

Luzia Annen Hochuli

Bildungsstandards

Der Blick von Experten auf die Entwicklung von Bildungsstandards in der Schweiz und die Folgen für die Akteurkonstellation im Schulsystem

Inhalt

1.	Einleitung.....	11
1.1	Bildungsstandards	12
1.2	Die doppelte Entscheidung	13
1.3	Warum braucht es Bildungsstandards?	14
1.4	Fragestellung.....	15
1.5	Der Aufbau der Arbeit	16
Teil 1: Sachdimension		17
2.	Bildungsstandards	17
2.1	Bildungsziele und Bildungsstandards.....	17
2.1.1	Bildungsziele	18
2.1.2	Bildungsstandards	19
2.2	Kompetenzmodelle	22
2.3	Bildungsstandards und Lehrpläne.....	24
2.4	Bildungsstandards und Qualitätsentwicklung in Schulen.....	24
2.5	Kompetenz- und Leistungserfassung und Überprüfung: Tests.....	25
2.5.1	Das meritokratische Prinzip der Schule	26
2.5.2	Kriterien der Testentwicklung.....	27
2.5.3	Arten von Leistungsmessung.....	27
2.6	Kritik an Bildungsstandards	32
2.7	Fazit	35
3.	Theoretischer Zugang und Gesamtzusammenhang	36
3.1	Einleitung.....	36
3.2	Bildung aus systemtheoretischer Sicht	37
3.3	Neo-Institutionalismus oder akteurzentrierter Institutionalismus.....	38
4.	Governance	40
4.1	Der Begriff	40
4.2	Governance als Konzept.....	41
4.3	Steuerung und Governance.....	41

5.	Governance im Bildungs- und Schulsystem.....	44
5.1	Das Mehrebenensystem in der Bildung	44
5.1.1	Besonderheiten des Bildungssystems	45
5.2	Der Auftrag der Schule	47
6.	Die Akteure im Schulsystem	50
6.1	Die Makroebene	51
6.1.1	Bildungspolitik.....	52
6.1.2	Bildungsmonitoring	54
6.1.3	Bildungsverwaltung.....	55
6.1.4	Bildungsverwaltung auf Gemeindeebene.....	57
6.1.5	Aus- und Weiterbildung von Lehrpersonen	57
6.2	Die Mesoebene der Schule.....	58
6.2.1	Schulleitung.....	59
6.3	Die Mikroebene des Unterrichts.....	62
6.3.1	Lehrpersonen	62
6.3.2	Positionierung der Mikroebene im Schulsystem.....	64
7.	Harmonisierung der obligatorischen Schule in der Schweiz (HarmoS).....	66
7.1	Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK)	66
7.1.1	Die Entwicklungen innerhalb der EDK	66
7.1.2	Rechtliche Regelungen: Schulkonkordat	67
7.1.3	Der Bildungsartikel in der Bundesverfassung.....	68
7.2	Das Projekt HarmoS	68
7.2.1	Bildungspolitischer Auslöser und Leitideen.....	69
7.2.2	Die Entwicklung von Bildungsstandards	70
7.2.3	Die Akteure im Projekt HarmoS: Entscheidungs- und Beratungsgremien	71
7.2.4	Information über HarmoS.....	73
7.2.5	Ratifizierung im Kanton.....	73
7.3	Die Entwicklung von Lehrplänen.....	74
8.	Bildungsstandards und die antizipierten Wirkungen für die Akteure (Governance).....	75
8.1	Bildungsstandards und die zentrale Ebene.....	75
8.1.1	Nationale Bildungspolitik.....	75

8.1.2	Kantonale Bildungspolitik.....	76
8.1.3	Bildungsmonitoring	76
8.1.4	Bildungsverwaltung.....	76
8.1.5	Pädagogische Hochschulen	77
8.2	Bildungsstandards und die Schulen.....	77
8.3	Bildungsstandards und Lehrpersonen.....	78
8.3.1	Akzeptanz.....	79
8.4	Selbstreflexion im Schulsystem	79
8.5	Steuerungswissen und evidenzbasierte Steuerung.....	80
8.6	Datennutzung	81
8.7	Implementation	82
9.	Fazit.....	85
10.	Internationale Erkenntnisse zur Umsetzung von Bildungsstandards	88
10.1	Österreich: Der Probelauf	91
10.1.1	Auslöser und Absichten	91
10.1.2	Das Schulsystem und die Bildungsstandards	93
10.1.3	Betroffene Akteure und Umsetzung	94
10.1.4	Regulatorische und institutionelle Veränderungen und Folgen	95
10.1.5	Fazit: Österreich	100
10.2	Deutschland: jetzt aber schnell!	102
10.2.1	Auslöser und Absichten	102
10.2.2	Das Schulsystem und die (Bildungs)standards	103
10.2.3	Betroffene Akteure und Umsetzung	104
10.2.4	Regulatorische und institutionelle Veränderungen und Folgen	104
10.2.5	Fazit: Deutschland.....	105
10.3	England: starke Hierarchie und lange Erfahrung.....	106
10.3.1	Auslöser und Absichten	106
10.3.2	Das Schulsystem und die Bildungsstandards	107
10.3.3	Betroffene Akteure und Umsetzung	108
10.3.4	Regulatorische und institutionelle Veränderungen und Folgen	109
10.3.5	Fazit: England.....	109
10.4	USA: Im Westen nichts mehr Neues oder über das Ziel hinaus?	110

10.4.1	Auslöser und Absichten	110
10.4.2	Das Schulsystem und die Bildungsstandards	111
10.4.3	Betroffene Akteure und Umsetzung	112
10.4.4	Regulatorische und institutionelle Veränderungen und Folgen	112
10.4.5	Fazit: USA	116
10.5	Finnland: "we are just a few"	117
10.5.1	Auslöser und Absichten	117
10.5.2	Das Schulsystem und die (Bildungs)standards	118
10.5.3	Betroffene Akteure und Umsetzung	119
10.5.4	Regulatorische und institutionelle Veränderungen und Folgen	120
10.5.5	Fazit: Finnland	121
10.6	Fazit: Vergleich der Länder	121
10.6.1	Auslöser	121
10.6.2	Die Standards	121
10.6.3	Akteure	122
10.6.4	Wirkungen und Herausforderungen	123
11.	Innovation, Diffusion, Transfer und Implementation	124
11.1	Überblick	124
11.1.1	Begriffe	125
11.1.2	Theoretische Innovations- und Implemenationsmodelle vs. empirische Innovations- und Implmentationsforschung	127
11.1.3	Merkmal- und Phasenmodelle	127
11.2	Diffusionsforschung: Die Sicht auf die räumliche Verbreitung	128
11.3	Innovationsforschung in Schulen	130
11.3.1	Die Sicht der Akteure und auf die Akteure	130
11.3.2	Die Sicht auf die strukturell-organisatorische Unterstützung	131
11.4	Implementationsforschung: Die Umsetzung im Fokus	131
11.4.1	Implementationsforschung im politische Kontext	131
11.4.2	Implementationsstrategien	132
11.4.3	Transfer	133
11.4.4	Implementation von Bildungsstandards	134
11.5	Schuleffektivitätsforschung und Schulentwicklungsforschung	135
11.6	Vergleich der Forschungsstränge in Bezug auf die Fragestellung	137

11.7	Fazit: Gelingensbedingungen	138
11.7.1	Akteure	138
11.7.2	Inhalt	138
11.7.3	Struktur.....	139
12.	Entwicklung eines Modells der Implementation.....	140
12.1	Die Akteure und deren Koordination im Modell der Implementation.....	141
12.2	Die Kumulationspunkte im Modell der Implementation.....	143
12.2.1	Systematische Qualitätssicherung und -entwicklung.....	144
12.2.2	Akzeptanz der Neuerung durch die Lehrpersonen und hohe Kompetenzen	144
12.2.3	Guter Unterricht	145
12.2.4	Hervorragende Bildungsstandards.....	146
12.2.5	Strategische, koordinierte und konsequente Begleitung der Implementation durch die zentrale Ebene	146
12.3	Erkenntnisse aus der die Implementation von Bildungsstandards in anderen Ländern	147
12.4	Die Aufgaben der Akteure der zentralen Ebene im Umsetzungsprozess	148
12.4.1	Finanzierungs- und Entscheidungsmacht	149
12.4.2	Gesetz und Regeln	149
12.4.3	Zeit	149
12.4.4	Beziehung und Information	150
12.4.5	Inhalt	151
12.4.6	Das Zusammenspiel oder Fazit	151
Teil 2: Empirie	153
13.	Entwicklung und Umsetzung von Bildungsstandards	153
13.1	Der Beirat	153
13.1.1	Die Untersuchungseinheit.....	153
13.1.2	Die Aufgabe des Beirats	155
13.1.3	Experten und Funktionseleiten	156
13.1.4	Institutionalisierte Koordination und Netzwerke.....	159
13.1.5	Forschungsstand zu Expertengremien.....	160
13.2	Anlage der Untersuchung	161
13.3	Datenerhebung.....	162

13.3.1	Methode: Sachbezogene Leitfadenterviews mit Experten	162
13.3.2	Entwicklung des Leitfadens	165
13.3.3	Vorgehen.....	166
13.4	Datenaufbereitung: Konstruktion deskriptiver Systeme.....	167
13.4.1	Transkription.....	167
13.4.2	Weitere Datenquellen	168
13.5	Datenauswertung: gegenstandsbezogene Theoriebildung.....	168
13.5.1	Die Methode der Grounded Theory	168
13.5.2	Konkretes Vorgehen	174
14.	Die Hinterbühne der Entwicklung und Umsetzung von Bildungsstandards.....	178
14.1	Formulierung von Hypothesen.....	178
14.2	Die Mitglieder des Beirats	179
14.3	Das Spannungsfeld der Funktionselite.....	183
14.3.1	Einleitung.....	183
14.3.2	Zentrale Stelle	183
14.3.3	Doppel-Funktion: Erfahrung als zusätzliche „Auszeichnung“	184
14.3.4	Modernisierung in der Ambivalenz zum politischen Programm	186
14.3.5	Zusammenfassung	188
14.4	HarmoS: der große Clou?.....	189
14.4.1	Einleitung.....	189
14.4.2	Zentrale Stelle	189
14.4.3	Der neutrale Blick auf HarmoS	190
14.4.4	Bildungsstandards für die Schweiz: Zwischen Hochachtung und Verwegenheit.....	195
14.4.5	Zusammenfassung	198
14.5	Die Verheißung evidenzbasierter Daten	199
14.5.1	Einleitung.....	199
14.5.2	Zentrale Stelle	199
14.5.3	Die Kunst des Messens und Vergleichens.....	200
14.5.4	Monitoring.....	206
14.5.5	Mitarbeiterbeurteilung	209
14.5.6	Kriegen wir das hin?	209
14.5.7	Zusammenfassung	212

14.6	Der Angelpunkt: Umsetzung und Unterstützung	214
14.6.1	Einleitung.....	214
14.6.2	Zentrale Stelle	214
14.6.3	„Miteinander darüber reden“	216
14.6.4	Pädagogische Hochschulen: die stillen Tonangeber.....	224
14.6.5	Unterrichtshilfen.....	229
14.6.6	Anschlussfähige Kompetenzmodelle	234
14.6.7	Zusammenfassung	237
14.7	Süüferli	237
14.7.1	Einleitung.....	237
14.7.2	Zentrale Stelle	238
14.7.3	Das Projekt in Bewegung.....	238
14.7.4	Intersystemische Abstimmungsprozesse	240
14.7.5	Intrasystemische Koordination im Schulsystem	242
14.7.6	Akzeptanz, „die Lehrperson am Drücker“.....	245
14.7.7	Alignment	247
14.7.8	Zusammenfassung	248
14.8	Fazit	249
Teil 3: Konklusion	251
15.	Konklusion	251
15.1	Abgleich mit dem Modell.....	252
15.2	Die Doppelfunktion der Mitglieder des Beirats (Ebene 2).....	254
15.3	Was denken die Mitglieder des Beirats über die Entwicklung und Umsetzung von Bildungsstandards? (Ebene 1)	255
15.3.1	Der große Clou	255
15.3.2	Die Verheißung der Daten	256
15.3.3	Unterstützung	256
15.4	Welche Auswirkungen hat die Einschätzung des Beirats auf die Umsetzung (Ebene 2).....	258
15.5	Bezug zu den einzelnen interviewten Personen.....	260
15.6	Fazit	261
15.6.1	Die Leistungen der verschiedenen Akteure im Schulsystem.....	261
15.6.2	Die Funktion und Leistungen des Beirats HarmoS.....	262

15.6.3	Offene Fragen in Bezug auf die Umsetzung von Bildungsstandards....	262
15.6.4	Ausblick	263
Literaturverzeichnis.....		265
Tabellenverzeichnis.....		282
Abbildungsverzeichnis.....		282
Anhang		283
Leitfaden		283
Vorgehensschritt axiales Kodieren		285
Visualisierung der personenbezogene Kodierung (Heuristik)		286

Die vorliegende Arbeit wurde vom Fachbereich 03 Sozial- und Kulturwissenschaften der Justus-Liebig-Universität Gießen zur Erlangung der Doktorwürde angenommen.

Gießen, 22. Juni 2011

1. Einleitung

Bildungsstandards sind seit einigen Jahren auch im deutschsprachigen Raum ein unausweichliches Thema in der Schul- und Bildungslandschaft geworden. Spätestens mit den länderübergreifenden – und ländervergleichenden – standardisierten Leistungsmessungen wurde offensichtlich, dass die Leistungen von Schülerinnen und Schülern deutlich variieren. Offenbar gelingt es gewissen Ländern besser, die Kompetenzen der Schülerinnen und Schüler zu fördern als in anderen. Das Interesse daran, zu wissen, was die Schule leistet, ist gewachsen und damit auch die Hoffnung, dass mit einer guten Standortbestimmung die Förderung optimiert und die Leistung verbessert werden könnte. Standardisierte Leistungsmessungen auf der Basis von Bildungsstandards sollen eine lehrpersonenunabhängige Beurteilung und eine hohe Objektivität gewährleisten. Verletzungen der Chancengerechtigkeit können aufgedeckt und angegangen werden. Bildungsstandards lösen hohe Erwartungen aus, die insbesondere in bildungspolitischen Diskussionen oder in den Medien einem Heilsversprechen nahe kommen können.

Im Gegensatz zur Schweiz können vor allem angelsächsische und skandinavische Länder auf teilweise lange Erfahrungen im Umgang mit Standards zurückblicken. Bildungsstandards sind ein Mittel zur Steuerung des Schulsystems¹ geworden, auf welches nicht mehr verzichtet werden kann. Eher wenig empirische Aussagen lassen sich jedoch darüber machen, was die Bildungsstandards zur Leistungssteigerung tatsächlich beitragen. Zwar lässt sich beispielsweise in Großbritannien eine Leistungssteigerung nachweisen, doch kann nicht abschliessend gesagt werden, ob dies mit einer Leistungsverbesserung der Schülerinnen und Schüler einhergeht oder eher ein Abbild davon ist, wie sich Schülerinnen und Schüler und auch die Lehrpersonen an die neue Form der Leistungsüberprüfung „gewöhnt“ haben oder wie es dem Schulsystem gelingt, unerwünschte Resultate zu seinen Gunsten zu beschönigen. Ebenso lässt sich in anderen Ländern nicht empirisch klären, ob Standards die Chancengerechtigkeit erhöhen, oder ob die Lerninhalte, die Zusammensetzung der Schülerschaft oder die Struktur des Schulsystems unabhängig davon bereits einen Beitrag zu einer verbesserten Chancengerechtigkeit leisten.

Mit dem Projekt „Harmonisierung der obligatorischen Schule“ (HarmoS) wird in der Schweiz ein nationales Bildungsprojekt lanciert, wie es auf der Ebene der Volksschule für die Schweiz bisher einmalig ist. Die Verantwortung für die obligatorische Schule liegt bei den Kantonen und nur wenige Empfehlungen und Richtwerte wurden für die gesamte Schweiz festgelegt. Mit der Annahme des HarmoS-Konkordats werden Ergänzungen zum Schulkonkordat von 1971 vorgenommen, die mit der Entwicklung und Festlegung von Bildungsstandards erstmals auch inhaltliche Vorgaben beinhalten. Daneben umfasst das Konkordat aber auch eine Vielzahl struktureller und organisatorischer Empfehlungen. Als Gesamtpaket ist HarmoS in der Bevölkerung unerwartet kritisch aufgenommen worden. Nicht alle Kantone haben das Konkordat angenommen. Ob und wie sich diese Kantone dennoch an den Bildungsstandards und deren Überprüfungen beteiligen, ist momentan noch unklar.

¹ Das Schulsystem bezieht sich auf den Teil des Bildungssystems, welches die obligatorische Schule betrifft.

Trotz der kritisch-vorsichtigen Haltung gegenüber HarmoS sind die Bildungsstandards jedoch nicht als unerwartetes Element in der Schulentwicklung der Schweiz zu verorten. Verfolgt man die Entwicklungen in der Schweiz und im deutschsprachigen Raum, deuten diese darauf hin, dass mit der Einführung von Bildungsstandards eine Linie der Schulentwicklung konsequent weiter geführt wird, die mit der Einführung von Schulleitungen, dem Qualitätsmanagement und dem Verständnis von Schule als lernende Organisation bereits seit Längerem läuft. Bildungsstandards als ein Mittel zur objektivierten Prüfung von Wirkungen und der Aufbau eines Systemmonitorings sind in dieser Entwicklung eine notwendige Folge.

Die vorliegende Arbeit beschränkt sich mit dem Bezug auf die Bildungsstandards auf *einen* Aspekt innerhalb des Projekts HarmoS. Auf die mit dem Auftrag verbundenen Herausforderungen zur Entwicklung und Festlegung von Bildungsstandards wurde reagiert: Ein Beirat begleitet den Prozess und unterstützt die Handlungen der Entscheidungsträger mit Empfehlungen. Vertreterinnen und Vertreter aus den Bildungsverwaltungen aller Regionen sowie den Lehrerverbänden wurden nominiert, um die Entwicklung zu begleiten. Als beratendes Gremium können sie bei Bedarf Anträge an die Eidgenössische Erziehungsdirektorenkonferenz (EDK) stellen.

Der Beirat und deren Mitglieder stehen im Fokus der Arbeit. Neun Mitglieder des Beirats wurden in Einzelgesprächen interviewt. Dabei wird eine doppelte Fragestellung verfolgt. Zum einen wird der Frage nachgegangen, wie die Mitglieder des Beirats die Akteurkonstellation zwischen den verschiedenen im Schulsystem involvierten Ebenen im Hinblick auf die Entwicklung und Umsetzung von Bildungsstandards einschätzen. Die zweite Fragestellung richtet sich darauf, welchen Beitrag die Mitglieder des Beirats zur Entwicklung und Umsetzung von Bildungsstandards leisten können.

Zur Annäherung an die Beantwortung der Forschungsfrage wurden verschiedene Zugänge gewählt. Dazu gehört ein Verständnis von Bildungsstandards und deren Funktionen und Möglichkeiten, der Kontext des bildungspolitischen Systems der Schweiz in Bezug auf HarmoS, sowie Wissen über das Schulsystem und deren Akteure. Internationale Erfahrungen mit Bildungsstandards liefern weitere Hinweise auf grundlegende Gelingensbedingungen. Ergänzt mit Hinweisen aus der Implementationsforschung bilden die verschiedenen theoretischen Zugänge die Grundlage für ein Modell der Implementation, welches den ersten Teil – die Sachdimension – abschliesst.

Der zweite Teil umfasst den empirischen Teil. Auf der Basis der Grounded Theory wurden die Gespräche mit Mitgliedern des Beirats HarmoS analysiert. Die Kernkategorien werden schrittweise herausgearbeitet und dargestellt. Abschliessend werden im dritten Teil die Kernkategorien in den Vergleich mit dem Modell reflektiert und in der Konklusion dargestellt.

1.1 Bildungsstandards

Bildungsstandards sind heute in allen westlichen Ländern in Diskussionen der Schulentwicklung präsent. In unterschiedlichen Ausprägungen wird der Outputmessung, bzw. der outputorientierten Steuerung des Bildungssystems einhellig gefolgt. Die Einführung von Bildungsstandards stellt einen weit reichenden Eingriff in ein traditionell gewachsenes Schulsystem dar. Wie aktuelle Befunde und Vergleiche zur Leistungsstä-

higkeit von Schülerinnen und Schüler zeigen, ist eine umfassende Veränderung auch angezeigt: Es lassen sich große Unterschiede innerhalb und zwischen Klassen ausmachen, es besteht ein hoher Zusammenhang von Leistung und sozialer Herkunft und ein verhältnismässig großer Anteil der Schülerinnen und Schüler erbringt nur schwache Leistungen. Als Reaktion darauf werden einerseits verbindlichere Zielsetzungen formuliert, andererseits den Schulen und Lehrpersonen aber auch erweiterte Handlungsspielräume zugestanden. Nur wenn eine Schule eigene Gestaltungsmöglichkeiten hat, kann sie diese für eine kontextbezogene eigenständige Schulentwicklung nutzen, welche auch Auswirkungen auf den Unterricht hat. Gleichzeitig muss sie wissen, welche Ziele anzustreben sind. Dies sind Voraussetzung dafür, dass die Schule Verantwortung für ihr Handeln und damit auch für ihre Ergebnisse übernehmen kann.

Eine solche Veränderung der Steuerung, d. h. die Einführung und sukzessive Umsetzung von Bildungsstandards, ist ein langfristiger Prozess, der begleitet und unterstützt werden muss. Neben der professionellen Entwicklung von Bildungsstandards sind auch die Unterstützung sowie die Begleitung der Schulen entscheidend, wenn Bildungsstandards Eingang in die Unterrichts- und Schulentwicklung finden sollen. Gewünschte Effekte hängen nicht nur von der Qualität der Bildungsstandards ab, sondern auch von der Qualität und Zugänglichkeit von Unterstützungsleistungen. Diese müssen an die Unterrichts- und Schulpraxis anknüpfen. Dazu ist eine verstärkte Koordination zwischen den Ebenen des Schulsystems notwendig. Es braucht zunehmend Wissen darüber, wie diese Abstimmung gelingen kann, denn „die Perspektive der Handlungskoordination stand in der Empirischen Bildungsforschung bisher nicht im Mittelpunkt.“ (Brüsemeister & Kussau, 2007b, S. 18). Ebenso besteht ein „...grundlegender Forschungsbedarf für den Mechanismus Standards/Aussensteuerung substanzieller Ziele“. (Brüsemeister & Kussau, 2007b, S. 119).

1.2 Die doppelte Entscheidung

Bildungsstandards, wie sie in vielen westlichen Ländern zurzeit entwickelt und eingeführt werden oder in einigen Ländern bereits seit längerem genutzt werden, um die Leistungen der Schülerinnen und Schüler zu messen, müssen im Hinblick auf diese rasche und einheitliche Entwicklung den Verdacht wecken, dass sie auch wirkungsvoll sind. Geht man dieser Feststellung etwas genauer auf den Grund manifestieren sich mindestens zwei Fragenkomplexe:

- Braucht es Bildungsstandards oder gäbe es auch alternative Varianten?
- Genügen die Bildungsstandards den Anforderungen, die an sie gestellt werden?

Die Fragen lassen sich nicht abschliessend beantworten. Aus den Gesprächen mit Experten wird jedoch ersichtlich, dass auch sie den Fakt, dass Bildungsstandards eingeführt werden sollen, befürworten oder mindestens hinnehmen und in erster Linie Stellung beziehen zu deren Einsatz und den antizipierten Wirkungen. Es gibt in dieser Runde niemand, der explizit ein Alternativmodell vorschlägt und die Bildungsstandards grundlegend ablehnt, obwohl die Kritik an den geplanten und laufenden Entwicklungen sehr wohl deutlich wird. Einige der Experten sind nicht überzeugt davon, dass die Bildungsstandards den Anforderungen, die an sie gestellt werden genügen können. Viel-

mehr zeigt sich ein ambivalentes Bild: Bildungsstandards können die empirischen Ansprüche nicht erfüllen und suggerieren eine Fokussierung gerade auf überprüfbare Kompetenzen, die einer unzulässigen Verengung auf die Sicht der Fähigkeiten und Kompetenzen von Schülerinnen und Schülern Vorschub leisten.

1.3 Warum braucht es Bildungsstandards?

Sowohl die Einzelschulen wie auch das gesamte Schulsystem sind zunehmend in eine Legitimationskrise gekommen. Als Reaktion darauf werden verschiedene in anderen organisationalen Feldern als erfolgreich, rational und legitim geltende Modelle und Konzepte (Fend, 2006; Schaefers, 2002) übernommen. Diese Maßnahmen haben insbesondere alle zum Ziel, die Steuerung des gesamten Systems zu verändern (Fuchs, 2008) und letztlich eine Leistungssteigerung und höhere Chancengerechtigkeit sicher zu stellen. Es sind jedoch nur wenig Aussagen darüber möglich, ob sich auch auf der Aktivitätsebene der Lehrpersonen Veränderungen und eine Effektivitätssteigerung nachweisen lässt (Schaefers, 2002). Schule funktionierte lange Zeit als geschlossenes System, welches die Informationen aus ihrer selbst geschaffenen Entscheidungsfindung bezog (Merkens, 2006b). Terhart kritisierte denn auch bereits vor 20 Jahren, dass in der Erziehungswissenschaft organisationstheoretische Ansätze lange Zeit nicht zur Kenntnis genommen wurden, sondern vielmehr in der Debatte um Bürokratisierung stecken geblieben (Terhart, 1986) seien. Mit den großen Vergleichsstudien wie PISA oder TIMSS wurden hier neue Schübe in der Schulentwicklung ausgelöst².

Leitende Konzepte in der Schulentwicklung sind:

1. *Die Schule als (lernende) Organisation* (z.B. Fend, 2006; Heinrich, 2008; Zlatkin-Troitschanskaia, 2006)
Eine gelingende Veränderung von Organisationen setzt verschiedene Fähigkeiten voraus: Neben der Handlungskompetenz sind sowohl der erforderliche Handlungsraum als auch ausreichend Ressourcen für das Tagesgeschäft vorhanden (Zlatkin-Troitschanskaia, 2006). Im Modell der „lernenden Organisation“ kommen Managementdenken und pädagogisches Denken zusammen. Aus der Bildungsforschung wird jedoch kritisch darauf hingewiesen, dass die Schulentwicklung auf der Strecke bleiben könnte, wenn der Fokus zu sehr an der Organisationsentwicklung hängen bleibt und die Unterrichtsentwicklung vernachlässigt wird (Eubel, 2003; Terhart, 2003). Schule als Organisation braucht eine Form der professionellen Organisation, die der Kommunikation und Interaktion besser entspricht. Dazu gehört nach Lersch beispielsweise eine flache Hierarchie und hoch entwickelte Kommunikationsformen (Lersch, 2004).
2. *Qualitätsmanagement in den Schulen*
Gleichzeitig mit der Wahrnehmung und dem Bemängeln der Ineffizienz bis hin zur Ineffektivität der Verwaltung und auch der Schule kam zunehmend die Frage auf, wie die Qualität der Strukturen verbessert werden könnten (Flanagan,

² Was aber nicht impliziert, dass ohne politische Entscheide keine Veränderungen in den Schulen stattfinden würden (Brüsemeister & Kussau, 2007b).

1996; Jann & Wegrich, 2004). Ziel ist letztlich, dass durch eine verbesserte Struktur, welche der Komplexität des Schulsystems gerecht wird, die Leistungen der Schülerinnen und Schüler gesteigert werden können. Unterschiedliche Projekte und Konzepte in den Schulen beschäftigen sich explizit mit dem Qualitätsmanagement und versuchen hier, den Überblick über die einzelnen Aspekte der Qualitätssicherung und –entwicklung auf allen Ebenen zu schaffen und notwendige Unterstützungsleistungen sicherzustellen.

3. *Autonomie der Schulen und Schulleitungen*

Mit der Abkehr der bürokratischen Steuerung und der Möglichkeit zur höheren Selbstwirksamkeit der Lehrpersonen und Schulen soll auch die Leistungsmotivation erhöht werden. Die Aufwertung und der Einsatz von Schulleitenden als Schlüsselpersonen („change agents“) im Schulentwicklungsprozess kann „...interpretiert werden als ein Versuch des Staates/der Bildungsadministration, die Rückgewinnung von Steuerung über eine „Internalisierung der organisationsexternen Vorgaben“ zu betreiben.“ (Heinrich, 2008, S. 34). Im Wissen um die Notwendigkeit der Kontextbezüge sollen Lösungen vor Ort und nicht ausschließlich in hierarchiebezogener Weise gesucht werden. Aber die Übernahme von strukturellen Elementen, die aufgrund von legitimatorischen Begründungen und nicht aufgrund von nachweisbarer Effektivität (und Effizienz) erfolgen, bringen einen hohen Überzeugungsaufwand und wenig Akzeptanz mit sich (Schaefer, 2002).

4. *Entwicklung und Umsetzung von Bildungsstandards*

Die neuen Steuerungsmodelle und die Forderung nach Legitimation des Schulsystems verlangen, über dessen Leistung Rechenschaft zu geben. In diesem Verständnis ist die Entwicklung und Umsetzung eines Referenzrahmens und die Festlegung von Basisstandards eine logische und notwendige Folge der vorangegangenen Entwicklungen. Die Outputmessung bedingt einen Doppelschritt: Einerseits ist die Zielvorgabe, der Referenzrahmen, im Sinne des Inputs vorzugeben. Danach muss andererseits eine valide Operationalisierung der Ziele in Testverfahren erfolgen, die eine Messung dieser Inputziele ermöglichen.

1.4 Fragestellung

Wie im vorangehenden Kapitel davon ausgehend, dass der Einsatz von Bildungsstandards eine logische Folge innerhalb Schulentwicklung ist, bleiben doch die Fragen offen, wie die Standards entwickelt und umgesetzt werden, welche Funktion sie erfüllen sollen und damit auch, welche Folgen sie für die einzelnen Akteure und deren Handlungskoordination haben werden.

Die Forschungsfrage wird aus den dargelegten Theoriebezügen (vgl. Teil 1: Sachdimension) entwickelt und fokussiert die Sichtweise der Expertinnen und Experten, die innerhalb des Projekts HarmoS als Mitglieder des Beirats HarmoS mandatiert wurden.

Die zentralen Fragestellungen lauten:

- Wie wird die Entwicklung und Umsetzung von Bildungsstandards an der Volksschule in der Schweiz gestaltet? Wie soll die Umsetzung von Bildungsstan-

dards an der Volksschule aus Sicht der Experten gestaltet werden? (inhaltliche Ebene)

- Welchen Beitrag können die Mitglieder des Beirats zur Entwicklung und Umsetzung von Bildungsstandards leisten? Inwiefern ist die bestehende Akteurs- und Handlungskoordination für die Umsetzung von Bildungsstandards förderlich?

Für die Beantwortung der Fragestellungen wurden Mitglieder des Beirats befragt und deren Aussagen nach der Methode der Grounded Theory ausgewertet. Eingebettet wird der empirische Teil in den Kontext von Bildungsstandards, welcher Erfahrungen aus anderen Ländern reflektiert, Bildungsstandards im Zusammenhang mit Leistungsmessung positioniert und Aspekte der System- und Akteurtheorien sowie Implementationstheorien einbezieht.

1.5 Der Aufbau der Arbeit

Die Arbeit gliedert sich in drei Teile. Der erste Teil zeigt die Sachdimension auf. Kapitel 2 rückt die Bildungsstandards ins Zentrum. Es werden einerseits Abgrenzungen zu Lehrplänen und Kompetenzmodellen aufgezeigt und andererseits auf verschiedene Formen von Standards und deren Bezug zu Leistungsmessung verwiesen. Kapitel 3 erläutert den theoretischen Zusammenhang. Mit dem Verweis auf Theorien wird aufgezeigt, was die Einführung von Bildungsstandards für die Schulen bedeutet. Für dieses Verständnis ist eine Beschreibung darüber, wie „Schule funktioniert“, notwendig. Die Governancetheorie (Kapitel 4 bis 6) erweist sich dazu als ein nützliches Beschreibungsraster und bildet den theoretischen Bezug.

Erfahrungen mit Bildungsstandards aus internationaler Sicht werden als weiterer Aspekt der Sachdimension einbezogen. Einerseits wird der „Fall Schweiz“ beleuchtet (Kapitel 7). Mit dem Projekt HarmoS wird in der Schweiz die Entwicklung von Basisstandards vorangetrieben. Besonderheiten der Steuerung zwischen den Kantonen werden aufgezeigt und verdeutlichen die Spezifitäten der schweizerischen Entwicklungen. Andererseits werden Entwicklungen aus ausgewählten Ländern beschrieben und verglichen (Kapitel 10).

Mit Kapitel 11 und den Erkenntnissen aus der Implementationstheorie wird ein dritter theoretischer Bezug geschaffen.

Alle Aspekte (Handlungs- und Koordinationsmechanismen, internationale Erfahrungen, Erkenntnisse aus der Implementationstheorie) sind schließlich die Grundlage für das Modell der Implementation, welches in Kapitel 12 aufgebaut wird. Es bildet als Zusammenfassung der Sachdimension die Ausgangslage für den zweiten Teil der Arbeit.

Der zweite Teil umfasst die empirische Arbeit. Es werden in Kapitel 13 die Methode aufgezeigt und daran anschließend in Kapitel 14 die Ergebnisse dargestellt.

Im dritten Teil schließlich, der Konklusion, werden die empirischen Ergebnisse am Modell der Implementation, wie es aus dem theoretischen Bezug entwickelt wurde, reflektiert. Kapitel 15 umfasst somit die Zusammenfassung, eine Bewertung und einen Ausblick.

Teil 1: Sachdimension

2. Bildungsstandards

„Die Frage, was ist denn eigentlich ein Standard, wie wird der denn eigentlich definiert, da sind wir ja eigentlich immer noch im Suchprozess. Da kommen nun unterschiedliche Vorstellungen zusammen, und ich bin sehr gespannt, was da heraus kommt. Die ganze Frage, die uns nun schon seit fast drei Jahren von Seite der Bildungsplanung/-verwaltung beschäftigt, ist, was heißt jetzt das.“ F 2/9

In Kapitel 2 werden Begriffe im Zusammenhang mit Bildungsstandards geklärt. Dazu gehört auch die Abgrenzung zu ähnlichen Begriffen oder in ähnlichen Kontexten verwendete Bezeichnungen. Bildungsstandards sind zudem unweigerlich mit der Leistungserfassung und der Leistungsmessung verbunden. Kapitel 2.5 fokussiert diesen Aspekt. Daran anschließend wird auf Aspekte der Kritik an Bildungsstandards verwiesen.

2.1 Bildungsziele und Bildungsstandards

Die Entwicklung von Bildungsstandards kann mit Blick auf internationale Entwicklungen als allgemeiner Trend betrachtet werden. In den meisten Industrieländern werden die Leistungen des Bildungswesens seit den letzten zwei Dekaden zunehmend aufgrund des Outputs bewertet, unter anderem mit der Absicht, das Bildungs- und Schulsystem auch auf dieser Datengrundlage zu steuern. Jede Messung bedarf dabei einer Vorgabe, an welcher Ergebnisse erst beurteilt werden können. Bildungsstandards sollen diesen Beurteilungsmaßstab bilden. Bildungsstandards fügen sich somit in ein Gesamtpaket qualitätssichernden Vorgaben, Verfahren und Materialien ein. Sie beziehen sich auf Kompetenzmodelle und Bildungsziele und sind ihrerseits die Basis für exemplarische Aufgaben, die zur Überprüfung der Standards dienen. Wie in Abbildung 2.1 dargestellt, kann die Überprüfung von Standards je nach ihrer Form und Funktion der Unterrichts- und Schulentwicklung oder der individualisierten Förderplanung dienen oder aber auch zu Monitoringzwecken und zur Rechenschaftslegung genutzt werden. Wird die Überprüfung der Bildungsstandards für das Controlling und die Rechenschaftslegung (der Schule oder der Lehrpersonen) genutzt, müssen sich daran Maßnahmen, bzw. positive oder negative Sanktionen anschließen (vgl. Arten von Leistungsmessung, Kapitel 2.5.3).

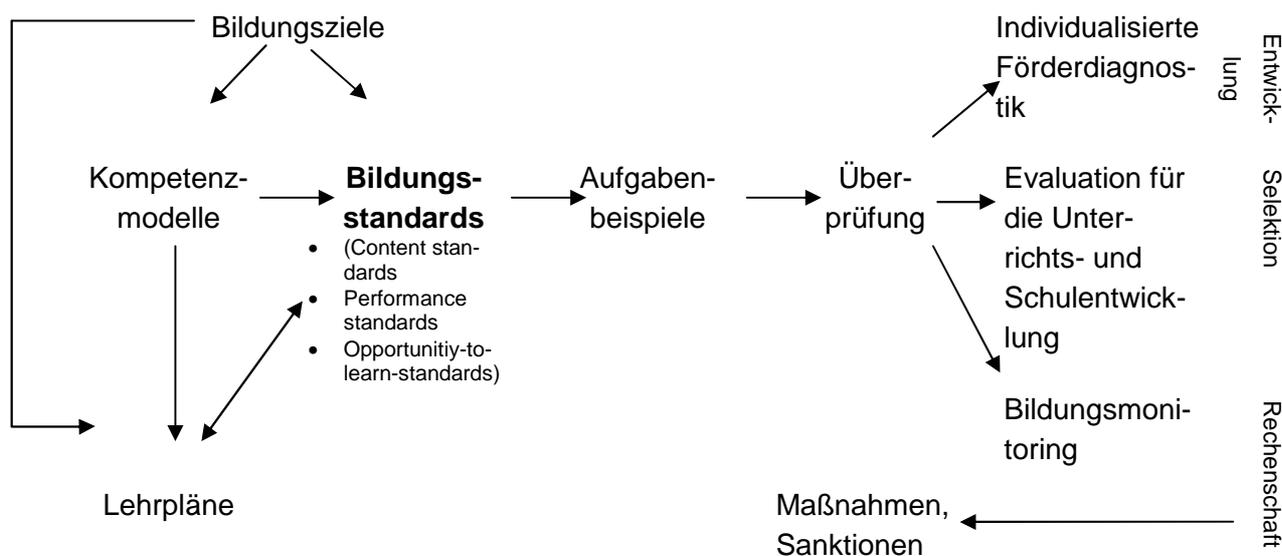


Abbildung 2.1: Kontext von Bildungsstandards

2.1.1 Bildungsziele

Nach Klieme und Mitarbeitende sind Bildungsziele

...relativ allgemein gehaltene Aussagen darüber, welche Wissensinhalte, Fähigkeiten und Fertigkeiten, aber auch Einstellungen, Werthaltungen, Interessen und Motive die Schule vermitteln soll. [...] Schulische Bildungsziele sollten zudem auf Nachhaltigkeit und Transfer ausgerichtet werden. Sie müssen anschlussfähig sein für lebenslanges Weiterlernen, für Anforderungen in Alltag, Beruf und Gesellschaft. (Klieme et al., 2003, S. 20).

In dieser Umschreibung wird deutlich, dass Bildungsziele überdauerende, sowohl inhaltliche, als auch normative Aspekte umfassen. Sie beschreiben nicht nur die politisch wünschbaren Ziele der obligatorischen Schule, sondern gehen darüber hinaus, indem sie zugleich wiederum die Grundlage bilden für berufliche und gesellschaftliche Anforderungen. Bildungsziele fokussieren demnach in erster Linie die Angebotsseite und fordern vom Schulsystem ein, den Schülerinnen und Schülern Lern- und Entwicklungsmöglichkeiten zu schaffen, damit sie diese Ziele erreichen können. Sie beschreiben das politisch Wünschbare und sind handlungsleitend für die Erstellung von Lehrplänen sowie für die Entwicklung der Schule und die Gestaltung des Unterrichts durch die Lehrerinnen und Lehrer (Klieme et al., 2003). Auf nationaler oder kantonaler Ebene formulierte Bildungsziele stärken die Legitimation eines bestimmten Faches oder Lernbereichs und dessen Bedeutung. Bildungsziele bestimmen allgemein, was der Kern von Fächern ausmacht. Solche Schwerpunktsetzungen stehen stets in historischen Kontexten. Entsprechend bilden Bildungsziele auch „die großen Bogen der Bildung“ oder „mittelfristige Bildungstrends“ ab. Häufig sind Bildungsziele Bestandteil von Lehrplänen.

Nach Hentig sind Bildungsziele nicht als messbare Vorgabe von Bildungsprozessen zu verstehen, sondern als Kriterien zur Prüfung ihrer Geltung (von Hentig, 1996, S. 71ff). Sie werden in den Lehrplänen, Kompetenzmodellen und Bildungsstandards operatio-

nalisiert und damit auch überprüfbar gemacht. Im Gegensatz dazu bleibt die Beschreibung von Zielaspekten im Bereich der Werte und Haltungen notwendigerweise auf einer abstrahierten Ebene, da deren Messbarkeit und Bewertung auch nur bedingt möglich und sinnvoll ist. Bislang herrscht kein Konsens über eine angemessene Operationalisierung (Klieme et al., 2003).

2.1.2 Bildungsstandards

Bildungsstandards sind eine Konkretisierung von Bildungszielen. Mit ihnen wird eine kriteriengestützte Operationalisierung der Leistungserwartungen an die Schülerinnen und Schüler vorgenommen. Verknüpft mit dieser Operationalisierung ist immer auch die Möglichkeit der Überprüfung mit dem Ziel, Wissen und Können auszuweisen und Wissen darüber zu generieren, was lehrbar und wie die Qualität der Leistung steigerbar ist (Klieme et al., 2003, S. 70). Der auch in der Alltagssprache verwendete Begriff der Standards zur Beschreibung von Erwartungen und geltende Normen ist im Zusammenhang mit Bildungsqualität unumgänglich, wenn die Qualität der Schule geprüft und beurteilt werden soll. Standards bezeichnen dabei nicht die Leistung an sich, sondern den Maßstab, an welchem tatsächliche Leistungen gemessen werden können. Sie beziehen sich demnach auf eine Leistungserwartung (EDK, 2004, S. 5). Solche niveaubezogenen Leistungsvorgaben zeigen sich auch jetzt schon implizit in den Lehrplänen. Dort sind sie jedoch unpräziser und unverbindlicher formuliert und werden auch nicht systematisch kontrolliert.

Eine Überprüfung anhand anerkannter Standards kann von der Einzelschule oder vom (kantonalen) Schulsystem sowohl als Selbstevaluation als auch im Kontext einer externen Kontrolle lanciert werden. Die Verknüpfung von Standards mit Bildungsqualität und Controlling ist in den deutschsprachigen Ländern jedoch bisher deutlich schwächer ausgeprägt als etwa in angelsächsischen Ländern (Klieme, 2005). In den USA beispielsweise haben Standards als Mittel zur Verbesserung der Schulqualität seit den 90er-Jahren des letzten Jahrhunderts einen hohen Stellenwert in der bildungspolitischen Agenda. Daraus hervorgehend wurde eine generelle Systematisierung erarbeitet, um die unterschiedlichen Formen von Standards zu beschreiben. Dazu hat Diane Ravitch bereits 1995 eine Empfehlung ausgearbeitet, welche auch heute noch im internationalen Diskurs als Reverenz dient (Ravitch, 1995). Ravitch unterscheidet drei Dimensionen von Bildungsstandards:

- „content standards“ oder „curriculum standards“: Inhaltliche Standards (Inhaltsstandards) bezeichnen Lernziele und Inhalte des schulischen Lernens (Stichweh, 2006, S. 12)
- „opportunity-to-learn-standards“ oder „process standards“: Opportunity-to-learn-standards umfassen Lehr- und Lernbedingungen. Sie beziehen sich auf den Input und die Prozesse des schulischen Lernens indem sie Schulprogramme, Personal und andere Ressourcen bezeichnen, die Schulen verfügbar sind. Sie sind demnach immer in der Verantwortung der zentralen Ebene, welche für die Ressourcenvergabe an die Schulen zuständig ist. Die Formulierung von opportunity-to-learn-standards war auch in den USA nicht unumstritten. Während Befürworter geltend machen, dass nur mithilfe von diesen guter, anspruchsvoller und herausfordernder Unterricht möglich sei, befürchteten die Kritiker, dass

damit zu viel auf diese Form der Standards „abgeschoben“ und zu unbegründeten Forderungen führen würde (Ravitch, 1995, S. 13)

- "output standards" oder "performance standards": Diese Standards beziehen sich explizit auf den Output schulischen Lernens und damit auf die Leistungen der Schülerinnen und Schüler. Zur Beurteilung werden diese Leistungen empirisch erfasst. (Stichweh, 2006, S. 12)

Die drei Arten von Standards sind nicht unabhängig voneinander. Ihre Beziehungen werden in Abbildung 2.2 veranschaulicht.

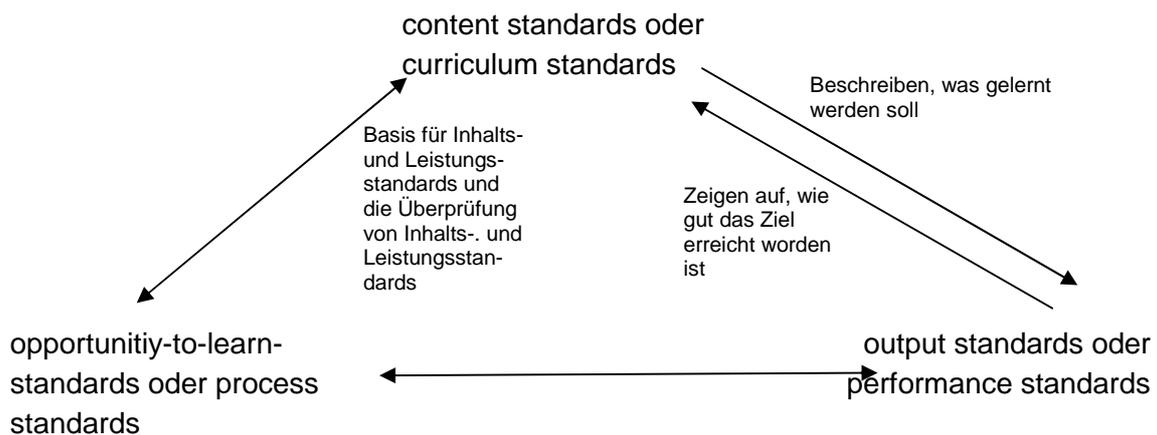


Abbildung 2.2: Unterschiedliche Arten von Standards und deren Zusammenhang

“Standards without performance standards are meaningless” urteilt Ravitch (Ravitch, 1995, S. 13). Denn content standards bezeichnen, was zu lernen ist und performance standards beschreiben, wie gut dies gelernt werden muss. Ebenso sind opportunity-to-learn-standards zwar die Grundlage für die Leistungserbringung, ohne Festlegung von Inhalten und Überprüfung von Leistungen aber ist es nicht möglich, optimale Inputs zu bestimmen. Im internationalen Kontext werden mit Bildungsstandards meist performance standards, also outputorientierte Leistungsstandards bezeichnet, die die Frage beantworten sollen: “How good is good enough”³. Mit dieser Auffassung beschreiben Bildungsstandards die Festlegung von Zielen und eine normative Erwartung an die Schule und deren Ausrichtung. (EDK, 2004). Diese Leistungserwartungen sollen für alle (im Zusammenhang mit HarmoS also gesamtschweizerisch) verbindlich sein. Obwohl Bildungsstandards immer einen Inhalt mit einer Leistungserwartung verbinden, lassen sich dennoch verschiedene „Messlatten“ unterscheiden. Mindest-, Minimal- oder Basisstandards beschreiben ein basales Erwartungsniveau, welches von möglichst allen Schülerinnen und Schülern erreicht werden soll⁴. Im Gegensatz dazu beschreiben Regelstandards eine Leistungserwartung die vom Durchschnitt der Schülerinnen und Schüler erbracht werden soll (Stichweh, 2006).

³ Eine Ausnahme ist Großbritannien: Standards werden hier „als das faktisch (im Durchschnitt) von Schülerinnen und Schüler erreichte Leistungsniveau interpretiert.“ (Klieme et al., 2003, http://www.bced.gov.bc.ca/perf_stands/)

⁴ Die in der Schweiz entwickelten Bildungsstandards sind als Basisstandards konzipiert. (Vgl. Kapitel 7.2)

Bildungsstandards konkretisieren Bildungsziele durch die Formulierung von Kompetenzanforderungen.

Bildungsstandards formulieren Anforderungen an das Lehren und Lernen in der Schule. Sie benennen Ziele für die pädagogische Arbeit, ausgedrückt als erwünschte Lernergebnisse der Schülerinnen und Schüler. Damit konkretisieren Standards den Bildungsauftrag, den allgemein bildende Schulen zu erfüllen haben. (Klieme et al., 2003, S. 19)

In verschiedenen einschlägigen Werken werden Merkmale guter Bildungsstandards beschrieben (u.a. EDK, 2004; Klieme et al., 2003)

1. Fachlichkeit

Bildungsstandards beziehen sich auf einen bestimmten Fachbereich (eine Domäne, einen Gegenstandsbereich). Diese Fächer entsprechen verschiedenen wissenschaftlichen Disziplinen und damit auch Weltansichten. Die Bildungsstandards sollen gerade die Kernideen dieser Weltansichten herausarbeiten. Dazu gehören fachbezogene Begriffsbildungen, Denkopoperationen, Verfahren und Grundlagenwissen. Fächerübergreifende Kompetenzen sollen in den einzelnen Disziplinen berücksichtigt werden.

2. Fokussierung

Der Lehrplan umschreibt umfassend, welche Inhalte dem Fach in der entsprechenden Stufe zugeordnet wird. Mit der Festlegung von Bildungsstandards werden verbindliche Aspekte fokussiert und gerade damit Freiraum zur Ausgestaltung und Ergänzung im Rahmen des Lehrplans geschaffen.

3. Kumulativität

Kompetenzen sollen gelernt und in grundlegenden Bereichen aufgebaut werden und damit auch über einen längeren Zeitraum zur Verfügung stehen. Kumulatives Lernen baut Inhalte und Prozesse aufeinander auf und vernetzt sie systematisch. Gelerntes wird immer wieder angewandt und damit aktiv gehalten. Weinert verweist auf die Erkenntnisse aus der Analyse einer großen Zahl empirischer Untersuchungen, wonach „die meisten kognitiven Leistungsziele (...) durch kumulatives, aufeinander aufbauendes und miteinander verbundenes Lernen erreicht“ werden (Weinert, 2002, S. 24).

4. Verbindlichkeit

Klieme et al. (2003) empfehlen in ihrer Expertise die Festlegung von Basisstandards. Damit wird eindeutig bestimmt, welchen Mindestanforderungen die Leistung einer Schülerinnen oder eines Schülers genügen soll. Für die Qualitätssicherung ist diese Festlegung bedeutsam und wurde auch in verschiedenen Ländern so empfohlen, nicht aber in allen entsprechend entwickelt und festgelegt⁵.

5. Differenzierung

Die Festlegung von Basisstandards bedeutet nicht, dass Schulen nicht höhere Anforderungen an sich oder an leistungsstärkere Schülerinnen und Schüler richten können. Im Gegenteil soll dies zur Profilbildung einer Schule gehören.

⁵ Eine Verbindlichkeit, die *alle* Schülerinnen und Schüler betreffen soll, löst aber gerade im sonderpädagogischen Bereich auch immer wieder Kritik aus.

Für Schulen mit erweiterten Ansprüchen ist eine Festlegung höherer Anforderungen gar evident. Basisstandards legen lediglich die Grundstrukturen fest und entsprechen „nur“ dem verbindlichen Minimum.

6. Verständlichkeit

„Bildungsstandards werden nur dann einen Fortschritt für die Steuerung unseres Schulsystems darstellen, wenn sie eine klarere, verständlichere Orientierung vermitteln als die meisten der herkömmlichen Lehrpläne und Richtlinien.“ (Klieme et al., 2003, S. 29)

7. Realisierbarkeit

Lehrpersonen müssen ihren Unterricht so gestalten können, dass die formulierten Leistungserwartungen für Schülerinnen und Schüler erfüllbar sind. Dazu gehört eine den Zielen angemessene Unterrichtsgestaltung und Eigenaktivität der Lernenden. Die Übersetzung von Bildungsstandards in angemessene Unterrichtsaktivitäten ist allerdings anspruchsvoll und setzt eine hohe Kompetenz der Lehrpersonen voraus. Zu deren Erlangung müssen wenn nötig Unterstützungsleistungen erbracht werden. Nicht nur bei dieser bildungspolitisch notwendigen Unterstützung setzen aber die Realisierbarkeitsforderung an. Ebenso gehört dazu eine realisierbare Zeitplanung. Ziele wie sie im Projekt des „No-child-left-behind“ in den USA verabschiedet wurden und wonach die Lesefähigkeiten der Schülerinnen und Schüler jährlich kontinuierlich gesteigert werden sollen sind mittelfristig höchst unwahrscheinlich (Klieme et al., 2003).

8. Überprüfbarkeit

Sollen Bildungsstandards im Sinne von performance standards Wissen generieren und Rückmeldungen geben zu den Leistungen von Schülerinnen und Schülern müssen sie überprüfbar sein, ansonsten wird der Begriff gemäß Oelkers und Reußler falsch verwendet (Oelkers & Reußler, 2008). Entsprechend werden Bildungsstandards auch von der EDK definiert: „Bildungsstandards sind lehrplanunabhängige, mess- und überprüfbare Kompetenzbeschreibungen, die auf einem umfassenden Kompetenzmodell beruhen.“⁶

2.2 Kompetenzmodelle

Für die Operationalisierung von Bildungszielen bilden Kompetenzmodelle die Grundlage. Sie beschreiben, welche Lernergebnisse von Schülerinnen und Schüler bestimmter Altersstufen in bestimmten Fächern zu erwarten sind und zeigen zudem wissenschaftlich fundiert auf, welche Wege dazu eingeschlagen werden können. (Klieme et al., 2003).

Der Begriff der Kompetenz wird in ganz unterschiedlichen Kontexten verwendet und reicht von der Beschreibung von angeborenen Persönlichkeitsmerkmalen, gelerntem Wissen, fächerübergreifenden Schlüsselqualifikationen bis zu fachbezogenen Fertigkeiten. Im Rahmen der Expertisenforschung wird Weinerts Definition der Kompetenz am häufigsten zitiert. Danach sind Kompetenzen „...die bei Individuen verfügbaren oder durch sie lernbaren kognitiven Fähigkeiten und Fertigkeiten, um bestimmte Prob-

⁶ http://www.edk.ch/PDF_Downloads/Harmos/HarmoS_Faktenbl_d.pdf

leme zu lösen, sowie die damit verbundenen motivationalen, volitionalen und sozialen Bereitschaften und Fähigkeiten um die Problemlösungen in variablen Situationen erfolgreich und verantwortungsvoll nutzen zu können.“ (Weinert, 2002, S. 27). Die in der Definition betonten Fähigkeiten in einer bestimmten Situation verdeutlichen die jeweilige Einmaligkeit und die Kontextabhängigkeit, in welchen bestimmte Leistungen erbracht werden, sowie die erforderlichen individuellen Ressourcen, die für die Leistungserbringung – neben den fachlichen Fähigkeiten – notwendig sind. Kompetenzen sind eine Disposition, ein Konstrukt, welches nicht direkt beobachtbar ist. Die individuelle Ausprägung einer Kompetenz wird bestimmt durch die Fähigkeiten und Fertigkeiten der Person, durch deren Verständnis für Zusammenhänge innerhalb der Domäne sowie durch die Fähigkeit, angemessene Handlungsentscheidungen zu treffen und dank handlungsleitender Kognition genügend Motivation zum angemessenen Handeln aufzubringen.

Entsprechend komplex ist es daher, eine Kompetenz zu überprüfen bzw. aufgrund von Leistungen gar eine Bewertung der lehrenden Person vornehmen zu wollen.

Modelle, die sich auf Kompetenzen beziehen, gehen von Merkmalen einer Unterrichtspraxis aus, die auf Lernprozessen und Lernergebnissen der Schülerinnen und Schüler in den Unterrichtsfächern aufbaut und beruhen nicht nur auf der inhaltlichen Systematik der Schulfächer. Aufgabe und Ziel der Bildungsstandards, die auf Kompetenzmodellen beruhen sollen, ist es also, Leistungserwartungen zu beschreiben, die von den Schülerinnen und Schüler zu einem bestimmten Zeitpunkt erfüllt werden sollen. Ausformuliert wird dies in Form von Kompetenzen, die erworben sein müssen, damit dieses Ziel als erreicht, bzw. der Standard als erfüllt gilt. Mittels Kompetenzmodell „...wird festgelegt, über welche Kompetenzen ein Schüler, eine Schülerin verfügen muss, wenn wichtige Ziel der Schule als erreicht gelten sollen. Sie stellen wichtige Dimensionen, Abstufungen und Entwicklungsverläufe von Kompetenzen dar.“ (Maag Merki, 2005, S. 12). Die Kompetenzen können als Vermittler zwischen Bildungszielen einerseits und konkreten Aufgabenstellungen andererseits verstanden werden.

Ebenso wie die Kompetenzen sind auch die Kompetenzmodelle wissenschaftliche Konstrukts. Während *Kompetenzmodelle* die Anforderungen benennen, deren Bewältigung von den Schülerinnen und Schüler erwartet wird, beschreiben *Stufenmodelle* den Aufbau der einzelnen Kompetenzen, so dass sich verschiedene Niveaus der Kompetenzerreichung bei den Schülerinnen und Schülern feststellen lassen (Klieme et al., 2003; Maag Merki, 2005). Dabei ist jede Kompetenzstufe „...durch kognitive Prozesse und Handlungen von bestimmter Qualität spezifiziert, die Schüler dieser Stufe bewältigen können, nicht aber Schüler auf niedriger Stufen.“ (Klieme et al., 2003, S. 22). Kompetenzmodelle können somit Aussagen über die Ausprägung und die Dimensionen von Kompetenzen machen. Mit passenden Aufgaben lassen sich diese überprüfen. Das Erreichen einer bestimmten Kompetenzstufe gibt Auskunft darüber, welche Handlungen und Operationen mit großer Wahrscheinlichkeit korrekt ausgeführt werden können (ebenda).

Kompetenzmodelle sind fachdidaktisch ableitbar und empirisch überprüfbar. Diese beiden Aspekte sind im Zusammenhang mit HarmoS bedeutsam. Einerseits ist die Modellentwicklung Aufgabe der Fachdidaktik. Zum anderen liegt gerade die bildungspolitische Anforderung von Bildungsstandards in deren empirischen Überprüfbarkeit. Für die Umsetzung des kompetenzorientierten Lehrens im Unterricht braucht es klare

Operationalisierungen der Lernziele und zusätzliche Angaben zu Messvorschriften und zur Testgestaltung.

2.3 Bildungsstandards und Lehrpläne

Die Entwicklung von Bildungsstandards wird die Notwendigkeit von Lehrplänen nicht aufheben. Die Funktion von Bildungsstandards und Lehrplan überlappen und ergänzen sich und dienen beide der Steigerung und der Steuerung der Qualität im Schulsystem. Beiden dienen die Bildungsziele und die Kompetenzmodelle als Grundlage.

Die Lehrpläne übernehmen eine Orientierungsfunktion. Sie sind inhaltsbezogen und definieren das Zusammenspiel der verschiedenen Fächer und Lernbereiche. Sie benennen Themen für die inhaltliche Gestaltung von Lehr- und Lernprozessen. Lehrpläne geben zudem den gesetzlichen Rahmen vor und legitimieren die Inhalte des schulischen Angebots. Immanent sind neben den Inhalten aber auch Gütekriterien und Hinweise auf den Prozess der Aneignung. Damit sind sie zur systematischen und zeitlichen Gliederung des Unterrichts ein wichtiges Mittel. Zwar zeigt die Forschung, dass Lehrpläne für den Unterricht nur wenig handlungsleitend sind. Für Criblez (2006) ist jedoch die begrenzte Unterrichtssteuerung durch Lehrpläne noch kein grundsätzlicher Einwand gegen sie. Viel mehr als für eine direkte Wirkung auf den Unterricht werden Lehrpläne für die genannten bestimmten Funktionen genutzt und sollten nach Oelkers und Reußner auch darauf ausgerichtet sein (Oelkers & Reußner, 2008).

Im Gegensatz zum Lehrplan sind Bildungsstandards kompetenzorientiert. Sie können weder die prozessuale Orientierungs- noch die zeitliche Steuerungsfunktion von Lehrplänen übernehmen (Klieme et al., 2003). Sie differenzieren sich aus den Stufen der Kompetenzanforderungen und bilden die Basis konkreter Testverfahren. Bildungsstandards decken nicht den ganzen Bereich schulischen Lernens ab. Entsprechend bedeutsam ist es deshalb, dass Lehrpläne Leistungsbereiche offen beschreiben. Sie gehen in diesem Sinne über Bildungsstandards hinaus.

Die Steuerungs- und Leitfunktion von Bildungsstandards muss mit der Orientierungsfunktion und den Inhalten der Lehrpläne gekoppelt werden. Ein Lehrplan muss anschlussfähig sein an Bildungsstandards und diese berücksichtigen oder gar übernehmen. Während der Lehrplan nach wie vor grundsätzlich inputorientiert ist, sind Bildungsstandards outputorientiert, da sie den Maßstab zur Beurteilung von Lernergebnissen markieren. Eine outputorientierte Sichtweise überlässt den Schulen die Freiheit, den Weg der Kompetenzerneuerung selbst zu gestalten. Gleichzeitig ist es evident, dass Bildungsstandards sich nur auf Leistungserwartungen beziehen können, die im Lehrplan bezeichnet sind und entsprechend im Unterricht gelehrt werden. Eine einseitige Ausrichtung auf Bildungsstandards läuft Gefahr, dass sich der Unterricht nur noch auf die Bildungsstandards bezieht; „teaching to the test“ und eine Marginalisierung der Lehrpläne und deren Orientierungsfunktion kann eine Folge sein.

2.4 Bildungsstandards und Qualitätsentwicklung in Schulen

Bildungsstandards sollen nach Klieme und Mitarbeitenden einen Einfluss auf die Gestaltung des Unterrichts und die Qualitätsentwicklung des Unterrichts und der Schule

haben (Klieme et al., 2003). Sie sollen ein Instrument für Lehrpersonen zur pädagogischen Schulentwicklung sein und mit dem Referenzrahmen auch der Qualitätssicherung dienen. Dies kann mit den Bildungsstandards erstmals eingefordert werden und entsprechend ist der Anspruch nachvollziehbar und verständlich. Dennoch ist es gerade dieser Durchgriff auf die Unterrichtsebene, welcher Unterstützung und Implementation braucht. Gemäß Erkenntnissen aus der Implementationsforschung kann ansonsten passieren, dass das Prinzip der Bildungsstandards unterlaufen wird, wie es im Rahmen der Entwicklung und Umsetzung von Standards unerwünscht ist. Daraus folgt letztlich, dass eine gezielte Implementation unabdingbar ist. Bildungsstandards müssen in die Arbeit in den Schulen und auch in die Aus- und Weiterbildung, Lehrplanarbeit, Schulaufsicht usw. einfließen⁷. Nur so kann bestärkt werden, dass Bildungsstandards ihren Einfluss auf die Gestaltung und die Qualitätsentwicklung des Unterrichts sowie der Schule haben werden.

Die Einflussnahme von Bildungsstandards auf die Schul- und Unterrichtsentwicklung lässt sich an zwei Zeitpunkten aufzeigen. Zum einen bieten die Bildungsstandards den Referenzrahmen dessen, was Schülerinnen und Schüler lernen sollen und sind in dieser Verwendung auf den Input bezogen. Zum anderen sollen Bildungsstandards aber auch den Maßstab vorgeben, wonach die Leistungen der Schülerinnen und Schüler empirisch geprüft werden können und bilden damit einen outputorientierten Bezugspunkt. Nur die Rückmeldung der Ergebnisse aus Leistungsprüfungen und deren Einbindung in den Qualitätszyklus der Schule und der eigenen Unterrichtsplanung kann überhaupt erst Wirkungen auf Ebene der Schule generieren. Systemsteuernde Elemente aus dem Monitoringprozess können zwar neue Rahmenbedingungen generieren, diese müssen jedoch auch wieder in den Schulentwicklungsprozess eingebunden werden. Dazu müssen die erforderlichen Rückmeldungen aus Leistungsprüfungen möglichst „schulnah“ erfolgen. Schulgenaue Daten über eine längere Zeit sind unumgänglich.

2.5 Kompetenz- und Leistungserfassung und Überprüfung: Tests

Bildungsstandards können nur wirksam werden, wenn die Leistungen der Schülerinnen und Schüler auch überprüft werden und die Rückmeldungen den Lehrpersonen und den Schulen für ihre weitere Schul- und Unterrichtsentwicklung zur Verfügung stehen. Im Zusammenhang mit Bildungsstandards stehen dabei in erster Linie standardisierte Tests, d. h. Tests, die extern zusammengestellt und nach einem vorgegebenen Raster korrigiert und bewertet werden, im Zentrum⁸.

Die Testaufgaben sind eine Umsetzung der Bildungsstandards in überprüfbare Aufgabenstellungen und stehen damit wie bereits erwähnt im Kontext von Kompetenzmodellen und Bildungszielen (vgl. Abbildung 2.1, S. 18). Die aus den Bildungsstandards generierten Aufgabenstellungen müssen die Kompetenzen der Schülerinnen und Schüler

⁷ In der Schweiz sind diese Unterstützungsleistungen jedoch nicht Inhalt der Entwicklung der Bildungsstandards, sondern liegen in der Kompetenz der Kantone oder Sprachregionen.

⁸ Dies heisst nicht, dass nicht auch fachdidaktisch gute Musteraufgaben dazu beitragen können, dass Lehrpersonen bei der Erstellung eigener Tests vermehrt Aufgaben verwenden, welche die Kompetenzen der Schülerinnen und Schüler prüfen. Dies allein ist jedoch nicht ausreichend (Altrichter, 2008).

empirisch zuverlässig erfassen, eine Aussage über das Leistungsniveau ermöglichen sowie professionellen Qualitätsmaßstäben genügen (Klieme et al., 2003).

2.5.1 Das meritokratische Prinzip der Schule

Während noch vor 80 Jahren der bloße Schulbesuch eine entscheidende Wirkung auf die Berufslaufbahn hatte, wird seither der *erfolgreiche* Schulbesuch zu einem fast zwingenden – aber nicht einmal dieser zu einem hinreichenden – Indiz für eine erfolgreiche Berufslaufbahn (Grünig, Kaiser, Kreitz, Rauschenberger, Rinninsland, 1999). Wenn also nicht mehr die Zugehörigkeit zu einem Schultypus ausreichend ist, muss die schulische Leistung des Einzelnen geprüft werden. Schriftliche Leistungsüberprüfungen scheinen hier das adäquate Instrument zu sein, da alle Schülerinnen und Schüler mit denselben zeitlichen Ressourcen, dieselben Aufgaben zu lösen haben und hinterher ein schriftliches Produkt vorliegt. Die Korrektur der Lehrpersonen lässt sich auch Jahre später noch ausweisen.

Der schriftliche Leistungsnachweis bedeutet eine juristische Absicherung, die heute mit dem zunehmenden Einfluss von Leistungsnachweisen auf die weitere Laufbahnplanung auch an Bedeutung gewinnt. Lehrpersonen müssen die Leistungen der Schülerinnen und Schüler nachvollziehbarer machen und objektiver begründen. Das Ziel soll eine herkunftsunabhängige, kompetenzorientierte Beurteilung sein. Dass dieses Prinzip der Meritokratie in den Schulen aber noch bei weitem nicht erreicht ist, wird in zahlreichen Untersuchungen immer wieder bestätigt (z.B. PISA; TIMMS; Kronig, 2007).

Obwohl in den 70er Jahren des letzten Jahrhunderts die Diskussion über den Sinn von Leistungsprüfungen nochmals aufflammte, und trotz der bekannten Schwierigkeiten einer gerechten Bewertung von Leistungen, stellt kaum jemand die schulische Leistungsmessung grundsätzlich in Frage. Gerade auch mit dem Druck aus der Arbeitswelt und der nachgewiesenen Verletzung des meritokratischen Prinzips sind Formen des Leistungsnachweises notwendig, die den Anforderungen besser gerecht werden können. Standardisierte Leistungsmessungen können hier einen Beitrag leisten. Es besteht aber auch die Gefahr, dass solche Instrumente zu „Universalheilmitteln“ hochstilisiert werden und andere Formen der Beurteilung ungerechtfertigt überdecken.

Mit standardisierten Leistungstests wird zudem direkt in die Berufsausübung der Lehrpersonen Einfluss genommen. Lehrpersonen können das als Eingriff in ihre berufliche Kompetenz wahrnehmen und sehen ihre objektivierte Leistungsbeurteilung in Frage gestellt. Standardisierte Leistungsmessungen können aber auch eine Entlastung für die Lehrpersonen bedeuten. Die Gefahr eines Referenzgruppenfehler durch eine Bewertungs nivellierung aufgrund der Klassenzusammensetzung (Kronig, 2007; Trautwein & Baeriswyl, 2007) wird geschmälert.

Die Diskussion um standardisierte Tests wird international grundsätzlich kontrovers diskutiert (Müller & Silver, 2006). In allen diesen Diskussionen um den Nutzen standardisierter Leistungsnachweise wird jedoch kaum thematisiert, wer die Definitionsmacht über die zu prüfenden Inhalte inne hat. Während Kritiker bezweifeln, dass das Messen von schulischer Leistung und Bildung überhaupt möglich sei, ist mit Leistungstests zudem sicher noch nichts darüber gesagt, ob die richtigen Inhalte gelehrt und überprüft werden und welche Maßnahmen für die Schülerinnen und Schüler die Ergebnisse sol-

cher Leistungstests auslösen sollen.

2.5.2 Kriterien der Testentwicklung

Werden Inhalte gelehrt und gelernt, kann es nur im Interesse aller Beteiligten sein, auch auszuweisen, wie erfolgreich dieser Prozess verlaufen ist. Dass dies in einer adäquaten Form geschehen muss, ist evident. Bildungsstandards und Kompetenzmodelle werden die Grundlage für die kriteriumsorientierte Leistungsmessung sein, womit eine wichtige Entscheidung der Testentwicklung bereits gefällt ist. Ob flächendeckend oder nur eine Stichprobe getestet wird, ob die Ergebnisse nach Teilkompetenzen differenziert werden, ob alle Schülerinnen und Schüler die gleichen Aufgaben lösen oder das Verfahren der Aufgabenrotation gewählt wird, ob die Tests für alle Schulstufen gelten oder ein adaptives Verfahren gewählt wird, sind weitere Fragen, die bei der Testentwicklung entschieden werden müssen (Klieme et al., 2003). Während für das Systemmonitoring nicht zwingend alle Schülerinnen und Schüler alle Aufgaben lösen müssen und für die aggregierte Dateninterpretation dies ausreicht und sogar eine breitere Abdeckung des Spektrums der erfassten Leistungen ermöglicht, ist dies jedoch für eine Individualdiagnostik nicht ausreichend.

Die Qualität der Testentwicklung hat sich in den letzten Jahren verbessert; einerseits aus dem Bedürfnis, mehr und „besseres“ Wissen zu generieren, andererseits sind heute Auswertungsmethoden möglich, die auf hohen Rechenleistungen beruhen, die genauere Aussagen zu den Leistungen ermöglichen als früher. Davon unabhängig bleiben bedeutsame Merkmale bestehen, welche Anforderungen an Tests, die die Schul- und Unterrichtsentwicklung steuern sollen, beschreiben. Baker nennt hierzu:

- Der Test muss erfassen, dass der gute Unterricht den Unterschied macht
- Hohe Testqualität
- Längsschnittmessung
- Klare und exklusive Ziele/Standards
- Evidenz, dass der Test für verschiedene Zwecke und jede Subgruppe von Schülerinnen und Schüler geeignet ist (Baker, 2004)

Ebenso bleiben die Testgütekriterien Validität, Objektivität und Reliabilität für alle Tests bestehen. Ergänzend dazu erwähnen Heller und Hany (Heller & Hany, 2002) das Kriterium der Normierung im Sinne eines anerkannten Maßstabs, woran die Ergebnisse verglichen werden können, das Verhältnis von Aufwand und Erkenntnisgewinn (ökonomisches Kriterium), die Verhältnismäßigkeit der Datenerhebung im Hinblick auf den Nutzen des Erkenntnisgewinns, Fairness und ethische Implikationen.

2.5.3 Arten von Leistungsmessung

Leistungsmessungen erfüllen unterschiedliche Funktionen, was teilweise unterschiedliche Arten der Testentwicklung, Zusammenstellung, Durchführung und Auswertungen erforderlich macht. Die Funktion der Leistungsmessung bestimmt die Organisationsprinzipien der Testentwicklung (Klieme et al., 2003). Dementsprechend ist es auch nicht möglich, die Güte der Testentwicklung allgemein zu bestimmen, sondern auch

diese ist von der Funktion der Leistungsmessung abhängig. Mit Blick auf die Umsetzung von Bildungsstandards wird auf die Darstellung in Anlehnung an Scheerens, Glas und Thomas (2003) in Kombination mit Klieme und Mitarbeitenden (2003) Bezug genommen. Während Klieme und Mitarbeitende die drei Grundformen (System-)Monitoring, (Schul-)Evaluation und Förderdiagnostik mit Blick auf „was ist es“ unterscheiden⁹, differenzieren Scheerens und Mitarbeitende mit Rechenschaft (accountability), Entwicklung (improvement) und Zulassung (accreditation) danach, „wofür die Daten erhoben werden“. Die Übersicht von Scheerens und Mitarbeitenden zu Monitoring und Evaluation unterscheidet zudem die Datengrundlagen:

- Test- und Assessment-Daten
- Administrative Daten und Statistik
- Systematische Befragungen und Reviews

Bezogen auf die Arten von Leistungsmessung sind in Tabelle 2.1 statistische Daten nicht berücksichtigt. Befragungen und Reviews, bzw. Prozessevaluationen sind Teil der Schulevaluation, die bis anhin jedoch ohne Einbezug von Leistungsdaten erfolgte. Es wird zudem unterschieden zwischen Referenztests als Überbegriff für Tests, die sich auf die Kompetenzmodelle und Bildungsstandards abstützen und der spezifischen Form von Referenztest, die Lernstandserhebungen, die standardisiert sind und für die Individualdiagnostik und individualisierte Förderung der Schülerinnen und Schüler genutzt werden können. Klassenarbeiten und Prüfungen schließlich beschreiben Tests, die von den Lehrpersonen entwickelt und eingesetzt werden.

Tabelle 2.1: Leistungs- und Qualitätsmessung und –beurteilung in Schulen (eigene Darstellung in Anlehnung an Scheerens et al., 2003 und Klieme et al., 2003)

	Monitoring	Evaluation (spezifisch)	Individualdiagnostik
Schulsystem/ Kanton	1. <u>E: Internationale Leistungsmessungen (PISA, TIMSS...)</u> 2. <u>E & R: Nationales, regionales, kantonales Bildungsmonitoring</u>	3. <u>E & R: Schulübergreifende (Programm)evaluationen, kantonale Untersuchungen, Lernstandsmessungen</u>	
Einzel- schule		4. <u>E: interne Evaluation, Selbstevaluation, Netzwerk mit Schulübergreifendem Vergleich von Referenztests¹⁰, Vergleichsarbeiten</u> 5. <u>R: externe Schulevaluation</u>	
Lehr- person		6. <u>E: Referenztests mit dem Ziel der Evaluation der eigenen Beurteilungspraxis (z.B. Klassencockpit)</u> 7. <u>R: Mitarbeiterbeurteilung</u>	
Schüler			8. <u>E: Referenztests wie Klassencockpit, Check 5, Check 8, Parallelarbeiten, Vergleichsarbeiten, Lernstandserhebungen</u> 9. <u>E & R: Klassenarbeiten, Prüfung</u>

⁹ Die Überprüfung der Kompetenzmodelle wird der Testentwicklung zugeordnet (Klieme et al., 2003)

¹⁰ Die aus HarmoS (Kompetenzmodelle und Bildungsstandards) und weiteren Referenzrahmen (Lehrpläne) abzuleitenden Instrumente zur Überprüfung der Kompetenzen der Schülerinnen und Schüler (namentlich: Referenztests) sollen sowohl für die Systemevaluation wie auch für die individuelle Standortbestimmung der Schülerinnen und Schüler und die entsprechende Förderplanung entwickelt werden

			10. <u>S: Zulassungstests, Schulabschlussprüfungen, Leistungstests als Bestandteil für Selektionsentscheidungen, zentrale Abschlussprüfungen</u>
--	--	--	--

Legende: E = Entwicklung, R = Rechenschaft, S = Selektion, Zulassung, unterstrichen = standardisiert, bzw. teilweise standardisiert

Monitoring

Für die zu entwickelnden Bildungsstandards im Rahmen von HarmoS ist auf nationaler Ebene die Funktion des Monitorings vorgesehen (Tabelle 2.1, erste Spalte). Die Rechenschaftsfunktion wird dann wirksam, wenn aufgrund der Ergebnisse Maßnahmen und Sanktionen ausgelöst werden und die Untersuchung zu Evaluationszwecken genutzt wird, was eine entsprechend ausreichende Stichprobe und die Berücksichtigung von Kontextfaktoren voraussetzt. Klieme et al. (2003) betonen ausdrücklich, dass die Tests zur Überprüfung der Bildungsstandards nicht zu Selektionszwecken missbraucht werden dürfen und raten auch davon ab, die Tests in den Abschlussklassen durchzuführen.

Bildungsmonitoring gibt auf der Ebene des Schulsystems eine Vielzahl von Informationen über die Effektivität der Maßnahmen an Schulen. Dabei lösen nicht alle Schülerinnen und Schüler zwingend alle und dieselben Aufgaben, da dies für eine aggregierte Dateninterpretation nicht notwendig ist und eine breite Abdeckung des Spektrums der erfassten Leistungen eher interessiert. Erlaubt es die Stichprobengröße, sind Auswertungen nach unterschiedlichen Schülergruppen und Teilpopulationen möglich. Monitoringdaten sind auf wiederkehrende Erhebungen ausgerichtet und sollen das Beschreiben von Entwicklungen ermöglichen. Auf einem hohen Aggregatsniveau können Erhebungen zu Monitoringzwecken auch eine evaluative (bewertende) Funktion einnehmen, beispielsweise im internationalen Vergleich. Dass die reduzierte Aufgabensammenstellung des Monitorings für eine fundierte Einschätzung des Leistungsprofils der einzelnen Schülerin oder des einzelnen Schülers ungenügend ist, erscheint plausibel. Standardisierte Datenerhebungen zum Zweck des Monitorings geben Hinweise darauf, wie Leistungserwartungen erfüllt werden (Wie viele Schülerinnen und Schüler erreichen Basisstandards? Wie gestaltet sich die Leistungsverteilung über die Stichprobe hinweg?). Aus Tests zum Zweck des Monitorings können Normen oder Zielsetzungen abgeleitet werden, die für weitere Untersuchungen als Referenzwerte dienen können.

Evaluation

Im Gegensatz zum Monitoring sind die Ziele von Evaluationen spezifischer. Ergebnisse aus Evaluationen lassen Rückschlüsse auf die Wirkung von schulischen Programmen oder Maßnahmen auf der Unterrichtsebene zu. Der Begriff der Evaluation reservieren Klieme und Mitarbeitende für „den Fall, dass der Erfolg einer bestimmten Maßnahme bzw. die Leistungsfähigkeit einer einzelnen Institution (z.B. einer Schule) zu beurteilen ist.“ (Klieme et al., 2003, S. 100). Evaluationen sollen Schulen ein möglichst differenziertes Feedback zu ihren Leistungen oder ihren Programmeinsatz liefern. Möglichst

angepasst an die Ziele der Institution sollen entsprechend die Evaluationsinstrumente sein. Mit dieser Differenzierung von Monitoring und Evaluation wird offensichtlich, dass gleichzeitige Datenerhebungen für beide Funktionen schwierig sind, was aber nicht bedeutet, dass nicht einzelne Tests oder Aufgaben für beide Funktionen genutzt werden können bzw. von derselben Stelle entwickelt werden könnten. Im Kontext des Qualitätszirkels innerhalb der Schulentwicklung können Evaluationen sowohl zu Beginn (IST-Zustand) wie auch zur Überprüfung von Programmen eingesetzt werden. Das Konzept zur Nutzung von Tests auf der Ebene der Schule und damit für die Evaluation der Einzelschule ist in der Schweiz zurzeit sehr unterschiedlich konkretisiert und stark an die Steuerungsvorstellungen der jeweiligen kantonalen Regierungen, bzw. an deren bisherigen Entwicklungen zur Qualitätssicherung geknüpft.

Die Evaluation von Lehrpersonen ist die am wenigsten ausgeprägtesten und am kontroversesten diskutierte Form der Leistungsbeurteilung (vgl. Tabelle 2.1, S. 28, Nr. 7). Hier gilt mehrheitlich die input-kontrollierte Qualifikation der Lehrpersonen. Hat die Lehrperson einen formalen Abschluss erreicht, ist sie nach wie vor in ihrem Handeln in der Klasse weitgehend „unbeobachtet“. Neue Formen der Mitarbeiterbeurteilung durch die Schulleitung oder Formen des kollegialen Feedbacks, 360 Grad-Feedback usw. evaluieren zwar zunehmend – je nach Kanton in unterschiedlich verbindlicher Form und mit unterschiedlichen Maßnahmen – die Arbeit und die Qualität der Lehrperson. Im deutschsprachigen Raum wird bislang die Beurteilung der Lehrpersonen aber nie in Beziehung mit den Leistungen der Schülerinnen und Schüler vorgenommen. Aus Sicht der EDK wird dies auch weder gewünscht noch angestrebt. Angesichts der laufenden Entwicklungen jedoch wird es auch zunehmend schwieriger zu begründen. „This traditional state of affairs is slowly eroding under the influence of a higher sensitivity to externally felt needs for change and adaption in education and as a consequence of decentralization policies. The combined impact of these influences is a higher scrutiny concerning the qualifications and actual performance of teachers.“ (Scheerens, Glas & Thomas, 2003, S. 50)

Individualdiagnostik

Bei Leistungserfassungen mit dem Ziel der Individualdiagnostik werden die Kompetenzen der Schülerinnen und Schüler detailliert erfasst. Aus den Ergebnissen können individualisierte Förderpläne entwickelt werden (die Daten werden zu Beginn oder im Verlauf einer Lernsequenz erhoben) oder sie dienen als Rückmeldung am Ende einer Lernsequenz zur Ergebnissicherung, allenfalls auch für die Selektion, bzw. Zugangsbeurteilung.

Häufig spielt Individualdiagnostik im Gegensatz zum formellen Einsatz von Evaluations- und Monitoringverfahren eine informellere Rolle und ist in der täglichen Arbeit der Lehrpersonen integriert. Individuelle Lernstandserhebungen sind der Ausgangspunkt jeder Förderplanung. Leistungsüberprüfungen am Ende einer Lernsequenz entsprechen den Klassenarbeiten, die als Grundlage für die Beurteilung der Schülerinnen und Schüler und auch für die Zeugniserstellung dienen.

Stärken standardisierter Leistungsmessung

Die Grundvoraussetzung für die Akzeptanz von standardisierten Leistungsmessungen liegt nach Rolff (2002) in der Frage des Nutzens von standardisierten Leistungstests für die alltägliche pädagogische Arbeit begründet. Standardisierte Leistungsmessungen erhöhen die Transparenz der Aussagen bei den geprüften, ausgewählten Kompetenzen. Lehrpersonen vermitteln sie eine objektivierte Fremdbeurteilung über den Leistungsstand der Klasse und erhöhen die Sensibilisierung für die Wahrnehmung der Schulqualität durch die Gegenüberstellung mit vergleichbaren Schulen. Die Ergebnisse zeigen den Förderbedarf auf und können so nicht nur zur individualisierten Förderplanung sondern auch zur Optimierung des Unterrichts beitragen (Oelkers & Reußer, 2008). Für Schülerinnen und Schüler, Eltern Behörden, Öffentlichkeit schaffen sie Orientierung. Je kontextsensibler dabei ein Test ist, desto höher ist der diagnostische Wert und desto besser auch seine Akzeptanz. Eine wesentliche Voraussetzung für die Nutzung von Daten aus Leistungsmessung ist eine adäquate Rückmeldung der Testergebnisse. Sie muss die Lehrpersonen dabei unterstützen, Rückmeldungen als hilfreiche Informationsquelle wahrzunehmen, sie zu analysieren, daraus Maßnahmen zu entwickeln und diese nach der Umsetzung auch auf deren Wirkung zu überprüfen (Schneewind, 2006). Aus ökonomischer Sicht lassen sich weitere Stärken ausmachen: Testbasierte Leistungsmessung ist im Vergleich zu prozessorientierten Verfahren relativ kostengünstig, sie kann extern von Fachleuten für eine große Zahl Schülerinnen und Schüler entwickelt werden, womit auch die Qualität der Tests steigt. Zudem sind die Ergebnisse vergleichbar und können auf verständliche Weise öffentlich dargestellt werden. Mit Blick auf die Evidenz aus der Forschung zur Fehleranfälligkeit von Lehrerurteilen und der sozialnormorientierten Beurteilung in Klassen (Kronig, 2007; Trautwein & Baeriswyl, 2007), die nicht den tatsächlichen Leistungen der Schülerinnen und Schüler entsprechen, müssen standardisierte, curricular validierte Schulleistungsmessungen notwendigerweise zum Methodeninventar der Schule gehören. Um der Gefahr der Fehl- und Überinterpretation entgegenzutreten, sind jedoch professionelle Qualitätsmaßstäbe bei der Testentwicklung und dem Einsatz zu beachten (Heller & Hany, 2002; Klieme et al., 2003). So kann mit der Entwicklung von Referenztests an einer zentralen, professionellen Stelle dem kritischen Argument begegnet werden, die Tests seien qualitativ ungenügend.

Rechenschafts- und Entwicklungsfunktion

Leistungsmessungen, die der Rechenschaftslegung dienen, sind zwingend eine Form der summativen Evaluation. D. h. sie bilanzieren *am Ende* der Lernsequenz, welche Leistungen eine Einheit – Klasse, Schule, Kanton – erbringt. Standardisierte Tests, die der Rechenschaft dienen, müssen Konsequenzen nach sich ziehen. Dies können Zulassungen, Zertifizierungen, Unterstützung, weitere Maßnahmen o.ä. umfassen. Als eine besondere Form der Rechenschaftslegung auf der individuellen Ebene der Schülerinnen und Schüler können Leistungstests bezeichnet werden, deren Ergebnisse für die Zuweisung und Zulassung zu anschließenden Lehrgängen, Schulstufen genutzt werden und damit eine Berechtigungs- und Zulassungsfunktion haben (vgl. Tabelle 2.1, Nr. 10). Im Verständnis von Klieme und Mitarbeitenden (2003) sollen Bildungsstandards und deren Umsetzung ausschließlich der Qualitätsentwicklung von Schulen, Schulsystemen und allenfalls der Förderung von Schülerinnen und Schüler dienen.

Eine zentrale Zertifizierung – „Examinierung“ (Klieme et al., 2003, S. 84) – soll davon ausgenommen sein.

Die Entwicklungsfunktion von Leistungsmessung bezieht sich im Gegensatz zur Rechenschaftsfunktion auf eine formative Evaluation (Scriven, 1967). Es werden Daten erhoben, die den IST-Zustand aufzeigen und auf deren Grundlage die Förderplanung erfolgt und neue Zielsetzung formuliert werden.

Für die Umsetzung der Basisstandards im Projekt HarmoS wird im Umsetzungsbeschluss ausdrücklich vermerkt, dass die Basisstandards weder als Schulranking noch zur Beurteilung der Lehrpersonen genutzt werden dürfen. Es ist entsprechend nicht vorgesehen, dass die Lehrpersonen Rechenschaft ablegen, wohl aber das Schulsystem als Ganzes.

2.6 Kritik an Bildungsstandards

Die Kritik an Bildungsstandards ist umfangreich: International und auf den verschiedenen Ebenen des Schulsystems werden seit langem unterschiedliche Bedenken zu und Annahmen über die Wirkung von Bildungsstandards geäußert. Ohne im folgenden Kapitel alle Nuancen und Ausprägungen thematisieren zu können, soll exemplarisch die Variation der Kritik aufgezeichnet werden. Es ist naheliegend, dass die Akteure, die in die Umsetzungsplanung von Bildungsstandards involviert sind, diese Kritikpunkte kennen und wenn möglich in ihrer Implementationsstrategie berücksichtigen müssen, wenn unerwünschte Nebeneffekte möglichst vermieden werden sollen. Die Unklarheit der Begriffe und Funktionen erschweren jedoch eine sachliche Diskussion über Standards, bzw. lassen Spekulationen zu, wenn von den Akteuren, welche die Definitionsmacht haben, die spezifischen Bezeichnungen und Funktionen nicht klar kommuniziert werden (Müller & Silver, 2006¹¹).

Klieme und Mitarbeitende ordnen die Kritik an Bildungsstandards hinsichtlich drei Dimensionen (Klieme et al., 2003). Die Kritiken und Einwände sind nach Ansicht der Autoren ernsthaft zu prüfen, dürfen jedoch nicht als systematische Ablehnung von Bildungsstandards, Kompetenzmodellen oder kerncurricularer Arbeit missverstanden werden.

Sie unterscheiden drei Grundrichtungen:

1. Legitimationsdefizit

Wenn über Bildungsstandards gesprochen wird, soll und darf die Diskussion über Normen, politische und moralische Legitimation nicht übersprungen werden, auch Fragen der Bildungsgerechtigkeit, individualisierten Förderung und Zukunft der Schule müssen berücksichtigt werden. Diese pädagogische Funktion von Bildungsstandards, die Frage danach, wer die Inhalte definiert, wird in HarmoS allerdings kaum gestellt.

2. Reduktionismusvorwurf

Mit dem Reduktionismusvorwurf wird einerseits ebenfalls auf die Gefahr der Verkür-

¹¹ Müller und Silver verweisen zur Illustration auf die American Federation of Teachers. Sie haben 1995 in ihrem Report darauf hingewiesen, wie unterschiedlich die Auffassungen zu Standards und deren Nutzen seien. Eine Feststellung, welche auch fünf Jahre später erneut moniert wurde.

zung einer inhaltlichen Zieldiskussion hingewiesen. Zudem wird kritisiert, dass sich die Qualitätskriterien an der Messbarkeit orientieren. Weil nicht alle wesentlichen Inhalte messbar, bzw. operationalisierbar sind, besteht die Gefahr, dass bildungspolitisch und pragmatisch diesen messbaren Dimensionen eine zu große, bzw. sogar ausschließliche Bedeutung zugesprochen wird.

3. Vorwurf der Vereinheitlichung und Nivellierung

Individuelle Prozesse werden mit Bildungsstandards bezüglich Tempo sowie Definition und Akzeptanz der Ergebnisse vereinheitlicht. Diese Standardisierung gilt sowohl im Hinblick auf die Schülerinnen und Schüler wie auch auf die verschiedenen Schularten. Es wird kritisiert, dass Mindeststandards in Schulformen für Schülerinnen und Schüler mit erweiterten Ansprüchen zu wenig hohe Ansprüche stellen würden, gleichzeitig aber auch nicht genügen, um Rücksicht zu nehmen auf besondere Lebenslagen und Probleme.

Die Systematisierung wie sie Klieme und Mitarbeitende vornehmen, verweist auf Kritik-Aspekte welche die bildungstheoretische Ebene der Standards betreffen. Fend merkt dazu an, dass Bildungsergebnisse nicht „hergestellt“ werden können. Lehren ist „Arbeit am Menschen“ und damit immer an die Arbeit von Lehrendem und Lernendem gebunden (Fend, 2008, S. 72ff). Diese lässt sich nicht mit Leistungsmessungen abschließend beurteilen. Zudem ist die Interpretation von Ergebnissen sowohl bildungspolitisch wie auch pädagogisch brisant. Wie Rolff (2002) verweist zudem auch Fend auf die pragmatische Frage nach dem Nutzen-Kosten-Verhältnis. In diesem Zusammenhang und in Bezug auf die inhaltliche Festlegung schlägt Fend vor, als „Abkürzung“ bei der Festlegung, was Kindern können sollen, die praktischen Erfahrungen der Lehrpersonen einzubeziehen und damit kompliziert entwickelte Kompetenzmodelle pragmatischer zu erstellen (Fend, 2008).

Im Zusammenhang mit der Umsetzung von Bildungsstandards sind es vor allem die Lehrpersonen, welche Bedenken vorbringen und den Einsatz von Bildungsstandards und standardisierter Leistungsmessung kritisch beurteilen. Herr Amstutz (vgl. Kapitel 14) erwähnt im Gespräch folgende drei Formen der Kritik:

- Grundsätzliche Kritik: Bildungsstandards bringen für die Qualitätsentwicklung und –sicherung in den Schulen keinen Mehrwert. Standardisierte Leistungsmessung widerspricht dem Professionsverständnis der Lehrpersonen. Bisher wurde das Bildungswesen ausschließlich über Inputs gesteuert, die Messung von Prozess- und Outputleistungen ist neu und mit Unsicherheiten verbunden. Viele Lehrpersonen nehmen vergleichende Schulleistungstests als Störung und Bedrohung wahr.
- Kritik an Wirkung und Umsetzung von Bildungsstandards und Tests: Die Test werden zu unzulässigen Bewertungen der Lehrpersonen missbraucht. Nicht der Einsatz der Bildungsstandards, aber die daraus entstehenden Konsequenzen werden kritisiert. Es kann eine Existenzangst im Hinblick auf eine Lehrpersonenbeurteilung aufgrund von Leistungsdaten entstehen. Diese Form der Beurteilung würde das Technologiedefizit der Schule nicht berücksichtigen (Rolff, 2002). Die Lehrpersonen befürchten, dass die Überprüfung der Standards für Schulrankings missbraucht wird.

- Technische Kritik: Es ist nicht möglich, Tests zu entwickeln, welche den Anforderungen an eine Überprüfung der Bildungsstandards genügen. Tests können weder die Kompetenzen noch die Fertigkeiten der Schülerinnen und Schüler adäquat abbilden. Es braucht neben Tests andere Verfahren der Zielüberprüfung.

Im Hinblick auf mögliche unerwünschte Wirkungen von Bildungsstandards werden vor allem die Gefahr des Schul- und Lehrpersonenrankings genannt. Ungeklärte Fragen der Funktion von Standards schüren in der Diskussion um das Monitoring die Befürchtung eines „Testoverkills“ an den Schulen. „teaching to the test“ ist zum Unwort in der Standarddiskussion avanciert. Diese Ängste dürften vor allem aufgrund von Informationen aus anderen Ländern geschürt werden, in denen die Standards zu einem hochqualifizierenden Instrument sowohl für die Schulen wie auch für die Schülerinnen und Schüler (high-stake-testing) geworden sind. Aus den USA beispielsweise ist bekannt, dass die Überprüfung der Standards dazu geführt hat, dass Schülerinnen und Schüler vermehrt in Spezialklassen eingeteilt werden, damit deren Ergebnisse bei den Tests nicht mitberücksichtigt werden müssen und damit die Ergebnisse der Schule erhöht werden können (Müller & Silver, 2006).

Große Unklarheit herrscht nach wie vor bei der rechtlichen Regelung der Datennutzung und Freigabe. Dass es hierzu detaillierte Abklärungen braucht, ist Konsens. Ob und wie oder auf welchem Aggregatsniveau Daten der Schülerinnen und Schüler, Schulen oder Gemeinden freigegeben werden müssen, ist in der Schweiz zurzeit noch nicht abschließend geklärt. Bezüglich der Dateninterpretation wird befürchtet, dass aufgrund einzelner Testreihen fälschlicherweise Schlüsse auf Entwicklungen gezogen würden, für welche es zwingend Längsschnitte brauchen würde.

Obwohl der Datenrückmeldung an Schulen und der Nutzung der Ergebnisse für die weitere Schulentwicklung in den letzten Jahren vermehrt Aufmerksamkeit geschenkt wurde (z.B. Kuper & Schneewind, 2006; Rolff, 2001), zeigen Untersuchungen, dass nur wenige Erkenntnisse in die weitere Schulentwicklung einfließen. Standardisierte Leistungsmessungen auf der Ebene des Monitorings haben nur eine begrenzte Aussagekraft für die Einzelschulen. Für die Individualdiagnostik der Schülerinnen und Schüler sind andere, dafür vorgesehene Tests (Referenztests) notwendig. Die Rückmeldungen wurden bisher aber nur wenig in den Entwicklungsprozess der Schule eingebunden.

Eine Zurückhaltung gegenüber Bildungsstandards ist vorhanden. Sie bezieht sich aber weniger auf die Bildungsstandards als solches, sondern eher auf die Ungewissheit, wie diese Standards im Rahmen von HarmoS in der Schweiz letztlich eingeführt werden. Verständlich erscheint es in diesem Kontext, dass das Festhalten am Bekannten, oftmals auch Bewährtem, stärker ist als die motivierte Auseinandersetzung mit Neuem. Die Schule musste in den letzten Jahren zahlreiche, umfassende Veränderungen übernehmen. Neues ist immer mit einem Initialaufwand verbunden. Die Reformfreudigkeit scheint bei vielen Lehrpersonen gesättigt. Für die Umsetzung von HarmoS und die Akzeptanz der Bildungsstandards im Besonderen wird eine wesentliche Herausforderung darin bestehen, die Lehrpersonen von deren Nutzen zu überzeugen, ihnen Möglichkeiten zu zeigen, wie sie Bildungsstandards in ihrer beruflichen Praxis einbinden können und Unterstützung anzubieten, damit sie allfällig notwendige Nachqualifizierungen für den Umgang mit zielorientiertem Lehren und Lernen niederschwellig erlan-

gen können.

2.7 Fazit

Leistungsmessung und -beurteilung hat eine lange Geschichte in der Entwicklung der Schule. Die Qualifikationsfunktion ist inhärenter Teil der Schule, auch wenn die Begrifflichkeiten nicht immer einheitlich verwendet werden und verschiedene Akzentuierungen auszumachen sind.

Zur Überprüfung der Leistung von Schülerinnen und Schülern werden verschiedene Formen der Leistungsprüfung eingesetzt. Diese Tests können zudem unterschiedliche Funktionen erfüllen. Die Entwicklung von Kompetenzmodellen ist für die Schweiz eine Novität. Daraus können spezifische, auf Kompetenzen ausgerichtete Lernzielbeschreibungen erfolgen. Damit ist eine differenziertere Form der Förderplanung möglich. Doch sind standardisierte Leistungsmessungen ungewohnt. Das Schulsystem wurde bislang vorwiegend inputgesteuert. Lehrpersonen sind gegenüber dieser ungewohnten, outputorientierten Rückmeldung über die Leistung der Schule eher skeptisch eingestellt. Im internationalen Vergleich lässt sich diese Zurückhaltung auch in verschiedenen Ländern zu Beginn der Entwicklung von Standards nachzeichnen (Klieme et al., 2003). Die Akteure des Schulsystems verbinden mit den Bildungsstandards verschiedene, bisweilen diffuse Vorstellungen. So befürchten einige Lehrpersonen eine Standardisierung und Überwachung ihrer Arbeit, Akteure der kantonalen Verwaltungen eine Zentralisierung der Bildung oder Eltern eine Einmischung in ihren Erziehungsauftrag.

Diese Befürchtungen werden nicht durch die Existenz von Bildungsstandards ausgeräumt werden können, sondern höchstens durch eine sinnvolle und effektive Einbindung von Basisstandards in die Qualitätsentwicklung und –sicherung des Schulsystems. Zurzeit kann aber niemand sagen, was dies konkret bedeuten wird.

Steuerungswissen wird als hilfreich erachtet und gewünscht. Doch bedingt dies einerseits das Wissen über erbrachte Leistung, Wissen über die Bedingungen die zu dieser Leistung führen und das Wissen darüber, wie diese Bedingungen hergestellt werden können. Erst dann können auch Maßnahmen vorgeschlagen werden. Ungeachtet alledessen müssen sich alle Beteiligten immer bewusst bleiben, dass Basisstandards lediglich einen beschränkten, überprüfbaren Teil der fachlichen Leistungen abdecken können.

3. Theoretischer Zugang und Gesamtzusammenhang

3.1 Einleitung

Schule als öffentliche Einrichtung ist dem gesellschaftlichen Wandel unterworfen. Im Gegensatz zu früher haben sich aber die Menge und die Geschwindigkeit der Veränderungen in den letzten Jahrzehnten vergrößert. Eine bedeutsame Veränderung im Schulsystem ist die Entwicklung von Bildungsstandards. Was bedeuten die Entwicklung, die Einführung und die Umsetzung von Bildungsstandards für die Schule? Abschließende Antworten auf die Fragen sind in dieser Allgemeinheit und zum momentanen Zeitpunkt nicht möglich. Bereits Hypothesen und damit eine Annäherung an die Thematik setzt voraus, dass ein Verständnis darüber vorhanden ist, wie Schule, das Schulsystem und das Bildungssystem „funktionieren“.

Zentrale Themen sind

- *Qualitätsentwicklung*: Mit der Umsetzung von Bildungsstandards sollen letztlich Verbesserungen im Kernbereich des Unterrichts erreicht und die Leistungen der Schülerinnen und Schüler verbessert werden.
- *Rechenschaftslegung*: Um Steuerungswissen zu gewinnen und die Leistungen der Schülerinnen und Schüler und der Schule zu verbessern, ist die Überprüfung des Gelernten notwendig. Standardisierte Tests sind dabei die Voraussetzung für Vergleichbarkeit. Die Outputsteuerung und datenbasierte Qualitätsentwicklung wird durch Standardisierung erst möglich, aber auch nötig¹².
- *Vernetzung*: Mit der Einführung von Bildungsstandards wird die Vernetzung des Bildungssystems mit dem politischen System und dem Wissenschaftssystem verstärkt.

Die Herausforderungen der Umsetzung von Bildungsstandards kumulieren sich in der Handlungsabstimmung, der Koordinationsnotwendigkeit von verschiedenen Akteuren und Ebenen des Schulsystems sowie in der Vernetzung über mehrere Systeme hinweg. Dazu ist nicht nur eine Sichtweise zielführend. Erklärungsgrundlage können dabei die Systemtheorie (vgl. Kapitel 3.2), der akteurzentrierte Institutionalismus (vgl. Kapitel 3.3) und vor allem auch die Governancetheorie (vgl. Kapitel 4) bieten. Ebenso bedeutsam sind aber auch die Beschreibung der einzelnen Akteure und deren Funktionen innerhalb des Schulsystems. Die Sichtweise der Governance bietet dazu ein mögliches Beschreibungsraster.

Der Fokus auf die Fragestellung der Arbeit – die Sichtweise der Mitglieder des Beirats auf die Umsetzung von Bildungsstandards – bleibt dabei zentral. So werden im Folgenden die Grundzüge der oben genannten Theorien kurz aufgezeigt. Daran schließt die Beschreibung der Akteure und ihrer je ebenenimmanenten Funktion an, wobei jeweils deren Sicht- und Handlungsweise, die Abstimmungsprozesse und die Regelungsstrukturen dargelegt werden.

¹² Bildungssystem schafft sich ein Mittel für ein eigen geschaffenes Problem (vgl. Fries, Hild & Rosenmund, 2008)

3.2 Bildung aus systemtheoretischer Sicht

Unsere moderne Gesellschaft zeichnet sich durch eine hohe funktionale Differenzierung (u.a. Kuper, 2006; Schimank & Volkmann, 1999) aus, welche als dominanter Modus der gesellschaftlichen Entwicklung überhaupt gilt. Diese Differenzierung macht es möglich, auf die komplexen Anforderungen der heutigen Zeit zu reagieren. Funktionale Differenzierung hier also eine Aufteilung in unterschiedliche, aber gleichrangige Teilsysteme¹³, welche untereinander nach ihren spezifischen Regeln agieren und so Probleme spezialisierter und effizienter angehen können. Diese Differenzierungen erlauben unterschiedliche Sichtweisen oder Zugänge zur Gesellschaft die sich in ihren je eigenen Handlungslogiken – in ihren systemeigenen Codes – niederschlagen. Jedes dieser Teilsysteme leistet einen Beitrag zur Reproduzierung der Gesellschaft, der nicht von einem anderen System auf diese Weise übernommen werden kann. Dennoch sind die Teilsysteme nicht unabhängig voneinander. Gerade diese Form der Ausdifferenzierung, welche durch den jeweiligen Systemkontext und die jeweilige Sichtweise erzeugt wird, schafft also keine ausschließlichen und trennscharfen Teilsysteme. Die auf diese Weise unumgänglichen Interdependenzen¹⁴ erhöhen gerade wieder die Komplexität: Es ergibt sich eine Verkoppelung zwischen den Systemen, die sich aber dennoch an ihren je spezifischen Eigenlogiken orientieren müssen. Die Interdependenzen sind jedoch nicht starr. Die Einflüsse der einzelnen Systeme aufeinander sowie deren Beziehungen zueinander können sich verändern. So ist beispielsweise der Einfluss des Bildungssystems¹⁵ schwächer geworden, während das Wirtschaftssystem wie auch das Wissenschaftssystem an Einfluss gewonnen haben (Schimank, 2003). Das politische System hat seine Vormachtstellung eingebüßt (Brüsemeister & Kussau, 2007b), seinen Einfluss im Bereich der Bildung aber verstärkt.

Die Teilnahme der Akteure an einem Teilsystem ist selten ausschließlich, sondern zunehmend geprägt durch Teilpartizipation. Dabei spielen die Inklusionsverhältnisse – die Art des Einbezugs der individuellen Mitglieder in die verschiedenen Teilsysteme – eine wesentliche Rolle. Obwohl die Systeme in sich geschlossene Kommunikationszusammenhänge (beruhend auf dem systemimmanenten Kode) darstellen, sind dennoch auch fremdreferenzielle Einwirkungen möglich. Bezogen auf das Bildungssystem sind dies zum Beispiel rechtliche Vorgaben des Rechtssystems, Maßgaben und Zielausrichtungen des politischen Systems oder Nutzen- und Wirkungserwägungen des wirtschaftlichen Systems. Mit dem öffentlichen Auftrag der Bildung nimmt das politische System einen legitimierten starken Einfluss auf das Bildungssystem. Bildungsfragen werden von politischen Gremien oder sogar mittels Volksabstimmungen (d. h. unter Mitwirkung der Gesamtgesellschaft) entschieden. Durch diese öffentliche Obhut unterliegt das Bildungssystem zwar weniger stark den Mechanismen des freien Marktes, kann aber stärker durch öffentlich-rechtliche, politische Vorgaben beeinflusst werden. Entsprechend ist das politische Interesse an den Leistungen der Schule gar konstitutiv

¹³ Dazu gehören: Wirtschaft, Politik, Recht, Wissenschaft, Religion, Militär, Kunst, Massenmedien, Bildung, Gesundheitswesen, Sport, Familie, Intimbeziehungen (Schimank & Volkmann, 1999)

¹⁴ Interdependenz meint die wechselseitige Beeinflussung von Teilsystemen (Lengfeld, 2007, S. 101). Sie kann sowohl Leistungsbeziehungen für andere Teilsysteme als auch negative Störungsbeziehungen umfassen (Schimank, 2003, S. 44ff).

¹⁵ Bildungssystem meint das Teilsystem, in welchem fachliche Kompetenzen in Bildungsinstitutionen vermittelt werden. In diesem Sinne kann das Schulsystem als Teil des Bildungssystems bezeichnet werden, welches sich auf die obligatorische Schule bezieht. In der vorliegenden Arbeit wird in erster Linie auf das Schulsystem Bezug genommen.

(Brüsemeister & Kussau, 2007b, S. 11).

Durch die in den letzten Dekaden erfolgte Vormachtstellung des Wirtschaftssystems mit seinem Streben nach Effizienz kommt das politische System unter Legitimationsdruck und muss Rechenschaft darüber ablegen, wie die Gelder für die öffentliche Schule eingesetzt werden. Indikatoren zur Beurteilung von Schulen wurden formuliert. Auch die öffentliche Beobachtung der Schule hat sich deutlich verstärkt¹⁶.

Grundsätzlich widerspricht diese Ausrichtung nach Leistung und Effizienz dem Kode des Bildungssystems nicht. Auch Luhmann stimmte dem von Kade (1997) vorgeschlagenen systemimmanenten Kode von „vermittelbar“ und „nicht vermittelbar“ (bzw. „lehrbar“ und „nicht lehrbar“) zwar zu, ohne jedoch den Aspekt der Selektion aufzugeben. Der Aspekt des selektierenden Bewertens und Urteilens¹⁷ in „besser“ und „schlechter“ bezeichnet Luhmann neben dem primären Kode der Lehrbarkeit als sekundären Kode. Fend nennt diese Kombination die „pädagogische Logik“ (Fend, 2006, S. 134). Die primäre Kodierung lässt ein Modell zu, wonach die Vermittelbarkeit auch abhängig sein kann von der Motivation der Lernenden (Angebots-Nutzen-Modell, Fend, 2006). Doch wie lässt sich dies als Leistungserbringung des Systems beurteilen? Nur die selektierende Funktion des sekundären Kodes kann genutzt werden, um Aussagen über die Leistungserbringung des Systems zu machen. Unter Berücksichtigung des primären Kodes wird aber auch diese Leistungsbeurteilung relativiert.

3.3 Neo-Institutionalismus oder akteurzentrierter Institutionalismus

Während der organisationssoziologische Neo-Institutionalismus in den Erziehungswissenschaften bisher wenig eingeflossen ist, hat er in der internationalen Organisationsforschung eine bedeutsame Stellung inne. Es handelt sich dabei aber nicht um eine „geschlossene Theorie“ (Schaefers, 2002, S. 835), sondern wird in verschiedenen Disziplinen, die sich mit Institutionen beschäftigen, genutzt. Entsprechend lassen sich auch disziplinenabhängige Unterschiede¹⁸ ausmachen.

Für den Diskurs in den Erziehungswissenschaften kann der Neo-Institutionalismus Erklärungen im Hinblick auf das Verhältnis von formaler und operativer Ebene der Organisation bieten. Das Konzept der losen Koppelung von Weick (1976), welches im schulischen Kontext breitwillig rezipiert wurde, da es der gängigen Vorstellung von pädagogischem Handeln zur Relation der Systemsteuerung gut entspricht, beschreibt diesen Zusammenhang. Nach Weicks Konzept sind die operative und die formale Ebene entkoppelt.

Während die formale Ebene zur Legitimation der Institution den Anforderungen, welche die Institutionsumwelt an sie richtet, genügen muss, widerspiegelt sich dies jedoch nicht – oder nur bedingt – in der Aktivitäts- oder Handlungsstruktur¹⁹, also der operati-

¹⁶ Erkennbar ist dies beispielsweise am hohen medialen Interesse von Ergebnissen aus Leistungsuntersuchungen wie TIMSS, PISA.

¹⁷ Der sekundäre selektierende Kode, der zweifellos wieder an Bedeutung gewonnen hat, stellt nach Merksens sogar prinzipiell die Inputsteuerung in Frage (Merksens, 2006b).

¹⁸ Genau diese Offenheit und damit verbundene vielfältige Auslegungsmöglichkeit ist aber auch ein Kritikpunkt (Walgenbach, 1999).

¹⁹ Im politischen Kontext auch beschrieben als „talk“ und „action“ (Brunsson & Olsen, 1993)

onalen Ebene, der Institution.

Die zentralen Fragen danach, wie die Institution mit Vorgaben umgeht und wie sie sich verändert, bleiben gemäß Schaefer in der Rezeption des Konzepts der losen Koppelung in pädagogischen Institutionen jedoch oft unberücksichtigt (Schaefers, 2002, S. 836). Im Sinne des Neo-Institutionalismus ist die formale Organisationsstruktur nicht das Ergebnis einer rationalen und effizienten Problembearbeitung, sondern wieder spiegelt eher die Aufnahme von institutionalisierten Regeln und Anforderungen.

Dieser Blick auf den Aspekt der Legitimitätsherstellung (Meyer & Rowan, 1991) durch die Formalstruktur kann auch erklären, weshalb Veränderungen der Formalstruktur eher eine Folge veränderter Anforderungen als das Ergebnis von Bemühungen zur Effizienzsteigerung sind. Mittels „Rationalitätsmythen“ wird die Legitimität gesichert, Auswirkungen auf die Handlungsstruktur sind damit aber weder eine logische Folge noch unabdingbar. Nach dem Isomorphiekonzept von DiMaggio und Powell (DiMaggio & Powell, 1991) erfolgen Angleichungen der Formalstruktur entweder durch Zwang, normativen Druck oder durch Mimese. Die erstgenannte Form kann beispielsweise im Bildungssystem durch die Einführung neuer Regelungen und Gesetze beschrieben werden, während der normative Druck eine Form ist, die auf der Ebene der Lehrpersonen im Rahmen der Profession ausgeübt wird. Die dritte Form tritt nach DiMaggio und Powell vor allem in Unsicherheitssituationen auf. Für die beiden Autoren bedeutet dies jedoch nicht, dass die Angleichungsprozesse auf die Formalstrukturen beschränkt bleiben müssen. Sie widersprechen damit der These der losen Koppelung.

Eine Stärke des Neo-Institutionalismus zeigt sich im kritischen Hinterfragen von Implementationen neuer Reformkonzepten im schulischen Bereich, da diese häufig unter Unsicherheitsbedingungen und unter Legitimationsdruck erfolgen und eine Übernahme von Konzepten und Modellen bedeuten, die in anderen Kontexten als rational, innovativ und erfolgreich gelten (Schaefers, 2002). Nach Schaefers bleibt mit größerer Distanz und Skepsis zu betrachten, wie effektiv und effizient diese im schulischen Kontext tatsächlich sind. Aus empirischer Sicht scheinen sicherlich die Auswirkungen auf die Aktivitätsstruktur zumindest sehr ungewiss zu sein. So zeigt eine Untersuchung Schaefers zur Schulprogrammarbeit, dass zwar Lehrpersonen eine positive Einstellung zu Schulprogrammarbeit haben, dies aber kaum Veränderungen im Alltagshandeln nach sich zieht (Schaefers, 2008).

4. Governance

4.1 Der Begriff

Während der vornehmlich aus der Politikwissenschaft kommende Begriff der Governance in den angloamerikanischen Ländern schon länger etabliert ist, findet er nun auch in den Wirtschaftswissenschaften, der Soziologie und zunehmend in der Erziehungswissenschaft Verbreitung (Brüsemeister & Kussau, 2007b). Dabei lassen sich zwei Zugangsweisen grundsätzlich voneinander unterscheiden. Zum einen wird der Begriff der Governance als Reformkonzept aufgefasst. In dieser normativen Form ist das Konzept beispielsweise in der Politikwissenschaft im Zusammenhang mit veränderten Steuerungsformen in der Verwaltung zu finden (Jann & Wegrich, 2004). Ebenso wird der Begriff im wirtschaftswissenschaftlichen Bereich oft im Sinne der „good Governance“ eingesetzt. Im Gegensatz dazu nutzt ihn die Soziologie und die Politik auch in einem analytischen Sinn. In dieser Sichtweise findet er auch zunehmend Eingang in der Erziehungswissenschaft (vgl. Educational Governance, Brüsemeister & Kussau, 2007a).

Ein Begriff, der in so unterschiedlichen Bereichen verwendet wird, muss zwingend an die jeweiligen Kontexte und Verwendungsweisen gebunden werden. Eine einheitliche Definition läuft dabei Gefahr, entweder durch einen zu hohen Abstraktionsgrad und den Verzicht auf den Kontextbezug leer zu werden und nur noch belanglose Aussagen zu ermöglichen. Gleichzeitig kann damit aber auch veranschaulicht werden, wie weitgreifend der Begriff verwendet werden kann (Benz, 2004a): Überall dort nämlich, wo Akteure gemeinsam koordinieren und über verschiedene Systemebenen hinweg Lösungen für ihre (systemimmanenten) Probleme finden müssen. Entsprechend vielfältig sind auch die Definitionen von Governance. Bezugnehmend auf Benz (2004a) konzentrieren sich die Grundelemente von Governance auf verschiedene Ausprägungen rund um die Begriffe der Steuerung und der Koordination. Einerseits betrifft Governance die Steuerung und Koordination von Interdependenzen zwischen meist kollektiven staatlichen, privaten oder auch privatwirtschaftlichen Akteuren. Das Ziel ist es, diese Interdependenzen zu managen. Governance bezieht sich zudem auf institutionalisierte Regelsysteme, die das Handeln der Akteure lenken sollen. Zudem fokussiert Governance die Interaktionsmuster und die Modi des kollektiven Handelns²⁰. Die im Sinne der Governance untersuchten Prozesse sind organisationsübergreifend, ebenenübergreifend oder auch systemübergreifend, was gerade auch im Zusammenhang mit der Umsetzung von Bildungsstandards deutlich wird. Das Spezifische an Governance im analytischen Verwendungszusammenhang ist die besondere Sichtweise auf die Realität (Altrichter, 2006; Benz, 2004a). Diese Betrachtungsweise fokussiert Veränderungstendenzen in der Handlungskoordination innerhalb eines Mehrebenensystems (Brüsemeister & Kussau, 2007b), sowie Regelungsstrukturen und Formen des Regierens und Handelns (Benz, 2004a). Die Interaktionen zwischen einzelnen Akteuren der verschiedenen Ebenen und deren Interdependenzbewältigung (Schimank & Lange,

²⁰ Beobachtung, Beeinflussung, Verhandlung sowie Regelsysteme wie Hierarchie, Polyarchie, Netzwerk, Gemeinschaft, Markt (z.B. Schimank et al., 2004; Schimank, 2002; Schimank & Lange, 2004, S. 14).

2004) stehen im Zentrum. Governance ist nicht ein neues Phänomen, sondern verweist auf ein verändertes Verständnis von Prozessen der Handlungskoordination, Interdependenzbewältigung und -management.

4.2 Governance als Konzept

Die veränderte Sichtweise auf das Regieren, auf die Strukturen und Prozesse, wie Entscheidungen getroffen werden, wie Politikformulierungen und -umsetzungen zustande kommen, verweisen auf ein neues Konzept des Regierens (Jann & Wegrich, 2004). In Abgrenzung zu *Gouvernement* als autonome Tätigkeit der Regierung verweist *Governance* auf neue Formen der Koordination zwischen staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren (Benz, 2004a). Horizontale Koordination und Integration werden zunehmend wichtiger und Vertrauen und Legitimität gewinnen im politischen Handeln an Bedeutung. Im politischen Kontext hat damit die Sichtweise der Governance nicht nur analytischen sondern auch einen konzeptionellen Charakter.

Doch auch der Governancetheorie gelingt es bisher nicht, ein Modell darzulegen, welches die bisherigen Steuerungsmodelle ersetzen würde, auch wenn, wie Jann aufzeigt, das Aufkommen der Sichtweise, wie sie Governance einnimmt, im Zusammenhang mit dem Scheitern der politischen Planung zur Steuerung der Gesellschaft zu sehen ist (Jann & Wegrich, 2004). So wurde mit der Erkenntnis, dass hierarchische Befehlsmodelle kein Verhalten motivieren können, welches Eigeninitiative und Innovation voraussetzt, vermehrt auf Anreize und Überzeugungsmodelle gesetzt. Gestärkt wurde dieses Vorgehen auch aufgrund von Ergebnissen aus der Implementationsforschung, welche aufzeigen konnten, dass Programme die ausschließlich top-down eingeführt werden, in der Umsetzung nicht wie vorgesehen implementiert werden, sondern aufgrund von Passungsfehlern oder fehlender Kontrolle teilweise systematisch verändert werden. Ein weiterer Katalysator für Reformen lag in der finanziellen Knappheit sozialer und (wohlfahrts-)staatlicher Einrichtungen. Sie trieben Forderungen nach Modernisierung der staatlichen Verwaltung mit Konzepten und Leitideen beispielsweise des New Public Managements oder der wirkungsorientierten Verwaltungsführung (Buschor, 2005) voran. Man hielt der Verwaltung ungenutztes Leistungspotenzial vor und versuchte durch die Abkehr der bürokratischen Steuerung die Selbstwirksamkeit und damit die Leistungsmotivation zu erhöhen.

4.3 Steuerung und Governance

Entscheidungen zu treffen und weiteres Handeln der Akteure in einer bestimmten Richtung zu beeinflussen wird im sozialwissenschaftlichen Kontext mit Steuern bezeichnet (Altrichter & Heinrich, 2005). Steuerung geschieht aktiv (Schimank, 2007b). Die komplexen Anforderungen an die Handlungskoordination der Akteure innerhalb eines Mehrebenensystems lassen sich mit dem Begriff der Steuerung jedoch nicht mehr ausreichend beschreiben. Mit einem Steuerungsbegriff der einen Interaktionszusammenhang von Subjekt, Objekt und Intention umfasst, ist zwar ein Prozess beschreibbar, in welchem sich ein Objekt anders verhält, als es sich ohne den Einfluss des Subjekts verhalten hätte (Mayntz, 1986). Mit dem Ziel, „...unwahrscheinliche Selektionen von Optionen zu fördern“ und so „...ablaufende Kommunikationen in eine bestimmte Rich-

tung zu bringen.“ (Willke, 2001, S. 194). Der Komplexität der Governance wird man mit dem Begriff der Steuerung jedoch nicht gerecht.

Ein Akteur, der zielgerichtet einen Zustand herbeiführen oder aufrechterhalten will, hat die Möglichkeit, mittels direkten Handelns Einfluss zu nehmen. Eine weitere Möglichkeit besteht mittels Beeinflussung (inkl. Macht) oder durch indirekte Beeinflussung, in dem der strukturelle Kontext entsprechend gestaltet wird²¹ (Schimank, 2007a). Ein Erfolgsversprechen ist damit aber nicht eingeschlossen. Es kann nicht vorausgesagt werden, welche Nebenwirkungen auftreten könnten, sondern es wird lediglich versucht, die Beliebigkeit nachfolgender Handlungen einzuschränken (Altrichter, 2006). Wenn Steuerung misslingt, kann dies nach Mayntz einerseits daran liegen, dass sich die steuernden Instanzen nicht durchsetzen können: Es kommt zu einem Umsetzungsproblem. Andererseits ist es möglich, dass das zu lösende Problem mit dem gewählten Steuerungsprozess dennoch nicht gelöst wurde: Ein Zeichen dafür, dass das Wissen über die steuerungsrelevanten Zusammenhänge offensichtlich nicht ausreicht (Mayntz, 1986). In beiden Fällen wird durch die Einschränkung auf die Steuerungsperspektive das Handeln der Akteure unterschätzt.

Nach Benz erfordert ein umfassender Blick auf die Handlungskoordination und die Regelungsstrukturen über die Systemebenen hinweg eine breitere Auffassung von Steuerung und Koordination (Benz, 2004a). Steuerung ist somit ein Teil der Governance. Diese geht aber über den Begriff der Steuerung hinaus. Während in Steuerungskonzepten unerwartete Folgen ein Zeichen des Misslingens sind, werden diese im Sinne der Governance als bedeutsamer Beitrag gewertet (Brüsemeister & Kussau, 2007b). Auftretende Nebenwirkungen werden nicht als Störungen aufgefasst, sondern sind ein Teil des Prozesses. Eine gute und effektive Handlungskoordination (nicht zu verwechseln mit „gut“ in einem normativen Sinn) ist, wenn auf Basis der erfolgten Handlungen oder getroffenen Entscheidungen diese in den weiteren Aushandlungsprozesse wieder aufgenommen und im selben Sinne weitergeführt werden (Heinrich, 2008).

Die heutigen komplexen Anforderungen lassen sich zumeist nicht mehr mit einzelnen klassischen Koordinationsmechanismen wie z.B. Verhandlung, Hierarchie oder Markt lösen. Da die Probleme multikausal sind, sind Mischformen notwendig, in denen gegenseitige Abstimmung und Koordination erforderlich sind. Der Einbezug verschiedenster Akteure ist notwendig. Ebenso müssen die Macht- und Autonomiegrade der Akteure (inkl. Verweigerungs- und Rückzugsmöglichkeiten) berücksichtigt werden (Brüsemeister & Kussau, 2007b). „Handlungskoordination erfordert von den Akteuren immer wieder neu ein Interdependenzmanagement“ (Heinrich, 2008, S. 36), denn es gibt fast nie eindeutig dominierende Akteure oder stabile dominierende Akteurkonstellationen. Gerade auch im Wissen um die Notwendigkeit der Kontextbezüge sollten zudem Lösungen vor Ort und nicht ausschließlich in hierarchiebezogener Weise gesucht werden.

Steuerung ist nicht nur Teil der Governance, sondern ebenso Teil der Implementation. Die Implementationstheorie geht gerade davon aus, dass eine spezifische Unterstützung notwendig ist, damit eine Neuerung im gewünschten Sinn und in der vorgesehe-

²¹ Schimank nennt dies doppelt indirektes Handeln und definiert es als soziale Steuerung: ein Akteur gestaltet den kulturellen Kontext eines anderen Akteurs so, dass dieser den gewünschten Zustand herbeiführt.

nen Zeit umgesetzt wird. In dieser Hinsicht lassen sich für die Implementationstheorie wie auch die Governancetheorie Ähnlichkeiten ausmachen.

5. Governance im Bildungs- und Schulsystem

5.1 Das Mehrebenensystem in der Bildung

Das Schulsystem wie auch das Bildungssystem können in Ebenen mit je spezifischen Funktionen unterschieden werden. Der Begriff von „mehreren Ebenen“ impliziert in allererster Form, dass eine Differenzierung von Prozessen auf verschiedenen Ebenen erfolgt, die auf eine Unterscheidung von höher und tiefer hindeuten (Benz, 2003). Tatsächlich ist es so, dass die in Organisationen angelegte Struktur meist eine hierarchische ist, welche eine entsprechend hierarchische Orientierung der Ebenen bestätigt. Es können aber auch territoriale Unterscheidungen vorhanden sein. Im Bildungswesen sind beiderlei Ausrichtungen auszumachen: Einerseits erfolgt eine funktionale Differenzierung innerhalb der hierarchischen Organisationsstruktur und andererseits auch eine regionale (Brüsemeister & Kussau, 2007b, S. 125). Mit Blick auf die Regelungsstrukturen und Handlungskoordination wird die regionale Differenzierung im Schulsystem allerdings – trotz eben gerade regionalen (aber kleinen) Spezialisierungen – über das ganze hinweg gesehen zweitrangig. Im Gegensatz zu den einzelnen Bildungsstufen, welche deutlich territorial voneinander abgegrenzt und auch weitgehend unabhängig voneinander sind²².

Von Governance in einem Mehrebenensystem sollte nach Benz bezogen auf die Politik aber nur gesprochen werden, wenn die Gliederung in Ebenen nicht eine jeweils getrennte Aufgabenerfüllung zulässt. „Mehrebenensysteme der Politik entstehen, wenn zwar die Zuständigkeiten nach Ebenen aufgeteilt, jedoch die Aufgaben interdependent sind, wenn also Entscheidungen zwischen Ebenen koordiniert werden müssen.“ (Benz, 2003, S. 138). Mit dieser Definition ist das Konzept des Mehrebenensystems auch für das Bildungssystem verwendbar (Brüsemeister & Kussau, 2007b; Brüsemeister & Kussau, 2007a). Das Bildungssystem ist ein komplex angelegtes Teilsystem, worin die Akteure teils ebenenimmanente, teils ebenenübergreifende Funktionen innehaben. Der Begriff des Mehrebenensystems legt zwar nicht per se fest, wie die (Steuerungs-)Strukturen in und zwischen den Ebenen angelegt sind (Benz, 2004b), doch sind dem Bildungssystem politische Strukturen inne, welche eine hierarchische Steuerungsform nahe legen.

In der vorliegenden Arbeit wird in der Terminologie unterschieden zwischen dem Bildungssystem und dem Schulsystem. Während das Bildungssystem als Teilsystem innerhalb der Systemtheorie Luhmanns verstanden werden kann und somit umfassend alle Bereiche der Bildung umfasst, bezieht sich das Schulsystem explizit auf den Kontext der Volksschule, bzw. der Einzelschule als Mehrebenensystem.

Innerhalb des Schulsystems lassen sich drei Ebenen unterscheiden (u.a. Brüsemeister, 2004b; Fend, 2006): Die Makroebene oder zentrale Ebene des schulischen Gesamtsystems mit der schweizerischen, kantonalen und gemeindlichen Dimension, die Mesoebene der Einzelschule und die Mikroebene des Rollenhandelns der Lehrpersonen und anderer schulischer Akteure. Nach Brüsemeister mangelt es dem Mehrebe-

²² Berufsbildung beispielsweise ist in der Schweiz national geregelt und zur Zeit im Departement für Volkswirtschaft angesiedelt; währendem die Volksschule in erster Linie in der Verantwortung der Kantone liegt und auf nationaler Ebene dem Departement des Inneren zugeordnet ist.

nensystem der Schule zwar für eine hinreichende Definition noch an Wissen, weil „...die theoretischen Kategorien und die Instrumente der empirischen Erfassung von Formen des handelnden Zusammenwirkens von Akteuren auf und zwischen verschiedenen Ebenen noch weiter geschärft werden müssen.“ (Brüsemeister & Kussau, 2007a, S. 31). Doch bietet das Mehrebenenkonzept einen Analyserahmen, der sich mit den Merkmalen der Governance auch im Schulsystem aufzeigen lässt (Brüsemeister & Kussau, 2007a, S. 32ff; Brüsemeister & Kussau, 2007b, S. 64f, Auswahl):

- Governance bezeichnet institutionelle Regelungsstruktur in einem Mehrebenenensystem. Die Akteure der einzelnen Ebenen erbringen unterschiedliche Leistungen und Funktionen. Die Lösung komplexer Probleme ist nur durch die ebenenübergreifende Verzahnung der Leistungen der verschiedenen Akteure möglich.
- Mehrebenenensysteme bestehen aus unterschiedlichen Sinnorientierungen mit verschiedenen Ausrichtungen.
- Für die Analyse von Mehrebenenanalyse sind sowohl die Formalstrukturen wie auch die Aktivitätsstrukturen (Meyer & Rowan, 1991) im Fokus.

Die auch in der allgemeinsoziologischen Betrachtung vorgeschlagene Ordnung zur Unterscheidung von Makro-, Meso- und Mikroebene hat sich auch für das Bildungssystem und das Schulsystem etabliert (Fend, 2006; Preisendörfer, 2008; Schimank & Volkmann, 1999). Auch im Schulsystem werden somit für die Governance-Analyse gerade die übergreifenden Handlungsabstimmungen zentral.

5.1.1 Besonderheiten des Bildungssystems

In der Theorie der funktionalen Differenzierung ist angelegt, dass die einzelnen Systeme unterschiedlich sind, in dieser Unterschiedlichkeit aber auch wieder gleich, in dem keines der Funktionssysteme eine bevorzugte Position einnimmt. Zudem wird bei allen von einem analogem strukturellen Aufbau ausgegangen (Kuper, 2006, S. 178²³). Jedes Teilsystem ist durch seine autopoietische Konstitution bestimmt. Es verfügt über ein spezifisches Kommunikationsmedium und bearbeitet die ihm eigenen Aufgaben nach der eigenen binären Kodierung. Das Bildungssystem *muss* demnach – wie andere Systeme auch – über ihm eigene Besonderheiten verfügen.

Im Vergleich zu Systemen, die stärker dem Markt unterworfen sind, kennt das Bildungssystem keinen Konkurs und bisher auch keine Marktkonkurrenz – sicher solange, wie keine freie Schulwahl besteht (Terhart, 2003; Zlatkin-Troitschanskaia, 2006). Es ist weder gewinnorientiert, noch stellt es in einem ökonomischen Sinne Güter her. Im Gegenteil ist gerade das Herstellen von Leistung, nämlich die Bildung der Schülerinnen und Schüler, nach dem von Luhmann formulierten Technologiedefizit nicht kausal steuerbar (Luhmann, 1987, S. 57-75; vgl. auch Angebots-Nutzen-Modell von Fend, 2006). Was angemessenes und richtiges Handeln ist, kann nach Fend im konkreten Fall nur schwierig eindeutig belegt werden (Fend, 2006). Es wurde entsprechend bis anhin die Ansicht vertreten, dass die Lehrpersonen auch keine Haftung gegenüber der Leistungen der Schülerinnen und Schüler übernehmen können. Dies obwohl die Kun-

²³ Bezogen auf Luhmann, 1997, Die Gesellschaft der Gesellschaft

denautonomie im öffentlichen Bildungssystem stark eingeschränkt ist und die spezifische Ausbildung eine relativ unbewegliche Personalsituation produziert (Terhart, 2003).

Der inhaltliche Bezug auf Humanbildung, welche auf Werten, Normen und Traditionen basiert und durch den Markt nicht steuerbar ist, verweist auf einen bedeutsamen Unterschied zwischen dem Bildungssystem und anderen Systemen. Die pädagogischen Ziele, die sich aus den Werten und Normen ergeben, sind weder einheitlich und überprüfbar (Terhart, 2003, S. 211) noch begrenzbar²⁴ (Rolff, 1991).

Eine weitere Besonderheit zeigt sich in der „zellularen Struktur“ der Lehrpersonen im Schulzimmer. Die Interaktion zwischen Lehrperson und Schüler (Rolff, 1991) ist die der Profession entsprechende Beziehung, wobei diese Diade aber stets ein ungleiche ist: Der Experte (Erwachsene) unterrichtet einen universalen Novizen (Markowitz, 2006, S. 67). Erfolgreiche Prozesse verlaufen dabei immer nur in Kooperation der Schülerinnen und Schülern mit der Lehrperson (Terhart, 2003). Eine „immanente Kontrollunsicherheit“ bleibt immer bestehen (Rolff, 1991). Die Beziehung zwischen Lehrerhandeln und dem Erfolg oder Misserfolg von Schülerinnen und Schüler ist nicht präzise fassbar.

Mit einem pädagogisch individuenorientierten und gleichzeitig einem gesellschaftlichen Auftrag ist die Schule sowohl einem Bildungs- und Erziehungsauftrag sowie auch einem Selektions- und Sozialisationsauftrag verpflichtet (Fend, 2006). Der Leistungsauftrag des Bildungssystems hat damit auch Berührungspunkte mit anderen Systemen. Wenn die Vermittlung von Wissen und Werten auf der Ebene der Interaktion stets als pädagogischer Prozess verstanden wird, sind pädagogische Prozesse auch Teil der anderen Systeme. Zudem bedingt der gesellschaftliche Auftrag der Schule nach Chancengerechtigkeit einen erhöhten Bezug zum Staat (Brüsemeister & Kussau, 2007b). Ein Merkmal des Bildungssystems ist deshalb gerade die unscharfe Grenze und der hohe Grad an Überschneidung mit anderen Systemen (Merkens, 2006a).

Veränderungen innerhalb von Systemen basieren in erster Linie immer auf Reaktionen auf Anforderungen und Herausforderungen der Umwelt. Bei einem höheren Überschneidungsgrad kommt der Fremdreferenz damit eine große Bedeutung zu. Während die Politik für das Bildungswesen aufgrund seines öffentlichen Auftrages schon immer konstitutiv war, nehmen nun auch die Anforderungen der Wirtschaft zu. Das Bildungssystem muss diesen Anforderungen in ihrer Funktionslogik genügen. Dennoch unterscheidet sich das Bildungssystem durch die hohe Bedeutung der Interaktion gerade wesentlich vom politischen und wirtschaftlichen Teilsystem. In dem sich die Schule jedoch selbst als schulischen Sonderfall stilisiert, werden Interdependenzen mit der Politik erschwert bzw. - nach Ansicht von Brüsemeister und Kussau (2007b, S. 11) - gar ganz gekappt. Die Politik weigert sich, der Schule einen Sonderstatus zuzugestehen. Schulen werden auf der Makroebene wie andere gesellschaftliche Bereiche behandelt und mittels Verwaltung verwaltet. Die einzelnen Ebenen des Bildungssystems jedoch lassen sich unterschiedlichen Funktionslogiken zuweisen. Während sich die Makroebene am politischen System, deren Kode und Leitsätzen orientiert, richten sich

²⁴ Rolff beschreibt fünf Charakteristika von Schule: begrenzte Technologisierbarkeit des pädagogischen Prozesses, professioneller Berufszuschnitt, immanente Kontrollunsicherheit (Lehrerhandeln und dessen Erfolg und Misserfolg sind nicht präzise fassbar), zellulare Struktur und gefügestartige Kooperation, Eigenart der pädagogischen Ziele (reflexiv, widersprüchlich, unbegrenzbar) (Rolff, 1991, S. 871ff)

die Lehrpersonen nach dem systemimmanenten Kode des Bildungssystems aus (Bähr, 2006).

Ein Indikator für die funktionale Differenzierung innerhalb des Schulsystems ist die strukturelle Verstetigung über Organisationen. Die Kommunikation erfolgt überwiegend durch Organisationen, deren Bildung auf Basis einer „eigentümlichen Symbiose von Interaktion und Organisation“ (Luhmann, 2002, S. 121, zitiert in Kuper, 2006, S. 183) erfolgt. Die Verbreitung von Leitideen gelingt durch Amtsautorität, rationale Verfahren und hierarchische Organisation. Die Handlungskoordination zwischen zentraler Ebene und Mikroebene beruht auf einer Tauschbeziehung. Lehrpersonen sind institutionell eingebunden und leisten, wozu die Akteure der zentralen Ebene nicht kompetent sind²⁵. Die pädagogische Interaktion bezieht sich auf Personen und die Reziprozität ihrer Beziehungen, auf Themen und zeitliche Strukturierung. Sie hat damit eine hohe Durchlässigkeit für Einflüsse aus der Umwelt sowie eine hohe Zufallssensibilität für „Möglichkeiten der Fortsetzung ihres Verlaufs“ (Kuper, 2006, S. 184). Organisation tritt hier als Rahmen, in welchem Interaktion stattfindet, zurück. In Bezug auf den gesellschaftlichen Auftrag der Schule gewinnt die Organisation jedoch an Bedeutung. Sie bildet das „Systemgedächtnis“ (Kuper, 2006, S. 184). Auf dieser Ebene werden Entscheidungen über die Ausrichtung der Interaktion und die Beurteilung von Leistungen getroffen. Organisation regelt die Übergänge in andere Systeme, bzw. in die Gesellschaft. Die pädagogische Kommunikation braucht für die operative Ausführung keine Organisation. Sie ist jedoch erforderlich für die gesellschaftliche Anschlussfähigkeit. Durch etablierte Formen der Organisation wie beispielsweise standardisierte Leistungsmessungen wird eine relativ beständige Strukturierung des Systems geschaffen (ebenda).

5.2 Der Auftrag der Schule

„Also der Output, die Lernleistung, die Kompetenz der Schülerinnen und Schüler ist der Kernauftrag der Schule überhaupt.“ F 7/2

Um prüfen zu können, ob die Schule ihre Leistung erbringt, ist vorab die Frage zu klären, welchen Auftrag das Schulsystem hat. Wenn das Schulsystem als der Teil des Bildungssystems gilt, welcher die institutionalisierte Grundbildung umfasst, ist also danach zu fragen, wer die Leistungen dieser Grundbildung definiert, wer sie erbringt, wer sie prüft und wer die Legitimation zu deren Beurteilung hat.

Rechtlich geregelt ist zwar, dass die öffentliche Schule einen öffentlichen Bildungsauftrag zu erfüllen hat, der durch Gesetze, Regelungen, Lehrpläne definiert wird. Dies gibt aber keine Antwort darauf, wie die Inhalte gestaltet sein sollen und wer diese bestimmen darf. Schrittmesser verweist denn auch in ihren Ausführungen auf „unauflösbare Antinomien“, da die Schule den Auftrag hat „...einerseits gefügige, brauchbare Arbeitskräfte und loyale Bürger hervorzubringen, andererseits die im Fortschreiben der Moderne zunehmend gefragte Fähigkeit zu einem eigenständigen und selbstbestimmten Leben zu vermitteln.“ (Schrittmesser, 2007, S. 292). Fend (2006) begegnet der Breite der

²⁵ Vgl. dazu auch das Modell von Prinzipal-Agent (Brüsemeister & Kussau, 2007b)

Anforderungen, in dem er vier Funktionen der Schule beschreibt. Dazu zählt er die Allokationsfunktion (Selektion), die Integrationsfunktion, die Enkulturationsfunktion (Sozialisation) und die Qualifikationsfunktion (Leistung) der Schule. Gemessen werden können diese Funktionen an Schuleffektivitätsmerkmalen auf der Ebene der Schullaufbahn (Selektion, Eintrittsquoten, Abbruchquoten), am Leistungsniveau (Qualifikation, z.B. PISA), an der „erzieherischen Wirkung“ (z.B. Leistungsbereitschaft) und an der „Akzeptanz der Schule“ (Wohlbefinden und Haltungen gegenüber der Schule) (Fend, 1998; Seidel, 2008). Der Auftrag der Schule wird in erster Linie über den Unterricht – die zentrale Dimension des schulischen Handelns – erfüllt (Lersch, 2004). Somit können die gesellschaftlichen Grundfunktionen auf die Ebene des Einzelnen herunter gebrochen werden. Lebensplanung, soziale Identität und politische Teilhabe, kulturelle Teilhabe und Berufsfähigkeit sind die Grundkompetenzen, welche die Schülerinnen und Schüler in der Schule erlernen sollen und auf diese Weise für die Leistungserbringung in anderen Teilsystemen vorbereitet werden. Wenn das Bildungssystem auch für andere Teilsysteme Leistungen erbringt, bzw. auf die Teilhabe in anderen Teilsystemen vorbereitet, erstaunt es nicht, dass diese auch von den verschiedenen Teilsystemen nach ihrer je eigenen Logik beurteilt werden. Entsprechend nehmen diese das Recht in Anspruch, Anforderungen und Erwartungen an die Leistungserbringung des Bildungssystems stellen. Die geforderten Leistungen bleiben zudem nicht unverändert, sondern wandeln sich aufgrund gesellschaftlicher Entwicklungen oder finden unterschiedlich Gehör je nach der relativen Position der Systeme zueinander.

Mit dem öffentlich-rechtlichen Bildungsauftrag wird das Zusammenspiel von Bildung und Politik bedeutsam. Die bildungspolitische Ebene ist es, die die Leistungen des Bildungswesens nachweisen muss. Diese werden jedoch von den Schülerinnen und Schüler erbracht, worauf die bildungspolitische Ebene keinen direkten Einfluss hat. Zudem sind die Beurteilungsmaßstäbe abhängig von den Erwartungen und Anforderungen, die an die Schule und die Bildung gestellt werden. In den letzten Jahren wichen – zumindest vordergründig – humanitäre Zielerwartungen zunehmend den Anforderungen an die Anschlussfähigkeit an das Berufsleben. Im Zusammenhang mit der anteilmäßig großen Ressourceninvestition der Bildung rückten die Beurteilung nach Maßstäben der Effektivität und Effizienz ins Zentrum. Dies brachte und bringt die Bildungspolitik in einen Legitimationsnotstand, da gerade die Publikation der Ergebnisse aus internationalen Leistungsmessungen öffentlich machte, dass die vermeintlich hohen Leistungen der Schülerinnen und Schüler (in der Schweiz) nicht den Erwartungen entsprachen.

Während also auf einer Metaebene ein Konsens ausgehandelt werden kann, welche Funktionen die Schule zu erfüllen hat, werden mit der Messung von Leistungen spezifische Inhalte geprüft, deren Festlegung innerhalb des Bildungssystem erfolgt und in Lehrplänen und Regelungen festgeschrieben werden. Mit der Entwicklung neuer Lehrpläne werden derzeit in der Schweiz in einem breit abgestützten systeminternen Verfahren Bildungsinhalte neu diskutiert. Mit der Entwicklung der Bildungsstandards wird zudem unter Mitarbeit der Wissenschaft bestimmt, welche Inhalte dem Anspruch genügen, am Bewertungsmaßstab gemessen werden zu können. Mit welchen Mitteln schließlich welche eingeforderten Funktionen der Schule geprüft werden können und wofür und in welcher Form die Lehrpersonen für die gemessenen Leistungen der Schülerinnen und Schüler die Verantwortung tragen, bleibt damit vorerst noch unge-

klärt.

Eine Diskussion über spezifische Inhalte findet in der Öffentlichkeit kaum statt, wohl aber über die Aufgaben und Funktionen, welche die Schule zu erfüllen habe, geprägt allerdings von einer parteibezogenen oder auch medialen Schwerpunktsetzung. Medienwirksame Meldungen zu Schulleistungen, Gewaltexzessen, aufwändigen Schulprojekten, fehlenden Lehrpersonen oder beispielsweise teuren Weiterbildungskosten informieren die Öffentlichkeit unsystematisch mit medienwirksamen Artikeln. Sie fordern eine Meinungsbildung heraus, die aber durch die Selektivität der Themenwahl und deren Aufbereitung nur einseitig erfolgt. Bildungsinhalte und auch die Leistungen der Lehrpersonen werden dabei häufig defizitbezogen diskutiert, positive Leistungen verschwinden als wenig medienwirksam rasch wieder aus dem Blickfeld.

Gleichzeitig aber wird die Bildungspolitik zu raschem Handeln gezwungen. Sie tut dies, indem sie beispielsweise Steuerungskonzepte, die in anderen Teilsystemen als erfolgreich und rational gelten, implementiert. Die erhöhte Autonomie der Einzelschule und ein Qualitätsmanagement in den Schulen mit systematischer Lernzielüberüberprüfung sollen sowohl zu einer Leistungssteigerung als auch zu einer Erhöhung der Chancengerechtigkeit führen. Mit dieser Doppelfokussierung auf die Qualifikations- und die Integrationsfunktion (vgl. Fend, 2006) wird eine neue Gewichtung vorgenommen.

6. Die Akteure im Schulsystem

Welche Akteure sind an der Leistungserbringung des Schulsystems beteiligt? Inwiefern sind die Akteure in die Umsetzung von Bildungsstandards beteiligt? Wie unterscheiden sich die Rollen und Funktionen der Akteure, welchen Beitrag können sie zu einer erfolgreichen Umsetzung leisten?

Diese Fragen sind für die Fragestellung der Arbeit relevant, weil Handlungsabstimmung und Koordination nur beschrieben werden können, wenn die Merkmale und Zuständigkeiten der einzelnen Ebenen und Akteure geklärt sind. Die Sichtweise der Governance bietet dazu ein hilfreiches Gerüst, in dem sie nach der Gestaltung der Regulationsstrukturen fragt, damit Interdependenzen absichtsvoll gestaltet und entsprechend unerwartete (transintentionale) Effekte minimiert werden können. Das Ziel soll sein, dass einzelne Steuerungsaktivitäten zielgerichtet und möglichst ohne unerwünschte Folgen verbunden werden können (Brüsemeister & Kussau, 2007a).

Entsprechend richtet sich das Erkenntnisinteresse auf drei Aspekte, die sich aus dem analytischen Begriff der Governance ergeben:

1. Welche Sicht- und Handlungsweisen nehmen die Akteure ein?
2. Wie führen diese zu Abstimmungsprozessen²⁶ und welche Regulationsstrukturen ergeben sich daraus?
3. Welche Effekte oder Folgen stellen sich ein? (Brüsemeister & Kussau, 2007a)

Die Beschreibung der Akteure folgt geordnet nach ihrer Formalstruktur. Ihre je spezifischen Handlungs- und Deutungsmuster, ihre Koordinationsformen in Abstimmungsprozessen sowie daraus folgende Wirkungen werden in den daran anschließenden Abschnitten erläutert. Tabelle 6.1 bietet einen ersten tabellarischen Überblick.

Tabelle 6.1: Formalstruktur des Schulsystems

Makroebene	Zentrale Ebene	Bildungspolitik
		Bildungsmonitoring, Bildungsstatistik (Bildungsplanung)
		Sprachregionale Koordination
	Ausführende Ebene	Bildungsverwaltung (z.T. inkl. Schulbeurteilung, Schulaufsicht)
Mesoebene	Intermediäre Ebene	Schulbehörde (Schulkommission, Schulpflege)
		Schulleitung

²⁶ Leitfragen:

- Können die Akteure miteinander verhandeln, bzw. prinzipiell miteinander verhandeln. Wenn ja, auf welche der auf Verhandlung beruhenden elementaren Mechanismen sozialer Ordnungsbildung wird bezogen?
- Gibt es wechselseitige Beeinflussung? Welche Arten der Beeinflussung?
- Welche Mechanismen beruhen auf Beobachtung?

	Schulebene	
Mikro- ebene		Lehrpersonen
		Schülerinnen und Schüler
	Gesellschaft	Eltern
		Stimmvolk

6.1 Die Makroebene

Die zentrale Ebene²⁷ hat die Aufgabe, verbindliche Ziele zu setzen, dafür notwendige Regelungen und Gesetze zu erlassen sowie für deren Umsetzung zu sorgen (Brüsemeister & Kussau, 2007b). In der Schweiz sind nur wenige Eckwerte für die obligatorische Volksschule national geregelt. Die Verantwortung für die Volksschule liegt bei den Kantonen.

Die zentrale Ebene ist zunehmend gefordert, das Schulsystem als Ganzes durch die Ausweisung ausgewählter Leistungsdaten zu legitimieren. Sie ist ausdifferenziert in die gesetzgebenden (Bildungspolitik) und die ausführenden Gremien (Bildungsverwaltung), welche auch für das Bildungsmonitoring zuständig sind. Auch die Ausbildungs- und Weiterbildungsinstitutionen und die Schulinspektion sind dieser Ebene zuzuordnen.

Berücksichtigend, dass das Bildungssystem ein „dynamisches Beziehungsgeflecht zwischen einer Vielzahl von Akteuren“ ist, „die keinesfalls mit der formellen Struktur des Schulsystems zusammenfällt“ (Brüsemeister & Kussau, 2007b, S. 63) wird im Folgenden eine Fokussierung auf die diejenigen Akteure vorgenommen, die an der Entwicklung von HarmoS beteiligt und von deren Umsetzung direkt betroffen sind, was für die Bearbeitung der Forschungsfrage ausreichend ist. Der ausgeprägte Föderalismus der Schweiz begünstigt zudem kantonal unterschiedliche Bildungsorganisationen²⁸, wobei es möglich ist, dass einzelne Unterebenen gar nicht existieren, in kantonal unterschiedlichen Ebenen zugeordnet werden müssten oder aber bestimmte Aufgaben werden übergreifend von Akteuren anderer Ebenen übernommen (z.B. Schulaufsicht und Schulinspektion). Solche Unterschiede sind historisch gewachsen und u.a. auch deshalb immer noch möglich, weil sich die einzelnen Kantone in ihren Schülerzahlen deutlich unterscheiden²⁹ und damit über sehr große unterschiedliche Rahmenbedingungen verfügen.

Die Kommunikation auf der zentralen Ebene erfolgt auf der Grundlage von Regelungen und Vorgaben vorwiegend durch Organisationen. Aufgaben und Handlungsmöglichkeiten werden vorgegeben (Fend, 2008). Die Lehrpersonen, in der von individuellen Identitätsansprüchen geprägten Mikroebene des Unterrichts hingegen, verfügen über ihre

²⁷ Zentrale Ebene und Makroebene werden synonym verwendet. Zentrale Ebene bezieht sich explizit auf die Makroebene des Schulsystems.

²⁸ Germann (Germann, 1995) präsentiert eine systematische Zusammenstellung der kantonalen Organisationen. Dieser Überblick ist zwar heute überholt, macht aber die unterschiedlichen Begrifflichkeiten und Organisationsformen in den Kantonen, die heute noch auszumachen sind, deutlich.

²⁹ Der Kanton mit der kleinsten Schülerzahl ist Appenzell Innerrhoden mit 2'055 Schülerinnen und Schülern; der Kanton mit der höchsten Schülerzahl ist Zürich mit 116'209 Schülerinnen und Schülern (Stand Schuljahr 2007/08)

je eigenen Nutzenkalküle, eine Übernahme der Vorgaben in die Aktivitätsstruktur kann weder angeordnet noch umfänglich kontrolliert werden.

Mit international vergleichenden Leistungsmessungen hat sich die Position der zentralen Ebene im Bewusstsein der Lehrpersonen gewandelt (Fend, 2008). Sie wird zunehmend verantwortlich gemacht für die Qualität der Schule und in die Pflicht genommen, auch einen Beitrag zur Verbesserung zu leisten. Entsprechende Zielformulierung an die Lehrpersonen werden vorgenommen. Flächendeckende Veränderungen werden letztlich immer durch die zentrale Ebene geregelt und deren Umsetzung gesteuert (z. B. durch Regelungen oder auch Weiterbildungsangebote), da diese über die notwendige Gestaltungsmacht verfügt und die entsprechend benötigten Ressourcen gesprochen werden können.

6.1.1 Bildungspolitik

Sicht- und Handlungsweisen

Die Bildungspolitik orientiert sich an der Kommunikations- und Handlungslogik der Politik. Es geht darum, Mehrheiten für bildungspolitische Programme zu gewinnen oder die Legitimierung für die Umsetzung eines Auftrags zu erhalten (Brüsemeister & Kussau, 2007b). Die Besetzung der politischen Ämter erfolgt über eine öffentliche Wahl. Entsprechend bezieht sich das Eigeninteresse der Akteure auf ihre Wiederwahl³⁰. Nach Zlatkin-Troitschanskaia (2006) hängt die Leistungsproduktion im politischen System von Grundsatzentscheidungen ab, wobei das Demokratiegebot, Sozialstaatsgebot, Rechtsstaatlichkeit und Chancengleichheitsgrundsatz vor allen anderen Prinzipien (z.B. ökonomischen, aber auch pädagogischen) kommt. Der Druck auf die Bildungspolitik ist gewachsen, wirksame – das heißt hier an den Konzepten von Effizienz und Effektivität ausgerichtete – Schulreformen umzusetzen. Diese Umsetzung soll zudem möglichst schnell gehen. Im Auftrag der Bildungspolitik werden deshalb einerseits häufig Modelle adaptiert, die in anderen Teilsystemen funktionieren. Andererseits werden neue, innovative Ideen aus wissenschaftlichen Befunden abgeleitet, ohne den Einzelheiten der Umsetzung in Schulen genügend große Beachtung schenken zu können. Der Druck auf schnelle Umsetzbarkeit auf der ganzen Breite führt zur Übernahme alter Implementationsmodelle, welche eine vermeintlich selbsttransformative Kraft postulierten. Dass die Wirkung von Implementationen nun vermehrt diskutiert und auch hinterfragt wird, kann auch als Symptom für den Wunsch nach einer beschleunigten Schulentwicklung betrachtet werden.

Die Bildungspolitik benötigt für ihre Steuerungsfunktion gutes Wissen über die Leistungen und Funktionsweisen des Bildungssystems. Dieses muss über rein informatives, statistisches Wissen hinausgehen. Es braucht kausales Wissen, welches durch seine Interpretation zu Veränderungswissen und zu Steuerungswissen führen kann. Dieses Vorgehen der „evidence-based-policy“ verabschiedet sich von der Vorstellung, dass

³⁰ Auch in den bildungspolitischen Kontexten ist jedoch die pädagogische Kommunikation nicht ausgeschlossen. Im Gegenteil findet sie in verschiedenen Kantonen in spezifischen Gremien statt (z.B. Bildungsräte, Schulkommissionen oder kantonsrätliche Kommissionen mit pädagogischen Vertretungen). Ist die Zusammensetzung dieser Gremien jedoch auf die Parteigrößen im Parlament bezogen, sind die Mitglieder aber immer auch der spannungsgeladenen Doppelfunktion von pädagogischem Inhalt und Mitgliedschaft zur Partei ausgesetzt.

möglichst unbearbeitete Darstellung von statistischer Information die einzige Form von Wissen ist, die über die Leistungserbringung eines Teilsystems vorhanden sein kann.

Abstimmungsprozesse

Bildungspolitisches Entscheiden basiert auf den politischen Programmen. Daran müssen Anträge anknüpfen können. Sie werden zumeist in spezifischen Abteilungen der zentralen Ebene vorbereitet und vorberaten. Je nach Thematik werden in diesen Prozessen verschiedene Akteure eingebunden. Mit dem Gefäß, wie es auch der Beirat von HarmoS darstellt (vgl. Kapitel 7.2), ergibt sich die Möglichkeit, Vertreterinnen und Vertreter verschiedener Systemebenen und „schulnahen Umwelten“ in den Prozess der Antragsvorbereitung und damit in einen bildungspolitischen Prozess einzubinden. Strukturen und Prozesse der Schulen werden zumindest implizit über bildungspolitische Entscheidungen beeinflusst und geprägt (Zlatkin-Troitschanskaia, 2006, S. 65), welche - auch aus Sicht der Mitglieder des Beirats HarmoS - nicht zwingend den Vorschlägen der Projektbeteiligten und -leitenden (den pädagogische Fachpersonen) folgen. In den Gesprächen wird deutlich, dass es gerade von den Beschlüssen der politischen Entscheidungsträger abhängt, wie HarmoS schließlich umgesetzt werden kann und dass immer eine gewisse Unberechenbarkeit oder gar Ohnmacht gegenüber bildungspolitischer Beschlüsse bestehen bleibt.

Eine Besonderheit des politischen Systems der Schweiz ist die große Mitsprachemöglichkeit. Mit der Volksinitiative und dem Referendumsrecht gibt es verschiedene Wege, auf Entscheide zu reagieren oder Entscheide zu erzwingen. Das HarmoS-Konkordat ist hierzu ein treffliches Beispiel (vgl. Kapitel 7.2). Neuerungen müssen deshalb nicht nur "politiktauglich", sondern vor allem auch für das Volk mehrheitstauglich ausgerichtet sein. Aus einer eher pessimistischen Sicht kann dies so gedeutet werden, dass die Konsensbildung einen hohen Stellenwert hat und Anträge deshalb so lange abgeschliffen werden müssen, bis sie mehrheitstauglich sind. Auf der anderen Seite unterliegen sie weniger stark den politischen Einstellungen der aktuellen Politspitze und Richtungsänderungen sind auch beim Wechsel von Personen weniger stark nötig³¹.

Regelungsstrukturen

Für die Erreichung politischer Ziele und Entscheidungen ist eine Anpassung der pädagogischen Anträge an die geltende, entscheidungsförmige Kommunikationsart notwendig. Im positiven Fall werden die Anträge oder Programme legitimiert und die für die Umsetzung notwendigen Ressourcen gesprochen. Die Bildungspolitik fällt Entscheidungen unterschiedlicher Art. Dazu gehören beispielsweise die Zusage und Verantwortungsregelungen finanzieller Ressourcen, Zustimmung zu Gesetzesänderungen, Ausbildungsverordnungen oder die Bewilligung über Schulversuche. Die zentrale Ebene entscheidet zudem über Bildungspläne wie Fächertafeln oder Lehrpläne. Politisches Handeln kann zwar ökonomisches, wissenschaftliches oder erzieherisches Handeln anstoßen. Es kann dieses aber nicht kausal und zielsicher determinieren (Zlatkin-Troitschanskaia, 2006). Deshalb muss anschließend an die Entscheidungen der zent-

³¹ Beispielsweise im Vergleich zu Deutschland (vgl. Fend, 2008, S. 105)

ralen Ebenen eine zweite Übersetzungsleistung folgen: Entscheide müssen für die Umsetzung in den Schulen und teilweise auch in der Verwaltung zurückübersetzt werden.

Aus der föderalistischen Struktur des Schulsystems in der Schweiz ergibt sich eine „Verdoppelung der Makroebene“. Die kantonale Bildungspolitik, die EDK und der Bund teilen sich die Zuständigkeiten in einem subsidiären Verhältnis zueinander. Mit dem Bildungsverfassungsartikel und dem HarmoS-Konkordat wird die Absicht, die Koordination zwischen den Kantonen zu verstärken, unterstützt. Mit dem Bildungsartikel (vgl. Kapitel 7.2) kann der Bund bei Nichteinigung zwischen den Kantonen Anordnungen erlassen. Das Primat der Verhandlung im Gremium der EDK und vor allem das unkoordinierte Nebeneinander der Entscheidungen in den Kantonen werden in diesem Sinne durch eine hierarchische Steuerung, bzw. eine top-down-Steuerung ersetzt. Wenn sich ein entsprechender Präzedenzfall tatsächlich ergeben würde, wäre damit eine große Herausforderung verbunden. Im konkreten Fall eines Konkordats bewirkt die Annahme von zehn Kantonen, dass es für diese in Kraft tritt. Es ist anzunehmen, dass die anderen Kantone auch ohne eine Verpflichtung zumindest einen Teil der Anpassungen früher oder später vornehmen werden.

6.1.2 Bildungsmonitoring

Die zentrale Aufgabe des Bildungsmonitorings³² ist es, politische Entscheidungsprozesse auf der Grundlage von aufbereiteter Information über das Bildungssystem, aus Bildungsforschung und aus Wissen über Veränderungsprozesse vorzubereiten.

Sicht- und Handlungsweisen

Wie die Bildungspolitik richtet sich auch das Bildungsmonitoring nach dem Kommunikationsmodus der Politik, gleichzeitig aber auch nach wissenschaftlicher Kommunikation. Die Aufgabe des Monitorings ist es, die „Wissenschaft mit den Augen der Politik zu deuten und Politik mit den Augen der Wissenschaft zu beraten.“ (Brüsemeister, 2004a). „Diese Funktion hat in der evaluationsbasierten Steuerung große Bedeutung. Insofern lässt sich davon ausgehen, dass Akteuren, die für das Systemmonitoring zuständig sind, nicht unerhebliche Verfügungsrechte zum Treffen von Entscheidungen zuerkannt werden.“ (Brüsemeister & Kussau, 2007b, S. 75). Die Aufgabe des Bildungsmonitorings ist es, einerseits Daten zu generieren und/oder aufzubereiten, damit daraus strategische Entscheidungen der Bildungspolitik folgen können und andererseits in vorbereitender Instanz Maßnahmen vorzuschlagen. Die Formalstruktur des Bildungsmonitorings ist als Schnittstelle zwischen Politik und Wissenschaft angesiedelt. Die Handlungsweisen sind in den Kantonen sehr unterschiedlich. Einzelne Kantone haben eigene Abteilungen für diese Aufgabe, andere richten sich eher nach den nationalen Erkenntnissen. Neben dem vorhandenen nationalen Bildungsbericht (SKBF, 2006) haben bereits einige Kantone eigene Berichte erstellt, in denen sie datenbasierte Aussagen zur Leistung des Bildungssystems in ihrem Kanton offen legen.

³² Nicht in allen Kantonen gibt es die Ebene des Bildungsmonitorings explizit. Gerade in kleineren Kantonen fließt diese Funktion in die Aufgaben der Bildungsverwaltung ein.

Abstimmungsprozesse

Bildungsmonitoring bietet Orientierungswissen, Entscheidungsempfehlungen und Koordinationsempfehlungen. Für die Bildungspolitik übernimmt das Bildungsmonitoring eine Zulieferungsaufgabe, indem pädagogisch-wissenschaftliche Argumente in eine politische Sprache und politische Entscheidungsprozesse übersetzt werden. (Brüsemeister & Kussau, 2007b). Gleichzeitig übernimmt das Bildungsmonitoring aber auch Aufträge von der Bildungspolitik, auf die sie wiederum mit Forschungsrezeption reagiert. Diese Übersetzungsleistung basiert auf dem Kommunikationsmedium der Argumentation³³. Die Schnittstelle zwischen Bildungspolitik und Bildungsforschung ist nicht ohne Spannung. Bildungsmonitoring greift mit ihrer Definitionsmacht in das wissenschaftliche System der Forschung ein. Mittels Auftragsforschung wird gar die Gestaltungsmacht der Forschung an die zentrale Ebene des Bildungssystems „verkauft“.

Bislang waren Abstimmungsprozesse mit den Akteuren in den Schulen weniger relevant. Die dargestellten und erfassten Daten bezogen sich auf Inputs, zu deren Erfassung keine aktive Leistung der Lehrpersonen oder Schülerinnen und Schüler nötig war.

Regelungsstrukturen

Bildungsmonitoring ist an der Schnittstelle zwischen Politik, Wissenschaft und Statistik angesiedelt. In diesem Konglomerat der Leistungserbringung verschiedener Teilsysteme liegt gerade der Auftrag des Monitorings: es soll einen Beitrag zur schulischen Qualitätsentwicklung zu leisten.

Die Einführung der Bildungsstandards betrifft auf der Makroebene in erster Linie das Bildungsmonitoring. Neben statistischen Kennzahlen sollen neu auch ergebnis- und outputorientierte Daten in Entscheidungsempfehlungen einfließen. Diese aggregierten Daten³⁴ bilden einerseits die Basis für Maßnahmen und übernehmen andererseits eine Kontrollfunktion des Schulsystems. Dem Bildungsmonitoring wird es zukommen, Daten aus standardisierten Leistungsmessungen zu interpretieren und Maßnahmen vorzuschlagen. Es verfügt damit über hohe Gestaltungsmacht, häufig, aber nicht zwingend auch über hohe Entscheidungsmacht.

6.1.3 Bildungsverwaltung

Also so wie ich jetzt meine Arbeit erlebe, es ist eh, nicht so, dass wir keinen Einfluss haben, überhaupt nicht, ich glaube die Verwaltung in den Bildungsdirektionen ist der übrigen Politik, wenn es um Bildung geht, immer ein-zwei Schritte voraus, und das ist gut, das muss auch so sein, aber sie wird dann innerhalb vom gesamten Verwaltungsgefüge, oder, auch immer wieder zurückgebunden. D 11/12

³³ Bemerkenswert ist dabei, dass dies wie Brüsemeister (Brüsemeister & Kussau, 2007b, S. 78) anmerkt, dasselbe Kommunikationsmedium ist, wie es auch die Lehrpersonen in ihrer Lehrtätigkeit einsetzen. Brüsemeister gibt aber auch zu, dass dies nicht bedeuten muss, dass damit Lehrpersonen besser erreicht werden könnten, sondern dass lediglich ihre Haltungen dadurch besser reflektiert werden könnten.

³⁴ Nur solche sind nötig und für Monitoringzwecke auch sinnvoll, vgl. (Bähr, 2006)

Sicht- und Handlungsweisen

Die Hauptfunktion der Bildungsverwaltung liegt darin, die Intentionen und Vorgaben der zentralen Ebene so aufzubereiten, dass sie für die anderen Akteure des Schulsystems vermittelbar werden (Altrichter & Heinrich, 2007). Getroffene Entscheidungen sollen nach politischen Vorgaben und nach den „Bedingungen der Rechtmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit“ ausgearbeitet und durchgesetzt werden (Zlatkin-Troitschanskaia, 2006, S. 69). Auch die Bildungsverwaltung übernimmt damit eine bedeutsame Schnittstellenfunktion zwischen Politik und Schulpraxis. Der bürokratischen Rationalität der Verwaltung kommt nach Zlatkin-Troitschanskaia (2006) aus systemtheoretischer Sicht eine besondere Bedeutung zu. Durch die bürokratische Organisationsform ist die Bildungsverwaltung auf möglichst reibungslose Abläufe und einen optimalen Mittel-Zweck-Zusammenhang bezogen. Dabei ist die Bildungsverwaltung, bzw. die hierarchische Bürokratie auf Kontinuität ausgerichtet. Seit den 70er Jahren wurde jedoch die Effizienz und Effektivität der Verwaltung zunehmend kritisiert (Jann & Wegrich, 2004). Dem Verwaltungshandeln fehlte eine wirkungs- bzw. outputorientierte Leistungskontrolle (Zlatkin-Troitschanskaia, 2006). Nach dem Idealtypus der Bürokratie nach Weber (Mayntz, 1971; Weber, 2002) ist Verwaltung eine reine Inputsteuerung, welche durch gut funktionierende Abläufe und fachlich kompetente Akteure zu den bestmöglichen Ergebnissen kommt. Mit neuen Steuerungsformen wurde versucht, effizienter und effektiver zu arbeiten (z.B. Bähr, 2006; Brüsemeister & Kussau, 2007b), ohne deshalb die Grundaufgabe der Ordnung, Gleichbehandlung und Rechtsgleichheit zu gefährden.

Abstimmungsprozesse

Steuerung über rechtliche Vorgaben kann nur eine begrenzte Steuerungsfunktion haben. Um diese zu erhöhen, müsste die Einhaltung von Vorgaben konsequent überprüft werden und darauf auch Sanktion oder Gratifikation folgen (Zlatkin-Troitschanskaia, 2006). Durch die fehlenden Abstimmungsprozesse und lückenhaften Kontrollen zwischen Bildungsverwaltung und Schulebene sind Interdependenzen nicht überraschend. Sie zeigen sich beispielsweise darin, dass Neuerungen nur partiell übernommen werden, dass Regelungen in nicht intendierter Weise eingebunden werden (Gräsel & Strittmatter, 2004), bzw. dass eine Übernahme von Formalstrukturen ohne eine Veränderung der Aktivitätsstruktur erfolgt. Mit der erhöhten Rechenschaftspflicht und höheren Verbindlichkeit, die mit der Erweiterung der Schulautonomie erfolgte, wird die Aufsichtsfunktion der Bildungsverwaltung gestärkt und führt nach Zlatkin-Troitschanskaia (2006) in der Wahrnehmung der Schulen zur Verengung der Gestaltungsfreiräume, bzw. sogar zu einem „antihierarchischen Effekt“ der Lehrpersonen gegenüber der Verwaltung (Krainz-Dürr, 2000).

Regelungsstrukturen

Die in der Verwaltung vorherrschende bürokratische Ordnung basiert auf Archivierung und Schriftlichkeit (Preisendörfer, 2008). Die Verwaltungsebene ist zuständig für die Erarbeitung von Empfehlungen, Ablaufschemata oder Erläuterungen zu den Gesetzen. Es besteht ein Prinzip von festen Regelungen, Gesetzen oder Anordnungen, die über einen vorgegebenen Dienstweg eingehalten werden müssen (Rosenbusch, 2005). Dies verringert zwar Reibungsverluste, läuft aber Gefahr, dass Regeln zu absoluten Werten werden. Dies wiederum behindert eine flexible und rasche Anpassung an besondere Bedingungen oder Situationen. Zur Optimierung dieses unbefriedigenden Zu-

standes werden deshalb die Lehrpersonen in einigen Kantonen zunehmend in die Prozesse eingebunden³⁵.

6.1.4 Bildungsverwaltung auf Gemeindeebene

Sicht- und Handlungsweisen

Die Makroebene des Schulsystems weist viele subsidiäre aber auch parallel funktionierende Ebenen und Zuständigkeitsstrukturen auf. Die kantonale Behörde organisiert das kantonale Schulsystem. Die Schulkommissionen oder Schulpflegen sind verantwortliche für strategische Entscheide auf der Ebene der Gemeinde. Brüsemeister bezeichnet diese Ebene als intermediäre Ebene (Brüsemeister & Kussau, 2007a). Sie liegt entsprechend auch an der Nahtstelle der Makro- zur Mesoebene. Klar der Mesoebene zugeordnet werden können die Schulleiterinnen und Schulleiter. Sie sind verantwortlich für die operative Leitung der Schulen. Behörden auf Gemeindeebenen, die für die strategische Führung der zentralen Ebene zuständig sind, sollen und müssen situativ agieren und mit den Lehrpersonen interagieren (Kussau & Oertel, 2005).

Abstimmungsprozesse

Abstimmungsprozesse mit den Schulleitenden ergeben sich aus den Herausforderungen, die nicht unabhängig voneinander angegangen werden können. Die situative Anpassung bedeutet gerade, dass in Verhandlungs- und Abstimmungsprozessen, gute Problemlösungen gesucht werden müssen. Die Entwicklungen der letzten Jahre zeigen, dass es schwierig ist, operative und strategisches Führungshandeln klar zu trennen, bzw. Aufgaben oder Personen zuzuordnen. Abstimmungsprozesse zwischen der Schulleitung und den Schulbehörden sind unabdingbar.

Regelungsstrukturen

Durch die notwendigen Verhandlungsprozesse zwischen Gemeindebehörden und den Schulleitenden, die oftmals selbst noch unterrichten (und damit auch Teil der Mikroebene sind), wird eine Verbindung zwischen der Makro- und der Mesoebene der Einzelschule möglich. Die Einzelschule entwickelt ihr Profil und wird dabei von den Behörden in strategischen Belangen begleitet und unterstützt. Die Verantwortung liegt bei der Behörde. Mittels Leistungsvereinbarungen oder Schulprogrammen beispielsweise werden Entwicklungen verschriftlicht und die Verantwortlichkeiten geklärt.

6.1.5 Aus- und Weiterbildung von Lehrpersonen

Sicht- und Handlungsweisen

Die Aus- und Weiterbildung der Lehrpersonen kann der zentralen Ebene zugeordnet

³⁵ Z.B. Kanton Luzern, www.schulenmitzukunft.ch, Kanton Zürich <http://www.bildungsdirektion.zh.ch>, Chance Sek

werden. Sie ist jedoch institutionell und finanziell unabhängig und innerhalb des Bildungssystems entsprechend weitgehend autonom. Im Rahmen der Umsetzung der Bolognaform wurden alle Lehrerbildungsinstitutionen in Fachhochschulen überführt. Damit geht ein Forschungsauftrag einher, den die pädagogischen Hochschulen zu erfüllen haben. Somit sind die pädagogischen Hochschulen nun stärker dem Wissenschaftssystem verpflichtet. Ein Teil der finanziellen Mittel wird durch Auftragsforschung akkreditiert.

Abstimmungsprozesse

Die Abstimmungsprozesse mit der Bildungsverwaltung und -politik sind vielfach wenig institutionalisiert. Der Vertreter der pädagogischen Hochschulen (PH) im Beirat betont jedoch die zentrale Bedeutung der PHs im Umsetzungsprozess von HarmoS. Ein Konzept zur Ausrichtung der Aus- und Weiterbildung ist in Erarbeitung.

Regelungsstrukturen

Die pädagogischen Hochschulen unterstehen dem Bundesgesetz über die Fachhochschulen. Sie sind Qualitätsstandards - von den einzelnen PHs unabhängig voneinander entwickelt - verpflichtet, welche aber bis anhin kaum überprüft werden. Die Zusammenarbeit mit der Bildungsverwaltung ist meistens auf der Basis von Projektaufträgen geregelt. In vielen Projektbegleitgremien werden Vertreterinnen oder Vertreter der pädagogischen Hochschulen einbezogen.

6.2 Die Mesoebene der Schule

Tendenziell sind alle Lebensbereiche von formalen Organisationen durchzogen (z.B. Schimank, 2005; Schimank, 2002). Sie sind das Ergebnis des gesellschaftlichen Differenzierungsprozesses und entsprechen der Mesoebene, der mittleren Ebene sozialer Systembildung³⁶ (Schimank, 2005, S. 23). Die Organisation der Einzelschule als pädagogische Handlungseinheit ist eine Akteurkonstellation, bei der letztlich aber unklar bleibt, wer genau „der Akteur Schule“ ist, bzw. wer zur Handlungseinheit gehört. Die Organisation „diszipliniert das Handeln der korporativen oder institutionellen“³⁷ Akteure“ (Schimank & Volkman, 1999, S. 12). Durch den Zusammenschluss von Individuen, die dadurch ihre Interessen besser durchsetzen und eine Verbesserung individueller Lebenschancen erreichen können, erfolgt eine Effizienzsteigerung (Lengfeld, 2007). Im Gegensatz zu „von unten“ gegründeten Organisationen wie Interessengruppen oder Parteien (Coleman, 1974), sind Arbeitsorganisationen oder auch Verwaltungen hierarchisch aufgebaut. Vertraglich geregelte Tauschbeziehungen halten die Mitglieder zusammen. Effizienz und Effektivitätsvorteile in der Leistungsproduktion bilden den Anreiz für diese Form der Korporation, die zudem auch eine wesentliche Integrationsfunktion hat (Schimank, 2005). Mit diesen Regelungen, welche sowohl Konformität einfordern, aber auch Aufstiegs- und Ausschlusskriterien erwartbar machen, nähern sich

³⁶ Innerhalb des Bildungssystems gibt es nach Tacke (2004) noch keine fachspezifische Definition von Organisation.

³⁷ Institutionen entstehen „aus dem sozialen Leben einer Gemeinschaft oder Gesellschaft“ (Lersch, 2004, 79) und unterscheiden sich damit von der Sichtweise auf eine Organisation, die „bewusst, planmässig und rational zur Verfolgung bestimmter Zwecke eingerichtet wird.“ (Lersch, 2004, S. 79). Im Gegensatz dazu verwendet Fend die Begriffe synonym (Fend, 2008).

Organisationen einem technisierten Maschinenverständnis an, wie es Weber gerade für die „unübertroffene Rationalität der formalen Organisation“ hervorhebt (Schimank, 2005, S. 37). Die Mitglieder werden so gut integriert, Abläufe so perfekt, straff und präzise geregelt, dass die Akteure kaum mehr wahrgenommen werden (müssen) und austauschbar sind. Organisation aber nur im Hinblick auf die Zweckorientierung, die Regeln der Mitgliedschaft oder die Formalstruktur zu beschreiben, greift zu kurz (Lersch, 2004; Preisendörfer, 2008) und vernachlässigt gerade die interne Koordination, Abstimmungsprozesse, sowie die konstitutive Rolle von Organisationen, Entscheidungen zu treffen (Luhmann, 1988). Innerhalb von Organisationen und sozialen Systemen im Allgemeinen kann sich eine Eigendynamik entwickeln, die sich „nur begrenzt steuern und gezielt beeinflussen lässt.“ (Preisendörfer, 2008, S. 64). Die Sicht der Governance nimmt gerade diese Koordinations- und Abstimmungsprozesse in den Blick.

Auf der Mesoebene der Schule müssen die darin handelnden Akteure die Vorgaben und Regelungen der zentralen Ebene rekontextualisieren, das heißt, auf die Handlungsebene der Schule übersetzen, wobei evident ist, dass hier eine hohe Komplexität an sozialer Interaktion vorliegt, die nicht allein durch Vorgaben der übergeordneten Ebene geregelt werden können. „Das schulische Geschehen ist von diesen Makroregeln her gesehen teils gezielt, teils faktisch unterdeterminiert.“ (Fend, 2008, S. 154).

6.2.1 Schulleitung

Die Schulleitung ist zuständig für die operative Führung sowie die Qualitätssicherung der Schule. Die Zuständigkeiten der Schulleitungen sind mittlerweile in allen Kantonen in Gesetzen und Verordnungen geregelt, über die gelebten Handlungsweisen ist jedoch wenig bekannt. Ansatzweise werden mittels der externen Schulevaluation, welche auch Prozesse der Schule als Einheit thematisiert, Aussagen zur Aktivitätsstruktur der Schule möglich. In seiner Schnittstellenfunktion zwischen Lehrpersonen und Schulbehörde muss der Schulleiter Innovationen gegenüber loyal oder zumindest neutral sein, denn er wird für die Einhaltung von Vorgaben zuständig sein, auch wenn er für die konkrete Umsetzung im Unterricht nicht verantwortlich gemacht werden kann, wohl aber die Kontrollfunktion inne hat. Neuerungen betreffen immer auch die Kultur und Struktur der Schule. Den Schulleitenden kommt hier eine wichtige Rolle zu (Fullan, 1991). In einer Untersuchung zur Wahrnehmung der Schulleitung aus Sicht der Lehrpersonen geben diese an, dass sich ein guter Schulleiter dadurch auszeichne, dass er innovativ und experimentierfreudig sei, nie überfordert wirke und in erster Linie als Berater wahrgenommen werde (Fend, 2001). Für die Lehrpersonen stehen offenbar nicht organisatorische Managementanforderungen an erster Stelle.

Sicht- und Handlungsweisen: Die Schule als Organisation

Als Arbeitsorganisationen sind Schulen darauf angelegt, bestimmte Leistungen für andere zu produzieren. Sie sind „von oben“ konstruiert. Hierarchie ist die in Arbeitsorganisationen konstitutive Konstellationsstruktur. (Schimank, 2002). Auch Lersch verweist auf die Parallelen zwischen der Einzelschule und einer formalen Struktur, wie sie eine bürokratische Organisation, von Max Weber als „idealtypische Realisierung zweckrationaler Handlungsimperative“ formuliert, aufweist (Lersch, 2004, S. 67).

Um den wachsenden Ansprüchen an die Schule gerecht werden zu können, ist diese

gezwungen, sich zu verändern (Tacke, 2004). Mit Schlagworten wie "lernende Organisation" wird auf diese Veränderungsfähigkeit hingewiesen, ohne jedoch damit bereits auch auszudifferenzieren, was die Schule lernen und wohin sie sich verändern soll. Jede Organisation – so auch die Schule – verfügt über einen bestimmten Handlungsspielraum, den sie behalten oder allenfalls erweitern möchte (Altrichter, 2004). Dieser Handlungsspielraum muss genügend groß sein, um Veränderungen anzugehen und gleichzeitig das Tagesgeschäft weiterhin leisten zu können. Zudem braucht es Handlungskompetenz und -bereitschaft der Akteure (Zlatkin-Troitschanskaia, 2006).

Das Verständnis der Organisation Schule verdeutlicht, dass einerseits vermehrt Abstimmungsprozesse zwischen den einzelnen Akteure nötig sind, andererseits bietet sich aber durch die Ausrichtung auf gemeinsame Ziele eine erhöhte Integrationsfunktion. Die Leistungserbringung der Lehrpersonen, das auf Interaktion basierende pädagogische Handeln, unterscheidet sich jedoch grundlegend vom organisatorischen Handeln. Schule ist Arbeitsorganisation, gleichzeitig aber auch Expertenorganisation (Brüsemeister, 2004a). Durch die Zusammenlegung der Ressourcen der einzelnen Lehrpersonen zur Arbeitsorganisation Schule entstehen ihnen Vorteile. Durch die organisationsimmanente entscheidungsförmige Kommunikation können sich die Lehrpersonen vor unbearbeitbar vielen individuellen Entscheidungen schützen (Brüsemeister, 2004a). Die Organisation wird zur zentralen Entscheidungseinheit. Lehrpersonen haben abgrenzbare Rollenaufgaben, wodurch ihr Einzelhandeln aufgewertet wird (Brüsemeister, 2003). Die Entwicklung hin zur Organisation der Schule hat nach Tacke nun aber nicht in erster Linie zu einer Verantwortungsentlastung, sondern eher zu einem Übernehmen von bürokratischen Managementaufgaben (Tacke, 2004) geführt. Mit der Einführung von Schulleitungen ist die Frage, ob diese organisationalen Strukturen für die Lehrpersonen letztlich nützlich sind, jedoch längst hinfällig.

Die die Organisation konstituierenden Entscheidungen schränken das selbstbestimmte pädagogische Handeln ein. Diese Begrenzung der Handlungsmöglichkeiten bildet den Hintergrund der Debatte um die Institutionalisierung und Bürokratisierung der Schule. Doch weder nutzen alle Akteure die Handlungsräume im gleichen Masse, noch kann davon ausgegangen werden, dass in allen Kontexten die individuellen Entscheidungen der Lehrpersonen in die gleiche – und beste – Richtung verlaufen. In diesem Zusammenhang erscheinen eine Anpassung und Normierung gerechtfertigt. Doch führt diese Diskussion schließlich zur Dichotomie der schulischen Bürokratie versus pädagogisches Handeln. Organisation und Bürokratie werden dabei häufig synonym verwendet und sind zu „Antibegriffen der Bildung stilisiert“ worden³⁸ (Merkens, 2006b, S. 82).

In neuerer Zeit hat sich gezeigt, dass nicht organisationsförmige Zusammenschlüsse, sondern eher Netzwerke für die Problemlösungen am erfolgreichsten sind (Merkens, 2006b). Netzwerke sind in der Lage „heterogene Entwicklungen integrativ zu fokussieren“ (Häußling, 2005, S. 269). Noch deutlicher als die Ansätze der „offenen Systeme“ oder Netzwerke zeigt das Modell der „losen Koppelung“ innerhalb des Neo-Institutionalismus eine Alternative zum klassischen Organisationsmodell auf (vgl. Kapitel 3.3). Nach Merkens (2006b) kann die lose Koppelung sogar „...als eines der heute

³⁸ Mit dem Verweis auf die Bürokratie wird auch oftmals der Hinweis auf Weber bemüht. Wobei Weber eben explizit nicht die Beschreibung der Organisation im Blick hatte, sondern die der Bürokratie und auch diese in einem idealtypischen und nicht realen Modell (Merkens, 2006b, S. 83; Preisendörfer, 2008).

am meisten erwähnten Gegenmodelle zum Bürokratiemodell betrachtet werden.“ (S. 193). Mit diesem Modell wird aufgezeigt, dass nicht strenge, allumfassende Regelungen in der Praxis handlungswirksam sind, sondern Freiräume existieren, die von Schulen auch wahrgenommen werden können. Dabei fokussiert das Modell, wie auch Ansätze der Governance-Analyse, die Handlungs- und Abstimmungsprozesse. Regelungsprozesse führen zu Veränderungen der Formalstruktur. Auf diese Weise sind aber weder Aussagen dazu möglich, wie die Regelungsprozesse (Governance) verlaufen sind, noch ob die Regelungen auch in die Handlungsstruktur der Akteure diffundieren.

Abstimmungsprozesse

Das Etablieren von Schulleitungen hat innerhalb der Schulen zu einer neuen, institutionalisierten Handlungskoordination geführt. Diese Abstimmungsprozesse bekommen dadurch ein neues Gewicht, weil sie einerseits verbindlich und andererseits in einem hierarchischen Kontext institutionalisiert werden, der vorher nicht bestanden hat. Die Anforderungen werden in kantonalen Reglementen und Verordnungen detailliert vorgegeben. Zudem laufen zurzeit verschiedene Projekte, die eine Neuformulierung des Berufsauftrags anstreben. Die Handlungsspielräume im Schulteam werden damit erweitert. Lediglich Eckwerte werden vorgegeben, innerhalb derer die Schulen ihre Möglichkeiten wahrnehmen können.

Die Handlungskoordination mit der zentralen Ebene hat sich mit der Einführung der Schulleitungen intensiviert. Die Schulleiterinnen und Schulleiter sind es, die Neuerungen im Bereich des Schulqualitätsmanagements nicht nur initiieren, sondern gleichzeitig auch verantworten müssen. Pseudo-Handeln kann eine Folge sein, wie es am Beispiel des Schulprogramms erläutert werden kann: Die Lehrpersonen übernehmen zwar die Entwurfsvorlage, weil Widerstand nur einen erhöhten Aufwand bedeuten würde, füllen den Bogen aus, handeln danach aber so, wie es für sie stimmig ist oder wie sie es schon immer gemacht haben. Dieses Vorgehen muss der Vorlage nicht entsprechen. Der Punkt dabei ist, dass erst durch die subjektive Wahrnehmung des „Abhakens der Entwurfsvorlage“, die Vorlage tatsächlich zu einem Verwaltungshandeln *wird*. Vielleicht wäre die Vorlage nämlich hervorragend ausgearbeitet und praktikabel gewesen (vgl. auch Heinrich, 2008, S. 41).

Regelungsstrukturen und Veränderungen

Die Schulentwicklungsprozesse der letzten Jahre haben zu einer deutlichen Zunahme der Verschriftlichung geführt. Sie ist gerade *das* Mittel der Qualitätsentwicklung und –sicherung und ist in dieser Form der aktiven Auseinandersetzung mit der Ausformulierung von Regelungsstrukturen innerhalb der Schule neu. Während früher Verordnungen und Gesetze zu den Arbeitsbedingungen, Zulassungsbedingungen von Lehrpersonen und anderen Fachpersonen in den Schulen oder die Lehrpläne eine der wenigen schriftlichen Vorgaben waren, wird nun von den Lehrpersonen ein aktives Verwaltungshandeln gefordert. Es werden Schulprogramme und Ziele formuliert, die nicht nur die Schule als Ganzes, sondern auf den eigenen Unterricht und damit in den verbindlichen Qualitätszirkel eingebunden werden. Für die Zielformulierung bedeutet dies, dass

sie auf ihrer Erreichung hin operationalisiert und entsprechend auch geprüft werden. Diese höhere Verbindlichkeit kann bei den Lehrpersonen als verstärkte Kontrolle wahrgenommen werden.

6.3 Die Mikroebene des Unterrichts

6.3.1 Lehrpersonen

Sicht- und Handlungsweisen

Lehrpersonen bilden mit ihren Klassen, zunehmend mit den Lehrpersonen eines Schulhauses, einer Schule, die kleinste pädagogische Einheit. Durch die zahlreichen Handlungsmöglichkeiten innerhalb dieser Einheit wird es immer eine große Variation zwischen den Gruppen geben (Merkens, 2006b). Von den Lehrpersonen wird pädagogisches Handeln nach den Prinzipien der Rechtmäßigkeit und Zweckmäßigkeit erwartet. Mit der formalen Einbindung des Berufs der Lehrperson in eine Arbeitsorganisation geschieht dieses Handeln unter staatlicher Beobachtung. Die Leistungserbringung erfolgt in Tausch mit Lohn (Brüsemeister, 2004b). Schulisches Handeln im engeren Sinne umfasst traditionsgemäß das Unterrichten und Lehren im Unterricht (Lersch, 2004). Es folgt damit einer anderen Logik als der des zweckrationalen Handelns einer Schule als Organisation. Für Unterricht und Lehren sind die soziale Interaktion und unterrichtliche Kommunikation unter Anwesenden (Kieserling, 1999) entscheidend. Ohne die Beziehung zwischen Lernendem und Lehrendem sind Kompetenzentwicklung und gelingende Identitätsentwicklung nicht erfolgreich möglich³⁹ (Lersch, 2004). Stärker als in anderen Organisationen sind Schulen geprägt von einer „professionellen Monokultur“ (Tacke, 2004, S. 37). Die Kommunikationsart bezieht sich auf die eigenen Werthaltungen, Nichteinmischung in Belange von Kollegen, Orientierung am besseren Argument ohne Verzahnung mit Macht, gute pädagogische Absichten und Vertrauensvorschuss (Brüsemeister & Kussau, 2007b). Für eine gelingende Interaktion ist nach Georg Herbert Mead in der Theorietradition des symbolischen Interaktionismus die Möglichkeit des Einbringens der individuellen Perspektiven gar konstitutiv. Individuelle Perspektiven werden in zweckrationalen Organisationen jedoch höchstens in informellen Beziehungen geduldet und müssen nach Lersch im Sinne der Rationalität gar als dysfunktional gelten (Lersch, 2004).

Abstimmungsprozesse

Mit der Autonomie der Schule kommen nun Aufgaben des Schulmanagements in die Schule hinein, die für Lehrpersonen professionsfremd sind. Mit dieser – in positiver Formulierung – Ausweitung des Berufsauftrags, geht – vorsichtiger ausgedrückt – eine De-Professionalisierung der Lehrpersonen einher.

Eine funktionale Differenzierung zwischen den Lehrpersonen ist nur im Bereich der

³⁹ Nicht unbeachtet darf dabei bleiben, dass auch die Situation der Schülerinnen und Schüler nicht immer dieselbe ist. Auch auf die Schülerinnen und Schüler hat sich der Druck erhöht, gute Leistungen zu erbringen. Die wirtschaftliche Situation aber auch die Anforderungen der Eltern beziehen sich zunehmend auf die Qualifikations- und Selektionsfunktion der Schule (u. a. auch Melzer & Al-Diban, 2001).

„zusätzlichen Aufgaben“, denjenigen also, wofür die Lehrpersonen außerhalb des Unterrichts zuständig sind, möglich. Während die Lehrpersonen davon ausgehen, dass alle dasselbe zu tun haben, bzw. hier für einen Mehraufwand auch selbst verantwortlich sind, werden die weiteren Aufgaben als tatsächlicher Mehraufwand betrachtet, den es egalitär unter den einzelnen Lehrpersonen zu verteilen gilt. Die einzelnen Aufgaben sind aber kaum messbar und vor allem sind sie nicht vergleichbar. Über die Leistung der Lehrpersonen in ihrer Kernprofession des Unterrichts geben solche zusätzlichen Aufgaben zudem keine Auskunft. Die neuen Aufgaben werden als etwas Externes, Fremdes gegenüber dem eigenen Unterrichten und den professionsbezogenen Aufgaben aufgefasst. Schule also Organisation beinhaltet demnach viele Aufgaben, die dem individuellen pädagogischen Professionshandeln nur indirekt dienen. Das Engagement einer Lehrperson beispielsweise in einem pädagogischen Team ist ihre Entscheidung, doch der Wissenstransfer nützt den anderen. Dadurch kann eine Konkurrenzsituation entstehen. Mehrzeit kann nicht geltend gemacht werden und es bleibt unklar, ob Mehraufwand zustande kommt, weil eine besonders schwierige Schülerkonstellation vorliegt oder ob die Arbeitszeit ungenügend effizient genutzt wird. Problematiken, die sich zugespitzt auch dann finden, wenn es um leistungsabhängige Lohnsysteme im Lehrberuf geht.

Regelungsstrukturen und Veränderungen

Die Lehrpersonen sind – und dies nicht erst seit den Entwicklungen im Zusammenhang mit der erhöhten Autonomie oder den Anforderungen an ein höheres Selbstmanagement der Schule – in die Regelstrukturen der Arbeitsorganisation eingebunden. Die Organisation bestimmt die Kontextbedingungen. Organisationsprogramme „schützen“ die individuellen Akteure vor unangemessenen Anforderungen, in dem sie Erwartungen der Gesellschaft und des Unterrichts festhalten.

Wer innerhalb der Makroebene diese Kontextbedingungen festlegt, ist für die Lehrpersonen höchstens mittelbar relevant. Die Schulbehörde ist zwar näher und kann flexibler auf regionale Aspekte reagieren. Die Erwartungssicherheit ist im Gegensatz dazu aber grösser, von je weiter „oben“ die Rahmenbedingungen festgelegt werden. Der Anreiz sich als Individuum profilieren zu müssen ist geringer, damit sinkt auch die Konkurrenz zwischen den Lehrpersonen.

Grundsätzlich verfügt die Makroebene vier Grundvarianten, den Unterricht zu beeinflussen:

- Examen-Modell: Zugangskontrollen, Aufnahmeprüfungen
- Modellversuche, Modellschulen:
Es erfolgt eine direkte Regulierung durch die Makroebene. Durch die Möglichkeiten, teilweise außerhalb der gesetzlichen Vorgaben zu handeln, wird der Handlungsspielraum für die Akteure der Meso- und Mikroebene aber deutlich erweitert.
- Klassisch-bürokratisches Modell: Durch Lehrpläne legt der Staat oder der Kanton verbindlich fest, welche Ziele in den versch. Schularten zu erreichen sind. Der Lehrpersonen bleibt die Wahl der Methode überlassen. Die zentrale Ebene geht davon aus, dass mit den Lehrplanvorgaben und der Lizenzierung des pro-

fessionellen Personals die Umsetzung garantiert ist (Klieme et al., 2003).

- Assessment-Modell: Standardisierte Leistungstest, um zu prüfen, was die Schülerinnen und Schüler gelernt haben.

Die Einflussnahme über das Assessment-Modell kann die Handlungsabstimmung mit der Mikroebene direkt beeinflussen (Brüsemeister & Kussau, 2007b). Was damit aber nicht gesagt werden kann, ist, durch welche, auch noch weitere externe Faktoren, die Zielerreichung der Schülerinnen und Schüler determiniert ist. Bildungsstandards werden neue Rahmenbedingungen setzen. Die Kompetenzmodelle können eine Orientierungshilfe für Lehrpersonen bieten und sind damit ein Referenzrahmen, innerhalb dessen effektiver Unterricht gestaltet werden kann. Die Überprüfung der Bildungsstandards sagt zwar etwas aus über die Leistungen der Klassen, nur bedingt aber etwas über die Effektivität und Effizienz des Unterrichts.

Zudem erfordert erfolgreiches Handeln in Schulen aktives Handeln. Dieses kann nach Fend mit reinem Auftragshandeln nicht ausreichend sichergestellt werden. (Fend, 2006). Die laufenden Schulentwicklungsprozesse ermöglichen den Lehrpersonen eine relativ hohe persönliche Autonomie. Im Gegensatz zur postulierten aber effektiv geringen institutionellen Autonomie, wird die persönliche Ausgestaltungsfreiheit gerade aus Sicht der Lehrpersonen jedoch wenig sichtbar (Schrittesser, 2007). Zwar werden in den meisten kantonal oder national lancierten Projekten Lehrpersonen in den Entwicklungsprozess einbezogen. Sie nehmen hier die Position eines Beirats oder „critical friends“ ein oder werden zu Vernehmlassungen eingeladen. Inwiefern damit ein Einbezug auf der Verhandlungsbasis möglich ist oder ob eher Beeinflussung als Form der Handlungskoordination vorherrscht, müsste in den Projekten je einzeln geprüft werden.

Die Struktur der Organisationseinheit Schule hat sich historisch etabliert. Es herrscht eine Struktur der losen Koppelung und eine starke Individualisierung der Lehr-Lern-Prozesse. Zudem zeichnet sich die Profession durch ein stark individualistisch orientiertes Handlungsverständnis aus. Vorschriften werden als störend erfahren. Entsprechend sind erfolgreiche Regelungsstrukturen im Schulsystem auf der Ebene der Lehrpersonen eher schwierig umzusetzen.

6.3.2 Positionierung der Mikroebene im Schulsystem

Die öffentliche Schule, das Schulsystem, ist Teil des kantonalen Bildungssystems und damit auch Teil der kantonalen Bürokratie. Sie hat autonome Entscheidungsbefugnisse wie zum Beispiel die Versetzung von Schülerinnen und Schüler oder Mitsprache bei Personalentscheiden. Eingebunden in das System vollzieht die Schule aber auch Verwaltungsakte wie Schulstatistiken, Zeugnisvergabe, Entwicklung und Umsetzung von Schulprogrammen usw.

Die Merkmale gemäß der klassischen Definition der bürokratischen Hierarchie wie klare Zuständigkeiten, geregelte Kontroll- und Aufsichtskompetenzen sowie fachlich gutes Personal lassen sich zwar für das Schulsystem anwenden, bei der Beobachtung der Mikroebene wird immer wieder deutlich, dass auf der Ebene des Unterrichts nicht Regeln des zweckrationalen Handelns sondern pädagogisches Handeln in der Interaktion

handlungsleitend ist. Damit ist der direkte Eingriff auf den Unterricht durch die Makroebene nicht möglich. Die an deren Stelle tretende prinzipal-agent Beziehung – die nach Brüsemeister die „Geschäftsgrundlage von Staat und Schule“ (Brüsemeister 2007b, S. 13) bildet – verdeutlicht die vorhandenen Abhängigkeiten und verweist auf die Formen der Einflussnahme. An die Stelle von direkter Regulierung muss eine Form der Verhandlung, basierend auf gegenseitigem Vertrauen, folgen. Mayntz stellt die Steuerung von Organisationen basierend auf „strukturellen und prozeduralen Vorkehrungen und der Tendenz zu rationalem Handeln“ (Mayntz, 1986) grundsätzlich in Frage. Vielmehr müsse man sich auf aggregierte Individualhandlungen beziehen. Gestiegene Machtressourcen und Widerstandsfähigkeiten der Akteure erschweren jedoch die Steuerung.

7. Harmonisierung der obligatorischen Schule in der Schweiz (HarmoS)

In der Schweiz sind traditionell die Kantone für die Volksschule zuständig. Dies hat zur Folge, dass sich – historisch gewachsen – ganz unterschiedliche Strukturen etabliert und weiterentwickelt haben. Für das nationale Projekt zur Harmonisierung der obligatorischen Schule (HarmoS) bedeutet dies eine große Herausforderung. Mit HarmoS wurde das schweizweit umfassendste Projekt auf der Ebene der Volksschule lanciert. Im ersten Teil des folgenden Kapitels wird ein Einblick in die nationalen Prozesse im Bereich der Volksschule vermittelt. Daran anschließend wird im zweiten Unterkapitel das Projekt HarmoS vorgestellt.

7.1 Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK)

7.1.1 Die Entwicklungen innerhalb der EDK

In der Schweiz sind die Kantone für das Bildungswesen verantwortlich und tragen auch den größten Teil der anfallenden Bildungskosten. Bereits Ende des 19. Jahrhunderts war zwar ein Bedarf an Koordination vorhanden, dieser scheiterte jedoch an den föderalistischen, bildungspolitischen Interessen einzelner Kantone (Grunder, 1997). Auch in der Bundesverfassung von 1848 blieb die Volksschule unerwähnt. Erst 1874 schließlich wurde in Artikel 62 der Bundesverfassung festgeschrieben: „Für das Schulwesen sind die Kantone zuständig. Sie sorgen für einen ausreichenden Grundschulunterricht, der allen Kindern offen steht. Der Grundschulunterricht ist obligatorisch und untersteht staatlicher Leitung oder Aufsicht. An öffentlichen Schulen ist er unentgeltlich.“ (Bundesverfassung, Artikel 62). Bereits in diesem Jahr bildete sich mit der „Conférence intercantonale des chefs des départements de l’instruction publique des cantons romands“ die erste Regionalkonferenz der Schweiz (Badertscher, 1997). Ungeklärt blieb jedoch weiterhin die Frage nach Primarschulsubventionen, weshalb der Erziehungsdirektor des Kantons Zürich anfangs 1897 alle Erziehungsdirektoren der Kantone zu einem vertraulichen Meinungsaustausch einlud (Grunder, 1997). Aus dieser ersten Direktorenkonferenz und weiteren Treffen entstand ein Entwurf zuhanden des Bundesrates und der Bundesversammlung. 1899 verabschiedete die Plenarversammlung die „Bestimmungen betreffend die periodischen Zusammenkünfte der kantonalen Erziehungsdirektoren“. Die EDK hatte jedoch nicht das Ziel, lückenlos alle Stufen und Themen des ganzen Bildungswesens abzudecken, sondern wollte bestimmte, interkantonal zentrale und aktuelle Themen in den Fokus nehmen (EDK, 2005). Dieses Profil prägt die Arbeit der EDK auch heute noch. Die lose Zusammenarbeit und Koordination wurde daraufhin mittels mindestens jährlich stattfindenden Sitzungen institutionalisiert. Die Treffen wurden für den Austausch über anfallende Themen genutzt, ohne Entscheide oder gemeinsame Strategien zu forcieren⁴⁰. Heikle Themen wurden abgewie-

⁴⁰ Dazu gehörten Themen wie der Schweizer Schulatlas, Lehrmittelfragen, die „Unbehülflichkeit des Publikums an Postschaltern“ (Weisser, 1997, S. 76), curriculare Themen (u.a. hauswirtschaftlicher Unterricht), Richtalphabet der Schweizer Schulschrift oder die Revision der Maturitätsordnung.

sen oder mehrmals auf das kommende Jahr verschoben (Weisser, 1997). Als Einstieg in explizite Koordinationsgeschäfte kann schließlich das Schulferienproblem bezeichnet werden, welches 1959 die Frage nach dem Schuljahresbeginn auslöste. Diese Diskussion hatte eine wegweisende Bedeutung für den Einfluss und die „Macht“ der EDK und wurde schließlich erst am 22. September 1985 in einer Volksabstimmung definitiv geklärt.

Im August 1965 wurde die Konferenz der Erziehungsdirektoren der Kantone Bern, Luzern, Solothurn, Basel-Stadt, Basel-Landschaft und Aargau gegründet; ein Monat später die Konferenz der Erziehungsdirektoren der Innerschweiz. Bereits im Juni 1967 legte die Konferenz der Erziehungsdirektoren eine Pressemitteilung vor, in der sie die anzustrebenden Ziele in der Koordinationsdebatte bekannt gab. Dazu gehörte die Umsetzung eines gesamtschweizerischen, einheitlichen Schuljahresbeginns im Herbst, die Erarbeitung einer Rahmenordnung für das Schuleintrittsalter sowie eine Regelung zur Minimaldauer der Schulpflicht von 9 Jahren und Gesamtdauer der Schulzeit bis zur Matura von mindestens 12 Jahren (Badertscher, 1997). Damit waren die Themen für das Schulkonkordat⁴¹ von 1971 gesetzt. Das Konkordat reagierte auf die Bildungsexpansion und auch auf das Bedürfnis nach verstärkter Zentralisierung der Bildungspolitik (Criblez, 2008b). Die Motive können unterschiedlich verortet werden: Aus der politischen Optik sollte auf die zunehmende Mobilität der Bevölkerung reagiert werden; die bildungsökonomische Sicht bezog sich auf die erforderliche Effizienz des schweizerischen Bildungssystems. Die soziale Sichtweise schliesslich rückte die Verwirklichung der Chancengerechtigkeit in den Mittelpunkt, während der pädagogische Fokus die Einführung und den Einsatz von autonomem Lernen, Unterrichtstechnologien und die Demokratisierung der Schule betonte. Diese vier Sichtweisen lassen sich auch im neuen Konkordat wiederfinden.

7.1.2 Rechtliche Regelungen: Schulkonkordat

Die EDK kann keine Gesetze festlegen. Die Vereinbarungen basieren auf multilateralen Staatsverträgen (Criblez, 2008c). Das Schulkonkordat⁴² ist die rechtliche Grundlage der EDK, mit welcher sich die Kantone generell zur Zusammenarbeit im Bildungsbereich verpflichtet haben⁴³. Es wurde Ende 1970 vom Bundesrat genehmigt und auf den 1. Juni 1971 in Kraft gesetzt. Vorerst traten zehn Kantone bei, in den nächsten vier Jahren kamen weitere zehn hinzu. Nur der Kanton Tessin ist dem Konkordat nicht beigetreten, nimmt als Vollmitglied aber an den Aktivitäten der EDK teil.

Am Beispiel der Vereinheitlichung des Schuljahresbeginns wird deutlich, wie das Konkordat eine Vorläuferfunktion für die Gesetzgebung übernehmen kann. Von Kritikern wird genau dies dem Konkordat unterstellt, aus nationaler Sicht ist dies jedoch eine wünschbare Entwicklung. Durch die Beschränkung auf Eckpfeiler und keine Festlegung von Umsetzungsvorgaben kann die Eigenständigkeit der Kantone weitgehend gewährleistet werden. Mit dem Projekt HarmoS soll das Konkordat von 1971 erweitert

⁴¹ Der Begriff des Konkordats stammt aus dem Völkerrecht. Er beschreibt Verträge zwischen dem Staat und dem Heiligen Stuhl, 1803 wurde erstmals auch für interkantonale Verträge verwendet und setzte sich in diesem Kontext durch.

⁴² Neben den Konkordaten gibt es weitere interkantonale Vereinbarungen wie die Diplomanerkennungsvereinbarung von 1993 und verschiedene Finanzierungs- und Freizügigkeitsabkommen.

⁴³ <http://www.educa.ch/dyn/43951.asp>

werden. Mit der Annahme des Bildungsartikels in der Bundesverfassung wird diese Entwicklung der interkantonalen Koordination und Zusammenarbeit verstärkt und bekommt nationale Durchsetzungsmacht. Kritiker unterstellen der EDK damit versteckte Zentralisierungsentwicklungen. Die Beschlüsse der EDK unterliegen keiner parlamentarischen Kontrolle. Sie liegen zudem außerhalb der Reichweite der direkten Demokratie, da sie nicht referendumsfähig sind (Criblez, 2008b).

7.1.3 Der Bildungsartikel in der Bildungsverfassung

Das Eidgenössische Parlament hat gemeinsam mit der EDK die revidierten Bildungsartikel in der Bundesverfassung ausgearbeitet. Am 21. Juni 2006 hat das Schweizer Stimmvolk diese mit 86% Ja-Stimmen angenommen. Mit Art. 62 Abs. 4⁴⁴ wird es dem Bund möglich, Vorschriften im Bereich der Harmonisierung zu erlassen, wenn sich die Kantone nicht selbst einigen können. Dies umfasst die Harmonisierung des Schuleintrittsalters, die Schulpflicht, die Dauer und Ziele der einzelnen Bildungsstufen sowie Übergänge und Anerkennungen von Abschlüssen. Wenn der Bund jedoch Erlasse vorbereitet, wird besonderer Wert auf die Mitwirkung der Kantone gelegt. Mit dieser Regelung bleibt die obligatorische Bildung in der Zuständigkeit der Kantone. Gleichzeitig können aber Angleichungen und kantonsübergreifende Anpassungen angeordnet werden. Die im Bildungsartikel 62 erwähnten Harmonisierungsbestrebungen entsprechen denjenigen, welche im HarmoS-Konkordat geregelt werden. Damit stützt die Annahme des Bildungsartikels das HarmoS-Konkordat maßgeblich. Es erfolgt eine Stärkung der nationalen Einflussnahme auf die Kantone in einem indirekten Weg über die Konferenz der Erziehungsdirektoren. Dies war in beschränkter Form schon bisher möglich, eine Verpflichtung aller Kantone war jedoch bis anhin nicht vorgesehen⁴⁵. Die EDK soll nun die verlangte Harmonisierung angehen. Pointierter als bisher übernimmt das Gremium eine Zwischenhierarchie zwischen Kanton und Bund. Auf der organisationstheoretischen Ebene wird die vertikale Koordination komplexer und gewinnt an Bedeutung. Unklar ist, welche Rolle die einzelnen Kantone künftig haben werden. Criblez (2008a) stellt dazu kritisch die Frage, ob diese Struktur den Anforderungen des Bildungssystems gerecht werden kann, und zwar sowohl hinsichtlich der Möglichkeit von adäquaten Lösungsvorschlägen durch eine föderalistische Struktur, als auch hinsichtlich der ausreichenden Flexibilität durch Konkordatslösungen.

7.2 Das Projekt HarmoS

Die Harmonisierung innerhalb der obligatorischen Schule und das Setzen von Eckwerten ist zurzeit eine prioritäre Aufgabe der EDK (EDK, 2008b). Um dieses Ziel zu erreichen, stimmte die EDK im Juni 2002 dem Projekt «Harmonisierung der obligatorischen Schule» (HarmoS) zu. Mit HarmoS werden Entwicklungen auf zwei Ebenen verfolgt. Zum einen werden auf der pädagogisch-didaktischen Ebene Kompetenzmodelle entwickelt. Diese sind die Grundlage für die Bestimmung von Kompetenzniveaus und Bil-

⁴⁴ <http://www.admin.ch/ch/d/sr/101/index.html>

⁴⁵ Das Fürstentum Liechtenstein, welches als ständiger Gast der EDK beiwohnt, wird das Konkordat nicht ratifizieren. Als eigenständiges Land ist es von der Regelung des Bildungsartikels ausgenommen.

dungsstandards sowie für die Festlegung, zu welchem Zeitpunkt von den Schülerinnen und Schülern welches Kompetenzniveau erwartet wird. Zum anderen wird auf juristischer Ebene eine interkantonale Vereinbarung über die Harmonisierung der obligatorischen Schule angestrebt. Dies ist eine Erweiterung des Schulkonkordats von 1970 und gewährleistet den verbindlichen Charakter der Kompetenzmodelle und deren Festlegung der Niveaus (EDK, 2004). Neben der wissenschaftlichen Ebene mit der Entwicklung von Kompetenzmodellen werden mit HarmoS auf politischer Ebene vier zentrale Zielsetzungen verfolgt: die Harmonisierung der Lerninhalte, eine bessere Steuerung der obligatorischen Schule durch Koordination, die Evaluierung des Bildungssystems auf nationaler Ebene und die Verbesserung der Unterrichtsqualität (EDK, Juni 2004).

In der vorliegenden Arbeit wird nicht auf alle Elemente von HarmoS sondern ausschließlich auf die Entwicklung von Basisstandards Bezug genommen. Die Entwicklung der Bildungsstandards ist der einzige Aspekt im Konkordat, der inhaltliche Entwicklungsarbeit vorsieht⁴⁶. In den anderen Bereichen ist der Koordinationsbedarf entweder bereits abgeschlossen (z.B. Fremdsprachen) oder es sind kantonale Lösungen möglich, womit eine Koordination und Harmonisierung zwischen den Kantonen nicht zwingend ist. Dies heißt aber nicht, dass diese Aspekte in den Kantonen im Zusammenhang mit der Ratifizierung nicht thematisiert würden. Im Gegenteil werden beispielsweise die Tagesstrukturen oder das Einschulungsalter teilweise sehr kontrovers diskutiert.

7.2.1 Bildungspolitischer Auslöser und Leitideen

Angeregt und auch vorangetrieben wurde das Projekt HarmoS durch den höheren Koordinationsbedarf zwischen den Kantonen und die gleichzeitig zunehmende internationale Ausrichtung (Criblez, 2008c). Verschiedene Länder sind dabei, Instrumente zur Steuerung des Schul- und/oder des Bildungssystems zu entwickeln oder haben solche bereits umgesetzt (vgl. Kapitel 10). Bildungsstandards sind „im Trend“ und sind damit auch zeitlich „kontextualisiert“ zu betrachten (Bühler 2/17). Weitere Auslöser waren aber auch regionale Entwicklungen in der Schweiz wie die Projekte SIPRI⁴⁷ und BICHMO⁴⁸ sowie Arbeiten in verschiedenen Fachbereichen. Sie alle fördern das Anliegen gemeinsamer „points de rencontre“ (Treffpunkte) zur besseren Koordination innerhalb der Schweiz. Die eher lose Koordination soll zunehmend durch konkrete Harmonisierungsbestrebungen ergänzt werden (EDK, 2004). Mit HarmoS reagiert die EDK auf die Entwicklungen und Vorgaben des Bildungsartikels. Die EDK hat eine Aufgabe übernommen, um die Gestaltungsmacht zu behalten, ohne jedoch genau abschätzen zu können, ob sie auch lösbar sei (Costa 4/40). Die Harmonisierung der Entwicklungen auf nationaler Ebene sind mehrheitlich unbestritten (Criblez, 2008c). Ob und wie weit jedoch eine verbindliche Anpassung erfolgen soll, ist eine normative Frage, und die Meinungen sind diesbezüglich deutlich divergenter.

⁴⁶ Art. 7, Abs. 1, Zur gesamtschweizerischen Harmonisierung der Unterrichtsziele werden nationale Bildungsstandards festgelegt.

⁴⁷ SIPRI war ein Projekt zur Situationsanalyse der Primarschule. Es wurde 1986 abgeschlossen (Heller, 1987)

⁴⁸ Die Bildung in der Schweiz von morgen (BICHMO). Erstmals erhielt das Bildungssystem Priorität vor der Analyse der Einzelschule.

7.2.2 Die Entwicklung von Bildungsstandards

Nach dem Beschluss zum Projekt HarmoS erfolgte die Projektausschreibung. Auf der Basis von Kompetenzmodellen werden Bildungsstandards für die Fachbereiche Mathematik, Erstsprache, Fremdsprache und Naturwissenschaften entwickelt und festgelegt. Der Auftrag umfasste die „theoretische Konstruktion und Entwicklung eines Kompetenzmodells mit progressiven Kompetenzniveaus unter Mitwirkung von Schulpraktikern“, die Entwicklung von Testaufgaben „welche die Positionierung der Schülerinnen und Schüler der obligatorischen Schule auf die Kompetenzniveaus für die jeweiligen schulischen Zeitpunkte erlauben“, die Durchführung und Auswertung einer empirischen Phase, in welcher diese Tests geprüft werden sowie ein Vorschlag von Basisstandards, auf der Grundlage der empirischen Ergebnisse und der Berücksichtigung formaler Bedingungen von Seiten der Projektleitung (EDK, Juni 2004, S. 1). Die Kompetenzmodelle sollen in Konsortien entwickelt werden, welche die Zusammenarbeit von Expertinnen und Experten über die Sprachgrenzen hinweg sicherstellen.

Mit der Fächerwahl werden diejenigen Bereiche berücksichtigt, welche für die Übergänge in andere Stufen (Schullaufbahnentscheide), den Wechsel in eine andere Schule oder in einen anderen Kanton besonders bedeutsam sind. Mittels der Kompetenzmodelle wird festgelegt, welche Kompetenzen die Schülerinnen und Schüler am Ende der Bildungsstufen erreichen sollen⁴⁹. Die Beschreibung von Leistungen aufgrund von Kompetenzmodellen ermöglicht es, individuelle Verläufe und Fortschritte der einzelnen Schülerinnen und Schüler aufzuzeigen und einzuschätzen. Neue Diagnose- und Evaluationsinstrumente, welche sich auf die Kompetenzmodelle beziehen, unterstützen – aus Sicht der EDK – die Lehrpersonen bei der Förderplanung gerade auch von Schülerinnen und Schülern mit schulischen Schwierigkeiten (EDK, 2004). Die Kompetenzmodelle sind damit als Ergänzung zum Lehrplan und als detaillierte Beschreibung dessen, was Schülerinnen und Schüler zu einem bestimmten Zeitpunkt ihrer Schullaufbahn erreichen sollen, zu verstehen.

Die Beschränkung auf vier Fächer wird von der EDK damit begründet, dass auf diese Weise die anfallenden Entwicklungsarbeiten nicht zu groß wird und die Termine und die zur Verfügung stehenden Mittel eingehalten werden können. Der Beirat des Projekts regte an, auch ein musikalisches Fach zu berücksichtigen. Dieser Vorschlag wurde von der EDK aber zurückgewiesen. Mit dieser Beschränkung schwingt auch eine Bedeutungszuschreibung und Legitimation für die gewählten Fächer mit. Verständlich daher, dass verschiedenen Fachbereiche ihre Inhalte ebenfalls als Standards formuliert wissen möchten. Die EDK schließt nicht aus, dass zu einem späteren Zeitpunkt weitere Fachbereiche berücksichtigt werden könnten.

Die Arbeit in den mandatierten Konsortien⁵⁰ begannen Ende 2004. Auf der Basis eines vorgängigen Lehrplanvergleichs begannen die Konsortien mit der Entwicklung von Kompetenzmodellen, wobei die vorhandenen Vorarbeiten je nach Fach unterschiedlich waren. Während die Naturwissenschaften und die Mathematik Entwicklungen aus an-

⁴⁹ Mit dem neuen Konkordat (HarmoS-Konkordat) wird der zweijährige Kindergartenbesuch neu zur obligatorischen Volksschule gezählt. Die Übergänge der Bildungsstufen liegen dann am Ende des vierten, achten (Ende der Primarstufe) und elften Schuljahres (Ende der Sekundarstufe I).

⁵⁰ Leading house Mathematik: Pädagogische Hochschule FHNW, Aarau; Leading house Erstsprache: Pädagogische Hochschule Zürich, Pädagogische Hochschule FHNW, Aarau (Phase II); Leading house Fremdsprache: Universität Fribourg; Leading house Naturwissenschaften: Pädagogische Hochschule Bern

deren Ländern mitberücksichtigen konnten und die Fremdsprachen sich auf den europäischen Sprachenreferenzrahmen beziehen, waren für das Kompetenzmodell der Erstsprache auch noch grundsätzliche Arbeiten zu leisten. Zusätzlich anspruchsvoll wurden diese Arbeiten, da Basisstandards nationale Gültigkeit haben sollen, diese sich aber auf drei verschiedene Erstsprachen beziehen. In allen Konsortien arbeiten Fachpersonen und -didaktiker aus den verschiedenen Sprachregionen mit. Lehrpersonen wurden in die Entwicklung oder Sammlung der Aufgaben zur Überprüfung der Basisstandards einbezogen. Zudem wurde eine methodische Begleitgruppe gebildet, die die Konsortien in entsprechenden Fragen unterstützte. Die zu den Kompetenzmodellen entwickelten Tests wurden im April 2007 empirisch validiert.

Ende 2007 legten die Konsortien Mathematik, Erstsprache und Fremdsprache ihre ersten Vorschläge vor. Für das Konsortium Naturwissenschaften wurde bereits im Herbst 2007 eine Verlängerung der Entwicklungszeit um ein Jahr festgelegt. Die im Januar vom Beirat begutachteten Modelle konnten jedoch noch nicht in allen Fällen die ausgewerteten empirischen Daten einbeziehen, so dass die Entwicklung und Bearbeitungszeit um ein halbes Jahr verschoben wurde. Voraussichtlich anfangs 2010 werden die Bildungsstandards in eine Vernehmlassung gegeben.

7.2.3 Die Akteure im Projekt HarmoS: Entscheidungs- und Beratungsgremien

Das Projekt HarmoS hat in der Schweiz einen Novitätscharakter, da erstmals auf nationaler Ebene inhaltliche Angleichungen für die Volksschule erfolgen sollen. Entsprechend wichtig ist für das Projekt HarmoS eine Projektorganisation, welche immer sowohl die Sprachregionen wie auch die einzelnen Kantone mit ihren teilweise unterschiedlichen Bedingungen und Möglichkeiten berücksichtigen kann. Das beschließende Organ innerhalb der EDK – die politische Instanz – ist die Plenarversammlung, bestehend aus den Bildungsdirektorinnen und Bildungsdirektoren⁵¹ aller 26 Kantone. Die Schnittstelle zur Projektleitung nimmt der Koordinationsausschuss ein. Er besteht aus den Regionalsekretären der vier Regionen, dem Generalsekretär der EDK, dem Vorstand des Beirats zur Entwicklung von Bildungsstandards sowie dem Projektleiter als Gast mit beratender Stimme. Der Koordinationsausschuss ist verantwortlich für die Koordination von HarmoS mit den Lehrplanentwicklungen. Er reagiert auf die Vorschläge des Beirats und unterbreitet „alle nützlichen Anträge“ (EDK, Oktober 2004) dem Vorstand. Er übernimmt damit eine wichtige Filterfunktion und verfügt dadurch über eine hohe Steuerungsmacht.

Dem Beirat Bildungsstandards kommt eine wichtige Funktion im Projektverlauf zu. Er ist zuständig für die fachliche Beratung der Projektleitung. Der formalisierte Austausch über den Projektverlauf, die Beurteilung von erfolgten Zwischenschritten und die Vorbereitung von sich daraus allfällig ergebende Anpassungsvorschlägen für das Projekt finden ausschließlich in diesem Gremium statt. Der Beirat wurde mit dem Beginn des HarmoS-Projekts eingesetzt. Ihm gehören je zwei Vertreter der vier EDK-Regionen⁵²

⁵¹ Die Bezeichnungen für die Departemente sind nicht in allen Kantonen gleich. In der EDK Einsitz nehmen aber immer die Regierungsräte, die für die Bildung an den Volksschulen zuständig sind.

⁵² Conférence intercantonale de l'instruction publique de la Suisse romande et du Tessin (CIIP), Bildungsdirektoren-Konferenz Zentralschweiz (BKZ), Erziehungsdirektoren-Konferenz der Ostschweizer Kantone

an und je ein Vertretung des Kantons Tessin, der Schweizerischen Koordinationsstelle für Bildungsforschung (SKBF) und der Lehrerverbände⁵³. Der Projektleiter nimmt mit beratender Stimme Einsitz in den Beirat. Die Mitglieder sollen „Verantwortliche der reg. Koordination, Entwicklung und/oder Evaluation von Lehrplänen“ sein (EDK, Oktober 2004). Der Beirat übernimmt einerseits die Aufgabe der Schnittstelle zwischen den Regionen, Kantonen und der nationalen Ebene und stellt den Kontakt zwischen regionalen und kantonalen Projekten mit den nationalen Harmonisierungsentwicklungen sicher. Er ist zudem auch die Schnittstelle zwischen Wissenschaft und Politik, ohne jedoch ein funktional gemischtes Gremium zu stellen, auch wenn einige der Mitglieder über Forschungserfahrungen verfügen. Die bevorzugte Aufgabe des Beirats ist es, „...die Projektleitung in wissenschaftlichen, methodologischen und praktischen Fragen, welche sich durch die Entwicklung und Implementierung von Bildungsstandards ergeben...“ zu beraten (ebenda). In dieser Funktion wird u.a. die Überwachung des richtigen Konzept- und abgeglichenen Begriffsverständnis im Projekt explizit erwähnt. Der Beirat kann Anträge an den Koordinationsausschuss weiterleiten. Per November 2008 mit dem Abschluss der Entwicklungsarbeit der Konsortien wurde der Beirat zur Entwicklung von Bildungsstandards aufgehoben.

Für die Beratung und Beurteilung der Kompetenzmodelle wurden auch die wissenschaftlichen Beteiligten eingeladen. Die in die Entwicklung der Kompetenzmodelle involvierten Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler sind in Fachkonsortien organisiert, die jeweils alle Sprachregionen umfassen. Bei der Erarbeitung der Kompetenzmodelle und/oder der Testaufgaben haben alle Konsortien mit Lehrpersonen zusammengearbeitet. Zudem wurden die Testitems mit einer Stichprobe von rund 12000 Schülerinnen und Schüler im Frühling 2007 validiert.

In Ablösung des Beirats nahm der Koordinationsstab für die Umsetzung der interkantonalen Vereinbarung über die Harmonisierung der obligatorischen Schule (Kosta HarmoS) im Herbst 2008 als ständige Kommission der EDK seine Arbeit auf. Dieses politische Gremium übernimmt die Aufgabe des Alignments der laufenden Entwicklungen auf nationaler und sprachregionaler Ebene. Gemäß Artikel 3^{2b} des Reglements koordiniert der Kosta „...die gesamtschweizerischen Teilprojekte untereinander sowie mit den sprachregionalen und regionalen Teilprojekten, namentlich: Fremdsprachenunterricht, frühe und flexible Einschulung, Bildungsstandards, Lehrpläne, Lehrmittel, Evaluationsinstrumente (Referenztests, Standortbestimmungen für Schülerinnen und Schüler u.ä.), Portfolios, Bildungsmonitoring, Lehrdiplome, Terminologien, Grundlagenberichte“ (Kosta HarmoS). Für die Koordination auf fachtechnischer Ebene zieht der Kosta bei Bedarf Experten zur Mitwirkung in einer fachtechnischen Koordinationsgruppe bei. Der Kosta ist ein Vollzugsorgan. Weder Fragen nach der künftigen, normativen Inhaltsgestaltung, noch Fragen der Ausbildung (eine Ausnahme bilden Lehrdiplome, die sich auf die flexible Einschulung beziehen) sind im Auftrag des Kostas enthalten. Die Umsetzungsunterstützung für die Kantone beschränkt sich auf Informationen und Präsentationen.

und des Fürstentums Liechtenstein (EDK-Ost), Nordwestschweizerische Erziehungsdirektorenkonferenz (NW EDK). Einige Kantone gehören verschiedenen Regionalkonferenzen an. Zurzeit ist die Deutschschweizerische Erziehungsdirektorenkonferenz im Aufbau (D-EDK), welche die anderen drei deutschsprachigen Konferenzen (BKZ, EDK-Ost, NW EDK) ersetzen wird.

⁵³ Dachverband Schweizer Lehrerinnen und Lehrer (LCH), Syndicat des Enseignants romands (SER)

Die Umsetzungsvorbereitungen in den Kantonen laufen zurzeit sehr unterschiedlich an. Während größere Kantone bereits erste Konzepte ausarbeiten und mögliche Alternativen deklinieren, beschäftigen sich kleinere Kantone noch kaum mit der Umsetzung von Bildungsstandards und HarmoS. In einigen Kantonen hat das Ratifizierungsverfahren für das HarmoS-Konkordat Priorität. In elf Kantonen wurde dies bereits ratifiziert. In mindestens acht Kantonen fanden oder finden Volksabstimmungen statt, weil ausreichend viele Personen innert der Einsprachefrist ein Referendumsbegehren unterschrieben haben.

Die Akteure im Bildungswesen betrachtend werden mit den vorangehenden Ausführungen deutlich, dass eine große Anzahl von Personen in HarmoS involviert ist. Gerade bei den Lehrpersonen sind jedoch Bildungsstandards eher wenig präsent.

7.2.4 Information über HarmoS

Zum Zeitpunkt der Lancierung des Projekts war HarmoS in den Medien präsent. Insbesondere die vorgesehene Vereinheitlichung (eben „Harmonisierung“) in Bezug auf Inhalte sowie eine erhöhte Koordination zwischen den Kantonen standen im Zentrum. Es fanden Informationsveranstaltungen in den Kantonen und Regionen statt. Auch Mitglieder des Beirats gestalteten solche Veranstaltungen mit. Bezogen auf die Entwicklung der Kompetenzmodelle und der Basisstandards waren jedoch keine präzisen Aussagen möglich, da die Modelle zu diesem Zeitpunkt noch nicht vorlagen.

Einen ersten Kontakt mit den konkreten Testitems hatten diejenigen Schulen, welche sich im Frühjahr 2007 an der ersten Erprobung der entwickelten Aufgaben beteiligten. Dazu fanden vorgängig Veranstaltungen für die betroffenen Lehrpersonen statt. Das Interesse daran war jedoch sehr gering.

Im Januar 2008 schlug der Beirat der EDK vor, die Vernehmlassung der Kompetenzmodelle in einem zweistufigen Verfahren vorzunehmen. In einem ersten Schritt sollten nur Kompetenzmodelle in Mathematik und Zweitsprache vorgestellt werden. Grund dafür waren einerseits noch ausstehende Entwicklungs- und Auswertungsarbeiten in den Konsortien, sowie das Bemühen, die Ratifizierungsprozesse zum HarmoS-Konkordat in den Kantonen nicht zu gefährden.

An einer Tagung im Februar 2008 wurde erstmals ein Einblick in die Kompetenzmodelle für geladenen Vertreterinnen und Vertretern aus den kantonalen Bildungsverwaltungen und Wissenschaft ermöglicht. Auch zu diesem Zeitpunkt war es jedoch noch nicht möglich, die Modelle bereits breiter zu diskutieren oder Unterlagen abzugeben.

Durch den unerwartet hohen und kritischen Diskurs rund um die Ratifizierung des Konkordats wurde die Vernehmlassung erneut verschoben. Sie soll nun im Frühjahr 2010 durch ausgewählte Fachleute für alle vier Fachbereiche erfolgen.

7.2.5 Ratifizierung im Kanton

Das erweiterte Konkordat «Konkordat über die Harmonisierung der obligatorischen Schule (HarmoS-Konkordat)» war von bis Ende 2006 in der Vernehmlassung. Die erste Lesung des bereinigten Entwurfs erfolgte im März 2007. Im Oktober 2007 wurde das Konkordat zu Handen der Kantone verabschiedet. Die Ratifizierung des gesamten Konkordats erfolgt kantonal nach den je kantonseigenen Abläufen. Zwischenzeitlich

haben elf Kantone das Konkordat angenommen, wobei in vier Kantonen der Entscheid über kantonale Abstimmungen erfolgte. Sechs Kantone haben den Beitritt in einer Volksabstimmung abgelehnt. Weiter Abstimmungen und Ratifizierungen sind noch offen. Das HarmoS-Konkordat tritt am 1. August 2009 für diejenigen Kantone in Kraft, welche es ratifiziert haben. Ab diesem Zeitpunkt läuft eine sechsjährige Übergangsfrist. Mit dem Bildungsartikel in der Bildungsverfassung wäre es möglich, die Eckwerte des Konkordats für alle Kantone verbindlich zu machen.

Eher unerwartet haben sich jedoch Gegner des Konkordats formiert. Sie befürchten eine Einschränkung der föderalistischen Eigenständigkeiten der Kantone. Sie wehren sich vor allem gegen Eckwerte im Konkordat wie die bedarfsgerechte Bereitstellung von Tagesstrukturen und gegen den Einschulungstermin. Während es bei der Bereitstellung von Tagesstrukturen vor allem um finanziellen Mehraufwand geht, wird bezüglich des Einschulungsalters argumentiert, dass das junge Kind, der Familie entrissen werde. In einzelnen Kantonen bedeutet die Annahme des Konkordats tatsächlich für einen Teil der Kinder einen früheren Eintritt in das Schulsystem. In vielen Kantonen jedoch ist der zweijährige Kindergarten bereits Realität. Innerhalb der Diskussion um die Erweiterung des Konkordats von 1970 ist die Frage nach Bildungsstandards kaum ein Thema. Mit der Vernehmlassung der Kompetenzmodelle ist es möglich, dass sich dies ändert und vermehrt auch wieder Bildungsstandards oder standardisierte Leistungstests in den Fokus rücken.

7.3 Die Entwicklung von Lehrplänen

Außerhalb des Projekts HarmoS werden zurzeit regionale Lehrpläne erarbeitet. Der Rahmenlehrplan für die französischsprachige Schweiz PER soll auf das Schuljahr 2011/12 in Kraft treten. Für die Deutschschweiz wurden die Arbeiten zur Entwicklung eines Rahmenlehrplans im November 2006 begonnen. Die Erarbeitung erfolgt in Zusammenarbeit und Abstimmung mit der Entwicklung der Bildungsstandards. In der italienischsprachigen Schweiz ist momentan keine Änderung der Lehrpläne vorgesehen. Diese unterschiedlichen Ausgangslagen machen deutlich, dass eine einheitliche Positionierung der Bildungsstandards im Lehrplan nicht möglich sein wird.

Die parallele Entwicklung der Lehrpläne und der Bildungsstandards wird im Beirat als klarer Vorteil für die Umsetzung von Bildungsstandards gesehen. Einerseits wird es als unumgänglich erachtet, dass sich der Lehrplan auf die Bildungsstandards bezieht. Noch pointierter verweisen einige Mitglieder des Beirats darauf, dass der Lehrplan der Schlüssel zur Umsetzung sei, weil hier sozusagen das Alignment seinen Anfang hat: der Lehrplan muss alle Fächer und das ganze Spektrum umfassen und dabei die Basisstandards einbetten. Herr Gisler, einer der befragten Experten, sieht gerade in der Einführung des Lehrplans erst die Möglichkeit, Bildungsstandards in einen Kontext zu stellen und damit die Akzeptanz für die Bildungsstandards bei den Lehrpersonen zu erhöhen.

8. Bildungsstandards und die antizipierten Wirkungen für die Akteure (Governance)

Ein umfassendes und ambitioniertes Projekt wie die Entwicklung von Bildungsstandards auf der Basis von Kompetenzmodellen hat einen bedeutsamen Einfluss auf alle Ebenen des Schulsystems. Es sind verschiedene Veränderungen zu erwarten, die nicht zwingend von hoher Akzeptanz begleitet werden müssen. Auf der Ebene der Lehrpersonen muss sogar mit Skepsis und Ablehnung gerechnet werden. Adäquate Regelungsstrukturen sollen die Abstimmungsprozesse unterstützen, doch sind diese oftmals zeitlich ungünstig zu den Prozessverläufen verschoben.

Um der Frage nach antizipierten Wirkungen nachzugehen, müssen die Ebenen differenziert betrachtet werden. Auf der zentralen Ebene soll eine Harmonisierung der Lernziele erreicht werden und mit der Überprüfung der Bildungsstandards die Möglichkeit bestehen, erweitertes Steuerungswissen zu generieren. Mit der Festlegung von Basisstandards wird zudem eine Mindestgarantie für alle Schülerinnen und Schüler sichergestellt. Die zentrale Ebene übernimmt die Verantwortung.

Bildungsstandards bilden die Grundlage für Lehrpläne und Lehrmittel. den Lehrpersonen verhelfen sie zu einer größeren Transparenz der zu erreichenden Lernziele. Die Unterrichtshilfen unterstützen sie dabei, die Ziele zu erreichen. Alle Schülerinnen und Schüler letztlich sollen mittelfristig die Basisstandards erreichen.

8.1 Bildungsstandards und die zentrale Ebene

8.1.1 Nationale Bildungspolitik

Die auf politischer Ebene mit HarmoS angestrebten Zielsetzungen werden im Weißbuch von 2004 ausgeführt. Für einige Formulierungen wurde die konditionale Form gewählt, es werden Möglichkeiten aufgezeigt, Verbindlichkeiten abgeschwächt. Dies im Unterschied zum Konkordats-Text, der schon von der Textform her interpretationseindeutig formuliert werden muss.

HarmoS soll die Lerninhalte schweizweit harmonisieren (EDK, 2004, S. 5). Dies soll nun aber nicht über eine inhaltliche Festlegung geschehen, sondern über eine präzise Beschreibung der Leistungserwartungen an die Schülerinnen und Schüler zu drei verschiedenen Zeitpunkten. Nicht unberührt davon bleiben auch die Schulstrukturen. „Indirekt dürfte HarmoS auch schrittweise zu einer Harmonisierung der Schulstrukturen führen.“ (EDK, 2004, S. 5). Konkret wird diese strukturelle Anpassung mit Artikel 6⁵⁴ des HarmoS-Konkordats für alle beitretenden Kantone mit Ausnahme des Kantons Tessin verbindlich und bedeutet für einige Kantone einschneidende Veränderungen. Auch wird die Harmonisierung einen Einfluss auf die Lehrerbildung haben (EDK, 2004, S. 4). Nicht vorgesehen ist, dass die Überprüfung der Bildungsstandards am Ende der 9. Klasse eine Abschluss- oder Zertifizierungsfunktion haben soll. Es ist jedoch nicht auszuschließen, dass die Testentwicklung entsprechende Voraussetzungen auf der Grundlage der Bildungsstandards dafür schaffen könnte.

⁵⁴ Artikel 6 Dauer der Schulstufen:

Abs. 1 Die Primarstufe, inklusive Vorschule oder Eingangsstufe, dauert acht Jahre.

Abs. 2 Die Sekundarstufe I schliesst an die Primarstufe an und dauert in der Regel drei Jahre.

8.1.2 Kantonale Bildungspolitik

Im Zusammenhang mit der Ratifizierung des HarmoS-Konkordats hat die zentrale Ebene zurzeit noch eine ebeneninterne neue Problematik zu klären. Mit Annahme des Konkordats wird die sprachregionale Koordination gestärkt und spezifischer festgelegt. Diese interkantonale Zusammenarbeit bedeutet für die Kantone zwar keine Neuheit, doch wird es nötig sein, zeitliche Absprachen und Anpassungen vorzunehmen, da sich die Kantone in ihren politischen Abläufen aufgrund ihrer Größe oder Schwerpunktsetzungen deutlich unterscheiden. Mit der Stärkung der sprachregionalen Koordination wäre es zudem möglich, dass sich gerade im Zusammenhang mit der Überprüfung der Erreichung von Bildungsstandards in interkantonalen Zuständigkeiten eine neue wissenschaftlich ausgerichtete Institution innerhalb der zentralen Ebene etablieren könnte. Während es in der französischsprachigen Schweiz bereits ein Forschungsinstitut⁵⁵ gibt, das im Auftrag der Regionalkonferenz der französischsprachigen Schweiz Bildungsforschung betreibt, gibt es bis jetzt in den anderen Regionen keine vergleichbaren Entwicklungen.

8.1.3 Bildungsmonitoring

Die sprachregional organisierte Monitoringfunktion durch Bildungsstandards bedeutet nicht, dass die Umsetzung der Bildungsstandards ebenfalls kantonsübergreifend erfolgen muss. Es ist für die Umsetzung der Bildungsstandards entscheidend, wie es den Kantonen gelingt, an das Praxishandeln der Akteure auf der Eben der Schule anzuknüpfen, um möglichst gute Voraussetzungen zu schaffen, dass kompetenzorientiertes Unterrichten nicht nur in der Formalstruktur der Schule Eingang findet.

8.1.4 Bildungsverwaltung

Bei der Einführung von Bildungsstandards nimmt die Bildungsverwaltung eine zentrale Stellung ein. Wenn Bildungsstandards tatsächlich für das Monitoring genutzt werden sollen, ist es gerade die Verwaltung, die dafür zuständig sein wird, dass das Verfahren gut läuft. Mit HarmoS ist ein nationales Monitoring vorgesehen. Die Kantone sind aber ebenfalls an den Daten interessiert und es ist absehbar, dass viele Kantone die nationale Stichprobe dahingehend ergänzen, dass auch für ein kantonales Monitoring aussagekräftige Daten vorliegen. Vor allem aber kommt der zentralen Ebene in den Kantonen im Prozess des Alignments eine wesentliche Bedeutung zu. Zwar werden das nationale Monitoring gesamtschweizerisch durchgeführt und Referenztests sollen sprachregional entwickelt werden (HarmoS-Konkordat), doch alle anderen Instrumente und Regelungen (Vorgaben zur Verwendung und Handhabung von Daten usw.) bleiben in der Zuständigkeit der Kantone. Einerseits sind hier koordinative Arbeiten mit anderen Kantonen unumgänglich, andererseits aber auch die Ausarbeitung kantonaler Konzeptionen. Mit der Stärkung der sprachregionalen Koordination übernimmt eine neue Ebene eine bedeutsame Basis für Empfehlungen oder sogar Entscheidungen,

⁵⁵ Institut de recherche et de documentation pédagogique (IRDp)

deren Konkretisierung und Umsetzung aber in den Kantonen vollzogen wird.

8.1.5 Pädagogische Hochschulen

Mit der Entwicklung und Umsetzung der Bildungsstandards wird eine neue Kooperation zwischen Hochschule und Bildungspolitik geschaffen. Fachpersonen der pädagogischen Hochschulen entwickeln die Kompetenzmodelle, welche die Grundlage bilden für die Festlegungen von Basisstandards und auf deren Basis Aufgaben entstehen sollen, um diese Kompetenzen zu prüfen. Die pädagogischen Hochschulen haben den Vorteil, dass sie mit ihrem Lehrauftrag nahe an der Praxis sind und der Einbezug von (künftigen) Lehrpersonen in Forschungs- und Entwicklungsprozesse Teil der Ausbildung ist. Ausbildungsziel ist es u.a., den Studierenden aktuelles Wissen über das Lehren und Lernen zu vermitteln. Kompetenzorientiertes Lernen muss zunehmend in die Ausbildungsprogramme einfließen. Eine gewinnbringende Nutzung von Bildungsstandards wird eine Weiterbildungsoffensive benötigen. Es ist davon auszugehen, dass pädagogische Hochschulen, die sich bereits mit der Entwicklung von Kompetenzmodellen beschäftigt haben, gut vorbereitet sind, diese Inhalte und den Umgang mit den Modellen auch in der Ausbildung einzubringen.

8.2 Bildungsstandards und die Schulen

Mit der Einführung von Bildungsstandards geht eine große Umgestaltung der Leistungskoordination zwischen der zentralen Ebene (Monitoring und Bildungspolitik) und der Schulebene einher. Die Erfassung von outputbasierten Monitoringdaten greift deutlich auf die Schulen und in die Arbeit der Lehrpersonen ein. Während rein statistische Daten lediglich einen Arbeitsaufwand für die Lehrpersonen bedeuteten, ist für die Erfassung von Outputdaten ein aktiver Beitrag der Schülerinnen und Schüler erforderlich. Dieser direkte, stark erweiterte und intensiviertere Durchgriff auf die Ebene des Unterrichts ist neu. Zudem könnten diese Daten – dies ist eine Befürchtung der Lehrpersonen – nicht nur zur Beobachtung, sondern auch zur Beurteilung von Leistungen der Lehrperson führen. Die Überprüfung der Bildungsstandards, wie es innerhalb des Projekts HarmoS festgelegt ist, sollen nur für Monitoringzwecke eingesetzt werden. Damit werden zwar die Lehrpersonen entlastet, gleichzeitig aber ergibt sich zusätzlicher Aufwand, der nicht einmal direkt genutzt werden kann, was als zusätzliche Störung empfunden werden kann. Zudem ist eine Überprüfung von Bildungsstandards „ohne Störung“ gar nicht möglich. Nur wenn die Schulen wissen, welche Ziele sie verfolgen müssen, können diese Leistungen auch geprüft werden. Somit ist das Alignment – die Abstimmung von Zielsetzung, der Einsatz von unterstützenden Instrumenten, die Überprüfung sowie die Klärung, wer wofür welche Daten nutzen kann – unumgänglich. Diese zwingend notwendige Absprache inter- oder intrakantonal muss im Umsetzungsprozess geleistet werden und ist nicht Inhalt der Entwicklungsarbeit der Bildungsstandards. Es ist vorerst noch nicht vollständig geklärt, welche Ebenen für diese „Ausrichtung“ der verschiedenen Materialien und Verfahren zuständig sind.

Die Kompetenzmodelle und neuen Lehrpläne machen kompetenzorientiertes Lehren erforderlich. Die Lehrpersonen werden Instrumente erhalten, die ihnen ermöglichen, die individuellen Leistungen der Schülerinnen und Schüler an den Zielvorgaben zu

messen und diese Ergebnisse zur Förderplanung zu nutzen. Damit drängen sich Anpassungen der Unterrichtspraxis, aber auch in der Qualitätsentwicklung der Schule auf: Der Schule stehen Daten zur Verfügung, welche Auskunft geben über die Lernzielerreichung der Schülerinnen und Schüler. Diese Daten können für eine neue Zielausrichtung der Schule genutzt werden. Die positiven Vorstellungen werden jedoch oft empfindlich beeinträchtigt durch ein hohes Misstrauen und eine große Vorsicht in der Handlungskoordination zwischen Schule und zentraler Ebene. Neuerungen werden von den Lehrpersonen und den Schulen als zusätzlicher Aufwand wahrgenommen – was sie letztendlich auch sind – und deshalb vorerst kritisch beurteilt. Verschiedene Gründe können zu dieser ablehnenden Haltung führen und sie stützen.

- Die Lehrpersonen denken, dass die Neuerung den zusätzlichen Aufwand nicht aufwiegt.
- Die Neuerung widerspricht der professionellen Handlungslogik oder den Einstellungen und Werten der Lehrpersonen
- Die Lehrpersonen erinnern sich an vergangene Projekte, die misslungen sind, und denselben Fehler wollen sie nicht nochmal machen.
- Die Neuerung beinhaltet zu viel Ungewissheit, so dass die erstgenannten Punkte nicht abschätzbar sind. Man vermutet bewusst unterschlagene Aspekte, die dem verstärkten Eingriff in das professionelle Handeln dienen oder hat kein Vertrauen in die Umsetzung.

Damit die Handlungskoordination zwischen der Ebene der Schule und der zentralen Ebene erfolgreich sein kann, gilt es, die Lehrpersonen und die Schule als Ganzes vom Nutzen der Bildungsstandards zu überzeugen.

Für die Akzeptanz entscheidend werden offizielle Botschaften sein, die nicht nur den nachdrücklichen politischen Willen und die Zwecksetzung erkennen lassen, sondern den Schulen und Lehrkräften signalisieren, wie sie auf lange Sicht in ihrer täglichen Arbeit (professionell und persönlich) von Bildungsstandards profitieren können. (Klieme et al., 2003, S. 112)

Den Nutzen aufzuzeigen und an die professionelle Logik der Lehrpersonen anzuknüpfen, heißt auch, sich auf Verhandlungen einzulassen. Sowohl die Lehrpersonen einer Schule wie auch die Akteure der zentralen Ebene müssen die Möglichkeiten kennen, um ihren Handlungsspielraum wahrzunehmen und aktiv zu gestalten (Bandelow, 2004; Heinrich, 2008). Verhandlungen lassen sich nur führen, wenn auch Verhandlungspotenzial vorhanden ist. Eine missglückte Form der Abstimmungsprozesse zeigt sich in der partiellen Übernahme von Innovationen oder der Anpassung der Formalstruktur ohne Veränderung der Aktivitätsstruktur (Hasse & Krücken, 1999), wobei dieses „Pseudo-Handeln“ das gegenseitige Misstrauen noch verstärkt.

8.3 Bildungsstandards und Lehrpersonen

Lehrpersonen binden Neuerungen in ihre Praxis ein. Dies wird auch mit Bildungsstandards geschehen. Angestrebt wird eine Veränderung der Unterrichtspraxis, die sich bewusster an Lernzielen orientiert und damit die Chancengerechtigkeit und die Effizienz erhöht. Die hierarchische Organisation des Schulsystems spiegelt sich auch im

Projekt HarmoS und bringt es mit sich, dass unterschiedliche Ebenen durchlaufen werden müssen, bis die Bildungsstandards schließlich in den Schule Eingang finden können. Verschiedene Szenarien, wie die Bildungsstandards in die Praxis eingebaut werden könnten oder auch unterlaufen werden, sind dabei denkbar. Wesentlich ist, dass die Lehrpersonen die Arbeit mit Bildungsstandards und Kompetenzmodellen in ihren Alltag integrieren müssen. Voraussetzung dafür ist eine aktive Auseinandersetzung der Lehrpersonen. Eine verbindliche Regelung kann dieses Ziel allein nicht erreichen. Obwohl die Lehrpersonen letztlich mit ihrem Handeln entscheiden werden, wie Bildungsstandards umgesetzt werden, werden von ihnen verschiedene Befürchtungen genannt, die durch ungünstige Vorgaben und Rahmenbedingungen eintreffen könnten, beispielsweise

- „teaching to the test“
- Keine Einbindung in die eigene Unterrichtsentwicklung
- Abwertung des Lehrberufs
- Verstärkte Fokussierung auf die geprüften Fächer bei Zuweisungsentscheiden, weil hier vermeintlich „objektive, harte Fakten“ vorliegen

8.3.1 Akzeptanz

Werden die Basisstandards und deren Überprüfung auf den kantonalen oder nationalen Monitoringprozess reduziert, stellt sich die Frage, ob eine hohe Akzeptanz auf der Seite der Lehrpersonen überhaupt notwendig ist. Für eine Beschreibung des IST-Zustandes des Schulsystems, welche für die einzelnen Lehrpersonen folgenlos bleibt, könnten Lehrpersonen die Messungen ohne aktive Beteiligung „über sich ergehen lassen“. Mit der Prämisse, dass die Leistungen der Schülerinnen und Schüler nur verbessert werden können, wenn die Lehrpersonen künftig vermehrt lernzielorientiert unterrichten und diese Kompetenz über die Nutzung neuer, entsprechend aufgebauter Lehrmittel hinaus geht, ist das Engagement der Lehrpersonen jedoch offensichtlich. Regulative Normierung kann jedoch prinzipiell kein Verhalten motivieren, bei dem es auf Eigeninitiative, Innovation und positives Engagement ankommt (Mayntz, 1986). Es braucht demnach allenfalls alternative Formen wie Anreiz-, Informations- und Überzeugungsprogramme, um Lehrpersonen in den Zyklus der Leistungsverbesserung über Bildungsstandards einzubinden. Lehrpersonen müssen den Mehrwert erkennen. Dazu reicht die Leistungserfassung allein nicht. Es braucht ebenso ein Wissen darüber, wie Leistungen verbessert werden können (Diagnosefähigkeit, Weiterbildung, fachdidaktische Diskussionen) und Unterrichtsgefäße für einen entsprechend angepassten Unterricht. Sowohl auf der Ebene der einzelnen Lehrpersonen, der Schule und auf der zentralen Ebene – vor allem wo es um die Bereitstellung von Ressourcen oder Weiterbildung geht – sind Weiterentwicklungen notwendig.

8.4 Selbstreflexion im Schulsystem

Mit HarmoS wird eine Selbstreflexion des Schulsystems lanciert. Offensichtlich soll die Qualitätssicherung weiter gestärkt werden und dies soll mit der Entwicklung und Überprüfung von Bildungsstandards gelingen. Mit der Diskussion um Bildungsstandards

werden also das Problem und die Lösung gleichermaßen angegangen (Fries, Hild & Rosenmund, 2008). Diese Selbstreflexion wird in einem nationalen, bildungspolitischen Kontext lanciert. Dabei sind die Kantone kaum handlungsfähig, so lange nicht auf nationaler, bzw. interkantonaler Ebene die notwendigen Vorentscheidungen getroffen worden sind. Die Zuständigkeiten sind auf verschiedene Ebenen verteilt. Die Politik, bzw. in den meisten Kantonen das Stimmvolk, entscheidet über Veränderungen wie beispielsweise das HarmoS-Konkordat. Ebenso befinden die Politiker über die Festlegung von Basisstandards und allenfalls darüber, wie viele Schülerinnen und Schüler diese erreichen sollen. Referenztests, die nicht einer Monitoringfunktion sondern der Diagnosefunktion genügen sollen, werden sprachregional entwickelt. Die Kantone bestimmen, wie sie die Implementation gestalten und wie die Bildungsstandards in ihrem Kanton künftig eingesetzt werden sollen. Sie setzen die Eckwerte für die Qualitätsentwicklungsprozesse in den Schulen. Die Lehrpersonen in den Schulen schließlich binden die Vorgaben in ihr Praxishandeln ein und müssen dem Lehrauftrag ihrer Profession in den Schulen nachkommen. Die Schülerinnen und Schüler generieren letztlich das gewünscht Wissen über die fachlichen Kompetenzen und damit über die Leistungserbringung im Schulsystem.

8.5 Steuerungswissen und evidenzbasierte Steuerung

In Papieren und Medienmitteilungen wird im Zusammenhang mit der Entwicklungen und Einführung von Bildungsstandards immer wieder betont, dass damit Steuerungswissen über das Schulsystem generiert werden könne, welches notwendige Voraussetzung für die Qualitätssteigerung des Schulsystems sei. Dass Wissen über die Leistungen der Schülerinnen und Schüler tatsächlich ein wesentlicher Bestandteil ist, um Schulentwicklungsvorhaben sinnvoll auf den IST-Zustand abzustimmen und zu planen, scheint evident. Was genau aber nun Steuerungswissen ist und wie man zu diesem Wissen kommt, ist weniger klar ersichtlich.

Es können mindestens drei Komponenten beschrieben werden:

- *Wissen über Leistungen*
Mit standardisierten Leistungstests wird erstmals und in einem noch nicht dagewesenen Masse die Leistungen der Schülerinnen und Schüler gemessen. Das Wissen über fachliche Leistungen kann jedoch immer nur einen Teil des notwendigen Wissens über die Erfüllung des Bildungsauftrags der Schule abdecken. Entscheidend ist, dass allen Beteiligten bewusst ist, was gemessen wird und die Lernziele in validen und reliablen Testaufgaben operationalisiert werden.
- *Wissen über Bedingungen dieser Leistung*
Obwohl schon viele Bedingungen guter Leistung untersucht und bestätigt worden ist, verunmöglicht dennoch die Komplexität des Unterrichts eine klare Auflistung von Kriterien, die kausal zu guten Leistungen führen würden (z.B. Helmke, 2007). Bedeutsam ist, dass die Lehrpersonen in ihrem schulischen Alltag oder in standardisierten Erhebungen wissen, wie erfasste Kontextfaktoren einbezogen werden und welche Bedingungen einen Einfluss auf die Leistungen der Schülerinnen und Schüler haben.

- *Wissen darüber, wie diese Bedingungen hergestellt und im Handeln der Lehrpersonen eingebaut und genutzt werden können*

In dieser dritten Bedingung wird deutlich, dass diesem Prozess auch der Förderaspekt inhärent ist. Bedingungen herzustellen, damit möglichst optimale Lehr-Lernprozesse stattfinden können, entsprechen gerade einer förderorientierten Lernumgebung. Die Kompetenz der Lehrpersonen ist hier bedeutsam. In Leistungsrückmeldungen von zentral ausgewerteten, standardisierten Tests können zwar Förderhinweise vorgeschlagen werden, deren Umsetzung liegt aber immer bei der Lehrpersonen und deren professionellen Fähigkeiten.

Outputmessung kann erst dann etwas bewirken, wenn die erfassten Daten ausgewertet werden und Auslöser sind für weitere Maßnahmen. Dabei soll die für die Datengenerierung verantwortliche Ebene auch für die Maßnahmen zuständig sein. Diese im Grundsatz einfach verständliche Forderung impliziert aber eine neue Form der Verantwortlichkeit und Koordination zwischen den Ebenen. Denn für eine Umsetzung von Maßnahmen ist unter Umständen die Leistungserbringung oder Unterstützung einer anderen Ebene notwendig. So liegt mit der Einführung von Bildungsstandards, die flächendeckende Evaluationen, Leistungstests, Schulbeurteilung und zertifizierende Tests nach sich ziehen eine „doppelte Konzeption“ vor (Brüsemeister & Kussau, 2007b, S. 141). Einerseits wird durch die Festlegung von Bildungsstandards eine Begrenzung des Handelns der Lehrpersonen vorgenommen. Gleichzeitig erfolgt eine Erweiterung, indem die Bildungsstandards in operativer (und methodischer) Autonomie angegangen und erfüllt werden sollen.

8.6 Datennutzung

Ein wesentlicher Aspekt ist es, genau zu klären, welche Daten welche Funktion erfüllen *können* und *sollen*. Tabelle 8.1 gibt einen Überblick über die verschiedenen Ebenen des Schulsystems und den Grad der Datenaggregation, um für die entsprechenden Ebenen das notwendige Wissen zu erhalten.

Tabelle 8.1: Funktionen von Daten und die Ebene der Datenaggregation

Funktion	Ebene der Datenaggregation
Systemsteuerung national	Kanton
Systemsteuerung kantonal	Schul(gemeinde)
Schulentwicklung	Klasse
Unterrichtsentwicklung: Standortbestimmung der Lehrperson	Schülerin, Schüler, Klasse
Unterrichtsentwicklung: Standortbestimmung der Schülerinnen und Schüler	Schülerin, Schüler

Die Klärung der Zuständigkeit von Daten reicht jedoch nicht aus, um das Wissen aus den Daten optimal zu nutzen. Datenerfassung, Interpretation und Maßnahmenplanung erfordert zudem qualifizierte, zuständige Personen. So ist die Wissenschaft zuständig für die Aufgabengenerierung und die Entwicklung valider Kompetenzmodelle und Tests. Ebenso sind es Fachleute aus der Wissenschaft, die eine adressatenspezifische Interpretation der Daten unterstützen müssen. Testtheoretisches und statistisches Wissen ist dafür notwendig. Altrichter sieht in der Einbindung der Wissenschaft durch die Entwicklung von Bildungsstandards aber auch einen Hinweis darauf, dass die Bildungspolitik (und zum Teil die Öffentlichkeit) das Vertrauen in die Selbststeuerungsfähigkeit der Schulen und Lehrpersonen verloren hat (Altrichter & Heinrich, 2007). Bildungsstandards sind in dieser Logik als das Bemühen zu verstehen, neue Handlungsorientierungen vorzugeben, die nicht von den Lehrpersonen selbst („nicht von den selbstständig und verantwortlich Handelnden“, Altrichter & Heinrich, 2007, S. 97) „erfunden“ wurden.

Ausgehend von den Grundlagen der Dateninterpretation sind für die Ausarbeitung adäquater Maßnahmenvorschläge die Fachpersonen der jeweiligen Ebene des Schulsystems zuständig. Dies können Lehrpersonen, Schulleitungen oder auch wissenschaftliche Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Bildungsverwaltung und/oder Bildungsplanung sein. Die Schulbehörde und bildungspolitische Gremien sind schließlich für die Bereitstellung notwendiger Ressourcen verantwortlich. Voraussetzung für diese strategischen Entscheide ist das Vertrauen in die operativen Fähigkeiten der Schule und der Lehrpersonen. Evaluation und Rechenschaftslegung schließlich ist wiederum die Aufgabe der Fachpersonen der verschiedenen Ebenen mit Unterstützung der Wissenschaft, denn dass auch trotz Vorgaben die Umsetzungen in den einzelnen Schulen verschieden verlaufen und damit Wirkungen unterschiedlich sein können macht beispielsweise Fend in seinen Ausführungen zur Rekontextualisierung (Fend, 2008; Fend, 2006) deutlich.

8.7 Implementation

Der im vorherigen Kapitel beschriebenen Modellablauf der Datengenerierung, Maßnahmenumsetzung und Evaluation wie er auch im Qualitätszirkel dargestellt wird, findet im Projekt HarmoS keine Abbildung. Der Projektabschluss ist mit der Entwicklung der Kompetenzmodelle und der Festlegung von Basisstandards vorgesehen. Tabelle 8.2 zeigt im Überblick, welche Produkte mit dem Projekt HarmoS verbunden sind und in welchem Kontext diese entwickelt werden.

Tabelle 8.2: „Produkte“ im Zusammenhang mit Bildungsstandards

	„Produkt“	Funktion
i	Entwicklung von Kompetenzmodellen	Grundlagenwissen, wie sich Kompetenzen in bestimmten Kernfächern aufbauen (fachdidaktische Expertise)
i	Verbindliche Festlegung von Basisstandards	National einheitliche Vorgabe von Leistungserwartungen an die Schülerinnen und Schüler am Ende des 4., 8., und 11.

		Schuljahres
i	Tests zur Überprüfung des Erreichungsgrades der Basisstandards	Bildungsmonitoring
a	Lehrmittel	Unterstützung bei der kompetenzorientierten Lehrtätigkeit
a	Sprachregionale Referenztests auf der Basis der Kompetenzmodelle	Kantonales Monitoring (kantonale Steuerung) Leistungsrückmeldungen für die Lehrpersonen (Qualitätsentwicklung der Lehrpersonen) Formen, die für die individualisierte Förderdiagnostik und -planung eingesetzt werden können (Qualitätsentwicklung im Bereich der Förderplanung und -diagnostik)
a	Aus- und Weiterbildung, Beratung	Weiterbildung und Unterstützung der Lehrpersonen und weiteren im Schulsystem tätigen Personen
a	Implementation in Schulen: Ausrichtung des Unterrichts auf ziel- und kompetenzorientiertes Lehren Einsatz von Lehrmitteln und Instrumenten auf der Basis der Kompetenzmodelle/ Bildungsstandards, um die Fähigkeiten und Kompetenzen der Schülerinnen und Schüler gezielt zu fördern und zu überprüfen	Verbesserung der Leistungen der Schülerinnen und Schüler

Legende: innerhalb (i) oder außerhalb (a) des Projekts HarmoS entwickelt

Die Implementation in den Schulen findet außerhalb des Projektplans statt, was zwar nicht bedeutet, dass nicht Folgeprojekte lanciert würden, diese weiteren Schritte sind aber nicht Bestandteil des Konkordats. Dennoch wird immer wieder betont, welche Bedeutung der Implementation zukommt, gerade auch im Hinblick auf die Einbettung der Bildungsstandards in der beruflichen Praxis und die Akzeptanz der Lehrpersonen (z.B. Oelkers & Reußner, 2008). Die Akzeptanz der Lehrpersonen beruht dabei u.a. auf den Materialien: lesbare und für den Unterricht nutzbare Kompetenzmodelle und daraus abgeleitete Arbeitsunterlagen und Referenztests, die gerade nicht Gegenstand vom Projekt HarmoS sind. Eine aktive Teilnahme und Mitarbeit der Lehrpersonen an der zielorientierten Unterrichtskonzeption – wie sie Bildungsstandards vorgeben – ist unerlässlich. Um diejenigen Lehrpersonen für das Konzept zu gewinnen, welche nicht schon von vornherein von der Strategie und Ausrichtung zielorientierten und zielprüfenden Unterrichts überzeugt sind, braucht es ein Anknüpfen an die Vorstellungen der

Profession und den momentanen – offenbar zufrieden stellenden – Arbeitsbedingungen und -kontexten.

Für die Umsetzung von HarmoS wird es entscheidend sein, ob es gelingt, die Bildungsstandards von der zentralen Ebene zur Lehrperson zu bringen, wo sie Wirkungen erzeugen sollen. Nur wenn Ziele und Ergebniserwartungen definiert sind, lassen sich Systeme verändern und optimieren. Ob sie sich auch steuern lassen, ist gemäß Böttcher damit jedoch noch nicht gesagt (Böttcher, 2007, S. 190). In zweiter Linie wird damit mittelbar das Ziel verfolgt, dass sich durch Bildungsstandards die Leistungen der Schülerinnen und Schüler verbessern. Dass sie dies mittels gut eingesetzter Bildungsstandards tun, wird vorausgesetzt (vgl. Kapitel 1.2), womit Bildungsstandards wieder zu einem Inputinstrument werden. Nur wenn Bildungsstandards mittelbar zu einem zielorientierteren Unterricht beitragen, sind sie für die Qualitätsentwicklung in den Schulen und den Klassen förderlich.

9. Fazit

Mit der Entwicklung und Festlegung von Bildungsstandards wird in den meisten industrialisierten Ländern Neuland betreten. Bildungsstandards bedeuten eine erhöhte Transparenz aber auch eine Reduktion der Lernziele. Sie beschreiben Leistungserwartungen bezogen auf Kompetenzen und nennen damit, was die Schülerinnen und Schüler können sollen und nicht, was im Unterricht „durchgenommen“ werden muss. Lernziele sind so formuliert, dass sie sich überprüfen lassen. Für die Schweiz werden Basisstandards entwickelt, die sich auf Kompetenzmodelle beziehen. Innerhalb des HarmoS-Konkordats, in dessen Kontext für die Schweiz Kompetenzmodelle entwickelt und Bildungsstandards festgelegt werden, bilden die Bildungsstandards nur *einen* Eckwert. Das nationale Projekt HarmoS umfasst nur die Entwicklung und Festlegung von Basisstandards. Deren Umsetzung ist Aufgabe der Kantone oder Sprachregionen.

Der öffentliche HarmoS-Effekt

Mit dem HarmoS-Konkordat werden zahlreiche Themen vereint. Entsprechend werden einzelne Aspekte von verschiedenen Gruppen fokussiert und zurzeit kontrovers diskutiert. In der stark emotional gefärbten Auseinandersetzung über die Harmonisierung des Schuleintrittsalters beispielsweise wird eine frühe Verschulung oder gar der Diebstahl der Kindheit angeprangert. Kritische Stimmen kommen insbesondere von Eltern, aus ländlichen Gegenden und Kantonen, in denen mit dem Konkordat größere Veränderungen bevorstehen würden. Etwas anders gelagert ist die Diskussion um ein bedarfsgerechtes Angebot an Tagesstrukturen. Hier befürchten die Kritiker hohe öffentliche Kosten, obwohl Beiträge der Eltern für die Inanspruchnahme vorgesehen sind. Dazu kommt die Angst, die einzelnen Kantone könnten in ihrer Schulhoheit eingeschränkt werden. Dazu gehören auch die Artikel 6 und 7 des Konkordats, welche die Harmonisierung der Lernziele und die Dauer der Bildungsstufe betreffen. Vor allem bürgerliche Parteien sehen hier ihre Entscheidungsfreiheit und Souveränität gefährdet. Im Gegensatz zum Bildungsverfassungsartikel hat das HarmoS-Konkordat zu einer unerwarteten und breiten Medienpräsenz und auch öffentlichen Diskussionen geführt.

Die vorsichtig-kritische Haltung gegenüber dem HarmoS-Konkordat und die daraus folgenden, teilweise ablehnenden Abstimmungsergebnisse haben eine neue Dynamik ausgelöst. Als Folge davon wird teilweise versucht, aufzuzeigen, dass sich mit dem Beitritt gar nicht so viel verändert. Dies hat aber die unerwünschte Folge, dass sich die Stimmbevölkerung zunehmend zu fragen beginnt, warum man dann überhaupt beitreten müsse. Das übergreifende Argument, dass eine Harmonisierung Vorteile bringt, kann nicht genügend überzeugen.

Die Einführung von Bildungsstandards ist zurzeit kaum ein Diskussionsthema. Auch wird die Frage nach der Legitimationsfunktion des Schulsystems ausgeklammert oder zumindest nur implizit und am Rande diskutiert. Eine Diskussion über Bildungsinhalte⁵⁶, bzw. die Auseinandersetzung mit der Frage, wer die Inhalte der Schule festlegen

⁵⁶ Die inhaltliche Diskussion wird im Zusammenhang mit der Ausarbeitung des neuen deutschschweizerischen Lehrplans geführt. In den Kernfächern werden die Kompetenzmodelle auch die Grundlage für

darf, findet nicht statt. Bildungspolitisch opportun ist, was zur Chancengerechtigkeit beitragen kann und damit die Sicherung von Mindestwartungen, die möglichst alle Schülerinnen und Schüler erfüllen sollen, ermöglicht. Aus wirtschaftlicher Sicht ist dazu die Rechenschaftslegung der Leistungen der Schule zwingend. Die Schule muss nachweisen, dass die Schülerinnen und Schüler die eingeforderten Leistungen auch auf effiziente Weise tatsächlich erreichen.

Monitoring

Mit HarmoS wird neu ein schweizerisches Monitoring etabliert. Ein Teil davon wird auf Leistungsdaten beruhen. Es wird datengestütztes Wissen zum Output des Schulsystems geschaffen. Erhoben werden sollen diese Daten periodisch mittels standardisierter Leistungsmessungen. Eine datengestützte Zielüberprüfung wird erstmals möglich. In dieser Funktion des Monitorings muss sowohl der Bund wie auch der Kanton aus den Daten Steuerungswissen generieren. Damit verbunden ist, dass das Schulsystem neu auch Rechenschaft ablegen muss über die erreichten Leistungen und in die Pflicht genommen wird, notwendige Maßnahmen zur Optimierung anzuordnen.

Governance im Schulsystem

Mit dem Einsatz von Bildungsstandards soll Steuerungswissen geschaffen werden, das die Schulen bei ihrer Schul- und Unterrichtsentwicklung unterstützen soll. Damit solches Wissen auf der Ebene der Schule relevant werden kann, sind schul- und klassen-genaue Daten unumgänglich. Für Steuerungswissen auf der Makroebene ist dieses Wissen jedoch nur in aggregierter Form von Bedeutung. Die unterschiedlichen Anforderungen und Funktionen, die mit den Bildungsstandards verbunden sind, bedingen eine neue Klärung der Verantwortlichkeiten, Zuständigkeiten und Regelung der „Daten-Owner“. Sollen Bildungsstandards eine Wirkung im Unterricht haben, muss die Implementation der Bildungsstandards weiter gehen als nur zum Zweck des Systemmonitorings. Mit der Klärung der Zuständigkeiten muss jedoch ebenso gewährleistet werden, dass die Schulen ihre Freiheitsgrade haben und diese auch nutzen können. Dazu braucht es mehr Wissen darüber, wie die Steuerung optimaler gestaltet werden kann (Fisch & Koch, 2005), und auch die politisch-administrative Ebene muss dazu den Wandel der Steuerungsmodi vollziehen (Böttcher, 2007; Fuchs, 2008).

Mit den Bildungsstandards wird ein weiteres Input-Instrument geschaffen. Input- und Outputsteuerung laufen gleichzeitig. Das stark individualistisch orientierte Handlungsverständnis der Profession wie auch die Struktur der Organisationseinheit der Schule muss die neuen Vorgaben in ihren „Alltag“ einbauen: Bildungsstandards müssen – unterstützt durch Lehrmittel und Instrumenten zur kompetenz- und lernzielorientierten Leistungserfassung – im täglichen Unterricht eingesetzt werden. Der Umgang mit Daten, deren Interpretation und Maßnahmenplanung muss im Qualitätszirkel der Schulentwicklung etabliert werden.

Lehrpersonen und Bildungsstandards

Die Befürchtung der Lehrpersonen, dass mit den Bildungsstandards ihre Arbeit überwacht würde und sie aufgrund der Outputmessung beurteilt würden, sowie die Vorstellung, dass mit Bildungsstandards nun der pädagogische Kontext grundsätzlich ver-

messbar würde, sind in der öffentlichen Diskussion marginal. Mit der Vernehmlassung der Kompetenzmodelle ist jedoch eine Akzentverschiebung möglich.

Für die Lehrpersonen ist die Situation zurzeit stark geprägt von Unsicherheiten und fehlenden Informationen. Während – auch aus Sicht der Lehrpersonen – die Konzentration auf Kernkompetenzen durchaus eine wünschbare höhere Transparenz der Lernziele und Klärung des Auftrags der Lehrpersonen bringen könnte, ist nicht klar, wie die konkrete Umsetzung von Bildungsstandards gestaltet werden wird. Es lässt sich jedoch nicht gegen Bildungsstandards oder Basisstandards votieren, solange man weder konkret weiß, wie die Standards formuliert sind, wie die Basisstandards festgelegt werden, wie die Standards schließlich überprüft werden, welche Konsequenzen die Ergebnisse auslösen noch wie die Datenhoheit geregelt werden wird. Die Akzeptanz der Lehrpersonen hängt damit an der Umsetzung von HarmoS, welche im Projektauftrag so nicht im Detail beschrieben wird. Die sprachregionale Zusammenarbeit in den einzelnen Regionen ist zudem noch sehr unterschiedlich etabliert, so dass auch hier mit strukturell bedingten Verzögerungen zu rechnen ist. Die längst erwarteten Antworten zu den konkreten Auswirkungen von Bildungsstandards auf den Unterricht und damit direkt auch auf die Lehrpersonen lassen weiter auf sich warten.

10. Internationale Erkenntnisse zur Umsetzung von Bildungsstandards

Bildungsstandards sind keine neue oder gar schweizerische Erfindung. Bestrebungen, die Leistungen der Schülerinnen und Schüler zu verbessern und allen Kindern und Jugendlichen vergleichbare, qualitativ hochstehende Lernmöglichkeiten anzubieten, bestehen schon lange. Zudem verbreitet sich zunehmend die Überzeugung, dass mit der Orientierung an Standards und deren Überprüfung möglich ist, mehr Information über die Leistungsfähigkeit des Schulsystems zu erlangen und aufgrund dieser Erkenntnisse gezielte Maßnahmen zur Leistungssteigerung zu initiieren. Letztlich ist damit immer der Anspruch verbunden, dass die Leistungen jedes einzelnen Lernenden verbessert und alle Schülerinnen und Schüler ihrem Potenzial entsprechend gefördert werden können. Die Vorgehensweisen und der Stand der Entwicklungen, um dieses Ziel zu erreichen, sind in verschiedenen Ländern jedoch unterschiedlich.

Mit Blick auf die Erkenntnisse aus anderen Ländern soll versucht werden, deren Erfahrungen im Kontext von HarmoS und den schweizerischen Bildungsstandards zu reflektieren. Es ist dabei aber immer wieder zu hinterfragen und zu prüfen, ob und wie Erkenntnisse aus anderen Ländern auf unsere Verhältnisse übertragen, bzw. für unsere Gegebenheiten genutzt werden können. Der Blick richtet sich in erster Linie auf die handelnden Akteure innerhalb des Mehrebenensystems Schule und deren Handlungskoordination. Für die Darstellung wird für alle Länder dasselbe Raster verwendet. Wohlwissend, dass dies fälschlicherweise implizieren könnte, dass die Länder damit vergleichbar seien. Vielmehr dient das Raster jedoch einer Strukturierung und hilft bei der Selektion der Materialfülle. Nicht unbeachtet bleiben darf dabei, dass nicht in allen Ländern vergleichbare Entwicklungen zu beobachten sind und auch die Erfahrungen nicht in allen Ländern in gleicher Weise vorangeschritten sind. Auf eine umfassende Übersicht, wie sie bereits in verschiedenen Publikationen erfolgt sind (z.B. van Ackeren, 2003; Böttcher & Kotthoff, 2007; Döbert, Hörner, von Kopp & Mitter 2002; Fürstenaun, 2007; Kotthoff, 2003; Oelkers & Reußer, 2008), wird bewusst verzichtet.

Die Auswahl der Länder

In der Literatur sind v.a. Entwicklungen und Erfahrungen mit Bildungsstandards aus Großbritannien und den USA hinlänglich dokumentiert. Spätestens nach 2000 und den guten Resultaten der nordischen Länder in PISA sind auch aus diesen Ländern zunehmend Systembeschreibungen und Informationen über die Entwicklung und Implementation von Bildungsstandards bekannt geworden. Österreich erprobt seit Sommer 2002 Bildungsstandards an Pilotschulen. Ergebnisse aus der Evaluation der Pilotstudie geben ebenfalls Hinweise auf Möglichkeiten und Schwierigkeiten der Umsetzung in der Schweiz. In Deutschland wurden in rekordverdächtiger Geschwindigkeit Bildungsstandards formuliert, erste Erfahrungen mit der Umsetzung liegen nun vor. Es werden somit die Entwicklungen von Ländern beschrieben, die eine lange Tradition mit Bildungsstandards nachweisen, die in PISA erfolgreichen waren, oder deutschsprachige Nachbarländer der Schweiz sind. Somit bezieht sich die Auswahl auf Länder, deren „...soziokultureller Kontext grob vergleichbar“ ist (Oelkers & Reußer, 2008, S. 43) und die aktive Reformanstrengungen unternommen haben, um Bildungsstandards zu imp-

lementieren. „Binsenwahrheiten“, die in allen Ländern beobachtet werden können, und damit einen „größten gemeinsamen Teiler“ bilden, werden zusammen mit Erkenntnissen aus der Innovations- und Implementationsforschung zu einem Modell verdichtet werden (vgl. Kapitel 12), welches die Grundlage bildet für den empirischen Teil der Arbeit.

Zu beachten ist, dass terminologische Unterschiede zwischen den Ländern auszumachen sind. Nicht immer wird der Begriff des Standards verwendet, bzw. in gleichem Sinne verwendet. Ob dies bewusst in Abkehr zu einer negativ konnotierten Begriffszuschreibung zu tun hat, kann nicht für alle Länder beantwortet werden. Als Standard werden formulierte Lernziele verstanden, die für die Schulen verbindlich sind und die mittels standardisierter Tests überprüft werden (können). Eher schwierig ist es, die hinter Standards liegenden Ziele eines sich verändernden zielorientierten Unterrichts zu erkennen. In einigen Ländern ist das zielorientierte Lernen (z.B. USA) sehr offensichtlich, hier beziehen sich auch Mitarbeitergespräche oder Wochenplanungen, die dem Schulleiter vorgelegt werden, auf bestimmte Lernziele (Lange, 2007).

Beschreibungsraster aus Sicht der Governance

Für die Darstellung der Entwicklungen in den einzelnen Ländern, wird auf die zentralen Kategorien zur Beschreibung der Governance-Perspektive Bezug genommen, wie sie auch bereits Altrichter, Brüsemeister, Heinrich (2005), Kussau und Brüsemeister (2007a) sowie Altrichter und Heinrich (2007) verwendet haben. Während Altrichter und Heinrich ihre Analyse auf die Veränderung in der Systemsteuerung in Österreich beziehen, werden die genannten abstrakten Analysekatoren im vorliegenden Fall inhaltsspezifisch auf die Entwicklung und Umsetzung von Bildungsstandards fokussiert. Bezogen auf ein Reformprojekt mit dieser großen Reichweite ist zusätzlich zu erwarten, dass auch die zeitliche und die inhaltliche Komponente bedeutsam sind.

Fragenübersicht

In den einzelnen Ländern sind Entwicklungen auszumachen, die sich in ähnlicher Weise bei allen nachzeichnen lassen. Diese werden im Folgenden zusammenfassend dargestellt.

- a. Welches waren Auslöser, die zur Entwicklung und Umsetzung von Bildungsstandards geführt haben? Welche Absichten und Ziele wurden mit der Einführung von Bildungsstandards verfolgt?

Die gesellschaftlichen Auslöser waren in den berücksichtigten Ländern – wenn auch zeitversetzt – ähnlich. Die Autonomieentwicklungen in den Schulen machte eine verstärkte Rechenschaftslegung erforderlich. Damit verbunden erfolgte der Paradigmenwechsel zur Outputorientierung. Es fehlten Aussagen darüber, was innerhalb des Schulsystems tatsächlich gelernt und erreicht wurde, womit auch nicht beurteilt werden konnte, ob der Input adäquat und ausreichend ist. Mit international vergleichenden Leistungstests wurde außerdem offensichtlich, dass es nicht in allen Ländern in gleicher Weise möglich war, die Chancengerechtigkeit für alle Schülerinnen und Schüler zu gewährleisten. Die Festsetzung von Bildungsstandards sollte unterstützen, eine

Leistungssteigerung für alle Schülerinnen und Schüler zu fördern.

b. Welche Art von Standards wird eingesetzt?

Die Entwicklungen in den verschiedenen Ländern sind geprägt von der spezifischen Struktur und von den bildungspolitischen Zielen, welche sich in den einzelnen Ländern unterscheiden. So wurde auch der Entscheid für Basis- oder Regelstandards unterschiedlich und aus Sicht von Wissenschaft und Bildungspolitik nicht immer einstimmig gefällt (z.B. Thies, 2005).

c. Wen betreffen die Standards? Wie wurden sie eingeführt, entwickelt, umgesetzt?

Die Akteure haben unterschiedliche Leistungsbeiträge zu leisten. Betrachtet wird die Einbindung der verschiedenen Akteurgruppen in die Entwicklung und ihre spezifische Akteurkonstellation.

d. Welche regulatorischen, institutionellen Veränderungen haben sich mit der Einführung der Standards ergeben⁵⁷? Wie hat sich die Verteilung der Verfügungsrechte verändert? Welche Konsequenzen haben sich daraus ergeben? Wie koordinieren die Akteure untereinander (Handlungskoordination, wobei die strukturierte – also wiederkehrende – Handlung interessiert⁵⁸)?

Die Governance-Sichtweise geht davon aus, dass zwischen den Akteuren ein Interdependenzverhältnis besteht. Die (partiellen) wechselseitigen Abhängigkeiten zwischen den Akteuren führen zu einem Beziehungsgefüge, in denen sich Handlungen gegenseitig bedingen. Eine Exit-Option besteht nur bedingt (Brüsemeister & Kussau, 2007a). Unterstützt werden die Interdependenzen zwischen den Akteuren durch rechtliche Institutionalisierung (Fend, 2006), politische Konstellationen (Brüsemeister & Kussau, 2007b) oder die Fokussierung auf kulturelle Ausprägungen, wie sie Fend (1998) beschreibt. Das Mehrebenensystem kann damit als Zuspitzung von „institutionalisierten Interdependenzbeziehungen“ (Brüsemeister & Kussau, 2007a) verstanden werden.

e. Welche (veränderte/neue) Form der Governance liegt vor? Welches Fazit lässt sich ziehen und welche Relevanz für HarmoS leitet sich daraus ab?

In seiner Bilanz fasst Altrichter die Anforderung, die Veränderungen der Steuerung zu analysieren, zusammen als „...Unterschiede in der Handlungskoordination der beteiligten Akteure im Zeitverlauf erfassen und interpretieren zu wollen (Altrichter, 2008, S. 81). Entsprechend wird in diesem Unterkapitel jeweils die für das Land typischen Möglichkeiten aber auch Schwierigkeiten in der Umsetzung von Bildungsstandards beschrieben und im Hinblick auf die Bildungsstandards im Projekt HarmoS reflektiert.

⁵⁷ Dazu gehört beispielsweise auf der Ebene der Lehrpersonen auch die Frage, wie Anreizsysteme, Förderung der Akzeptanz, die motivationalen Aspekte mitberücksichtigt und einbezogen wurden.

⁵⁸ Strukturelemente: Regeln und Normen, materielle und immaterielle Ressourcen (vgl. Brüsemeister & Kussau, 2007a, S. 21ff)

10.1 Österreich: Der Probelauf

10.1.1 Auslöser und Absichten

Mit Beginn der neuen Regierung von 1990 wurde im Bildungswesen ein Schwerpunkt auf die Autonomisierung der Schulen gesetzt u.a. mit dem Ziel, die Verwaltung zu vereinfachen und zu ermöglichen, dass jede Schule ihr eigenes Profil entwickelt und schließlich insgesamt eine Leistungssteigerung erreicht werden kann. Die vor allem curricularen Freiheiten gaben einen Rahmen vor, innerhalb dessen die Schulen ihre je eigenen Stundentafeln und damit einhergehenden Profilsetzungen einrichten konnten (Altrichter, 1999). Mit der Festlegung von Kernbereichen im Lehrplan 99, welche zwei Drittel der Unterrichtszeit in Anspruch nehmen, sollte der Rest für die Profilbildung der Schule autonom genutzt werden können⁵⁹. Als Nebenprodukt wurde in der Autonomisierungsdebatte auch die notwendige Entwicklung neuer Verfahren zur Qualitätssicherung genannt (Altrichter, 1998). In deutlichem Unterschied zur Schweiz entsprach die Schulautonomisierung jedoch einer stärkeren Liberalisierung der Schule. Durch eigene Stundentafeln, Einführung neuer Fächer, mehr Selbststeuerung und weniger Kontrolle durch die Schulaufsicht, entwickelten sich die Schulen zunehmend auseinander (Beer, 2007). Weitgehend unverändert blieb aber das Prinzip der Inputsteuerung.

Im Frühjahr 2003 wurde eine Zukunftskommission einberufen. Der Auftrag war auf eine umfassende Reform ausgerichtet (Haider, Eder, Specht & Spiel, 2003) und beinhaltete die Erarbeitung von Expertenvorschläge für eine Qualitätsoffensive im Unterricht, die Entwicklung eines nationalen Qualitätsmanagementsystems, die Stärkung der pädagogischen Aufgaben sowie die Steuerungsstrategien für die Output-Messung (Bundesministerium für Bildung, 2005). Bereits ein halbes Jahr später legte die Zukunftskommission ihren ersten Bericht vor. Auf der Grundlage von fünf formulierten Prinzipien wurde eine umfassende Bildungsdiskussion lanciert, woran sich sehr viele Bildungsinteressierte beteiligen konnten. Eines der fünf präsentierten Prinzipien bezog sich auf die Erhöhung der Transparenz durch Systemmonitoring in dessen Rahmen Bildungsstandards entwickelt und eingeführt werden sollten. Mit diesen sollte die Kompetenzüberprüfung als Grundlage für die Berechtigungsvergabe möglich werden, als Rückmeldung an die Schule dienen und in Form von Stichproben Aufschluss über das Systemmonitoring geben.

In einer zweiten Phase von 2004 -2005 erhielt die Zukunftskommission vom Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur (BMBWK) den Auftrag, die Maßnahmen unter Berücksichtigung des öffentlichen Dialogs weiter auszuarbeiten (Haider, Eder, Specht, Spiel & Wimmer, 2005). Im Schlussbericht beschreibt die Kommission fünf Handlungsbereiche.

- | | |
|---------------------|---|
| Handlungsbereich 1: | Schule und Unterricht systematisch verbessern |
| Handlungsbereich 2: | Ergebnisorientierung und Qualitätssicherung |
| Handlungsbereich 3 | Innere Schulorganisation – Autonomie –
Stärkung der Schulpartnerschaft |

⁵⁹ Da Stundenkürzungen entsprechend auf Kosten der Erweiterungsbereiche gingen, blieb dann jedoch für die Profilbildung der Schule nicht mehr viel übrig (vgl. Neuweg, 2004). Eine Entwicklung, wie sie von Kritikern von Bildungsstandards oft vorgebracht wird und welche zu der befürchteten Reduzierung des Unterrichts auf das Einüben von Bildungsstandards führt (teaching to the test).

Handlungsbereich 4: Professionalisierung und Stärkung des Lehrberufs

Handlungsbereich 5: Unterstützungssysteme und Bildungsforschung

Die anzustrebende Richtung unterscheidet sich dabei auf dieser Metaebene kaum von Entwicklungen im europäischen Raum. Die hohe Komplexität und notwendig parallel verlaufende Entwicklungen auf den verschiedenen Ebenen werden deutlich. In den einleitend genannten Prinzipien der Gesamtstrategie wird gefordert:

- Systematisches Qualitätsmanagement: Förderung der Qualitätsentwicklung und Qualitätssicherung auf allen drei Ebenen
- Mehr Autonomie und mehr Selbstverantwortung – erhöhter Handlungsspielraum bei transparenter Leistung und Rechenschaftspflicht (Haider et al., 2005)

Zusammenfassend wird formuliert:

Die Maßnahmen des Handlungsbereichs 1 (Lernzielkatalog, Schulprogramm, usw.) haben in Verbindung mit den Bildungsstandards, dem System-Monitoring sowie mit der Professionalisierung (Handlungsbereich 4) einen zentralen Stellenwert für den gesamten unterrichtsorientierten Reformprozess, sodass ihnen die höchste Priorität zukommt. (Haider et al., 2005, S. 7)

Doch nicht alle Empfehlungen der Zukunftskommission galten als politisch umsetzbar (Lucyshyn, 2006). Die Kommission schlug u.a. vor, dass Mindeststandards entwickelt und diese auch für Berechtigungszuweisungen genutzt werden sollten. Ebenso sollten die Ergebnisse aus den Leistungstests in der Schulbilanz (Jahresbericht der Schule) offengelegt werden (Haider et al., 2005). Doch bereits vor dem Vorliegen des Schlussberichts der Zukunftskommission begann eine Projektgruppe im Bundesministerium mit der Entwicklung der Bildungsstandards. Im Januar 2001 nahm die Steuerungsgruppe – bestehend aus Vertretern des Ministeriums und der Schulverwaltung – ihre Arbeit auf. Im Sommer 2002 lagen Arbeitsversionen zur Lesekompetenz und zum mathematischen Grundverständnis auf der 4. und 8. Schulstufe und für Fremdsprachen auf der 8. Schulstufe vor. Diese wurden im Herbst 2002 mit der Schulaufsicht und interessierten Lehrpersonen diskutiert. Im Januar 2003 erfolgte die Entwicklung „erklärender Beispiele“ zu den Bildungsstandards und bereits im Oktober desselben Jahres wurden die Standards Expertinnen und Experten aus den Bundesländern vorgestellt und über die Implementation informiert.

Als Hauptgrund für die Einführung von Bildungsstandards nennt das Bundesministerium für Unterricht, Kunst und Kultur (BMUKK) die systematische Rechenschaftslegung, als Gegengewicht zur erhöhten Autonomie der Einzelschulen und für den internationalen Vergleich. In ihrem Internetauftritt nennt sie den Nutzen: „Die Bildungsstandards wollen der Autonomie einen Rahmen geben und durch Setzen von Maßstäben die Verantwortlichkeit stärken. Den Lehrpersonen werden Standards helfen, mit der zunehmenden Rechtfertigungserwartung professionell umzugehen.“ (Bundesministerium für Unterricht⁶⁰). Zudem wird betont, dass mit Bildungsstandards weder der Wettbewerb zwischen den Schulen noch eine Einschränkung der Profession der Lehrpersonen beabsichtigt ist.

Die Bildungsstandards in Österreich sollen nicht dazu dienen, ein Qualitäts-

⁶⁰ www.bmukk.gv.at

ranking aufzustellen. Sie legen auch nicht fest, was „guter Unterricht“ ist. Sie schränken die Methodenfreiheit oder individuelle Unterrichtsplanung der Lehrer/innen in keiner Weise ein. Sie ersetzen weder die Leistungsbeurteilung noch die Einstufung der Schüler/innen in einzelne Leistungsgruppen. Standards liefern notwendige Vergleichsmaßstäbe, mit denen anhand tatsächlicher Leistungen gemessen werden kann, ob eine Schule den Bildungsauftrag erfüllt. (Bundesministerium für Unterricht, 2008)

Die Bildungsstandards sollen den Lehrpersonen mehr Orientierung und Sicherheit bieten bei ihrer Ausrichtung des Lehrens auf die Kernkompetenzen (Lucyshyn, 2006). Es wird damit der zentrale Ansatzpunkt auf den Unterricht zur Verbesserung der Leistungen der Schülerinnen und Schüler deutlich. Motiviert durch die schwachen Leistungen vieler Jugendlichen bei PISA soll mittels systematischem Qualitätsmanagement, diesen Schülerinnen und Schüler die Möglichkeit gegeben werden, nachhaltig die Grundkompetenzen zu erwerben (Haider et al., 2005, S. 11). Zudem kann die zentrale Ebene davon profitieren, indem sie prüfen kann, was die Schule zu vermitteln vermag. Gleich mehrmals wird der Satz zitiert: „Der Autonomie wird ein Rahmen gegeben“ (bifie, o. A.).

10.1.2 Das Schulsystem und die Bildungsstandards

Das österreichische Schulsystem ist im Vergleich zur Schweiz deutlich zentralistischer organisiert. Viele Entscheide werden sowohl in der Gesetzgebung wie auch im Vollzug landesweit geregelt. Dazu gehören beispielsweise auch die Lehrpläne und die Schulaufsicht (Huber, Späni, Schmelletin & Criblez, 2006). Die obligatorische Schule umfasst neun Schuljahre. Nach vier Jahren Grundschule erfolgt der Übertritt in die Sekundarstufe I, die sich in drei Schultypen gliedert (ohne Sonderschule und Modellversuch „Neue Mittelschule“).

Entgegen der Empfehlungen der Zukunftskommission wurden in Österreich Regelstandards festgelegt. (bifie, o. A.). Es liegen Bildungsstandards zu folgenden Bereichen vor:

- 4. Schulstufe: Deutsch/Lesen/Schreiben und Mathematik
- 8. Schulstufe: Deutsch, Englisch und Mathematik

Für die naturwissenschaftlichen Fächer und für Mathematik im 12. Schuljahr werden zurzeit Bildungsstandards entwickelt. Lehrpersonen und Fachdidaktikerinnen und -didaktiker waren in die Entwicklung der Bildungsstandards einbezogen. In einer ersten Pilotphase von 2003 bis 2004 waren 18 Schulen der Sekundarstufe I mit rund 100 Lehrpersonen involviert (Freudenthaler & Specht, 2005). In der zweiten Phase, welche im November 2008 abgeschlossen wurde, wurden weitere 120 Schulen einbezogen.

Für das Schuljahr 2008/09 ist für das 8. Schuljahr eine Baseline-Testung zur Erfassung des IST-Zustands in den Fächern Mathematik, Deutsch und Englisch vorgesehen. Eine vergleichbare Baseline-Testung in den Fächern Mathematik und Deutsch soll bei Inkrafttreten der Verordnung im Frühjahr 2010 für das 4. Schuljahr folgen. Flächendeckende Feldtests sind für die 8. Schulstufe im Schuljahr 2011/12 und ein Jahr später für das 4. Schuljahr geplant. Innerhalb von drei Jahren soll jeweils jede Schule Rückmeldungen zu allen Fächern erhalten.

10.1.3 Betroffene Akteure und Umsetzung

Die Projektleitung liegt beim Bundesministerium für Unterricht, Kunst und Kultur (BMUKK). Die Entwicklung verläuft in einem top-down-Prozess. Zur Projektleitung gehören die leitenden Ministerialbeamten sowie externe Berater. Zudem wurden pro Fach und Altersstufe Arbeitsgruppen gebildet. Die Entwicklung der Bildungsstandards wurde unter Mitwirkung von Lehrpersonen und Fachdidaktikerinnen vorangetrieben. Die Arbeitsgruppen erstellten die Kompetenzmodelle, formulierten Standards und entwickelten prototypische Aufgabenbeispiele (Huber et al., 2006).

Um die Implementation in den Ländern zu unterstützen, hat jedes Bundesland eine Landeskoordinatorin oder einen Landeskoordinator bestimmt. In den meisten Fällen sind dies Fachpersonen der pädagogischen Hochschulen der einzelnen Bundesländer. Sie sind das verbindende Glied zwischen Bund und Ländern, stellten während der Pilotphase die Koordination zwischen Bund und Land sicher und waren in Zusammenarbeit mit der Schulaufsicht und den pädagogischen Instituten dafür zuständig, dass an den Instituten Fach- und Expertenteams etabliert wurden. Ebenso gehörte die Betreuung der Pilotschulen zu ihren Aufgaben. In der Thematik der Bildungsstandards geschulte Multiplikatorinnen und Multiplikatoren sollten zudem die Lehrpersonen unterstützen und ihre Erfahrungen einholen und sammeln (Lucyshyn, 2006).

Die Einführung und Umsetzung von Bildungsstandards in Österreich erfolgte über eine Pilotphase, welche im November 2008 abgeschlossen wurde. Im Arbeitsbericht des Bundesinstituts für Bildungsforschung, Innovation und Entwicklung des Bildungswesens (BIFIE) betonte Lucyshyn denn auch, dass die Politik auf den notwendigen zeitlichen Rahmen eingegangen sei.

Die Entwicklung der Bildungsstandards ist als „work in progress“ zu sehen: Kompetenzmodelle und Standards werden elaboriert, Aufgabenbeispiele zur Illustration der Standards entwickelt und im Unterricht erprobt. Parallel dazu werden Testitems konstruiert und erprobt sowie Itempools angelegt. Die Politik hat akzeptiert, dass das Reformvorhaben Bildungsstandards Zeit braucht und in Form einer Pilotphase als Prozess gestaltet wird. Bis Ende 2007 sollte es gelingen, dass das Verständnis für Bildungsstandards wächst und die notwendigen Veränderungsschritte auf allen Ebenen gesetzt werden und der Prozess eine eigene Dynamik bekommt. (Lucyshyn, 2006, S. 8).

Dazu braucht es vor allem in den ersten Jahren die Unterstützung durch Weiterbildung. Österreich setzt damit auf einen Input, der im Prozess zur Eigendynamik in den Schulen führen soll. Diese Verlagerung vom Input hin zur Eigendynamik in den Einzelschulen erfolgt aber nicht chronologisch. Lucyshyn beschreibt die Komplexität der notwendigen Strategie als ein „entweder – und – oder“ (Lucyshyn, 2006, S. 8). In Österreich wird bei der Implementierung zudem auf das Schneeballprinzip gesetzt. An Informationsveranstaltungen werden „stakeholder“ (z.B. Akteure aus der Schulaufsicht, interessierte Lehrpersonen oder Personen aus den regionalen Medien) über das Projekt informiert, dazu finden Workshops und regionale Informationsveranstaltungen für Lehrpersonen statt. Über die Internetplattform kann Einsicht erlangt werden in den Aufgabenpool und die laufenden Entwicklungen. Eigens für die Rückmeldung der Testdaten ausgebildete Lehrpersonen sollen die Schulen dabei unterstützen, die erfassten Daten

in ihren schulinternen Entwicklungszyklus einzubauen.

Die Lehrpersonen sind die Hauptadressaten des Umsetzungsprozesses. *Denn*

...erst wenn die Lehrpersonen das Konzept der Bildungsstandards verstehen und es zu ihrem eigenen Anliegen machen, kann eine erfolgreiche Umsetzung (Erreichung/Nichterreichung) der Bildungsstandards im vielfältigen und herausfordernden Kontext des Unterrichtens erwartet werden. Daher stützt sich die Implementierungsstrategie in Österreich in besonderem Masse auf die Partizipation von Lehrpersonen sowohl bei der Entwicklung wie auch bei der Erprobung von Bildungsstandards. Durch eine möglichst hohe Partizipation aller im System Betroffenen und Verantwortlichen wird im Lauf der Zeit eine steigende Akzeptanz der Bildungsstandards angenommen. (Lucyshyn, 2007, S. 16)

10.1.4 Regulatorische und institutionelle Veränderungen und Folgen

Im November 2008 wurde die Pilotphase zur Umsetzung der Bildungsstandards abgeschlossen. Zur Unterstützung der Dateninterpretation der Rückmeldungen wurden Multiplikatorinnen und Multiplikatoren in den Schulen spezifisch ausgebildet (Lucyshyn, 2006). Die Ergebnismeldung erfolgte nach dem Prinzip, dass jede Ebene, nur in die für sie notwendigen Daten Einblick erhält (vgl. auch Bähr, 2006). Entsprechend wird auch in der Information für Multiplikatorinnen und Multiplikatoren, welche zudem auf dem Internet öffentlich abrufbar ist, deutlich, dass die Ergebnisse weder zur Lehrpersonenbeurteilung noch zum Vergleich zwischen den Schulen verwendet werden können.

Der/die Lernende wird über einen persönlichen Zugangscode über sein/ihr individuelles Ergebnis informiert. Die Verordnung betont hier ausdrücklich: „Individuelle Ergebnisse sind **nur** der jeweiligen Schülerin oder dem jeweiligen Schüler zugänglich zu machen. (...) Die Ergebnisse dürfen von Dritten nicht auf eine bestimmte Schülerin oder einen bestimmten Schüler zurückzuführen sein.“

Lehrer/innen erhalten die Einzelergebnisse ihrer Klasse, allerdings anonymisiert. Dies ermöglicht eine wesentlich differenziertere Diagnose des Leistungsstandes der Klasse als ein für die ganze Gruppe aggregiertes Ergebnis, ohne dass die Einzelergebnisse auf bestimmte Schüler/innen zurückzuführen sind.

Schulleiter/innen erhalten die aggregierten Ergebnisse der einzelnen Klasse des getesteten Jahrganges.

Schulaufsichtsbeamte/innen erhalten die aggregierten Ergebnisse der Schulen sowie das Gesamtergebnis des jeweiligen Bundeslandes.

Die Ergebnisse der Testungen fließen somit nicht in die Leistungsbeurteilung ein. Mit anderen Worten, die Bestimmungen über die Leistungsfeststellungen und Leistungsbeurteilungen bleiben von dieser Verordnung unberührt. (zusammenfassende Informationen für Multiplikatorinnen

und Multiplikatoren, Hervorhebungen im Original⁶¹)

Weniger detailliert wird es in der Verordnung zu den Bildungsstandards, die per 1. Januar 2009 in Kraft getreten ist, festgehalten:

Die Auswertungen der Standardüberprüfungen haben so zu erfolgen, dass auf deren Basis Maßnahmen zur Qualitätsentwicklung bundesweit, landesweit und schulbezogen erfolgen können. Die individuellen Ergebnisse der Standardüberprüfung dürfen nicht auf eine bestimmte Schülerin oder auf einen bestimmten Schüler zurückgeführt werden können, außer durch diese oder diesen selbst. (vom 1. Januar 2009, §4 Abs. 4)

Momentan haben die Ergebnisse aus den Tests weder Konsequenzen für die einzelnen Schülerinnen und Schüler noch für die Schule. „Standards wollen Erwartungen an die Zukunft ausdrücken und nicht einen Ist-Stand fortschreiben. Das Ergebnis einer Standardüberprüfung soll einen Reflexionsprozess initiieren, dem Maßnahmen zur Qualitätssicherung folgen⁶².“ Der Kommunikation zwischen den Akteuren wird hohe Bedeutung beigemessen. Das per April 2008 eingerichtete Bundesinstitut für Bildungsforschung, Innovation und Entwicklung des österreichischen Schulwesens (BIFIE) konzentriert sich u.a. auf Bildungsmonitoring und Bildungsstandards. In ihrem Internetauftritt beschreibt das BIFIE transparent das Vorgehen, Nutzung und Funktion der Bildungsstandards⁶³. Frei gegebene Aufgaben können abgerufen werden und für den eigenen Unterricht genutzt werden. Mittels guter Beispiele sollen hier Veränderungen der Unterrichtspraxis hin zu kompetenzorientiertem Lehren unterstützt werden.

Ergebnisse aus den Evaluationen

Die Bildungsstandards wurden in einer Pilotphase erstmals eingesetzt und geprüft. Die Erprobung wurde zudem wissenschaftlich begleitet und Erfahrungen der Lehrpersonen erfasst und ausgewertet.

Im Schuljahr 2003/04 lief eine Pilotphase I mit 18 Schulen der Sekundarstufe I an. Im Sommersemester 2004 folgten Pilotschulen der Volksschule. Die involvierten Lehrpersonen sollten die Standards in Bezug auf den Nutzen für ihren Unterricht kritisch prüfen und ihre eigenen Aufgabenbeispiele mit den Modellbeispielen vergleichen. Im Mai 2004 wurden die Bildungsstandards für Mathematik öffentlich vorgestellt. Mit der Pilotphase II ab Schuljahr 2004/05 begann die systematische Erprobung der Bildungsstandards. Es wurden sowohl Rückmeldungen zu den Aufgaben sowie eine landesweite Testung in den beteiligten 8. Klassen vorgenommen.

Pilotphase I

Allgemein herrschte bei den befragten Lehrpersonen an Hauptschulen und allgemein bildenden Schulen eine aufgeschlossene, aber durchaus kritische Haltung gegenüber Bildungsstandards. Dass Bildungsstandards die Transparenz und Klarheit erhöhen und ein nützliches und objektiveres Instrument zur Qualitätssicherung sei, wurde von mehr als der Hälfte bejaht. Vermerkt wurde jedoch eine große Unklarheit und die Befürch-

⁶¹ <http://www.bifie.at/zusammenfassende-informationen-zu-den-bildungsstandards>

⁶² <http://www.bildung-standards.at/faq.php>

⁶³ www.bifie.at

tung, dass Rankings und eine Vernachlässigung der Prozesse in den Schulen eine Folge der Umsetzung der Bildungsstandards sein könnten. Der Bedarf an zusätzlichen Informationen und Unterstützung ist groß, wobei dies die Hauptschulen noch deutlicher einforderten als die allgemein bildenden Schulen. Einen regelmäßigen Erfahrungsaustausch unter den Lehrpersonen erachteten sie als unterstützend (Freudenthaler & Specht, 2005). Nur wenige Lehrpersonen setzten Bildungsstandards intensiv ein. Zu groß waren offenbar die Unklarheiten darüber, wie die Bildungsstandards künftig tatsächlich eingesetzt werden sollen. Bei der Untersuchung der Klarheit der Unterlagen wurde deutlich, dass die Lehrpersonen in der inputorientierten, traditionellen Form kompetent sind. Sie verstehen die Aufgabenbeispiele, die formulierten Ziele, die Verwendung der Aufgaben. Weniger klar ist ihnen, wie sie Bildungsstandards konkret im Unterricht einsetzen sollen und wie mit Niveauabstufungen umzugehen ist. Die Rückmeldungen der Lehrpersonen deuteten darauf hin, dass die Lehrpersonen diesbezüglich Weiterbildung benötigen und der Einsatz von Bildungsstandards nicht kausal Wirkungen auf den Unterricht hat (vgl. auch Altrichter, 2008). Deutlicher als die Lehrpersonen der allgemein bildenden Schulen äußerten sich die Hauptschullehrpersonen kritisch bezüglich der Festlegung der geforderten Kompetenzen. Sie erachteten sie als zu hoch und die Stufung der Niveaus als unangemessen (Freudenthaler & Specht, 2005). Die Forderung nach einer Qualifizierungsoffensive, wie sie auch im Endbericht der Zukunftskommission bereits vorgeschlagen wurde (Bundesministerium für Bildung, 2005), bestätigt sich bei der Evaluation der Pilotphase I.

Pilotphase II

In der Pilotphase II, welche mit dem Schuljahr 2004/05 begann, wurden 140 Schulen erfasst. Das Ziel der Untersuchung war in erster Linie die Erprobung der Aufgabenbeispiele (Freudenthaler & Specht, 2006). Einschränkend vermerken die Autoren dazu selbst, dass damit eher einzelne Aufgabenbeispiele evaluiert werden konnten und weniger der Umgang der Lehrpersonen mit Bildungsstandards. Entsprechend setzten auch nur gerade zwischen 2% der Lehrpersonen auf der Sekundarstufe I und 11% der Lehrpersonen auf der Primarschulstufe Bildungsstandards intensiv und regelmäßig ein. Angesichts dieses eher ernüchternden Ergebnisses sind die Ergebnisse nach Ansicht der Autoren (Freudenthaler & Specht, 2006) in entsprechende Relation zu setzen. Das Gesamtbild bleibt jedoch gemischt: Während die Ansichten über den Nutzen von Bildungsstandards zugenommen hat, wurde dennoch die Wirkung auf die Lernmotivation der Schülerinnen und Schüler von den Lehrpersonen der Sekundarstufe I eher nachteilig beurteilt. Im Vergleich zwischen den Schulen nahmen die Volksschullehrpersonen eine eher zustimmende, die Lehrpersonen an allgemeinbildenden Schulen die kritischste Haltung ein. Erfreulich war, dass die Lehrpersonen die Information und Kommunikation im Gegensatz zur Pilotphase I positiver einschätzten. Gleichwohl bestand weiterhin ein Bedürfnis nach Unterstützung und Weiterbildung. Entsprechend nannten die Autoren auch diese beiden vorgenannten Punkte als wichtige Aspekte für die Umsetzung und bezeichnen zudem die kollegiale Zusammenarbeit als weiteren implementationsförderlichen Faktor (ebenda).

Ein weit kritischeres Bild zeichnete Beer (2007), der die Wiener Lehrpersonen, welche sich an der Erprobung der Bildungsstandards beteiligten, befragte. „Diejenigen, die sicherlich mehr Information erhalten haben und schon Erfahrungen in der Praxis ma-

chen durften, stellen den in Österreich erarbeiteten Bildungsstandards kein gutes Zeugnis aus.“ Pointiert kommt Beer damit zum Schluss, dass die aufwändige Kampagne seitens des Ministeriums zur Umsetzung der Bildungsstandards „...als gescheitert zu betrachten...“ sei (Beer, 2007, S. 209). Mit einer positiven Haltung der Lehrpersonen sei zurzeit nicht zu rechnen. Gerade auch diejenigen Lehrpersonen, welche via Pilotschulen in die Evaluation der Bildungsstandards einbezogen wurden und über gute Information bezüglich der Bildungsstandards verfügen, waren nicht häufiger zur Mitarbeit und Partizipation bereit als die anderen Lehrpersonen. Die Lehrpersonen schrieben den Bildungsstandards kaum Lösungspotenzial für schulische Probleme zu und lediglich ein Fünftel der Lehrpersonen glaubte, dass mit Bildungsstandards die Bildungschancen der Schülerinnen und Schüler verbessert werden könnten (Overesch, 2007). Nicht ausgeschlossen werden kann jedoch, dass die geschlossenen Fragen Beers zu einer Verzerrung der Ansichten führten. In einigen der Fragen wurden Bildungsstandards als „Heilmittel“ dargestellt, wie sie es kaum je erfüllen werden können und müssen. Dennoch bestätigen auch Hölzl und Rixinger (2007) und Aiglsdorfer und Aigner (2005) die eher kritische Haltung der Lehrpersonen der von ihnen untersuchten zwei Schulen. Während das Informationsdefizit in der ersten Pilotphase noch deutlich moniert wurde, konnte dieses in der zweiten Phase verringert werden. Die Einstellungen hatten sich an den zwei untersuchten Schulen seit 2005 nicht wesentlich verändert, an einer Schule eher verschlechtert. Diese Schule hatte bereits zu Beginn eine kritische Haltung gezeigt (Rixinger & Hölzl, 2007). Die Testaufgaben wurden wenig euphorisch eingesetzt, der Unterricht erfolgte nicht verstärkter standardbasiert. Die Aufgabenbeispiele wurden grundsätzlich als Bereicherung betrachtet und bei aller Skepsis gegenüber der Beurteilung der Lehrpersonen wurde dennoch auch genannt, dass hiermit eine objektiviertere Rückmeldung vorliege, welche allenfalls die Rückmeldung der abnehmenden Stufe relativieren könne. Als Hauptursache für die eher Verschlechterung der Stimmung gegenüber Bildungsstandards nennen die Autoren die Art und Weise der Rückmeldung an die Lehrpersonen und die Veröffentlichung der Resultate. Die Schulleiter erhielten Einsicht in die Resultate, obwohl es der Wunsch der Lehrpersonen war, dass die Rückmeldungen nur an sie zur Überprüfung ihres Unterrichts und des Stands ihrer Klasse erfolgen sollte.

Obwohl nach so kurzer Zeit noch keine endgültigen Wirkungsaussagen möglich sind, ließ sich nach Rixinger doch zeigen, dass noch kaum Veränderungen des Unterrichts zu vermerken waren und auch die Ansichten über die Qualität und Nützlichkeit der Aufgaben bei den Lehrpersonen unterschiedlich blieben (Rixinger & Hölzl, 2007).

Mit einer Befragung von Lehrpersonen der Sekundarstufe I, die sich an den Pilottests in Mathematik und Englisch im 8. Schuljahr beteiligten, wurde zum Abschluss der Pilotphase II nochmals mittels Fragebogen Informationen bei Lehrpersonen und Schulleitungen erhoben. Es interessierten Fragen zur Informiertheit, zur Nützlichkeitseinschätzung der Bildungsstandard, zur Auseinandersetzung mit den Ergebnissen, sowie zu inhaltlichen Fragen zu Bildungsstandards (Grabensberger, Freudenthaler & Specht, 2008). Die Leistungen der Schülerinnen und Schüler deckten sich mehrheitlich mit den Erwartungen der Lehrpersonen. Die Lehrpersonen sahen den Nutzen, den die Daten für die Selbstreflexion des Unterrichts haben. Sie fühlten sich gut informiert und schätzten die Form der moderierten Unterstützung zur Dateninterpretation. Individuelle Vorbehalte konnten abgebaut werden. Die Wirkungen auf Schulebene aber sind eher ge-

ring. Es fehlt noch an Forschung zur Rezeption von Datenrückmeldungen.

Anzumerken ist, dass die Lehrpersonen im Pilotverlauf über keine individualisierten Daten der Schülerinnen und Schüler verfügten und keine Bereinigung der Klassenzusammensetzung vorgenommen werden konnte.

Weitere Begleitforschung

Mit dem Abschluss der Pilotphase folgen nun notwendige Gesetzesänderungen und die Umsetzung der Bildungsstandards im breiten Schulfeld. Dazu werden zurzeit die Verordnungen ausgearbeitet. Zudem wurden Begleitforschungsprojekte lanciert. Einerseits sollen diese eine Fokussierung auf Veränderungen in der Lehr-Lern-Kultur beinhalten und Fragen im Zusammenhang mit dem Umsetzungsprozess angehen. Andererseits soll die Entwicklung der Kompetenzmodelle wissenschaftlich begleitet werden, mit dem Ziel, gute Aufgaben zu finden und zu sammeln⁶⁴. Tabelle 10.1 zeigt die weiteren parallel laufenden Entwicklungen, die sowohl die schulpraktische, die wissenschaftliche wie auch die bildungspolitische Ebene umfassen.

Tabelle 10.1: Zeitplan zur Umsetzung von Bildungsstandards in Österreich⁶⁵

2008	2009	2010	2011	2012	2013
5 Pilottests in D, M und E 4. und 8. Schulstufe Abwicklung wie in Pilotphase bisher	Baselinetestung 8. Schulstufe (D, E, M) – ca. 10-15 % der Standorte Abwicklung über BIFIE Salzburg	Baselinetestung 4. Schulstufe (D, M) – ca. 10-15 % der Standorte	Vorbereitung Testung 8. Schulstufe	Erste Regel-Standard-Überprüfung 8. Schulstufe Vorbereitung Testung 4. Schulstufe	Erste Regel-Standard-Überprüfung 4. Schulstufe Auswertung Testung 8. Schulstufe
Weitere Entwicklungsarbeiten, va. Standards für Naturwissenschaften , 8. Schulstufe (Absicherung des Kompetenzmodells, Pilotierung von prototyp. Aufgabenbeispielen, Entwicklung weiterer Aufgabenbeispiele) – in Kooperation mit dem BIFIE Wien					
Implementation, Begleitung, Fortbildung (BIFIE Wien) Mit der Aufgabe der Begleitung der Implementation und der Entwicklung von unterstützenden Materialien ist das BIFIE (Wien) in Abstimmung mit den Pädagog. Hochschulen (Fortbildung) und dem BMUKK beauftragt					
Erstellung und Erprobung von Selbstevaluationsinstrumenten für alle involvierten Fachbereiche der VS und HS/AHS (in Abstimmung mit BIFIE Wien) für die jeweiligen Schulstufen vor den externen Überprüfungen					
Gesetzliche Verankerung der Bildungsstandards (SchUG; Verordnung)					
Weitere Abstimmungsmaßnahmen (Schulbücher; ev. Rückwirkung auf Lehrpläne - Lernergebnisorientierung)					

⁶⁴ <http://www.bifie.at/projektliste-bildungsstandards>

⁶⁵ <http://www.bifie.at/zeitplan-grober-ueberblick-bis-2013>

Neben der Weiterentwicklung der Bildungsstandards werden auch weitere Instrumente zur formativen Leistungserfassung der Schülerinnen und Schüler entwickelt. Sie sollen den Lehrpersonen auf den Stufen 3, 6 und 7 eine Standortbestimmung ermöglichen, die eine kompetenzorientierte Förderplanung zulässt.

10.1.5 Fazit: Österreich

In Österreich gab es bis anhin keine Tradition der Leistungstests (Lucyshyn, 2006). Seit 2000 geht Österreich Entwicklungen im Bereich der Qualitätsentwicklung und -sicherung zielstrebig an, ausgelöst durch die Bestrebungen zur Autonomisierung der Schulen. Die entstandenen Bildungsstandards basierend auf Kompetenzmodellen wurden in Pilotprojekten erprobt. Die Lehrpersonen wurden schon früh in die Entwicklung der Bildungsstandards eingebunden. Der Wechsel von der Inputsteuerung zur Outputmessung wird unterstützt durch die Einrichtung von Netzwerken, des Bundesinstitutes für Bildungsforschung, Innovation und Entwicklung des Bildungswesens sowie fachdidaktischer Zentren an einzelnen Universitätsstandorten (ebenda). In der Umsetzungsstrategie wird auf Multiplikatorinnen auf den verschiedenen Ebenen des Schulsystems gesetzt. Sie sollen die Bildungsstandards „in die Schulen bringen“. Trotz der Pilotphase und der frühen Einbindung der Lehrpersonen scheinen diese jedoch den Bildungsstandards nach wie vor vorsichtig-zurückhaltend gegenüber zu stehen. Bezüglich Wirkungen auf die Leistungen der Schülerinnen und Schüler sind noch keine Aussagen möglich.

Österreich hat sich für die Entwicklung von Regelstandards entschieden mit der Begründung, dass damit eine größere Bandbreite von Schülerinnen- und Schülerleistungen im differenzierten Schulsystem erfasst werden könne, als dies mit Basisstandards möglich wäre (Lucyshyn, 2006). Damit wird nicht die „Sicherheitslinie nach unten“ fokussiert, sondern ein Mittelwert wird zum Benchmark. Doch offensichtlich gelingt es auch mit Regelstandards nicht ausreichend, alle Schultypen zu erfassen. Die Hauptschullehrpersonen erachteten gemäß der Untersuchung von Freudenthaler und Specht die Bildungsstandards als zu hoch (Freudenthaler & Specht, 2005). Für die verschiedenen Schultypen und deren Leistungseinschätzung sind der Vergleich mit vergleichbaren Schulen unerlässlich und allenfalls auch eine Festlegung weiterer schultypenspezifischer Benchmarks notwendig.

Auch in HarmoS werden für die unterschiedlichen Schultypen auf der Sekundarstufe I Möglichkeiten gefunden werden müssen, wie die Leistungen von Schultypen mit höheren Anforderungen eine Basis erhalten, mittels der eine Reflexion und Einschätzung der Leistungen der Schülerinnen und Schüler möglich wird. Die Festlegung allfälliger weiterer Benchmarks ist jedoch Sache der Kantone und nicht Teil von HarmoS.

Bei der Entwicklung von Bildungsstandards hat Österreich der Einbindung der Akteure auf den verschiedenen Ebenen hohe Bedeutung beigemessen. Es wird ein Multiplikatorenmodell verfolgt. Viele der Fachpersonen auf Ebene des Bundeslandes sind an pädagogischen Hochschulen tätig. Die Aus- und Weiterbildungsinstitutionen sind damit

klar ins Projekt eingebunden. Diese Vernetzung mit den pädagogischen Hochschulen ist im Rahmen von HarmoS zurzeit über die Konsortien, die für die Entwicklung der Bildungsstandards gewährleistet, was aber den Bereich der Aus- und Weiterbildung nicht zwingend einschließen muss. Erstaunlich ist, dass in Österreich trotz der starken Einbindung der Lehrpersonen und Schulen offenbar die Akzeptanz und die Nutzeneinschätzung der Bildungsstandards dennoch nicht sehr hoch sind. Zudem muss bedacht werden, dass ein Multiplikatorenmodell nicht zu einer Abwälzung auf die anderen Ebenen führen darf, ohne entsprechende Unterstützungsmaßnahmen anbieten zu können.

Das Schulsystem in Österreich ist zentralistischer organisiert als das schweizerische. Obwohl man mit der Umsetzung der Bildungsstandards „nur“ eine *Verbesserung* der Schule erreichen wollte, kommen die laufenden Entwicklungen zusammen mit der Autonomisierung der Schulen einem großen Umbau gleich. Eine schrittweise Umsetzung von Neuerungen mit ausreichenden zeitlichen Ressourcen ist wichtig. Österreich hat seit Beginn der Entwicklungen Lehrpersonen involviert und mittels Begleitforschung auch deren Einschätzungen analysiert und in die weitere Arbeit und die Formulierung von Empfehlungen einbezogen. Die Auswertungen der Pilotphase II zeigen, dass die Akzeptanz zwar grösser wird, doch ist nach wie vor die Arbeit mit Bildungsstandards im Unterricht wenig vorhanden. Solange das weitere Vorgehen unklar ist, bleiben die Lehrpersonen kritisch-zurückhaltend. Besonders vorsichtig stehen Lehrpersonen der Veröffentlichung von Resultaten gegenüber (Rixinger & Hölzl, 2007). In der Verordnung über Bildungsstandards im Schulwesen ist vorgesehen, dass individuelle Ergebnisse nur den jeweiligen Schülerinnen und Schülern zugänglich gemacht werden. Lehrpersonen erhalten die Ergebnisse nicht in individualisierter Form. Die Rückmeldungen haben jedoch so zu erfolgen, dass sie zur Qualitätsentwicklung der Schule herangezogen werden können. Für HarmoS sind Abklärungen zum Öffentlichkeitsprinzip und entsprechenden Regelungen zur Datennutzung vordringlich. Lehrpersonen brauchen klare Festlegungen, was mit den Daten geschieht. Unsicherheit ist der Akzeptanz von Bildungsstandards abträglich.

Wie in der Schweiz basieren auch in Österreich die Bildungsstandards auf Kompetenzmodellen. Die Entwicklung dieser Basis verläuft im internationalen Vergleich jedoch unterschiedlich. Schon die begriffliche Definition von Kompetenzmodellen ist uneinheitlich. Die Begriffsdefinition ist in der Verordnung zu den Bildungsstandards festgehalten:

Im Sinne dieser Verordnung sind [...] „Kompetenzmodelle“ prozessorientierte Modellvorstellungen über den Erwerb von fachbezogenen oder fächerübergreifenden Kompetenzen. Sie strukturieren Bildungsstandards innerhalb eines Unterrichtsgegenstandes und stützen sich dabei auf fachdidaktische sowie fachsystematische Gesichtspunkte; (vom 1. Januar 2009, §2)

Der Bezug auf fachdidaktische und fachsystematische Gesichtspunkte wird explizit erwähnt. Im Rahmen von HarmoS wurde ebenfalls viel in die Entwicklung von Kompetenzmodellen investiert, u.a. mit dem Ziel, dass diese Modelle empirisch validiert sein sollen. In Anbetracht dieser hohen Anforderung befürchten die befragten Experten, dass die aufwändige Modellentwicklung zu viele der vorhandenen finanziellen Ressourcen aufbraucht, dass die Validität der Modelle trotz hohem Aufwand ungenügend bleibt und dass die zeitliche Planung verzögert wird. Zudem werden die Kompetenzmodelle in der Schweiz einer breiten Vernehmlassung unterzogen. Bis zu diesem Zeit-

punkt wissen die Lehrpersonen wenig über deren Inhalt. Diese noch ausstehenden Informationen schaffen Unsicherheiten.

10.2 Deutschland: jetzt aber schnell!

10.2.1 Auslöser und Absichten

Wie in der Schweiz, ist das Bildungswesen auch in Deutschland föderalistisch organisiert. Zwar gibt es einige nationale Bestimmungen, doch liegt die Zuständigkeit für die allgemeinbildenden Schulen auf der Primar- und der Sekundarstufe I bei den einzelnen Bundesländern (Döbert et al. 2005).

Ähnlich wie die EDK koordiniert die ständige Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland (KMK) die Entwicklungen in den einzelnen Bundesländern und erarbeitet Empfehlungen. Beschlüsse können nur einstimmig gefasst werden. Erstmals 1994 lassen sich in einem Beschluss Hinweise darauf finden, dass Reformen im Schulwesen notwendig sind. 1997 entschieden die Minister in der Folge des schlechten Abschneidens bei TIMSS mit dem Konstanzer Beschluss, dass in den Ländern Evaluationsinstrumente zu entwickeln seien und empfahlen die Teilnahme an länderübergreifenden Vergleichstests. Dies bedeutete eine wesentliche Weichenstellung und Abwendung von der bisherigen Inputsteuerung, auch wenn diese noch längere Zeit in der KMK verhaftet blieb (Overesch, 2007, S. 193). Auch auf der Prozessebene wurde zwar Handlungsbedarf attestiert, jedoch nicht verbindlich festgelegt. Die Lehrerverbände und die KMK konnten sich einigen, dass eines der sieben Handlungsfelder, welches in Reaktion auf PISA angegangen wurde, die Qualitätssicherung durch Standards umfassen soll.

Die Verbesserung der unterrichtsbezogenen Qualitätsentwicklung und Qualitätssicherung wird auf allen Ebenen des Schulsystems als fortlaufender Prozess gesehen. Dazu ist eine Formulierung anspruchsvoller, aber realistischer und verbindlicher Lernziele vor allem in den zentralen Kompetenzbereichen und die Sicherung von Mindeststandards vonnöten. (Pressemitteilung⁶⁶ KMK vom 5. Dezember 2001)

Innerhalb nur eines Jahres beschloss die Kultusministerkonferenz bundesweit geltende Bildungsstandards für die Primarstufe, den mittleren Bildungsabschluss und den Hauptschulabschluss. Ein Teil der Standards wurden auf Schuljahresbeginn 2004/05, die übrigen auf Schuljahresbeginn 2005/06 verbindlich eingeführt⁶⁷.

Mit dem Beschluss der Kultusministerkonferenz vom 2. Juni 2006 wurde eine Gesamtstrategie zum Bildungsmonitoring in Deutschland vorgelegt (KMK, 2006). Darin wird bekräftigt, dass es „zur gesamtstaatlichen Verantwortung im Schulwesen“ gehört, „eine optimale Förderung aller Kinder und Jugendlichen, unabhängig von ihrer sozialen Herkunft und familiären Situation zu gewährleisten. Dafür müssen für einzelne Bildungseinrichtungen wie für gesamte Bildungssysteme entsprechende Ziele festgelegt und systematisch überprüft werden.“ (KMK, 2006, S. 1). Wie in anderen Ländern wird auch

⁶⁶ <http://www.kmk.org/presse-und-aktuelles/pm2001/einigung-mit-lehrerverbaenden.html>, download 12. 1.2010

⁶⁷ <http://www.iqb.hu-berlin.de/bista>, 3.5.09

in Deutschland an Überschriften im Beschluss wie „Transparenz“, „internationale Wettbewerbsfähigkeit“ und „Vergleichbarkeit“ deutlich, welche Begründungen mit der Einführung von Bildungsstandards verbunden sind.

Das Monitoring ist auf drei Ebenen vorgesehen:

- Internationale Schulleitungsuntersuchungen
- Zentrale Überprüfung des Erreichens der Bildungsstandards in einem Ländervergleich
- Vergleichsarbeiten in Anbindung oder Ankoppelung an die Bildungsstandards zur landesweiten Überprüfung der Leistungsfähigkeit einzelner Schulen

Auf diese Weise wird angestrebt, die Funktionen der Leistungsüberprüfung klar voneinander zu trennen. Synergien können jedoch genutzt werden, indem Ankeritems aus der zentralen Überprüfung für Vergleichsarbeiten genutzt werden können und sollen.

10.2.2 Das Schulsystem und die (Bildungs)standards

Das Schulsystem in Deutschland umfasst eine allgemeine Schulpflicht von neun Jahren. In vier Bundesländern sind zehn Jahre verpflichtend. Die daran anschließende Berufsschulpflicht umfasst drei Jahre. Nach neun Jahren erlangen Schülerinnen und Schüler der Hauptschule den Hauptschulabschluss, nach 10 Jahren die Schülerinnen und Schüler der Realschule den mittleren Schulabschluss⁶⁸.

Für die Jahrgangsstufe 3 wurden Bildungsstandards im Bereich Mathematik und Deutsch festgelegt. Für den Hauptschulabschluss gibt es Standards in den Fächern Deutsch, Mathematik und erster Fremdsprache. Ergänzend dazu liegen für den mittleren Schulabschluss zusätzlich Standards in Chemie, Physik und Biologie vor.

Die für Deutschland entwickelten Regelstandards wurden von verschiedenen Seiten kritisiert. Einerseits deshalb, weil damit dem Anspruch der Chancengerechtigkeit nicht genügt werden kann. „Die für die Stützung leistungsschwächerer Schüler entscheidende Frage, was diese wissen und können müssen, um als erfolgreich gelten zu können, lässt sich mit Regelstandards nicht beantworten.“ (Klieme et al., 2003, S. 28). Die formulierten Standards würden sich zudem kaum von Lehrplänen unterscheiden. Ein zugrundeliegendes, empirisch geprüftes Kompetenzmodell fehlt. Die Gefahr besteht, dass der „Gewöhnungseffekt“ genügend groß ist, dass selbst dann, wenn Mindeststandards noch entwickelt würden, doch die Regelstandards die Maßgabe blieben.

Die Lernzielerreichung auf der Basis von Bildungsstandards wird sowohl landesweit als auch länderübergreifend überprüft werden. Tests für den Ländervergleich werden zentral durch das Institut zur Qualitätsentwicklung im Bildungswesen (IQB⁶⁹) durchgeführt. Vorgesehen ist, dass 2011 erstmals ein Ländervergleich auf der Basis der Bildungsstandards in der 3. Jahrgangsstufe durchgeführt werden soll. Für die Primarstufe ist ein Fünfjahresrhythmus geplant. Für die Sekundarstufe I ist für 2009 ein Ländervergleich in Deutsch, Englisch und Französisch, gekoppelt an PISA vorgesehen, der Ländervergleich in Mathematik und Naturwissenschaften soll gekoppelt an PISA 2012 erfolgen.

⁶⁸ www.kmk.org

⁶⁹ www.iqb.hu-berlin.de

Entsprechend ist für die Sekundarstufe I ein Sechsjahresrhythmus vorgesehen.

Neben dem Ländervergleich, bei welchem Stichproben gezogen werden, orientieren sich auch die flächendeckenden Vergleichsarbeiten an den bundesweit geltenden Bildungsstandards.

10.2.3 Betroffene Akteure und Umsetzung

Die seit 2004 bzw. 2005 verbindlichen Bildungsstandards sollen die Grundlage bilden für die Gestaltung des Unterrichts. Mit der Überprüfung der Lernziele auf der Sekundarstufe I 2009 und zwei Jahre später auf der Primarstufe werden erstmals für Deutschland Ländervergleiche auf der Basis von Bildungsstandards durchgeführt. Obwohl in Deutschland schon mit anderen Erhebungen Ländervergleiche möglich waren, liegt erstmals eine für alle verbindliche Grundlage vor. Gemäß Beschreibung wird der Ländervergleich keine Rückschlüsse auf einzelne Schulen ermöglichen, sondern dient ausschließlich dem Systemmonitoring (KMK, 2006).

Parallel zur Umsetzung der Bildungsstandards in Deutschland werden im Auftrag des Instituts zur Qualitätsentwicklung im Bildungswesen (IQB) verschiedene Teilprojekte zur Evaluation des Prozesses durchgeführt. Die qualitativ-empirische Begleitforschung beschäftigt sich mit der Frage, wie Lehrpersonen die Bildungsstandards in ihren Unterricht integrieren, bzw. was die Schule unternimmt, um Bildungsstandards im schulischen Alltagshandeln zu integrieren. Die quantitativ-empirische Begleitforschung fokussiert den Innovationsprozess. Folgende Fragestellungen sind dabei leitend:

1. Welche Wissensbestände, Widerstände und Bedenken gegenüber Bildungsinnovationen und welche daraus resultierende Handlungsorientierungen existieren auf Seiten der Lehrkräfte hinsichtlich Konzept und Einführung der Bildungsstandards?
2. Wie verändern sich diese über den Verlauf der ersten Jahre der Implementation und
3. Welche Einflussgrößen (auch: Interventionen) wirken auf die Innovationsbereitschaft und die praktische Umsetzung?

Deutlich wird, dass die Ebene der Lehrpersonen und der Schulen im Zentrum stehen. Weder Koordinationsprozesse zwischen den Ebenen noch Veränderungen auf der Makroebene werden fokussiert.

10.2.4 Regulatorische und institutionelle Veränderungen und Folgen

Die Umsetzung der Bildungsstandards erfolgt in den einzelnen Bundesländern nach je unterschiedlichen Modellen und Vorgehensweisen. Einzig die Festlegung der Standards und der Ländervergleich sind die bundesweiten Eckwerte. Die Veränderungen in den einzelnen Bundesländern dürften entsprechend unterschiedlich verlaufen und auch unterschiedliche Auswirkungen für die Lehrpersonen und Schulen haben⁷⁰.

⁷⁰ Eine Befragung von Lehrpersonen aus Baden-Württemberg und Thüringen zeigte beispielsweise,

Beispiel Baden-Württemberg

Baden-Württemberg hat für zahlreiche Fächer auf der Primarstufe Bildungsstandards festgelegt. Diese gehen meist über die Bildungsstandards der KMK hinaus. Spezielle Dokumente verweisen auf Unterschiede oder Spezifizierungen zwischen den KMK-Standards und den Landesstandards hin. Die formulierten Standards unterscheiden sich nicht von einem Lehrplan und sind klassenspezifisch beschrieben. Zu einigen Inhalten im Bereich „Mensch, Natur und Kultur“ wurden Niveauekonkretisierungen verfasst. Hier werden drei Niveaustufen ausformuliert. Zudem ist die Teilnahme an länderübergreifenden Vergleichstests (3., 7., 9. Klasse) obligatorisch. Sie sind verbindliches Instrument für die Selbstevaluation der Schule. „Im Sinne der Qualitätsentwicklung sollten die Ergebnisse in den jeweiligen Fachkonferenzen und Jahrgangskonferenzen - unter Wahrung der Amtsverschwiegenheit - offen diskutiert und interpretiert werden, um gezielte Maßnahmen einzuleiten.“ (Landesbildungsserver Baden-Württemberg⁷¹).

Beispiel Bayern

Die Lehrpläne in Bayern bleiben neben den nationalen Bildungsstandards bestehen. Die wesentlichen durch die Standards formulierten Lernziele sind in den Lehrplänen abgedeckt. In wenigen Fällen wurden die Lehrpläne entsprechend angepasst. Seit dem Schuljahr 2001/2002 werden an allen bayerischen Grundschulen in den Jahrgangsstufen 2 und 3 zentral erarbeiteten Vergleichsarbeiten, die sog. Orientierungsarbeiten, in Deutsch und Mathematik durchgeführt. Die Korrektur der Arbeiten erfolgt durch die Lehrkräfte auf Basis zentraler Bewertungsvorgaben. Auch hier dienen die Arbeiten der Selbstevaluation der Lehrpersonen und Schulen und werden nicht benotet. Auf der Sekundarstufe I finden je nach Schulart in der 6. und 7. Klasse Jahrgangsstufenarbeiten statt. In der 8. Klasse wird VERA länderübergreifend durchgeführt; die Jahrgangsstufenarbeiten sind in diesen Klassen freiwillig (Bayrisches Staatsministerium für Unterricht und Kultus⁷²).

10.2.5 Fazit: Deutschland

In Rekordzeit hat Deutschland landesweite Bildungsstandards festgelegt und verabschiedet. Im Unterschied zur Schweiz und trotz Kritik von verschiedenen Fachpersonen, Praktikern und Verbänden wurden Regelstandards vorgegeben. Anders als in Bildungsforschungskontexten war in der politischen Diskussion als Reaktion auf PISA und die mittelmäßigen Leistungen Deutschlands lange Zeit die Leistungssteigerung stärker im Fokus als die Chancengleichheit (Overesch, 2007). Ganz im Sinne der föderalistischen Struktur werden lediglich die Bildungsstandards der KMK vorgegeben und deren Überprüfung für einen Ländervergleich zentral durchgeführt. Die Umsetzung der

dass Lehrpersonen in Thüringen, wo Vergleichsarbeiten in ein umfangreiches Fortbildungs- und Weiterentwicklungskonzept eingebettet sind, diese Arbeiten bezüglich Validität und Nützlichkeit für die Förderplanung deutlich höher einschätzen als die Lehrpersonen aus Baden-Württemberg (Maier, 2008b).

⁷¹ www.schule-bw.de

⁷² www.km.bayern.de

Bildungsstandards und das Monitoring auf Landesebene obliegen der Verantwortung der einzelnen Bundesländer. Verschiedentlich wurden Vergleichsarbeiten auf verschiedenen Stufen verbindlich erklärt. Die Funktion der Arbeiten und der Umgang mit den erhobenen Daten werden unterschiedlich geregelt. Durch die geschaffenen Regelungen auf der Ebene der Bundesländer sind die Lehrpersonen und Schulen verbindlich in die Umsetzung der Bildungsstandards eingebunden worden. Es ist davon auszugehen, dass auch in der Schweiz – bezogen auf die Bildungsstandards und standardisierten Tests – ähnliche (kantonale) Regelungen festgelegt werden. Die Größe der Kantone unterscheidet sich jedoch von den deutschen Bundesländern wesentlich. Nicht für alle Kantone wird es möglich und sinnvoll sein, auf eigenen Vorgehensweisen zu beharren. Sprachregionale Kompromisse wären zweckmäßig und auch effektiver.

10.3 England: starke Hierarchie und lange Erfahrung

10.3.1 Auslöser und Absichten

Im Vergleich mit anderen europäischen Ländern hat England⁷³ den radikalsten Wechsel von der input- zur outputorientierten Steuerung erlebt (Oelkers & Reußer, 2008). Standards sind in Großbritannien aber nicht normativ ausgerichtet, sondern stehen für das im Durchschnitt tatsächlich erreichte Leistungsniveau der Schülerinnen und Schüler.

Mit der Einsetzung der *Local Education Authorities* (LEA) wurde in England, Wales und London bereits 1904 ein nationales System etabliert, welches lokal administriert wird. Dieses blieb bis 1965 weitgehend unverändert (Oelkers & Reußer, 2008). Die LEA's verfügten über zentrale Verfügungsrechte und gestanden den Einzelschulen eine große Autonomie zu. Die Schulleiter wurden vom Verwaltungsrat unterstützt und legten beispielsweise bis zum Bildungsreformgesetz von 1988 den Umfang und die Gestaltung der Unterrichtszeit fest (Phillips, 2002). Die lokalen Einheiten bildeten damit die einflussstärkste Ebene im Schulsystem.

1965 wurde der Plowden-Report von einer Gruppe von Lehrpersonen, Schulleitern, Verwaltungsmitgliedern verfasst. Er stellte eine entwicklungspsychologische und reformpädagogische Optik ins Zentrum. Ausgehend von diesem Bericht wurde eine Umstrukturierung der Sekundarstufe I hin zur Gesamtschule vorgenommen. Daraus hervorgehend wurden vermehrt kindzentrierte Unterrichtsmethoden gefordert. Allerdings wurden diese auch kritisiert, mit der Begründung, das Leistungsniveau würde so vermindert.

Der Umschwung begann dann in den 70er-Jahren. Die Gesamtschulen waren weitgehend umgesetzt. Mit ersten Vorstößen versuchten die Konservativen die Schulpolitik offensiver zu gestalten und sprachen sich u.a. gegen die Gesamtschulen aus, ohne jedoch damals bereits einen Umbau des gesamten Systems zu lancieren. Ziel der Labourpolitik war eine Gesamtschule, die sowohl Ansprüchen an die Chancengerechtigkeit als auch an die Leistungsentwicklung nachkommen sollte. Ab 1976 wurden erst-

⁷³ Innerhalb von Großbritannien haben England, Wales, Nordirland und Schottland ähnliche Schulsysteme. Für die Umsetzung und das Controlling auf nationaler Ebene ist das Departement for Education and Employment (DfEE) verantwortlich. Die Regionen verfügen jedoch über weitreichende, eigenständige Entscheidungskompetenzen.

mals auch Äußerungen über Effizienz und Standards sowie das Interesse an Rechenschaftslegung laut. (Oelkers & Reußner, 2008).

Als Gegenstück zum Plowden-Report wurde 1984 die Education Policy veröffentlicht. Klagen über sinkende Leistungen der Schülerinnen und Schüler und große Unterschiede zwischen den Schulen führten schließlich 1988 mit dem Beschluss des Education Reform Act zur Einführung des National Curriculum und der Umsetzung einer outputorientierten Bildungsreform zur Erhöhung der Schulqualität durch Wettbewerb. Um diesen Wettbewerb zu lancieren, wurde den Schulen eine erhöhte Autonomie gewährt, Bildungsstandards, Schülerpauschalen und freie Schulwahl eingeführt und damit gleichzeitig auch die Rechenschaftspflicht verstärkt. (Huber et al., 2006). Einerseits wurden also Elemente aus der Wirtschaft übernommen und andererseits den staatlichen Behörden die Kontrolle über das Schulsystem übertragen.

Im Bericht des *Departments for Education and Skills* (DfES) (Department for Education and Skills, 2005) wird explizit auf den Anspruch an eine qualitative hochstehende Bildung für alle verwiesen, unabhängig von Herkunft und Wohnort der Schülerinnen und Schüler. Während 1997 noch ein Drittel der Schülerinnen und Schüler die grundlegenden Kompetenzen bis zum Ende der Schulzeit nicht erreichten, war es 2005 nur noch ein Viertel. Diese Verbesserungen sollen weiter vorangetrieben werden. Als Maßnahme hierzu sieht der Staat die Notwendigkeit, „... so we are developing a radical new school system“ (Department for Education and Skills, 2005, S. 8).

10.3.2 Das Schulsystem und die Bildungsstandards

90 % der Schülerinnen und Schüler besuchen die Gesamtschule. Die Eltern haben dabei die Möglichkeit der freien Schulwahl. Diese wird jedoch durch das Angebot stark eingeschränkt, so dass die meisten Eltern gezwungen sind, ihr Kind in die nächstgelegene Schule zu schicken. Im nationalen Lehrplan (National Curriculum) sind Leistungsstandards (Unterrichtsprogramme) festgelegt. Der Lehrplan ist für alle schulpflichtigen Schülerinnen und Schüler obligatorisch und wird von der *Qualifications and Curriculum Authority* (QCA) überprüft (Phillips, 2002). Er wurde seit der Einführung 1988 dreimal überarbeitet und ist in vier *key stages* (Schlüsselphasen) unterteilt. Diese sind in Tabelle 10.2 aufgeführt. Sie werden regelmäßig überprüft. Zusätzlich findet beim Eintritt in die Schule ein *Baseline Assessment* statt.

Tabelle 10.2: key stages, England (Phillips, 2002, S. 118f)

Schuleintritt (ca. 4-5 Jahre)	Baseline Assessment
3. Schuljahr (ca. 7-8 Jahre)	Abschluss Key stage 1 Standard Assessment Tests (SAT): Englisch und Mathematik, Einschätzungen der Lehrpersonen in Naturwissenschaften
7. Schuljahr (ca. 11-12 Jahre, Übergang in die Sekundarstufe)	Abschluss Key stage 2, SAT: Englisch, Mathematik, Naturwissenschaften Ausgangslage für die Förderplanung auf der Sekundarstufe
9. Schuljahr (ca. 13-14 Jahre)	Abschluss Key stage 3, SAT: Englisch, Mathematik, Naturwissenschaften, Einschätzungen

	<p>zungen der Lehrpersonen in Kunst, Geografie, ICT...</p> <p>Indikator für die Eignung einer höheren Bildungslaufbahn</p>
<p>11. Schuljahr (ca. 15-16 Jahre, Ende der Sekundarstufe)</p>	<p>Abschluss Key Stage 4, General Certificate of Secondary Education, GCSE</p> <p>Freiwillig, setzt sich aus standardisierten Tests (80%) und Ergebnissen aus von der Lehrperson beurteilten Arbeiten zusammen</p>
<p>18 Jahre</p>	<p>Nicht mehr Schulpflicht, deshalb außerhalb des National curriculum</p>

Die Leistungen der Schulen werden veröffentlicht. Sie dienen den Eltern bei der Schulwahl und der Leistungsrückmeldung der Schülerinnen und Schüler, lassen jedoch keine differenzierte Einschätzung zu.

In England gibt es neben den öffentlichen Schulen eine Anzahl Privatschulen. Diese sind im Prinzip von National Curriculum und auch von den LEAs unabhängig. Finanziert werden sie aus den teilweise hohen Schulgebühren oder Stiftungsgeldern und sind entsprechend auch selektiv. Zudem ist es seit dem Reform Act von 1988 möglich, den Status einer *grant maintained school* (heute *foundation school*) zu erlangen, womit sich eine Schule ebenfalls der Kontrolle der LEAs entziehen kann (Zymek & Richter, 2007).

10.3.3 Betroffene Akteure und Umsetzung

Das englische Schulsystem wird national geführt und dezentral administriert. Die großflächigen Leistungstests werden in England von der zentralen nationalen *Institution Qualifications and Curriculum Authority* (QCA) durchgeführt. Es ist eine öffentliche Institution, die vom *Departement for Education and Skills* (DfES) finanziert wird. Die LEAs sind zuständig für die staatlichen Schulen, sorgen für Unterhalt und „Betriebsmittel“, Anstellung der Lehrpersonen, Festlegung der Schülerzahlen. Die intermediäre Ebene der LEAs war lange Zeit die bedeutsamste im Volksschulbereich. Das DfES hatte bis zum Bildungsreformgesetz von 1988 ihnen gegenüber wenig Macht (Oelkers & Reußner, 2008). Nachdem der Inhalt des Lehrplans früher von den einzelnen Schulen festgelegt werden konnte, erhalten seither aber nun alle Schülerinnen und Schüler Unterricht in den im Lehrplan festgelegten Fächern. Entsprechend müssen die Lehrpersonen ihren Unterricht vermehrt an den Vorgaben des National Curriculum auszurichten. Welche Fremdsprache die Schülerinnen und Schüler wählen, ist jedoch offen und oftmals abhängig vom Angebot an den Schulen. Trotz der standardisierten Tests während der obligatorischen Schulzeit gibt es jedoch weder standardisierte Verfahren für Schulzeugnisse und kontinuierliche Leistungsbeurteilung noch ein vorgegebenes, verbindliches Abgangszeugnis für alle Schulen (Phillips, 2002).

10.3.4 Regulatorische und institutionelle Veränderungen und Folgen

Die Forderung nach Rechenschaftslegung der erreichten Ziele machte ein hoher Aufwand notwendig. Mit dem Anspruch nicht nur die Outputs, sondern auch Input und Prozess systematisch zu erfassen, ist ein äußerst differenziertes und aufwändiges schulisches Steuerungs- und Evaluationssystem entstanden, das nicht nur umfassender ist als frühere Modells, sondern auch im internationalen Maßstab einzigartig (van Ackeren, 2003). Damit hat sich zwar die zielorientierte Unterrichtsplanung verstärkt. Die Lehrpersonen stehen den Standards jedoch nicht nur positiv gegenüber. Eine Studie von Wolf (2000) konnte zeigen, dass der Einbezug der Lehrpersonen zu einer höheren Akzeptanz der Standards führte. Doch wird kritisiert, dass das National Curriculum eine Beschränkung des Lehrplans bewirke.

Die Eltern, Lehrpersonen und Schülerinnen und Schüler haben sich gemäß Philipps (2002) an den nationalen Lehrplan, die externen Prüfungen, an die Rechenschaftspflicht und regelmäßige Inspektionen und Evaluationen der Schulen gewöhnt. Die Statistiken der letzten Jahre zeigen zudem, dass die Leistungen der Schülerinnen und Schüler über die Jahre hinweg gestiegen sind. Aus wissenschaftlicher Sicht lassen solche Vergleiche jedoch keine Aussagen darüber zu, worauf diese Steigerung der Leistungen der Schülerinnen und Schüler zurück zu führen wäre.

10.3.5 Fazit: England

Im Gegensatz zur Schweiz gibt es in England nun schon seit fast zwanzig Jahren einen nationalen Lehrplan. Die Öffnung des Bildungswesens gekoppelt mit einer damit verbundenen stark kontrollierenden Rechenschaftspflicht hat das Schulsystem maßgeblich verändert (van Ackeren, 2003). Die zielorientierte Unterrichtsplanung hat sich verstärkt und ein Nachweis der Leistungssteigerung konnte erbracht werden. Dieser statistische Fakt kann aber keine eindeutige Aussage über die Gründe des Fortschritts machen. Klieme fasst diese Entwicklung zusammen: „Die Erfahrungen und Forschungen der angelsächsischen Staaten zeigen, dass die Einführung von Standards, standard-orientierten Leistungsprüfungen und standard-basierter Schulreform zur Verbesserung der Bildungsqualität beitragen können – jedenfalls für anfangs schwächere Schulen und bis zu einem gewissen Niveau.“ (Klieme, 2005, S. 7). Die Reformen in England bedeuteten auch eine Umverteilung der Zuständigkeiten und Entscheidungsmacht. Nach Vogt konnte das hierarchisch geprägte politische System die „...Differenzierung zwischen den Rollen der Schulleitungen als Managers und den Lehrpersonen als deren Angestellte...“ in den letzten Jahren verstärken (Vogt, 2004, S. 80).

Diese Entwicklungen sind jedoch nicht auf die Schweiz übertragbar, da es in der Schweiz kein vergleichbares Gremium wie die LEA gibt, die über lange Zeit – quasi uneingeschränkt – über strategische und operative Belange der Schulen entschieden hat. Das Selbstverständnis der Lehrpersonen als Souverän ist stärker als in England (Vogt, 2004). Zudem ist in der Schweiz durch die föderalistische Struktur die kantonale Ebene für die Gesetzgebung zuständig. Wie operative und strategische Entscheidungen getroffen werden, ist innerhalb der Kantone unterschiedlich und u.a. abhängig auch von deren Größe.

10.4 USA: Im Westen nichts mehr Neues oder über das Ziel hinaus?

In den USA sind Entscheidungen im Bildungswesen stark politisch geprägt und entsprechend sind Reformen auch wesentlich von politischen Veränderungen abhängig. Dennoch kann die USA im internationalen Vergleich auf einen bereits lange anhaltenden Prozess der inputbasierten Steuerung hin zur outputorientierten Steuerung zurückblicken (u.a. Müller & Silver, 2006). Entsprechend breit ist auch die Forschungslage zur Einführung und Umsetzung von Bildungsstandards, erstaunlich dürftig aber dennoch die Aussagen zur Wirkung. Gerade an den suboptimal verlaufenen Umsetzungen aber hat sich die Implementationsforschung entwickelt. Dabei wurde deutlich, dass es nicht an der Innovationskonzeption lag, sondern nach dem Finanzieren und Anlaufen der Projekte zu wenig in die Umsetzungsstrategie investiert wurde (Oelkers & Reußer, 2008). Mit dem laufenden Prozess der Reautorisierung des No Child Left Behind-Gesetzes ist die Diskussion über die Form von evidenzbasierter Steuerung erneut aufgeflammt, wobei deutlich wird, dass einige der Diskussionspunkte den kritisch diskutierten Aspekten in der Schweiz ähnlich sind.

10.4.1 Auslöser und Absichten

Seit den 80er Jahren des vergangenen Jahrhunderts gewann die Bildungsökonomie einen zunehmend stärkeren Einfluss auf die Bildung. Das Verständnis der Bildungspolitik änderte sich dahingehend, dass – im Gegensatz zum professionellen Paradigma – das öffentliche Schulsystem den gleichen Anreizen und Sanktionen zu unterliegen habe wie andere große Organisationen. Der 1983 publizierte Bericht „A Nation at Risk“ der National Commission on Excellence in Education wird von Müller und Silver gar als Grundstein für die Entwicklung der standardbasierten Reform und der Entwicklung von Bildungsstandards in den USA bezeichnet (Müller & Silver, 2006). Der Bericht forderte u.a. erhöhte Anforderungen für Bildungsabschlüsse, höhere Erwartungen an die Leistungen der Schülerinnen und Schüler, Unterrichtsstandards, bessere Ausbildung der Lehrpersonen und Ressourcenmanagement an den Schulen. Das große mediale Interesse und die öffentliche Zustimmung erzeugten einen hohen politischen Druck. Mit der Wahl von George W. Bush gewann Bildung eine stärkere Beachtung im politischen Geschehen. Innerhalb der Schulentwicklung lassen sich seither drei Ausrichtungen ausmachen:

- Leistungssteigerung durch Verlängerung der Schulzeit und Erhöhung der Löhne für Lehrpersonen
- Erhöhung der Chancengerechtigkeit
- Schul- und Unterrichtsentwicklung (Desimone, 2002; Oelkers & Reußer, 2008).

Am *Firts Education Summit* von 1989 wurden erste Ziele formuliert, die den Weg ebneten zur Entwicklung von nationalen Bildungsstandards. 1994 wurden alle Bundesstaaten dazu verpflichtet, *content standards* und *performance standards* zu entwickeln sowie ein Konzept zur Leistungsüberprüfung einzurichten. An dieser Grundausrichtung wurde festgehalten und somit innerhalb weniger Jahre der Wechsel von einer input- zu einer outputorientierten Beurteilung von Schulen und des Schulsystems vollzogen

(Müller & Silver, 2006).

Bereits kurz nach dem *First Education Summit* veröffentlichte der *National Council of Teachers of Mathematics* (NCTM⁷⁴) Standards für den Mathematikunterricht, die auch auf die Ausbildung der Lehrpersonen abzielten und sowohl *performance-* als auch *opportunity-to-learn-standards* umfassten. Ähnlich wie vom NCTM wurden im Laufe der neunziger Jahre auch in anderen Fächern Vorschläge für Standards entwickelt. Trotz der grundsätzlichen Akzeptanz gegenüber Standards, konnten sich die nationalen Standards jedoch gegenüber den Standards der einzelnen Bundesstaaten nicht durchsetzen. In der zweiten Regierungszeit von Bush wurde deshalb vermehrt auf Anreize und monetäre Belohnungssysteme gesetzt und mit dem Bericht „No Child left behind“ (NCLB) von 2002 legitimiert. NCLB hat das Schulsystem in den USA maßgeblich geprägt und auf unterschiedlichen Ebenen weitgreifende Entwicklungen für verbindlich erklärt sowie ein umfassendes Accountability-System aufgebaut, was erstmals ein Durchgriff von der nationalen Ebene bis zu den Distrikten und damit auch bis zu den Schulen bedeutet. NCLB verfolgt vier Strategien:

- Outputsteuerung
- Schulwahl durch den Einsatz von Bildungsgutscheinen
- flexiblerer Einsatz von Ressourcen vor Ort
- Früh- und Leseförderung (U.S. Departement of Education, 2004)

10.4.2 Das Schulsystem und die Bildungsstandards

Das Schulsystem in den USA umfasst traditionell die Grundschule inklusive Kindergarten (Elementary School, K-2). In einigen Bundesstaaten schließt an die 6. Klasse die Junior High School, in anderen folgt nach der 8. Klasse der Grundschule direkt die weiterführende High School. Der Föderalismus zeigt sich nicht nur in den Schulstrukturen sondern auch in der breiten Vielfalt von Standards. Es gibt sowohl Standards auf nationaler Ebene, auf Ebene des Bundesstaates oder sogar des Distrikts. Die Unterschiede zeigen sich aber nicht nur in der unterschiedlichen Reichweite der formulierten Standards, sondern auch in der zugrundeliegenden Definition (Müller & Silver, 2006, 21) sowie im unterschiedlichen Detaillierungsgrad der Formulierung von Standards in den einzelnen Fächern. Solche Differenzen zwingen immer wieder zu Anpassungen, Kompromissen oder auch zu einer Relativierung der möglichen Aussagen über Leistungen (Baker, 2004).

Auf der Basis der Gesetzesgrundlage von „No Child left behind“ muss jeder Bundesstaat ab Schuljahr 2005/06 den individuellen Fortschritt der Schülerinnen und Schüler in Mathematik und Lesen in den Klassen 3 bis 8 jährlich und mindestens einmal in der 10-12. Klasse messen. Ab Schuljahr 2007/08⁷⁵ müssen die Staaten auch einmal während jedem Bildungszyklus in Naturwissenschaften testen. Zudem sind die Bundesstaaten seit 2002 dafür verantwortlich, dass die Distrikte Englischfertigkeiten prüfen. Mindestens 95% der Schülerinnen und Schüler jeder Schule müssen an den Prüfungen einbezogen und die Tests müssen den Vorgaben der nationalen Standards entsprechen und über die Jahre vergleichbar sein. Zudem muss eine Stichprobe der

⁷⁴ <http://www.nctm.org/>

⁷⁵ <http://www.ed.gov/nclb/accountability/ayp/testing-faq.html#4>

Schülerinnen und Schüler der 4. und 8. Klasse alle zwei Jahre an den nationalen Tests in Mathematik und Lesen teilnehmen, was ein Vergleich über die Bundesstaaten hinweg erlaubt. Andere Fächer können ebenfalls auf Ebene des Bundesstaates geprüft werden.

10.4.3 Betroffene Akteure und Umsetzung

Tests sind schon lange ein Bestandteil im amerikanischen Schulsystem. Die „neuen“ auf Standards bezogenen Tests haben nun aber einerseits einen erhöhten Anspruch an die Fairness und deren Durchführung und werden zudem erstmals national vorge-schrieben. In vielen Staaten gibt es zudem selektionierende Tests (*high stake exams*) und Abschlussprüfungen (*exit exams*) am Ende der High School.

Im Gesetz NCLB gibt es keine Aussage dazu, dass mittels der Tests die Leistungen der Lehrpersonen überprüft werden sollen. Einzig die Notwendigkeit einer hohen Professionalität der Lehrpersonen wird erwähnt (Paige, 2004). Die Formen wie und ob Lehrpersonen und ihre Tätigkeiten evaluiert werden, sind in den Bundesstaaten unterschiedlich (Müller & Silver, 2006). Gemäß Johnson und Duffett (Johnson & Duffett, 2003) tragen die Lehrpersonen in den USA die Idee der standardbasierten Reform zwar mit, haben aber gleichzeitig immer noch traditionelle Sichtweisen von Lehrern und Lernen. So befürwortet ein Großteil der Lehrpersonen sowohl Standards als Leitlinie als auch standardisierte Tests für Schülerinnen und Schüler. Diejenigen Kinder und Jugendlichen, welche die Anforderungen nicht erfüllen, sollen jedoch die Klasse repetieren oder während des Sommers das Versäumte nachholen. Zudem sind mehr als drei Viertel der Lehrpersonen davon überzeugt, dass standardisierte Tests zu einem „teaching to the test“ führt. Ebenso wird bemängelt, dass die vorgegebenen Inhalte wenig damit zu tun hätten, was die jüngsten Kinder tatsächlich lernen sollten. Nach wie vor fühlen sie sich durch das eingeführte Modell übermäßig beobachtet und kontrolliert.

10.4.4 Regulatorische und institutionelle Veränderungen und Folgen

Die Umsetzung von Standards in den USA geht mit der Einführung eines Accountability-Systems einher.

Accountability refers to the systematic collection, analysis and use of information to hold school, educators and others responsible for student performance. (Armstrong, 2002)

Das Accountability-System basiert darauf, dass jede Ebene Verantwortung übernimmt. Dazu ist es existentiell zu klären, welche Ebene wofür zuständig und verantwortlich ist. Mit dem NCLB-Gesetz erfolgte eine Zuspitzung der vorgängigen Bestrebungen (Doran, 2007). Es wurde ein nationales Gesetz etabliert, mittels welchem die Zuständigkeiten deutlich auf die nationale Bildungspolitik verlagert wurden. Auf Bundesebene wird nun neben der Finanzierungsunterstützung von einkommensschwachen Schülerinnen und Schülern auch bei der Festlegung von Zielen, deren Überprüfung und der Maßnahmenentscheidungen mitgewirkt. Die Bundesmittel sind gerade für ärmere Regionen ein hoher Anreiz, sich den Strategien des NCLB-Gesetzes anzupassen, da diese finanzielle Unterstützung für die Schulen bei freier Schulwahl entscheidend ist (Oelkers & Reu-

ßer, 2008). Das NCLB-Gesetz nimmt Einfluss auf Testverfahren, Verantwortlichkeiten und die Qualitätssicherung der Lehrpersonen, wobei die einzelnen Bundesstaaten unterschiedliche Verfahrensweisen eingeführt haben, um den nationalen Gesetzesanforderungen zu entsprechen. Sämtliche Staaten verfügen heute über solche Accountability-Systeme. Die öffentlichen Schulen müssen ihre Leistungen – an Standards orientiert – nachweisen. Die Leistungen werden regelmäßig gemessen und die Ergebnisse öffentlich gemacht. Geregelt ist ebenfalls, dass nur Unterrichtsmethoden zugelassen sind, deren Erfolg empirisch nachgewiesen werden kann (Spellings, 2007). Gemäß der umfassenden Darstellung von Studien von Oelkers und Reußner fehlen Aussagen zur Wirksamkeit der Accountability-Systeme⁷⁶ jedoch noch weitgehend (Oelkers & Reußner, 2008).

National wird mit dem *Adequate Yearly Progress* (AYP) jährlich Rechenschaft über die Leistungsfortschritte der Schulen und Distrikte abgelegt und damit die Einhaltung des NCLB aufgezeigt (Doran, 2007; Popham, 2004). Die Ergebnisse werden auf der Ebene der Schule bewertet, die Ergebnisse müssen für die einzelnen Schülergruppen ausgewiesen werden, wobei aus jeder Gruppe mind. 95% der Schülerinnen und Schüler teilnehmen müssen. Obwohl die Ansicht darüber, dass die Wahrung Chancengerechtigkeit kontrolliert werden soll, nach wie vor unbestritten ist, wird zunehmend offensichtlicher, dass das Ziel zu hoch gesteckt wurde (Hess & Petrilli, 2007). Das nationale Ziel, dass alle Schülerinnen und Schüler bis Ende des Schuljahres 2013/14 das Proficient-Level erreichen sollten, erscheint zunehmend unrealistischer, obwohl jeder einzelne Staat die drei Leistungsniveaus *basic*, *proficient* und *advanced*, selbst festlegt. Das heißt, dass der einzelne Staat entscheidet, welche Quote an gelösten Aufgaben einem Niveau zugeschrieben werden (z.B. proficient = 70 bis 89% richtig gelöster Aufgaben, Popham, 2004). Diese Regelung gilt auch für benachteiligte Schülerinnen und Schüler. Die Zuschreibung, ob eine Schule letztlich eine „failing school“ ist, hängt somit also bedeutsam davon ab, wie die Levels gesetzt werden.

Die USA kennen ein ausdifferenziertes Modell, was mit Schulen geschieht, welche die festgelegten Ziele nicht erreichen (Hoff, 2008; Popham, 2004; Porter, 2007).

The process of identifying schools for improvement and the terminology around it are complex. When a school fails to meet its AYP goal for two straight years, it is labeled “in need of improvement.” If it fails to make AYP for a third consecutive year, the school is required to offer students the chance to transfer to a different public school, the first in an annual series of steps designed to improve student performance. In subsequent years, schools must spend money from the NCLB law’s Title I program of aid for disadvantaged students to pay for tutoring and then take steps to improve themselves. If schools still haven’t made AYP after five years “in need of improvement,” their districts must make major changes, such as replacing the schools’ staffs or turning the schools into charter schools. (Hoff, 2008)

Zurzeit sind ca. 4 Prozent der Schulen im fünften Jahr und rund 30000 Schulen im Status „in need of improvement“, wobei diese Angabe für das Schuljahr 2007/08 einen Anstieg um 30% im Vergleich zum Vorjahr bedeutet (Hoff, 2008).

⁷⁶ Accountability-Systeme können unterschiedlich eingesetzt sein (Oelkers & Reusser, 2008). Während Schulen danach bewertet werden, wie die Leistungszunahme einzelner Schülergruppen verläuft, fokussieren andere den Prozentsatz an Schülerinnen und Schülern, die einen bestimmten Wert erreichen (Regelstandards) oder aber es werden Zu- und Abnahmen der Testergebnisse der Schulen betrachtet.

Welche Wirkungen hat die Umsetzung von Bildungsstandards?

Leistungsfortschritte

Gemäß *National Assessment of Educational Progress* (NAEP) lassen sich Leistungsfortschritte bei den Schülerinnen und Schüler in Lesen und Mathematik nachweisen (Carnoy & Loeb, 2004; Fuhrman, 2003). Auch für benachteiligte Gruppen lassen sich positive Wirkungen aufzeigen. Trotz dieser positiven Wirkungen bemängeln Müller und Silver (Müller & Silver, 2006), dass das theoretische Wissen zur Verbesserung der Chancengerechtigkeit sich von der Praxis in den Schulen deutlich unterscheidet. Kritisiert wird zudem, dass eine Reduktion der Unterrichtsinhalte stattfindet. Die persönliche und soziale Entwicklung kommt zu kurz, bzw. wird zu wenig berücksichtigt (ebenda, S. 35). Auch würden die im Rahmen des NAEP erhobenen Leistungen nicht den Ausdifferenzierungen der Lehrpläne in den Bundesstaaten entsprechen, bzw. berücksichtigen die vorhandenen regionalen Unterschiede nicht. Hargreaves urteilt hart, wenn er sagt, dass die Standards für Schulen mit hohen Leistungen irrelevant seien und Schulen mit vielen Schülerinnen und Schüler mit besonderem Förderbedarf nicht erreichbar. Wer am ehesten von den Standards profitiere sei das Mittelfeld (Hargreaves, 2003).

Auch Lauer und Mitarbeitende (Lauer, Snow, Martin-Glenn, van Buhler, Stoutemyer & Snow-Renner, 2005) zeigen tendenziell positive Effekte von Bildungsstandards und standardbasierten Lehrplänen auf die Schülerleistungen auf. Bedingung sei jedoch eine systematische Unterstützung, welche im Sinne eines Alignments funktionieren müsse. Einschränkend muss jedoch gesagt werden, dass die Aussagen der Lehrpersonen über einen standardbasierten Unterricht mit den Beobachtungen im Unterricht nicht zwingend überein stimmen müssen. Letztlich ist der Einfluss auf Schülerleistungen abhängig davon, wie die Lehrpersonen die Vorgaben von standardbasiertem Lernen tatsächlich in ihren Unterricht implementieren.

Veränderungen in den Schulen

Neben der Einführung von Bildungsstandards und staatsweiten und nationalen Tests wurde mit dem NCLB auch die Lehrerausbildung geregelt. Ob hier Veränderungen oder Verbesserungen eingetreten sind, kann mit vorhandenen Daten nicht abschließend gesagt werden (Müller & Silver, 2006).

Das Prinzip der Accountability nimmt die Schule in die Pflicht. Es gilt die Prämisse, dass Lehrpersonen in ihren Schulen für die Leistungen ihrer Schülerinnen und Schüler verantwortlich sind und entsprechend über die Leistungen der Schülerinnen und Schüler die Zielerreichung der Schule geprüft und beurteilt werden kann. Die Schuldistrikte selbst sind an der Leistungserbringung nicht direkt beteiligt, aber über die Zielerreichung rechenschaftspflichtig gegenüber dem Bundesstaat, bzw. bei nationalen Tests gegenüber dieser Instanz (Goodwin, Englert & Cicchinelli, 2003). Doch „based on existing research findings, we therefore cannot generalize that standards-based accountability systems increase effectiveness in respect to student achievement and equity.“ (Müller & Silver, 2006, S. 45)

Während die Bildungspolitik die Erfolge von NCLB aufzeigt (Spellings, 2007), sind die unabhängigen Forschungsergebnisse uneinheitlicher (Hamilton, Stecher, Russell,

Marsh & Miles, 2008; Knapp, 1997). Ob standardbasierte Reformen einen direkten Einfluss auf das Handeln der Lehrpersonen haben, oder ob andere Aspekte zu Veränderungen im Unterricht führen, kann nicht eindeutig beantwortet werden, auch wenn deutlich wird, dass die Praktiken der Lehrpersonen sich verändert haben und der Einfluss der Akteure der zentralen Ebene auf den Unterricht gewachsen ist (Hamilton et al., 2008). Lehrpersonen reagieren allerdings verschieden auf die standardbasierten Systeme. Auch innerhalb eines Teams können sich die Praktiken wesentlich unterscheiden.

Nach wie vor – auch in der Vorbereitung der Reautorisierung des NCLB-Gesetzes – ist es so, dass die politischen Ziele zuerst in praxistaugliche Formulierungen übersetzt werden müssen. (Hamilton et al., 2008). Für eine systemische Reform braucht es neben der Formulierung von Standards auch eine kohärente Reformpolitik, eine Kombination von Zentralisierung und Dezentralisierung sowie ein konsequentes Alignment (Oelkers & Reußer, 2008). So nennen Smith und O’Day (1993) fünf zentrale Punkte, die im Zentrum der systemischen Reform stehen:

- Ein anspruchsvoller Lehrplan, hohe Leistungserwartungen an alle Schülerinnen und Schüler
- Alignment von Rahmenlehrplan, Standards, Unterrichtsmaterialien, Aus- und Weiterbildung und Leistungsbeurteilung
- Rechenschaftslegung und Verantwortungsübernahme
- Professionalisierung der Lehrpersonen
- Ein inhärentes Konzept von Standards

Massell und Mitarbeiter (Massell, Kirst & Hoppe, 1997) verweisen in ihrer Untersuchung in neun Bundesstaaten auf Aspekte, die für die Umsetzung förderlich waren. Dazu zählen sie eine eher offene Formulierung der Lehrpläne, um den Schulen und Distrikten Präzisierungen zu überlassen. Allerdings merken sie auch an, dass die Unterstützung unzureichend war. Der notwendige Bedarf an Weiterbildung wurde erst während der Umsetzung sichtbar und entsprechend erst dann eingesetzt. Den lokalen Administratoren fehlte jedoch die Expertise, eigene Programme zu entwickeln.

Aussagen zu Wirkungen von NCLB können sich heute erst auf die Anfangsphase beziehen. Dabei überwiegen positive Resultate. Auch die konservativsten Lehrervereinigungen möchten nicht mehr zu einer Input-Regulierung zurückkehren (Porter, 2007). Dennoch sind die Wirkungen – für die, die das Projekt vorangetrieben haben – enttäuschend gering. Müller und Silver (2006) verweisen in ihrer detaillierten Übersicht zu Standards in den USA auf drei Hauptrichtungen, welche die Umsetzung von Bildungsstandards verlangsamt haben:

Fehlende Kohärenz und fehlendes Alignment

Die Festlegung von Standards in den Bundesstaaten ist uneinheitlich. Selbst wenn sich die Standards nicht unterscheiden, kann die Festlegung der Niveaus zwischen Bundesstaaten differieren (Kingsbury, Olson, Cronin, Hauser & Houser, 2004; Popham, 2004). Die hohe Zielsetzung des AYP könnte dazu führen, dass Staaten ihre Niveaus entsprechend tief ansetzen, um den Sanktionen des NCLB zu entgehen.

Kohärenz ist ebenso wichtig im Zusammenspiel von Lehrmitteln, Lehrplänen, Zielfor-

mulierung und Evaluation. Bundestaaten mit eigens formulierten Standards parallel zu den nationalen Standards erschweren Entwicklungen in einer gemeinsam verantworteten Zielrichtung. Anpassungen sind in den Staaten in Gange. Kritisiert wird aber die Schwerpunktsetzung: So wird dem Testen für die öffentliche Rechenschaftslegung im Gegensatz zu formativer Lernbegleitung zu viel Bedeutung beigemessen (Jennings, 2005).

Bedeutsam ist eine realistische Zielsetzung. Wenn bereits jetzt ein Drittel der Schulen besondere Unterstützung braucht, weil diese Schulen die Anforderungen nicht erfüllen können, liegt hier offensichtlich eine unerwünschte Entwicklung vor (Hoff, 2008). Gerade für Schulen mit vielen benachteiligten Schülerinnen und Schülern ist die Zielsetzung von 2013 unrealistisch. Ihr Lernzuwachs müsste grösser sein als derjenige von Top-schulen. Entsprechend äussern sich auch die Lehrervertretungen *National Education Association* (NEA) wie auch die *American Federation of Teachers* kritisch gegenüber den Anforderungen wie sie mit NCLB an die Schulen gestellt werden.

Eine weitere Herausforderung ergibt sich aus den ungeklärten Zuständigkeiten. Smith und O'Day (Smith & O'Day, 1991) erwähnen die zunehmende Schwierigkeit, in einem fragmentierten, komplexen Schulsystem die Koordination optimal zu steuern.

Ungleiche Verteilung der finanziellen Mittel und Ressourcen

Es besteht die Gefahr, dass Schulen, welche Unterstützung brauchen, die finanziellen Mittel so sehr absorbieren, dass es für Schulen, die bis anhin die Ziele mit wenig unterstützenden Mitteln erreichen konnten, nicht mehr reichen wird.

Ungenügender Einbezug der Lehrpersonen und lückenhafte Kommunikation

Die Schulen sind die entscheidende Einheit zur Umsetzung von Bildungsstandards (Smith & O'Day, 1991). Dennoch gaben bei einer Befragung viele Lehrpersonen an, dass sie in den Prozess kaum einbezogen worden seien.

10.4.5 Fazit: USA

NCLB hat bereits eine Geschichte von 20 Jahren hinter sich. Ein wichtiges Ziel war die Förderung von benachteiligten Schülerinnen und Schüler. Die stark sanktionsbezogenen Reaktionen auf das Nichterreichen der gesetzten Vorgaben machen aber das Misstrauen deutlich, welches den Schulen entgegengebracht wird. Im Zusammenhang mit der laufenden Reautorisierung des Gesetzes flammen die Diskussionen um Inhalte und Formen der Qualitätssicherung in den Schulen wieder auf. Die *National Education Association* (NEA, Nationale Lehrervereinigung) bringt in ihren Diskussionsforen immer wieder Themen im Zusammenhang mit NLCB auf. Vergleichbar mit Diskussionen in der Schweiz sind es auch hier das Verhältnis von Pädagogik und Ökonomisierung der Schule sowie die Überfrachtung durch Tests, welche diskutiert und kritisiert werden.

Ein Knackpunkt in den amerikanischen Entwicklungen sind das Nebeneinander verschiedener Standards, festgelegt beispielsweise von Distrikten, Bundesstaaten, Fachverbänden oder Lehrervereinigungen. Die Vielfalt der vorhandenen testbezogenen Standards, die sich nicht an Kompetenzmodellen orientieren (Szlovák, 2005), er-

schwert die Orientierung und verunmöglicht letztlich eine bildungspolitische Diskussion über anzustrebende Ziele. Es wird in diesen Entwicklungen wiederum deutlich, wie bedeutsam das Element des Alignments (das Anknüpfen an der Praxis der Lehrpersonen, eine einheitliche Begrifflichkeit und gute Kommunikation) ist.

Entwicklungen brauchen Zeit. Die USA ist der Schweiz bezüglich Bildungsstandards zeitlich lange voraus. Die amerikanischen Erfahrungen machen die hohe Wichtigkeit der Implementation deutlich. Es braucht nicht nur den Initiierungsprozess sondern auch Ressourcen (finanziell und personell), um die Prozesse aufrecht erhalten zu lassen. Mit dem Ziel, allen Schülerinnen und Schüler eine gute Bildung zu ermöglichen, verfolgen die USA die gleichen Ideale wie die Schweiz. Detailliert geklärt ist in den USA zwar die Vorgehensweise, wenn eine Schule ihre Ziele nicht erreicht, in der Praxis ist dies oft aber nicht einlösbar. Die Folge davon ist ein Teufelskreis, aus dem die Schule kaum herauskommt. Die Veröffentlichung der Schuldaten schafft auf der einen Seite Transparenz und für die Bildungsverantwortlichen einen Zwang zu intervenierenden Maßnahmen. Damit ist aber noch nichts darüber gesagt, wer die Verantwortung für die Verbesserungen trägt. Mit den zahlreichen nationalen Vorgaben hat auch die Forderung nach Rechenschaftslegung – stark fokussiert auf die Testergebnisse – zugenommen. Lehrpersonen nehmen dies als vermehrte Kontrolle wahr. Die starke Stigmatisierung von „failing schools“ führt zu Entwicklungen wie „teaching to the test“ und zum Unterlaufen der kontrollierenden Verfahren. Realistische Zielsetzungen und ein kooperatives Unterstützungsverständnis über die Ebenen des Schulsystems hinweg wären wohl erste Schritte, dem wahrgenommenen Misstrauen zu begegnen.

Die drei Wellen der Schulentwicklung (verbesserte Leistungen, Fokus auf benachteiligte Gruppen und Schul- und Unterrichtsentwicklung) sind auch in der Schweiz erkennbar, jedoch in einer anderen Reihenfolge. Mit der Einführung von Schulleitungen erfolgte in der Schweiz ein erster Schritt der Schulentwicklung. Standardisierte Leistungsmessung zur Förderplanung der Schülerinnen und Schüler oder als Reflexionsinstrument für die Leistungsbeurteilung zuhanden der Lehrpersonen finden zunehmend Akzeptanz. Mit der Einführung des Systemmonitorings, darin eingeschlossen die Festlegung von Basisstandards, werden Bestrebungen zur Erhöhung der Chancengerechtigkeit für alle Schülerinnen und Schüler auf der Makroebene in einem dritten Schritt nun folgen.

10.5 *Finnland: “we are just a few”*

10.5.1 Auslöser und Absichten

Die finnische Bildungspolitik legt hohen Wert auf eine chancengerechte Bildung. Die Grundbildung ist kostenlos und die Behörden sind verpflichtet, für alle Bürgerinnen und Bürger sicher zu stellen, dass sie „...nach dem Abschluss der Grundschule die Möglichkeit haben, entsprechend ihren Fähigkeiten und besonderen Bedürfnissen auch in Fällen finanzieller Härte eine weiterführende Ausbildung zu verfolgen und sich weiterzuentwickeln.“ (Kansanen, 2002, S. 143). Die Einführung der Gesamtschulen (= Grundschule, von Freymann, 2003) in den 70er Jahren sollte möglichst allen Schülerinnen und Schülern den Zugang zu hoher Qualifizierung ermöglichen und war eine Reaktion auf ein Schulsystem, in welchem nur wenigen und vor allem sozioökonomisch bevorzugten Kindern der Zugang zum Gymnasium und damit zum eher theoretischen

schen Wissen im Anschluss an das praktisch vermittelte Wissen der Volksschule möglich war (Overesch, 2007). Die seither sozial-integrative Organisation der Schule bis zum 9. Schuljahr ist kommunal verankert und stark förderorientiert.

Ab 1980 wurde im Rahmen einer umfassenden Lehrplanreform die klassenlose gymnasiale Oberstufe eingeführt und in den Klassen 1 bis 9 die Niveaurekurse abgeschafft (Domisch & Lappalainen, 2007). In den 1990er Jahren fand eine grundlegende Reform der staatlichen Schulverwaltung und eine damit einhergehende Dezentralisierung und Deregulierung statt (Kansanen, 2002; Overesch, 2007). Der Lehrplan wurde überarbeitet und drastisch gekürzt (Szlovák, 2005). Die Schulinspektion⁷⁷ wurde abgeschafft und die schulische Evaluation eingeführt (Domisch & Lappalainen, 2007). Hier liegt auch der Anfang des Kulturwandels.

Die Schulen erstellen auf der Grundlage des Rahmenlehrplans ihre eigenen Lehrpläne. Die Position der Lehrpersonen wurde dadurch gestärkt. Auch wurden Eltern und Schülerinnen und Schüler bei der Lehrplanerarbeitung einbezogen. Die Gemeinden erhielten 1992 die Budgetkompetenz für die Schulen. 1994 führte Helsinki als erste Gemeinde die freie Schulwahl ein.

Die in der Untersuchung von Overesch (2007) befragten Forscherinnen und Bildungspolitiker nennen als größte Herausforderungen in dieser Zeit die Dezentralisierung, Flexibilisierung und Individualisierung von Bildungskonzepten sowie die Nutzung von Evaluationsmechanismen: eine Entwicklung, die in der Schweiz noch in den Anfängen steckt. Auslöser in Finnland war die Forderung nach Wettbewerbsfähigkeit, sowie eine hohe Arbeitslosenquote⁷⁸. Seither wurden auf Ebene der Gesamtschulen keine einschneidenden Strukturveränderungen mehr vorgenommen.

Innerhalb des Landes wird im Bereich der Bildung ein starker nationaler Konsens angestrebt. Das Leitbild der Chancengerechtigkeit bezieht sich nicht nur auf die Bildung, sondern nimmt allgemein als Merkmal des Wohlfahrtsstaates eine wichtige Rolle ein. Overesch verschweigt aber auch nicht, dass aus Sicht der Forschenden die Politik in den letzten Jahren wegen rigorosen Sparmaßnahmen zunehmend vom Prinzip der Chancengerechtigkeit abgerückt sei. Dennoch genießt das Modell des Wohlfahrtsstaates nach wie vor hohe Zustimmung. Seit den 90er Jahren wird aber auch der Bedarf an Möglichkeiten von individuellen Alternativen betont; Chancengerechtigkeit und Leistung werden gemeinsam gedacht (Overesch, 2007).

10.5.2 Das Schulsystem und die (Bildungs)standards

Die Schulpflicht in Finnland beträgt neun Jahre, die fast von allen Schülerinnen und Schüler an der Gesamtschule absolviert wird. Der grösste Teil des öffentlich finanzierten Bildungswesens untersteht der Zuständigkeit und der Aufsicht des Bildungsministeriums. Dieses ist zuständig für die Evaluation, die Erstellung und die Einführung des Kerncurriculums. Grundlage für den schulspezifischen Lehrplan ist der Rahmenlehrplan, der etwa alle zehn Jahre neu überarbeitet wird (Domisch & Lappalainen, 2007). Mehr als 90% der Grundschulabsolventen wechseln nach der obligatorischen Schule in

⁷⁷ Dies ging vor allem von den Inspektoren selbst aus, die ihren Inspektion keinen wesentlichen Beitrag zur Qualitätssteigerung der Schulen attestierten (Domisch & Lappalainen, 2007)

⁷⁸ Im Durchschnitt von 1995-2000 12.4% (Quelle: EU-Kommission, EUROSTAT, OECD)

die Sekundarstufe II. Etwas mehr als die Hälfte der Schülerinnen und Schüler streben eine Hochschulberechtigung an. Die Schulabbruchquote ist mit 0.3% weltweit am geringsten (Kansanen, 2002).

1999 wurde die Aufteilung des Klassenlehrer- und Fachlehrerprinzips der Klassen 1 bis 6 und 7 bis 9 aufgehoben. Vorrangig sind die Kompetenzen aller Schülerinnen und Schüler, auf eine frühe soziale Bezugsnorm wird verzichtet. Der Unterricht an der Gesamtschule erfolgt in Jahrgangsklassen (Kansanen, 2002). Die Qualitätssicherung wird gewährleistet durch vergleichende Tests und eine enge Zusammenarbeit mit den Eltern (Döbert, 2005).

Der Begriff Standards wird kaum verwendet, doch werden im Rahmenlehrplan klare Erwartungen an die zu erzielenden Leistungen der Schülerinnen und Schüler definiert, die als minimale Anforderungen bzw. Minimalstandards gelten. Auf dieser Grundlage legt das Bildungsministeriums seit 1999 Empfehlungen fest, in welchen beschrieben wird, welches Wissen und Können die Schülerinnen und Schüler am Ende der obligatorischen Schulzeit haben müssen, um die Note „gut“ zu erreichen. Im Gegensatz zum Lehrplan werden hier also bewusst Exzellenzstandards festgelegt. Die Kriterien umfassen neben kognitiven Fähigkeiten auch den affektiven Bereich, den Selbstwert und die Selbstregulation.

Als Reaktion auf die unterschiedlichen Noten in den Schulen wurden 2002 zusätzliche Kriterien zur Orientierung der Notengebung für das Ende der Schulstufen 2 und 5 entwickelt (Linnakylä, 2004; Szlovák, 2005).

Jährlich finden landesweite Prüfungen statt. Es wird jeweils eine repräsentative Stichprobe von 100 bis 120 Schulen bestimmt, es nehmen aber noch weitere Schulen freiwillig teil. Immer wird entweder Mathematik, Muttersprache oder Literatur sowie mehrere andere Fächer geprüft. Die Evaluationen werden von einem Expertenteam – bestehend aus Fachexperten, Erziehungswissenschaftlern und Experten aus Schulen – erstellt. In einem Vorlaufetest mit der doppelten bis dreifachen Anzahl an Aufgaben werden Testserien erprobt und von den Lehrpersonen bewertet. Die definitiven Tests werden in den Schulen selbst ausgewertet. Eine Stichprobe von etwa 10% der Arbeiten wird überprüft und alle Arbeiten werden auf allfällige auffällige Schuleffekte untersucht, um die Verfälschung durch fehlbare Messwerte möglichst zu mindern (Domisch & Lapalainen, 2007).

10.5.3 Betroffene Akteure und Umsetzung

Das Berufsverständnis der Lehrpersonen orientiert sich mehr am Bild eines Lernbegleiters oder Coachs als an demjenigen eines Vermittlers von Unterrichtsinhalten (Döbert, 2005; Overesch, 2007). Seit 1974 erfolgt die Ausbildung der Lehrpersonen an Universitäten (Master), wobei die Universitäten die besten Bewerberinnen und Bewerber wählen (Grunder, 2008). Das Ansehen der Lehrpersonen ist hoch (Ratzki, 2005). Seit 1995 werden auch die Lehrpersonen für den Kindergarten an der Universität ausgebildet (Bachelor).

Die Ausbildung folgt drei Prämissen:

- Die Lehrpersonen muss das Kind verstehen, nicht umgekehrt

- Die Schule muss jedes Kind abholen, wo es steht, die Schule passt sich dem Kind an, nicht umgekehrt
- Der Anfang ist entscheidend.

Diese Grundhaltung und die Forderung nach Chancengerechtigkeit prägen auch die Diskussion um Mindeststandards. Möglichst viele Schülerinnen und Schüler (70%) sollen sich für ein Studium qualifizieren können. Da die Förderung immer integrativ stattfindet und eine Umschulung, ein Wegweisen in eine andere Schule oder Repetition nicht möglich sind, muss die Schule und die Lehrpersonen die Verantwortung für jeden einzelnen Schüler, jede einzelne Schülerin übernehmen (Ratzki, 2005). Mit dieser Einbettung von Standards in die Lernkultur werden standardisierte Tests als wertvolle Leistungsrückmeldung und nicht als Kontrollinstrument verstanden. Die Beschreibung der finnischen Standards umfassen auch Hinweise auf Lernumgebungen und die Schülerfürsorge. Zusätzlich wird die Verantwortung der Schülerinnen und Schüler für ihr Lernen thematisiert. Dank einer engen Zusammenarbeit mit Lehrmittelverlagen unterstützen die Lehrmittel die Lehrpersonen bei ihrer Aufgabe. Die hohe freiwillige Teilnahme an den jährlichen Evaluationen weist auf eine hohe Akzeptanz der Referenztests hin. Aus diesen Hinweisen aus der Literatur muss geschlossen werden, dass die Umsetzung von Standards in Finnland für die Lehrpersonen als Unterstützung und nicht als Bedrohung verstanden wird.

10.5.4 Regulatorische und institutionelle Veränderungen und Folgen

Das politische Bildungsprogramm stützt seit den 1990er Jahren eine Schulpolitik, die das allgemeine Bildungsniveau hebt, um wettbewerbsfähig zu bleiben. Die Rückmeldungen über den Leistungsstand der Schülerinnen und Schüler sowie die Orientierung an Kompetenzen sind in Finnland konsequent an die Förderung gekoppelt. Von den durchgeführten Leistungstests wird in Finnland lediglich der Landesdurchschnitt veröffentlicht. Es wird bewusst darauf verzichtet, Ranglisten auszuweisen. Die Schulen erhalten ihre Schulergebnisse (Domisch & Lappalainen, 2007) und müssen diese Ergebnisse für ihren Schulentwicklungsprozess nutzen. Da weder flächendeckende Tests am Ende der Gesamtschulzeit (Stufe 9) stattfinden, noch bei der repräsentativen Stichprobe einheitlich ganze Klassen erfasst werden, sind die Daten ausschließlich für das Monitoring nutzbar. Weder eine Zertifizierungsfunktion, noch Aussagen auf Klassenebene sind auf diese Weise möglich.

Anschließend an die Dezentralisierung und Deregulierung des Schulsystems folgte auch in Finnland der Aufbau eines Evaluationsmodells. Die Evaluation dient als Rückkoppelung an die Bildungsziele. Mit dem neuen Curriculum von 1994 setzt Finnland auf das Prinzip der „Steuerung durch Information“ (Overesch, 2007, S. 81). Die Stundenpläne sollen individuumszentriert erstellt werden; der Schüler und die Schülerin stehen im Zentrum des Schul- und Unterrichtsgeschehens. Seit 1994 überprüft die Schulbehörde die Lernergebnisse und „die Effizienz und Effektivität des Schulgeschehens“ (ebenda, S. 87).

10.5.5 Fazit: Finnland

Finnland erreicht sowohl ein hohes Leistungsniveau als auch eine hohe Chancengerechtigkeit und zeichnet sich aus durch eine geringe Abbrecherquote und wenig Repe- tenten (Overesch, 2007). In einem Schulsystem, welches bewusst auf die Selektion verzichtet, die individualisierte Förderung betont und in einem ausgeprägten Masse Wert auf die Sicherung des physischen, psychischen und sozialen Wohlbefindens der Schülerinnen und Schüler legt, gelten Standards nicht als isolierte Testinstrumente sondern sind Teil der Lernkultur. Im Gegensatz zu den angelsächsischen Ländern sind Leistungserwartungen konsequenter mit Förderkonzepten und damit auch mit der Verantwortungsübernahme von Schulen und Lehrpersonen verbunden.

Durch die Lehrplangestaltung können sich die Schulen profilieren. Die Dezentralisierung wurde konsequent verfolgt. Die freie Schulwahl hat einen Quasi-Markt der Schulen ermöglicht, Rangordnungen werden jedoch keine veröffentlicht. Doch versuchen Schulen, zusätzliche private Gelder zu akquirieren. Die Dezentralisierung hat auch zu einer Verstärkung der Evaluation und Kontrolle des Outputs der einzelnen Schule geführt (Kansanen, 2002) mit dem Ziel, die Gleichheit der Schulleistungen in regionaler und sozialer Hinsicht sowie die politisch gesetzten Vorgaben zu prüfen (Overesch, 2007). Schließungen kleiner Schulen erfolgen zwar, dies jedoch aufgrund rückläufiger Schülerzahlen.

10.6 Fazit: Vergleich der Länder

10.6.1 Auslöser

Die Entwicklung von Bildungsstandards ist bzw. war stets eine Reaktion auf veränderte Bedingungen. Der Einfluss des politischen und ökonomischen Systems auf die Leistungserbringung des Schulsystems hat sich verstärkt. Vermehrt wird von der öffentlichen Schule gefordert, dass sie Rechenschaft ablegt und sich über ihre Leistungen ausweist. Ein Indikator soll der Leistungsnachweis der Schülerinnen und Schüler sein. Die Leistungen werden mit standardisierten Tests erfasst und an Standards gemessen.

10.6.2 Die Standards

Der Umgang mit Bildungsstandards ist in den betrachteten Ländern unterschiedlich. In den beiden angelsächsischen Ländern haben sie bereits eine lange Tradition. Auch in Finnland sind Standards im Sinne klarer Zielerwartungen schon seit langem etabliert. Im Gegensatz dazu haben die deutschsprachigen Länder noch keine Erfahrungen mit standardisierten, nationalen Tests. Auch werden die Standards unterschiedlich eingesetzt. Während beispielsweise in Finnland vorgegeben wird, welche Ziele Schülerinnen und Schüler am Ende der Schulzeit erreichen müssen um die Beurteilung „gut“ zu bekommen (Exzellenzstandards), wurden in Deutschland und Österreich Regelstandards festgelegt. In Evaluationen in Österreich wurde deutlich, dass insbesondere die Hauptschullehrpersonen die Festlegung von Regelstandards kritisch beurteilen, weil sie für schwächere Schülerinnen und Schüler zu hoch seien.

In England gilt die durchschnittliche Leistung als Standard. In den USA liegen zahlrei-

che verschiedene Standardformulierungen vor. Es wurden sowohl auf nationaler Ebene wie auf Ebene der Bundesstaaten Standards entwickelt. Zudem haben auch verschiedene Fachverbänden Standards vorgeschlagen. Die fehlende Kohärenz erschwert den Umgang und die Akzeptanz der Standards.

Für die Schweiz werden Basisstandards vorgeschlagen. Sie sollen – wie dies auch in der Grundintension des Programms von „No child left behind“ in den USA schon im Name drinsteckt – sicherstellen, dass alle Schülerinnen und Schüler grundlegende Kompetenzen erreichen können.

Ähnlich wie die Schweiz ist auch Deutschland im Bildungsbereich der Volksschule föderalistisch organisiert. Die einzelnen Bundesländer können festlegen,

- welche Tests
- in welchem Rhythmus
- auf welchen Stufen
- mit welcher Verbindlichkeit

durchgeführt werden sollen.

10.6.3 Akteure

Leistungsmessung in der Funktion des Monitorings und der Rechenschaftslegung waren zum Zeitpunkt der Einführung von Standards in allen Ländern neu. Lehrpersonen befürchten, dass die Ergebnisse aus den standardisierten Leistungsmessungen auch für die Kontrolle ihrer Arbeit missbraucht werden könnte. Akzeptierter sind standardisierte Tests für die individuelle Förderplanung und zur Qualitätskontrolle der eigenen Arbeit. Bedingung ist, dass erhobene Daten in der Hand der Lehrpersonen bleiben. In den Ländern, welche die Daten veröffentlichen und sanktionierende Maßnahmen Folge von standardisierten Tests sind, lässt sich eine Negativspirale ausmachen: schlechter gerankte Schulen haben kaum eine Chance sich zu verbessern. Entsprechend können Handlungsweisen ausgemacht werden, wie die Ergebnisse aus Tests beschönigt werden können (z.B. Krankmeldungen von leistungsschwächeren Schülerinnen und Schülern) oder es werden Möglichkeiten gesucht und genutzt, um möglichst gut abzuschneiden (z.B. „teaching to the test“).

Die Kontrolle der Arbeit der Lehrpersonen über standardisierte Leistungsmessung und mit den Ergebnissen verbundene Sanktionen in den Schulen werden von den Lehrpersonen als Misstrauen gegenüber ihrer Arbeit wahrgenommen.

Wössmann kann in seinen Untersuchungen mit Daten aus PISA und TIMSS zwar nachweisen, dass Schülerinnen und Schüler tatsächlich besser abschneiden, „...wo Leistungsstandards extern überprüft werden, wo diese externen Prüfungen mit Schulautonomie vor allem in Prozess- und Personalentscheidungen verbunden werden und wo Wettbewerb durch privat geleitete Schulen mit öffentlicher Schulfinanzierung verbunden wird.“ (Wössmann, 2005, S. 26). Er verweist damit aber auf die multifaktoriellen Bedingungen. Ein Aspekt allerdings ist die Auswahl der Lehrpersonen.

Wie das Beispiel aus Österreich zeigt, bedeutet die Einbindung der Lehrpersonen in der Entwicklung von Bildungsstandards allein nicht zwingend, dass die Akzeptanz für

Standards höher sein muss. Im Gegensatz dazu werden in Finnland, wo die Standards stark an ein Konzept der Förderung der einzelnen Schülerinnen und Schüler gekoppelt sind, von den Lehrpersonen gut akzeptiert und auch freiwillig eingesetzt.

10.6.4 Wirkungen und Herausforderungen

Auch wenn sich Lehrpersonen an Standards und deren Überprüfung gewöhnen, bedeutet dies nicht zwingend, dass sie auch ihren Unterricht verändern. Obwohl in England und den USA eine Leistungssteigerung nachgewiesen werden kann, ist empirisch nicht eindeutig geklärt, inwiefern die Einführung von Standards zu einer Veränderung des Unterrichts oder zu höheren Leistungen geführt hat.

Ebenso sind die Größe der beschriebenen Länder sowie deren institutionellen Strukturen sehr verschieden. Nur schon deshalb lassen sich auch effektive Modelle nicht unesehen auf andere Kontexte übertragen.

Deutlich wird aber, dass die zeitliche Dimension ein wesentlicher Faktor ist, um Aussagen zur Wirkungen von standardisierter Leistungsmessung erst möglich zu machen. Entsprechend sind die Erfahrungen aus dem angloamerikanischen Raum und den skandinavischen Ländern validierter als im deutschsprachigen Raum. Gerade diese erwähnten Länder weisen jedoch auch deutliche kontextuelle Unterschiede auf und deshalb auch unterschiedliche Wirkungen. Flächendeckende, standardisierte Leistungsmessung ist nie unabhängig von politischen Haltungen und Vorstellungen von Schulsystemen und deren Aufgaben.

Die Akzeptanz der Lehrpersonen wird immer der wesentlichste Erfolgsfaktor bleiben. Sind die Lehrpersonen nicht vom Nutzen der Bildungsstandards überzeugt, werden sie innerhalb ihres Handlungsfreiraums immer die Möglichkeiten ausschöpfen, Vorgaben zu unterlaufen und die Arbeit mit Standards zu einer bildungspolitisch aufgezwungenen Farce zu degradieren. Die Adaption an das Praxishandeln ist deshalb eine wesentliche Gelingensbedingung. Dazu gehört auch eine professionelle Klärung der Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten. Im Zusammenhang mit Standards bedeutet dies insbesondere auch Regelungen in Bezug auf die Datennutzung und -interpretation. Unklarheiten führen dazu, dass die Skepsis der Lehrpersonen verstärkt wird, Altes, Bewährtes oder auch scheinbar Bewährtes wird verstärkt geschützt. Eine Folge davon ist, dass sich auf der Handlungsebene kaum Veränderungen ergeben.

Um dem Prozess der Einführung den notwendigen zeitlichen Rahmen zuzugestehen und genügend Raum für die Einbettung und Anknüpfung an die Handlungspraxis der Lehrpersonen zu ermöglichen, ist ein überlegtes, kontinuierliches Alignment von Meinungsbildung, Einführung, Weiterbildung, Instrumententwicklung und -einführung unabdingbar. Das Alignment, das wiederum nicht politisch unabhängig gestaltet werden kann, wird letztlich zum entscheidenden Kriterium für eine effektive Umsetzung von Bildungsstandards.

11. Innovation, Diffusion, Transfer und Implementation

11.1 Überblick

Wenn die zentrale Fragestellung darauf abzielt, aufzuzeigen, wie Experten die Umsetzung von Bildungsstandards einschätzen und was sie zur Umsetzung beitragen können, dürfen Erfahrungen und Erkenntnisse aus der Innovations- und Implementations- und Implementationsforschung nicht unberücksichtigt bleiben. Untersuchungen im Bereich der Innovations- und Implementationsforschung beziehen sich auf unterschiedliche Anwendungsbereiche und bieten auf einer hohen Verallgemeinerungsebene einen stärker inhaltsunabhängigen und abstrakten Zugang zu Fragen der Implementation.

Leitend sind Fragen danach, was überhaupt „neu“ ist, wie viel Neues in einem Veränderungsprozess verträglich ist oder auch, wie Neues präsentiert werden muss, um für den Kunden attraktiv zu sein und ihn motiviert, es auch auszuprobieren.

Als Folge davon interessiert, wie es gelingen kann, eine Neuerung umzusetzen und im Alltagshandeln von Akteuren zu konsolidieren. Dazu zählt auch der Fokus darauf, welche unterstützenden Handlungen dazu erfolgversprechend sind.

“Schools are characterized by pro forma compliance rather than substantive implementation.” (Mitchell, 1995, S. 175). Bezogen auf Mitchells eher desillusionierende Aussage, ist der Blick auf die Implementation im Zusammenhang mit Standards besonders wichtig.

Aus der Implementationsforschung ist spätestens seit den 70er/80er Jahren des letzten Jahrhunderts bekannt, dass Programme, die ausschließlich in einem top-down-Prozess eingeführt werden, nicht wie vorgesehen implementiert werden. Verschiedene Aspekte können begünstigen, dass Neuerungen in veränderter Form oder sogar systematisch abgewandelt umgesetzt werden. Dies kann geschehen aufgrund von Umdeutungen der Neuerung, Ungenauigkeiten im Umsetzungsprozess, Passungsfehlern mit der vorhandenen Praxis oder aber auch durch fehlende Kontrolle des Umsetzungsprozesses.

Verschiedene Prämissen sind in Innovations- und Implementationsprozessen immer zu berücksichtigen.

- Auch die hohe Qualität einer Innovation ist noch kein Garant für eine erfolgreiche Praxis (Hameyer, 2005).
- Die Einführung von Neuerungen umfasst größtenteils auch den Aspekt mehr oder weniger gesteuerter Umsetzung in den Zielkontext. Es besteht damit ein Zusammenhang zwischen Steuerung und Implementation.
- Mit dem Vorgang der Implementation wird demnach davon ausgegangen, dass ohne eine gezielte Begleitung des Umsetzungsprozesses, die Neuerung nicht oder nicht in der gewünschten Form eingeführt werden könnte. Eine Außeneinwirkung wird als notwendig erachtet. Es wird damit auch eine Vorabentscheidung gegen eine Eigenentwicklung gefällt.

- Implementation ist durch diese Nähe zu Steuerungsmechanismen auch mit Governanceaspekten verbunden. Im Kapitel Governance stehen jedoch Interdependenzen der Akteure im Zentrum. Im Folgenden wird die Implementation fokussiert im Sinne von „Governance am Gegenstand“.

Im inputorientierten Schulsystem herrschte die Vorstellung, dass Umsetzung über Regelungen und Inputs genügend determiniert seien. Gute Inputs sollten quasi automatisch zu den gewünschten Effekten führen. Da diese Effekte meist nicht gezielt und standardisiert überprüft wurden, waren auch wenig Aussagen über die Wirkung möglich. Ein Misslingen der Umsetzung von Innovation konnte somit kaum attestiert werden.

Im Gegensatz dazu sind beispielsweise bei Produkteinführungen oder auch im politischen Kontext bei der Umsetzung und Einführung von neuen Regelungen Fragen der Implementation existenziell. Entsprechend gründen die Wurzeln der Implementationsforschung und Diffusionsforschung auch im politischen und wirtschaftlichen Umfeld. Es sind dies zwei Stränge der Umsetzungstheorien und -forschung, die im kommenden Kapitel an erster Stelle kurz eingeführt werden. Daran anschließend werden eine Auswahl von Umsetzungsmodellen der Innovations- und Transferforschung aufgezeigt und Forschungserkenntnisse präsentiert.

Schuleffektivitätsforschung fokussiert im Gegensatz zur inhaltlichen Breite innerhalb der Implementationsforschung gezielt diejenigen Merkmale, welche für die Verbesserung der Schulqualität nützlich sind. Sie kann Hinweise liefern, welche Ziele oder Zielaspekte für die Implementation festzulegen sind. Erkenntnisse aus der Schuleffektivitätsforschung bilden auch die Basis für Schulentwicklungsforschung. Im Zusammenhang mit Implementation wird beispielsweise untersucht, ob die Einführung neuer Elemente in die Handlungspraxis der Lehrpersonen effektiv erfolgt oder erfolgt ist.

11.1.1 Begriffe

Der Begriff der *Innovation* wird mit Neuerung⁷⁹ übersetzt. Innovation wurde schrittweise in die deutsche Sprache aufgenommen. In einem ersten Zusammenhang erscheint Innovation als naturwissenschaftlicher Terminus. In der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts entstand im Bereich der Wirtschaftswissenschaft ein zweiter Begriff von Innovation. Dieser umfasste die Erzeugung und Einführung neuer Produkte, neuer Produktionsmethoden oder die Erschliessung neuer Absatzmärkte. Erst in der zweiten Hälfte des letzten Jahrhunderts hat sich der Begriff der Innovation auch im sozialwissenschaftlichen Bereich durchgesetzt (Nahrstedt, 1988). Innovationen zeichnen sich durch ihren Neuigkeitsgrad aus und gelten als Gegenbegriff zu Tradition. Nicht jede Idee wird zur Innovation und die „Sterblichkeitsrate“ im Umsetzungsprozess (die eigentliche Implementationsphase) einer Innovation ist hoch. Gerade im Zusammenhang mit den Veränderungen in den Schulen (z.B. im Sinn von „Schulen als lernende Organisatio-

⁷⁹ Innovation (lateinisch, novare „erneuern,, „verändern,,) = die Erzeugung und Umsetzung von Neuerungen (Brockhaus. <http://www.brockhaus-open.de/>, (Zugriff: 26.7.09). Der Wortteil „neu“ findet sich in fast allen indogermanischen Sprachen (Nahrstedt, 1988). Im Gegensatz zu „alt“ scheint er eine größere Bedeutung zu haben.

nen“) kommt der Innovationsfähigkeit eine hohe Bedeutung zu.

Die Reform bezieht sich von ihrer Wortbedeutung her auf eine Umstrukturierung, eine planvolle und gewaltlose Umgestaltung bestehender Verhältnisse⁸⁰. Die Betonung der Veränderung von etwas Bestehendem steckt im Begriff der Innovation nicht drin, aus der Implementationsforschung wie aus der lernpsychologischen Forschung ist jedoch bekannt, dass das Anknüpfen an vorhandenes Wissen und Handeln entscheidend ist für eine gelingende Umsetzung. Alltagssprachlich wird der Begriff häufig auch im Zusammenhang mit Revolution⁸¹ verwendet. Dies trägt dazu bei, dass der Begriff häufig gezielt benutzt oder aber bewusst vermieden wird.

Der Begriff der Implementation⁸² kommt ursprünglich aus den Ingenieurwissenschaften, wurde später auch in der Computertechnologie verwendet und bezeichnet hier die praktische Anwendung einer Methodologie oder eines Algorithmus und verweist damit auf ein bestimmtes Ablaufprogramm. Ebenso wird der Begriff seit längerem in der Politikwissenschaft genutzt und bezeichnet in diesem Kontext eine absichtsvolle Zielverwirklichung (Mayntz, 1980), innerhalb derer politische Ziele in praktisches Handeln umgesetzt werden (Bohnert & Klitzsch, 1980). Doch auch in der Bildung findet der Begriff zunehmend Verwendung in verschiedenen „scharfen“ Definitionen. So bezeichnen Euler und Sloane (Euler & Sloane, 1998) Implementation als Umsetzung wissenschaftlicher Erkenntnisse in praktischem Handeln. Deutlicher Bezug auf die Verankerung im Handeln nimmt die Definition von Altrichter und Wiesinger (Altrichter & Wiesinger, 2004). Danach ist der Ausgangspunkt der Implementation eine Veränderung. „Von Implementation spricht man dann, wenn eine Neuerung an einem angezielten sozialen Ort aufgenommen und in den dafür vorgesehenen Situationen nach und nach als Standardpraktik übernommen wird“. (Altrichter & Wiesinger, 2005, S. 28)

Mit dieser Fokussierung auf die Umsetzung von Neuerungen kann die Implementation als Bestandteil einer Innovation bezeichnet werden. Die Implementation beschreibt die konkreten Maßnahmen, um das Programm und damit auch die Innovation selbst zu institutionalisieren, realisieren und etablieren. Programmentwicklung und Implementation lassen sich jedoch nicht trennen. Bereits in der Entwicklungsphase einer Innovation sollte deren Implementation mitberücksichtigt werden. Dabei muss sich die Art und Weise einer Umsetzung immer auf den Inhalt und die Art der Innovation beziehen.

Diffusion bezeichnet den Prozess der Verbreitung (im englischsprachigen Raum v.a. in der soziologischen Tradition. Häufig geschieht diese auch spontan und ungeplant in Abgrenzung zur Dissemination (Jäger, 2004, S. 24), die ein geplanter und gesteuerter Vorgang zur Verbreitung von Innovation beschreibt. Dissemination wird im englischsprachigen Raum im Kontext von Organisationsentwicklung, Erziehungswissenschaften und in der Psychotherapie gebraucht, im deutschsprachigen Raum wird er v.a. in der Medizin verwendet, obwohl die ursprüngliche, lateinische Bedeutung der „Aussaat“ hier nicht intuitiv naheliegend erscheint (Jäger, 2004, S. 24).

⁸⁰ [de.wikipedia.org/wiki](https://de.wikipedia.org/wiki/Reform)

⁸¹ Im Gegensatz zur Reform wird unter Revolution seit dem Einfluss der Französischen Revolution ein gewaltsamer politischer Umsturz verstanden ([de.wikipedia.org/wiki](https://de.wikipedia.org/wiki/Revolution))

⁸² Der eingedeutschte Begriff der Implementierung wird im Folgenden synonym verwendet.

Das einschlägige Modell der Diffusion wird von Rogers begründet (Rogers, 2003). Rogers verwendet Diffusion aber explizit sowohl für geplante wie auch ungeplante Verbreitung. Im schulischen Kontext bezeichnet Jäger (Jäger, 2004) damit auch die Verbreitung von Innovation durch die Vernetzung. In diesem Sinne bezeichnen sowohl die Diffusion wie auch der Transfer bestimmte Schwerpunkte in der Umsetzung von Innovationen. Während in der Diffusionsforschung (betriebswirtschaftlich betrachtet) der Fokus auf der Verbreitung von Inhalten liegt, untersucht die Transferforschung einerseits, wie eine Umsetzung begleitet und gesteuert wird und andererseits, weshalb Akteure eine Innovation umsetzen und übernehmen.

Im Folgenden wird mit dem Begriff der Umsetzung einerseits die Abgrenzung zur politischen und der betriebswirtschaftlichen Nutzung verdeutlicht und andererseits die Gesamtheit der Implementation bezeichnet, welche auch mögliche Veränderungen und Weiterentwicklungen der Innovation während des Umsetzungsprozesses einschließt. Bezogen auf die Fragestellung dieser Arbeit bedeutet dies, dass nicht eine konkrete Strategie zentral ist, wie Lehrpersonen Bildungsstandards für die Qualitätsverbesserung ihres Unterrichts und der Schule nutzen sollen. Ebenso interessieren Veränderungen im Prozessverlauf und die Vorstellung der Mitglieder des Beirats über notwendige Bedingungen und Unterstützungsleistungen für eine positiv verlaufende Institutionalisierung und Einbindung von Bildungsstandards im Schulalltag.

11.1.2 Theoretische Innovations- und Implementationsmodelle vs. empirische Innovations- und Implementationsforschung

Die Verantwortung für die Einführung von Neuerungen, die flächendeckend umgesetzt werden oder zumindest für eine große Gruppe bedeutsam sein sollen, liegt zumeist in erster Linie bei der zentralen Ebene. Aufgabe der wissenschaftlichen Forschung ist es, Wissen darüber bereitzustellen, welche Umsetzungsstrategien geeignet sind und Faktoren zu eruieren, die für die Implementation förderlich sind. Obwohl es eine Vielzahl von Modellen gibt, welche unterschiedlichste Faktoren bezogen auf verschiedene Theorien nennen, welche für eine Umsetzung von Neuerungen förderlich oder hemmend sind, herrscht in diesem Bereich nach Gräsel dennoch ein deutliches Forschungsdefizit (Gräsel & Parchmann, 2004a).

11.1.3 Merkmal- und Phasenmodelle

Grundsätzlich lassen sich in der Innovations- und Implementationsforschung Phasenmodelle und Merkmalmodelle unterscheiden. Beide Modelle sind Rationalitätsmodelle (Altrichter & Wiesinger, 2004) und die Implementation erfolgt diesem Grundsatz zur Folge logisch richtig. Während Phasenmodelle eine zeitliche Abfolge – zwar nicht zwingend stringent nacheinander folgend – veranschaulichen und damit ebenso den prozessualen Charakter der Innovation und deren Umsetzung betonen, beziehen sich Merkmalmodelle auf die Kombination und Zusammenhänge verschiedener für Innova-

tion hilfreiche oder gar unumgängliche Aspekte (z.B. Wellenmodell, Jäger, 2004) und betonen das Zusammenwirken dieser Aspekte sowie notwendige Bedingungen.

Auch wenn sich die Phasenmodelle in ihren Begrifflichkeiten oder Schwerpunktsetzungen unterscheiden, sind sie sich im Grundgerüst oftmals ähnlich und unterscheiden zwischen Initiation/Erfindung, Implementation und Institutionalisierung (Aregger, 1976a; Aregger, 1976b; Fullan, 1991; Rogers, 2003; Sloane, 2005). Für die Merkmalmodelle gibt es ebenfalls Gemeinsamkeiten: So lassen sich die Merkmale häufig nach drei Dimensionen ordnen: Organisatorisch-strukturelle Aspekte, personelle und/oder persönliche Aspekte und inhaltliche Aspekte. Diese drei Dimensionen bilden auch das Basisgerüst für das Modell der Implementation, wie es in Kapitel 12 hergeleitet wird. In den folgenden Unterkapiteln werden verschiedene Schwerpunktsetzungen innerhalb des Umsetzungsprozesses unterschieden. Sie sind jedoch nicht als trennscharfe Abgrenzungen zu verstehen.

11.2 Diffusionsforschung: Die Sicht auf die räumliche Verbreitung

Ein weit verbreitetes Modell im Bereich der Innovation und Diffusion ist das Prozessmodell von Rogers (Rogers, 2003, Erstausgabe 1962). Er beschreibt darin fünf Schritte (vgl. Abbildung 11.1), welche in einem Umsetzungsprozess durchlaufen werden. Eine Besonderheit in Rogers Modell ist, dass der Entscheid, eine Neuerung auch tatsächlich anzunehmen, erst im dritten Schritt, nach einer ersten Auseinandersetzung mit der Innovation, gefällt wird. An diesen Entscheid schließt die Implementationsphase an. Deutlich werden damit die Voraussetzungen, welche schließlich erst zu einer Umsetzung führen können.

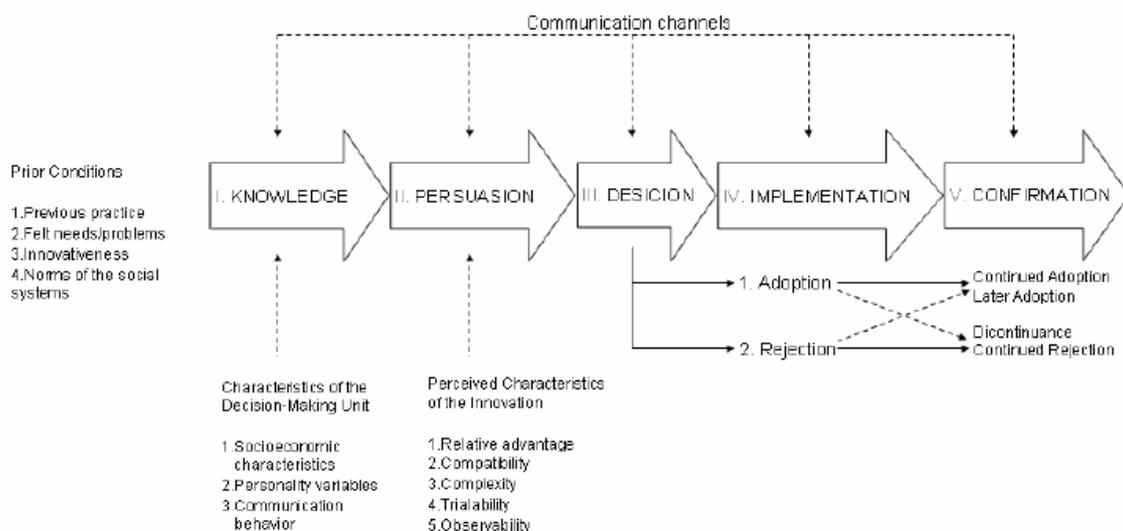


Abbildung 11.1: Prozessmodell nach Rogers (2003)

Im Modell von Rogers werden die Akteure im Innovationsprozess differenziert betrachtet. So sind neben den Vorreitern und Auslösern das Hauptfeld und Nachzügler auszumachen. Für die Umsetzung einer Neuerung muss es eine „kritische Größe“ überschritten werden. In der Schulentwicklungsliteratur werden diese Vorreiter auch als

Change Agents beschrieben (Hameyer, 2005). Den Schulleiterinnen und Schulleitern kommt eine bedeutsame Vorreiterrolle zu. Entsprechend sind Implementationserfolge verschiedener Schulen abhängig von der Schulleitung (Fullan, 1991; Jäger, 2004).

Das Forschungsinteresse Rogers liegt in erster Linie darin, *wie* sich Innovationen verbreiten und umfasst sowohl die ungeplante wie auch geplante Diffusion von Innovationen (Rogers, 2003). Folgerichtig kann Diffusionsforschung nur in Ex-post-Studien erfolgen. Erfolgreiche Innovationen werden so gar nicht als solche erkannt und damit auch nicht untersucht, was zu einer Verzerrung zu Gunsten erfolgreicher Innovationen führt (Jäger, 2004). Zudem vermittelt das Modell von Rogers den Eindruck, dass eine Innovation immer besser ist als der gegenwärtige Zustand oder die traditionellen Handlungsweisen. Nachzügler sind demnach weniger gut als Vorreiter. Häufig ist es jedoch so, dass Neuerungen zwar als die besseren Problemlösungen angepriesen werden. Sie laufen jedoch die Gefahr, von einer Idealisierung auszugehen und deshalb für die Anwendung in der Praxis zu praxisfern zu sein (Oelkers, 2006).

Die Akzeptanz einer Innovation ist von individuellen Entscheidungsprozessen abhängig (Jäger, 2004; Rogers, 2003) und beeinflusst die Form der Verbreitungskurve⁸³. Zu den Determinanten, die den Verlauf der Verbreitungskurve und damit die Akzeptanz positiv beeinflussen gehören

- Wahrgenommene Eigenschaften der Innovation: antizipierter relativer Vorteil, Kompatibilität mit bestehenden Werten, Komplexität und die Sichtbarkeit der Auswirkungen nach aussen (damit auch Möglichkeit, bei Vorbildern zu haben), Möglichkeit der Erprobung
- Entscheidungsbedingungen: möglichst eigene Entscheidung (wobei Akzeptanz eine Voraussetzung ist) statt in einer Gruppe getroffene oder von einer Autoritätsperson oder –stelle getroffene Entscheidung
- Kommunikationskanal: z.B. Überzeugungsarbeit oder die Verbreitung der Idee über die Medien
- Eigenschaften des sozialen Systems: möglichst große Ähnlichkeiten der Wertvorstellungen und des sozialen Status von Sender und Empfänger der Innovation
- Engagement des Change Agents: häufige Kontakte mit und Orientierung an den Bedürfnissen der Zielgruppe zeigen ihnen auf, wie sie die Vorteile der Innovation sichtbar machen können (Gräsel, Jäger & Willke, 2006; Rogers, 2003).

Wesentlich an Rogers Modell ist, dass er ausführlich beschreibt, wie der Entscheid, eine Innovation anzunehmen und in die eigene Handlungspraxis überzuführen, überhaupt zustande kommt. Aus inhaltlicher Sicht beruht die Entscheidung für eine Innovation auf Attributen und Merkmalen, welche die Akteure der Innovation zuschreiben. Für Rogers ist es bedeutsam, dass es immer sowohl Vorreiter wie auch Nachzügler jeder Innovation gibt. Es muss eine kritische Größe von Befürwortern erreicht werden, bevor die Innovation Erfolg haben und auf eine breite Umsetzung und Akzeptanz stoßen

⁸³ Rogers unterscheidet Inhaltsvariablen (subjektiv wahrgenommene Eigenschaften der Innovation) und Systemvariablen. Für die subjektive Bewertung einer Innovation braucht es das Zusammenwirken beider Faktoren.

kann. Die Vorreiter übernehmen dabei eine wichtige Multiplikatorfunktion und können als Change Agents die Diffusionskurve wesentlich beeinflussen.

11.3 Innovationsforschung in Schulen

11.3.1 Die Sicht der Akteure und auf die Akteure

Damit eine Neuerung auch tatsächlich in der alltäglichen Handlungspraxis Eingang findet, muss die Innovation verinnerlicht werden. Dazu muss die Neuerung am Vorwissen der Akteure anknüpfen: der Mensch steht im Zentrum. (Winkler & Mandl, 2004). Die Einschätzung einer Innovation durch den einzelnen Akteur wird somit zur zentralen Bedingung für deren Umsetzung und die Lehrpersonen zur Hauptträgerschaft von Reformprojekten (Wenzel, 2004). Voraussetzung dafür ist, dass die Betroffenen einerseits über die zur Umsetzung notwendigen Kompetenzen verfügen und die Neuerung andererseits auch Gestaltungsspielraum innerhalb einer Organisation lässt, damit Veränderungen erst möglich werden (Hameyer & Rolff, 2004; Zlatkin-Troitschanskaia, 2006). Das Handeln der Lehrpersonen und deren Einschätzung des Nutzens von Neuerungen sind schließlich dafür entscheidend, ob Innovationen in den Schulen Verbreitung finden. Eine aktive Auseinandersetzung und das Engagement der Lehrpersonen sind Bedingung. Diese Auseinandersetzung und Nutzung des Gestaltungsspielraums lässt sich jedoch nicht verfügen. Dabei muss auch berücksichtigt bleiben, dass das Hauptinteresse der Lehrpersonen darin liegt, *schulintern* die Unterrichtskultur zu verbessern (Bastian, 2003). Der hier beschriebene Prozess wird häufig mit den drei Komponenten „wollen – sollen – können“ dargestellt und zeigt die akteurbezogenen Voraussetzungen auf, die für eine Implementation notwendig sind. Auch wenn dem einzelnen Akteur bei der Entscheidung für eine Innovation eine bedeutsame Rolle zukommt, heißt dies nicht, dass eine gelingende Umsetzung ausschließlich vom willkürlichen Entscheid der Akteure abhängig wäre. Vielmehr zeigt die Forschung auf, welche Voraussetzungen und Bedingungen die Akteure bei der Annahme einer Innovation und folglich bei deren Umsetzung unterstützen können. Sowohl die Motivationstheorie, die Selbstwirksamkeits- und Selbstbestimmungstheorie oder Anreizmodelle (z.B. Dahme, Grunow & Hager, 1980), beschäftigen sich u.a. mit der Frage, wie die Annahme von Neuerungen gefördert werden kann.

Widerstände

Widerstände sind wesentlicher Bestandteil innerhalb von Innovations- und Implementationsprozessen. Neuerungen bringen immer einen Umbruch des Status-quo mit sich; Gewohntes, Bekanntes, subjektiv gesehen Bewährtes wird, je nach Vehemenz der Innovation zwar nur indirekt, in Frage gestellt. Es lässt sich nie vorgängig beweisen, dass in diesem spezifischen Kontext eine Neuerung auch tatsächlich den erwarteten Erfolg bringen wird, darüber können auch keine Wahrscheinlichkeiten oder Erfolgsberechnungen hinwegtäuschen. Innovationen können als Störung, Ärgernis oder sinnlose Umwälzung wahrgenommen werden. Widerstände können sich gegen die Auseinandersetzung mit der Innovation („Nicht-können-Barriere“) richten oder es fehlt die Motivation beispielsweise aus einer gewohnheitsmäßigen, konservativen oder ungünstig

geprägten Einstellung gegenüber Innovationen („Nicht-wollen-Barriere“). Widerstände dieser Gruppe sind schwierig zu überwinden. Wer nicht will, wird immer einen Grund für Widerstand finden (Hauschildt, 1997).

11.3.2 Die Sicht auf die strukturell-organisatorische Unterstützung

Wie bereits in der Einleitung erwähnt, sind Innovationsvorhaben nicht einfache, einphasige Unterfangen sondern komplexe Vorgehensweisen, die mehrere Phasen durchlaufen. Die Innovation muss sich in der Praxis bewähren. Seit Mitte der 90er Jahre des vorherigen Jahrhunderts erfolgt eine verstärkte Ausrichtung auf Qualitätsmerkmale der Schulen (Holtappels, 2005). Eine Schule muss sich Ziele setzen und diese mittels Programmen (gemäß dem Qualitätszirkel der Schulentwicklung: Initiierung, Umsetzung, Evaluation) umsetzen. Zu Beginn dieser Entwicklungen waren die Ideen noch stark von Managementtheorien geprägt. Es wurden Elemente wie Jahres- und (Schul)programme und Selbstevaluation eingeführt. Damit einher gingen eine erhöhte Autonomie und eine höhere Verantwortlichkeit für die Qualität der Einzelschule. Die strukturell-organisatorische Unterstützung bezog sich auf Inputfaktoren wie beispielsweise Rahmenbedingungen und Voraussetzungen, welche insbesondere auch in der Initialphase wichtig sind.

11.4 Implementationsforschung: Die Umsetzung im Fokus

Obwohl sich die Bildungsforschung und auch die Verantwortlichen in den Schulentwicklungsprozessen einig sind, dass mit dem Entscheid für ein Projekt oder eine Innovation und dem Erstellen von Umsetzungsplänen nur der erste Schritt hin zu einer Veränderung der Praxis gemacht wird, also nur ein Teil des Innovationsprozesses sein kann, wird dennoch der Umsetzung in die Praxis, der Gewöhnung, dem Umgang der Betroffenen mit der Neuerung – also der Implementation – eher wenig Gewicht zugemessen. Neben den materiellen Rahmenbedingungen hängt eine gelingende Implementation bedeutsam von interpersonellen und sozialen Kapazitäten der Beteiligten ab. Der Prozess der Implementation berücksichtigt die betroffenen Akteure, deren Handlungsabstimmungen, Regelungsabläufe und knüpft an Bekanntem an. Mit anderen Worten wird mit Blick auf die Governanceforschung wiederum die Handlungskoordination zwischen den Akteuren sowie die Instrumente und Formen der Handlungsabstimmung zentral. Der spezifizierte Blick auf die Umsetzung fokussiert die Steuerung und Handlungsabstimmung am Gegenstand.

11.4.1 Implementationsforschung im politische Kontext

Die Implementationsforschung wird vor allem im politischen System eingesetzt. Die Anfänge gehen in die 70er-Jahre des letzten Jahrhunderts zurück und hier zuerst in die USA und später auch nach Deutschland (Mayntz, 1980). Mit klaren Zielen und Gestaltungsabsichten wurde die Implementationsforschung in den USA vor allem im Zusammenhang mit politischen Programmen angewandt. Implementationsforschung hat zum Ziel, aufzuzeigen, wie Neuerungen erfolgreich umgesetzt (im Produkteinnova-

tionsbereich ließe sich auch sagen: „unter die Leute gebracht“) werden. Sie geht davon aus, dass sich aus den Forschungsergebnissen Impulse – bzw. eben Steuerungswissen – ableiten lässt, welches sich für eine Verbesserung der Umsetzung dieser oder zukünftiger Neuerungen nutzen lässt.

Ein gutes Programm verfolgt transparente und einleuchtende Ziele. Diese gelten als Maßstab für die Implementationsforschung: Vollzug ist erwünscht, Behinderungen oder Abweichungen sind verbesserungsbedürftig. Diese Form stellt ein Beispiel einer top-down-Perspektive dar, oder – ausgedrückt mit den basalen Handlungsmustern von Schimank – Beeinflussung (Mayntz, 1980; Schimank, 2007b). Doch auch in diesem politischen Kontext wurde Bezug genommen auf das Mehrebenensystem, ohne den Begriff aber zu verwenden. Untersucht wurden die Wechselbeziehungen zwischen Programmentwicklung und Programmvollzug, das heißt zwischen zentralen und lokalen Institutionen (Benz, 2004b).

Eine Schwierigkeit der Implementationsforschung ergibt sich daraus, dass unklar ist, wann eine Implementation als gelungen bezeichnet werden kann, bzw. welche Ziele dazu erfüllt werden müssen. Diffus ist bereits, wer diese Ziele formulieren darf: Wissenschaft, Bildungsadministration, Bildungspolitik, Schule? Auch heute noch scheint die Idealvorstellung einer Implementation in der Übereinstimmung von Plan und Realisierung vorzuherrschen. Veränderungen gelten als Störungen, auch wenn die Forschungsergebnisse zeigen, dass diese die Regel sind. Eine Reaktion darauf sind qualitative Forschungsmethoden, welche den „...sozialen Aushandlungsprozess in den Schulen detailliert analysiert.“ (Gräsel & Parchmann, 2004b, S. 201) und somit differenzierte Aussagen möglich sind, wie eine Umsetzung vollzogen wird und als Erfolg bezeichnet werden kann.

11.4.2 Implementationsstrategien

Ziel jeder Implementation ist es, dass eine bestimmte Neuerung für bestimmte Akteure zur Handlungsroutine wird. Eine wichtige Voraussetzung dabei ist ein vorhandener und anerkannter Innovationsbedarf (Nickolaus, 2002; Vollstädt, Tillmann, Rauin, Höhmann & Tebrügge, 1999).

Nach Mayntz (1980) gibt es verschiedene Strategien, wie eine Implementation angegangen werden kann.

- Rationale-empirische Strategie: Informations- und Überzeugungsprogramme, Kommunikationstrategien
- Machtstrategie: Implementation wird top-down geführt (Anreizsysteme, Regulierungen, Setzen von Verfahrensnormen)
- Re edukative Strategie: Das Veränderungspotenzial in der Zielgruppe wird genutzt und damit ein bottom-up-Vorgehen möglich

Vielen top-down-Prozessen ist gemeinsam, dass die Innovationen von Wissenschaftlern entwickelt werden (z.B. Lehrpläne oder Reformprojekte), diese dann aber von der (Bildungs)verwaltung umgesetzt werden müssen (z.B. über Vorgaben oder Regelungen). Innovationen, die in top-down-Prozessen eingeführt werden, kommen jedoch oftmals nicht so an, wie sie vorgesehen sind. Euler setzt deshalb auf die rational-

empirische Strategie.

*In der **rational-empirischen Strategie** wird seitens der Verantwortlichen davon ausgegangen, dass eine überlegene Konzeption aus erstrebenswerten Zielen und geeigneten Mitteln existiert. Die Implementation besteht vor diesem Hintergrund darin, die Organisationsmitglieder von der Überlegenheit der neuen Konzeption zu überzeugen. (Euler, 2001, S. 7)*

Je nach Umfang eines Projekts kommt der zentralen oder der intermediären Ebene eine wichtige Vermittlungsfunktion zu. Sie sind bedeutsam für die Überzeugungsarbeit. Sie müssen über hohes Sachverständnis und gute Argumente verfügen und eine Umsetzungskonzeption erarbeiten, welche ein sinnvolles Alignment sicherstellt.

11.4.3 Transfer

Transferprogramme können als *eine* Strategie der Implementation betrachtet werden. Sie werden meist in Zusammenhang mit Innovationen auf der Unterrichtsebene genannt. Sie werden häufig in Modellversuchen eingesetzt mit dem Ziel, Veränderungen an andere Schulen, Stufen, Klassen weiterzugeben (Nickolaus, Ziegler, Abel, Eccard & Aheimer, 2006). Wirkungen aus Transferprojekten sind schwierig nachzuweisen (Nickolaus, 2002). Häufig erfolgen die Untersuchungen im Rahmen von Fallstudien. Solche Studien ermöglichen es, die Komplexität und Mehrfaktorialität aufzuzeigen. Zu verallgemeinernden Gelingensbedingungen sind aber kaum Aussagen möglich. So wurden beispielsweise Weiterbildungsangebote in einigen Modellversuchen nicht genutzt, in anderen aber in großem Umfang und deren positiven Effekte konnten auch belegt werden. Nickolaus verweist in seinen abschließenden Empfehlungen darauf, dass erst ein Zusammenspiel von verschiedenen Komponenten die Gefahr des Scheiterns mindert. Jäger stellt dieses Zusammenspiel in seinem Wellenmodell des Transfers dar (Jäger, 2004, vgl. Abbildung 11.2: Wellenmodell des Transfers nach Jäger, Jäger, 2004, S. 126).

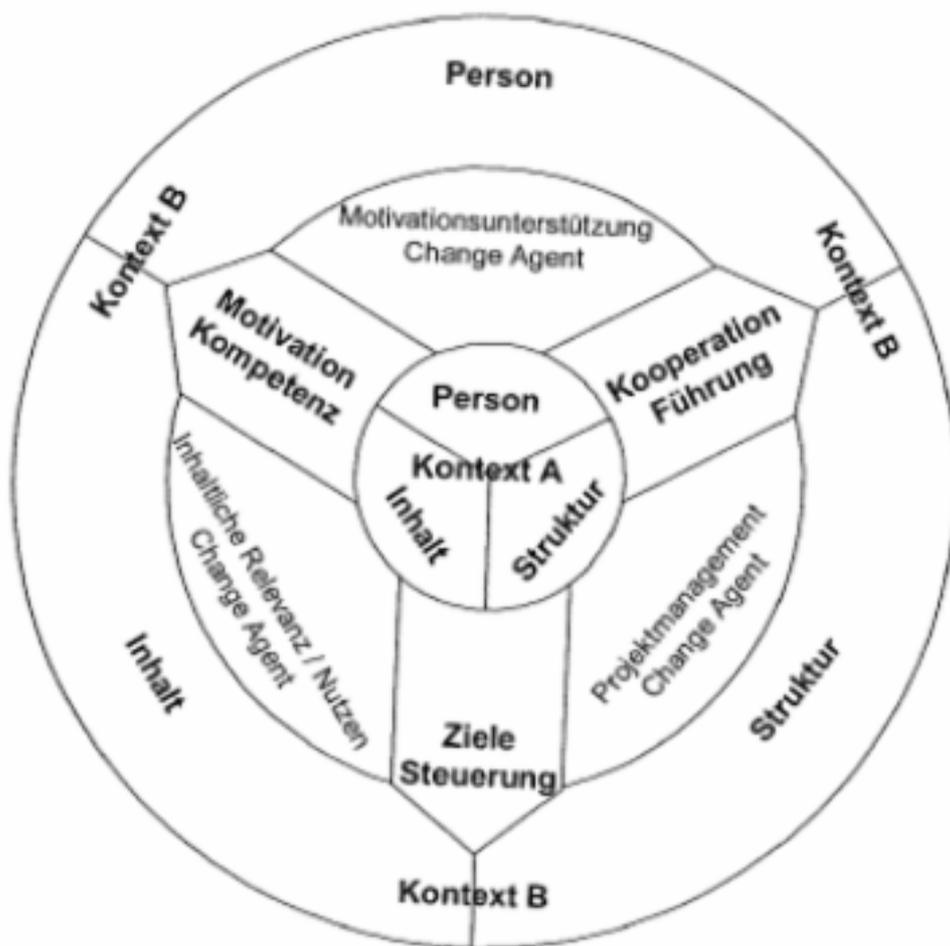


Abbildung 11.2: Wellenmodell des Transfers nach Jäger, Jäger, 2004, S. 126

Zahlreiche der vielfach erfahrungsgeleiteten Empfehlungen zur Transferförderung lassen sich den Komponenten von Jägers Wellenmodell zuordnen⁸⁴ (z.B. Dalin, Rolff & Buchen, 1998; Gräsel, Jäger & Willke, 2006; Nickolaus, 2002).

11.4.4 Implementation von Bildungsstandards

Bezugnehmend auf die Definition von Implementation von Altrichter und Wiesinger (Altrichter & Wiesinger, 2005, S. 28) sollen die Lehrpersonen die Arbeit mit Bildungsstandards und damit die Ausrichtung an den Kompetenzmodellen in der Schule als Standardpraktik aufnehmen. Eine gelungene Implementation lässt sich in einem kompetenzorientierten Unterricht nachweisen. Vor allem aus den USA liegen Forschungsergebnisse zur Umsetzung von Bildungsstandards vor. In Oelkers und Reußner (2008) werden sie überblickartig zusammengefasst. Im Folgenden wird deshalb nur eine kurze

⁸⁴ Zu den inhaltlichen Faktoren zählen: a) vom Nutzen überzeugen, Einsicht über die Notwendigkeit, Betonung der Nachfrageseite, hohe Priorität der Veränderung, b) Zielklarheit, c) eher komplexe, gut umgesetzte Programme als klitzekleine Veränderungen, d) hohe Prozessqualität in der Umsetzung. Zu den Faktoren des lokalen Umfelds zählen: a) Innovationsbereitschaft der Lehrpersonen, b) Qualität der Schulleitung, c) Unterstützung durch die Schulbehörde. Zu den Faktoren des globalen Umfeldes zählen: a) indirekte Unterstützung der Innovationsbereitschaft der Schule.

Zusammenstellung der wichtigsten Erkenntnisse vorgenommen.

Die Aussagen sind uneinheitlich. Erfolgreich waren Strategien, in denen die Akteure über Netzwerke aktiviert wurden und ihnen die nötigen zeitlichen Ressourcen eingeräumt wurden. Einfach veränderbare Aspekte konnten so schnell umgesetzt werden. Es war jedoch schwierig, Haltungen zu verändern oder neue Unterrichtsformen zu initiieren (Marsh & Odden, 1991). Goertz, Floden und O'Day (1995) konnten aufzeigen, dass die Einbindung der Lehrpersonen und die Teilnahme an Weiterbildungen für den Implementationsprozess förderlich waren. Auch eine zeitgleiche organisationale Umstrukturierung konnte den Umsetzungsprozess unterstützen. Page (1995) verwies auf die Schwierigkeit, dass nur einzelne Aspekte der Implementation übernommen wurden, wenn die Distrikte die Reformbemühungen zu wenig stärkten oder finanzielle Ressourcen unzureichend waren.

11.5 Schuleffektivitätsforschung und Schulentwicklungsforschung

Die Schuleffektivitätsforschung (School effectiveness) war ursprünglich deutlich unterrichtsbezogen. Sie fokussiert heute vermehrt auch die Mesoebene. Ähnlich wie die Schuleffektivitätsforschung untersucht auch die Schulentwicklungsforschung Bedingungsfaktoren für eine effektive Leistung der Schule. Dabei ist der Übergang von Schuleffektivitätsforschung zu Schulentwicklungsforschung fließend (Jäger, 2004). Die Erkenntnisse über Wirkfaktoren bilden die Grundlage für Überlegungen zur Weiterentwicklung der Schule. „*Wie systemische Steuerungsimpulse innerschulisch aufgenommen werden und welche Effekte sie für den Unterricht haben*“ (Brüsemeister & Kussau, 2007a, S. 36) ist der zentrale Fokus der Schuleffektivitäts- und Schulentwicklungsforschung, wobei Forschungsergebnisse seit den 80er Jahren zeigen, dass Neuerungen nicht zu direkten unterrichtlichen Verbesserungen führen, sondern erst über eine Übersetzungsleistung der Schule in strukturelle Vorkehrungen in Unterrichtshandlungen transferiert werden müssen (Wissinger, 2007).

Zu den großen Herausforderungen und Zielen der Schuleffektivitätsforschung zählen die Überwindung traditioneller Organisations- und Arbeitsstrukturen (weg vom Einzelkämpfer, hin zu Kooperation und fachlichem Austausch), Veränderungen des traditionellen Lehr-/Lernmusters sowie die Überwindung der traditionellen schultypischen Führungsstruktur. Schuleffektivität auf der Mesoebene bedeutet also nicht nur, Bedingungsfaktoren für guten Unterricht zu suchen und zu bestätigen, sondern auch strukturelle Faktoren der Schulebene, die mittelbar die Leistungen der Schülerinnen und Schüler betreffen, zu verbessern.

Kritiker der Bildungsstandards befürchten, dass mit dem Streben nach einer effektiven Schule diese ausschließlich nach den gemessenen Leistungen der Schülerinnen und Schüler in standardisierten Tests bewertet wird. Eine gute Schule wäre demnach, wo Schülerinnen und Schüler in den verschiedenen Klassen gute Leistungen erbringen. Eine Vergleichbarkeit zwischen den Schulen ist damit zwar grundsätzlich möglich, aber stark vereinfachend. Verantwortung für die fachlichen Leistungen der Schülerinnen und Schüler könnten den einzelnen Lehrpersonen zugeschrieben werden und sollen – aggregiert auf der Schulebene – gar Aussagen über das Erfüllen oder nicht-Erfüllen der

Basisstandards ermöglichen. Hier wird die Brisanz einer solchen „aggregierten Verantwortung“ deutlich, welche zudem, gerade in kleinen Schulen, nicht einmal mehr anonymisierbar wäre.

Doch was sind Faktoren, die zu einem effektiven Unterricht beitragen und was ist eine gute Schule? Zahlreiche Forschungsarbeiten beschäftigen sich mit diesen Fragen⁸⁵. Scheerens und Bosker veröffentlichten bereits 1997 13 Faktoren, die wesentlich zur Schuleffektivität beitragen (Scheerens & Bosker, 1997, S. 135).

1. Leistungsorientierung, hohe Erwartung, Erwartungshaltung der Lehrpersonen
2. Pädagogische Führung
3. Konsens und Zusammenhalt im Kollegium
4. Qualität des Curriculums/Lerngelegenheiten
5. Schulklima
6. Evaluationsorientierung, systematische Bewertung der eigenen Arbeit in den Schulalltag einbauen
7. Einbeziehung der Eltern
8. Klassenklima
9. Effektive Lernzeit (Klassenmanagement)
10. Strukturierte Instruktionen
11. Selbständiges Lernen
12. Differenzierung
13. Rückmeldung

Mit dem Modell von Input – Struktur – Prozess – Output lassen sich zwei Schlussfolgerungen für die Schulentwicklung und Schuleffektivitätsforschung ableiten (Döbert, 2005). Einerseits wird darauf verwiesen, dass Interventionen und Neuerungen nicht durch Veränderungen, die einzig auf den Input-Faktoren beruhen, erfolgen können. Andererseits bilden Schulleistungen gemäß diesem Modell eine Kombination von Input-, Prozess- und Kontextfaktoren. Darauf bezogen beschreibt der Autor drei wesentliche Entwicklungslinien

1. Wirkungen des Kontextes bewusst wahrnehmen und Kontextbedingungen bei der Gestaltung von Bildungsprozessen berücksichtigen.
2. Large scale Assessment zeigen bei erfolgreichen Schulen eine spezifische Konfiguration von Input- und Prozessfaktoren.
3. Erfolgreiche Schulsysteme zeichnen sich dadurch aus, dass die Innovationsstrategien verfolgen, in denen die Ausgestaltung von Prozessfaktoren für die Qualitätsentwicklung eine hohe Bedeutung beigemessen wird. Die Steuerung wird in diesen Innovationsmaßnahmen von der Makroebene auf die Mesoebene oder auf Prozesse der Mikroebene verlagert und zielt auf den Output und den

⁸⁵ Im deutschsprachigen Raum wird insbesondere auf die Merkmale guten Unterrichts von Helmke und Meyer Bezug genommen (Helmke, 2009; Meyer & Feindt, 2009).

Outcome.

11.6 Vergleich der Forschungsstränge in Bezug auf die Fragestellung

Das Diffusionsmodell von Rogers (Erstausgabe 1962) kann als Vorreiter von Modellen zur Verbreitung von Neuerungen gelten. Allerdings fokussiert der Autor die Verbreitung von neuen Produkten im Agrarbereich, was für die Umsetzung von Bildungsstandards kaum übertragen oder genutzt werden kann. Typisch am Diffusionsmodell ist auch der geringe Anteil der Steuerung; ein Verständnis, wonach Neuerungen, wenn sie eine kritische Größe von Nutzenden erreicht haben, „von selbst“ weiter verbreitet werden. Eine Vorstellung, welche für eine gezielte Umsetzung von Bildungsstandards nicht genutzt werden kann. Mitglieder des Beirats können zwar eine gewisse Vorreiterrolle übernehmen, doch sind sie nicht zahlreich genug, um die kritische Größe zu erreichen, die beispielsweise im Sinne von Multiplikatorinnen und Multiplikatoren (vgl. Kapitel 10.1.3) notwendig wären. Untersuchungen im Bereich der Innovations- und Implementationsforschung fokussieren den Prozess der neuen Idee bis zu deren Umsetzung. Akteure und Inhalte werden betrachtet, gezielte Betrachtung von Akteurkonstellationen und Regelungsstrukturen über verschiedene Handlungsebenen hinweg stehen nicht im Zentrum. Auch die Schuleffektivitäts- und Schulentwicklungsforschung stellt nicht die ebenenübergreifende Handlungskoordination ins Zentrum. In erster Linie werden in dieser Forschungslinie Merkmale untersucht, die auf der Unterrichts- und Schulebene bestimmte Wirkungen versprechen. In Bezug auf die Bildungsstandards ist hier bemerkenswert, dass diese Untersuchungen gezielt Wirkungen und Output betrachten: Bildungsstandards sind gerade ein Mittel zur Prüfung des Outputs.

Die Fragestellungen der Governance fassen die unterschiedlichen Ausrichtungen und Schwerpunktsetzungen der genannten Forschungsstränge zusammen und betonen zusätzlich die ebenenübergreifende Handlungsabstimmung der involvierten Akteure. Mit der gezielten Betrachtung von Intentionen, von Einflusschancen, der Handlungskoordination, der Verteilung von Verfügungsrechten sowie der vorhandene Interdependenzen – immer in Bezug auf ein Mehrebenensystem, worin Veränderungen zu verorten sind – ermöglichen die Kategorien der Governanceanalyse (Altrichter & Heinrich, 2007) eine ganzheitliche Betrachtungsweise, welche die Kernkomponenten der Handlungsabstimmungen detailliert betrachtet.

Die Umsetzung von Bildungsstandards tangiert alle Ebenen des Schulsystems. Die Handlungskoordination, über das Mehrebenensystem hinweg, wird bei der Einführung der Bildungsstandards entscheidend sein. Dabei sind Interdependenzen Bestandteil der Handlungskoordination im Schulsystem. Wesentliche Gelingensbedingungen bei der Umsetzung der Bildungsstandards werden akzeptanzfähige Regelungsstrukturen und ein aktiver, positiv konnotierter Umgang mit Interdependenzen sein. Mit der Einsetzung des Beirats im Projekt HarmoS in der Funktion des beratenden Gremiums wurde gezielt versucht, Interdependenzen vorausszusehen und in die Entwicklungsschritte des Projekts einzubeziehen. Daneben übernimmt der Beirat als Expertengremium zusätzlich eine Legitimationsfunktion auf der inhaltlichen Ebene der Bildungsstandards, was wiederum zur Akzeptanz bei den betroffenen Akteuren beitragen soll.

11.7 Fazit: Gelingensbedingungen

Das Zusammenspiel von Akteur, Inhalt und Struktur, wie es Jäger (Jäger, 2004) in seinem Wellenmodell aufzeigt, bildet die Basis eines Modells der Implementation, wie es in Kapitel 12 aufgebaut wird. Die Handlungskoordination zwischen den Akteuren, überzeugende Inhalte und entsprechende, unterstützende strukturell-organisatorische Rahmenbedingungen können auf der Metaebene als „Binsenwahrheiten“ für die Umsetzung von Neuerungen bezeichnet werden.

11.7.1 Akteure

Damit die Umsetzung einer Neuerung gelingen kann, braucht es eine akute Bedarfslage und das entsprechende Problembewusstsein der Beteiligten (persönliche Betroffenheit) sowie die Wahrnehmung von Handlungsbedarf (Nickolaus et al., 2006). Die Umsetzung von Neuerungen sind immer Störungen der momentanen Handlungspraxis. Wichtig ist deshalb, rasche Erfolgserlebnisse zu ermöglichen und eine Überforderung möglichst zu vermeiden. Dies kann durch die Professionalisierung der Lehrpersonen, Anreize und Wettbewerb oder systematische Vernetzung von laufenden Veränderungen (Alignment zwischen verschiedenen Entwicklungen oder Projekten) unterstützt werden.

Werden die verschiedenen Akteurgruppen bei der Festlegung der Ziele beteiligt, wird eine offene und transparente Kommunikation gepflegt, welche alle Akteure adäquat einbezieht, sind die Zielvorgaben und Rahmenbedingungen transparent und nachvollziehbar, gelingt es Rückmeldungen über Fortschritte rasch und allen Beteiligten mitzuteilen und herrscht eine Kultur hoher Kooperation unter den Lehrpersonen sind dies nach Jäger (2004) wesentliche motivationsunterstützende Maßnahmen und damit bedeutsame Gelingensbedingungen auf der Ebene der Akteure für die Umsetzung von Neuerungen. Individuell wahrgenommener Erfolg ist ein wichtiger Antrieb für die Bereitschaft, Neuerungen umzusetzen (Schenker-Wicki, 2003).

11.7.2 Inhalt

Auf der inhaltlichen Ebene ist neben der klaren Zielbeschreibung eine hohe Qualität der Innovation unabdingbar. Sie sind die Voraussetzung dafür, den Nutzen der Neuerung glaubhaft zu verdeutlichen. Für die Bildungsplanung und Bildungspolitik impliziert dies eine sorgfältige fachliche Vorbereitung und Auftragsformulierung und eine adäquate finanzielle Zusicherung. Die Auftraggebenden müssen eine hohe Qualität des Produkts sicherstellen. Doch bedeuten auch hervorragend Bildungsstandards noch nicht, dass aus deren Überprüfung kausal adäquate Maßnahmen festgelegt oder umgesetzt würden (Oelkers & Reußer, 2008).

11.7.3 Struktur

Für die strukturelle Unterstützung im Umsetzungsprozess verweisen die bereits genannten Aspekte auf Ebene der Lehrpersonen und der Inhalte auf verschiedene Anknüpfungspunkte. So sollen die Konzepte auch unter Alltagsbedingungen anwendbar sein und lokale Transfereffekte bereits in der Planung mitberücksichtigt und extern unterstützt werden. Neben den direkt beteiligten Lehrpersonen und Schülerinnen und Schüler sind auch die anderen Interessengruppen wie beispielsweise die Eltern und abnehmende Schulen im Prozess angemessen zu informieren und einzubeziehen. Systematische, formative Begleitforschung unterstützt ein rasches Reagieren auf Schwierigkeiten und Korrekturen bereits im Projektverlauf. Neuerungen treffen immer auf eine Handlungspraxis, die durch die Veränderung gefährdet erscheint. Das Festlegen von realistischen Rahmenbedingungen und Bereitstellen von zeitlicher, finanzieller und ideeller Unterstützung durch die zentrale Ebene sind deshalb weitere, bedeutsame Elemente. Entsprechend muss berücksichtigt werden, dass sowohl einzelne Personen aller Ebenen, sowie auch Organisationen durch Veränderungen Neues lernen müssen, damit ein Transfer nachhaltig wirken kann. Denn wird ein „Systemproblem personalisiert“, ist dies die erfolgreichste Strategie, sich gegen Veränderungszumutungen zu wehren (Gräsel, Jäger & Willke, 2006).

Wichtig sind eine verlässliche Begleitung und Unterstützung der Beteiligung im Prozess. Dazu gehören sowohl Unterstützung im Sinne von Materialien sowie auch – anknüpfend an die oben genannten Punkte – Weiterbildung. Ebenso von Bedeutung sind aber auch Controllingssysteme, die eine Einbindung des Projekts in die laufenden Schul- und Qualitätsentwicklung gewährleisten. Diese Positionierung im Gesamtkontext von laufenden Entwicklungen werden zunehmend wichtig, sollen gerade Veränderungen nicht nur auf der Mikroebene, sondern auch auf der Ebene der Schule wirken und zur Profilbildung der Schule beitragen, wobei dieses Alignment bereits in der Planungsphase mitberücksichtigt werden sollte.

Entsprechend betont Schenker-Wicki (Schenker-Wicki, 2003), dass die Umsetzung so geplant werden muss, dass sie auch zu Ende geführt werden kann. Bei ungenügender Begleitung während des Umsetzungsprozesses können gezielte Verzögerungstaktiken oder Veränderung hin zur eigenen, passenden Adaption dazu führen, so dass die Kernanliegen der Innovation verloren gehen, im Bewusstsein der Akteure aber Konsens herrscht, man habe die Umsetzung erfolgreich abgeschlossen. Entsprechend verweist Müller-Gaebele (2005) auf das notwendige Durchhaltevermögen.

Der laufende Modernisierungsprozess in den Schulen, veränderte Leistungsanforderungen, aber auch die Forderung nach Rechenschaftslegung machen einen massiven Reformbedarf erforderlich. Erstmals steht aber nicht die einzelne Lehrperson, sondern die ganze Schule und das gesamte Schulsystem im Zentrum. Folglich sind Monitoringinstrumente, die der Rechenschaftslegung der Schule dienen, neben Instrumenten zur Förderung der einzelnen Schülerinnen und Schüler wichtig.

12. Entwicklung eines Modells der Implementation

Die Diskussion um die Einführung von Bildungsstandards genießt hohe Aufmerksamkeit. Alle Akteure im Schulsystem sind davon betroffen und werden ihre je eigenen Strategien entwickeln, um mit den Neuerungen, Anforderungen, Reglementen umzugehen, sie in ihrem Handeln umzusetzen, Rückmeldungen für die Arbeit zu nutzen oder deren Vorhandensein mit kreativem Nichthandeln zu umgehen oder zu unterlaufen.

Im folgenden Kapitel werden Erkenntnisse aus der Governanceforschung und Handlungskoordination von Akteuren sowie aus der Implementationsforschung kombiniert und in Form eines Modells der Implementation verdichtet⁸⁶. Die Komplexität der Zusammenhänge wird damit in einer abstrahierten Form dargestellt. Das Modell bildet die Basis sowohl für die Entwicklung des Leitfadens für die Expertenbefragung als auch zur Beurteilung und Einordnung der empirischen Forschungsergebnisse.

Die zentralen Fragestellungen, die in dieser Arbeit bearbeitet werden, beziehen sich auf zwei Ebenen. Dabei richtet sich die erste Fragestellung auf inhaltliche Äußerungen der befragten Experten zu Bildungsstandards.

Wie wird die Entwicklung und Umsetzung von Bildungsstandards an der Volksschule in der Schweiz gestaltet? Wie soll die Umsetzung von Bildungsstandards an der Volksschule aus Sicht der Experten gestaltet werden?

Im Zentrum steht das fachliche Wissen der Mitglieder des Beirats. Die Zuschreibung als Experten ist mit der Mandatierung für den Beirat erfolgt.

Die zweite Ebene fokussiert die Einflussmöglichkeiten der Mitglieder des Beirats HarmoS auf die Entwicklung und Umsetzung der Bildungsstandards.

Über welche Gestaltungsmöglichkeiten verfügen die Mitglieder des Beirats HarmoS? Welche Funktion kommt den Mitgliedern des Beirats in diesem Prozess zu? Welchen Beitrag können die Mitglieder des Beirats zur Entwicklung und Umsetzung von Bildungsstandards leisten?

In dieser zweiten Ebene erfolgt demnach eine Reflexion auf der Metaebene. Aufgrund ihrer Aussagen zur Entwicklung und Umsetzung ist es möglich, ihr Wissen mit Erkenntnissen aus der Forschung oder im internationalen Kontext zu vergleichen. Schwerpunktsetzungen der einzelnen Experten werden deutlich. Im Projektverlauf können Einflüsse der Mitglieder des Beirats eruiert und beschrieben werden.

⁸⁶ Ein *Modell* ist allgemein eine auf bestimmte Zwecke ausgerichtete vereinfachende Beschreibung der Wirklichkeit. In der wissenschaftlichen Theoriebildung ist ein Modell das Ergebnis einer abstrahierenden und Relationen hervorhebenden Darstellung des behandelten Phänomens. Ein Modell entsteht, wenn Elemente aus dem Phänomen abstrahiert und zueinander in Beziehung gesetzt werden. Die Funktion des Modells besteht darin, aus den dargestellten Zusammenhängen Bedingungen und Prognosen bezüglich des Phänomens (oder Problems) ableiten zu können. Wikipedia

12.1 Die Akteure und deren Koordination im Modell der Implementation

Schule in ihrem Kerngeschäft findet im Unterricht statt. In der Interaktion zwischen Lehrpersonen und Schülerinnen und Schüler werden u.a. Inhalte gelehrt und das Erreichen von Lernzielen geprüft. Der Lehrperson kommt dabei eine große Bedeutung zu. Bildungsstandards ermöglichen eine Unterstützung zur kompetenzbezogenen Zielorientierung, jedoch nur, wenn Lehrpersonen diese für ihre Praxisgestaltung gewinnbringend einzusetzen wissen. Die notwendige Qualitätsentwicklung und -sicherung muss auf allen Ebenen des Schulsystems stattfinden. Zentral für das Qualitätsmanagement ist die Ebene der Einzelschule. Geführt von der Schulleitung legen die Lehrpersonen und weiteren Fachpersonen innerhalb einer Schule ihre Ziele fest. Ebenso sind sie für deren Überprüfung verantwortlich. Der Akteur Schule ist im Zusammenhang mit Bildungsstandards bedeutsam. Die kontinuierliche Schulentwicklung kann mittels Referenztests mit Leistungsdaten unterstützt werden, die neben anderen Evaluationsergebnissen zur Ziel- und Maßnahmensetzung genutzt werden sollen. Die Akteure der zentralen Ebene, die Bildungsverwaltung und Bildungspolitik auf nationaler oder kantonaler Ebene, legen die für die Einzelschulen geltenden Rahmenbedingungen fest und sind auch zuständig für deren Einhaltung. Mit der Annahme des HarmoS-Konkordats verpflichtet sich der Kanton, die festgelegten Basisstandards als inhaltliche Zielsetzung zu übernehmen. Im Rahmen eines nationalen Monitorings wird die Zielerreichung künftig periodisch überprüft werden (HarmoS-Konkordat, Art. 10).

Das Zusammenspiel der drei Ebenen, wie in Abbildung 12.1 dargestellt, ist das Grundgerüst der Umsetzung von Bildungsstandards. Nur in der Handlungskoordination zwischen den Ebenen können Bildungsstandards ihrem Nutzen für die verschiedenen Akteure und den verschiedenen Funktionen, die den Bildungsstandards zugeschrieben werden, gerecht werden.

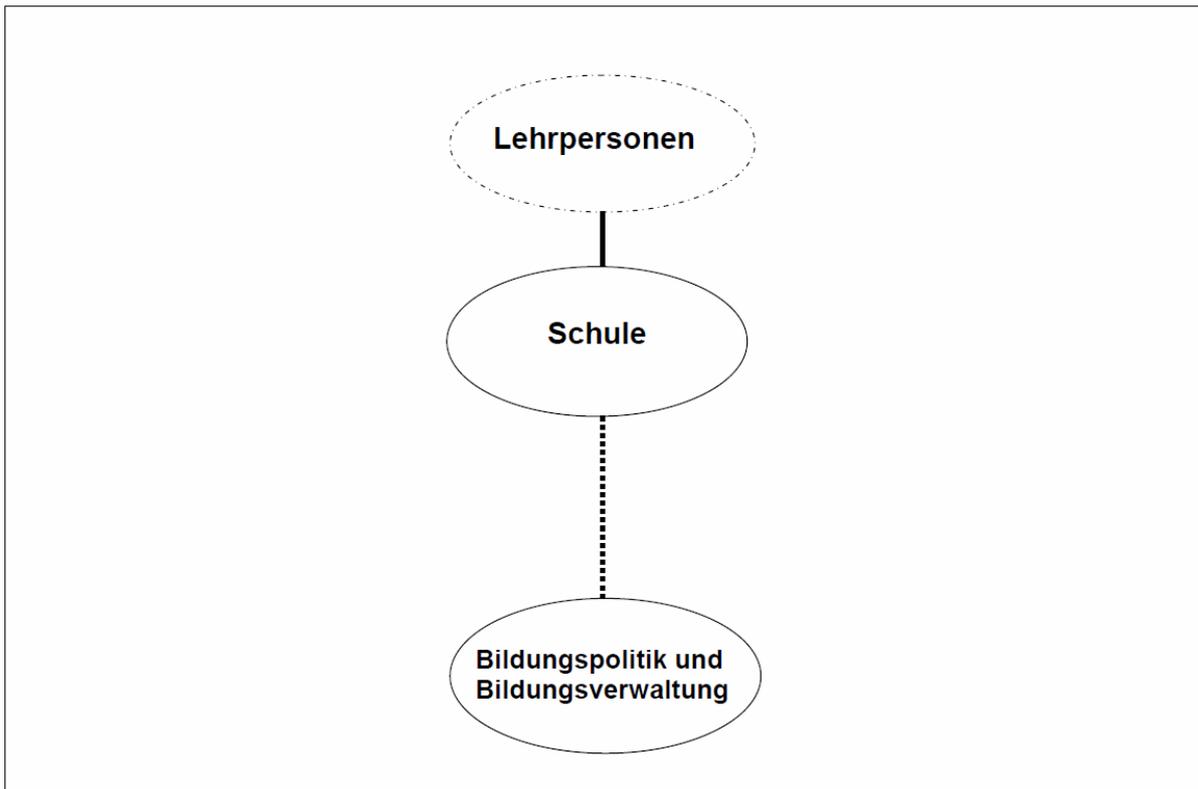


Abbildung 12.1: Die Akteure und Ebenen des Schulsystems

Sowohl die Entwicklung von Bildungsstandards wie auch deren Überprüfung (HarmoS-Konkordat, Art. 7 Abs. 3, Art. 10 Abs. 1) sind wissenschaftlich gestützt. Die Notwendigkeit der Wissenschaftlichkeit wird betont. Die Anforderungen übersteigen offenbar die Möglichkeiten der einzelnen Lehrpersonen. Mit dem Attribut der Wissenschaft wird ein Bild vermittelt von „jetzt wird es endlich richtig fundiert“... ein verständliche Forderung angesichts der großen Zahl der Betroffenen. Eine merkwürdig anmutende Betonung hinsichtlich der Frage, wie es bisher gewesen sei. Unübersehbar wird die gewachsene Bedeutung von Outputmessung.

Die Wissenschaft ist im Projekt HarmoS über die Konsortien der Fachbereiche vertreten. Diese Forschungsgruppen innerhalb der pädagogischen Hochschulen erarbeiten die Kompetenzmodelle. In Abbildung 12.2 wird das Zusammenspiel der beiden Systeme Schule und Wissenschaft deutlich. Obwohl die Kompetenzmodelle an den Pädagogischen Hochschulen entwickelt werden, ist damit aber nicht gesagt, dass dieselben Akteure auch für die Aus- und Weiterbildung der Lehrpersonen verantwortlich sind. Entsprechend ist die Aus- und Weiterbildung zwar ein Teil des wissenschaftlichen Systems, für die Entwicklung der Bildungsstandards sind jedoch nicht zwingend dieselben Akteure zuständig.

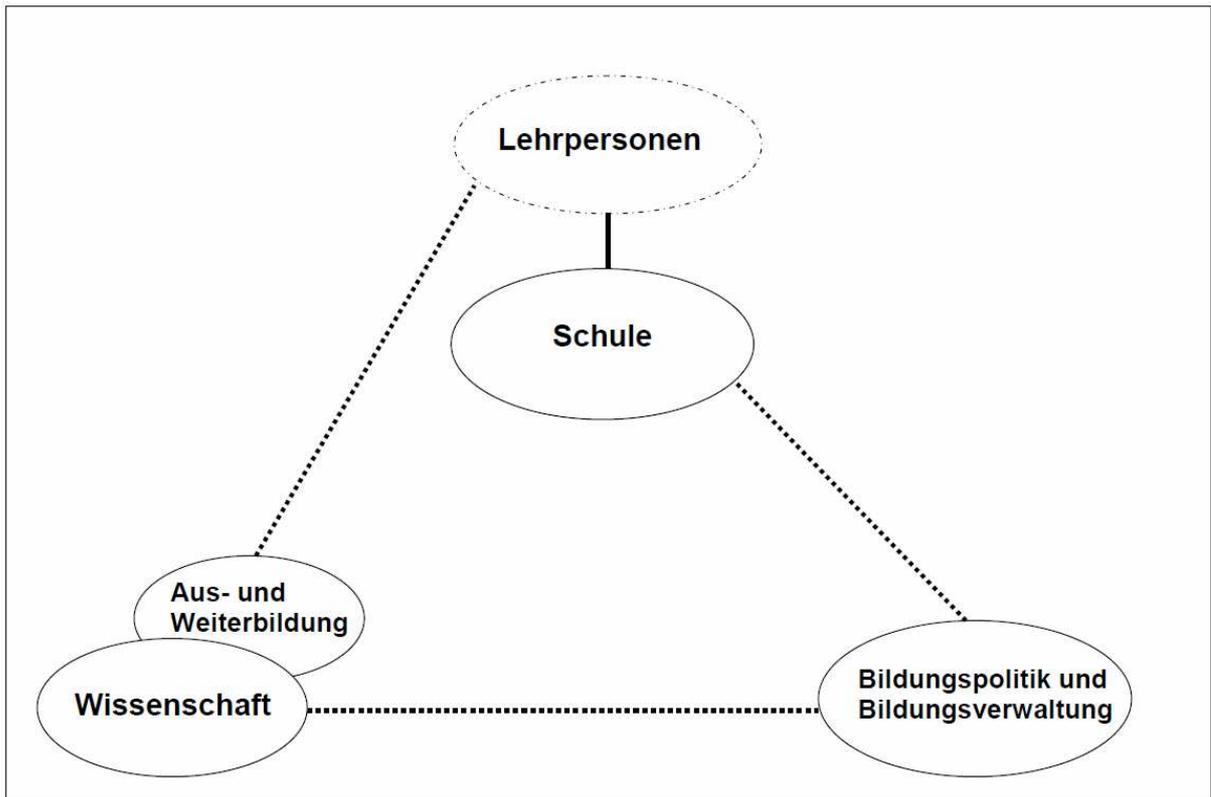


Abbildung 12.2: Das Zusammenspiel des Teilsystems Schule und des Teilsystems der Wissenschaft

Die pädagogischen Hochschulen in ihrer Funktion der Aus- und Weiterbildung werden im Konkordat nicht erwähnt. Die Umsetzung und Unterstützung der Schulen und Lehrpersonen ist Sache der Kantone oder Sprachregionen. Aus Sicht der Experten kommt der Aus- und Weiterbildung aber eine wichtige Rolle zu. Zudem wird gefordert, dass Lehrmittel und Unterrichtsinstrumente auf die Kompetenzmodelle abgestimmt werden. Lehrmittelhersteller, die nicht innerhalb von Konsortien bereits tätig sind, müssen ihre Inhalte an die neuen Vorgaben anpassen. Mit den Lehrmittelherstellern ist ein Beispiel für einen Akteur genannt, der an der Peripherie des Schulsystems angesiedelt ist. Im Zusammenhang mit der Umsetzung von Bildungsstandards kommt aber gerade den Lehrmitteln eine wesentliche Mittlerfunktion zu, so dass dieser Akteur beispielhaft erwähnt wird, auch wenn er sich in seiner Handlungslogik stärker nach dem Wirtschaftssystem ausrichtet. Lehrmittelhersteller wie auch weitere Akteure an der Peripherie des Schulsystems wie beispielsweise Schulberater werden im Modell nicht ausdrücklich integriert.

12.2 Die Kumulationspunkte im Modell der Implementation

Das Feld der Implementationsforschung ist weit verzweigt und vielfältig. Während in eher theoretischen Zugängen teilweise offene oder sogar abschließende Kriterienlisten für erfolgreiche Implementation präsentiert werden, finden sich in der Empirie häufig spezifische Fallstudien, welche sich nur bedingt oder hypothetisch generalisieren lassen. Im Modell der Implementation, wie es hier entwickelt wird, lassen sich in Bezug

auf die Umsetzung von Bildungsstandards dennoch zentrale Aspekte ausmachen. Sie können zwar je für sich genommen weder als zwingend noch als hinreichend für gelingende Umsetzung gelten. Ihr Zusammenspiel jedoch ist für die Implementation relevant, ohne jedoch eine erfolgreiche Umsetzung zusichern zu können.

Der gezielte Einsatz einer Implementations*strategie* impliziert aber auf jeden Fall, dass hier eine systematische Unterstützung notwendig ist, bzw. dass ohne eine gezielte Strukturierung keine Umsetzung erfolgen würde oder nicht die gewünschten Effekte erzielt würden.

12.2.1 Systematische Qualitätssicherung und -entwicklung

Die veränderten Anforderungen im Schulsystem zwingen und zwingen die Schule zu bedeutsamen Umgestaltungen und Anpassungen. Dabei bezogen sich zahlreiche Entwicklungen der letzten Jahre (z.B. Qualitätsmanagement, Autonomie der Schule, Einführung von Schulleitungen) auf die Schule als eigenständiger Akteur, kantonal gesteuert durch Inputregulierungen. Im Zentrum des Modells der Implementation stehen deshalb die Einzelschule und ihre Bemühungen zur systematischen Qualitätssicherung und -entwicklung (QSE).

Im Gegensatz zur nationalen Steuerung und Entwicklung nationaler Eckwerte der Bildung kann sich die systematische Qualitätssicherung und -entwicklung auf der Ebene der Schule nicht nur auf Ergebnissen aus Stichproben im Rahmen eines nationalen Monitorings beziehen. Für die Arbeit in den Schulen werden schulgenaue Daten unumgänglich sein, weil Interventionsmöglichkeiten hier ansetzen. Ebenso wird der Vergleich mit vergleichbaren Schulen zentral sein, um eine objektivere Dateninterpretation vornehmen zu können (value added-Models, Differenzierung von Aspekten, die durch das Lernen in der Schule einen Einfluss auf die Leistung hat und Aspekte, die „externe“ Einflüsse umfassen). Für einen solchen Vergleich sind zusätzliche Angaben zu den Schülerinnen und Schülern und zur Schule notwendig (z.B. Zusammensetzung der Schülerschaft, Voraussetzungen der Schülerinnen und Schüler, sozioökonomische Herkunft der Schülerinnen und Schüler). Zudem bedingt das Aufzeigen von Entwicklungsverläufen Längsschnittuntersuchungen.

12.2.2 Akzeptanz der Neuerung durch die Lehrpersonen und hohe Kompetenzen

Davon ausgehend, dass letztlich alle Anstrengungen im Schulsystem zum Ziel haben, die Entwicklung und Leistung der Schülerinnen und Schüler zu fördern, erfolgt schließlich die Umsetzung der meisten Neuerungen innerhalb des Lehr-Lernprozesses und damit im Unterricht. Allein diese Tatsache veranschaulicht die hohe Bedeutung, die den Lehrpersonen zukommt, welche für die Steuerung dieses Lehr-Lernprozesses verantwortlich sind. Die Organisation pädagogischen Handelns kann nicht verordnet und reglementiert werden (vgl. Kapitel 6.3). Eine Umsetzung von Neuerungen muss deshalb überhaupt erst von den Lehrpersonen aktiv lanciert werden. Dazu sind verschiedene Voraussetzungen notwendig:

Können: Die Lehrpersonen müssen über die notwendigen Kompetenzen verfügen (fä-

hig sein), um eine Neuerung wirkungsvoll umsetzen zu können. Dazu gehören neben kontinuierlicher und praxisbezogener Weiterbildung auch Zeitgefäße zum Austausch innerhalb des Teams und eine entwicklungsorientierte interne Evaluation der Schule, die auch pädagogisch-didaktische Inhalte umfasst. Nicht nur das Wissen der individuellen Lehrperson sondern die Beziehungen in der Schule, die Akteurkonstellation im Team, sind bedeutsam für gelingende Veränderungen (Brüsemeister & Kussau, 2007b).

Wollen: Lehrpersonen bewältigen ihren Schulalltag mit professionellem Wissen und Erfahrungen des Unterrichtsalltags. Ihr Handeln basiert auf erfolgreichen, angewendeten Strategien. Jede Neuerung bedeutet eine Störung des vorhandenen Handlungsmusters. Doch ist Unterricht nicht determiniert. D. h. dass die Lehrpersonen Neuerungen auch teilweise umgehen können oder nur partiell übernehmen. In allen Fällen wird deutlich, dass mit den Veränderungen immer eine aktive Integrationsleistung der Lehrpersonen gefordert wird. Im Sinne der Implementation und damit der gezielten Steuerung der Umsetzung gilt es, diese aktive Integrationsleistung zu fördern. Die Akzeptanz von Neuerungen lässt sich einerseits mit transparenter Information und Kommunikation steigern (vgl. z.B. Jäger, 2004). Information erhöht die Wahrscheinlichkeit, dass der Nutzen einer Neuerung erkannt wird, was eine wesentliche Voraussetzung für die Akzeptanz ist. Darüber hinaus sind Rahmenbedingungen erforderlich, welche es den Lehrpersonen ermöglichen, Neuerungen in ihrem Unterricht einzuführen und in der Klasse und in der Schule zu etablieren. Akzeptanz beruht damit letztlich auf einem Angebots-Nutzen-Modell wie es für das Lernen überhaupt aufgezeigt werden kann (Fend, 2006). Es ist evident, dass Akzeptanz nicht verordnet werden kann. Dennoch kann mit Anreizen die Auseinandersetzung mit Neuerungen angeregt werden.

Sollen: Rahmenbedingungen können den Lehrpersonen Ressourcen für die Umsetzung des veränderten Verhaltens oder der veränderten Handlungspraxis zur Verfügung stellen. Zu den Unterstützungsleistungen können niederschwellige Weiterbildungsangebote zählen, sie können aber auch gesetzliche Vorgaben und Verbindlichkeiten betreffen, innerhalb derer sich die Lehrpersonen und Schulen weiter entwickeln sollen. Um trotz Vorgaben eine aktive Auseinandersetzung mit der Neuerung zu fördern, können Anreizsysteme eingesetzt werden. Im Lehrberuf werden diese allerdings bisher wenig eingesetzt. Bedeutsam ist ebenfalls die Klärung der einzelnen Rollen der Akteure innerhalb des Schulteams. Die Sichtweise auf die Institution ist zentral. Rahmenbedingungen und Regelungen müssen nicht nur einschränken, sondern können ebenso den Handlungsspielraum der Akteure bezeichnen.

12.2.3 Guter Unterricht

Die Kompetenzen der Lehrpersonen zeigen sich in der konkreten Unterrichtsgestaltung. Dieser kommt auch bei der Umsetzung von HarMoS eine hohe Bedeutung zu. Es handelt sich hier nicht nur um eine methodisch-didaktische Anpassung des Unterrichts, sondern um eine grundlegende Veränderung und Ausrichtung auf ziel- und kompetenzorientiertes Lehren und Lernen wie es bis anhin mit Lehrplan und Lehrmitteln weniger unabdingbar war und unterstützt wurde. Kompetenzorientiertes Lehren tangiert damit nicht nur das didaktische Set des Unterrichts, sondern nimmt auch Einfluss auf

die Inhalte und das Verständnis von erfolgreichem Unterricht und Verstehen. Den Aufgabenstellungen, die selbständiges Lernen fördern, der Kompetenzentwicklung und nicht ausschließlich dem Trainieren von Fertigkeiten, wird künftig höhere Beachtung im Unterricht geschenkt werden.

Mit dem Aspekt des guten Unterrichts ist die Implementationsfrage in ihrem Kern tangiert: Wie erreichen Reformen den Unterricht, (wie) ist Unterricht überhaupt steuerbar?

12.2.4 Hervorragende Bildungsstandards

Gute Bildungsstandards sind die Voraussetzung für die Akzeptanz bei den Lehrpersonen und damit auch für den Einsatz von Bildungsstandards in den Schulen. Sie sollen für die Akteure in der Praxis einen Mehrwert bieten. Mit der Entwicklung von Kompetenzmodellen als Grundlage der Bildungsstandards werden hohe Anforderungen gestellt. Sie sollen die Transparenz erhöhen, der Komplexität der einzelnen Fächer gerecht werden und gleichzeitig durch eine einfache Lesbarkeit einen hohen Orientierungswert bieten. Inwieweit die einzelnen Kompetenzmodelle einheitlich sein müssen, wurde im Beirat kontrovers diskutiert⁸⁷.

Mit der Forderung nach inhaltlicher Exzellenz kommt der Wissenschaft eine eigenständige Rolle zu, die nicht in der Auftragsforschung verschwindet. Gerade im Projekt HarmoS nimmt die Wissenschaft DIE entscheidende Rolle ein, ist sie es doch, die nicht nur die Kompetenzmodelle als Grundlage jeglichen Lernens entwickelt, sondern ebenso auch die inhaltliche Festlegung bestimmt. Im Gegensatz zur Suisse romande wird der Lehrplan der Deutschschweiz auf der Grundlage der Kompetenzmodelle entwickelt. Es ist anzunehmen, dass gerade diese Herausforderung ein Grund für das Interesse der verschiedenen Konsortien war, einen entsprechenden Auftrag zu bekommen. Großmehrheitlich sind es denn auch die Forschungsbereiche der Pädagogischen Hochschulen, welche den Auftrag erhielten.

Dieselben Institutionen also, die die inhaltliche Setzung der Kompetenzmodelle vornehmen, sind anschließend auch für die Verbreitung der Kompetenzmodelle über die Ausbildungen zuständig. (vgl. Hinweise von Herrn Jans). Die Pädagogischen Hochschulen sind somit bei der Inputsetzung, wie auch bei der Prozessbegleitung zentral, ohne jedoch eine politische Verantwortung übernehmen zu müssen. Vielmehr ergibt sich daraus für die Pädagogischen Hochschulen in ihrem Positionierungskampf innerhalb der tertiären Institutionen, die Möglichkeit der fachlichen Profilierung.

12.2.5 Strategische, koordinierte und konsequente Begleitung der Implementation durch die zentrale Ebene

Die Umsetzung von Bildungsstandards betrifft verschiedene Akteure und greift in unterschiedliche Bereiche des Schulsystems ein. Einerseits erfolgen Entwicklungen nicht einem stringenten eindimensionalen Zeitplan und andererseits verlaufen die Neuerungen auf unterschiedlichen Niveaus ab (z.B. Gesetzesänderungen, Information von

⁸⁷ Die Ungewissheit diesbezüglich wird im Gespräch mit Herrn Amstutz deutlich. Er bezeichnet nicht funktionierende Kompetenzmodelle als worst case-Szenario.

Lehrpersonen, Entwicklung von Unterstützungsmaterialien in der Schule, Weiterbildung von Lehrpersonen oder ganzen Schulteams usw.).

Die Makroebene muss hier die Verantwortung für das Alignment übernehmen, da sie die Finanz- und Gestaltungsmacht inne hat. Der Begriff des Alignment wird zunehmend – auch uneinheitlich – genutzt. Im Folgenden bezieht sich das Alignment auf die zeitliche Koordination der Entwicklungen und die Funktion der einzelnen Komponenten einerseits (Steuerungsaspekt), aber auch auf die Verantwortung, dass die entstehenden und entstandenen Produkte inhaltlich aufeinander abgestimmt sind (inhaltlicher Aspekt). Das Alignment ist eine wichtige Gelingensbedingung. Den Akteuren der zentralen Ebene muss es gelingen, die einzelnen Entwicklungen und Produkte so zu koordinieren, dass die Absichten für alle Akteure ersichtlich und die Ziele realistisch sind.

Abbildung 12.3 ergänzt das Modell der Implementation mit den Gelingensbedingungen der Umsetzung, wie sie in Kapitel 12.2.1 bis 12.2.5 beschrieben wurden.

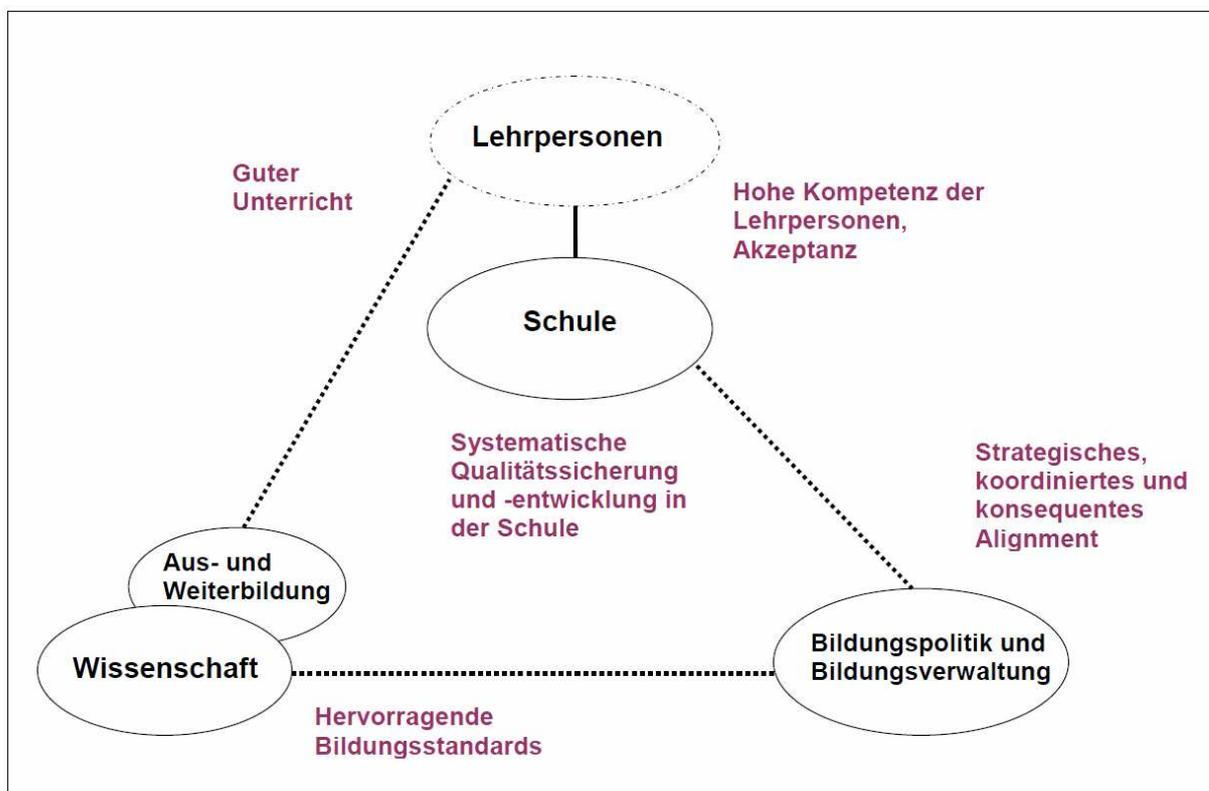


Abbildung 12.3: Gelingensbedingungen

12.3 Erkenntnisse aus der die Implementation von Bildungsstandards in anderen Ländern

Durch das Bildungsmonitoring gewinnt die Bildungspolitik an Steuerungsmacht. In allen beschriebenen Ländern wurden Standards eingeführt, um mehr über die Leistungen der Schülerinnen und Schüler zu wissen und diese letztlich auch zu verbessern. Die Bildungspolitik ist deshalb auch ein wichtiger Akteur in der Umsetzung von Bildungsstandards.

Gerade in den USA mit unterschiedlichen Formulierungen von Standards wird deutlich, dass die fehlende Kohärenz und die Menge an Standards ein „teaching to the test“ verstärken können. Vielmehr müssen die Standards im gesamten Lernfeld positioniert werden können. Gute Kompetenzmodelle leisten diese notwendige Verortung.

Kann die Überprüfung der Standards zur Förderplanung der Schülerinnen und Schüler genutzt werden, ist die Akzeptanz bei den Lehrpersonen höher (vgl. z.B. Finnland). Wird beachtet, wie entscheidend die Akzeptanz der Lehrpersonen ist, wird auch deutlich, dass der Qualität der Standards eine hohe Bedeutung geschenkt werden muss.

In allen beschriebenen Ländern konnte aufgezeigt werden, wie wichtig eine längerfristige Zeitplanung, eine gesamtheitliche Planung und ein gutes Alignment sind.

12.4 Die Aufgaben der Akteure der zentralen Ebene im Umsetzungsprozess

Leistungen der Schülerinnen und Schüler können verbessert werden, wenn sie in der Schule möglichst gut lernen. Die auf den ersten Blick trivial anmutende Aussage macht offensichtlich, was in der ganzen bildungspolitischen Diskussion manchmal zu verschwinden scheint, implizit aber in allen Bestrebungen drin steckt: Was erreicht die Lehrperson mit den ihr anvertrauten Schülerinnen und Schülern? Wie effizient und wie effektiv lernen die Schülerinnen und Schüler? Entspricht das, was sie lernen, dem, ihnen unter den gegebenen individuellen Voraussetzungen, maximal Möglichen und lernen sie das Richtige?

Trotz des Bewusstseins des Kerngeschäfts der Lehrpersonen ist die Initiierung von Neuerungen häufig ein auf der zentralen Ebene lanciertes Vorgehen, welches bildungspolitisch erwünscht oder eingefordert wird, bzw. im bildungspolitischen Kontext zu einem bedeutsamen Thema werden soll. Je nach Staatsform verläuft die Themensetzung in den europäischen Ländern unterschiedlich. Der Bedarf an zunehmend outputorientierter Steuerung und dem Wissen über die Leistungen der Schule sind jedoch in den letzten drei Dekaden in allen westlichen Ländern beobachtbar (vgl. Kapitel 10, S. 88ff). Bildungsstandards in verschiedenen Formen und Verbindlichkeiten wurden eingeführt, deren Einführung teilweise auch evaluiert, die Verfahren angepasst und laufend verändert.

In allen in der vorliegenden Arbeit präsentierten Ländern nimmt die Einzelschule eine wichtige Position ein. Ebenso ist die hohe Qualität der Standards eine Bedingung für die Umsetzung von Bildungsstandards. Als dritter wesentlicher Punkt gilt die strategische, konsequente und koordinierte Implementation der Bildungsstandards, wie die Ergebnisse aus der Implementationsforschung zeigen. Diese drei Bedingungen sollen zu einer hohen Akzeptanz und hohen Kompetenz der Lehrpersonen führen, welche die neue, zielorientierte und auf den Bildungsstandards beruhende Lehrstrategie umsetzen soll, bzw. an ihre bisherige Unterrichtspraxis anknüpfen soll.

Ohne die Relevanz der Qualität der Bildungsstandards oder der Schulentwicklung zu schmälern wird im Folgenden der Blick auf die strategische, koordinierte und konsequente Implementation der Bildungsstandards auf der zentralen Ebene gerichtet. Aufgrund der Implementationsforschung zu Bildungsstandards lassen sich diese Aspekte weiter differenzieren.

12.4.1 Finanzierungs- und Entscheidungsmacht

Die Umsetzung der Bildungsstandards erfolgt nicht ausschließlich innerhalb des Bildungssystems. Vielmehr ist ein bildungspolitischer Diskurs damit verbunden. Die Schule als Leistungserbringerin soll öffentlich Rechenschaft ablegen über die Zielerreichung. Die Transparenz soll das Vertrauen in die öffentliche Schule stärken. Die Definitionsmacht über die zu erreichenden Mindestziele bleibt bei der bildungspolitischen Instanz. Will die Bildungspolitik die Erträge des Schulsystems längerfristig stärken, ist auch eine längerfristige finanzielle Unterstützung notwendig. Die Politik muss sich zu den laufenden Entwicklungen bekennen und bereit sein, auch zeitlich verzögerte Wirkungsnachweise in Kauf zu nehmen.

12.4.2 Gesetz und Regeln

Auf der Grundlage des Bildungsartikels und des HarmoS-Konkordats sollen erstmals gesamtschweizerische Regelungen im Bereich der obligatorischen Schule nicht nur in Form von Empfehlungen vorgegeben, sondern auch verbindlich durchgesetzt werden. Die neue Steuerungsstruktur, die sich an Zielvorgaben orientiert und entsprechend auch das Controlling beinhalten muss, ist neu für das Schulsystem. Insbesondere das Controlling ist deshalb mit Aufwand und Unsicherheit verbunden. Vor allem auf kantonaler Ebene kann die Umsetzung des HarmoS-Konkordats zu zahlreichen Gesetzes- und Verordnungsanpassungen führen. Sie müssen zwingend kompatibel sein mit dem Konkordat. Durch die Stärkung der Sprachregion wird hier zudem eine neue Ebene geschaffen, die ebenfalls Eckwerte festlegen wird. Es gilt ein Subsidiaritätsprinzip, welches nun aber nicht darauf aufbaut, dass zu bestehenden kantonalen Regelungen auf der nächsthöheren Ebene allgemeingültige Eckwerte festgelegt werden, sondern die jeweils untere Ebene differenziert die vorhandenen Regelungen nach ihren Bedürfnissen und Möglichkeiten aus. Verbunden ist damit auch eine zeitliche Verzögerung, die ein Vakuum schaffen kann, welches gerade für Lehrpersonen große Unsicherheiten bedeuten kann.

12.4.3 Zeit

Die Entwicklungen in den einzelnen Kantonen – geprägt durch den starken Föderalismus – haben im Bereich der Bildung lange Traditionen und eigenständige Schwerpunktsetzungen ermöglicht. Während beispielsweise in einigen Kantonen die externe Schulevaluation bereits seit längerer Zeit etabliert ist (z.B. Kanton Luzern), wird sie anderen Kantonen – mitunter in den Nachbarkantonen (z.B. Kanton Zug) – erst aufgebaut. Ebenso werden standardisierte Leistungstests ganz unterschiedlich eingesetzt und auch die Ergebnisse nicht in einheitlicher Form analysiert oder für Monitoringzwecke genutzt. Eine nationale Einführung von Bildungsstandards und entsprechend auch von Referenztests wird nie in allen Kantonen zeitlich gleich angemessen sein können. Insbesondere deshalb lässt sich die zeitliche Dimension unter vier Aspekten betrachten.

1. **Basisstandards und Referenztests:** Zeitliche Abstimmung der auf nationaler Ebene laufenden Entwicklungen zur Umsetzung von Basisstandards und der Entwicklung von Referenztests auf sprachregionaler Ebene. Es ist beispielsweise darauf zu achten, dass die Schulen nicht durch eine „Über-testerei“ zu einem „teaching to the test“ gezwungen oder dass für Monitoringzwecke nicht immer dieselben Schülerinnen und Schüler und Lehrpersonen erfasst werden.
2. **Umsetzung:** Auf kantonaler Ebene müssen „Umsetzungsfahrpläne“ entwickelt werden, die an die kantonalen oder kommunalen Entwicklungen anknüpfen können.
3. Abstimmen der „**Folge- und Nebenprodukten**“ wie Lehrmittel, Instrumente zur Förderplanung usw.
4. **Umsetzung:** Entwicklungen brauchen Zeit. Es dürfen keine zu raschen Veränderungsprozesse verlangt werden, da diese eine Umsetzung nur gefährden würden. Es braucht eine langfristige Strategie, worin die Umsetzung von Bildungsstandards (nur) einen Teil ausmacht. Zudem lassen sich auch Wirkungen erst nach einer Konsolidierung überhaupt erst nachweisen.

12.4.4 Beziehung und Information

Vor allem auch aus Umsetzungsprojekten anderer Länder wird die Information der Beteiligten immer wieder als bedeutsamer Aspekt der Akzeptanz geschildert. Ungewissheiten machen Angst. Gerade im schweizerischen Kontext, wo die Diskussion über die Akteure des Bildungswesens hinausreicht, ist eine breite Information wichtig. Doch sollte nicht vergessen werden, dass die direkt Betroffenen auf andere und detailliertere Informationen über das Projekt angewiesen sind. Die skeptisch-kritische Haltung der Lehrpersonen muss berücksichtigt werden. Einerseits sollen gute, ausgearbeitete Produkte präsentiert werden, weil diese ansonsten von den Praktikerinnen und Praktikern zurückgewiesen werden. Andererseits aber soll der prozessförmige Ablauf der Entwicklungen verdeutlicht werden, damit auch verstanden werden kann, weshalb keine „fertigen“ Produkte bereits jetzt vorliegen können und dennoch die Lehrpersonen nicht aus dem Entwicklungsprozess ausgeschlossen werden. Diesem Spagat der Herausforderungen wird in HarmoS eher mit Zurückhaltung begegnet. Die Bildungsstandards und Basisstandards werden in Bezug mit dem Lehrplans gestellt, was sie zwar einerseits klar in einen praxisbezogenen Kontext setzt, aber auf der anderen Seite, die Besonderheit der auf Kompetenzmodellen basierende, empirisch überprüfbare Basisstandards in den Hintergrund rückt.

Das Spannungsfeld zwischen Makroebene und Mikroebene wird mit HarmoS eher geschürt, wird doch hier eindeutig eine top-down-Umsetzung vorgenommen, welche – da es sich um ein nationales Projekt handelt (und damit die Auftraggeber noch weiter von der Praxis weg zu sein scheinen) – im Gegensatz zu kantonalen Neuerungen noch verstärkt als aufoktroiert wahrgenommen werden könnte.

Eine weitere Schwierigkeit ergibt sich aus der Verworrenheit der Themen, die allesamt im HarmoS-Konkordat integriert sind. Es laufen verschiedene Vernehmlassungen, teil-

weise parallel zueinander, mit teilweise überschneidenden Adressatengruppen.

12.4.5 Inhalt

Das Alignment, das darin besteht, die parallel laufenden Entwicklungen zu koordinieren und positionieren, bzw. ein „in die Reihe bringen“ von Instrumenten, laufenden Entwicklungen, Regelungen, und dem Zusammenspiel zwischen den Akteuren zu gewährleisten, muss ganz wesentlich auch auf die Inhalte bezogen sein. Die Kompetenzmodelle, welche als Basis für weitere Instrumente dienen sollen, müssen zum einen unter sich kohärent sein, zum anderen aber auch zwischen den Instrumenten inhaltliche Validität beweisen. Dies gilt insbesondere auch für Referenztests, die auf sprachregionaler Ebene entwickelt werden sollen. Die Kompatibilität von Lehrplan, Basisstandards und Lehrmitteln muss gesichert sein. Bedeutsam ist bei einer Beurteilung der Kompatibilität auch der Abstraktionsgrad formulierter Standards. Je abstrakter diese sind, desto höher ist der Aufwand einer intermediären Übersetzung und desto „fehleranfällig“ ist diese (Marzano, 1997).

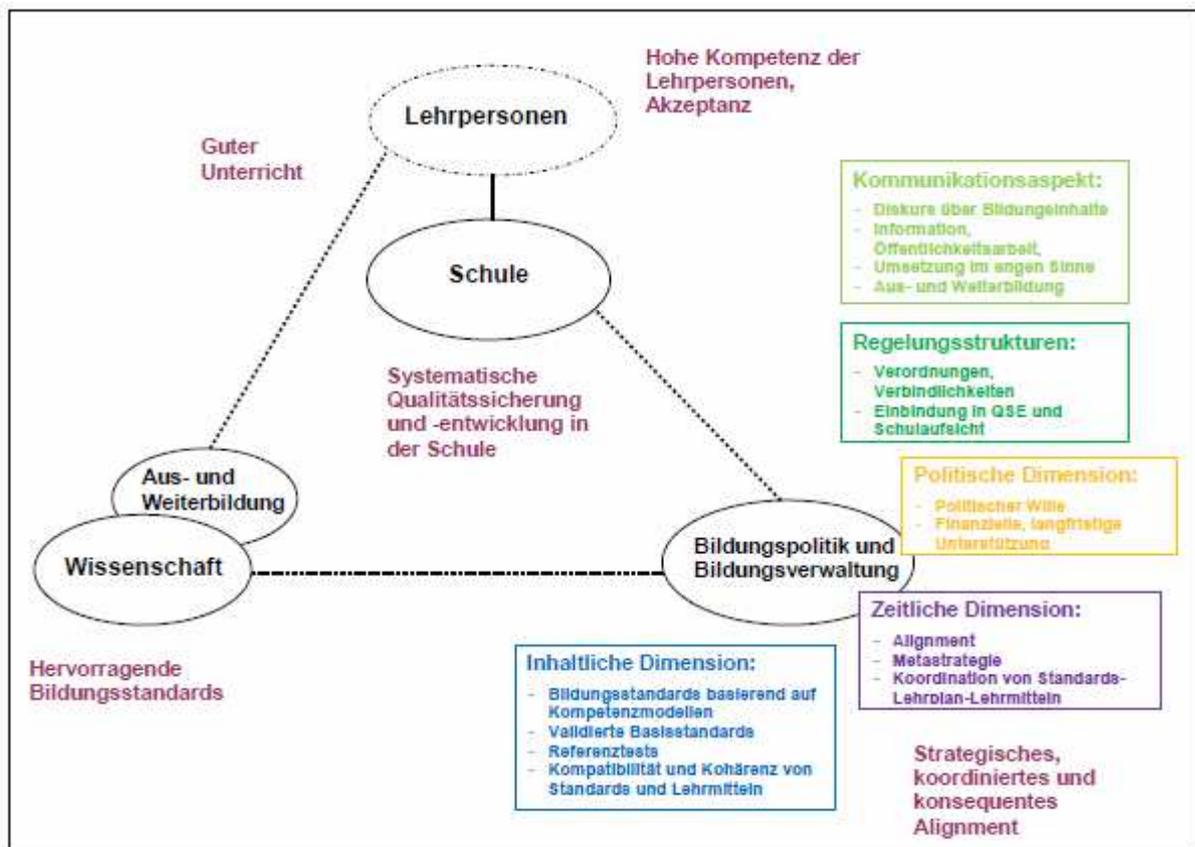


Abbildung 12.4: Kriterien zur Umsetzung auf der zentralen Ebene

12.4.6 Das Zusammenspiel oder Fazit

Die einzelnen Faktoren im Modell sind nicht unabhängig voneinander. Nur wenn Lehrpersonen einen Nutzen in Basisstandards und standardisierten Tests auf Basis der Kompetenzmodelle sehen und sie von deren Qualität überzeugt sind, werden sie diese

auch akzeptieren und bereit sein, sie in ihrem Unterricht zu integrieren. Die bis anhin stark summative Ausrichtung von Referenztests (Maier, 2008a) muss sich verändern hin zu kompetenzorientiertem Lehren und Lernen. Umgang mit standardisierten Daten und mit Kompetenzmodellen sowie deren Nutzung zur Förderung der Schülerinnen und Schüler muss ein Bestandteil der Schulkultur werden. Dazu ist eine Verankerung von Bildungsstandards in der Schulqualitätsentwicklung und -sicherung notwendig. Der Wechsel zu verstärkt kompetenzorientiertem Lehren braucht Zeit und Unterstützung. Diese Ressourcen müssen den Schulen und den Lehrpersonen zugestanden werden.

Bezogen auf das Modell lässt sich auch sagen: Nicht die einzelnen Punkte sind entscheidend, sondern gerade die Verbindungen zwischen den Punkten. Denn weder hervorragende Bildungsstandards oder eine Vielzahl erhobener Daten, noch innovative Lehrpersonen oder realisierbare Bildungsplanungsarbeiten allein reichen aus, um eine Umsetzung von Bildungsstandards sicher zu stellen (vgl. auch Altrichter, 2008). Umsetzung heißt also gerade, dass die einzelnen Komponenten gezielt und bewusst miteinander verbunden werden müssen, denn die Kombination ist Voraussetzung für jede Implementationsbemühung. Umsetzung bedeutet aber auch, dass die verschiedenen Komponenten in realistische Teilprozesse operationalisiert werden müssen. Nicht für alle betroffenen Akteure bedeutet diese Rekontextualisierung der Neuerung den gleichen Vorgang oder denselben Aufwand.

Letztlich schwierig bleibt es, die Frage zu beantworten, wann die Umsetzung von Bildungsstandards erfolgreich abgeschlossen ist. Die Antwort ist abhängig davon, welche Kriterien für eine gelungene Implementation hinzugezogen werden. Nur schon innerhalb des Schulsystems dürften das je nach Akteur sehr unterschiedliche sein.

Teil 2: Empirie

13. Entwicklung und Umsetzung von Bildungsstandards

In den vorangegangenen Kapiteln wurde ein Modell der Implementation entwickelt. Dieses basiert auf drei Zugängen: Einerseits wurde Bezug genommen auf die Sichtweisen der Governance auf die Koordination der beteiligten Akteure, auf Ergebnisse aus der Implementationsforschung und auf Erfahrungen aus der Implementation von Bildungsstandards in anderen Ländern. Im folgenden zweiten, empirischen Teil der Arbeit wird nun wieder fokussiert auf „den konkreten Fall“, die Entwicklung und Umsetzung von Bildungsstandards im Rahmen des Projekts HarmoS.

Der empirische Teil bezieht sich auf die Gespräche mit den Mitgliedern des Beirats im Projekt HarmoS. Der Beirat ist Bestandteil der Projektorganisation (vgl. Kapitel 7). Die Bildung eines Beirats, seine Zusammensetzung sowie sein Auftrag sind im Projektverlauf festgelegt. Die Mitglieder sind legitimiert, sich aktiv an der Projektentwicklung zu beteiligen. In Gesprächen haben die Mitglieder ihre Ansichten zu Bildungsstandards und deren Umsetzung dargelegt. Mittels Grounded Theory, die sich für offene Fragestellungen und vorrangig in der Erforschung und Beschreibung von Alltag und Lebenswelten eignet (Steinke, 1999), wurden die relevanten Kernkategorien herausgearbeitet und zu Hypothesen verdichtet. In Kapitel 13 wird die Untersuchungseinheit beschrieben und das empirische Vorgehen aufgezeigt. Im zweiten Kapitel folgt die Darstellung der aus den Gesprächen generierten Hypothesen.

13.1 Der Beirat

13.1.1 Die Untersuchungseinheit

Für die Dauer der Entwicklung der Kompetenzmodelle wurde ein Begleitgremium – der Beirat HarmoS – eingesetzt. Ihm gehören Vertreterinnen und Vertreter der Regionen, der schweizerischen Lehrerverbände und eine Vertretung der Schweizerischen Koordinationsstelle für Bildungsforschung (SKBF) an. Ebenso nimmt der Projektleiter mit beratender Stimme Einsitz im Beirat. Die 12 Mitglieder wurden aufgrund einer Nomination ihrer Region oder ihres Gremiums in den Beirat gewählt.

Die Aufgabe der Mitglieder besteht darin, die Projektleitung in wissenschaftlichen, methodologischen und praktischen Fragen, welche sich durch die Entwicklung und Implementierung von Bildungsstandards ergeben, zu beraten (EDK, Oktober 2004). Die Auswahl der Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartner erfolgte aufgrund eines theoretisch begründeten Samplings innerhalb einer vorab festgelegten Gruppe (Brüsemester, 2000). Es wurde in einer ersten Auswahl darauf geachtet, sowohl verschiedene Regionen sowie unterschiedliche Funktionen angemessen zu berücksichtigen. In dieser ersten Runde wurden sechs Mitglieder des Beirats im Juni 2007 für ein Gespräch angefragt. Die Mitglieder erhielten vorgängig ein Abstract des Forschungsvorhabens und brauchten sich für die Gespräche nicht weiter vorzubereiten. Alle sechs

angefragten Personen erklärten sich für ein Gespräch bereit. Die Interviews fanden im Juli 2007 jeweils in den Büros der Teilnehmenden statt und dauerten jeweils rund eine Stunde. Alle zeigten sich an der Untersuchung interessiert. Deutlich wurde zudem, dass alle Befragten routiniert sind in dieser Art der Befragung. Die meisten Fragen, bzw. angesprochenen Themenbereiche, waren nicht überraschend und konnten meist spontan beantwortet werden. Eine erste Durchsicht der Gespräche verwies jedoch auch bereits auf die heterogene Zusammensetzung des Gremiums und die unterschiedlichen Einschätzungen der Gesprächspartnerinnen und -partnern im Hinblick auf die Umsetzung von Bildungsstandards.

Vom ursprünglichen Vorhaben, auch mit Schulleitenden Gespräche zu führen, musste abgesehen werden. Das eher zurückhaltende Kommunikationskonzept von HarmoS informierte zwar an einigen Großveranstaltungen über das Vorhaben, erreichte damit aber keine breite Auseinandersetzung auf der Ebene der Schule. Solange die Kompetenzmodelle nicht mindestens in einer ersten Version vorliegen, wollte man dies auch nicht forcieren, davon ausgehend, dass die Diskussion über etwas noch Unbekanntes mehr Unsicherheiten und Ängste auslösen würde, als die Auseinandersetzung und auch Kritikmöglichkeit an vorhandenen Kompetenzmodellen es ermöglichen würde. Entsprechend war bei der Suche nach Schulleitenden, die über ihre Vorstellungen einer gelingenden Implementation Auskunft geben könnten, auch wenig Bereitschaft vorhanden. Die Absagen erfolgten mehrheitlich mit der Begründung, dass sie sich zurzeit noch kaum mit Fragen rund um Bildungsstandards befassen. Dies unter anderem auch deshalb, weil sie mit internen Schulentwicklungsprojekten stark belastet wären.

Im Projektverlauf, insbesondere an der Diskussion der ersten Entwürfe der Kompetenzmodelle an einer Retraite des Beirats im Januar 2008⁸⁸ wurde zudem deutlich, dass auch innerhalb des Beirats Unklarheit darüber herrscht, wie die Lehrpersonen und Schulleitenden konkret mit diesen Kompetenzmodellen künftig arbeiten sollen. Während für einzelne Mitglieder des Beirats klar ist, dass diese in die Hand der Lehrpersonen gehören und ein Instrument für ihre Unterrichtsplanung bilden müssen, vertreten andere Mitglieder die Ansicht, dass die Kompetenzmodelle lediglich die wissenschaftliche Basis sind, auf denen Lehrmittel und Unterrichtsmaterialien aufbauen. Kompetenzmodelle wären damit nur indirekt für die Lehrperson relevant. Eine Fokussierung zugunsten einer vertieften Analyse der Handlungs- und Deutungsmuster der Mitglieder des Beirats erschien aus diesem Grund folgerichtig. Auf Gespräche mit Schulleitenden wurde daraufhin verzichtet. Drei bereits durchgeführte Gespräche wurden analysiert, sind in dieser Arbeit aber nicht Gegenstand der Untersuchung.

Im Hinblick auf eine maximale Variationsbreite (Glaser & Strauß, 2005) erfolgte jedoch eine Ausweitung der primären Untersuchungseinheit innerhalb des Beirats HarmoS. Um eine bessere regionale Abdeckung – auch sprachübergreifend – zu erreichen, erfolgte im April 2008 die Anfrage bei drei weiteren Mitgliedern des Beirats. Die Gespräche konnten im Juni 2008 durchgeführt werden. Aufgrund der Beobachtungen an der Retraite kann davon ausgegangen werden, dass damit eine theoretische Sättigung der

⁸⁸ Neben den regelmässigen Sitzungen des Beirats (von Anfang 2004 bis Ende 2008 insgesamt 25 Sitzungen) fanden im Januar und im Dezember 2008 zwei je zweitägige Retraiten statt. An diesen Treffen wurden die Kompetenzmodelle von Mitgliedern der Konsortien präsentiert und anschliessend im Beirat eingehend diskutiert. Die Einladung zu diesen Retraiten war für die Autorin eine einmalige Gelegenheit, die befragten Personen auch innerhalb der Gruppe zu beobachten und einen direkten Einblick in die Arbeitsweise des Beirats zu erhalten.

Untersuchungseinheit gelungen ist. Es konnte sowohl der Projektleiter, der Präsident des Beirats, Vertretungen aus allen Regionen, des Lehrerverbands sowie der Bildungsforschung berücksichtigt werden.

Für die Auswertung und Ergebnisdarstellung wurde die größtmögliche Wahrung der Anonymität angestrebt. Alle interviewten Personen hatten zudem vorgängig Einsicht in die Arbeit und haben ihr Einverständnis für den Abdruck der zitierten Stellen gegeben. Ihre begründeten Hinweise und kritischen Anmerkungen konnten berücksichtigt werden.

13.1.2 Die Aufgabe des Beirats

In vielen Projekten auf nationaler Ebene (entsprechende Gruppen gibt es auch auf kantonaler Ebene) werden begleitende Gremien eingesetzt. Sie übernehmen dabei drei Aufgaben: Information (folglich auch Informantenfunktion), Validierung (Feedback- und Begutachterfunktion), Mitverantwortung (Initialfunktion).

Die Mitglieder erhalten Vorabinformationen aus erster Hand. Sie sind für die Weiterleitung oder für die entsprechende Wahrung der Vertraulichkeit der Informationen in ihren Regionen oder Kantonen zuständig. Durch den ausgeprägten Föderalismus und die unterschiedlich stark untereinander koordinierenden Sprachregionen ergeben sich aber durchaus Ungleichheiten in der Informationsfülle in einzelnen Kantonen. Während Vertreter aus Kantonsverwaltungen ihren Kanton teilweise sogar informell informieren können, kann das bei sprachregionalen Vertretern nur durch spezielle Sitzungen oder Mailverteiler an ausgewählte Personen geschehen. Eine in allen Kantonen gleiche Information kann nicht gewährleistet werden. Aufgrund der unterschiedlichen Größe der Kantone und ihren entsprechend unterschiedlichen Ressourcen wird dies aber auch nicht als zwingend erachtet. Dennoch ist nicht zu übersehen, dass mit dem Einsitz im Beirat Vorteile einher gehen können. Die kantonale Sichtweise kann verstärkt eingebracht werden⁸⁹.

Die Mitglieder des Beirats prüfen den Projektverlauf und können ihre Kritik und Bedenken einbringen. Ihre Zustimmungen und Anmerkungen dienen der Legitimation des Projekts und bedeuten damit eine formative Kontrolle der Arbeit des Projektverantwortlichen. Die Aufgabe des Beirats – in der Funktion der kantonalen Vertretung – ist es, sicherzustellen, dass der Projektverlauf den regionalen oder kantonalen Besonderheiten nicht widerspricht.

Durch die Möglichkeit der Stellungnahme zum Projektverlauf übernehmen die Mitglieder auch Verantwortung für das Projekt. Es lässt sich nicht im Nachhinein sagen, man hätte es ja nicht gewusst. In kantonalen Projekten ist gerade die Fokussierung auf diese Funktion in Beiräten bedeutsam. Die Mitglieder des Beirats, welche vor allem die verschiedenen – dem Projekt nahestehenden – Institutionen vertreten, sollen angemessen in das Projekt involviert und konsultativ in den Projektverlauf eingebunden werden. Problematisch kann in dieser Konstellation jedoch sein, dass die Teilnehmen-

⁸⁹ Im Koordinationsstab HarmoS (Kosta), der anschliessend an den Beirat einberufen wurde, nehmen regionale Vertreter Einsitz. Vier Mandate konnten an nicht genauer bestimmte Vertreterinnen und Vertreter vergeben werden, wenn es für das Projekt wichtig erschien. Aus den Kantonen Zürich und Bern sind nun je zwei Mitglieder für den Kosta bestätigt.

den meist keine Entscheidungsbefugnis haben. Der Beirat kann lediglich Empfehlungen zuhanden der EDK abgeben. Auch wird in den Gesprächen deutlich, dass durch die Einbindung in das Projekt nicht zwingend eine höhere Loyalität einhergeht. Die Sitzungen des Beirats sind auf Konsens ausgerichtet. Die Mitglieder einigen sich in deren Verlauf über die nächsten Schritte, oder Vorschläge, die der EDK unterbreitet werden. Die Abstimmungsprozesse innerhalb des Beirats sind jedoch nicht Gegenstand dieser Arbeit.

13.1.3 Experten und Funktionseleiten

Wie der Name dieses Gremiums es bereits assoziiert, ist die vordringliche Aufgabe der Gruppe eine beratende und schließt damit implizit die Anforderung an die Nominierten mit ein, mit ihrem Wissen etwas zu einem positiven Projektverlauf beizutragen. In ihrer Rolle nehmen die Mitglieder damit einen Status eines Experten *und* eines Funktionsträger ein.

Der Begriff des Experten ist nicht eindeutig definiert. Im Gegenteil ist es so, dass jede sozialwissenschaftliche Theorietradition ihre eigenen Begriffe und Kategorien entwickelt. So finden sich auch verschiedenste Bezeichnungen für die wenigen, ausgezeichneten Personen, die in einen bestimmten Fachbereich über besonderes Wissen oder Können verfügen wie beispielsweise Experten, Berater, Spezialisten, Elite usw. (Mieg & Brunner, 2004). In den 50er und 60er Jahren konnte sich die Eliteforschung zunehmend etablieren und an die wissenschaftliche Beratung der Politik und die Implementationsforschung anschließen.

Zusammengefasst geht es hierbei um Untersuchungen, wie wirtschaftliche und politische Eliten, Experten und Funktionäre als Wissenslieferanten mit Macht zur Problemdefinition und -bewältigung, unter Hinweis auf sogenannte Sachzwänge, den Werte- und Handlungsspielraum demokratischer politischer Gestaltung beeinflussen. (Mieg & Brunner, 2004, S. 201)

Diese wissenssoziologische Richtung unterscheidet sich deutlich von der Definition von Experten in anderen Fachbereichen⁹⁰. In der Definition von Mieg verweisen Experten auf eine Rolle, die sich erst in der Interaktion überhaupt zeigt. Das Spezialwissen muss kommunikationsfähig und anschlussfähig sein (Mieg, 1994). Was als Spezialwissen gilt, wird sozial ausgehandelt. Die Expertenzuschreibung variiert je nach sozialem Kontext und bleibt entsprechend relational. Sie ist kontextrelativ. Das heißt, dass je nach Thema in einer Interaktionssituation verschiedene Personen Experten für ein bestimmtes Fachgebiet sein können. Auch Littig (2008) verweist auf den Zuschreibungsprozess, der einen Experten zum Experten macht. In Abgrenzung zum Spezialisten⁹¹ ist der Experte eine Person, der über berufsbezogenes Spezialwissen und zudem auch über eine gewisse Macht verfügt (ebenda). Ebenso bezieht sich Walter (1994) bei der

⁹⁰ Mit dem Begriff des Experten wird nicht auf die kognitionspsychologische Sichtweise der Expertisenforschung (z.B. Mieg & Brunner, 2004 oder Reusser et al., 1994) Bezug genommen. Diese Sichtweise und die soziologische Expertisenforschung haben sich bisher kaum gegenseitig zur Kenntnis genommen (Mieg & Brunner, 2004).

⁹¹ Experte vs. Spezialist: Spezialist braucht für SICH besonderes Wissen für die Ausübung SEINER Arbeit, er muss nicht zwingend wissen, was andere Spezialisten können. Experten verfügen über ein besonderes Wissen über einen bestimmten Bereich, sie werden von Nicht-Experten konsultiert (Hitzler, 1994, 26).

Definition des Experten auf dessen Eingebundenheit in einen bestimmten beruflichen Kontext. Seine Erfahrungen und sein Expertenwissen hat der Experte in Organisationen und Institutionen entwickelt⁹². Zuständigkeiten und Tätigkeiten der institutionell eingebundenen Experten und ihre daraus gewonnenen Erfahrungen und Wissensbestände stehen im Zentrum des Interesses. Walter (1994) beschreibt diese spezifische Sichtweise als Positionierung zwischen zwei Polen: einerseits das Wissen über die Institution mit deren formellen Regeln und andererseits das persönliche Erleben und die eigene Erfahrungen. Littig differenziert im Kontext der Experten den Machtbegriff noch weiter in Gestaltungsmacht und Deutungsmacht. Danach können Personen voneinander unterschieden werden, die einerseits Entscheidungen treffen und durchsetzen können – sie verfügen über eine hohe Gestaltungsmacht – und solchen, die Begriffe, Konzepte oder Relevanzen für Entscheidungsprozesse bereitstellen und damit über eine hohe Deutungsmacht verfügen. Littig bezeichnet zudem diejenigen Experten, die häufig aufgrund ihres Spezialwissens über eine hohe Deutungsmacht verfügen als Eliten. Sie besitzen aufgrund ihrer Position häufig auch über eine hohe Entscheidungsmacht (Littig, 2008). Wie Walter beschreibt auch Mieg Experten, die zusätzlich zu ihrem Fachwissen auch über „Expertenverantwortung“ (Mieg & Brunner, 2004, S. 209) und Entscheidungsbefugnis verfügen, als Professionelle.

Die Spannung zwischen Experten und Funktionsträger lösen Meuser und Nagel mit dem Begriff der Funktionselite⁹³ (Meuser & Nagel, 1994, S. 180). Nach diesem „sozialrepräsentationalen Ansatz“ (Bogner & Menz, 2001, S. 482) ist nicht die formale Position für die Zugehörigkeit zur Funktionselite ausschlaggebend, sondern der Einfluss der Experten auf Entscheidungen. Zur Funktionselite gehören Experten, die selbst Teil des Handlungsfeldes sind. Sie verfügen also einerseits über einen privilegierten Zugang zu Informationen und tragen gleichzeitig Verantwortung für bestimmte Problemlösungen (Meuser & Nagel, 2002). Oft sind diese Experten nicht an der Spitze eines Unternehmens oder einer Institution zu finden, sondern in einer „zweiten oder dritten Ebene“; dort wo Entscheidungen vorbereitet werden. Hier ist das detaillierteste Wissen über interne Strukturen vorhanden (Bogner & Menz, 2001; Meuser & Nagel, 2002). In diesem Kontext sind die Experteninterviews angesiedelt: erfragt wird die „persönliche Gestaltung der institutionellen Rolle“ bzw. die „Interpretation der Rolle“ (Walter, 1994, S. 273) bezogen auf ein bestimmtes Spezialgebiet. Mit dieser Umschreibung wird auch deutlich, dass in einem Experteninterview zwar das Fachgebiet im Zentrum steht, und „ExpertInnen als RepräsentantInnen einer Organisation oder Institution“ (Meuser & Nagel, 1991, S. 444) angesprochen werden, immer aber auch die Deutungs- und die Gestaltungsmacht der einzelnen Personen und ihre individuellen Biografien einfließen. Expertenwissen wird geholt, wo Entscheidungen im Ungewissen gefällt werden müssen und davon ausgegangen wird, dass Experten über ein vertiefteres Wissen zur Lösung des Problems verfügen. Dabei gehen die Experten in Problemlöseprozessen – wie alle Menschen – im Allgemeinen heuristisch vor. Ihre Leistung beruht in erster Linie auf sachspezifischer Erfahrung, die über Fallwissen organisiert und als Prototypen ge-

⁹² Im Aufsatz von Meuser und Nagel (1991, zitiert in Gläser & Laudel, 2004, S. 11) wird der Begriff des Experten enger gefasst. Experten sind hier Menschen, die aufgrund ihrer beruflichen Stellung über besonderes Wissen verfügen.

⁹³ Meuser und Nagel lassen auch nicht unerwähnt, dass nach wie vor wenig Konsens zum Begriff der Elite besteht, die Benennung der Funktionselite aber mit der handlungstheoretischen Soziologie am besten korrespondiert (Meuser & Nagel, 1994).

speichert wird. Obwohl episodisches Wissen – das Wissen um spezifische, konkret erlebte Ereignisse – nach Mieg (1994, S. 12) nicht zum Expertenwissen selbst zu zählen ist, ist es doch offensichtlich, dass auch dieses ins Expertenwissen einfließt.

Im Hinblick auf die Fragestellung und der Methode des theoriegenierenden Experteninterviews schlagen Bogner und Menz folgende Annäherung an den Expertenbegriff vor:

Der Experte verfügt über technisches, Prozess- und Deutungswissen, das sich auf sein spezifisches professionelles oder berufliches Handlungsfeld bezieht. Insofern besteht das Expertenwissen nicht allein aus systematisiertem, reflexiv zugänglichem Fach- oder Sonderwissen, sondern es weist in großen Teilen den Charakter von Praxis- oder Handlungswissen auf, in das verschiedene und durchaus disparate Handlungsmaximen und individuelle Entscheidungsregeln, kollektive Orientierungen und soziale Deutungsmuster einfließen. Das Wissen des Experten [...] weist zudem die Chance auf, in der Praxis in einem bestimmten organisationalen Funktionskontext hegemonial zu werden.... (Bogner & Menz, 2002, S. 46)

Alle Mitglieder des Beirats verfügen über ein spezialisiertes Wissen, welches für die Lösung des Problems – nämlich die Entwicklung und Umsetzung von Bildungsstandards – nützlich erscheint. Sie sollen aufgrund dieses Wissens für Probleme und Knackpunkte im Projekt sensibel sein und diese vorausahnen können. Wie noch zu zeigen sein wird, wirkt bei den Argumentationen der Beiratsmitglieder das episodische Wissen stark mit. Sie agieren zudem nicht ausschließlich als sachbezogene Experten, die Spezialistenwissen zur Verfügung stellen, sondern greifen auch gestaltend in den Sachverhalt ein.

Die Anerkennung des Expertenstatus geschieht das erste Mal im Nominationsprozess. Jede Sprachregion, sowie die sprachregionalen Lehrerverbände und angefragten Institutionen können Personen für den Einsitz in den Beirat bestimmen. Es sollen sowohl die Bildungsverwaltung wie auch die Bildungsforschung vertreten sein. Die Regionen schienen bei der Auswahl der Personen zum einen auf ein möglichst gut abgestütztes Fachwissen (Expertisenzuschreibung), gleichzeitig aber auch – innerhalb dieses Fachwissens – auf eine größtmögliche Polarisierung (größtmögliche Menge kritischen Gegenwindes) zu achten. Pointiert lässt sich formulieren: Es werden Funktionsträger eingeladen und die „Sonderlinge“ kommen. Die Einflussnahme im Beirat HarmoS, welche über die Informations- und Kontrollfunktion hinausgeht, soll also bewusst auch von kritischen Stimmen besetzt werden, wohl in der Hoffnung, dass damit die Vorahnung oder gar Vorwegnahme von möglichen Schwierigkeiten bestmöglich aufgegriffen und angegangen werden kann. Die klaren Positionen gründen jedoch weniger auf der beruflichen Funktion und Position der einzelnen Mitglieder, sondern vielmehr auf ihren eigenen Erfahrungen, welche sie in der Funktion oder auch in anderen Kontexten gesammelt haben. Für alle gilt, dass der Doppelstruktur von Funktion und eigenen Erfahrungen gehorcht werden muss. Innerhalb der Funktionselite des Beirats ist eine hohe Diversität zwischen den Mitgliedern durchaus gewünscht. Sie ermöglicht die optimale Ausschöpfung des Wissens und erlaubt Aushandlungsprozesse, welche zu allgemein akzeptierten Kompromissen führen sollen. Die Höhe der Entscheidungs- oder Gestaltungsmacht, welche die Mitglieder auf kantonaler Ebene oder innerhalb ihrer Institution haben, variiert zwischen den Mitgliedern beträchtlich. Diese Spannung (bis hin zu einer „Intra-Ambivalenz“) kann jedoch bei den einzelnen Mitgliedern dazu führen, dass sie in

einen Loyalitätskonflikt geraten. Einerseits sollen und wollen sie Probleme deutlich machen, zum anderen dürfen sie ihren qua Funktion gesteckten Rahmen nicht sprengen. Es ist lediglich eine Kritik ohne Dekomposition möglich. Die befragten Mitglieder nennen denn auch auf die Frage, warum sie im Beirat sind, immer sowohl Begründungen zur Funktion als auch Begründungen zur eigener Erfahrungen, die aus dem beruflichen oder dem privaten Kontext stammen. Offensichtlich erscheint ihnen die Begründung zur Nomination ein Bezug zur Funktion nicht ausreichend oder aber es ist für alle implizit klar, dass die Teilnahme im Beirat über die Funktion hinausgehen soll. Diese Legitimation über eigene Erfahrungen, erworbene Fähigkeiten wird unterschiedlich betont. In einzelnen Fällen scheint der mitgeführte „Rucksack“ wesentlich grösser als der Funktionsbezug und die Äußerungen basieren auch auf diesem Erfahrungswissen, ohne den Rahmen – den die Funktion steckt – ernsthaft zu gefährden. Herr Degen weist sogar darauf hin, dass sein Vorgesetzter ihn gerade wegen seines Erfahrungshintergrundes und im Wissen seiner darauf basierenden Einstellung gegenüber den Bildungsstandards in dieses Gremium geschickt hat.

Ich bin ein Skeptizist, wenn es um das Vermessen der Schule geht, oder. Also ich glaube, von daher hat das auch noch ein bisschen eine Rolle gespielt, dass [Name] gefunden hat, irgend so ein Querkopf soll noch da hinein. Und ich bin auch nicht der ausgesprochene Wissenschaftler. Also ich bin sicher nicht als Wissenschaftler in diesen Beirat hineingegangen, das sicher nicht. D 1/24

Derselbe nennt als weiteren Grund auch seine komplementäre Position zum zweiten regionalen Vertreter.

...er ist wie gesetzt gewesen und nachher war so die Frage, wer soll da noch dazukommen. D 1/10

Auffallend ist, dass bei der Nominierung der Mitglieder auf eine hohe antizipierte Vielfalt innerhalb des Gremiums geachtet wurde, obwohl niemand im Vorherein wissen konnte, wer nominiert werden würde. Es kann jedoch einschränkend dazu gesagt werden, dass aufgrund der räumlichen Dimension der Schweiz und verschiedener etablierter überkantonaler Gremien und Arbeitsgruppen bekannt gewesen sein dürfte, wer mit hoher Wahrscheinlichkeit als Mitglied des Beirats vorgeschlagen würde.

13.1.4 Institutionalisierte Koordination und Netzwerke

Mit der Organisationsgesellschaft (Schimank & Jäger, 2005) ist auch der Begriff des Netzwerks zunehmend populär geworden (Häußling, 2005). Tendenzen, die diese Entwicklung unterstützen und sich damit erweiterte Perspektiven des Organisationsbegriffs erhoffen, sind neben der Globalisierung und der Informations- und Kommunikationstechnologien vor allem die Individualisierung und Dezentralisierung. Mit der Individualisierung geht nicht nur eine Vermehrung von Einzelinteressen einher, sondern – und dies insbesondere – es besteht zunehmend die Möglichkeit, die eigenen Interessen auch zu verfolgen. Einzelentscheidungen werden verknüpft „zu einem Patchwork heterogener Orientierungen, die in einem losen Verbund koexistieren“. (Häußling, 2005, S. 266). Die Teilbereiche, in denen sich ein Individuum bewegt, werden durchlässiger. In Arbeitsorganisationen wird darauf mit Dezentralisierungen und Abbau von Hierarchie reagiert. Flexibilität, Anpassungsfähigkeit, Eigeninitiative und ein erhöhtes

Maß an Eigenverantwortung prägen das Profil der einzelnen Arbeitnehmer. Netzwerke schaffen es offensichtlich, solche heterogenen Entwicklungen zu bündeln. Definitionsgemäß stehen Netzwerke quer zu hierarchisch angeordneten Struktur- und Prozessmuster (ebenda) und zeichnen sich gerade darin aus, dass die Mitgliedschaftsgrenze hoch flexibel ist. Ein Netzwerk ist eine lose Verknüpfung von Akteuren oder Akteurguppen, wobei sich zwar ein Zentrum und eine Peripherie sozialer Aktivität innerhalb des Netzwerkes ausmachen lässt, aber auch diese sind flexibel und können häufig wechseln. Mit Netzwerken wird das statische Gefüge von Organisationen aufgeweicht, eine Anpassung an die sich rasch verändernden Anforderungen gelingt besser und schneller. Flexiblere Einzelentscheidungen werden zugelassen. Die Zahl der Interdependenzen steigt an. Die Handlungsabstimmung in Netzwerken erfolgt durch Verhandlung, wobei aber eine Konsensfindung nicht zwingend ist, da eine Exit-Option immer vorhanden ist.

Dieser offene Charakter liegt beim Beirat so nicht vor. Dennoch hat das Gremium Ähnlichkeiten mit einem Netzwerk. Auch hier sind die Akteure lose miteinander verknüpft. Die Mitglieder sind gleichberechtigt und die einzelnen Experten können ihre Erfahrungen und Interessen im Rahmen ihrer Funktion einbringen. Die Gruppe ist demokratisch organisiert. Sie funktioniert wie ein „verpflichtendes Netzwerk“: Die Teilnahme ist ein Angebot, welches sich die Teilnehmenden jedoch nicht entgehen lassen wollen. Die Teilnahme ist attraktiv, aber mit dem Mittragen von Verantwortung gekoppelt. Die Entscheidungen sind Empfehlungen an die Projektleitung und an die EDK. Sie fallen als Mehrheitsentscheide, meist im Konsens, um damit der Empfehlung höheres Gewicht zu verleihen: Einigung erhöht die Bedeutsamkeit. Die Entscheidungen können dadurch aber am Grad an Kreativität und Innovation einbüßen und entstehen u.U. unter hohen Transaktionskosten (Bandelow, 2004). Die Empfehlungen des Beirats sind interne Papiere zuhanden der EDK. Es steht dieser jedoch frei, in welcher Form sie die Vorschläge in ihre Entscheidungen einbindet.

13.1.5 Forschungsstand zu Expertengremien

Komplexe Fragestellungen, (bildungs)politische Entscheidungen von großer Tragweite oder auch die geforderte hohe Kadenz von Entscheidungen implizieren, dass der Beizug von Experten hilfreich und auch erforderlich ist. Eine Expertenkommission wird zu einer bestimmten Fragestellung eingesetzt und soll dazu beratend Stellung nehmen. Ohne „politische Entscheidungen können Empfehlungen von Beratungsgremien nicht umgesetzt werden“ (Siefken, 2006, S. 67).

Systematisierte politikwissenschaftliche Erkenntnisse zur Arbeit von Expertengremien liegen weder in Deutschland (Siefken, 2007) noch in der Schweiz bislang vor. Untersuchungen beziehen sich zumeist auf Einzelfallstudien, die für eine Verallgemeinerung nicht ausreichend sind, da nicht prozeduralen Fragen in Zentrum stehen sondern vorwiegend inhaltliche Aspekte untersucht werden (Siefken, 2007). Anders ausgerichtet ist die Arbeit von Seibel (1986), in welcher der Autor elf Entbürokratisierungskommissionen von Bund und Ländern in Deutschland untersucht. Dabei wird die Zusammensetzung der Gremien, deren Arbeitsweise und Maßnahmen verglichen. Andere Arbeiten wie von Burkhardt (2005) oder Sebaldt (2004) setzten sich mit Expertenkommissionen im Vergleich zu anderen Formen von Beratungs- und Verhandlungsgremien auseinander.

der.

Für die Schweiz hält Siefken (2007) fest, dass Expertenkommissionen vergleichsweise häufig eingesetzt werden, dabei handelt es sich aber nicht um ausschließlich wissenschaftliche oder fachliche Gremien, sondern vielmehr sollen Vertreterinnen und Vertreter der hauptsächlich betroffenen Organisationen, Gremien und Kantone berücksichtigt werden (Lindner, 2003).

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass in der deutschsprachigen Forschungsliteratur keine Arbeiten zu finden sind, die die gleiche Fragestellung wie in der vorliegenden Arbeit ins Zentrum rücken. Auch hier liegen nicht die Handlungskoordination innerhalb des Beirats und deren Arbeitsweise zentral zugrunde. Vielmehr werden die Vorstellungen zu einer notwendigen Handlungskoordination zur Umsetzung von Bildungsstandards – jedoch nicht innerhalb des Expertengremiums sondern im Handeln zwischen den einzelnen Ebenen – fokussiert.

13.2 Anlage der Untersuchung

Die Fragestellungen sowie die Untersuchungseinheit machen eine offene Form der Datenerhebung erforderlich (Strauß & Corbin, 1996) und ergeben sich folgerichtig aus dem Erkenntnisinteresse nach den Handlungs- und Deutungsmuster der Mitglieder des Beirats.

In jeweils rund einstündigen Gesprächen wurden die Experten mittels Leitfaden zu Bildungsstandards, deren Beurteilung über den Nutzen und die Möglichkeiten der Umsetzung (und damit indirekt zu ihrer Einschätzung der Handlungskoordination zwischen Akteuren und Ebenen des Schulsystems) befragt. Der Bezug auf den Leitfaden stellte sicher, dass die für die Fragestellungen wesentlichen Punkte im Gespräch zur Sprache kamen. Die offene Gesprächsform erlaubte es den Experten aber, ihre Argumentationen frei zu äußern. Enge Frage-Antwort-Konstellationen konnten damit vermieden werden.

Mit der Wahl der Grounded Theory zur Bearbeitung und Auswertung der Fragestellung wurde ein Verfahren gewählt, welches ein offenes qualitatives Vorgehen erfordert. Theorien werden aus den Daten generiert und liefern nicht nur Belege für bereits bestehende Konzepte und Kategorien (Brüsemeister, 2000; Glaser & Strauß, 2005). Mit Blick auf die beiden interessierenden Aspekte der Fragestellung (vgl. Kapitel 1.4) drängt sich eine offene Zugangsweise auf, da gerade die Generierung und Anpassung vorhandener Theorien an die spezifische Situation der Mitglieder des Beirats interessieren. Das Ziel der Grounded Theory ist es, eine Theorie zu entwickeln, die möglichst viele Aspekte des untersuchten Phänomens erklärt. Sie fließt in den gesamten Forschungsprozess mit ein (Steinke, 1999). Die Grounded Theory lässt zudem die Bearbeitung verschiedener Daten zu (Brüsemeister, 2000). Neben den Interviewtranskripten können auch Beobachtungsnotizen in die Analyse einbezogen werden. Nach Bohnsack (2005) impliziert das interpretative Verfahren der Grounded Theory ein „methodisch kontrolliertes Fremdverstehen“. Gemäß Helfferich (2005) basiert dieses Fremdverstehen in der Interviewsituation immer auf dem Hören und Beobachten auch nonverbalen Zeichen. Eine bedeutsame Voraussetzung dazu ist ein minimales Vorverständnis, um das Gesagte zu verstehen sowie die Fähigkeit, das Gesagte in den Ge-

samtkontext zu stellen. Die Äusserungen der Interviewten müssen stets im spezifischen Setting interpretiert werden.

Verbale Daten sind eine wesentliche Datenbasis der qualitativen Forschung (Flick, 2007). Es wird damit Offenheit geschaffen, die den Interviewpartnern ermöglicht, ihre Sichtweisen und Argumentationen darzulegen. Dieses Verständnis geht von der Prämisse aus, dass soziale Wirklichkeit konstruiert ist und erst in der Interaktion mit Menschen gebildet werden kann. Sprache wird zum Konstruktionsmittel, mit welchem Sinn rekonstruiert wird und ist deshalb in der qualitativen Forschung von herausragender Bedeutung. Dem Gespräch muss Raum gelassen werden für die Argumentationen des Befragten⁹⁴.

Der Interviewte sagt immer nur, was er sagen will. Der Experte muss als „ganze Person“ wahrgenommen werden, was eine Integration der „Privatperson“ erforderlich macht. (Bogner & Menz, 2002). Meuser und Nagel (2002, S. 73) formulieren es noch spezifischer: Es interessiert zwar gerade *nicht* die „Gesamtperson“, sondern die Fachperson in ihrem institutionellen Zusammenhang und diese ist mit der Privatperson gerade *nicht* identisch sondern ein Teil davon. Nach Bogner ist für die Konstruktion des Deutungswissens, welches sich im Allgemeinen aber gerade nicht aus dem spezifischen Wissensvorsprung des Experten konstituiert, dieser Einbezug deshalb dennoch bedeutsam (Bogner & Menz, 2001). Helfferich betont, dass zudem Äußerungen in Interviews immer kontextsensitiv zu interpretieren sind, da sie zwar – in Abhängigkeit des Kontextes – variabel sind, was aber nicht mit Zufälligkeit oder Beliebigkeit gleichgestellt werden darf (Helfferich, 2005).

Im vorliegenden Fall fanden alle Gespräche in einer diadischen Konstellation statt. Die Experten nahmen zu Fragen Stellung, die für sie erwartbar waren und zu denen sie – wenn nicht vorgefertigte so doch vorüberlegte – Antworten bereit hatten. Die Äußerungen und die Wirkungen von Gesprochenem im Diskurs des Beirats sind damit zu unterscheiden von der Situation des Interviews. Im Interview bestand keine Notwendigkeit sich dank bestimmter Mittel (Sprechweise oder Lautstärke, Sitzposition usw.) besonderes Gehör zu verschaffen. Es herrscht kaum Zeitdruck, Sprechpausen waren möglich. Es zeigte sich, dass in dieser privilegierten Zweiersituation die Befragten versuchten, ihre eigene Meinung, stärker als in den Sitzungen des Beirats, in Abgrenzung zur Allgemeinmeinung oder zur Meinung bestimmter anderer Mitglieder des Beirats zu positionieren. Da innerhalb des Beirats eine demokratische Entscheidungsfindung vorgesehen ist, lohnt sich das Beharren auf stark abweichenden Positionen kaum, sondern es sind vielmehr konsensfähige Vorschläge nötig, welche die eigene Meinung situativ bestmöglich abdecken.

13.3 Datenerhebung

13.3.1 Methode: Sachbezogene Leitfadeninterviews mit Experten

Im Rahmen der qualitativen Forschung stützen sich die meisten Erhebungsformen auf

⁹⁴ Helfferich formuliert vier Prinzipien auf die sich qualitative Forschung mittels Interviews beziehen sollen: Kommunikation, Offenheit, Vertrautheit und Fremdheit, Reflexivität (Helfferich, 2005, S. 22)

Beobachtung, Interviews oder die Analyse von Textmaterialien. Die Differenzierungsprinzipien werden je nach Strukturierungsfokus oder Autor unterschiedlich vorgenommen. Werden die unterschiedlichen Interviewformen und -techniken betrachtet, wie sie beispielsweise Mayring oder Lamnek beschreiben (Lamnek, 2005; Mayring, 2002) ist immer eine offene Fragestellung die Grundlage, der Grad der Strukturiertheit grenzt einzelnen Formen mehr oder weniger trennscharf voneinander ab, oder aber das Interviewattribut nennt die spezifische Schwerpunktsetzung der Interviewform. So bezieht sich beispielsweise die Bezeichnung „unstrukturiertes“ versus „strukturiertes“ Interview auf die Freiheitsgrade des Interviewers, während „offenes“ versus „geschlossenes“ Interview sich auf die Freiheitsgrade des Interviewten bezieht. So kann unterschieden werden zwischen einer Fokussierung auf den Interviewten, das Erkenntnisinteresse oder die Befragungstechnik. Bezogen auf die vorliegende Fragestellung können mit dieser Differenzierung verschiedene Begrifflichkeiten ausgemacht werden (vgl. Tabelle 13.1), welche sich alle auf ein themenzentriertes, leitfadengestütztes Gespräch mit Experten beziehen.

Tabelle 13.1: Unterschiedliche Systematisierungen von Interviewformen

Leitfadeninterview (Form einer offenen Interviewform)	Fokus auf die Befragungstechnik	Fiebertshäuser, 1997; Hopf, 1995; Lamnek, 2005; Mayring, 2002,
Experteninterview	Fokus auf den Interviewten	Bogner, Littig & Menz, 2002; Meuser & Nagel, 1994; Mieg & Brunner, 2004; Walter, 1994
Problemzentriertes Interview	Fokus auf das Erkenntnisinteresse	Helfferich, 2005; Witzel, 2000; Witzel, 1982

Im Folgenden wird auf den Begriff des Leitfadeninterviews Bezug genommen wie ihn Fiebertshäuser (1997) und Hopf (1995) als übergreifende Bezeichnung nutzt. Es bezieht sich damit auf eine Form der Interviewführung in welcher offene Fragen gestellt werden und eignet sich für Gespräche, in denen unterschiedliche Themen angesprochen werden, die durch das Ziel der Untersuchung vorgegeben, nicht aber in einer bestimmten Reihenfolge oder Gewichtung besprochen werden müssen und gleichzeitig auch bestimmte Informationen erhoben werden sollen (Gläser & Laudel, 2004).

Der in den letzten Jahren verwendete Begriff des Experteninterviews impliziert, dass es sich hier um eine eigenständige Form der Befragung handelt (Littig, 2008). Während entsprechende Publikationen die Spezifität dieser Interviewform erläutern (Bogner et al., 2002; Gläser & Laudel, 2004; Mieg & Näf, 2006) und auch aufzeigen, wieso aus ihrer Sicht die Eigenständigkeit dieser Methode teilweise verkannt wird (Bogner & Menz, 2002⁹⁵), verweisen beispielsweise Liebold und Trinczek (o.A.) kritischer auf die ungewöhnliche Benennung dieser Interviewform, die nicht die Methode genauer beschreibt, sondern die Gesprächspartner nennt. Ebenso stellen Kassner und Wassermann (Kassner & Wassermann, 2002) in Frage, ob das Experteninterview eine eigen-

⁹⁵ „Experteninterviews sind ein anschauliches Beispiel dafür, dass die Alltagspraxis empirischer Sozialforschung und deren methodisch Reflexion nicht immer parallel verlaufen. Manchmal ist die Anwendung bestimmter Methoden ihrer theoretischen Durchdringung voraus.“ (Bogner & Menz, 2002, S. 33)

ständige Methode ausmacht. Methodisch wird hier nämlich gemeinhin das leitfadengestützte Interview genutzt, welches offensichtlich auch in anderen Zusammenhängen eingesetzt wird. Diese Definition nutzen auch Bortz und Döring (Bortz & Döring, 1995), in ihrer Beschreibung von Experteninterviews als einen Sammelbegriff für offene oder teilstandardisierte Befragungen von Fachpersonen zu einem vorgegebenen Bereich oder Thema, wobei ein wesentliches Instrument dazu das leitfadengestützte Interview (Walter, 1994) ist.

Ohne abschließend für eine eigenständige Positionierung des Experteninterviews im Methodenkanon zu plädieren, wird im Folgenden den Besonderheiten des Gesprächs mit Experten nachgegangen.

Ein Experte verfügt über eine große Erfahrung in einem bestimmten Bereich; es wird ihm für einen spezifischen Fachbereich eine Expertise zugeschrieben. Diesen über den spezifischen Bereich zu befragen, kann demnach als eine katalysatorische Form der Wissensaneignung betrachtet werden. Die in dieser Art explorative Form des Experteninterviews entspricht einer der Ausdifferenzierungen von Bogner und Menz (2002). Das systematisierende Experteninterview ist mit der ersten Form verwandt, zielt aber auf lückenlose Informationsgewinnung. Der Experte als Ratgeber erklärt einen Sachverhalt. Die dritte Form ist die „theoriegenerierende“, wie sie von Meuser und Nagel begründet und entwickelt wurde (Meuser & Nagel, 1991). Diese Form ist der Ausgangspunkt für eine Rekonstruktion der „subjektiven Dimension des Expertenwissens“ (Bogner & Menz, 2002, S. 38), welche sich auf die subjektiven Handlungsorientierungen und impliziten Entscheidungsmaximen innerhalb eines bestimmten Funktionsbereichs beziehen und auf die Rekonstruktion kollektiver Orientierungen und Deutungsmuster abzielen (Bogner & Menz, 2001). Entsprechend des Forschungsinteresses wird in der vorliegenden Arbeit diese Form des Experteninterviews verwendet.

Ein wesentlicher Aspekt, der eine spezifische Bezeichnung der Experteninterviews rechtfertigen kann, ist die Fokussierung auf die Rekonstruktion von Sachverhalten (Gläser & Laudel, 2004) und den von den Experten verfügbaren Strategien, wie Entscheidungen zustande kommen und welchen Einfluss sie auf solche haben. Es interessieren die Fachinformationen *und* die Deutungsmacht der Interviewten in Bezug auf das Fachthema. Diese Muster sind nicht direkt abrufbar, sondern gehören zum Repertoire wie sie die wissenssoziologischen Konzepte im Zusammenhang mit „tacit knowing“ oder „implizites Wissen“ beschreiben (Meuser & Nagel, 1994, S. 183). Für die Rekonstruktion der handlungsrelevanten vorhandenen Muster, „des handlungsorientierenden Wissens der Eliten und Experten“ (Meuser & Nagel, 1994, S. 183) ist eine offene Gesprächsform zu wählen. Die Gefahr von rationalisierten und legitimationsfähigen Argumentationen, wie sie in standardisierten Erhebungsverfahren vorkommen können, können zwar auch bei offenen Interviewformen nicht ausgeschlossen werden. Nach Meuser und Nagel geben Interviewpartner aber nur in seltenen Fällen „offizielle“ Statements aber, sondern geben Einblick in die handlungsleitenden Orientierungen, indem „sie Abläufe rekapitulieren, erläutern, extemporieren usw.“ (Meuser & Nagel, 1994, S. 183). Entsprechend erfassen Experteninterviews Begründungen und kommunizierbare Einstellungen mit argumentativem Charakter. Gerade weil das Wissen der Experten damit im Kontext der Handlungswirksamkeit gestellt wird, besitzt es eine besondere soziale Relevanz, denn „nicht die Exklusivität des Wissens macht den Experten für das deutungswissensorientierte Interview interessant, sondern seine Wirkmäch-

tigkeit.“ (Bogner & Menz, 2002, S. 45).

Experteninterviews ermöglichen exklusive Einblicke in Strukturzusammenhänge und Wandlungsprozesse von Handlungssystemen, etwa in Entscheidungsstrukturen und Problemlösungen von Organisationen und Institutionen. Gemäß den Prämissen für die Methodenentwicklung nach Mieg und Brunner (2004) werden Experten ausschließlich über ihr Fachgebiet befragt. Gläser und Laudel betonen, dass es gerade nicht um die Erfassung von Einstellungen und Sichtweisen der Befragten geht (Gläser & Laudel, 2004). In dieser Hinsicht muss mit der vorliegenden Fragestellung von der Definition von Gläser und Laudel abgewichen werden, weil hier neben dem Fachwissen auch dessen Rekonstruktion der Deutungsmacht und auch die eigene Einschätzung in Bezug auf die Entwicklung und Umsetzung von Bildungsstandards interessiert. Ebenso kann der Prämisse von Mieg nicht gefolgt werden, wonach nur Sachinformationen als Expertenaussagen bewertet werden können. In den untersuchten Fällen ist es ja gerade so, dass die Interviewten nicht offizielle Statements abgaben sondern über die Sachinformationen hinaus, subjektive Ansichten und Theorien zur Umsetzung von Bildungsstandards erläuterten. Zur Rekonstruktion des Deutungswissens der Experten interessiert gerade auch die subjektiven Relevanzen, Regeln, Sichtweisen und Interpretationen der Experten (Bogner & Menz, 2002). Das Spannungsfeld zwischen Expertise, Funktion und subjektiver Ansichten ist es, was die charakteristische Form des Beirats ausmacht und in den Auswertungen entsprechend berücksichtigt werden soll.

13.3.2 Entwicklung des Leitfadens

Ein Leitfaden bildet das Bindeglied zwischen theoretischen Vorüberlegungen und der Datenerhebung. Er ist auf das Untersuchungsfeld ausgerichtet und soll Aufforderungen beinhalten, um vorhandene Wissenslücken zu schließen. (Gläser & Laudel, 2004). Verschiedene Frageformen eignen sich dafür. So nennt Helfferich (2005, S. 94) beispielsweise Erzählstimuli, Aufrechterhaltungsfragen, Bitte um Detaillierung oder die Einführung neuer Themen.

Eine Prämisse des Leitfadeninterviews mit Experten bezieht sich auf die geforderte Notwendigkeit des Vorwissens des Interviewenden. Es ist offensichtlich, dass für die Formulierung von Leitfragen auf die Grundlage theoretischer und empirischer Kenntnisse des zu untersuchenden Phänomens zurückgegriffen werden muss. Für das Experteninterview wird das Ziel verfolgt, sachliche Informationen über ein Fachgebiet von Experten zu erfragen. Dabei ist zwar davon auszugehen, dass die Experten motiviert sind, über ihr Fachgebiet zu erzählen. Zudem ist aber auch offensichtlich, dass der Interviewer über weniger Erfahrung verfügt als der Befragte. Dies setzt voraus, dass der Interviewer sich die Grundlagen der Fachsprache der Experten aneignet, um dem Gesagten einerseits folgen zu können und andererseits vom Experten als „würdigen Gesprächspartner“ anerkannt zu werden (Mieg & Brunner, 2004). Die Entwicklung des Leitfadens stellt sicher, dass der Interviewende nicht sachfremd ist (Meuser & Nagel, 2002) und gibt den Rahmen vor, worin offene Fragen gestellt werden können.

Die Entwicklung des Leitfadens (→ Anhang 1) knüpft am Modell zur Umsetzung von Bildungsstandards an, wie es in Kapitel 12 hergeleitet wurde. Das Vorgehen folgte den Hinweisen von Helfferich (2005). Die Fragestellungen der Arbeit wurden operationalisiert. Es wurden Teilfragen ausformuliert und geprüft, ob diese sich für die Generierung

noch nicht bekannter Informationen eigenen und den methodischen Ansprüchen genügen.

Der Leitfaden strukturiert die zentrale Fragestellung in drei Bereiche. Der erste Bereich bezieht sich auf Auslöser und den Nutzen von Bildungsstandards. Es interessieren die Einschätzungen der Mitglieder und ihre Begründungen als Fachpersonen. Die Frage ist ausgerichtet auf die inhaltliche Dimension der Bildungsstandards (1⁹⁶) sowie deren gesellschaftspolitische Begründung (5). Eine zweite Dimension fokussiert die Umsetzung im engeren Sinn. Hier werden Fragen gestellt nach antizipierten Veränderungen durch die Entwicklung und Umsetzung von Bildungsstandards auf den verschiedenen Ebenen des Schulsystems. Dazu gehört auch die Vorstellung zur Positionierung von Bildungsstandards im schulischen Prozess der Qualitätsentwicklung (2-4). Daran schließt sich der dritte Fragebereich an, der die notwendigen Unterstützungsleistungen thematisiert (2,3, 5). Einerseits interessiert hier, wer welche Unterstützung braucht, aber auch, wer welche Unterstützung sicherstellen muss. Mit der Eingangs- und der Schlussfrage werden übergreifende Ansichten der Befragten erfasst. Einerseits erläutern die Befragten zu Beginn des Gespräches ihren Bezug zu Bildungsstandards und den Grund, weshalb sie im Beirat sind. Andererseits kann mit der Frage nach dem best und dem worst case, was sich aus der Umsetzung von Bildungsstandards ergeben kann, das Zusammenwirken verschiedener Aspekte aufgezeigt werden.

Der Leitfaden stellt sicher, dass sich die Befragten über ihre Einschätzung zu Bildungsstandards frei äussern können sowie Aussagen zur Handlungskoordination zwischen beteiligten Akteuren und der einzelnen Ebenen des Schulsystems erfolgen.

13.3.3 Vorgehen

Der Leitfaden dient als Kontrolle im Hintergrund. Eine vorgängige Analyse und ein Grundverständnis für die Problemlage von Seite des Interviewenden sind jedoch notwendig. Wie erwähnt schafft dieses Vorwissen nicht nur Akzeptanz, sondern ist auch unabdingbar, um die Aussagen des Interviewten zu verstehen und Rückfragen gezielt einfließen zu lassen (Helfferich, 2005). Der entwickelte Leitfaden konnte bei allen Gesprächen einbezogen werden. Lediglich in zwei Gesprächen jedoch richtete sich der Gesprächsablauf mehrheitlich nach diesem. In den meisten Fällen waren die Aufforderungsfragen ausreichend, um einen Aspekt der Befragung abdecken zu können. Detailierungsfragen waren nicht notwendig. Die Offenheit im Gespräch zeigte sich im Bemühen der Interviewerin, sich zurückzuhalten und wenig zu intervenieren, es sei denn im Sinne von Verständnisrückfragen oder bei der Rückführung auf die Hauptfragen. Der Leitfaden bildete hierzu eine Hilfe, damit das Thema nicht zu sehr abschweifte oder einen Spezialisierungsgrad erreichte, dem die Interviewende nicht mehr hätte folgen können.

Alle Gespräche fanden in den Räumlichkeiten der Experten statt. Es herrschte eine angenehme und ungestörte Atmosphäre. Für einige Experten war es ein erstes Zusammentreffen mit der Interviewerin, andere kannten sich bereits vorher. Auf die Gespräche hatte dies jedoch keinen Einfluss. Der verabredete zeitliche Rahmen von einer Stunde konnte nicht in allen Gesprächen eingehalten werden, doch dauerte keines der

⁹⁶ Die Nummern beziehen sich auf die Leitfragen zum Interview.

Interviews länger als 75 Minuten. Die Auswahl der interessierenden Aspekte schien realistisch gewählt. Ein Gespräch erweckte den Anschein, als würden vorüberlegte Ansichten und Einschätzungen referiert. Auf Nachfrage bestätigte dieser Experte auch, dass er Fragen dieser Art nicht zum ersten Mal beantwortet habe. In einem anderen Interview entstand eher der Eindruck, vom Interviewten als Co-Experte wahrgenommen zu werden (Bogner & Menz, 2002, S. 50). Beide Facetten beeinträchtigten jedoch die Qualität des leitfadengestützten Interviews mit Experten nicht. Alle Experten willigten ein, dass das Gespräch aufgezeichnet wurde.

Gemäß Grounded Theory und des entsprechenden theoretischen Samplings (u.a. Brüsemeister, 2000) wurde zeitgleich mit der Datenerhebung auch mit der Auswertung begonnen.

13.4 Datenaufbereitung: Konstruktion deskriptiver Systeme

13.4.1 Transkription

Alle geführten Interviews wurden aufgezeichnet und anschließend transkribiert. Es wurde damit eine neue Realität geschaffen, welche die Grundlage für die Auswertung und Interpretation bildete.

Für die Transkription gibt es unterschiedlich exakte Transkriptionsmodelle. Je nach Forschungszweck muss diese Verschriftlichung menschlicher Kommunikation mehr oder weniger umfassend sein. Im Zusammenhang mit einer eng interpretierten Messgenauigkeit wurden teilweise Transkriptionsregeln formuliert, die nach Flick in keinem begründbaren Verhältnis zu Fragestellung und Ertrag stehen (Flick, 2007). Für soziologische Fragestellungen, in denen Sprache als Austauschmedium der Inhalte der Forschung dient und nicht die Sprache selbst Untersuchungsgegenstand ist, ist im Gegensatz zu einer konversationsanalytischen Auswertung eine auf grundsätzlichen Merkmalen basierende Transkription ausreichend (Flick, 2007; Meuser & Nagel, 1991). Einheitliche Regeln, die für alle Transkripte gelten, sind wesentlich. Tabelle 13.2 zeigt die verwendeten Transkriptionszeichen.

Tabelle 13.2: Verwendete Zeichen in der Transkription, in Anlehnung an Kallmeyer & Schütze, 1976

...	kurze Pause (ca. 1-2 Sekunden)
(4)	längere Pause, in Klammer die Anzahl Sekunden
Mhm, ohh <u>deutlich</u>	Pausenfüller, Rezeptionssignal Betonung
<i>hochdeutsch</i>	hochdeutsch gesprochen als Form der Betonung im schweizerdeutsch geführten Gespräch
(lachen)	Beschreibung von nichtsprachlichen Vorgängen

(...), (was war das)	unverständlicher oder vermuteter Wortlaut
[das wollte ich auch]	gleichzeitiges Sprechen

Im vorliegenden Fall ist vor allem auch die Lautgestalt bedeutsam. Alle Gespräche wurden in schweizerdeutscher Mundart geführt. Die Transkription erfolgte in hochdeutsch. Dabei wurde darauf geachtet, die Transkription möglichst eng an schweizerdeutsch zu orientieren, solange dies das Verständnis, beispielsweise durch ungewohnte Satzstellungen, nicht zu sehr erschwerte. Entgegen dem Verständnis von Meuser und Nagel (1991), wonach nur die relevanten Textstellen transkribiert werden müssen, wurde das ganze Gespräch verschriftlicht. Dies bietet den Vorteil im Verlauf des offenen Kodierens auch auf vorerst nicht wesentlich erscheinende Textstellen zu stoßen und diese in die weitere Auswertung einzubeziehen, oder als neu entdecktes Konzept im Forschungsverlauf weiter zu verfolgen.

13.4.2 Weitere Datenquellen

Durch die Teilnahme an zwei zweitägigen Sitzungen des Beirats, an welchen die von den Konsortien entwickelten Kompetenzmodelle vorgestellt und danach im Beirat diskutiert wurden, konnten weitere informelle Gespräche mit den befragten Experten geführt werden und auch Beobachtungen zu Abstimmungsprozessen innerhalb des Gremiums erfolgen. Die Gespräche bestätigten die in den Interviews geäußerten Einstellungen und Aussagen in allen Fällen.

13.5 Datenauswertung: gegenstandsbezogene Theoriebildung

13.5.1 Die Methode der Grounded Theory

Qualitative Forschung ist seit den siebziger Jahren des letzten Jahrhunderts als Alternative zu einem Forschungsstrang, der sich ausschließlich auf Skalen, Tests und Fragebögen bezieht, entstanden. Aus einer Kritik an standardisierten Instrumenten also, die lediglich Aussagen machen können über Dinge, die auch nachgefragt werden. Der sozialen Realität kann sich jedoch mit Beobachtungen und offenen Methoden besser genähert werden. Dabei kann die Grounded Theory „als *die* klassische, Theorie entdeckende qualitative Methode bezeichnet werden“ (Brüsemeister, 2000, S. 189). Die Methode der Grounded Theory wurde von Glaser und Strauß in den siebziger Jahren des letzten Jahrhunderts entwickelt und kontinuierlich weiter ausgearbeitet. Beide Begründer haben dabei ihren eigenen Erfahrungshintergrund merklich in die Methodik einfließen lassen: Der Hintergrund von Anselm Strauß – geprägt von Interaktionismus und Pragmatismus – sowie seine Erfahrung aus der Feldforschung trugen wesentliche Merkmale bei. Er verweist beispielsweise darauf, wie wichtig es ist, ins Feld zu gehen, wenn man verstehen will, was geschieht. Ebenso sind Zusammenhänge zwischen Bedingungen, Bedeutung und Handeln und die aktive und gestaltende Rolle der Menschen und die Fokussierung von Veränderung bedeutsam. Glaser hingegen wurde beeinflusst von der quantitativen Forschung und verwies auf die Notwendigkeit von systematischen Verfahren für die Prüfung von Hypothesen, die im Forschungsprozess

entwickelt und aufgestellt werden (Strauß & Corbin, 1996).

Die Bezeichnung Grounded Theory ist allerdings verwirrend. Denn die Grounded Theory ist keine Theorie sondern ein Forschungsstil. Legewie bezeichnet es als eine „Methodik zur Entwicklung einer datenverankerten Theorie“ (Legewie, 2004, S. 12). Während Strauß und Corbin in späteren Schriften mit ihrer Beschreibung des Verfahrens einen Leitfaden geben wollen, der zwar in den Grundzügen für die Wissenschaftlichkeit der Untersuchung wichtig ist, nie aber unumstößliche und mechanisch zu verstehen ist, vertritt Glaser eine dogmatischere Ansicht (Strübing, 2004, S. 72). Strübing bewertet das Verständnis der Grounded Theory von Strauß und seinen Mitarbeitern als „ein wesentlich differenzierteres und forschungslogisch besser begründetes Verfahren, das insbesondere in der Frage des Umgangs mit theoretischem Vorwissen sowie im Hinblick auf die Verifikationsproblematik sorgfältiger ausgearbeitet ist“ (Strübing, 2004, S. 72). Doch auch wenn im Sinne von Strauß nicht nach starren und streng systematisierten Regeln vorgegangen werden kann, sind doch gewisse Verfahrensschritte geboten, die für die Grounded Theory und entsprechender Qualitätssicherung eingehalten werden müssen.

Gemeinsam ist sowohl der Beschreibung von Strauß und Mitarbeitern wie auch Glaser

- der Vorgang des Kodierens: offenes, axiales und selektives Kodieren
- die Entwicklung von Kategorien über die Verdichtung und Abstraktion von Konzepten
- das Vergleichen: komparative Analyse
- die Ausrichtung nach dem theoretischen Sampling im Hinblick auf die theoretische Sättigung einer Kategorie
- und eine für die Brauchbarkeit der Untersuchungsergebnisse enge Koppelung und systematische Verbindung von empirischen Daten und Theorie.

Die Fragen der Grounded Theory zielen auf „von Handelnden initiierte Prozessabläufe in Organisationen“ (Brüsemeister, 2000, S. 193) und der Entdeckung von Theorie auf der Grundlage von Daten, wobei die „Theorie nichts anderes als ein Ausdruck der in seinen Daten verborgenen Ordnung“ ist (Glaser & Strauß, 2005, S. 50) und nur abgelöst werden kann durch eine bessere Theorie (Glaser & Strauß, 2005). Die Grounded Theory verweist damit nach Legewie auf eine Heuristik, mit deren Hilfe aus Daten in einem ständigen Wechsel zwischen Induktion und Deduktion neue theoretische Konzepte entwickelt werden können (Legewie, 2004).

Positionierung in der „Methodenlandschaft“

Qualitative Forschung bezieht sich nicht auf eine bestimmte Methode, sondern auf eine nicht-mathematische analytische Vorgehensweise der Datenbearbeitung (Strauß & Corbin, 1996, S. 3) mit dem Ziel, Sinn zu rekonstruieren, bzw. subjektive Sichtweisen zu erfassen (Helfferich, 2005). Sie nutzt deshalb mehrheitlich sprachlich vermittelte Daten im Gegensatz zu numerischen Daten in der quantitativen Forschung (Legewie, 2004). Wie auch diese zielt die qualitative Forschung auf Generalisierbarkeit. Im Zusammenhang mit qualitativer Forschung aber nicht im Hinblick auf statistische Repräsentativität, sondern im Sinne einer Abstraktion des Einzelfalls, eines Entdeckens von

Ordnungen und Muster in den Daten (Glaser & Strauß, 2005) und der Darlegung der theoretischen Plausibilität (Brüsemeister, 2000).

Die qualitative Forschung geht davon aus, dass Sinn nie objektiv gegeben sein kann, sondern immer in der Interaktion mit Menschen gebildet wird. Soziale Wirklichkeit wird konstruiert (Helfferich, 2005). Die Wahl der Untersuchungseinheit muss begründet sein. Entsprechend muss auch belegt werden, welche Reichweite die Ergebnisse – im Falle der Grounded Theory die generierten Theorien – haben und auf welche anderen Fälle die Ergebnisse übertragbar und wofür sie exemplarisch und entsprechend generalisierbar sind (Oswald, 1997).

In einem zeitlichen Verständnis von Forschungserkenntnissen folgt die quantitative Forschung der qualitativen. Qualitative Forschung kann Ergebnisse oder begründete Hypothesen liefern, die in größeren Zusammenhängen, wenn die Fragestellung dies erforderlich macht und sinnvoll ist, geprüft werden können. Gefundene Zusammenhänge erscheinen oft so evident, dass standardisierte Untersuchungen keinen Erkenntnisgewinn versprechen (ebenda). Oft aber besteht das wissenschaftliche Interesse darin, die Verbreitung von Typologien, die Enge der Zusammenhänge oder Reichweite der Erklärung zu prüfen, wofür wiederum qualitative Verfahren eingesetzt werden können. Die qualitativen Forschungsmethoden haben sich in den letzten 30 Jahren verbreitet und etabliert. Während im englischsprachigen Raum qualitative Ansätze schon eher akzeptiert wurden, ist deren Entwicklung im deutschsprachigen Raum vor allem in der Erziehungswissenschaft und der Soziologie fortgeschritten (Mayring, 2005).

Qualitätssicherung in der qualitativen Forschung

Erkenntnisgewinnung ist nicht ein Primat der wissenschaftlichen Forschungstradition, sondern entspricht einem Bedürfnis nach Komplexitätsreduktion, einem Schaffen von Ordnung und einem Verstehen von Zusammenhängen. Eine Anforderung, welcher wir auch im Alltagsleben immer wieder ausgesetzt sind und bestmöglichst zu erreichen versuchen (Terhart, 1995). Wissenschaft ist jedoch ein darauf spezialisiertes System und muss entsprechend nachweisen, dass hier die Vorgehensweise systematisch, nachvollziehbar und richtig erfolgt.

Das Verständnis von Qualität und entsprechenden Validierungskonzepten sind in der quantitativen und qualitativen Forschung unterschiedlich, obwohl ein Großteil der Kritik an der qualitativen Forschung sich vor allem auf Qualitätsmerkmale bezieht, wie sie in der quantitativen Forschung benutzt werden. Wenn solche in der qualitativen Forschung nicht gelten, wurde dies als Kriterium interpretiert, dass die Methode nicht gut sei. Dieses langandauernde Ringen um Anerkennung der qualitativen Forschung führte zu einer Vielzahl von Publikationen der Legitimation bis hin zur Rechtfertigung der qualitativen gegenüber der quantitativen Forschung (z.B. Bogdan & Biklen, 2003; Bohnsack, 2005; Klüver, 1995; Oswald, 1997; Steinke, 1999).

Die klassische Trias der Gütekriterien im Kontext wissenschaftlicher Forschung entstammt aus der deduktiven Forschung. Vertreter der quantitativen Forscher postulieren einen universellen Anspruch an diese Kriterien (Strübing, 2004). Dies gilt es zu prüfen.

Validität

Validität im qualitativen Forschungsverständnis wird weniger in einem technisch-standardisiertem Sinne verwendet als in der quantitativen Forschung (Terhart, 1995, S. 381). Vielmehr erfolgt ein Validitätsnachweis über eine transparente Geltungsbe-gründung und die Nachvollziehbarkeit an Glaubwürdigkeit und bezieht sich damit stärker auf den Forschungsprozess. Wie Bohnsack schreibt, wird die Gültigkeit einer Methode immer an der „Adäquanz von begrifflich-theoretischer Konstruktion einerseits und intendiertem empirischem Sachverhalt andererseits definiert.“ (Bohnsack, 2005, S. 66) Für die Beurteilung der Qualität qualitativer Forschung sind Regeln des Forschungsprozesses zentral. Sie können mittels Maßnahmen zur Qualitätssicherung bestmögliche, qualitativ hochwertige Ergebnisse erzielen. Deren angepasste Anwendung können mittels Gütekriterien überprüft werden (Strübing, 2004).

Reliabilität

Obwohl Strauß und Corbin (Strauß & Corbin, 1996) sich dafür aussprechen, dass nach gleichem methodischem Vorgehen und ähnlichen Bedingungen, Forschende zu demselben „general scheme“ gelangen sollten, wird diese Vorgehensweise grundsätzlich kritisiert. Wenn in qualitativer Forschung stereotype Wiederholungen auszumachen sind, spricht das eher gegen die Qualität der Daten als für eine Reliabilität, die für die qualitative Forschung weder hilfreich noch wünschenswert ist, gerade auch, weil Grounded Theory nicht standardisierbar ist (Steinke, 1999).

Objektivität und Repräsentativität

Wissenschaft beruht darauf, das Allgemeine im Besonderen zu suchen. Damit verbunden ist unausweichlich und in jeder Form der Forschung eine Reduktion des Besonderen im Sinne einer Abstraktion an Stelle einer reinen Beschreibung. Die qualitative Forschung braucht nach Bohnsack (Bohnsack, 2005) zur Beurteilung der Frage nach der Repräsentativität andere Standards der Generalisierbarkeit als die quantitative Forschung. Insbesondere für die qualitative Forschung ist jeweils zu klären, welcher Generalisierungsgrad angemessen und forschungspraktisch auch realisierbar ist (Klüver, 1995). Objektivität zeigt sich nicht in der Allgemeingültigkeit und stösst in der Anwendung in der qualitativen Forschung an Grenzen, weil unveränderliche Untersuchungsphänomene zur Prüfung von Objektivität vorliegen müssten (Steinke, 1999). In Reaktion darauf muss der qualitativ Forschende seine Subjektivität reflektieren und im Forschungsprozess berücksichtigen.

Die Repräsentativität in der Grounded Theory wird über das theoretische Sampling hergestellt. Es geht dabei aber nicht um Erkenntnisse, die verallgemeinerbar auf möglichst viele Gruppen oder Situationen anwendbar sind, sondern um eine Theorie mit einer zu bestimmenden Reichweite bezogen auf ein spezifisches Phänomen. Entsprechend ist die Verallgemeinerbarkeit je nach Abstraktionsrad der Theorie unterschiedlich, es ist aber nicht das Ziel, eine umfassende Theorie zu entwickeln, da auf Kosten dieser durch den hohen Abstraktionsgrad eine auf das Phänomen unpräzisere Erklärung bedeuten würde (Steinke, 1999). Konsens besteht jedoch in der qualitativen Forschung darüber, dass die Grounded Theory mit den Strategien der komparativen Ana-

lyse und des theoretischen Samplings gerade für die Entwicklung von Idealtypen geeignet ist (Bohnsack, 2005).

Neben den klassischen Gütekriterien für die quantitative Forschung, welche sich nur bedingt auf die qualitative übertragen lassen, spielen jedoch andere Kriterien eine bedeutendere Rolle. Dazu zählen die intersubjektive Nachvollziehbarkeit, die empirische Verankerung der Theoriebildung, eine reflektierte Subjektivität und Kohärenz (Steinke, 1999). Die Grounded Theory bezieht sich gerade in ihrer Prozessbeschreibung auf diese von Steinke ausgeführten Gütekriterien und macht durch die Anforderung an die Analyse, die einzelnen Prozessschritte zu dokumentieren, diese auch transparent und explizit.

Theoriegenerierung mit Grounded Theory

Der Begriff der Theorie wie ihn Strauß verwendet, ist geprägt von einer prozessualen, pragmatischen Sichtweise (Strübing, 2004). Theorien liefern momentane, also proviso-rische Näherungswerte für Erklärungen von Phänomenen, bzw. sie sind Ausdruck der „verborgenen Ordnungen in Daten“ (Glaser & Strauß, 2005, S. 50). Die fortlaufende Verifikation der Theorie am Datenmaterial ist ein integraler und wiederkehrender Teil des Forschungsprozesses. Die Prüfung am Material ist die Prüfung der Plausibilität und damit die Qualitätskontrolle des Verfahrens. Sie untersucht das Verhältnis zwischen Daten und Konzepten und reflektiert die aktive Rolle des Forschenden (Strübing, 2004). Mit diesem Verständnis unterscheidet sich Strauß vom Popper'schen Verständnis von Theorie, deren Veränderung nur durch Falsifikation erreicht werden kann⁹⁷ (Popper, 1994) und Forschung entsprechend einzig der Theorieprüfung gilt. Mit dem prozessualen Theorieverständnis jedoch wird eine Veränderung bzw. eine Ablösung einer Theorie durch die Verbesserung der alten erreicht (Glaser & Strauß, 2005).

Fragen an die Daten zu stellen, ist der zentrale *Ausgangspunkt* der Grounded Theory (Strauß & Corbin, 1996). Die Daten werden nicht als Belege für Theorien genutzt, sondern aus ihnen werden Theorien erst entwickelt (Brüsemeister, 2000; Strübing, 2004). Diese bewusste Absage an den Rückgriff von vorab festgelegten Theorien macht eine zirkuläre Datenerhebung und -auswertung nötig. Bereits mit Beginn der Auswertung werden fortwährend temporäre Konzepte entwickelt. Die Verwobenheit von Erhebung und Analyse ermöglicht erst, emergente Hypothesen, Kategorien, Fragen, die sich aus dem Datenmaterial ergeben, wiederum am Material zu prüfen. Ebenso lässt sich auf diese Weise das theoretische Sampling (Glaser & Strauß, 2005), bezogen auf die theoriegeleitete Auswahl der Fälle (Brüsemeister, 2000) anpassen. Die Auswahl der Untersuchungseinheit wird daran ausgerichtet, zu welchen Kategorien noch weitere Daten benötigt werden oder welche Theorielücken sich aufzeigen, die noch zu wenig gesättigt sind (Glaser & Strauß, 2005).

Fragen an einen Text zu stellen und neue Theorien zu entwickeln heißt nicht, im theorieleeren Raum zu analysieren. Spezifische Theorien werden anhand vorhandener Theorien auf deren Angemessenheit und Relevanz beurteilt. Diese „theoretische Sen-

⁹⁷ Der kritische Rationalismus nach Poppers geht davon, dass es keine endgültige Wahrheit gibt, sondern sich durch Falsifizieren von Theorien der Wahrheit lediglich genähert werden kann (Popper, 1994). Ebenso gehen viele sozialwissenschaftlich empirische Forscher nicht davon aus, dass ihre Erkenntnisse mit der Wirklichkeit vollständig übereinstimmen (Steinke, 1999).

sibilität“ bedeutet gerade auch, dass es wichtig ist, sich zu Beginn und am Schluss der empirischen Forschung auf bestehende Theorien zu beziehen. Auf diese Weise wird die Fragestellung entwickelt und am Ende werden die eigenen Erkenntnisse mit der wissenschaftlichen Literatur verglichen. Dies ist unabdingbar, denn erst damit können die Erträge auch eingeschätzt werden. Während des Forschungsprozesses jedoch nimmt sich die Forscherin zurück „und bereits existierende Theorien sind bildlich gesehen nur Diskussionsforen [...] so dass bei Bedarf auf sie zurückgegriffen werden kann.“ (Brüsemeister, 2000, S. 195).

Das Ergebnis aus den an den Text gerichteten Fragen, dem *offenen Kodieren* sind erste Konzepte oder Arbeitshypothesen. Sie sind die relevante theoretische Abstraktion dessen, was im Feld in der betreffenden Situation untersucht oder beobachtet wird. Damit wird auch deutlich, dass es sich hier nicht nur um eine Deskription des Phänomens handeln kann, sondern dass diese Konzepte auch den Forschungsprozess und damit den laufenden Vergleich steuern (Brüsemeister, 2000). Nach Glaser und Strauß (2005, S. 48) kommen den Konzepten zwei unterschiedliche Funktionen zu:

1. Konzepte müssen analytisch sein. Sie bezeichnen die Charakteristiken des Phänomens auf einem genügend hohen Abstraktionsgrad, der sich von einer reinen Deskription unterscheidet.
2. Konzepte müssen sensibilisierend sein. Sie erstellen ein bedeutsames Bild des Phänomens mit notwendigen Illustrationen so dass Dritte das Gemeinte erfassen können.

Im Prozess des *axialen Kodierens* werden Konzepte verfeinert und zu Kategorien verdichtet. Zu den Kategorien werden Dimensionen entwickelt und Eigenschaften auf Basis der Daten beschrieben. Dies geschieht im Prozess des Vergleichens. Die Vergleiche erlauben eine Minimierung und Maximierung von Unterschieden und Ähnlichkeiten der für die untersuchten Kategorien relevanten Daten (vgl. z.B. Brüsemeister, 2000; Glaser & Strauß, 2005; Strübing, 2004).

Wie nach Glaser (Glaser & Strauß, 2005) in Tabelle 13.3 aufgezeigt wird, kann der Vergleich in zwei Richtungen erfolgen: Zum Einen in Bezug auf eine Ausdifferenzierung einer Kategorie und ihren Eigenschaften, zum anderen in Bezug auf die untersuchten Gruppen. In der vorliegenden Forschungsarbeit wurde dem Vergleich zwischen den Gruppen nicht die erste Priorität eingeräumt, sondern es geht um die Theorieentwicklung innerhalb der Gruppe des Beirats.

Tabelle 13.3: Konsequenzen der Minimierung und Maximierung von Unterschieden in Vergleichsgruppen bei der Theoriegenerierung, aus Glaser (Glaser & Strauß, 2005, S. 65)

Unterschiede in den Gruppen	Daten in Bezug auf eine Kategorie	
	ähnlich	verschieden
minimiert	maximale Ähnlichkeit führt zu <ul style="list-style-type: none"> • Verifikation der Brauchbarkeit der Kategorie • Generierung grundlegender Eigenschaften • Formulierung von Bedingungen und Abstufungen 	fundamentale Unterschiede, denen gemäß Kategorien und Hypothesen variieren
maximiert	Ausleuchtung fundamentaler	Maximale Verschiedenheit der

	Gemeinsamkeiten	Daten zwingt zu : <ul style="list-style-type: none"> • dichter Entwicklung von Eigenschaften und Kategorien, • Integration von K und Engagement, • Bestimmung der Reichweite der Theorie
--	-----------------	---

Die Suche nach ähnlichen Daten innerhalb einer Kategorie – bezogen auf minimierte Gruppenunterschiede – ist notwendig für die Generierung von Eigenschaften und Differenzierungen, wie auch für die Verifikation (Dey, 2007). Die zeitgleiche Suche nach maximalen Kontrasten unterstützt die Differenzierung der Kategorien insofern, als dass Abgrenzungen und fundamentale Unterschiede aufgezeigt werden können. Die komparative Analyse und das iterative Verfahren des Erhebens, Kodierens und Analysierens von Daten führen zu einer Verdichtung von Konzepten auf eine Kategorie oder zu einer Abstrahierung von Kategorien. Dabei können Kategorien auf unterschiedlichen Niveaus der Konzeptualisierung entwickelt werden. In diesem Prozess des selektiven Kodierens werden Kategorien mittels Belegen weiter illustriert und deren dimensionales Profil entwickelt. Zudem werden Hypothesen entwickelt. Sie beschreiben die Kategorien und insbesondere auch die Beziehungen *zwischen* den Kategorien (Glaser & Strauß, 2005, S. 49). Entscheidend ist schließlich, dass die Hypothesen im gesamten theoretischen Rahmen integriert werden.

Die in der komparativen Theoriegenerierung entstehenden Theorien können sich auf materiale bzw. bereichsbezogene oder formale Theorien beziehen. Üblicherweise geht dabei die materiale der formalen voraus. Materiale Theorien beziehen sich auf ein empirisches Fachgebiet, wohingegen formale Theorien einen konzeptuellen Bereich – z.B. Machtausübung in Schulen, Stigmata – betreffen (Glaser & Strauß, 2005). In der vorliegenden Arbeit generierte materiale Theorie bezieht sich auf die Wirkung des Beirats bei der Einführung von Bildungsstandards sowie auf das Verständnis der Mitglieder des Beirats bezüglich einer erfolgreichen Umsetzung von Bildungsstandards.

Für Aussagen zur Funktion von Beiräten im Sinne einer formalen Theorie von Expertengruppen sind die vorliegenden Erkenntnisse nicht ausreichend und würden weitere Forschung benötigen.

13.5.2 Konkretes Vorgehen

Der Prozess der Theoriegenerierung wird in der Literatur unterschiedlich gruppiert und beschrieben (z.B. Brüsemeister, 2000; Legewie, 2004; Strauß & Corbin, 1996; Strübing, 2004). In der vorliegenden Arbeit wird der Datenanalyse und der Theoriegenerierung nach Strauß gefolgt. Die zirkuläre Vorgehensweise lässt sich in der Linearität des Kapitels jedoch nicht vollständig abbilden, folgt jedoch dem von Strauß formulierten dreistufigen Kodierprozess, der vom offenen über das axiale zum selektiven Kodieren führt (Strauß & Corbin, 1996). Er hat zum Ziel, die Daten in einer zunehmend konsistenteren Theorie, bzw. Kategoriensample zu erfassen und zu beschreiben (Strübing, 2004). Der daran anschließende Teil der Ergebnisdarstellung (Kapitel 14) beschreibt den Prozess der Hypothesenformulierung (Schritt 4) und in Kapitel 15 folgt die Integration im theoretischen Rahmen (Schritt 5) (Glaser & Strauß, 2005).

Den beiden Ebenen der Fragestellung entsprechend, werden im Gespräch die Experten nach ihre Einschätzung zur Entwicklung und Umsetzung von Bildungsstandards befragt. Im Rahmen der Datenanalyse interessieren aber nicht nur die inhaltlichen Aussagen. Für die Analyse wird die zweite Ebene ins Zentrum gerückt: Wie denken sich die Experten die Handlungskoordination zwischen den Akteuren für die Umsetzung der Bildungsstandards?

Schritt 1: Offenes Kodieren

Der erste Schritt in der Auseinandersetzung der Daten ist das offene Kodieren, wobei sich in der Literatur auch Hinweise daraufhin finden lassen, dass sich dieser Schritt zunehmend zu einer eigenständigen Auswertungsmethode auch außerhalb der Grounded Theory entwickelt (Dey, 2007; Gläser & Laudel, 2004).

Das Kodieren als zentraler Vorgang der Datenbearbeitung und Interpretation ist ein erstes Übersetzen der Daten. Mittels dieser ersten theoretischen Abstraktion, wird das „hinter den Daten liegende“ aufgespürt, ohne dieselben dadurch zuzudecken⁹⁸.

Der Vorgang des offenen Kodierens wurde durch gemeinsame Kolloquien im Rahmen von Doktorandentreffen an der Fernuniversität Hagen unterstützt. Ausgewählte Texte aus den Forschungsprojekten wurden an diesen Treffen bearbeitet. Dieser Prozess hatte verschiedene Vorteile:

- Einstieg in den Prozess des offenen Kodierens
- Genügend Fremdheit: die Teilnehmenden erhielten eine kurze Einführung in die Forschungsarbeit, die Interviewten waren ihnen aber nicht bekannt
- Validierung der Interpretationen durch das Aushandeln, Diskutieren und Nachfragen in der Gruppe

Im Rahmen dieses theoretischen Kodierens galt es immer wieder, zurückzustehen, um nicht eine Zusammenfassung des Inhalts zu erstellen, sondern Begriffe und Konzepte zu entwickeln, die zentrale Ereignisse umfassen und Phänomene beschreiben, Handeln erklären. Es galt, Textstellen als Indikatoren für ein Konzept zu erkennen (Böhm, 1994). Die so gefundenen Konzeptualisierungen zeigten unterschiedliche Abstraktionsniveaus auf. Sie galten als vorläufig, bis sie im Datenmaterial bestätigt werden konnten. Auf eine Bewertung der Interpretation wird bei diesem Vorgehensschritt bewusst verzichtet. Der Vorgang des offenen Kodierens wurde handschriftlich direkt in die Transkripte eingetragen.

Schritt 2: Axiales oder thematisches Kodieren: Entwickeln der Kategorien- und Themenstruktur

Im Anschluss an das offene Kodieren folgte das axiale Kodieren. Axiales Kodieren zielt

⁹⁸ Während Schatzmann (Schatzmann, 1991) mit dem Begriff des Dimensionalisierens eine analytische Spezifizierung des offenen Kodierens beschreibt, bei welcher mittels einer „ausdifferenzierten Heuristik des Vergleichens versucht wird, alle Facetten eines Phänomens detailliert und vollständig herauszuarbeiten.“ (Strübing, 2004, S. 22), nutzen Strauss und Corbin den Begriff nicht ausschliesslich für das offene Kodieren, sondern bezeichnen das dimensionale Profil als ein inhärentes Mittel zur Beschreibung einer Kategorie (Strauss & Corbin, 1996).

auf Zusammenhänge und Beziehungen zwischen den Konzepten, welche durch kontinuierliches Vergleichen laufend geprüft werden (Strübing, 2004). Das axiale Kodieren bezieht sich explizit auf die verschiedenen empirischen Aspekte (im Modell von Strauß als Phänomene bezeichnet) und hat (noch) nicht die Integration der Theorie oder die zusammenfassende Beantwortung der Forschungsfrage zum Ziel. Zusammen mit dem von Strauß eingeführten Kodierparadigma wird die in Abbildung 13.1 dargestellte Heuristik angeboten, um die verschiedenen Facetten rund um ein Konzept zu beschreiben.

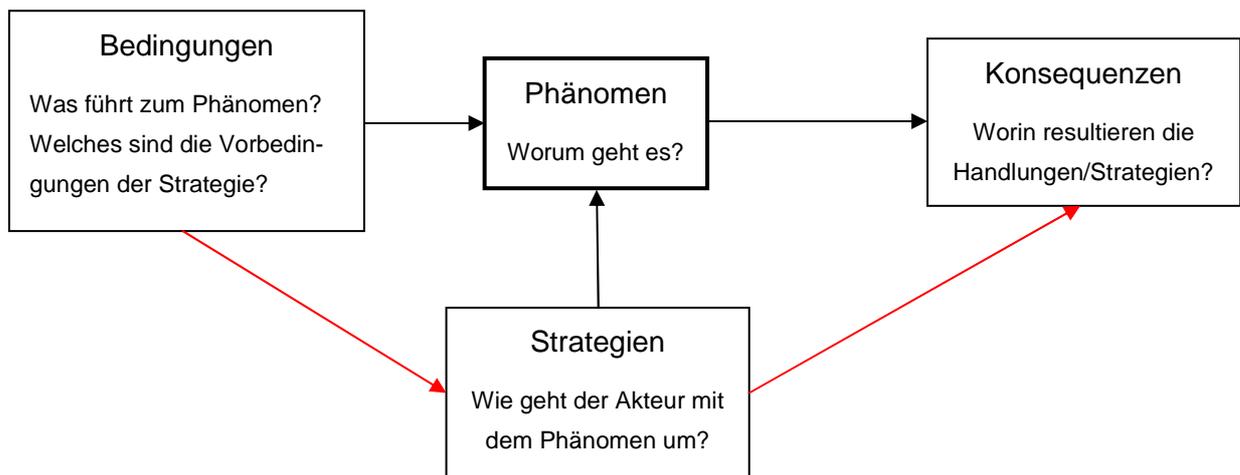


Abbildung 13.1: Heuristik für die Beschreibung von Konzepten in Anlehnung an Strübing (2004, S. 27) und Brüsemeister (2000, S. 205).

Entsprechend wurden die Textstellen auf die im Zusammenhang mit dem Phänomen stehenden ursächlichen wie auch intervenierenden Bedingungen, Strategien und Konsequenzen (Strauß & Corbin, 1996) hin untersucht (Beispiel Unterstützung → Anhang 2).

Schritt 3: Selektives Kodieren, Feinanalyse der thematischen und kategorialen Bereiche

Das selektive Kodieren lässt sich nicht trennscharf von den vorgängigen Prozessschritten abgrenzen und beginnt, sobald die theoretische Sättigung erreicht ist⁹⁹ (Brüsemeister, 2000). Es integriert die bisher entwickelten theoretischen Konzepte zu Kernkategorien (core categories), wobei die Beziehungen innerhalb von Kategorien, deren Bezüge und Ordnungen (auch hierarchisch i.S. von Subkategorien) zentral sind (Strübing, 2004). Ähnlich erscheinende Konzepte werden zusammengefügt und unter neue umfassenderen Begriffe gestellt¹⁰⁰ (Strauß & Corbin, 1996).

In der vorliegenden Forschungsarbeit ergaben sich nach diesem dritten Schritt fünf Kernkategorien, die für die Darstellung der Ergebnisse strukturierend sind:

⁹⁹ Im Hinblick auf eine theoretische Sättigung der Kategorien muss beim Kodieren immer auch der Blick auf das theoretische Sample gerichtet bleiben (Dey, 2007; Glaser & Strauss, 2005), im Wissen dass der Entschluss, wann eine Kategorie gesättigt ist, immer ein Entscheid des Forschenden ist. Gerade dieser Schritt und entsprechend fehlende klare und konsistente Regeln, wann eine Theorie als „grounded“ gilt sind kontrovers diskutierte Aspekte der Grounded Theory.

¹⁰⁰ Flick (2007) spricht in diesem Zusammenhang auch von einer thematischen Struktur. Kategorien unterscheiden sich von Themen durch ihren Differenzierungsgrad. Zentrales Charakteristikum für eine Kategorie ist die Dimensionalisierbarkeit von Eigenschaften (Strauss & Corbin, 1996). Wenig differenzierte Konzepte, die sich nicht zu einer Kategorie mit in sich geschlossener Struktur entwickeln lassen, werden als Themen bearbeitet.

1. Die Umsetzung von Bildungsstandards aus dem eigenen Rucksack
Bezug auf die eigenen Erfahrung als Begründung für den Einsitz im Beirat
2. Hochachtung und Verwegenheit
Antizipierte Veränderungen durch die Entwicklung und Umsetzung von Bildungsstandards
3. Die Verheißung der Daten
Möglichkeiten und Gefahren durch Überprüfung des Outputs auf der Grundlage von Tests, die auf den Bildungsstandards basieren
4. Angelpunkt: Umsetzung und Unterstützung
Notwendige Unterstützungsleistungen und die Hauptakteure der Umsetzung
5. Süüferli
antizipierte Schwierigkeiten und problematische Folgen, die sich aus der Umsetzung von Bildungsstandards ergeben können

Die auf der Basis der Kernkategorien entwickelten Hypothesen, deren Prüfung an den Daten sowie die Integration des gesamten theoretischen Rahmens werden im folgenden Kapitel der Ergebnisdarstellung beschrieben.

14. Die Hinterbühne der Entwicklung und Umsetzung von Bildungsstandards

Die folgende Darstellung der Ergebnisse orientiert sich an den Erkenntnissen aus den Interviews und folgt deshalb vorerst nicht der Strukturierung, wie sie sich aus der Modellentwicklung ergibt. In Kapitel 14.1 werden die Hypothesen beschrieben und in den daran anschließenden Kapiteln erläutert.

14.1 Formulierung von Hypothesen

Die entwickelten Hypothesen sind zeitgleich mit der Formulierung von Kategorien in der komparativen Analyse entstanden (Glaser & Strauß, 2005). Sie haben vorläufigen Status, deren Verifizierung folgt soweit möglich im Analyseprozess in den Kapiteln 14.3 bis 14.7.

1. Das Spannungsfeld der Funktionselite

Alle Mitglieder des Beirats sind aufgrund ihrer Funktion im Beirat, verfügen aber zudem über eine Art der Expertise, die in einem Zusammenhang mit Bildungsstandards steht. Die Mitglieder des Beirats nennen im Gespräch ihr spezifisches, ausgezeichnetes Wissen, welches sie aus ihrer Sicht als Mitglied des Beirats besonders legitimiert. Das Verständnis darüber, was als Expertise für Bildungsstandards gilt, wird unterschiedlich definiert. In der Doppelfunktion der Funktionselite versuchen die Mitglieder, innerhalb der Loyalität ihrer Funktion, ihre persönliche Meinung einzubringen. Im Gespräch ist dies pointierter als im Beirat. Letztlich überwiegen aber die Begrenzungen der Funktion. Der politische Entscheid für HarmoS und die Entwicklung der Bildungsstandards muss mitgetragen werden. Die auf Konsens ausgerichteten Abstimmungsprozesse im Beirat führen letztlich zu einer Entschärfung des Vorhabens, zu einer Redimensionierung der Vorstellungen und zu einer Rückbesinnung auf die bereits vorhandenen Erfahrungen und damit auf Altes und Bekanntes.

2. HarmoS: der große Clou?

Die Mitglieder des Beirats sind sich bewusst, dass mit der Entwicklung von Bildungsstandards im Rahmen des Projekts HarmoS ein bisher einmaliges Vorhaben gestartet wurde. Aufgrund von Kenntnissen von Erfahrungen aus anderen Ländern und ihrer Expertise haben die Mitglieder grundsätzlich eine realistische Vorstellung von HarmoS. Die Vorstellungen davon, wohin es im schlimmsten Fall führen könnte, sind unterschiedlich, bei einigen Personen ändern sich die Ansichten auch während des Projektverlaufs. Es zeigen sich sowohl Ernüchterung als auch hohe Einsatzbereitschaft. Die ambitionierten Vorstellungen an das Projekt werden im Verlauf eher zurückgestutzt.

3. Die Verheißung evidenzbasierter Daten

Die Entwicklung von Bildungsstandards impliziert eine Überprüfung der Zielerreichung mit einem entsprechenden Testsystem. Datenbasierte Steuerung (evidence-based-policy) ist im internationalen Kontext zum Inbegriff der gelingenden Bildungssteuerung geworden. Viele Unklarheiten aber auch ganz grundsätzliche Ansichten und Haltungen lassen sich im Zusammenhang mit der Datengenerierung, deren Interpretation und Nutzung aufzeigen. Am deutlichsten lassen sich hier auch die großen Unterschiede zwischen den Mitgliedern des Beirats ausmachen. Einigkeit herrscht, dass mit standardisierten Tests der Vergleich von Daten verbessert werden kann. Unsicherheit besteht aber darüber, ob man einen Vergleich auch tatsächlich will oder verhindern kann und welchen Einfluss standardbasierte Daten für die Selektion haben könnte.

4. Der Angelpunkt: Umsetzung und Unterstützung

Die Überzeugung, dass es bei der Umsetzung von Bildungsstandards in den Schulen gezielte Unterstützung nötig sein wird, ist von allen Befragten geteilt. Noch relativ diffus sind die genauen Vorstellungen über die Art der Unterstützung, gerade auch, weil es zum Zeitpunkt der Gespräche noch nicht vorrangig war, ein Unterstützungskonzept im Kopf zu haben, welches verschiedene Aspekte im Detail berücksichtigt.

5. Süüferli¹⁰¹

Anschließend an die Aussagen zur Umsetzung werden Aspekte und Knackpunkte aus Sicht der Mitglieder des Beirats genannt, denen im weiteren Verlauf des Projekts und in der Umsetzung große Bedeutung beigemessen werden muss. Die Knackpunkte beziehen sich insbesondere auf Anforderungen an die zentrale Ebene. Um diesen Herausforderungen begegnen zu können, empfiehlt sich eine vorsichtige und nachhaltige Umsetzungsstrategie.

14.2 Die Mitglieder des Beirats

Alle angefragten Personen hatten sich auf Anhieb zu einem Gespräch bereit erklärt. Es war vorauszusehen und in den Gesprächen teilweise auch spürbar, dass die Fragen, die an sie gerichtet wurden, weder überraschend noch schwierig zu beantworten waren. Dies führte zu einer entspannten Gesprächssituation. Alle Befragten konnten ihre Ansichten, aber auch Wünsche an die Umsetzung der Bildungsstandards in einer offenen Atmosphäre darlegen. Die Gesprächsbeiträge waren vielfältig, was eine breit abgestützte Hypothesengenerierung ermöglichte, die sich mit der zweiten Gesprächsrunde hinreichend sättigen ließ.

Zur Anonymisierung wurden die Namen frei bestimmt und auch für alle eine männliche Form gewählt. (Es konnten sieben Männer und zwei Frauen befragt werden.) Bei den

¹⁰¹ süüferli = schweizerdeutscher Ausdruck für sorgfältig/vorsichtig/taktvoll, <http://www.dialektwoerter.ch/ch/s.html>

Zitaten wird für die einfachere Lesbarkeit jeweils nur der Anfangsbuchstaben des Namens genannt. Die Nummerierung bezieht sich jeweils auf die Seite (erste Zahl) und die Zeilennummer (zweite Zahl) der Interviewtranskripte¹⁰².

Die befragten Mitglieder des Beirats im Überblick

Bei Herrn Amstutz fällt sofort auf, dass er ein umfassendes und realistisches Bild von HarmoS und der Entwicklung von Bildungsstandards zeichnet. Im Verlauf des Gesprächs wird eine Auslegeordnung vorgenommen. Es werden Gründe für die Entwicklung, notwendige Veränderungen, mögliche Schwierigkeiten sowie eine Vorstellung davon, wie Verantwortlichkeiten zu klären sind, aufgezeigt. Herr Amstutz ist der einzige, der nicht Erfahrungen im Bereich von Leistungsmessung oder Lehrplanarbeit als Begründung für den Einsitz in den Beirat nennt.

Auch Herr Bühler bezeichnet sich nicht als Spezialist im Bereich von Bildungsstandards sondern als Generalist, der aufgrund breiter Erfahrungen im Bereich der Schulentwicklung – nicht aber im Zusammenhang mit den Bildungsstandards – über Expertenwissen verfügt. *„Ich habe vorher viele verschiedene Funktionen gehabt. Ich bin ein Spezialist von nichts.“* (B 1/5). Herr Bühler sieht sich eher als Vertreter der französischsprachigen Schweiz als explizit von Bildungsstandards. Seine Aufgabe als Kommunikator und Vermittler zwischen Wissenschaft und Politik trennt er klar von der Funktion der politischen Entscheidungsträger und deren Aufgaben (B 6/3). Bildungsstandards bilden zwar die Grundlage für weiterführende Arbeiten, aber seine eigener Auftrag geht nicht über Aufgaben im Bereich des Systemmonitorings hinaus. Die auf der Basis von Bildungsstandards formulierten Referenztests sollen eine Verbesserung der Beurteilung bringen. Die Entwicklung von Bildungsstandards, bzw. die ganze bildungspolitische Arbeit, ist als *work in progress* zu verstehen, die mit der Entwicklung von Kompetenzmodellen gestartet wurde. *„Aber wir müssen einmal beginnen. Niemand hat wirklich die Idee, dass die ersten Standards direkt gut sein werden. Aber man kann trotzdem damit schon arbeiten.“* (B 5/48). Das nationale Projekt HarmoS bietet die Grundlage für die weiteren Entwicklungen in den Kantonen. Die Macht der EDK wird aus Sicht von Herrn Bühler weder verstärkt noch überstrapaziert.

In dieser Hinsicht eine weitaus kritischere Haltung nimmt Herr Costa ein. Die EDK hat mit HarmoS auf den Druck der Politik reagiert, eine stärkere Harmonisierung des schweizerischen Schulsystems zu erreichen. Sie geht dies nun mit der Entwicklung von Bildungsstandards an, die für alle gültig sein sollen. Da aber diese Standards Eigentum der EDK selbst sind und dieses Gremium keiner parlamentarischen Kontrolle untersteht, sieht Herr Costa die Gefahr, dass nur selektiv über Ergebnisse berichtet wird. Ebenso erachtet er die fehlende öffentliche Diskussion über Bildungsinhalte als schwerwiegendes Defizit. So könnten sich Entwicklungen verstärken, wonach in den Kompetenzmodellen nur erfasst wird, was sich auch testen lässt, was einer immensen Reduzierung gleich kommt. Aus testtheoretischen Gründen wird es jedoch nicht möglich sein, aussagekräftige Basisstandards festzulegen, die von allen Schülerinnen und Schülern erreicht werden können.

Ebenfalls eher kritisch steht Herr Degen den Bildungsstandards gegenüber. Er befürchtet, dass mit den Bildungsstandards eine „Vermessungsphantasie“ gelebt werden

¹⁰² Eine CD mit den Interviewtranskripten liegt der Originalarbeit bei.

könnte, was seiner Ansicht nach aber nicht möglich und auch nicht sinnvoll ist. Wenn die zentrale Ebene jedoch prüft, ob allen Schülerinnen und Schülern die Möglichkeiten geboten wird, in der Schule zu lernen und Erfolg zu haben und nicht durch sozialnormorientierte Beurteilungsverfahren Zugänge zu weiterführenden Stufen verwehrt werden, schätzt Herr Degen dies durchaus positiver ein. Er vertritt damit eine ausgeprägte These der Chancengerechtigkeit, wehrt sich aber gegen zu häufiges und vermeintlich genaues, feinstkalibriertes Messen. Für ihn ist nicht das genaue Messen das entscheidende, sondern die Integration und individualisierte Förderung aller Schülerinnen und Schüler.

Ein konsequenter Vertreter einer Entwicklung von Bildungsstandards, um ein umfassendes Modell der Leistungsüberprüfung aufzubauen, ist Herr Egli. Bildungsstandards sind Kennwerte, die empirisch überprüfbar und testbar sind. Entsprechend müssen auch Kompetenzmodelle prüfbar sein. Im Gegensatz dazu geht der Lehrplan darüber hinaus. Er muss mehr – auch nicht testbare – Inhalte umfassen. Werden Bildungsstandards „vernünftig“ eingeführt, d. h. ohne negativen Konsequenzen und ohne übermäßiger Druck auf die Schulen (E 3/31) sowie mit genügenden zeitlichen Ressourcen bezüglich der Lektionsdotationen, dann wird auch die Akzeptanz bei den Lehrpersonen vorhanden sein. Wichtig sind Möglichkeiten des Vergleichs zwischen vergleichbaren Schulen und Klassen. So bilden Bildungsstandards, bzw. darauf beruhende Referenztests, eine Grundlage zur Kommunikation im Team und schaffen Transparenz. Ziel jeder Schulentwicklung muss letztlich immer optimale, den Lernvoraussetzungen der Schülerinnen und Schüler entsprechende schulische Leistungen sein. Dies ist der Kernauftrag der Schule. Herr Egli betont auch die Bedeutsamkeit der Zusammenarbeit über die Kantone hinweg.

Herr Fischer nennt die Entwicklung der Kompetenzen der Schülerinnen und Schüler ebenfalls als Kernauftrag. Er sieht in der Zusammenarbeit der Kantone eine unabdingbare Notwendigkeit für die Harmonisierung. Anknüpfend an die positiven Erfahrungen, die mit dem Sprachenreferenzrahmen gemacht werden konnten, erachtet er die Transparenz innerhalb der Fächer, wie sie mit den Kompetenzmodellen möglich werden sollen, als erstrebenswert. Der Ansatz wie ihn die Schweiz mit HarmoS und der Entwicklung von Bildungsstandards und Kompetenzmodellen sowie der Festlegung von Basisstandards gewählt hat, ist anspruchsvoll und sinnvoll. Für ihn ist zum Zeitpunkt des Gesprächs aber noch unklar, was daraus folgen wird, denn die Verwendung des Produkts wird nicht durch das Produkt selbst determiniert. Um die Lehrpersonen von den Vorteilen zu überzeugen, muss vorsichtig vorgegangen werden, denn das Verständnis von kriterienbasiertem Unterrichten ist noch nicht verinnerlicht, auch wenn mit den aufgebauten Qualitätsmanagementsystemen und Feedbackschleifen ein neuer Schub in die Schulen kommt. Entsprechend betont Herr Fischer auch das notwendige Unterstützungssystem. Dazu zählt er u.a. gut konzipierte und praxistaugliche Tests zuhanden der Lehrperson sowie eine Schulkultur, die auf einer Metaebene, von den Ergebnissen aus Leistungstests ausgehend, Verbesserungen anstrebt. Die Aufgabe der zentralen Ebene ist es, den Prozess der Umsetzung so zu gestalten, dass die Lehrpersonen nicht verunsichert werden und aus diesem Grund eine ablehnende Haltung einnehmen. Herr Fischers Ausrichtung auf die Praxis, aber auch die Positionierung innerhalb der verwaltungsbürokratischen Strukturen, sind ausgeprägt.

Herr Gisler betont die zentrale Aufgabe der Harmonisierung durch die Bildungsstan-

dards und die Veränderungen für die zentrale Ebene. Er ist überzeugt davon, dass mit der Einführung von Bildungsstandards die Bildungspolitik erstmals in die Verantwortung genommen wird. Wenn die zentrale Ebene, beauftragt von der Bildungspolitik, Bildungsstandards einführt, ist auch sie diejenige, welche aktiv werden muss, wenn Schulen die Basisstandards nicht erreichen. Die Schule muss sich ihrerseits überlegen, wie sie die Leistungen erbringen kann. Ein Vergleich zwischen Klassen und Schulen ist ein legitimes Bedürfnis zur Einschätzung der eigenen Leistung. Um die Akzeptanz bei den Lehrpersonen zu erhöhen, ist es nach Ansicht von Herrn Gisler wichtig, die Bildungsstandards gut im Lehrplan zu verankern und beides als Gesamtpaket zu denken und zu kommunizieren.

Herr Huber greift ebenfalls den Wunsch nach Vergleich, im Sinne eines Hinweises für die Lehrpersonen zur eigenen Wirkungskontrolle, auf. Für ihn ist klar, dass die Lehrpersonen auf die Bildungsstandards warten, weil es damit endlich möglich wird, zu wissen, welches die erwarteten Kernziele sind, welche die Schülerinnen und Schüler erreichen sollen. Die unklare Situation der großen Vielfalt und fehlenden Schwerpunktsetzung in den Lehrplänen soll endlich eingeschränkt werden. Herr Huber ist mit den laufenden Entwicklungen unzufrieden, weil die zentrale Ebene seiner Ansicht nach das vorhandene Wissen aus der Praxis zu wenig berücksichtigt und stattdessen top-down zahlreiche Reformvorhaben aneinanderreicht und bei offensichtlichen Missständen doch nicht reagiert. Wie Herr Fischer erachtet auch Herr Huber „instrumentell praxistaugliche“ Kompetenzmodelle für Lehrpersonen als zentralen Punkt. Ungeklärt ist für ihn die Frage, wer sich künftig dafür einsetzt, dass der Lehrplan, der die Bildungsstandards absichern soll, auch umgesetzt wird. Eine Anforderung an die Schule ist es, dass sie eine Mindestqualitätsgarantie sicherstellt, wozu gehört, dass transparent wird, was gelehrt werden soll. Wenn das nicht möglich ist, muss mit Investitionen reagiert werden, damit der Schule mit exakter Diagnose und gezielter Unterstützung geholfen werden kann.

Dass für die Arbeit mit Bildungsstandards im Unterricht eine Weiterbildung der Lehrpersonen erforderlich ist, davon ist Herr Jans überzeugt. Genauso wie die Lehrpersonen den Entwicklungen nicht ausweichen können, müssen sich auch die Personen auf der Ebene der Bildungsverwaltung, die Schulbehörden und die Schulleitungen die notwendigen Kompetenzen aneignen, um ein datenbasiertes Steuerungssystem entwickeln und nutzen zu können. Eine klarere Zielformulierung und deren Überprüfung ist längst fällig, weil nichts darüber bekannt ist, ob die Schule eigentlich ihre Ziele erreicht. Die Ziele müssen im Hinblick auf die Anforderungen im Erwerbsleben der Schülerinnen und Schüler ausgerichtet sein, ohne lediglich deren Wünsche zu übernehmen. Das Ziel der Überprüfung muss die Förderung bleiben. Darin ist sich Herr Jans mit allen anderen Experten einig. Er betont die Wichtigkeit der Begleitforschung bei der Implementation, um exakt zu wissen, wo Schwächen liegen und welche Hilfestellungen erforderlich sind. Den pädagogischen Hochschulen kommt bei der Umsetzung der Bildungsstandards der entscheidende Part zu, denn sie sind es, die auf die Ebene der Aktivitätsstruktur Einfluss auf die Akteure nehmen können und sollen.

14.3 Das Spannungsfeld der Funktionseelite

14.3.1 Einleitung

Die Interviewten wurden zu Beginn des Gesprächs gefragt, weshalb sie Mitglieder des Beirats von HarmoS seien. Aus dieser als Einstieg konzipierten Frage ergab sich unerwartet ein bestimmtes Antwortformat, welches die Theorie der Funktionseelite nach Meuser und Nagel (Meuser & Nagel, 1994) nahelegt. Die Befragten nutzten nicht den Bezug zu ihrer Funktion, um ihre Legitimation für den Beirat zu begründen, sondern nennen explizit ihre Erfahrung oder ihre besondere Expertise, welche sie zum Einsitz in den Beirat berechtigt. Dies obwohl die Auswahl der Mitglieder über Anfragen an die Institutionen erfolgte. Gemäß dem Konzept von Mieg (1994), dass Expertise sich erst in der sozialen Zuschreibung zeigt, wird auf das spezielle Wissen in den Gesprächssituationen aufmerksam gemacht.

Alle Befragungen fanden in den Arbeitsräumen der Beteiligten statt. Diese Begegnung in der räumlichen Umgebung der jeweiligen Funktion könnte ein Aspekt sein, weshalb bei der Frage nach der „Legitimation“ für den Beirat gerade auch der Darstellung der persönlichen – weniger sichtbaren – Erfahrung mit Bildungsstandards eine hohe Bedeutung beigemessen wurde.

Einige der befragten Personen kannten die Interviewerin bereits vor dem Gespräch. Ein Unterschied, der sich darauf zurückführen ließe, konnte in den Gesprächen aber nicht ausgemacht werden.

14.3.2 Zentrale Stelle

Das Konstrukt der Funktionseelite ergab sich, wie oben erwähnt, unerwartet und gibt Hinweise auf die zweite Fragestellung (strukturelle Ebene, vgl. Kapitel 1.4). Die heutigen Anforderungen an die Akteure im Bildungssystem verlangen eine Spezialisierung. Im Gegensatz zu früheren Generationen, wo der Lehrer beispielsweise auch noch Vorsitzender der Schulkommission war, können die Akteure heute nur mehr auf einzelnen Ebenen des Systems tätig sein. Gleichwohl bleibt zur Legitimationsbegründung der Bezug auf Erfahrungen in anderen Funktionsbereichen bestehen.

Die Doppelfunktion zwischen Funktion und Erfahrung wird nicht in allen Gesprächen auf die gleiche Weise dargestellt. Als Schlüsselstelle kann die Äusserung von Herrn Huber bezeichnet werden. Das pädagogische Wissen wird als eine Ergänzung zur Funktion innerhalb der zentralen Ebene des Schulsystems betrachtet.

...das ist auch die Doppelrolle, die ich habe, einerseits als Fachperson, die das fachliche schon seit dreißig Jahren im Rucksack hat und andererseits der offizielle Vertreter von <Funktion>. H 1/17

Ebenfalls zentral ist die Aussage von Herrn Fischer, der insbesondere auf die Notwendigkeit dieser Doppelfunktion verweist.

...und dann hat man je länger je mehr gesehen, so etwa in den letzten 10 Jahren hat sich das abgezeichnet, dass es auch noch eine gewisse pädagogische Figur haben... in dieser Führungsebene haben sollte. F 1/12

Die verschiedenen Funktionen sind notwendig in Gremien, die bildungspolitische Entscheide vorbereiten. Wenn eine einzelne Person Erfahrungen in beiden Bereichen

vorweisen kann, wird sie dadurch besonders geeignet und für die Aufgabe ausgezeichnet.

14.3.3 Doppel-Funktion: Erfahrung als zusätzliche „Auszeichnung“

Die Doppelrolle wird als zusätzliche, notwendige Bereicherung gesehen. Inwiefern die pädagogisch oder wissenschaftlichen Erfahrungen sich auf Bildungsstandards oder ähnliche Instrumente beziehen, ist dabei bei den einzelnen Mitglieder unterschiedlich. Dieser Bezug kann als Instrument zur Dimensionalisierung des Konstrukts betrachtet werden.

Als Ausprägung des einen Pols kann Herr Egli genannt werden. Er nimmt Bezug auf konkrete Inhalte, welche die Wechselwirkung zwischen Funktion, Spezialistenwissen und eigener Biografie verdeutlichen und auch den Grad des Zusammenhangs – bis hin zur Kausalität – beschreiben.

Also rein formal bin ich Vertreter <der Region>. [...]. Und ich bin, bzw. ich sehe mich eher als Vertreter der wissenschaftlichen Seite her und der Grund weshalb ich gewählt worden bin, ist, dass ich mich intensiv mit Indikatoren beschäftigt habe, mit PISA beschäftigt habe, die grundsätzlich auch gewisse Grundlagen geben, um quasi etwas zu Bildungsstandards zu sagen. E 1/5

Herr Costa betont, ähnlich wie Herr Huber, den zeitlichen Aspekt. Die zeitlich andauernde Auseinandersetzung mit Inhalten ist ein wesentlicher Aspekt der Expertise¹⁰³. Erfahrungen in einem bestimmten Bereich verdichten sich über die Zeit zu einem Spezialwissen, wofür aber eine aktive Auseinandersetzung mit den Inhalten erforderlich ist. Treffend beschreibt es Herr Costa, der seine Legitimität via Funktion aufzählt, seine fachliche Expertise aber in Zusammenhang setzt mit Eigenaktivität und Aufwand.

Mein Bezug zu Standards, das ist etwas, das ich eeh ... mir langsam erarbeitet habe. C 1/18

Neben der zeitlichen Perspektive wird auch die eigene Motivation oder das Interesse als Legitimationsgrund für ein breites Wissen zum Themenbereich genannt.

...und mich interessiert die Forschung und Standards, mich interessiert die ganze Umgebung der Entwicklung mich interessiert seit längerer Zeit auch Systemsteuerung und das war demnach auch ein Interessengrund, warum ich da mitgemacht habe. Also wissenschaftliche Interessen, Steuerungsinteressen und Ausbildungsinteressen. J 1/12

Wie weit der Erfahrungshintergrund bemessen sein kann, aus welchem standardbezogenes Spezialwissen generiert werden kann, wird von den Befragten unterschiedlich wahrgenommen. Auch der Novitätscharakter von Bildungsstandards wird verschieden eingeschätzt. Anknüpfend an die Entwicklung des europäischen Sprachenreferenz-

¹⁰³ vgl. Expertisenforschung im entwicklungspsychologischen Kontext, u.a. Reusser et al. 1994

rahmens oder standardisierte Leistungsmessungen in der französischsprachigen Schweiz sprechen zwei Mitglieder des Beirats den Bildungsstandards ihren Novitätscharakter ab und rücken gerade die Mitarbeit in den erwähnten Projekten als bereichsnahe Expertise für Bildungsstandards ins Zentrum (Fischer, Costa).

Auch Erfahrungen in der Lehrplanarbeit oder Bezüge zu anderen, der Lehrplanarbeit verwandten Projekten, werden mehrmals genannt (u.a. Huber, Bühler) und in engen Zusammenhang mit der Entwicklung von Bildungsstandards verstanden.

...also ich bin Vertreter der <Region>, also gewählt durch das entsprechende Gremium und der Grund ist sicher, dass ich jahrelange Lehrplan-Entwicklungsarbeit-Erfahrung habe, in Qualitätsprojekten in <Ort> drin gewesen bin. Wir haben da so drei Projekte gehabt [...]. Also so Qualitätsentwicklung und Instrumente dazu zu entwickeln und zu implementieren ist mein Thema gewesen. Und das war dann irgendwie die logische Folge davon, dass ich die <Ort> im Beirat für das HarmoS-Projekt vertrete. G 1/12

Nur gerade zwei Mitglieder beziehen sich nicht auf ihre Expertise, sondern betonen institutionsbezogene Gründe (Bühler 1/9, Amstutz 1/11) für ihre Wahl in den Beirat. Den Gegenpol zur Position von Herrn Egli nimmt somit Herr Bühler ein, der betont, dass niemand ein Experte für Bildungsstandards sei, bzw. sein könne (Bühler 1/7).

Die besondere Situation des Experten Huber

Die Position innerhalb des Beirats wie sie Herr Huber einnimmt, ist in mehreren Hinsichten besonders. Er ist nicht Vertreter der Verwaltungsebene, sondern kommt in seiner gewerkschaftlichen Funktion der Aufgabe nach, Verbesserungspotenzial aufzudecken. Entsprechend kritisch sind seine Äußerungen. Die metaphorbestückte Sprache (Beschuldigungskaskade 5/1) bisweilen mit Bezug auf religiöse (katholisches Ablasssystem, 2/10) oder auch militärische Bildmittel wirkt eindringlich, lässt aber auch den Eindruck einer gewissen Resignation aufkommen. Die Wortwahl, welche an Positionspapiere und feurige Gewerkschaftsreden erinnert, mutet im Interview eher befremdlich an. Die Frustration wird vor allem in Bezug auf die Aufgaben der zentralen Ebene deutlich, welche bis anhin ungenügend auf vorhandene Forschungserkenntnisse reagiert hat.

Die Lehrerschaft hat keinen Grund, keinen Grund, denen, die das veranstalten, irgend etwas Konstruktives zuzutrauen. Die haben bis jetzt nur Mist gebaut mit Outputresultaten oder sie unter den Tisch gewischt, dort wo Handlungsbedarf gewesen wäre. H 4/19

Herr Huber steht hinter der Idee der Bildungsstandards, kritisiert aber die Umsetzung durch die zentrale Ebene. Es werden top-down Neuerungen eingeführt, ohne das Wissen der Praxis entsprechend einzubeziehen und darauf zu vertrauen, dass die Lehrpersonen motiviert sind, guten Unterricht zu leisten. Stattdessen werden seiner Ansicht nach verstärkte Kontrollinstrumente eingeführt.

In Bezug zu seiner Expertise bedeutsam ist, dass er diese aus der Lehrplanentwicklung bezieht, den Lehrplan nun aber kritisiert als

...Neckermann-Kataloge, die Grobziel-Auswahlsendung, die ein hohes Maß

an Vollständigkeit haben, einen umfassenden Charakter, völlig überladen sind und bezüglich Verbindlichkeiten völlig unklar. H 1/39

Herr Huber hat innerhalb des Beirats eine schwierige Aufgabe, denn er ist der Forderung nach Praxistauglichkeit verpflichtet. Den Lehrpersonen wurden lesbare und verständliche Kompetenzmodelle versprochen. Es wird im Projektverlauf aber offensichtlich, dass diese Anforderung schwieriger einzulösen ist, als erwartet wurde.

Obwohl Herr Huber durch seine Funktion die Lehrpersonen vertreten muss, bezieht er seine Legitimation für den Beirat über sein wissenschaftliches Wissen.

14.3.4 Modernisierung in der Ambivalenz zum politischen Programm

Ziel der Arbeit des Beirats ist es, den Projektleiter „in wissenschaftlichen, methodologischen und praktischen Fragen, welche sich durch die Entwicklung und Implementierung von Bildungsstandards ergeben, zu beraten“ (EDK, Oktober 2004), die laufenden Arbeiten der Kompetenzmodellentwicklung und des Projektverlaufs auf die Zielausrichtung hin zu prüfen und nützliche Anträge zuhanden des Koordinationsausschusses zu erarbeiten. Daraus können die Abstimmungsprozesse ersehen werden: Nützliche Anträge müssen mit Konsens innerhalb des Beirats und mit dem Einverständnis des Projektleiters erarbeitet werden und Entscheidungen können innerhalb des Beirats nur im Sinne von Empfehlungen, die in den Anträgen formuliert werden, erfolgen.

Die Mitglieder des Beirats sind damit zwei unterschiedlichen Spannungsfeldern ausgesetzt:

a) Doppelfunktion Experte-Funktion

Die Mitglieder des Beirats „müssen zwei Herren dienen“. Da sie weder als Privatperson noch als unabhängige Experten im Beirat sind, müssen sie die Loyalität mit der Funktion sicher stellen. Die Legitimation für den Beirat beziehen sie jedoch über genau diese persönliche Expertise; sie ist wegweisend für die vertretenen Meinungen und Vorschläge zur Umsetzung der Bildungsstandards. Gelingende Implementation muss am Vorwissen anknüpfen. Sie ist damit an Erfahrungen und Expertise gebunden. In dieser positiven Konnotation kann die Implementation als eine Form der Assimilation bezeichnet werden. Was für die Implementation auf der Ebene der Einzelschule gilt, wo die Strategien zwingend am Vorwissen und der Handlungspraxis der Lehrpersonen anknüpfen müssen, kann auch für Gremien übertragen werden, die Umsetzungspläne schmieden. Gleichwohl wird die eigene Expertise letztlich zu Gunsten der Funktion zurückstehen müssen¹⁰⁴. Positiv formuliert wird hier das höchstmögliche Maß an Expertenmeinung eingebunden an Möglichkeiten, die der Rahmen des Funktionshandelns zulässt. Werden die Hintergründe der Expertise der Mitglieder in Betracht gezogen, ist anzunehmen, dass eine Komplexitätsreduktion in eine Richtung tendiert, die der Umsetzung von Lehrplänen nahe kommt.

¹⁰⁴ In bestimmten Situationen kann aber auch die Funktion den Legitimationsrahmen für die eigene Einschätzung bieten: „Wir vom <Funktion> sagen schon lange...“ (Huber)

b) Zwischenhierarchie

Mit der Delegation in den Beirat wird den Mitgliedern zuerkannt, dass sie einen besonders wertvollen Beitrag zur Entwicklung und Umsetzung der Bildungsstandards leisten können. Gleichzeitig aber verfügt das Gremium über keine Entscheidungsbefugnis und ist dem Kommissionsausschuss untergeordnet. Letztlich reagiert die Kommission auf den öffentlichen Diskurs (Tillmann, Dederling, Kneuper, Kuhlmann & Nessel, 2008); die Entscheidungen basieren auf Machterhalt und Machterwerb (Mayntz, 2004). Der Einfluss des Beirats ist eingeschränkt. Man ist der Bildungspolitik ausgeliefert (Amstutz 6/27).

Auch Einflüsse aus anderen Systemen können in den Diskurs eingreifen und die Einschätzungen der Experten sogar überstimmen. Herr Amstutz nennt dies im Zusammenhang mit möglichen negativen Sanktionen, die mit den Bildungsstandards diskutiert werden könnten.

Entscheidungsfindung als Neutralisierung

Die Regelungsstrukturen, welche innerhalb des Beirats erarbeitet werden können, richten sich auf Anträge an den Kommissionsausschuss. Aufgrund ihrer Erfahrungen ist davon auszugehen, dass die Mitglieder sensibel auf Projektfortschritte reagieren können und möglichst viele potenzielle Schwierigkeiten vorausahnen können. Durch die Delegation, die besonders auch kritisch eingestellte Personen und „Querköpfe“ (Degen 1/26) abordnet, kann eine breit abgestützte Problemwahrnehmung angenommen werden. Die kreative Bearbeitung von Problemlösungen mit dem Ziel, einen Konsens zu erreichen, ist notwendige Grundlage für Empfehlungen. Dies bedeutet in einem in dieser Weise konstituierten Gremium allerdings auch, dass dies mit einer Neutralisierung der ausgeprägten Ansichten einher gehen muss. Gerade bei Fragen, die noch ungeklärt sind, wird dieser Prozess deutlich. Da die eigene Argumentation teilweise auf Annahmen basieren muss, ist es schwierig, beharrlich daran festzuhalten.

Auch innerhalb des Beirats werden grundsätzliche Fragen über lange Zeit hinweg diskutiert.

...die Frage, was ist denn eigentlich ein Standard, wie wird der denn eigentlich definiert, da sind wir ja eigentlich immer noch im Suchprozess. Da kommen nun unterschiedliche Vorstellungen zusammen, und ich bin sehr gespannt, was da heraus kommt. Die ganze Frage, die uns nun schon seit fast drei Jahren von Seite der Bildungsplanung/-verwaltung beschäftigt, ist, was heißt jetzt das. F 2/9

Der (demokratische) Prozess der gemeinsamen Meinungsbildung kann mit den vorliegenden Daten nur indirekt erschlossen werden und ist nicht Gegenstand der Arbeit. Die Einzeläußerungen bestätigen aber die Beobachtungen aus zwei Sitzungen und die Verfolgung der öffentlichen Stellungnahmen und Vorschläge zuhanden des Kommissionsausschusses mit entsprechenden Richtungsänderungen im Projektverlauf. Die Kritik der Mitglieder soll den Rahmen ausschöpfen, diesen aber auch nicht verlassen, was durch die Gebundenheit an die Funktion gewährleistet werden kann.

Beirat übernimmt eine Vorbremmung für die Politik

Der Bezug auf das politische System, bzw. die Einschätzung des Einflusses dessen, wird in den Gesprächen vielfach deutlich. Entscheidungen fallen innerhalb des politischen Systems, bei schwierigen Fragen kann dies auch dazu genutzt werden, auf die Entscheidungsmacht des politischen Systems zu verweisen. Während für den Beirat klar ist, dass mit der Prüfung des Erreichungsgrades von Bildungsstandards die Schulen unterstützt und nicht sanktioniert werden sollen, sind die Äußerungen, wie die Bildungspolitik dies sieht, weniger eindeutig.

...aber auf politischer Ebene kann es natürlich zu Auseinandersetzungen kommen [ob Unterstützung oder Sanktionen zielführender seien, Anm. Verf.]

A 6/5

Die Vorgabe, wonach sowohl das HarmoS-Konkordat wie auch die Kompetenzmodelle in einen politischen Vernehmlassungsprozess einfließen, macht eine Übersetzungsleistung der wissenschaftlich entwickelten Kompetenzmodelle auf politische Entscheidungsprozesse nötig. Es gilt das Kriterium, dass die Unterlagen in einer Form vorliegen müssen, welche vernehmlassungsfähig ist. Diese Anforderung gibt die Richtung vor, in welcher innerhalb des Beirats zu einem Konsens gefunden werden muss. Damit geht eine Komplexitätsreduktion einher. Das Ergebnis der Abstimmungsprozesse sind legitimierte Entscheidungen, die nicht zwingend viel von der ursprünglichen Innovation beinhalten müssen. Die Gefahr besteht, dass die „alten Hasen“, die „Rucksack-Modernisierer“ höchste Legitimität behalten und die Innovation letztlich aufgeht in einer „Assimilation an den Status quo ante.“ (Heinrich, 2008, S. 41).

14.3.5 Zusammenfassung

Die Selbstdeklaration der Mitglieder des Beirats zur Funktionseelite ist ein Konstrukt, welches auf der Meta-Ebene des Modells der Implementation anzusiedeln ist. Indirekt bezieht es sich auf die Fragestellung nach dem Einfluss des Beirats zur Entwicklung und Umsetzung der Bildungsstandards. Die befragten Fachpersonen vertreten die Ansicht, dass diese Doppelfunktion für ihre Aufgabe, die Beratung im Prozessverlauf, notwendig ist. Das Konstrukt erstreckt sich vom Verständnis, dass eine Expertise zu Bildungsstandards noch gar nicht möglich sei, bis hin zur Ansicht, wonach bestimmte Erfahrungen für den Einsitz in den Beirat kausal verantwortlich sind. Lange Berufserfahrung wird nicht als Legitimationsgrund angeführt.

Bezogen auf das Modell der Implementation wird mit dem Konstrukt der Funktionseelite die Beziehung zwischen der zentralen Ebene von Bildungspolitik und Bildungsverwaltung mit der Wissenschaft aufgezeigt (vgl. auch Abbildung 14.1). Während sich das hier beschriebene Konstrukt auf die Metaebene bzw. die strukturelle Ebene der Fragestellung bezieht, fokussieren die folgenden drei Konstrukte Ergebnisse zur inhaltlichen Ebene (Fragestellung 1).

14.4 HarmoS: der große Clou?

14.4.1 Einleitung

Im folgenden Unterkapitel wird ein weiteres wesentliches Teilergebnis beschrieben. „Der grosse Clou“ bezieht sich im Gegensatz zu Kapitel 14.3 auf die erste Fragestellung (vgl. Kapitel 1.4) und damit konkret auf die Vorstellungen der befragten Mitglieder des Beirats zur Entwicklung und Umsetzung der Bildungsstandards.

14.4.2 Zentrale Stelle

Das Konstrukt „der große Clou“ deckt in seiner Ausprägung die ganze Breite an Vorstellungen über Bildungsstandards ab. Die Ansichten der Befragten, was aber gerade das Besondere an Bildungsstandards oder das Schwierige an deren Umsetzung sei, sind unterschiedlich. Um diese Breite darzustellen, wurde bewusst darauf verzichtet, die einzelnen Sichtweisen als einzelne Konstrukts zu formulieren, sondern sie werden als Dimensionen *eines* Aspekts verstanden. Auf diese Weise wird auch die Vielfalt deutlich.

Alle befragten Mitglieder des Beirats erachten die zu erwartenden Veränderungen als groß. Entsprechend hoch wird auch der Erfolgsdruck eingeschätzt. Nur wenn die Lehrpersonen vom Nutzen der Bildungsstandards überzeugt werden können, ist eine Umsetzung überhaupt möglich. Gleichzeitig erfolgt mit der Entwicklung der Bildungsstandards aber nur ein erster Schritt hin zur Outputsteuerung.

Dieses Spannungsfeld in zeitlicher Hinsicht wird von verschiedenen Mitgliedern genannt und kann als Schlüsselpassagen bezeichnet werden.

Ja, ich habe das Gefühl, nun macht man mal einen Kern. A 3/43

Das was zurzeit entwickelt wird, ist ein Teil des Ganzen, allerdings ein wesentlicher: das Kernstück. Herr Amstutz drückt sich insofern vorsichtig aus, in dem er „einen“ Kern sagt. Offen bleibt, ob es noch andere Instrumente oder Mittel brauchen wird, die ebenso wichtig sind, um eine kompetenzorientierte, wirkungsorientierte Ausrichtung der Schule erreichen zu können. Das unüberblickbare Ausmass und Zusammenspiel verschiedenster Komponenten wird in der Aussage von Herrn Egli deutlich.

...und was halt ist. HarmoS entwickelt sich schrittweise und es ist niemand da, der das quasi zu Ende gedacht hat. E 11/7

Nicht eine Wertung, wohl aber ein Hinweis auf mögliche Schwierigkeiten steckt in der Äusserung von Herrn Egli. Nicht erstaunlich ergeben sich aus dieser Unvorhersehbarkeit bei allen Akteuren des Schulsystems sehr unterschiedliche Vorstellungen zur Entwicklung und Umsetzung der Bildungsstandards. Dennoch ist der Erfolgsdruck sehr hoch. Ein Misslingen würde die bereits fragile Koordination zwischen zentraler Ebene und Mikroebene so belasten, dass vergleichbare Projekte künftig auf noch weniger Akzeptanz stossen dürften.

Und wenn das scheitert, ist es auf Jahre hinaus eine Blockierung der Entwicklung. Weil man dann sagen würde, ja kommt dann noch mal mit so was, es klappt ja doch nicht. Für mich gibt es fast eine Verpflichtung zum Erfolg. J 10/39

HarmoS ist ein Projekt mit einer grossen Reichweite, wie es bis anhin in der Schweiz

im Bereich der obligatorischen Schule noch nie lanciert worden ist. Viele Unklarheiten oder Ungewissheiten führen dazu, dass sich auch die Aussagen der Mitglieder des Beirats, wozu Bildungsstandards dienen sollen, deutlich voneinander unterscheiden: Die innerhalb des Projekts HarmoS zu entwickelnden Bildungsstandards bilden die Basis zur Generierung von Steuerungswissen (Jans) und sind somit ein Instrument der Systemsteuerung (Degen, Costa, Bühler). Sie bieten transparente Maßstäbe zur Bewertung von schulischen Outputs (Amstutz, Huber, Fischer, Gisler) und sind die Grundlage für eine empirische Überprüfung der Zielerreichung (Egli).

14.4.3 Der neutrale Blick auf HarmoS

Das Interview mit Herrn Amstutz unterscheidet sich von den anderen insofern, dass in diesem Gespräch eine Auslegeordnung des Projekts vorgenommen wurde, woran sich exemplarisch die Facetten der Entwicklung von Bildungsstandards aufzeigen lassen. Auch in den beobachteten Sitzungen nimmt Herr Amstutz eine moderierende Rolle ein. Der Bezug auf Ergebnisse aus der Forschung verweist auf die Kenntnisse der einschlägigen Literatur. Im Vergleich zu den anderen Interviews wählt Herr Amstutz eine eher neutral-darlegende Gesprächsform.

Auslöser

Entwicklungen sind immer Folgen von vorherigen Entscheidungen. In diesem Sinne gehen dem Entscheid zur Entwicklung von Bildungsstandards ebenfalls verschiedene Entwicklungen voraus, die sich auf unterschiedlichen Ebenen angebahnt haben und in deren Kombination gerade erst ein Paradigmenwechsel – wie er häufig für die Entwicklung hin zur Outputmessung beschrieben wird – möglich sein kann.

Die in den Gesprächen genannten Auslöser umfassen Anforderungen an das Schulsystem als Ganzes aber auch Anforderungen an die Ebene der Schule, bzw. der Lehrperson. Bemerkenswert ist dabei auch, dass nicht alle Punkte inhaltliche Bildungsaspekte im eigentlichen Sinne nennen. Die enge Interdependenz des Schulsystems mit anderen Systemen, aber auch Anforderungen an den Grundauftrag der Schule, welche auch gesellschaftliche Aspekte umfassen, werden damit deutlich. Zu diesen gehören:

1. Internationale Entwicklungen bezüglich Leistungsmessung, Vergleich und Wettbewerb
2. Nationale Anforderungen an Harmonisierung, Unzufriedenheit der Abnehmer
3. Monitoring des Schulsystems, Outputmessung
4. Bedarf an Zieltransparenz und Auftragsklärung des Lehrauftrags der Lehrpersonen

Herr Amstutz nennt explizit den Wechsel von der Input- zur Outputorientierung (Steuerungsaspekt), die Entwicklungen in anderen Ländern („Wettbewerbseffekt“, Vergleich) und die Notwendigkeit der Rechenschaftslegung von autonomen Schulen (Kontroll- oder Rechenschaftsaspekt), als Gründe, die zur Entwicklung von Bildungsstandards geführt haben könnten und bezieht sich damit auf die Kurzbeschreibung des Vorhabens, welches mit der Anfrage zum Interview verschickt wurde.

Du hast es in deinem Papier geschrieben. Es ist ein Paradigmenwechsel. Ein

Wechsel im Steuerungssystem des Bildungssystems. Der Übergang von der inputorientierten zur outputorientierten oder ergebnisorientierten, zielorientierten Steuerung. Und da ist die Schweiz mit allen anderen Ländern auch davon betroffen und ein Mittel oder eine Möglichkeiten, den Wechsel herzustellen, sind die Bildungsstandards. Denn du musst ja dann in Bezug auf diese Ziele irgendwelche Vorstellungen entwickeln und da hat man das mit den Kompetenzmodellen und den Bildungsstandards. Das ist eine Formulierung dieser Ziele, die man erreichen will. Ich denke, es hat auch mit der andern Entwicklung der Autonomie der Schulen zu tun. A 1/19

In dieser Aufzählung zu Beginn des Gesprächs nicht erwähnt sind Aspekte der Chancengerechtigkeit, wie sie Herr Degen stark betont, und nationale Harmonisierungsbestrebungen, die auf die politische Ausrichtung des Projekts hinweisen, was nicht überraschend gewesen wäre, da Herr Amstutz eine Vertretung der nationalen Ebene ist. Den „Zweck der Übung“ sieht er aber sehr wohl in der Qualitätsverbesserung, die nur möglich ist, wenn Transparenz geschaffen werden kann und Schulen die Leistungsrückmeldungen in ihre Qualitätsarbeit einbinden.

Wenn du nun anfängst, mit standardisierten Tests die Erreichung von Bildungsstandards zu überprüfen, denn bekommst du auf jeden Fall mehr Transparenz. Natürlich primär auf der Systemebene, aber nachher geht das ja sicher auch weiter, nur wenn es eine Rückmeldung gibt, dann haben Schulen auch die Möglichkeit an einer Verbesserung der Qualität und an der Verbesserung der Ergebnisse zu arbeiten. Das ist ja mitunter der Zweck der Übung. A 2/20

Funktion von Bildungsstandards, Veränderungen und Akzeptanz

Nicht immer sind Auslöser und antizipierte Funktionen und Wirkungen von Bildungsstandards einfach auseinanderzuhalten. Ein Vergleich zwischen den Interviewten diesbezüglich ist auch deshalb schwierig, weil nicht immer klar ist, wie die Befragten selbst den Begriff „Bildungsstandards“ definieren¹⁰⁵.

Die Entwicklung der Bildungsstandards, bzw. die Vorschläge zu den Basisstandards sind nur ein Teil von HarmoS. Das Bewusstsein für Basisstandards ist im Projektverlauf gestärkt worden. In den Gesprächen der zweiten Runde wird explizit auf Basisstandards und deren Möglichkeiten oder Grenzen verwiesen, während bei der Analyse der Gespräche der ersten Runde deutlich wird, dass die Unterscheidung zwischen Bildungsstandards und Basisstandards nicht immer bewusst gemacht und gezielt verwendet wird.

Weil diese Autonomie immer grösser wird, muss das System überprüfen, ob die Schulen „comme il faut“ funktionieren. Ob sie die gesetzten Ziele auch erreichen. Und hier ist wiederum die Bildungsstandards... sind ein Maßstab, den man anlegen kann um zu prüfen, ob diese Ziele erreicht sind. A 1/27, 1.

¹⁰⁵ Eine diesbezügliche Frage hätte den Vergleich zwischen Aussagen, die einen unmittelbaren Bezug zu Bildungsstandards haben zwar erleichtert, doch wäre damit eine Fokussierung auf eher technisch-inhaltliche Aspekte von Bildungsstandards einhergegangen. Eine solche Spezifizierung sollte in der bewusst offen gehaltenen Gesprächssituation nicht vorgenommen werden.

Runde

In der Klieme-Expertise wurde das ja sehr betont, dass diese Transparenz die hier geschaffen wird, auch für die Schülerinnen und Schüler ein Gewinn ist und für die Eltern, die nachher sehen was Sache ist und ob ihr Kind oder wie ihr Kind in Bezug auf die Standards steht. A 3/1, 1. Runde

...tut es uns schon gut, diese Übung Bildungsstandards. Erstmal von der nationalen Koordination, aber ich meinte das steckt ja schon auch dahinter, der Förderansatz. Also eben, wenn man transparent auf etwas hinarbeiten kann, und dann auch überprüfen, das ist ja der klassische Qualitätszyklus. F 2/44, 1. Runde

Wenn man nur die Standards nimmt und das sind Basisstandards, dann werden die nicht relevant sein für die Selektion. C 4/28, 2. Runde

...die Wahl von Mindeststandards sich nur von daher rechtfertigen lässt, dass man sagt, man will einen Makroindikator für das System. G 4/32, 2. Runde

Mit dieser bewussten Orientierung an Basisstandards wird eine wichtige inhaltsunabhängige Differenzierung vorgenommen. Der Einsatz von Basisstandards als Makroindikator, und der Hinweise darauf, dass sie nicht zur Selektion eingesetzt werden können, macht die Verantwortung, den Empfänger der Daten, deutlich: Es ist die zentrale Ebene, d. h. die Bildungspolitik und die Bildungsverwaltung.

Kern der Entwicklungen sind die Kompetenzmodelle.

Dass ein Lernfeld, Lerngebiet, Fach untersucht wird auf seine Kernidee hin und nachher die Niveaus von möglichen Kompetenzentwicklungen aufgezeigt werden. A 3/5

Die mit „Paradigmenwechsel“ bezeichneten und immer wieder betonten Veränderungen hin zur Lernzielorientierung und Kompetenzorientierung übersteigen allerdings die Monitoringfunktion deutlich. Nicht mehr das Lehren von Inhalten, wie sie bis anhin mit den Lehrplänen festgelegt wurden, sondern die Entwicklung von Kompetenzen der Schülerinnen und Schüler ist zentral. Es wird mit der Kompetenzorientierung und den Kompetenzmodellen also gerade auf das individuelle Lernen Bezug genommen und eben nicht auf das Systemmonitoring. Einem konstruktivistischen Lernverständnis wird damit Rechnung getragen (Amstutz 3/17): Die Lehrperson ist dafür besorgt, dass die einzelnen Schülerinnen und Schüler Kompetenzen aufbauen können. Diese Ausrichtung muss nach Herrn Amstutz auf allen Ebenen stattfinden. Das Muster „durchgenommen-geprüft-abgehakt“ (Amstutz 1/47¹⁰⁶) ist in diesem Lehrverständnis nicht mehr möglich. Die Transparenz der Lernziele wird mithilfe der Kompetenzmodelle und der Basisstandards erhöht (Amstutz 2/20, 6/36). Das Spannungsverhältnis von Selektion, Monitoring und individualisierter Förderung kann jedoch mit den Basisstandards nicht gelöst werden. Dass die Basisstandards aber eine Orientierungsfunktion haben und insbesondere die Kompetenzmodelle zu einer Objektivierung der Selektion beitragen sollen, ist für Herrn Amstutz wesentlich (Amstutz 4/11).

Der Verweis auf Wirkungen, die außerhalb von HarmoS auftreten sollen, wird in allen Gesprächen immer wieder deutlich. Im Gegensatz zu Herrn Amstutz wird jedoch nicht

¹⁰⁶ Herr Huber beschreibt dies mit dem Bild des Ablasssystems im Schulsystem.

in allen Gesprächen auch deutlich deklariert, wo die Grenze des Projekts HarmoS tatsächlich liegt.

...das HarmoS-Projekt entwickelt ja nur die Kompetenzmodelle und setzt die Standards. Nachher der Rest, die Umsetzung und Implementierung ist wieder Sache der Kantone. Obwohl die durchaus darüber nachdenken, wie sie zusammenarbeiten könnten. Der Bericht vom HarmoS-Projekt, wo alle die Fragen gesammelt worden sind und beantwortet werden sollten in dieser Beziehung. A 2/35

Kompetenzmodelle sind eine „verschriftlichte Form des Lernens“, die Festlegung von Basisstandards ist ein politischer Entscheid. Eine Umsetzung eines Schriftstücks und eines politischen Entscheids in die Handlungspraxis der Lehrpersonen und das Lernen von Schülerinnen und Schüler ist eine große und anhaltende Herausforderung.

Im Zusammenhang mit der Harmonisierung, die mit HarmoS angestrebt wird, sollte auch die interkantonale Zusammenarbeit in der Umsetzung von HarmoS geprüft werden. Die Umsetzung beginnt, wenn die Entwicklung der Kompetenzmodelle abgeschlossen und die Basisstandards mittels Konkordat politisch gesetzt sind. Die Implementation ist Sache der einzelnen Kantone und Sprachregionen. Bislang existierte für die gesamte deutschsprachige Schweiz noch kein entsprechendes Gremium¹⁰⁷.

Die politische Setzung von Basisstandards betont den Willen, allen Schülerinnen und Schülern den Zugang zur Bildung zu ermöglichen. Es soll künftig eine Mindestqualitätsgarantie gelten.

Unterstützungsformen

Die Vielfalt an Antworten auf die Frage nach der Unterstützung macht deutlich, wie komplex und vielschichtig dieser Aspekte bei der Umsetzung ist. Zum einen sind unterschiedliche Akteure gefordert und zum anderen lassen sich verschiedene Formen von Unterstützung unterscheiden. Tabelle 14.1 zeigt die von den Herrn Amstutz genannten Unterstützungsformen auf.

Tabelle 14.1: Matrix zu Unterstützungsleistungen bei der Umsetzung von Bildungsstandards, Nennungen von Herrn Amstutz

Akteure	Bildungspolitik	Bildungsverwaltung	Wissenschaft, Forschung, PH	Schulteam	Lehrpersonen
Unterstützungsform					
Regelungsstrukturen	vernünftige zeitliche, personelle und finanzielle Ressourcen				
Information	politische Wille	Bringschuld, Information im Kanton, Klärung der Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten			Multiplikatorsystem, Spezialisten ausbilden
Kompetenzmodelle, Basisstandards	Systemmonitoring	Umsetzung im Kanton	Entwicklung lesbarer Kompetenzmodelle	aktive Auseinandersetzung im Team, von anderen lernen	Bezug zum Unterricht schaffen

¹⁰⁷ Es gab bisher drei deutschsprachige Konferenzen, welche nun zu einer (21 von 26 Kantonen) zusammengeschlossen wird.

Instrumente	Geld und vernünftige Entwicklungs- und Umsetzungszeit	Auftrag für die Entwicklung von Referenztests	Referenztests, Lehrplan, Lehrmittel, Aufgabenpool	Einsatz von Materialien auf Basis der Kompetenzmodellen zur Qualitätsentwicklung	Einsatz von Materialien auf der Basis von Kompetenzmodellen zur Unterrichtsentwicklung
Aus- und Weiterbildung	Weiterbildung (finanziell) ermöglichen	Auftrag an die Aus- und Weiterbildung	Mischung aus Weiterbildung, Beratung und Coaching	Schulleiterin, Schulleiter oder Spezialisten im Team mit Multiplikatorfunktion	

Ich denke, die erste Aufgabe, die passieren muss, wenn das Zeug da ist, ist eine umfassende Information über das Ganze, ein vertieftes Verständnis fördern bei den Lehrpersonen, was diese Kompetenzmodelle sind, und wie die aussehen, was die heißen in Bezug auf den Unterrichtsalltag, wie man die nutzen kann um Aufgabenstellungen auszuarbeiten, Lernumgebungen zu entwickeln, Prüfungen zu gestalten usw. A 4/29

Ein wesentlicher Teil der Unterstützung betrifft die Weiterbildung. Diese muss von den Pädagogischen Hochschulen angeboten und von der Bildungspolitik sowohl finanziell wie auch zeitlich ermöglicht werden.

Ich denke, ein Stück weit muss es das System tun, denn man kann es nicht einfach den Schulen und den Lehrpersonen anheimstellen, es ist nicht nur eine Holpflicht, sondern es ist durchaus eine Bringschuld des Systems, weil das System hat es entschieden, es wolle nun so funktionieren und also muss es dafür sorgen, dass die Akteure möglichst gut ausgerüstet sind, um mit diesem Instrumentarium fahren zu können. Und hier, denke ich, sind es wahrscheinlich die pädagogischen Hochschulen, die ja auch in der Entwicklung der Kompetenzmodelle involviert sind oder einen Teil der Aufgaben wahrnehmen müssen, aber es ist natürlich zu viel für diese. Man wird auch etwas wie ein Multiplikatorensystem sich ausdenken müssen. Und dann könnte ich mir vorstellen, dass Schulleitungen eine wichtige Funktion übernehmen, auf der anderen Seite könnte ich mir auch vorstellen, dass das Möglichkeiten wären für Lehrpersonen in Form von Jobenrichment oder von Spezialfunktionen im Schulhaus sich nun intensiver damit auseinanderzusetzen und das den eigenen Leuten weiter zu vermitteln. A 4/42

Neben dem Einbezug der Akteure und der Wissensvermittlung ist zudem der zeitliche Faktor bedeutsam. Der Implementationsprozess läuft *nach* der Entwicklung von Bildungsstandards an und ist damit *nicht* mehr Teil von HarmoS und muss langfristig geplant und begleitet werden. Dieser Umsetzungsprozess ist unabdingbar.

Einigkeit herrscht im Beirat, dass mit dem Systemmonitoring und der Überprüfung der Basisstandards in keiner Form Sanktionen verbunden sind (Amstutz. 5/49). Herr Amstutz bezieht sich bei seiner Beurteilung wiederum auf die Empirie, wenn er anmerkt, dass „aus allen Forschungsergebnissen ist es so klar, dass das andere nichts bringt“ (Amstutz 5/50). Ansonsten besteht die Gefahr einer Reduktion auf testrelevanten Anforderungen. Gleichzeitig bleibt jedoch nicht unerwähnt, dass zwar in pädagogischen Kreisen Sanktionen kein Thema seien, dass es aber davon abhängen wird, wie die zentrale Ebene die Tests und Rückmeldungen organisieren wird. Wie an dieser und noch weiteren Stellen ausgeführt werden wird, nimmt sich hier der Interviewpartner

bewusst zurück und betont die Verantwortung der Entscheidungsträger der zentralen Ebene, nämlich die Bildungspolitik.

Die Wissenslücken, die aus der zurückhaltenden Information über die Kompetenzmodelle und die Bildungsstandards resultieren, können Unsicherheiten bei den Lehrpersonen schüren, die für die Akzeptanz hinderlich sind. Die Erfahrungen mit Referenztests sind jedoch positiv. Sie bieten eine Standortbestimmung und Orientierungsmöglichkeit. Hinweise zu den Rückmeldungen unterstützen die Lehrpersonen bei der Förderplanung. Hier muss aus Sicht von Herrn Amstutz noch weiterhin viel geleistet werden. Ohne eine hohe Qualität der Diagnosefähigkeit können die Rückmeldungen nicht effektiv für die individualisierte Förderung der Schülerinnen und Schüler genutzt werden (Amstutz 5/30). Die Kompetenzen der Lehrpersonen im Umgang mit Daten sind sehr unterschiedlich. Der Austausch zwischen den Schulen, Vorstellungen von best practice, und der Motivation voneinander zu lernen ist in einigen Schulen noch wenig ausgeprägt (Amstutz 6/16). Für gute Schulen kann ein Austausch eine ideelle Belohnung bedeuten und andere Schulen in deren Schulentwicklungsvorhaben motivieren und unterstützen.

14.4.4 Bildungsstandards für die Schweiz: Zwischen Hochachtung und Verwegenheit

„Das war sehr spannend, man hat in der Schweiz auch so aus einer Mischung von Hochachtung und Verwegenheit zugestanden, dass sie das nun probieren wollen und ich fand, dieses Projekt ist es wert, dass man sich dafür einsetzt.“ F 2/3

Bildungsstandards sind ein Mittel der Outputmessung. In den USA und England schon länger etabliert, haben auch die Nachbarländer spätestens nach PISA und vor allem dann, als die Ergebnisse nicht den Erwartungen entsprachen, einen bemerkenswerten Aktivismus an den Tag gelegt. Die Erfahrungen mit der Einführung von Standards – vor allem aber auch die Herangehensweise und der Entwicklungsverlauf – sind in den verschiedenen Ländern jedoch unterschiedlich (vgl. Kapitel 10). Im deutschsprachigen Raum gilt die Expertise von Klieme und Mitarbeitern (Klieme et al., 2003) als Grundlage für die Entwicklung von Bildungsstandards. Einigkeit besteht darin, dass Modelle nicht unverändert auf andere Länder übertragen werden können (Oelkers & Reußer, 2008), wohl aber bestimmte Vorgehensweisen den gesetzten Zielen besser entsprechen können als andere. Mit dem Projekt HarmoS wird nun nicht nur die Entwicklung von Bildungsstandards angegangen, sondern gleichzeitig eine Harmonisierung innerhalb des föderalistisch geführten Schulsystems angestrebt, wie es bis anhin noch nie vorgekommen und im Zusammenhang mit dem Aufbau des Bildungsmonitorings auf nationaler Ebene unabdingbar ist. Dazu gehören folgende Aspekte:

- Entwicklung von Bildungsstandards auf der Basis von Kompetenzmodellen (führt zu einem sprachregionalen Lehrplan, weil es keine Sinn macht unterschiedliche zu haben, wenn die Ziele gleich sind)
- Orientierung und gesteuerter Unterrichtsaufbau über alle elf obligatorischen Schuljahre (führt zu einer Vereinfachung der Mobilität von Schülerinnen und Schülern, wenn entsprechende Referenztests entwickelt werden, die eine indi-

viduelle Einstufung der Schülerinnen und Schüler zulassen)

- Anpassung der Länge der einzelnen Bildungsstufen in allen Kantonen (Primarstufe: 8 Jahre inkl. Eingangsstufe; Sekundarstufe I: 3 Jahre)

Die Standards werden als Basisstandards formuliert und beruhen auf Kompetenzmodellen. Die Entwicklung der Bildungsstandards wird einerseits im Konkordat, das in den Kantonen ratifiziert werden muss und andererseits in der Verfassung erwähnt und gesetzlich geregelt. Nicht nur mit der Entwicklung der Bildungsstandards sondern auch mit dem „Gesamtpaket HarmoS“ – einer deutlich erweiterten Harmonisierung der obligatorischen Schule auf Bundesebene – betritt die Schweizer Bildungspolitik Neuland.

Die Grundeinstellung zu Bildungsstandards und deren Umsetzung im Rahmen des Projekts HarmoS sind zwischen den Mitgliedern des Beirats HarmoS unterschiedlich. Zwei befragte Personen distanzieren sich deutlich von der Idee der Entwicklung von Bildungsstandards und bezeichnen sich selbst als Skeptiker. Der Projektleiter betont den *work in progress* und seinen Bezug zum Projekt, der im Vergleich zu den anderen Mitgliedern weniger durch seine Biografie bestimmt wird. Er wurde auch nicht für den Einsitz in den Beirat nominiert, sondern ist in seiner Funktion als Projektleiter Mitglied des Beirats. Die anderen sechs Befragten stehen dem Projekt jedoch positiv gegenüber, wobei ein Vertreter mehrmals darauf verweist, dass seine Befürwortung der Standards einen ganz anderen Argumentationshintergrund habe als derjenige der anderen Mitglieder und sich seine Argumentation von derjenigen der EDK deutlich unterscheide.

HarmoS ist ein Projekt, das weit über die bildungspolitische in der Diskussion hinausreicht. Die politische Legitimierung durch die Verabschiedung des HarmoS-Konkordats hat durch die unerwartet kritische Diskussion in den Parlamenten sogar dazu geführt, dass HarmoS zu einem gesamtgesellschaftlichen Anliegen avanciert ist. Die Parteien schälen in ihren Abstimmungskampagnen in verschiedenen Kantonen einzelne Punkte des Konkordats heraus. Unabhängige Foren¹⁰⁸ klinken sich neu in die bislang parteipolitische Diskussion ein. Fachpersonen aus der Bildung setzen sich hier zum Ziel, als unabhängiges Gremium Bildungsthemen zu erörtern und zu diskutieren. Fragen rund um die Bildung werden zunehmend in den öffentlichen Diskurs eingebunden. Die Leistungserbringung des Schulsystems wird von verschiedenen Akteuren beobachtet und auch mitbestimmt.

Best case oder “die Chance HarmoS”

Wird mit HarmoS zu hoch gegriffen oder wird es ein Erfolg? Was ist aus Sicht der Mitglieder des Beirats der beste oder schlechteste Fall, was mit der Umsetzung von Bildungsstandards passieren kann? Die Antwort auf diese Frage bildete bei den meisten Gesprächen den Abschluss, wenn nicht bereits im Gesprächsverlauf darauf eine Antwort gegeben wurde.

Viele Nennungen zum best case lassen sich den Lehrpersonen, ihrem professionellen

¹⁰⁸ Beispielsweise das Forum Bildung, <http://www.forumbildung.ch/>

Handeln im Team oder der Qualitätsentwicklung im Team zuordnen. Im besten Fall wird die Umsetzung von Bildungsstandards bei den Lehrpersonen auf hohe Akzeptanz stoßen und eine fachdidaktische Diskussion auslösen. Die Arbeit mit den Kompetenzmodellen schafft Transparenz, erhöht die Objektivität der Beurteilung und verbessert die Diagnose und Förderplanung. Diese Lernzieltransparenz kann durch zielorientiertes Vorgehen und über die fachdidaktische Diskussion zu einer Qualitätsoffensive in der Schule führen, in welcher eine Kultur des „voneinander Lernens“ zum Habitus wird (Amstutz). Den Aspekt der Wissenschaft betreffend werden gute Instrumente – Referenztests und Diagnoseinstrumente – für die gelingende Umsetzung als Voraussetzung gesehen. Mit den Tests wird es möglich sein, aufgrund validierter Erkenntnisse, Aussagen über das Gesamtsystem Schule machen zu können.

Die meisten erwähnten Aspekte liegen jedoch in der Zuständigkeit der EDK und der Kantone. Erwähnt wird beispielsweise die Erwartung, dass sich das Bild der Bildung in der Öffentlichkeit durch eine transparentere Kommunikation verbessert (Bühler). Bildungsstandards schaffen die Möglichkeit, aufzuzeigen, was die Schule leisten kann (Costa, Degen). Mit der Setzung von Basisstandards wird die Mindestqualitätsgarantie für alle Schülerinnen und Schüler betont und damit der Fokus auf die Chancengerechtigkeit im Bildungswesen gelenkt.

Aber von den Lehrpersonen, die ich wirklich ernst nehmen konnte und von denen hat es doch eine Menge gegeben, also die haben einem die Welt eröffnet. Und haben einem vor allem auch gezeigt, wie man sie sich selbst eröffnen kann und da finde ich, das darf jedes Kind erleben. Und da hat sich grundsätzlich was verändert. Das Bildungsbürgertum hat das schon immer gewusst, oder. Und jetzt ist das langsam ein Geschenk an alle. Darum geht es. D 10/15

Mit der Setzung von Bildungsstandards liegt zudem die Definitionsmacht wieder bei der Volksschule und nicht mehr ausschließlich bei den abnehmenden Stufen (Degen), gleichzeitig übernimmt die Politik verstärkt Verantwortung.

Auch der zeitliche Aspekt wird als wichtige Gelingensbedingung für den best case genannt. Den Schulen müssen genügend zeitliche Ressourcen zugestanden werden, damit sie die Arbeit mit Bildungsstandards in ihre Praxis einbinden können. Dazu gehört auch eine entsprechende finanzielle Unterstützung der Schulen. Lehrpersonen müssen sich holen können, was sie zur eigenen Weiterbildung benötigen (Gisler, Egli).

Worst case

Eindeutiger als bei der Beschreibung des best case fällt die Beschreibung der schlimmsten Szenarios aus. Eine „Vertesterung“ oder ein „Testoverkills“ scheinen die Befragten zu fürchten. In dem sie dies als worst case erwähnen, scheint es für sie offenbar aber doch eine reale Befürchtung zu bedeuten. Explizit erwähnt wird auch die Gefahr des Missbrauchs von Leistungsdaten für die Mitarbeiterbeurteilung. Eine Extremfolge der Vertesterung nennt Herr Costa mit dem Szenario, dass der „contrat sociale“ (Costa 11/31) auseinander brechen würde, wenn explizit nur noch Tests als Beurteilungs- und Messwert berücksichtigt würden. Herr Degen nennt die Vorstellung, dass die Vermessung des Menschen zu einer Konditionierung eines gewünschten, in keiner

Weise abweichenden Schülers führen könnte. Die beiden Experten, die den Bildungsstandards kritisch gegenüber stehen, erwähnen also Szenarien, die deutlich weiter greifen als eine Implementation von Bildungsstandards im engeren Sinne.

Zusammenfassend könnte der worst case als ein „testen ohne fördern“ bezeichnet werden. Dies wird einerseits befürchtet, weil das Testen zu viel Geld verschlingen könnte, so dass nichts mehr für die Unterstützung der Schulen und für eine gute Förderplanung bleibt. Als zweite Befürchtung wird gemutmaßt, dass die Politik trotz des enormen Entwicklungsaufwandes für die Kompetenzmodelle nachher keine Maßnahmen aus den Ergebnissen ableiten würde. In beiden Fällen steckt implizit drin, dass die Schulen und die Lehrpersonen praxistaugliche Bildungsstandards brauchen und das kompetenzorientierte Lehren in ihren Unterricht integrieren müssen. Gelingt es nicht, die Bildungsstandards für die Lehrpersonen akzeptanzfähig zu machen, kommt dies einem Scheitern der Umsetzung gleich. Für Herrn Jans ergibt sich daraus eine hohe Anforderung an eine gelingende Umsetzung.

Der worst case wäre das Gegenteil, es würde nicht klappen. Wir haben riesige Widerstände, wir schaffen es nicht die Informationen rüberzubringen, wir schaffen es nicht die Finanzen bereitzustellen, um das ganze wirklich in die Praxis umzusetzen. Das wäre für mich der worst case. Und wenn das scheitert, ist es auf Jahre hinaus eine Blockierung der Entwicklung. Weil man dann sagen würde, ja kommt dann noch mal mit so was, es klappt ja doch nicht. Für mich gibt es fast eine Verpflichtung zum Erfolg. J 10/39

14.4.5 Zusammenfassung

„Der große Clou“ lässt sich sowohl zeitlich wie auch inhaltlich dimensionalisieren. Die Entwicklung der Bildungsstandards ist nur ein Teil im Hinblick auf einen Gesamtprozess zu kompetenzorientiertem Lernen. Gerade aber die geringe Vorsehbarkeit kantonalen und regionaler Entwicklungen beispielsweise auch künftiger Regelungsstrukturen erschwert es, die Umsetzung von Bildungsstandards einzuschätzen. Obwohl die Mitglieder des Beirats in der Funktion eines beratenden Expertengremiums tätig sind, fällt es auch ihnen schwer, sichere Aussagen machen zu können. Entsprechend haben die Aussagen zum best case und worst case einen deutlich spekulativen Charakter.

In inhaltlicher Hinsicht decken die Vorstellungen zur Funktion und Bedeutsamkeit der Bildungsstandards ein breites Spektrum ab. Einige der befragten Fachpersonen sehen die Funktion in erster Linie in der Transparenz der Ziele und damit auf der Unterrichtsebene. Andere Fachpersonen nennen in erster Linie die Funktion der Systemsteuerung und die Schaffung von Steuerungswissen. Für einen Befragten stehen Bildungsstandards als Instrument zur empirischen Überprüfung im Zentrum. Bildungsstandards sind damit ein Mittel zum Zweck, unabhängig davon, ob die Daten für die Mikroebene oder die zentrale Ebene genutzt werden.

Dieser Aspekt der Datengenerierung wird im folgenden Kapitel zentral beleuchtet und beschreibt ein weiteres Konstrukt zur Bearbeitung der ersten Fragestellung.

14.5 Die Verheißung evidenzbasierter Daten

14.5.1 Einleitung

Wenn über Bildungsstandards gesprochen wird, ist damit meist ein ganzes Paket an Konzepten und Modellen miteingefasst, mittels derer erst die Idee der Standardsetzung im Schulsystem einen Sinn machen kann. Der Ausgangspunkt sind die Kompetenzmodelle. Sie bilden die Raster der Leistungserwartungen und sind an den Lernprozessen der Schülerinnen und Schüler orientiert. Ausgerichtet an diesen Modellen werden sowohl Lernziele formuliert als auch Basisstandards vorgeschlagen. Die Zielerreichung der Basisstandards sollen überprüft und im Sinne des Qualitätszirkels aus den Ergebnissen Hinweise auf Maßnahmen abgeleitet werden.

Die Herausforderung in diesem Zyklus bleiben die Daten. Sie versprechen eine objektivierte Form der Leistungsmessung und –beurteilung. Allerdings müssen sie sorgfältig generiert, erfasst, interpretiert und in Steuerungswissen¹⁰⁹ überführt werden. Als Reaktion darauf müssen Formen der Unterstützung zur Maßnahmenplanung und –umsetzung zur Verfügung gestellt werden. Der Bezug auf Daten, die direkt auf der Ebene des Unterrichts generiert und von der zentralen Ebene für die Steuerung des Schulsystems genutzt werden, ist neu für die Schweiz.

Ein weiteres Teilergebnis, welches im folgenden Unterkapitel erläutert wird, bezieht sich entsprechend auf die Daten und deren – teilweise idealisierten – Nutzen.

14.5.2 Zentrale Stelle

Nicht das Entwickeln der Kompetenzmodelle oder die Festlegung von Basisstandards, sondern die *Erhebung von Leistungsdaten* ist der Knackpunkt des Projekts. Mitunter auch deshalb, weil zurzeit noch sehr unklar ist, wie die Umsetzung von HarmoS und der Bildungsstandards in den einzelnen Kantonen tatsächlich laufen wird. Die Vorstellungen, die mit den Daten verknüpft werden, sind auch unter den Mitgliedern des Beirats unterschiedlich. Es schwingt mit dem Begriff der „Verheißung“¹¹⁰ evidenzbasierter Daten eine Idealisierung mit. Daten sind mit dem Mythos des Allerweltsheilmittels (Costa 2/33) behaftet, auch wenn sie dies – offensichtlich – nicht leisten können und das sowohl in der Wissenschaft wie in der schulischen Praxis nicht ernsthaft behauptet wird¹¹¹.

So bezeichnet Herr Jans die Daten als notwendiges Mittel zur Steuerung einerseits und als Hilfe zu einer objektivierteren Leistungsbeurteilung andererseits und deckt damit die Breite der Möglichkeiten in der Dimension (nicht in der Wertung) auf: Nämlich den Nutzen für die zentrale Ebene wie auch für die Ebene der Lehrpersonen und der Schülerinnen und Schüler.

Wenn ich es von der Steuerung her anschau, ich habe Verständnis dafür,

¹⁰⁹ Steuerungswissen umfasst a) das Wissen über Leistung, b) Wissen über die Bedingungen und c) Wissen darüber, wie diese Bedingungen optimiert werden können (= Maßnahmen planen)

¹¹⁰ Geschichtstheologischer Begriff, der sachlich bereits im Alten Testament als Zusage eines sich durch das Wort Gottes in der Geschichte verwirklichenden Heils vorhanden ist. Meyers Lexikon online, <http://lexikon.meyers.de>

¹¹¹ Der schweizerische Bildungsbericht verdeutlicht gerade auch, in wie vielen Bereichen des Bildungswesens nur lückenhaft Daten vorhanden sind, welche für ein Monitoring nötig wären (SKBF, 2006).

dass der „Staat“, auch die Kantone auch eine Vergleichbarkeit in der Zielerreichung haben möchten, auch Daten haben möchten. Denn ohne Daten kann man nicht steuern. Wenn man bildungspolitisch steuern will und ich sage steuern, und nicht top-down befahlen, sondern steuern, dann braucht es Steuerungswissen und dieses Steuerungswissen ist nicht oder noch nicht genügend vorhanden. Wenn Politik steuern will, im Sinn von, für mich ist das Ziel dieser Steuerung Optimierung und Verbesserung von Bildung, und also nicht etwa irgendwie Unterdrückung von irgendwelchen Personen, sondern das Ziel muss sein, zugunsten der Schülerinnen und Schüler eine Optimierung von Unterricht, eine Optimierung von Bildung. Das muss das Ziel sein und wenn das erreicht werden kann, finde ich das sehr positiv. Und ich finde auch, es ist gut, auch für Lehrpersonen, Instrumente in die Hand zu bekommen, womit sie vergleichen können, ein bisschen objektiver, als ihre eigene Expertise oder Noten, die diesen objektiven Stellenwert nicht haben. Es muss nicht in Richtung eines totalen Benchmarking gehen, da glaube ich auch nicht, dass das möglich ist, aber doch, wenn ich als Lehrer z.B. auch mehrere Klassen habe, verschiedene Vergleichsmöglichkeiten habe, wäre ja eigentlich gut und das hat man einfach bis jetzt objektiviert nicht. Also es ist für mich einerseits eine Steuerung nach innen, in der Schule, eine Steuerung von Verbesserung vor Ort aber auch eine Steuerung in der Bildungspolitik von außen und die beiden Steuerungen sollten eigentlich miteinander arbeiten. J 2/45

14.5.3 Die Kunst¹¹² des Messens und Vergleichens

„Die Daten“ werden in allen Gesprächen thematisiert. Deutlich werden darin nicht nur die Dimensionen der Funktionen sondern auch die Bewertungen dieser Funktionen. Die Mitglieder beziehen sich dabei auch auf vorhandene Ängste. So verweist Herr Bühler auf die Gefahr der Reduktion von Bildungsstandards auf das Testen, obwohl eigentlich die Harmonisierung der Ziele im Zentrum stehe.

Ich bin immer sehr enttäuscht, beunruhigt oder manchmal irritiert, wenn ich höre, die erste Wirkung der Standards ist, das ist natürlich eine Messung. Das sagt zum Beispiel <Name>. Das ist nicht der Fall, das sind die Nachfolger von Treffpunkten. Treffpunkte haben genau diese Harmonisierungsfunktion auf die Lehrpläne und Lehrmittel. B 4/47

Mit der Formulierung von Bildungsstandards am Ende der Zyklen ist die Förderfunktion inhärent. Bereits jetzt gibt es für diese Funktion standardisierte Instrumente zu Händen der Lehrpersonen, die sie bei der Förderplanung unterstützen (B 5/11). Herr Bühler relativiert damit den Noviätscharakter der Bildungsstandards.

Für Herrn Egli sind Bildungsstandards letztlich „ein überprüfbarer, testbarer Kennwert, eine Kennzahl“ (Egli 1/18). Er verwendet bewusst und konsequent diese eher eng gefasste Definition und erläutert innerhalb dieses Rahmens detailliert die Möglichkeiten und Herausforderungen von Bildungsstandards. Er bezieht sich somit auf die Funktion der Daten für die verschiedenen Ebenen mit einer deutlich positiven Konnotation.

¹¹² Kunst im Sinne von Fähigkeit, althochdeutsch von Können

So das ganz besondere jetzt im Rahmen von PISA oder für mich auch im Rahmen von HarmoS ist letztlich, dass ein Bildungsstandards über Tests überprüfbar ist. Und dadurch ergibt sich für mich auch das besondere, nämlich dass es möglich ist, dem System, den Lehrpersonen¹¹³ auf einer operationalisierten Ebene über Testresultate zurück melden zu können, ob der Standard erfüllt oder ob er nicht erfüllt worden ist. Das gibt es in einem zweifellos eingeschränkten Bereich wie eben Tests in Mathematik, aber auch nur in dem Bereich, der sich testen lässt, gibt es eine präzisierte Rückmeldung über ein Testresultat. Das ist für mich das besondere von Bildungsstandards und HarmoS. E 1/30

Dass die wichtigen Lernziele operationalisiert und in Aufgaben übersetzt werden können, womit sie auch überprüfbar sind, ist eine Prämisse, die in der Darlegung von Herrn Egli deutlich wird. Skeptisch ist hingegen Herr Costa. Er stellt die Operationalisierbarkeit in Frage. Bei der Nutzung und Interpretation von Testresultaten werden für ihn zwei Schwierigkeiten deutlich. Einerseits stellt sich die Frage nach der Validität des Tests: Lassen sich die wichtigsten Lernziele tatsächlich prüfen? Andererseits lässt sich fragen: Welchen prädiktiven Aussagewert hat die Testleistungen auf der späteren Schulerfolg der Schülerinnen und Schüler? Auf diese zweite Schwierigkeit bezieht sich die Intervention von Herrn Costa.

Einerseits entspricht das Messen heute sehr stark einem Zeitgeist und andererseits ist meine biografische Erfahrung die, dass das Messen nicht unbedingt sehr prädiktiv ist. Das heißt, man kann wohl zu einem gewissen Zeitpunkt gewisse Sachen vermessen und verordnen, aber man ist nie ganz sicher, was man misst. Ehh was, was, was da rauskommt, selbst wenn die Methodologie sehr gut ist. Bildung ist nicht immer einfach zu vermessen. Das ist sicher eine Grundhaltung, die ich habe in Bezug auf die verschiedensten Arbeiten, die ich geführt habe, wo es immer wieder darum gegangen ist, wie tut man eh komplexe Lehr- und Lern... also komplexe Lernleistungen messen, wie stellt man die dar und da gerade in dem Bereich von, von Portfolio und so habe ich gesehen, dass es eben schon äußerst schwierig ist, über die Messung etwas, etwas konsistentes heranzubringen und dass man sich nachher überlegen muss, welche Funktion hat die Messung und eh was kann man aussagen aus dem Resultat ableiten und was kann man nicht ableiten. C 1/38

Einig sind sich Herr Bühler und Herr Costa darin, dass den Ergebnissen aus Leistungsmessung zu viel Bedeutung zugestanden werde. Es sei technisch nicht machbar, aufgrund von Tests zu sagen, was eine Schule letztendlich geleistet hat (Costa 3/41).

...aber man soll der ganzen Sache nicht die Bedeutung schenken, die heutzutage in der öffentlichen Diskussion geschenkt wird. Weil es in meinen Au-

¹¹³ Deutlich wird hier ein Knackpunkt des Projekts, der zwar auf der genannten definitorischen Ebene nicht bestehen muss, in der Umsetzung aber wesentlich wird: Wer soll in welchem Detaillierungsgrad eine Leistungsrückmeldung erhalten? Die aus HarmoS (Kompetenzmodelle und Bildungsstandards) und weiteren Referenzrahmen (Lehrpläne) abzuleitenden Instrumente zur Überprüfung der Kompetenzen der Schülerinnen und Schüler (namentlich: Referenztests) sollen einerseits für die Systemevaluation und andererseits für die individuelle Standortbestimmung der Schülerinnen und Schüler und die entsprechende Förderplanung entwickelt werden. Es wird hier also von zwei Arten von Tests gesprochen, wobei in beiden Fällen bislang noch nicht geklärt ist, wer diese entwickelt und ob und wie allenfalls Synergien genutzt werden könnten.

gen und ich sage das nun mal so, stelle das jetzt mal so in den Raum, ist das technisch nicht machbar ist technisch nicht machbar, man kann wohl ein Kompetenzmodell machen, man kann wohl die Items machen, man kann wohl die die Messungen durchführen, und dann bekommt man ein Resultat und und das Problem ist dann nicht, dass ich das nicht messen will, das interessiert mich nämlich sehr, aber dass man dann das an die ganze Rechenschaftsfunktionsfunktion anknüpft, wo man gesellschaftlich sagen kann, die Schule hat dieses oder jenes gemacht und hat dieses oder jenes geleistet.
C 3/41

Während für Herrn Bühler die Bedeutung des Messens nicht überbewertet werden darf, da die Zielsetzung von HarmoS eine andere ist, betont Herr Costa die Einschränkung, dass die Interpretation der Testergebnisse fehleranfällig ist. Eine Überbetonung des Testens kommt hier einer Verfälschung gleich. Im Kontinuum von technischer Machbarkeit und Sinnhaftigkeit des Messens bildet Herr Degen den Gegenpol zu Herrn Egli. Er stellt nicht die Frage danach, ob es möglich ist, Test zu erstellen, befürchtet aber, dass zu Gunsten dieser Verheißung des Messens eine unnötige „Übervermessung“ zugelassen wird (Degen 1/8). Einen Vorteil und eine Notwendigkeit sieht Herr Egli hingegen darin, dass mit der Festlegung von Bildungsstandards und deren Überprüfung die Lernziele des Lehrplans gemessen werden und nicht wie in PISA von Überlegungen ausgegangen wird, was Jugendliche beim Eintritt ins Berufsleben können sollten. Eine Harmonisierung der Lerninhalte ist also mit der Festlegung von (nationalen) Bildungsstandards verbunden.

Transparenz und Förderung

Die erhöhte Transparenz und die Chance einer objektivierten Lernzielüberprüfung schätzen auch die anderen Befragten positiv ein. Ihre Äußerungen beziehen sich dabei häufig auf Referenztests, die Aussagen machen sollen über den Leistungsstand der Klasse oder die individuellen Leistungen der Schülerinnen und Schüler und auf die Förderplanung ausgerichtet sind. Diese Leistungsrückmeldungen gehören ausschließlich in die Hand der Lehrperson.

Zu wissen, wo man steht, mit der Klasse, innerhalb des Kantons oder international ist ein legitimes Bedürfnis. G 3/45

Der ganze Prozess ist ein Offenlegungsprozess. Wenn du nun anfängst, mit standardisierten Tests die Erreichung von Bildungsstandards zu überprüfen, denn bekommst du auf jeden Fall mehr Transparenz. Natürlich primär auf der Systemebene, aber nachher geht das ja sicher auch weiter, nur wenn es eine Rückmeldung gibt, dann haben Schulen auch die Möglichkeit an einer Verbesserung der Qualität und an der Verbesserung der Ergebnisse zu arbeiten. Das ist ja mitunter der Zweck der Übung. Du willst ja nicht nur sehen, welche Resultate es gibt, sondern du willst insbesondere verhindern, dass Schulen unter die Minimalstandards fallen und im Optimalfall, willst du das ganze Niveau ein wenig heben. A 2/20

Es wird auch hier wieder deutlich, dass die zentrale Ebene und die Ebene der Schulen nicht unabhängig voneinander betrachtet werden können. Herr Fischer schreibt den

Referenztests eine Erleichterung im Alltag der Lehrpersonen zu. Damit lässt sich auch eine hohe Akzeptanz dieser Form der Tests erwarten. Tatsächlich zeigen zahlreiche Untersuchungen, dass Referenztests auf der Ebene der Klasse hoch anerkannt sind (Egli 10/14). Sowohl Herr Egli als auch Herr Gisler haben bereits klare Vorstellungen davon, wie die Referenztests zur Unterrichtsentwicklung und Förderplanung entwickelt werden und welchen Anforderungen sie genügen müssen.

Also muss man sich überlegen, wie kann man das implementieren, damit es möglichst positive Wirkungen hat. Und da ist für mich auf Lehrer-Klassen-Unterrichtsebene eigentlich klar: man stellt den Lehrpersonen im Rahmen der Unterrichtsentwicklung ein Instrument zur Verfügung, ähnlich wie Klassencockpit, das Instrument muss aber letztlich auf den HarmoS-Standards basieren und damit kann die Lehrperson jährlich bei den Schülerinnen und Schüler überprüfen, erreiche ich die Bildungsstandards, die ich sollte.

Gleichzeitig muss das Instrument aber auch ermöglichen, Vergleiche zu machen mit Klassen, die vergleichbare Lernvoraussetzungen haben, weil es wird wahrscheinlich so sein, dass es Klassen gibt, die den Minimalstandard - oder Basisstandard heißt das nun, glaub ich - die den Bildungsstandards locker erreichen: in <Ort>. Und es wird Klassen geben, z.B. im Schulkreis <Ort>, wo wahrscheinlich ein relativ großer Teil der Lernenden die Bildungsstandards nur knapp oder gar nicht erreichen. Aber weil die Schülervoraussetzungen eine so zentrale Voraussetzung für mehr oder weniger gute schulische Leistungen sind, muss das berücksichtigt werden. Wenn man sich dann mit Vergleichbaren vergleichen kann und man sieht, man liegt etwa im Rahmen oder sogar darüber, kann man sagen, ich gebe guten Unterricht und die Sache ist damit eigentlich erledigt.

Was nun aber quasi das positive daran ist, also erst einmal die Lehrperson gewinnt eine gewisse Sicherheit, was sie in gewissen Fachbereichen eigentlich mit ihren Schülerinnen und Schüler erreichen muss. Das ist heute über den Lehrplan relativ offen. E 4/25

Auch die Qualität der Tests kann hoch gehalten werden, wenn sie von einer zentralen, professionellen Stelle aus entwickelt werden.

...da erhoffe ich mir, dass diese Leistungsmessungen professionalisiert werden, auch dass die Idee, die man aufgenommen hat, dass es ein Leistungsmessungszentrum gibt in der Deutschschweiz und auch in der Romandie zusammen mit dem Tessin, dass das kommen wird, das erhoffe ich mir wirklich. Dass es in diesem Sinne auch wie einen Mantel drum herum gibt, oder eine gewisse Sicherheit, dass das dann auch professionell ist durch ein Zentrum, das dann auch eingebunden ist in die EDK, bzw. in die deutschschweizer und Romandie-Strukturen, kann das meiner Meinung nach dann besser geleistet werden. G 3/50

Doch auch trotz der Befürwortung der Referenztests in der Funktion zur Förderung der Schülerinnen und Schüler machen die Befragten deutlich, dass es eine Sache des

Maßes ist. Sie äussern Bedenken, dass übergenaues Vermessen, oder die Reduktion auf Messbares zu einer problematischen Form führt, wie eine Beurteilung von Schülerinnen- und Schülerleistungen vorgenommen werden könnte.

Also, dass man ein Instrumentarium entwickelt, um ein Bildungsmonitoring zu entwickeln. Diesen Teil finde ich eigentlich gut. Aber dass man das nun bis ins Letzte auch noch abbildet auf der Ebene der Praxis und in der Tätigkeit der Lehrpersonen, das bereitet mir außerordentlich große Sorgen. Ich frage mich eben auch, ob das wirklich nötig ist, ehh (..) in diesem Umfang. D 1/35

Herr Degen ist skeptisch, wenn es darum geht, zu versuchen, alles bis ins letzte Detail zu vermessen und sieht dabei die Gefahr, dass eine Reduktion auf das vermeintlich Messbare geschieht.

Aber dass man das nun nicht auch noch bis ins Letzte zu vermessen beginnt, oder. Also ich habe immer gehofft, dass es so eine gewisse Zurückhaltung gibt. Und jetzt mittlerweile habe ich den Eindruck, nein, jetzt geht der Zug ab. D 2/8

Auch Herr Costa beschreibt diese Gefahr der „Übervermessung“ wie „ein Skirennen, wo es um Hundertstelsekunden geht“ mit dem reduzierten Blick darauf „wer jetzt gewonnen hat und wer nicht gewonnen hat“ (Costa 7/42). Allgemein wird der Nutzen von förderorientierten Instrumenten zum Messen und Vergleichen von Leistungen durchaus positiv eingeschätzt, doch sind diese Instrumente gerade nicht Teil des HarmoS-Projekts, sondern werden sprachregional angegangen.

Selektion

Die Überprüfung der Basisstandards im Rahmen des Systemmonitorings können keine Hinweise auf Selektionsentscheide liefern (Gisler 4/28) und sind hierzu irrelevant. Alle Gesprächspartner, die sich zur Selektion geäußert haben, erachten einen Selektionsentscheid auf der Grundlage von Daten aus standardisierten Tests als unzureichend.

Das wäre eine unzulässige Reduktion vom Selektionsprozess, wenn man das nun auf das Standardsystem reduzieren würde, darf nicht sein, aber es hat trotzdem eine gewisse Orientierungsfunktion denke ich, also die Fächer, die bei den Standards erfasst sind, sind schon die Kernfächer natürlich die bei den Selektionsentscheiden eine wichtige Rolle spielen und von daher könnte es so etwas wie eine Objektivierung vom ganzen geben, weil jetzt haben ja auch neuere Forschungen wieder gezeigt, wie viel Willkür bei diesen Selektionsentscheiden dabei ist, subjektive Geschichten, Zufälle, Quoten, was weiß ich, und dass es in dieser Beziehung eine gewisse Standardisierung, Objektivierung gibt, ist schon eine Hoffnung, die man haben könnte. A 4/10

Standards dürfen nicht dazu führen, dass Selektionsverschärfungen stattfinden, sondern dass Förderungsverbesserungen stattfinden, das muss die Idee sein. J 6/1

Das heißt nun aber nicht, dass Ergebnisse aus Referenztest nicht bei Selektionsentscheiden berücksichtigt werden könnten und sollten. Die Selektion würde so gerechter, ist Herr Gisler (4/37) überzeugt. Qualitativ gute Tests könnten die Bewertungen der

Lehrpersonen bestätigen oder auf klassenabhängige Beurteilungsverzerrungen hinweisen. Die durch standardisierte Tests ermöglichte Transparenz käme den Bedürfnissen der Eltern entgegen.

Transparenz die hier geschaffen wird, auch für die Schülerinnen und Schüler ein Gewinn ist und für die Eltern, die nachher sehen was Sache ist und ob ihr Kind oder wie ihr Kind in Bezug auf die Standards steht. Bzw. die ganze Entwicklungsarbeit der ganzen Kompetenzmodelle ist eigentlich das zentrale.

A 3/2

Testfunktionen und Datenowner

Von der Leistungserfassung, um Informationen für die individualisierte Förderplanung zu erhalten, sind Tests zu unterscheiden, welche der Systemevaluation dienen. Nicht alle Mitglieder des Beirats nahmen zum Zeitpunkt der Gespräche diese Differenzierung vor. In den Gesprächen der zweiten Runde wird deutlicher auf das Monitoring Bezug genommen. Hinter der Frage, wozu getestet wird und wer die Daten nutzen darf und soll, steckt ein Knackpunkt des Projekts. Auf der definitorischen Ebene besteht dieser nicht: mit Hilfe von Test soll geprüft werden, ob die Lernziele, die Bildungsstandards, die Basisstandards erreicht worden seien. Der Detaillierungsgrad des Testens kann variieren, so dass die Datenrückmeldungen nicht immer gleich sinnvoll wären. Weitaus brisanter wird es aber, wenn an das Messen die Frage der Verantwortung und Zuständigkeit geknüpft wird. Wer soll in welchem Detaillierungsgrad eine Leistungsrückmeldung erhalten¹¹⁴, wird damit zum Datenowner und auch verantwortlich dafür?

Herr Huber sieht hier nicht nur eine wichtige Notwendigkeit der Differenzierung, sondern zählt Gründe auf, weshalb die Instrumente der Förderplanung und der Aspekt der Systemsteuerung in Konkurrenz zueinander stehen. Dem könnte man begegnen, in dem ein Test für beide Funktionen eingesetzt würde.

Testfachleute sagen, ihr könnt nicht zwei Fliegen auf einen Streich... ihr könnt nicht diagnostische Instrumente für Massenscreening und Systemmonitoring brauchen und umgekehrt, das sind je andere Funktionen und das müssen je andere Instrumente sein. Weiß nicht, ob das wirklich so ist, aber es wird bis jetzt unwidersprochen behauptet. H 3/15

In Übereinstimmung mit Herrn Costa (12/39) nennt Herr Huber die Gefahr, dass die finanziellen Ressourcen neben dem Systemmonitoring nicht mehr für Instrumente zur Förderung zur Verfügung stehen könnten. Außerdem stellt sich für ihn die Frage nach Aufwand und Ertrag. Herr Huber betont, dass die Lehrpersonen an Bildungsstandards interessiert sind und diese für eine Klärung ihres Lehrauftrages schon lange erwarten. Dazu benötigen sie diagnostische Instrumente, die sie bei der Förderplanung unter-

¹¹⁴ Die aus HarmoS (Kompetenzmodelle und Bildungsstandards) und weiteren Referenzrahmen (Lehrpläne) abzuleitenden Instrumente zur Überprüfung der Kompetenzen der Schülerinnen und Schüler (namentlich: Referenztests) sollen einerseits für die Systemevaluation und andererseits für die individuelle Standortbestimmung der Schülerinnen und Schüler und die entsprechende Förderplanung entwickelt werden. Es wird hier also von zwei Arten der Tests gesprochen, wobei in beiden Fällen bislang noch nicht geklärt ist, wer diese entwickelt und ob und wie allenfalls Synergien genutzt werden könnten.

stützen und eine höhere Transparenz der Ziele und deren Erreichung schaffen. Nicht zufrieden ist er damit, wie die zentrale Ebene bisher Wissen ungenutzt ließ und auf offensichtliche Missstände nicht reagierte.

Es ist nicht die Outputmessung, die verunsichert, sondern was damit gemacht wird, und da haben die Lehrpersonen nicht gute Beispiele aus der Vergangenheit...

Die gleichen Lehrmittel, die gleichen Lehrpläne, die gleichen Stündelchen, usw. die Lehrerschaft hat keinen Grund, keinen Grund, denen, die das veranstalten, irgend etwas Konstruktives zuzutrauen. Die haben bis jetzt nur Mist gebaut mit Outputresultaten oder sie unter den Tisch gewischt, dort wo Handlungsbedarf gewesen wäre. H 4/17

Wir schweifen ab, das ist nun der größere Kontext. Im Kern geht es bei den Standards um einen doppelten Anspruch: Erstens wollen Lehrerinnen und Lehrer grundsätzlich Resultate sehen, sie brauchen dafür aber einen besser fokussierten Auftrag und diagnostische Instrumente dafür. Zweitens ist die Lehrerschaft auch an Systemmonitoring vital interessiert, zum Beispiel zu den Auswirkungen des neuen Sprachenkonzepts. Wir machen nun ab der dritten Englisch, ab der fünften Französisch, das macht zwar noch niemand auf der Welt, wir wissen alle nicht wie das geht. Unsere Haltung ist jetzt: Okay, wir haben zwar andere Vorstellungen gehabt, aber wenn ihr es schon so macht, dann schaut doch bitte hin, was es denn nun bringt. Wir sind durchaus an einer solchen Art von Systemmonitoring, Ergebnissen interessiert. Das Problem ist ja immer, wer ist dann schuld, wenn es gut rauskommt, oder wenn es nicht gut rauskommt, dass es so multifaktoriell ist, dass man, da würden wir auch mal gern von den zuständigen Behörden ein Anerkennen der Schwierigkeit der Deutung von solchen Outputdaten hören. H 5/14

Die Unzufriedenheit zeigt sich danach noch einmal.

Outputmessung müsste immer gekoppelt sein mit Erklärungsdaten, die helfen, das zu erklären und da würden wir auch gerne einmal ein paar seriösere Beispiele kennen lernen, als was wir bis jetzt gesehen haben. H 5/32

Wenn die Akteure der zentralen Ebene nicht bereit sind, Veränderungen zu lancieren, so stellt sich für Herrn Huber die Frage, weshalb dann überhaupt Daten erhoben werden sollen. Abgesehen vom großen Unmut machen diese Aussagen deutlich, wie hoch die Anforderungen an die jeweiligen Datenowner sind, aus den Ergebnissen Strategien abzuleiten und Veränderungen anzugehen. Steuerungswissen generieren auf der je spezifischen Ebene und in der je spezifischen Form müssen also nicht nur die Verantwortlichen der zentralen Ebene sondern ebenso auch die Schulleitenden und Lehrpersonen.

14.5.4 Monitoring

Die in HarmoS zentrale Funktion der Zielüberprüfung bezieht sich ausschließlich auf das Systemmonitoring.

Ich finde das gute ist: standardisierte Messgrößen zu haben, um etwas über

die Erreichung der Lernziele zu haben in der Schweiz, die es auch möglich machen, Vergleich herzustellen, also Standards die vergleichbar sind möglichst unabhängig von Einzelschulen, wenn möglich auch unabhängig von einzelnen Lehrpersonen sondern objektivierbar, damit man effektive Aussagen machen kann. J 1/47

Nach Ansicht von Herrn Costa können Standards ausschließlich für die Systemevaluation¹¹⁵ genutzt werden. Denn durch die inhaltliche und methodologische Reduktion kann gar kein „Aufgabenset“ mehr entstehen, das dann wirklich Fähigkeiten der Schülerinnen und Schüler misst.

...das einzige Problem ist das, dass einerseits der Begriff von Standards unklar gefasst ist, dass der Standard wie in anderen Bereichen zu einem Allerweltsheilmittel geworden ist, grad in Bezug auf Ihre Einführung, ehh, habe ich immer den Standpunkt vertreten, dass die Standards so wie sie angesiedelt sind und und aufgezogen sind bei uns ehm eigentlich nur als Systemmessung gebraucht werden kann. C 2/32

Die Schwierigkeit sieht Herr Costa in der Verwendung des Begriffs von Standards als Heilsversprechen. Er erzählt dazu eine Situation, wo er Herrn Klieme getroffen hat. Dieser hat 2003 das einschlägige Buch zu Bildungsstandards publiziert und schreibt darin, dass Bildungsstandards nicht nur der zentralen Ebene nützlich sein können, sondern auch in der Praxis der Lehrpersonen nutzbar seien.

Ich habe diese Diskussion mit Eckhart Klieme geführt in New York, im April, wir haben, wir sind zufälligerweise am gleichen Tisch gesessen und ehh und haben miteinander geschwätzt. Und ich habe ihm dann gesagt, schau, ehh auf eine Art hast du uns da eine schaurige Sache eingebrockt, weil in deiner Bibel zu Standards hast du gesagt, die Standards müssen dieses, dieses und jenes sein. Und eine Sache da drin ist, sie müssen verständlich sein, sie müssen dem Lehrer zugänglich sein und sie müssen machbar sein. Und indem du das sagst, führst du eine Verwirrung ein. Das heißt, du suggerierst die Idee, dass es gleichzeitig möglich ist eine Systemmessung zu machen und die Instrumente der Systemmessung gleichzeitig sollten verwendbar und umsetzbar sein können in der täglichen Qualitätssicherung und in der täglichen Arbeit von den Lehrern. Und das ist einfach nicht so. C 9/14

Wird die Umsetzung der Bildungsstandards konsequent in der Funktion des Systemmonitorings gesehen, werden sich aus den Testergebnissen lediglich Kantonsvergleiche erstellen lassen. Nach Ansicht der Experten Egli und Gisler wird dies aber keinen hohen Handlungsdruck auf die einzelnen Kantone auslösen, wie auch die Erfahrungen mit PISA zeigen. Dies gilt mit großer Wahrscheinlichkeit mindestens so lange, wie die Unterschiede mit verschiedenen Schülervoraussetzungen oder unterschiedlichen Stundentafeln erklärt werden können. Bereits bei der zweiten Begründung könnte dann aber die Frage aufkommen, weshalb die Rahmenbedingungen so verschieden sind, bzw. sein müssen. Werden sowohl die Voraussetzungen wie auch die Rahmenbedingungen kontrolliert, dürften sich nur geringe Kantonsunterschiede zeigen. Testtheore-

¹¹⁵ Entsprechend ist die Frage nach der Umsetzung in den Schulen obsolet. Es wird Monitoringtests geben, welche die Schülerinnen und Schüler und Lehrpersonen kaum in ihrem Alltag beeinträchtigen und die Lehrpläne geben die Inhalte vor.

tisch ist es aber nicht möglich, alle Rahmenbedingungen so zu operationalisieren, dass sie angemessen berücksichtigt werden können. Verdeutlicht wird aber, dass alle Maßnahmen bei Inputregelungen ansetzen müssen und aufgrund der kantonalen Unterschiede antizipiert werden muss, welche Veränderung des Inputs zu gewünschten Verbesserungen des Outputs führen wird. Der Föderalismus bietet eine „semi-experimentelle Ausgangslage“, deren Potenzial im Sinne von best practice besser genutzt werden könnte. In einem zentralistischen System würden viele dieser Einflussfaktoren eliminiert.

Das Wissen, welches auf der Grundlage von Bildungsstandards generiert wird, ist abgestimmt auf die Lehrpläne. Für Herrn Gisler ist klar, dass der Kanton dann vermehrt in die Pflicht genommen werden kann, unklar ist, ob er sich dessen bereits bewusst ist. Ob die Verpflichtung für die Kantone tatsächlich grösser wird, ist für Herrn Costa aber nicht so eindeutig. Die Bildungsstandards werden im Auftrag der EDK entwickelt. Sie verabschiedet sie auch und in ihrem Auftrag wird das Systemmonitoring durchgeführt. Herr Costa wirft die Frage auf, ob unter diesen Umständen tatsächlich alle Ergebnisse vollumfänglich zugänglich gemacht würden.

Mit dem Systemmonitoring ist es möglich, die Daten auch zu vergleichen, weil Kontextmerkmale miterfasst werden und bei der Auswertung kontrolliert werden können. Eine Zuspitzung des Vergleichens von Daten, die in gleichartiger Form vorliegen, ist die Präsentation in Rangreihen. Es werden Rankings gebildet und eine Wettbewerbssituation wird geschaffen. Solange nach der Logik „Basisstandards erfüllt – nicht erfüllt“ geprüft würde, ist ein Ranking aussageleer. Erst in einem kontinuierlichen Modell wie es bisher PISA oder künftig die Kompetenzmodelle darstellen, ist überhaupt eine Beurteilung im Vergleich denkbar. Im Umsetzungsbeschluss distanziert sich die EDK explizit vom Ranking (EDK, Oktober 2007¹¹⁶). Diese Prämisse unterstützen auch die Mitglieder des Beirats. Wichtiger als die soziale Bezugsnorm sei die Frage, wie auf zurückgemeldete Daten reagiert würde.

...viel auf der Metaebene, also mit der Frage „wie gehst du um, wenn“ und nicht, „zeig mir nun mal...“ ou, da ist ja, das kann es ja nicht sein, das würde nicht meinem Verständnis entsprechen und der ganze Ratingwahn, der ja z.T. aus den angelsächsischen Ländern kommt, inklusive noch Publikation wie Internet, da habe ich bis jetzt nur wenige Leute gehört, die finden, doch das wäre lässig, das brauchen wir. F 7/30

Obwohl für das Systemmonitoring weniger Brisanz gesehen wird, überwiegen für die Mitglieder des Beirats doch die Chancen der standardisierten Messung auf der Schul- und Klassenebene in der Funktion der Förderplanung. Die nachhaltige Wirkung aus der Entwicklung von Kompetenzmodellen und der Festlegungen von Basisstandards ergibt sich aus den Referenztests zuhanden der Lehrpersonen. Die Entwicklung dieser Tests ist aber nicht mehr Teil des Projekts HarmoS und soll auf sprachregionaler Ebene angegangen werden. So endet an diesem Punkt die Harmonisierung bei den sprachregionalen Grenzen.

¹¹⁶ § 5.4 Es werden aus HarmoS und anderen Referenzrahmen keine Instrumente abgeleitet, welche dem Zweck von Schulrankings dienen. (EDK, Juni 2007)

14.5.5 Mitarbeiterbeurteilung

Eine besondere, spezifische Form der Makroevaluation könnte die Lehrpersonen betreffen. Lehrpersonen erhalten über die erfolgreich abgeschlossene Ausbildung die Berechtigung zum Unterrichten. Im Rahmen der Autonomisierung der Schulen, der Einführung eines Qualitätsmanagement und der Errichtung von Schulleitungen werden die Lehrpersonen in einen Qualitätssicherungsprozess eingebunden, der auch Unterrichtsbesuche und Mitarbeitergespräche mit den Schulleitenden und der Schulbehörde umfasst. Einige Kantone haben ein lohnwirksames Beurteilungssystem eingeführt. Klassen- und schulgenaue Daten aus standardbasierten Tests sollten in den kontinuierlichen Qualitätsprozess der Schule eingebunden werden. Ausdrücklich wird im Umsetzungsbeschluss aber festgelegt, dass keine Referenztests für die Lehrpersonenbeurteilung entwickelt werden¹¹⁷. Diese Absicht wird u.a. auch von Herrn Egli gestützt.

...es kann positive Auswirkungen, es kann negative Auswirkungen haben, je nachdem, wie man Bildungsstandards verwendet. Angenommen man würde die Bildungsstandards verwenden, um Lehrpersonen im Rahmen der MAB zu bewerten und das noch unabhängig macht von den Lernvoraussetzungen der Schülerinnen und Schüler, dann ist das aus meiner Optik eine ganz negative Auswirkung, die HarmoS durch Bildungsstandards haben könnte. E 4/19

Neben möglichen anderen negativen Auswirkungen ist davon auszugehen, dass mit einer solchen Absicht, die intendierten Datenerhebungen für die Förderplanung unterlaufen würde.

14.5.6 Kriegen wir das hin?

Wie tatsächlich gemessen werden wird, mit welchen Instrumenten, welcher Stichprobe, in welchem Rhythmus und wem welche Daten zurückgemeldet werden, ist zurzeit noch nicht vollständig geklärt. Mehrmals werden in den Gesprächen Metaphern genutzt um diese Unsicherheiten auszudrücken. An der Thematik der Daten manifestiert sich am deutlichsten der offene Ausgang des Projekts. Häufig wird die notwendige Klärung externen (politischen) Entscheidungsinstanzen zugeschrieben.

Herr Egli's Einschätzung für eine gelingende Umsetzung der Bildungsstandards ist positiv. Er gehe davon aus, dass die Basisstandards vernünftig eingeführt werden. Das heißt, dass sie „mit normalem Unterricht“ erfüllt werden können (Egli 6/15), so dass genügend Zeit bleibt, welche die Lehrperson für weitere Ziele des Lehrplans einsetzen kann.

I: Was verändert sich denn mit Bildungsstandards? Welche Folgen gibt es für Schülerinnen und Schüler, Lehrpersonen, Eltern und für das System?

E: Das ist relativ stark davon abhängig, wie viel Macht man mit Bildungsstandards verknüpft. Wenn man sie in einem ganz starken Sinn einsetzt, wenn sie sehr anspruchsvoll formuliert sind, wenn Zwang damit verbunden wird, dass quasi alle Schülerinnen und Schüler das erreichen müssen und wenn sie das

¹¹⁷ § 5.5 Zum Zweck der Leistungsbeurteilung von Lehrpersonen werden aus HarmoS und anderen

Referenzrahmen keinerlei Instrumente abgeleitet.

nicht erreichen, dann geht das als negative Folge zurück an die Lehrperson, dann hat eine solche Art von Standards einen sehr großen Einfluss. Aus meiner Optik einen negativen Einfluss. E 2/42

Herr Egli zählt Vorteile der Standards auf, von welchen auch die Schule und die Lehrpersonen profitieren können; wiederum vorausgesetzt, dass die auf der Ebene der Schule durchgeführten Tests der Förderung dienen.

Was nun aber quasi das positive daran ist, also erst einmal die Lehrperson gewinnt eine gewisse Sicherheit, was sie in gewissen Fachbereichen eigentlich mit ihren Schülerinnen und Schüler erreichen muss. [...] Es gibt sicher auch noch - aus meiner Optik - noch mehr Vorteile, denn man sieht natürlich auch darin, ist jetzt mein Unterricht „genügend gut“ und ist es nicht der Fall, ist das ein klares Zeichen dafür, am Unterricht etwas ändern zu müssen. Das kann nur schon sein: ich muss ein wenig mehr Zeit - hier auch wieder Mathematik - einsetzen, damit ich die Lernziele erfülle. Denn Mathematik ist vielleicht nicht so meine Sache, mache ich nicht so gern und wenn etwas ausfällt, lasse ich Mathematik ausfallen statt meines Lieblingsfachs deutsch. Also hier gibt es eine Art Impuls für Unterrichtsentwicklung.

Dann das Nächste ist, wenn man im Kollegium, also miteinander Unterrichtsentwicklung macht, ist es auch gut, wenn man eine gewisse gemeinsame Basis davon hat, was man vermitteln will. Nicht wie man es vermitteln möchte, aber was man vermitteln möchte. Also man vereinheitlicht auch die Kommunikation im Lehrerkollegium ein bisschen.

Und etwas nächstes, es gibt schon auch eine gewisse Objektivierung der Leistungen der Schülerinnen und Schüler. Das ist im Moment, diese Not, die es jetzt gibt, ist stark abhängig von der Klasse, leistungsstarke Klassen haben nicht auch automatisch durchschnittlich sehr hohe Leistungen, also sehr gute Gruppen, sondern man berücksichtigt das leistungspotenzial der Klasse mit... E 4/42

Zudem muss nach Ansicht von Herrn Egli ein hochspezifisches Unterstützungssystem für die Schulen, bzw. Lehrpersonen vorhanden sein, dessen Wirkungen auch überprüft werden. Denn letztlich entscheidet sich in den Schulen, ob die Arbeit mit Bildungsstandards für die Schülerinnen und Schüler lernförderlich ist oder nicht.

Also das ist quasi mein - in einem gewissen Sinn auch sehr extremer - Weg, der sehr stark auch auf Freiwilligkeit beruht... und wir haben ja auch an der Tagung den Schulleiter gehört, er habe da eine Lehrperson, ich glaube im Stellwerk, mit ungenügenden, also seiner Meinung nach, ungenügenden Leistungen, und nun sucht er das Gespräch mit ihr. Das ist eigentlich etwas relativ Unangenehmes, aber ich habe den Eindruck gehabt, dass das so funktioniert hat, jetzt in diesem Fall. Und ich denke auch, dass das im Normalfall so funktionieren wird. Dort wo das Verhältnis zwischen Schulleitung und Lehrpersonen eh schon zerrüttet ist, hat das noch einmal ein zusätzliches Konfliktpotenzial. Da wird die positive Wirkung, die so ein Instrument haben könnte, in Frage gestellt. E 9/26

Einige der Mitglieder des Beirats verleihen der Ungewissheit in Bezug auf die Vermes-

sung Ausdruck, in dem sie vorsichtige Formulierungen wählen und vermeiden, Aussagen zu machen, die zurzeit noch nicht sicher sind. Erfahrungen aus dem Ausland, aber auch die bevorstehenden kantonalen Spezifizierungen dürften die Unsicherheiten schüren. Gerade der zweitgenannte Aspekt erschwert eine umfassende Planung. Durch die föderalistische Struktur in der Schweiz herrscht eine sehr heterogene Ausgangslage. Gemeinsame, sprachregionale Entwicklungen im Bereich der obligatorischen Schule sind für die Deutschschweiz, abgesehen vom Schulversuch der Grund- und Basisstufe¹¹⁸, bisher noch keine gelaufen.

Für Herrn Gisler ist unklar, wie sehr das Monitoring die Lehrpersonen schließlich überhaupt tangieren wird (Gisler 8/48). Herr Bühler jedoch ist überzeugt, dass mit nichtintendierten Folgen zu rechnen ist. Möglichst viel vorausszusehen, kann nützlich sein, um rasch reagieren zu können. Doch beschreibt Herr Bühler auch, wo die Grenzen von Bildungsstandards im Rahmen von HarmoS liegen.

Es gibt Nebeneffekte: die müssen wir noch identifizieren. Einige kennen wir schon. Testerei, da hat sicher Herr <Name> schon viel dazu gesagt. Wenn wir diese schon im Voraus identifizieren können, können wir wahrscheinlich ein bisschen etwas vermeiden. Aber die Kantone haben noch einen gewissen Spielraum, und es gibt Kantone die viel davon wollen, <Kanton> lässt grüßen und andere die eine große Sorge damit haben, <Kanton> zum Beispiel oder weitere in der Romandie und Tessin, und die können damit spielen. Es gibt ein Instrument. Die Umsetzung auf gesamtschweizerischen Ebene geht bis Monitoring und nicht weiter. B 3/18

Herr Gisler verweist darauf, dass zwingend die Funktion der eingesetzten Instrumente auf der zentralen Ebene geklärt werden müssen, damit sich die Lehrpersonen danach richten können.

Aber ich meine nicht, meine nicht, dass dann diese Diagnose- und Förderinstrumente nicht in die Selektion einfließen sollten. Oder auch Leistungsmessungen allein sollten Ausschlag sein für eine Selektion, auch nicht. Sondern, finde ich, es braucht beide Instrumente und es ist wichtig, immer zu definieren, also, für die Lehrpersonen finde ich das sehr wichtig, welches Instrument ist wofür. Nicht dass da alles Kraut und Kabis... und nachher kann man sich gar nicht mehr orientieren. Und der Missbrauch ist dann auch vorprogrammiert. G 8/36

Eine gewisse Unsicherheit wird bleiben, da es letztlich von Menschen und ihrem Handeln abhängig sein wird, wie mit Standards gearbeitet wird, wie sie in die Qualitätsentwicklung der Schule eingebaut werden und auch wie die Öffentlichkeit auf die Standards reagiert. Herr Bühler und Herr Fischer beschreiben diese Gratwanderung mit Metaphern.

Das ist ja mit allem, was wir machen im Leben, ist wie mit dem Küchenmesser. Man kann damit Rüeblli schneiden und Menschen umbringen, das ist aber nicht das Problem des Küchenmessers. Das ist mit den Bildungsstandards dasselbe.“ F 7/43

¹¹⁸ www.edk-ost.ch/Grundstufe-Basisstufe.19.0.html

„Aber man kann Autobahnen bauen um mit Sicherheit und Geschwindigkeit besser, aber natürlich, wenn ein Unfall auf der Autobahn passiert, kann er auch ernster sein. Und Fehler kann man nie völlig vermeiden, wahrscheinlich auch im Bildungssystem. B 7/33

Wer die Missstände verhindern könnte, ist nicht eindeutig:

Also wenn ich Schulleiter wäre, würde ich mit dem Kollegen so reden, und sagen, aha, zwei, drei und wie gehst du nun damit um, findest du den Rank? So müsste es ja sein, eher auf der Metaebene und nicht, ohne dass es jemand merkt, heimlich kurz reinschauen, wie es aussieht, das kann es ja nicht sein, das ist nicht die Führungskultur die wir wollen, aber Sie sehen, ich bin Berufsoptimist, ob das dann auch so optimal verlaufen kann, oder ob es dann zu gewissen Missständen kommt, dass können wir sehr wahrscheinlich nicht ausschließen. F 7/20

Letztlich sind es aber die Menschen in ihrem beruflichen Alltagshandeln:

Es gibt eine Frage des Maßes. Und beim anderen, was du ansprichst, nehmen wir mal an, wenn man maßvoll mit diesen Sachen umgeht, glaube ich trotzdem, man kann sie missbrauchen und man kann sie gut brauchen. Und das... ich glaube das kannst du mit keinen Strukturen, mit keinen Regeln verhindern, sondern das, das, das sind die Menschen, die es brauchen. Das hat etwas mit Kulturentwicklung zu tun, oder. Also wenn du zum Beispiel am Ort mit einem Schulrat oder einer Schulleitung zu tun hast oder eine Elternschaft, die (...) die Sache jetzt wirklich für Selektionszwecke für Mitarbeiterbeurteilung usw. einsetzt, wie willst du das verhindern können? Ich sehe keine Regeln, wie das möglich ist. Also das hängt doch immer vom Gebrauch ab, den man von einer Sache macht. D 7/45

Und Garantie gibt es keine:

B: Zweitens das sollte auch die Qualität der Beurteilung der Schülerinnen und Schüler verbessern. Sonst ist es ein Misserfolg und dramatisch...

I: Sie sagen „sollte“?

B: Ja, ich habe keine Garantie B 4/9

Um Unsicherheiten und Ängsten jedoch zu begegnen, wird von den Befragten die Wichtigkeit einer guten Kommunikation mit allen Beteiligten erwähnt. Sich verselbständigende Befürchtungen laufen Gefahr, sich zu verfestigen und zu falschen, aber resistenten Überzeugungen zu werden. Allerdings merken die Mitglieder auch an, dass man erst informieren wolle, wenn man tatsächlich etwas mitzuteilen habe. Wiederum wird relativiert, die Unsicherheit bleibt – offensichtlich zurzeit auch noch bei den Mitgliedern des Beirats.

14.5.7 Zusammenfassung

Der Nutzen und die Funktion der Daten, der zentrale Diskussionspunkt in der Standardisierungsdebatte, wird auch von Mitgliedern des Beirats unterschiedlich diskutiert. Innerhalb der beiden Pole der Nutzbarkeit für die Schülerinnen und Schüler oder aber

für die zentrale Ebene können differenzierte Wertungen ausgemacht werden. Tabelle 14.2 fasst diese noch einmal zusammen.

Tabelle 14.2: Einschätzung des Nutzens der Daten für die Ebenen des Schulsystems

	Nutzen für die Ebene der Lehrpersonen und Schülerinnen und Schüler		Nutzen für die zentrale Ebene	
Amstutz	Orientierungsfunktion und Transparenz	+	Transparenz über Lernzielerreichung	+
	Transparenz als Voraussetzung für Massnahmen auf der Schul- und Klassenebene	+	Verhindern, dass Schulen unter Minimalstandards fallen	+
Bühler	Gefahr, dass Tests und Daten gleichgesetzt und negativ konnotiert werden	+/-	Missbräuche in der Umsetzung können nie ganz ausgeschlossen werden	+/-
Costa	Förderanspruch und Rechenschaftslegung widersprechen sich	-	Den Daten wird eine zu hohe Bedeutung beigemessen	-
	Daten, bzw. getestete Leistungen haben einen geringen prädiktiven Wert auf den Schulerfolg der Schülerinnen und Schüler	-	Nicht alle <i>zentralen</i> Lernziele lassen sich überprüfen	-
			Daten sind nur für das Systemmonitoring nutzbar	-
Degen	Mit der Datengenerierung droht eine Übervermessung der einzelnen Schülerinnen und Schüler	-	Transparenz auf der zentralen Ebene	+
			Reduktion auf Vergleich und Ranglisten statt der Betonung der Förderfunktion	-
Egli	Die Lehrperson gewinnt Gewissheit darüber, welche Ziele sie mit den Schülerinnen und Schülern erreichen muss	+	Erstmals <i>können</i> Daten erhoben werden, die Aussagen darüber machen, ob Standards/Lernziele erreicht werden	+
	Referenztests, die auch die Voraussetzungen der Schülerinnen und Schüler berücksichtigen, werden von den Lehrpersonen gewünscht	+	Testentwicklung und Datengenerierung erfolgen professionell	+
Fischer	Referenztests bieten den Lehrpersonen eine Erleichterung im schulpraktischen Alltag	+	Systemmonitoring als Ausgangslage für Massnahmen auf der Schul- und Klassenebene	+
			Missbräuche in der Umsetzung können nie ganz ausgeschlossen werden	+/-
Gisler	Orientierungsfunktion und Transparenz	+	Klare Regelungen der Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten sind zwingend	+/-
Huber	Orientierungsfunktion und Transparenz	+	Auf zentraler Ebene wird geprüft aber nicht gehandelt	-
	Förderanspruch und Rechenschaftslegung widersprechen sich	-		
Jans	Orientierungsfunktion und Transparenz	+	Daten sind ein notwendiges Mittel zur Steuerung	+
			Systemmonitoring ist zentral	+

Die Tabelle verdeutlicht nicht nur die unterschiedlichen Einschätzungen, sondern widerspiegelt auch die möglichen Argumente in einer umfassenden Perspektive. In diesem Sinne scheinen die befragten Mitglieder des Beirats einerseits repräsentativ für die Vertreterinnen und Vertreter des Schulsystems, veranschaulichen andererseits aber auch, dass sogar Expertinnen und Experten keine einheitliche Stellungnahme zum Nutzen der Datengenerierung im Rahmen des Projekts HarmoS abgeben können. Die Vielfalt der Ansichten, wie sie sich im Zusammenhang mit den Daten zeigt, korreliert hoch mit der Bewertung der Entwicklung von Bildungsstandards im Rahmen von HarmoS.

Einiger sind sich die Mitglieder des Beirats im Zusammenhang mit der notwendigen Unterstützung. Dieses Konstrukt wird im folgenden Kapitel beschrieben.

14.6 Der Angelpunkt: Umsetzung und Unterstützung

„Das ist eine riesige Kiste, ich bin aber sicher, dass es gut ist, dass wir es machen, weil sonst stehen wir still.“ J 5/23

14.6.1 Einleitung

Die Umsetzung der Bildungsstandards gilt als große Herausforderung innerhalb der laufenden Schulentwicklungsprozesse. Unabhängig davon, ob die gleiche Einschätzung auch schon im Zusammenhang mit der Einführung von Schulleitungen oder der Einführung neuer Fächer in der Studentafel vorhanden war, ist mit der Entwicklung und Festlegung von Bildungsstandards unstrittig, dass es sich hier um eine Neuerung handelt, welche Veränderungen über die verschiedenen Ebenen des Schulsystems hinweg bewirkt, wie es andere Projekte nicht in gleichem Ausmaß für sich beanspruchen können. Gemeint sind damit der bewusste Eingriff auf die Mikroebene zur Bewertung und Legitimierung der zentralen Ebene: Die zentrale Ebene „bedient“ sich der Leistungserbringung der Mikroebene. Ein durchaus nicht außergewöhnlicher Vorgang innerhalb einer Institution, in der dieselbe Handlungslogik gilt. Im Bereich der Schule aber liegt eine andere Konstellation vor (vgl. Kapitel 6). Mit den Bildungsstandards wird ein Benchmark gesetzt, den die Lehrpersonen mit ihren Schülerinnen und Schülern erreichen sollen, aber nur bedingt beeinflussen können. Die Befürchtung, dass aufgrund von Leistungsüberprüfungen nicht nur die zentrale Ebene Rechenschaft ablegt, sondern daran auch die Leistungen der Lehrpersonen, das heißt die Qualität ihrer Lehre, beurteilt würde, verunsichert und verstärkt das wahrgenommene Misstrauen in die Arbeit der Lehrpersonen.

14.6.2 Zentrale Stelle

Förderung und Unterstützung der Schulen und Lehrpersonen stehen in der Umsetzungsplanung im Vordergrund. Mit der Initiierung von Qualitätsentwicklungsprozessen, die auf der Formulierung von transparenten Anforderungen und deren Zielerreichungsprüfung basieren, sind die Schulen bereits auf einem guten Weg. Ergebnisse aus standardisierten Tests erhöhen die Transparenz sowie die Objektivität der Beurteilung und sind für diese Prozesse hilfreich.

Herr Fischer nennt drei zentrale Aspekte

- die „Bewährung in der Praxis“ und Akzeptanz bei den Lehrpersonen
- die Gewährung ausreichender zeitliche Ressourcen
- die Bedeutung der Qualitätsentwicklung in den Schulen

Entsprechend lassen sich drei zentrale Stellen aus dem Gespräch mit Herrn Fischer anfügen.

Wenn es nicht gelingt, das akzeptanzfähig rüberzubringen, auch so von den Modellen her, dann haben wir ein Problem. Das ist völlig klar. Dann haben wir hohe Erwartungen geweckt und nicht eingelöst. Das wäre dann in etwa das Katastrophenszenario, da

hoffe ich einfach, dass es nicht soweit kommt. F 10/8

Die zeitliche Dimension wird sichtbar im Hinweis auf die indirekte Wirkung, welche die Bildungsstandards in den Schulen haben werden. Sie werden in Lehrmitteln, im Lehrplan und in Themen der Lehreraus- und Weiterbildung einfließen

und all das muss ja dann zusammenspielen und vorliegen und dann kommt es dann irgendwann in die Praxis. F 3/37

Wobei Herr Fischer im Bereich der Aus- und Weiterbildung auch Handlungsbedarf ausmacht. Der wichtige Teil schließlich aber ist das Förder- und Unterstützungssystem, welches in den Schulen selbst (bottom-up) anlaufen muss.

...das Fördersystem, das Unterstützungssystem anlaufen, das heißt es muss eine gute Feedbackkultur sein, dass z.B. eine Lehrperson, weiss nicht, will sie es zuerst in einer kollegialen Intervision machen, irgendwann kommt der Moment wo sie dann zur Schulleitungsperson sagen muss, du ich habe ein Problem, die scheren mir aus. Und ich habe zwar das und das probiert, es ist noch nicht viel besser geworden, was mache ich jetzt. Und dann müsste es eben auf einer guten Basis das Unterstützungssystem anlaufen. Diese Mechanismen sind offensichtlich noch nicht so gut etabliert, dass man da sagen kann, ja das wird uns dann kein Problem machen. F 3/8

Herr Fischer stellt sich eine „top-down angestoßene bottom-up-Entwicklung“ in den Schulen vor. Die Instrumente müssen so überzeugend und praxistauglich sein, dass die Akzeptanz der Lehrpersonen vorausgesetzt werden kann. In Weiterbildungen an den pädagogischen Hochschulen erhalten die Lehrpersonen Inputs, welche sie in ihre Berufspraxis einbauen können. Für die pädagogischen Hochschulen bedeutet dies einen notwendigen, großen Effort.

Und da kommt für mich, bevor man überhaupt von Unterstützung redet, die Aus- und Weiterbildung ganz gewaltig an die Kasse. Diagnoseinstrumente haben, brauchen, sinnvoll einsetzen, Fördermaßnahmen planen, diese wieder überprüfen, das muss ganz vorne bei der Aus- und Weiterbildung anfangen, muss dann ins Gesamtsystem eingebaut werden. F 8/41

Im Verständnis von Herrn Fischer umfasst die Umsetzung von Bildungsstandards die Einführung, bzw. das Bereitstellen von Instrumenten (Lehrmittel und Testinstrumente), die im Unterricht direkt einsetzbar sind und eine Einordnung der Leistungen der Schülerinnen und Schüler im Kompetenzmodell erlauben. Zudem muss der Förderungs- und Unterstützungsprozess in den Schulen professionalisiert werden. Herr Fischer setzt auf Schulen („Problemlösungsschule“ 3/45), die befähigt sind, ihren Handlungsbedarf zu erkennen und im Rahmen der Schul- und Unterrichtsentwicklung anzugehen. Was es braucht, ist ein „verordnetes Bottom-up-Fördersystem“. Nach dem Subsidiaritätsprinzip soll die Qualitätsentwicklung und -sicherung beim kollegialen Feedback ansetzen. Die Schulleitung übernimmt die Funktion des Qualitätsmanagements der Schule. Sie ist zuständig für die Mitarbeiterbeurteilung und die Qualitätsentwicklung der Schule. Kompetenzorientiertes Lehren gehört künftig zum Kernbusiness der Lehrpersonen. Notwendige Kompetenzen erwerben sich Lehrpersonen in der Weiterbildung. Systemmonitoring hingegen ist nicht zentraler Bestandteil des Alltags der Lehrpersonen.

Es wird in den Gesprächen deutlich, dass aus Sicht der Experten zur Förderung der

Akzeptanz bei den Lehrpersonen dem Aspekt der Kommunikation sowohl zwischen den Ebenen als auch über die Inhalte eine wesentliche Bedeutung zukommt. Um die Prozesse in den Schulen erfolgreich zu unterstützen sind zudem gute Aus- und Weiterbildungsangebote, sowie inhaltlich hervorragende Instrumente nötig. Sowohl deren Entwicklung, wie auch die Umsetzung in den Schulen brauchen zeitliche Ressourcen, die den Lehrpersonen zugestanden werden müssen. Das Konstrukt „Umsetzung und Unterstützung“ kann demnach mittels der Strategien „Kommunikation“ und „Unterstützungsangebote“ detaillierter beschrieben werden. Der zeitliche Aspekt kann als Vorbedingung betrachtet werden (vgl. Abbildung 13.1).

14.6.3 „Miteinander darüber reden“

Sowohl die Implementationsforschung wie auch die Erfahrungen aus den Nachbarländern machen deutlich, welche große Bedeutung der Kommunikation im Umsetzungsprozess zukommt. In den Gesprächen werden unterschiedliche Ziele und Funktionen der Kommunikation thematisiert

- Bildungsstandards sind eingebunden in einen politischen Kommunikationsprozess
- Die Diskussion über Lerninhalte: Was sollen die Schülerinnen und Schüler in der Schule lernen?
- Information: Über das Projekt informieren, damit nicht Ängste oder Unsicherheiten zu übermächtig und zu Selbstläufern werden
- Die Schlüsselfunktion der Schulleitung als Multiplikator

Der politische Kommunikationsprozess und die öffentliche Debatte

Die Mitglieder des Beirats sind alle auf einer Ebene des Schulsystems positioniert, deren Wechselbeziehungen und Nähe zum politischen System unverkennbar sind.

Ich war lange Zeit allein auf weiter Flur im Beirat. Ehm wir haben das an der letzten Sitzung... ist das dann wieder ein bisschen rausgegangen, weil zum Glück, zum Glück, die Resultate von diesen Kompetenzmodellen und von diesen Standards politisch nicht vertretbar sind, so wie sie... man kann nichts damit anfangen, ich meine, es ist viel zu komplex, was da rausgekommen ist und ein Politiker kann dazu nicht sagen, ich akzeptiere das, ich kann das so nicht in Vernehmlassung geben. Und das bekräftigt meine Idee, dass man das, was man in eine politische Vernehmlassung geben kann, eben nur auf einer Systemebene ansiedeln kann. C 8/48

Die unterschiedlichen Funktionen, von denen man sich verspricht, dass die Bildungsstandards diese erfüllen würden, benötigen auch verschiedene Kanäle, um sie bekannt zu machen. Gespräche zur Funktion des Bildungsmonitorings werden folglich in einem politischen Diskurs geführt werden müssen. Gemäß Beschluss von HarmoS durchlau-

fen die Bildungsstandards in eine politische Vernehmlassung¹¹⁹. Die EDK und damit die bildungspolitischen Vertreterinnen und Vertreter der Kantone werden schliesslich die Basisstandards verabschieden (EDK, Juni 2007, Art. 7 Abs. 4). Entsprechend ist es wichtig, auch die Öffentlichkeit ausreichend über das Projekt zu informieren und hier vor allem auch verständlich zu machen, was man mit Bildungsstandards *nicht* beabsichtigt.

Diskussion über Lerninhalte

Akzeptanz braucht ein Wissen darüber, worum es überhaupt geht. Für Herrn Costa ist dafür eine öffentliche Debatte über Bildungsinhalte und den Grundauftrag der Schule¹²⁰ unabdingbar (Costa 11/22). Denn die mit PISA und nun mit HarmoS erzwungene Rechenschaftslegung hat zu einer Verunsicherung und Abwertung der Arbeit der Lehrpersonen und der Leistungsfähigkeit der Schule geführt. Die Medienaufmerksamkeit nach PISA über standardisierte Leistungsmessung hat

...einen dramatischen Effekt gehabt [...], dass eben das Vertrauensverhältnis, das ein ganz wesentlicher Faktor ist in der Funktionstüchtigkeit eines Systems, sehr stark erschüttert worden ist. C 7/46

In der Diskussion über freie Schulwahl sieht Herr Costa ein weiteres Indiz dieses schwindenden Vertrauens in die öffentliche Bildung. Nur wenn das Vertrauen in die Schule wieder verstärkt werden kann, ist es auch möglich, das Messen in einen Zusammenhang zu stellen, in welchem die Grenzen der Messbarkeit in einem realistischen und angemessenen Rahmen positioniert werden können, weil eben gerade die Aushandlung der Inhalte und der Funktion der Schule im Zentrum steht.

Auch Herr Bühler erachtet als einen Vorteil, wenn es möglich wird, aufgrund von besserem Wissen über die Leistungen der Schülerinnen und Schüler Maßnahmen zu lancieren und diese auch zu validieren, weil dies das Ansehen der Schule in der Öffentlichkeit stärkt.

Das Beste wäre wirklich, wäre fast eine Qualitätsoffensive. Das ist auch so rein gemeint unmöglich, man könnte viel machen, wenn wir die Didaktik damit nähren können. ZB. Vera, Vergleichsarbeiten in Deutschland. Die nehmen alle Resultate dieser Forschung, dieser internationalen Tests, DESI usw. und die versuchen damit auch Einzelfälle zu studieren. Statut des Irrtums: Sprachen oder Mathematik, wie kann man besser lehren, wenn man weiß, nach so großen Untersuchungen, wie das funktioniert. Oder die verschiedenen Effekte, Klasseneffekte, Lehrereffekte, Heterogenität oder Ganztageschulen, ob wir das besser beurteilen könnten und das in den Qualitätsentwicklungen des Bildungssystems ganz konkrete Maßnahmen dann zu schaffen, die vali-

¹¹⁹ Artikel 7, Bildungsstandards, Abs. 3. Die nationalen Bildungsstandards werden unter der Verantwortung der EDK wissenschaftlich entwickelt und validiert. Sie unterliegen einer Vernehmlassung gemäss Artikel 3 des Konkordats über die Schulkoordination vom 29. Oktober 1970. Im Konkordat von 1970 wird in Artikel 3 festgehalten, welche Themen kantonsübergreifend bearbeitet werden sollen.

¹²⁰ Eine Sichtweise, die für Herrn Egli nicht prioritär ist. Mit fachdidaktischem Blick darauf, wie Inhalte strukturiert und aufbauend gelernt werden können, sind bestimmte Abfolgen vorgegeben. Dieser Ansatzpunkt verweist nicht auf eine abschliessende – prüfbare – Reduktion der Inhalte, verdeutlicht aber einen Anspruch auf testbaren Inhalten im Kernbereich, wie er mit Bildungsstandards vorgegeben ist.

diert sind, und eine Netzwerkreflexion im ganzen, wie können wir besser damit leben, auch um in der Öffentlichkeit ein besseres Bild der Schule zu geben. Genau im Gegenteil zu PISA. Diese PISA-Interpretation in der Presse, das ist so blöd. B 9/16

Es geht darum, Antworten auf die Frage zu finden,

...wie könnte man, weil die Lernziele besser definiert sind, weil die Nebeneffekte besser studiert werden, wie könnte man eine bessere Kommunikation auf das Bildungssystem bringen. B 9/26

Einen Schritt weiter geht Herr Degen. Dank Transparenz kann der Öffentlichkeit gezeigt werden, dass die Schule gut ist. Auf diese Weise wird es erst möglich, Akzeptanz dafür zu schaffen, worum es nach Ansicht von Herrn Degen wirklich geht: Allen Schülerinnen und Schülern zu ermöglichen, die Basisstandards zu erreichen und ihnen so die Chance zu geben, an der Bildung – am „Geschenk an alle“ (Degen 10/20) – teilhaben zu können.

Über das Projekt informieren

Eine andere Form der Kommunikation bezieht sich sehr praxisbezogen auf die fachliche Information der letztlich von der Umsetzung direkt Betroffenen: die Lehrpersonen. Neben Informationen darüber, welche Ziele mit den Bildungsstandards verfolgt werden, sind sie an konkreten Beschreibungen der Bildungsstandards interessiert und vor allem an konkreten Überlegungen zur Umsetzung. Aus diesen Vorüberlegungen wird für die Ebene der Schulen auch erst ersichtlich sein, was sich in der Unterrichtspraxis der Lehrpersonen künftig verändern wird oder verändern könnte. Zielformulierungen müssen der Praxistauglichkeit aus Sicht der Lehrenden stand halten. Auf plausiblen und erreichbaren Zielen basiert ihre Akzeptanz. Akzeptanz wird über den Nutzen, welcher den Bildungsstandards zugeschrieben werden, verstärkt. Die zentrale Ebene hat dabei eine Bringschuld, weil es auch die zentrale Ebene ist, welches HarmoS lanciert hat (Amstutz 4/44). Die Makroebene trägt die Verantwortung und sollte deshalb auch ein Interesse daran haben, dass die Betroffenen gut informiert sind. Unbestritten ist, dass mit der Umsetzung von Bildungsstandards Änderungen in der schulischen Praxis verbunden sein werden. Die momentane Unberechenbarkeit dieser Veränderungen ist für die Akzeptanz problematisch.

Ich habe das Gefühl, das Hauptproblem im Moment ist, dass sich die wenigstens Leute etwas Konkretes vorstellen können und da würde ich mich nun nicht herausnehmen, ich habe diese Modelle noch nicht gesehen, niemand von uns hat die gesehen, wir haben Ahnungen vermittelt bekommen, wir haben eine gewisse Vorstellung vom europäischen Referenzrahmen her, aber wirklich gesehen hat diese Modelle noch niemand und es sind eine ganze Menge zum Teil wirre Vorstellungen vorhanden, was Bildungsstandards sind, oder wie ein Kompetenzmodell aussieht. Und da denke ich braucht es auch „Verlernarbeit“ oder „Umlernarbeit“. Und aus dieser Unwissenheit oder Fehlinformation entsteht auch viel Unsicherheit. A 5/14

Was sich jetzt bereits zeigt, und da muss man nun sehr schnell anfangen, es gibt Missverständnisse, Ängste, Vorstellungen z. T. auch aus anderen Län-

dem, wie es nicht gemacht werden sollte. Und wenn wir möglichst bald sagen könnten, was wir wollen, in einem nächsten Schritt, dann würden wir u.U. auch viel von diesen falschen Vorstellungen, die vorhanden sind, abbauen können. Die ganze Kommunikation ist im Zusammenhang mit den Bildungsstandards etwas sehr zentrales. E 10/40

Der Zeitpunkt, wann die Lehrpersonen informiert werden sollten, wird von den Mitgliedern unterschiedlich begründet. Wichtig erscheint ihnen, dass dann informiert wird, wenn man auch etwas präsentieren kann.

H: Schriftlich hat man sehr viel gemacht, auch in den Schulblättern, dass ich glaube, viel mehr kann man schriftlich nicht machen. Dann gehen wir ständig zu den Leuten, Vorträgen, ich habe x Vorträge schon gehalten zu Standards. Das betrifft auch andere Mitglieder des Beirats. Wir gehen an die Basis, wenn man uns einlädt. Aber letztlich ist das abstrakt. Da muss man einfach sagen, solange die Kompetenzmodelle nicht vorliegen, und man nicht 1:1 zeigen kann, mit den zugehörigen Tests, wenn das dann mal vorliegt... dann kann man, jetzt macht man halt schon immer noch relativ abstrakte power-points, wo ich eigentlich finde, das muss eine beschränkte Informationskraft haben, das kann gar nicht wirklich besser informiert werden. Weil die Leute sagen zu Recht, kann man nicht so ein paar Beispielsätze geben? Die fachdidaktischen Kollegen machen ja dann das bei diesen Vorträgen, ich habe ja ab und zu an solchen Veranstaltungen zusammen mit solchen Leuten aus den einzelnen Konsortien mitgemacht. Aber die wollen mal so ein Päckchen sehen und das ist halt erst im Frühling 08 das erste Mal der Fall. Also es ist im Moment ein eher schlechter Informationsstand, aber nicht weil man es schlecht gemacht hat, sondern weil man Beispiele zeigen muss. Auf diesem Abstraktionsniveau, auf welchem wir im Moment sind, da noch intensiver zu werden, das bringt nichts.

I.: Und im Frühjahr?

H: Dann muss man wirklich kleinräumige face-to-face-Veranstaltungen machen. Es kann nicht nur über Papier, über Magistralvorträge laufen sondern, denke ich, dann müsste man kleinräumiger, im Kanton <Name>, z.B. kapitelweise machen, das gibt es in anderen Kantonen so nicht, aber ich würde sagen, in der Stadt <Name>, braucht es mindestens zwei bis drei so quartiermassig von zwei drei Schulhäusern zusammen, wo man das zeigen und diskutieren kann. Wenn man wirklich will, dass die Lehrerschaft versteht, worum es da geht, dann muss man zu den Leuten gehen. H 10/1

Damit entspricht die mediale Berichterstattung nicht dem Plan, wie die Praktikerinnen und Praktiker informiert werden. Dass der politische Prozess dem schulbezogenen vorausgeht, erschwert es, die Akzeptanz der Lehrpersonen zu erhöhen. Inhaltliche und fachdidaktische Informationen stehen hinter den politischen zurück. Regionale Veranstaltungen, in denen auch Austausch und Diskussion möglich sind, ist für Herrn Huber ein gutes Modell. Er vermutet darin allerdings auch eine Begünstigung derjenigen, welche die Tests bekannt machen, wenn er sagt

Wenn die Testindustrie etwas will, dann leistet man sich das. Wenn man ein neues Lehrmittel einführt, einen neuen Lehrplan, dann muss man mehr dar-

um kämpfen. Weil die Testleute einfach insistieren und sagen, das geht gar nicht anders, als dass wir zu den Leuten gehen und informieren und werben und eine gute Instruktion machen und so, die haben genau so regionale Veranstaltungen und haben das gut gemacht. Das wäre das Modell, das es auch für das Vorstellen der Kompetenzmodelle und Bildungsstandards braucht. H 10/34

Ein bildungspolitisches Projekt dieser Größe, wie es HarmoS vorsieht, unterliegt den verschiedensten Ansprüchen. Legitimiert in der politischen Diskussion, muss es wissenschaftlichen Anforderungen genügen und soll schließlich in der Praxis umgesetzt werden und dabei den ohnehin geforderten Lehrpersonen mittelfristig ein Instrument (Referenztests) bieten, welches sie in der eigenen Leistungseinschätzung sowie in der Leistungsbeurteilung und Förderplanung der Schülerinnen und Schüler unterstützt. Ein Systemmonitoring bezieht sich – selbst dann, wenn nur eine Stichprobe einbezogen würde – auf eine flächendeckende Erfassung der fachlichen Leistungen der Schülerinnen und Schüler. Diese Form der hierarchisch eingeführten Leistungserfassung verträgt sich kaum mit den Vorstellungen eines „work in progress“ oder eines kleinräumigeren Pilotversuchs, wo in einem formativen Verfahren Hinweise auf die Weiterentwicklung und Anpassung des Instruments zu erhalten wären. Im vorgesehenen Prozess werden „fertige, validierte“ Kompetenzmodelle und Basisstandards erwartet. Eine wesentliche Akzeptanzerhöhung wird gerade diesem Anspruch zugewiesen, da nur so die Lehrpersonen von der Nützlichkeit der Reform überzeugt werden könnten. Eine Erwartung die allerdings so nicht eingelöst werden kann.

Die Vormachtstellung der Politik und das damit eingeforderte Tempo bedeuten jedoch auch Anpassungen an die wissenschaftliche Überprüfung der Standards. So wurden mit den ersten Tests im Frühjahr 2008 mehrere Validierungsschritte parallel vorgenommen. Eine Vorgehensweise, die auch die methodologische Begleitgruppe von HarmoS kritisch kommentierte. Die bemängelte nicht hinreichende Validierung impliziert für die Information ein nun notwendiges gutes Gespür.

Niemand hat wirklich die Idee, dass die ersten Standards direkt gut sein werden. Aber man kann trotzdem damit schon arbeiten. B 5/48

Auch wenn Herr Bühler davon überzeugt ist, dass die verschiedenen Akteure nicht von einer definitiven Fassung ausgehen, wurde im Beirat doch deutlich, dass diese „Unfertigkeit“ ein wesentlicher Knackpunkt für die weitere Planung der Kommunikation bedeutet. Die noch ausstehende Klärung der Funktionen und Zuständigkeiten von Bund, Region und Kanton erschwert den Kommunikationsprozess zusätzlich. Würden die Basisstandards aber nur für ein nationales Monitoring genützt, würde dies die Lehrpersonen zwar wenig kümmern, ihnen aber auch wenig nützen.

Es gibt ein Instrument, die Umsetzung auf gesamtschweizerischen Ebene geht bis Monitoring und nicht weiter auf Stichproben, ob die Regionen, dann die Kantone, dann die Einzelschule weiter gehen wollen und das so als eigener Druck benutzen wollen, darin sind sie frei, das ist nicht eine Absicht der EDK. Obwohl einige das denken. B 3/23

Noch sind viele Fragen auf den verschiedenen Ebenen ungeklärt – oder gar unklar,

wer die Fragen zu klären hätte.

Die Gefahr eines missbräuchlichen Einsatzes von standardisierten Leistungsdaten für die Beurteilung von Lehrpersonen oder für das Schulranking wird von den Mitgliedern des Beirats keineswegs verharmlost. Für Herrn Gisler ist deshalb klar, dass den Lehrpersonen ein Gesamtpaket präsentiert werden muss.

G: Also ich denke, es kommt nur im Gesamtpaket an. Also auch in diesem sogenannten Alignment der verschiedenen Instrumente, die abgestimmt sind auf Kompetenzmodelle und Niveaubeschreibungen. So kommt es an bei den Lehrpersonen. Eben dann auch, ich muss es nicht wiederholen, wenn Lehrmittel und all die Diagnose-, Förder- und Leistungsmessungsinstrumente aufeinander abgestimmt sind.

I.: Wann geht man dann mit diesem Paket zu den Lehrpersonen?

G: Also das dünkt mich nun noch eine Schwierigkeit, oder, weil wir haben die Lehrmittel noch nicht. Ich denke der erste Schritt ist jetzt für die Deutschschweiz der Lehrplan. Das ist die große Chance, die wir haben. Und dann hoffen, dass möglichst schnell auch Lehrmittel auf dem Markt sind, die diese Philosophie mittragen. Und das ist auch schon, das ist auch nichts Neues, das wird auch schon länger gefordert, vor allem von Lehrpersonen, die heterogene Klassen unterrichten, weil die müssen ja verschiedene Programme machen für verschiedene Gruppierungen, und die wünschen sich auch schon andere Lehrmittel. G 9/36

Die Lehrmittel bilden die Nahtstelle zwischen den Lehrpersonen und dem „Programm“, bzw. der „Idee Bildungsstandards“. Lehrmittel müssen praxistauglich sein (Sichtweise der Lehrpersonen), müssen fachdidaktischen und pädagogischen Anforderungen (Sichtweise Wissenschaft) sowie den Inhalten des Lehrplans und der festgelegten Mindestanforderungen (Sichtweise der Politik) entsprechen.

Im Projekt HarmoS haben die Konsortien mit dem Auftrag zur Entwicklung der Kompetenzmodelle auch einen großen Anteil an Eigenleistung in die Arbeit einfließen lassen. Sie haben einen klaren Vorteil bei der Lehrmittelherstellung, weil gesichert ist, dass die Lehrmittel sich künftig zwingend auf die Lehrpläne und auf die Kompetenzmodelle beziehen müssen. Es ist daher in ihrem Interesse, diesen Vorsprung auch zu nutzen und die geleistete Entwicklungsarbeit weiter führen zu können. Entsprechende Vorarbeiten im Hinblick auf die Lehrmittelherstellung sind seitens der Konsortien im Gange.

Durch den Wissensvorsprung der Konsortien sowie durch die zentrale Bedeutung der Weiterbildung der Lehrpersonen werden die pädagogischen Hochschulen in der Umsetzung eine bedeutsame Rolle einnehmen. Herr Fischer schreibt denn auch den pädagogischen Hochschulen die Aufgabe der Kommunikation mit den Lehrpersonen zu.

Es ist unter anderem eben auch eine der Umsetzungsaufgaben, zu klären, was ist hier schlau, damit man die Leute nicht kopfscheu macht und sagt, schaut hier müssen noch eine Menge schlauer Leute dahinter, damit das, was am Schluss bei euch landet in den Schulen euch das Leben eher erleichtert als erschwert. Und hier, ja, ich weiß gar nicht, die Verwaltung ist verantwortlich für den Prozess logischerweise, aber ob die Verwaltung jetzt grad die besten wären, um das zu tun, da würde ich noch ein wenig zweifeln, auch da

sehe ich wieder einerseits die Fachleute der Weiterbildung, die die das immer schon gemacht haben. Letztendlich ist es ja nicht eine neue Botschaft, sondern es muss ja in das eingebaut werden... in der Aus- und Weiterbildung eingebaut werden, zum Thema werden, das ist wie seinerzeit bei der Beurteilung, wo wir gesagt haben, es darf kein Weiterbildungskurs in keinem Fach mehr geben, ohne dass das Thema Beurteilung nicht noch angesprochen wird, und das ist lange Zeit nicht so gelaufen. Und das müsste für mich auch ein wenig so kommen, dass es wirklich eingepackt wird und zum usual business werden kann. Und darum finde ich, hat die Verwaltung sicher eine Verantwortung, den Kommunikationsprozess zu strukturieren und steuern, aber das was bei den Lehrpersonen ankommt, das muss am besten auf ihren Kanälen auf den bisherigen Kanälen, nicht dass da nun plötzlich jemand eine neue Heilslehre verkündet, das würde ich meinen, bringt es nicht. Eher kontraproduktiv sogar, könnte ich mir denken. Aber es muss gut überlegt werden, es muss aufeinander abgestimmt werden. Wer informiert welche Stufen. Ich könnte mir denken, die Verwaltung könnte ich mir denken, hat den Auftrag an die Behörden zu gelangen, vielleicht an die Eltern, aber die Lehrpersonen müssten eigentlich von Ihresgleichen, inklusive der LCH, der ja ganz intensiv mitarbeitet, die können durch ihre Botschaften die Akzeptanz sehr behindern oder fördern, aber sie heben natürlich auch immer den Finger: liefert uns wirklich praxistaugliches Zeug, sonst haben wir und ihr ein Problem. F 11/7

Dass die Einbindung der pädagogischen Hochschulen in das Projekt bis jetzt mehr im Bereich der Entwicklung und Auftragsforschung lag, müsste nach dieser Vorstellung für die Umsetzung zwingend in die Aus- und Weiterbildung umgelagert und in einer verstärkten Kooperation weiter gefördert werden. Den Lehrpersonen muss zudem bewusst gemacht werden, dass die laufenden Entwicklungen die Schule und auch alle Lehrpersonen unabwendbar tangieren werden.

I.: Das heißt eigentlich, die Akzeptanz muss man schaffen, in dem man ihnen erklärt, ihr könnt eigentlich gar nicht anders?

J: Ja, genau, das ist ein weiterer Punkt, den ich betonen möchte. es braucht ganz eine breite informationsoffensive. Ich habe Kontakte zur Praxis wir haben auch unsere Vertrags- und Praxisschulen und ich stelle fest, dass der größte Teil der Lehrpersonen, die das Wort Standards kennen, und ein paar vage Vorstellungen haben, aber sonst keine Ahnung haben, was auf sie zu kommt. Man hat sich bisher nicht damit befasst und Akzeptanz bringen wir nur hin mit einer intensiven Information, wo man auch diffuse Ängste anspricht und darüber redet und es braucht eine intensive Informationskampagne, die kann man mit Weiterbildung koppeln, wir wären eigentlich glücklich, wenn sie vorher käme. Damit man motiviert ist zur Weiterbildung. Das ist eine Sache, die sich die Kantone überlegen müssen, wie informieren wir, das kann über die PH's gehen, das ist mir gleich, aber es gehört zum politischen Steuern, eine breite Informationskampagne zu diesem Gebiet und die muss in nächster Zeit kommen. Denn die Lehrpersonen sind nicht informiert und nicht-informierte Leute zu haben ist ein Riesenproblem, da gibt es sofort Vorurteile, Riesenängste und dann blockiert es das ganze System. Jürgen Oelkers hat aufgezeigt, wie Schulen ganze Entwicklungen verhindern, weil sie nicht wol-

len, und sie wollen nicht nur aus bösem Willen nicht, sondern weil sie nicht informiert sind, sie Angst haben, weil zu viel aufs Mal kommt und so.

*Man muss den Schulen zeigen... man kann nicht beweisen, dass es nachher besser ist, aber man kann ihnen Hoffnung geben, dass es nachher besser ist.
J 9/44*

Die Kommunikations- und Multiplikationsaufgabe der Schulleitung

Die befragten Experten haben unterschiedliche Vorstellungen darüber, wie die Bildungsstandards umgesetzt werden sollen. Mehrheitlich unbestritten ist, dass der Schulleitung eine zentrale Rolle zukommt, unabhängig von der Einschätzung, ob sie über die notwendigen Kompetenzen bereits verfügt oder nicht. Vor allem Herr Gisler und Herr Jans zeigen die künftigen Anforderungen an die Schulleitenden auf und betonen ihre besondere Funktion im Prozess. Die Schulleitenden werden es sein, die sich mit den Standards direkt auseinandersetzen müssen. Die Schulqualitätsentwicklung liegt in der Verantwortung der Schulleitenden und wird künftig nicht ohne empirische Leistungsdaten auskommen. Ihre Aufgabe wird es sein, Entwicklungsprozesse zu initiieren und zu begleiten und dabei auch Leistungsdaten zu berücksichtigen. Dies ist neu: Sowohl für die Schulleitenden wie auch für die Lehrpersonen.

Entsprechend „ganzheitlich“ muss die Weiterbildung angegangen werden.

...mich dünkt, dass ist wirklich ein multifaktorieller ...ehm, Teil. Es muss alles miteinander stimmen. Also eben es muss eh...Weiterbildungen müssen da sein, kursorisch oder die man herein holen kann, es muss vom Kanton her klare ja... Leitideen geben. Also man muss auch vom Kanton her wissen, respektive die Lehrpersonen, die Schulen, Schulleitungen müssen wissen, was ist die Vorgabe, oder was denkt der Kanton nun mit dem zu machen, das muss da sein. Ja, die Schulleitungen müssen... ich denke... die brauchen... das sind die ersten, die eine Weiterbildung brauchen. G 10/39

Herr Huber betont die Komplexität der Aufgaben der Schulleitenden, die Unterstützung brauchen, um ihre pädagogische Funktion im Schulteam wahrnehmen zu können. Als Voraussetzung braucht es für Schulleitende eine Spezifizierung ihres Berufsauftrags und entsprechende Weiterbildung (Huber 7/36). Auch für Herrn Gisler ist das Bewusstsein, gemeinsam in der Schule Ziele erreichen zu wollen und bei Bedarf dann auch Unterstützung einzufordern, noch nicht bei allen Lehrpersonen und Schulen genügend vorhanden. Zielüberprüfung, wie sie mit den Bildungsstandards und dem damit verbundenen Bildungsmonitoring aufgebaut werden soll, braucht die Positionierung der Bildungsstandards im Prozess der Schulentwicklung. Herr Egli schreibt den Schulleitenden eine wesentliche Rolle als Katalysator und Multiplikator der kantonalen Vorgaben zu (Egli 10/14). Die Schulleitenden müssen eine evidenzbasierte Schulentwicklung einführen.

Ich denke es muss gekoppelt sein wirklich mit einer Schulentwicklung, also einer Schulkultur, die man aufbauen muss. Da ist auch die Schulleitung gefordert. Und wenn sie das bisher nicht geschafft hat, gut, dann kann HarmoS wieder ein neuer Anlass sein, das aufzunehmen. Ja. Aber es gibt keine Ga-

rantie, dass das gelingt, vielleicht sind es dann halt die falschen Personen.

G 12/6

Es braucht ein besonderes Wissen auf allen Ebenen und Herr Jans „verspricht“ auch gerade, dass mit einer guten Ausbildung diese Exklusivität gewährleistet werden könne.

J.: Wir dürfen nicht nur ausschließlich die Lehrer- und Schülersituation anschauen und die Ausbildungssituation, wir müssen auch die Systemsituation der Steuerung anschauen. Und da muss einiges passieren, dass die Leute lernen mit Steuerungswissen umzugehen, Steuerungswissen aufzuarbeiten, Systemmonitoring. Wie steuert man in einer föderalistischen Struktur, wo Gemeinden, Kantone, EDK mitsteuern? Das gibt dann noch einiges zu denken.

I.: Schulleitungen?

„J.: Schulleitungen haben für mich eine ganz zentrale Bedeutung. Alle Forschungen, die wir machen zeigen, dass Schulentwicklung und damit auch Steuerung in der Praxis eigentlich, ich sage es nun etwas übertrieben, das steht und fällt mit der Qualität der Schulleitung. Die Schulleitungen sind Personen, oder müssten Personen sein, die wirklich auch etwas verstehen von Steuerung, müssten Personen sein, die pädagogische Schulführung machen können, nicht nur einfach organisatorisch administrative, wir bilden unsere Leute an der pädagogischen Hochschule auch so aus, dass sie das können, wir machen da Master of advance studies und so, aber für mich ist es ganz zentral wichtig, dass diese Leitungsfunktion im Sinne von Leadershipfunktion von Schulleitungen spielt, weil man das Kollegium als Ganzes und nicht als Einzelkämpfer steuern kann. Die Standardisierung führt noch mehr dazu, dass nicht mehr Einzelkämpfertum Bestand hat, sondern die Schule als Ganzes eine Rolle spielt. Also nicht mehr „ich und meine Klasse“ sondern „wir und unsere Schule“ rückt bedeutend mehr ins Zentrum. J 4/18

Sowohl Herr Jans wie auch Herr Gisler betrachten die Bildungsstandards als folgerichtige Fortführung der Schulentwicklungs- und Autonomieprozesse der Schule.

14.6.4 Pädagogische Hochschulen: die stillen Tonangeber

Welche Rolle spielen die pädagogischen Hochschulen bei der Umsetzung der Bildungsstandards? Diese Frage warf der Vertreter der pädagogischen Schulen nicht nur auf, sondern er legte seine Ansichten auch dar. Nicht unerwartet wird in keinem anderen Gespräch die Aufgabe der pädagogischen Hochschule in dieser Breite angesprochen, allerdings nimmt auch die Steuerung als zukünftige Herausforderung an das Schulsystem nirgends einen so großen Stellenwert ein. Drei Linien können im Gespräch verfolgt werden, welche im Folgenden genauer aufgezeigt werden.

- Die Umsetzung der Bildungsstandards ist ein politischer Prozess
- Steuern müssen alle Akteure noch lernen.
- Den pädagogischen Hochschulen kommt eine wesentliche Rolle in der Umsetzung der Bildungsstandards zu.

Auch der pädagogische Aspekt der Leistungsbeurteilung wird im Zusammenhang mit der Hoffnung erwähnt, dass sich die Subjektivität der Beurteilung - „die Pseudoexpertisen“ (Jans 1/53) – dank Bildungsstandards zumindest verringern würde. Es sind jedoch weder ein fachdidaktischer noch ein pädagogischer Aspekt zentral, vielmehr werden Herausforderungen an die Steuerung fokussiert. Die Umsetzung von Bildungsstandards positioniert Herr Jans im politischen Kontext und damit auch im Kode der Politik. Das Bildungswesen muss sich legitimieren und seine Leistungen ausweisen.

Es ist ja unglaublich dass wir ein Schulwesen haben, wahnsinnig viel Aufwand betrieben wird, viel Geld kostet, wo man eigentlich kaum objektivierbare Erfolgsmessungen haben. J 2/1

Nach Ansicht von Herrn Jans bringen Bildungsstandards sowohl eine Objektivierung der Bewertung und sie zeigen gleichzeitig auf, was die Schule leistet. Die Objektivierbarkeit der Leistungsmessung ist für ihn eine notwendige Voraussetzung für jegliches Steuerungshandeln.

Steuern müssen alle noch lernen

Die Grundlage um steuern zu können, sind Daten und die Möglichkeit des Vergleichs. Daten ohne Kontext sind unnütz. Nur Daten die sich an einem Maßstab messen lassen und damit auch vergleichbar werden, lassen eine Bewertung zu.

Wenn ich es von der Steuerung her anschau, ich habe Verständnis dafür, dass der „Staat“, auch die Kantone auch eine Vergleichbarkeit in der Zielerreichung haben möchten, auch Daten haben möchten. Denn ohne Daten kann man nicht steuern. Wenn man bildungspolitisch steuern will und ich sage steuern, und nicht top-down befahlen, sondern steuern, dann braucht es Steuerungswissen und dieses Steuerungswissen ist nicht oder noch nicht genügend vorhanden. Wenn Politik steuern will, im Sinn von, für mich ist das Ziel dieser Steuerung Optimierung und Verbesserung von Bildung, und also nicht etwa irgendwie Unterdrückung von irgendwelchen Personen, sondern das Ziel muss sein, zugunsten der Schülerinnen und Schüler eine Optimierung von Unterricht, eine Optimierung von Bildung. Das muss das Ziel sein und wenn das erreicht werden kann, finde ich das sehr positiv. Und ich finde auch, es ist gut, auch für Lehrpersonen, Instrumente in die Hand zu bekommen, womit sie vergleichen können, ein bisschen objektivierter, als ihre eigene Expertise oder Noten, die diesen objektiven Stellenwert nicht haben. Es muss nicht in Richtung eines totalen Benchmarking gehen, da glaube ich auch nicht, dass das möglich ist, aber doch, wenn ich als Lehrer z.B. auch mehrere Klassen habe, verschiedene Vergleichsmöglichkeiten habe, wäre ja eigentlich gut und das hat man einfach bis jetzt objektiviert nicht.

Also es ist für mich einerseits eine Steuerung nach innen, in der Schule, eine Steuerung von Verbesserung vor Ort aber auch eine Steuerung in der Bildungspolitik von aussen und die beiden Steuerungen sollten eigentlich miteinander arbeiten. J 2/44

Herr Jans beschreibt verschiedene Facetten der Steuerung. Einerseits gehört dazu der Umgang mit Daten; sie zu generieren, zu interpretieren und zu nutzen, indem adäquate

Maßnahmen abgeleitet werden. Ebenso zählt dazu aber auch die Anforderung, bedarfsorientierte Unterstützungsleistungen bereit zu stellen, damit die Schulen ihre Leistungen möglichst gut erbringen können.

Steuerung heißt ja auch fördern. Steuerung heißt ja nicht nur messen, man müsste sich gut überlegen auf der Ebene Schulkommission, Schulleitung, was haben wir für Fördermöglichkeiten für Schulen mit Coaching, mit Schilf, um heranzubringen, dass sie die Resultate erreichen können in Zukunft.

J 5/31

Und als dritter Aspekt gilt es, die Koordination zwischen verschiedenen Akteuren und Ebenen des Schulsystems zu beachten. Herr Jans' Definition von Steuerung umfasst damit Aspekte, wie sie die Governance beschreibt (insbesondere Handlungsabstimmungen und Koordination). Das Ziel ist, die Bildungsqualität zu optimieren. Alle beteiligten Akteure müssen über die notwendigen Kompetenzen verfügen.

Wenn man die andere Ebene, die Steuerungsebene, anschaut, muss auch die Ebene, sagen wir mal die kantonale Verwaltung, muss auch sehr viele Lernprozesse durchmachen. Denn die Erfahrung, wie man mit Steuerungswissen umgeht und wie man Steuerungswissen umsetzt in politische Tätigkeiten, das ist dann noch ein weites Feld. Man müsste die Frage stellen, was machen denn die Steuerungsbehörden, sprich vielleicht auf der Ebene der Schulen, das fängt bei den Schulbehörden an, und was heißt das für die Kantone und was heißt das für die Schweiz. Wir haben verschiedene Steuerungsebenen, wie koordinieren die sich in diesen Tätigkeiten und wie setzt man Steuerungswissen in politische Impulse um, in Führungsimpulse um, und da fehlt in der Schweiz weitgehend die Erfahrung. Und weitgehend fehlen auch die Leute, die das können. Es braucht eine unglaubliche weiterbildungsoffensive für Behörden. Weil wenn ich sehe, was Politiker über Standards sagen, stelle ich fest, dass nicht begriffen ist, was Standards sind. J 3/39

Nach Ansicht von Herrn Jans besteht die Gefahr, dass die Akteure der zentralen Ebene möglicherweise den Umfang an Veränderungen unterschätzen, welche die Einführung von Bildungsstandards nicht nur auf der Ebene der Schule und der Klassen, sondern insbesondere auch auf der zentralen Ebene bringen wird. Die notwendigen Kompetenzen fehlen seiner Ansicht nach zurzeit noch.

Die Rolle der pädagogischen Hochschulen

Die pädagogischen Hochschulen (PH) nehmen innerhalb des Bildungssystems eher eine „Randposition“ ein. Finanziell unabhängig, seit der Bolognaform zu Fachhochschulen umstrukturiert, sind sie für die fachliche Qualifikation des Akteurs des Schulsystems – nämlich die Lehrpersonen – zuständig. Herr Jans betont, dass die Veränderungen groß sein werden. Allerdings benennt auch er nicht konkret, welche Inhalte es denn sind, die die Akteure lernen müssen. Auch wenn die Kantone Weiterbildungsanforderungen an die pädagogischen Hochschulen stellen und diese in einem Auftragsverhältnis regeln, wird es nie möglich sein, die Inhalte zu determinieren. Damit sind nun aber nicht potenzielle Konflikte impliziert, sondern es ist vielmehr davon auszugehen, dass die Nichtabwendbarkeit von Bildungsstandards zu einer gemeinsamen Zielaus-

richtung führt, die für den Prozess wie auch für die Handlungskoordination unterstützend wirkt.

Für die nächsten Jahre sind große Anpassungen notwendig.

Das bedeutet, wenn wir das umsetzen bis 2011, heißt das für die pädagogischen Hochschulen einen Schub in der Ausbildungen, wir müssen unsere neuen Lehrpersonen so ausbilden, dass sie in der Lage sind, mit Standards umzugehen. Und auch wissen, was bedeuten Standards für den Unterricht und zweitens müssen wir auch für die Lehrpersonen, die jetzt in der Praxis sind, ich sage dem eine Weiterbildungsoffensive starten. Wir müssen alle Lehrpersonen, die jetzt in der Praxis sind, so weiterbilden müssen, können, dass sie in der Lage sind, mit Standards umzugehen und standardbasiert unterrichten. Das gibt eine riesige Übung! Weil das geht nicht einfach so. Ich finde, die Umwälzungen sind sehr groß. J 3/29

Doch nicht nur die Lehrpersonen werden von einem Weiterbildungsangebot profitieren. Wesentlich in Herrn Jans' Ausführungen ist der Hinweis darauf, dass nicht nur bei den Lehrpersonen Handlungsbedarf bestehe. Vielmehr müssten sämtliche Akteure den neuen Umgang mit Outputmessung und der Vielzahl generierter Daten erlernen. Es bestehe Handlungsbedarf auf allen Ebenen. Entsprechend richten sich die Anpassungen der pädagogischen Hochschulen einerseits auf das Weiterbildungsangebot. Es werden andere Schwerpunktsetzungen nötig sein, allenfalls durch eine andere Fokussierung der Themen. Zudem brauchen die Schulen weiterhin beratende Unterstützung für ihre Schulentwicklungsprozesse, wie sie bereits seit Jahren ausgebaut und auf die Bedürfnisse der Schulen abgestimmt werden. Der Aus- und Weiterbildung von Schulleitenden ist Aufmerksamkeit zu schenken. Für die Realisierung dieser Offensive braucht es die mittelfristige Unterstützung der Bildungspolitik.

Wir haben auf schweizerischen Ebene mehrfach auch in unserer Strategie – wir haben eine Strategie für die nächsten vier Jahren – ist ganz klar drin, dass die PH's sehr viel Arbeit leisten müssen für Ausbildung und Weiterbildung, ich rede wirklich von einer Weiterbildungsoffensive, das ist auch mit der EDK abgesprochen, ich habe auch im Vorstand der EDK darüber geredet, das ist ganz zentral. Die PH trägt sehr viel dazu bei zu den Gelingensbedingungen von HarmoS. Und das braucht Geld, da muss man sich im Klaren sein. HarmoS-Umsetzung, Standardumsetzung ist nicht finanzneutral machbar, sondern da braucht es in den Kantonen Mittel, um das effektiv umzusetzen. Das ist für mich... die Ausbildung und Weiterbildungssituation ist sehr stark, und ich finde wir müssten einen großen Schwerpunkt setzen auf die Ausbildung von Schulleitungen, wir machen das schon lange in der Zentralschweiz, machen das nun im Sinne eines „master of advance“ Studie, also hoch angesiedelt, wo effektiv der Umgang mit Standards und Steuerungsfragen eine große Rolle spielen müsste. Wir müssen Schulleitungen darauf vorbereiten, das ist sehr wichtig.

Und wir müssen dazu kommen, dass Behörden, die Schulleitungen wählen, Schulleitungen wählen, die so ausgebildet sind. Es braucht mehr pädagogische Schulleitungen als solche, die im Büro sitzen und Stundenpläne machen. Das ist ein Punkt. Ein zweiter Punkt ist, die PH's müssen Gefäße be-

reitstellen für coaching von schulen. Das können Schilf-Gefäße sein, aber es müssen auch coaching-Gefäße sein. Das bedeutet, wir müssen auch Fachleute ausbilden, die in der Lage sind, an Schulen coachingmäßig eingesetzt zu werden, die etwas verstehen von der Sache. Und die die Schulen in der Entwicklung hin zu Standardgebrauch coachen können. Und wir wissen heute aus verschiedensten Untersuchungen, dass coaching ein ganz guter Bestandteil ist, um Entwicklungen zu fördern. Am besten ist 1:1-coaching, aber auch coaching von Schulen und Schulleitungen ist absolut zentral. Und ich glaube es braucht an einer Schule innerhalb vom Lehrerkollegium auch eine Arbeitsstruktur, sei es eine Lehrperson oder eine Gruppe, die sich mit dem Gebiet „Entwicklung von HarmoS und Realisierung von HarmoS“ permanent befasst. Wir müssten in der Schule auch Leute haben, die sich intensiv mit diesem Gebiet zusammen mit der Schulleitung befassen und damit die nötigen Impulse an die Schule geben. Und auch bei dieser Ausbildung sind die PH's gefordert, nachher braucht es – das habe ich schon erwähnt und bin überzeugt davon – wir müssen Behördenbildung machen. Man kann in eine Schulkommission hineinkommen, ohne je eine Ahnung zu haben, was das eigentlich bedeutet, und das ist immerhin eine strategische Ebene für die Schule. Wir haben erste Erfahrungen jetzt gesammelt. Wir machen ja alle 1 ½ Jahre einen Begabungsförderungs-Kongress, den Wings-Kongress und dort haben wir immer einen Teil „Behörden“... wir haben ihm leider Mini-Wings gesagt, das machen wir nun nicht mehr, denn mini hat so den Eindruck, es sei nicht viel wert... und wir stellen fest, dass die Schulbehörde, vor allem Gemeindebehörde wenig sensibilisiert sind sich weiterzubilden. Die haben noch nicht bemerkt, dass es nun dann langsam wichtig wird. Und wir wollen an den PH's Weiterbildung anbieten, um den Behörden zu zeigen, wie das handhabbar ist. J 6/29

Der Beitrag der pädagogischen Hochschulen zur Umsetzung von Bildungsstandards erschöpft sich aber nicht nur in Angeboten der Aus- und Weiterbildung. Herr Jans erwähnt noch einen anderen Bereich, der für das Gelingen der Umsetzung ebenso wesentlich ist.

Da sehe ich das Haupttummelfeld und ein weiteres Tummelfeld ist Begleitung und Evaluation des HarmoS-Projekts und Standardforschung. J 6/29

Die pädagogischen Hochschulen haben mit der Entwicklung der Kompetenzmodelle bereits einen wesentlichen Beitrag zur Entwicklung der Bildungsstandards geleistet. Diese Forschungsarbeiten weiterzuführen steht sicher im Interesse der Forschenden wie auch der Bildungspolitik. Zur Begleitforschung der Umsetzung von HarmoS liegen noch keine Projektaufträge vor.

Unterstützung der zentralen Ebene

Offensichtlich wird davon ausgegangen, dass auf der zentralen Ebene keine besondere zusätzliche Unterstützung, bzw. Weiterbildung notwendig sei. Es ist denn auch nur Herr Jans, der mehrmals und explizit darauf hinweist, dass im Prozess der Umsetzung von Standards vor allem auch den Akteuren der zentralen Ebene – Personen der kantonalen Verwaltungen, aber auch die Schulbehörden der Gemeinden – einen wesentlichen Weiterbildungsbedarf attestiert werden muss.

14.6.5 Unterrichtshilfen

Die Einführung von Bildungsstandards wird für die Lehrpersonen und die Schule nicht unbemerkt geschehen. Einschneidende Veränderungen sind vorgegeben. Die auf Kompetenzen ausgerichteten Basisstandards und Lehrpläne machen ein entsprechendes Lehren in den Schulen erforderlich. Erhobene Leistungsdaten ermöglichen eine evidenzbasierte Maßnahmenplanung. Mit der Festlegung von Basisstandards wird die zentrale Ebene in die Verantwortung genommen. Wird diese letztgenannte Veränderung ernst genommen, kommt dies einem Paradigmenwechsel gleich. Der Auftrag der Schule entfernt sich von der Selektionsfunktion und nähert sich stärker dem Anspruch an die individualisierte Förderung der einzelnen Schülerinnen und Schüler, mit der Verpflichtung, *allen* Schülerinnen und Schüler ein Minimum an Lernen zu garantieren. Diese Betonung des „Sicherheitszauns“ (F 5/9) impliziert gleichzeitig, die Förderung nach oben offen zu gestalten.

Und die Öffnung, diese Heterogenität im Unterricht leben zu können, das ist doch wie eine neue Welt. Nicht nur für unsere Lehrpersonen, für die Eltern, für die Kinder, für uns alle. Das wird nicht ohne Weiterbildung gehen. Das ist eine riesige didaktische Herausforderung. Man kann einfach sagen: wir gehen schwanger mit diesen Dingen, seit etwa 15/20 Jahren. Da ist etwas unterwegs, natürlich, das ist nun nicht einfach erfunden worden von gestern auf heute. Aber, aber wenn wir das wollen, müssen wir das nun gezielt angehen und fördern. D 8/49

Herr Bühler betont nicht nur das Bekenntnis an die hohe Individualisierung innerhalb der Schule, sondern verlangt dasselbe für die einzelnen Kantone als Prämisse für die Umsetzung.

...das sind langfristige Verbesserungseffekte, man kann nicht von einem Tag auf den anderen alles ändern, das ist ganz klar, aber diese Unterstützung, wenn das nicht mehr genügt, was machen wir? Und die Lösungen sind natürlich ganz unterschiedlich, die Kantone sind nicht ganz auf demselben Standpunkt, haben nicht die gleichen Mittel dafür, und haben nicht alle eine Bildungsplanung. Die Antworten werden sicher sehr verschieden sein, heterogen, und man kann viel von den anderen – das ist auch eine Chance der Schweiz – erfahren. Wie hast du das gelöst, ah, ja, das könnte man in unserer Gemeinde einführen, das ein bisschen ändern, wie machen wir zwei Fremdsprachen auf der Primarstufe wenn wir nicht Lehrkräfte haben, die das wirklich mögen. Es gibt verschiedene Möglichkeiten. Dann kommen z.B. Kollegen aus der Sek I oder ich gebe einer Kollegin die Möglichkeit, nur die Sprachen zu lehren, dann nehme ich Musik und Turnen... das kann hier funktionieren und da nicht, es braucht eine Flexibilität und Unterstützung. Heißt für mich wirklich ein gemeinsames Verständnis der Differenzierung, aber sehr heterogene Antworten vor Ort. Und diese Flexibilität muss wahrgenommen und wirklich akzeptiert werden. Sind die Kantone wirklich bereit, mit Flexibilisierung zu arbeiten, die wollen trotzdem kontrollieren. Wie können wir den Spielraum zwischen Flexibilisierung und dem Spielraum der Schulen anpas-

sen. B 8/4

Die Flexibilität innerhalb der Kantone kann zusammen mit praxistauglichen Kompetenzmodellen als eines der „Grundangebote“ der Unterstützung bezeichnet werden.

I.: Welche Unterstützungsleistungen brauchen also Lehrpersonen? Wenn ich so höre, so wahnsinnig viel braucht es gar nicht... ja... die warten eigentlich darauf.... Ja.... Man muss bald mal erzählen, was man überhaupt am Machen ist, oder man muss mehr bei ihnen abholen. mmh.... Was brauchen sie sonst noch?

H: Das Wichtigste ist mal, dass die neue Art von Auftragsvorgabe gut lesbar daher kommt. Es ist uns mal versprochen worden, das hätte dann in etwa die Form der Fremdsprachenportfolios. Im Moment sieht es so aus, dass die Konsortien mit wesentlich komplizierteren Konstruktionen glauben, daher kommen zu müssen. Wir sind im Beirat ziemlich wild entschlossen, das zurückzuweisen, wenn das nicht wieder auf diese instrumentelle Einfachheit von einem europäischen Sprachenportfolio hinuntertransportiert wird. Es ist ganz wichtig, dass die Lehrerschaft etwas in die Finger bekommt, mit dem man arbeiten kann, weil das gibt es dann mit der Zeit in einem Duzend Fächern. Dann kann man nicht jedes Mal mehrdimensionale Würfelkonstruktionen und so Zeugs bringen und sagen, ihr müsst das gar nicht verstehen, Hauptsache, sie lösen dann die Testaufgaben. So geht das nicht. Das zeigen auch die Gutachten Oelkers/Reußler, das sagt Klieme ja schon von Anfang an in seinem Gutachten, das muss instrumentell quasi praxistauglich daherkommen. Und es ist nicht einzusehen, warum der erprobte Ansatz vom Sprachenportfolio nicht auch für alle anderen Fächer Sinn macht. Das ist eine wichtige Voraussetzung. H 5/36

Als weiterer Bereich lässt sich die „sinnvolle Einführung“ nennen. Angesprochen wird dabei eine wesentliche Aufgabe der zentralen Ebene. Sie muss dafür sorgen, dass die Vorgaben für die Schulen und die Lehrpersonen aus der zeitlichen wie auch pädagogisch-inhaltlichen Perspektive realistisch formuliert werden.

Letztlich braucht es ein entsprechendes Aus- und Weiterbildungsangebot in den Bereichen. Da denke ich, es ist absolut zwingend und was man machen kann, ist, bei der Einführung schrittweise vorzugehen. Also beispielsweise mit Klassenscockpit haben wir ja bereits ein Instrument, das auch ein wenig in die Richtung geht. Die Lehrpersonen gewöhnen sich daran, lernen damit umzugehen und das ist bereits eine gute Basis, um danach mit den Bildungsstandards zu arbeiten, weil letztlich hinter diesen Testaufgaben [von Klassenscockpit; Anm. a] auch gewisse Standards stecken, weil man eine Normstichprobe hat und man weiß, die durchschnittliche Leistung der <Ort> Schülerinnen und Schüler liegt bei dem Punkt.

Dann die Bedenken, dass am Schluss nur die Fächer unterrichtet werden, die Bildungsstandards haben, hängt ganz stark davon ab, wie hoch die Bildungsstandards gesetzt werden. Wenn der so hoch gesetzt wird, dass man die ganze Unterrichtszeit wirklich einsetzen muss, um diese Standards zu erreichen, dann hätte das genau diese Folge. Von daher ist es notwendig, den Basisstandard so zu setzen, dass man ihn im Prinzip mit normalem Aufwand

erreichen kann. E 6/2

Letztlich sind die Lehrpläne und die Lehrmittel ebenfalls Instrumente, die die Umsetzung der Bildungsstandards unterstützen. Doch wird auch ein aktiver Beitrag der Lehrpersonen erforderlich sein. Dieser bezieht sich in erster Linie auf eine notwendige fachdidaktische Weiterbildung der Lehrpersonen. Sie sollen beim kompetenzorientierten Lehren sowie bei der Erweiterung von diagnostischem Fachwissen und der Förderplanung unterstützt werden.

Die zweite [notwendige Unterstützungsleistung, Anm. a)] ist dann schon, vermute ich, in einem oder anderen Bereich eine fachdidaktische Nachqualifizierung, weil das sind Kompetenzmodelle, die man dann auch noch verstehen lernen muss. Und es ist nicht sicher, ob alle amtierenden Lehrerinnen und Lehrer in ihrer Fachdidaktik, die sie gehabt haben, auf dem Niveau sind, das es braucht, wenn man dann selbst so ein relativ einfaches Portfolio richtig interpretieren will. Schneider und Co., die das Sprachenportfolio an der Uni Freiburg ja entwickelt haben, sagen, gute Lehrer sind sehr wohl im Stande gewesen, jeden einzelnen Schüler auf diesem Portfolio relativ treffsicher einzuordnen, noch bevor sie getestet wurden. Also wenn... das ist für uns ein Zeichen gewesen, das Portfolio ist sprachlich gut, es ist verständlich, es kommuniziert breit verständlich, was für eine Fähigkeit, Fertigkeit oder so in diesem Kästchen C2 Kategorie sowieso gemeint ist. Wenn das gelingt, dann können Lehrerinnen und Lehrer relativ treffsicher quasi die Schülerliste nehmen und sagen, der Max ist dort da und dort da, Vreni ist dort da und dort da usw. Da braucht es dann nicht wahnsinnig viel noch zusätzlich. Aber, gut, das waren Fremdsprachenlehrpersonen, die sind in der Regel fachdidaktisch gerade auf der Oberstufe spezialisierter als die Allrounder, die wir noch haben auf der Primarstufe. Also fachdidaktisch eventuell nachqualifizieren, dann die Tests, die diagnostischen Instrumente. H 6/6

Herr Amstutz und Herr Fischer schlagen vor, spezifisch auch einzelne Lehrpersonen zu Spezialisten weiterzubilden, die damit zu Experten und Multiplikatoren¹²¹ werden und zudem die Schulleitenden entlasten könnten. Diese Experten oder die Schulleitung wird verantwortlich für die Qualitätsentwicklung in den Schulen und dem Aufbau einer Feedbackkultur; beide Aspekte sind wesentlich für eine evidenzbasierte Entwicklung, die nicht auf Kontrolle reduziert ist. Die fachdidaktische Diskussion über die einzelnen Klassen hinaus soll zu einem zentralen Thema werden (Amstutz). Die Ergebnisse aus standardisierten Tests sind Bestandteil für die weitere Schulentwicklung. Zur Unterstützung sollen den Schulen weiterhin Schulnetzwerke, Beratung und Coaching zur Verfügung stehen (Bühler, Egli). Gelingt es den Schulen auf diese Weise nicht, die Basisstandards zu erreichen, müssen weitere Fördermaßnahmen, beispielsweise Investitionen in der vorschulischen Förderung, ausgebaut werden (Egli).

Referenztests und standardisierte Lernstandserhebungen

Ob auch die Referenztests (vgl. Kap. 2.5.3) selbst eine Form der Unterstützung dar-

¹²¹ In Österreich wurde der Multiplikatorenfunktion in der Erprobung der Bildungsstandards ein großes Gewicht beigemessen. Über die Wirkungen sind jedoch keine abschliessenden Aussagen möglich.

stellen, oder ob sie Bestandteil von HarmoS und damit Voraussetzung für ein Monitoring sind, wird von den Mitgliedern des Beirats uneinheitlich eingeschätzt. Es herrscht zwar

Konsens im Beirat, dass man die Unterstützungsschiene fahren will, weil aus Forschungsergebnissen deutlich wird, dass Sanktionen nichts bringen. A 5/50

In dieser Unterscheidung steckt aber sofort auch die Verantwortungszuschreibung drin und damit sowohl aus Sicht der Lehrpersonen wie auch aus Sicht der Experten die Gefahr, dass Tests zweckentfremdet für die Kontrolle der Schulen oder sogar der Lehrpersonen genutzt werden könnten. Referenztests könnten damit ihre Unterstützungsfunktion verlieren.

Die Referenztests nehmen eine Zwitterstellung ein: Einerseits ist im Umsetzungsbeschluss vorgesehen, dass auf sprachregionaler Ebene Referenztests entwickelt werden sollen, dass weder ein Ranking noch eine Beurteilung der Lehrpersonen damit verbunden sein soll, doch ist die Entwicklung der Referenztests andererseits nicht Bestandteil von HarmoS und dem Bildungsmonitoring. Die Finanzierung wird nicht innerhalb von HarmoS geregelt. Inwieweit allenfalls Synergien genutzt werden können, ist unklar, es liegen zurzeit kaum Präzisierungen des Systemmonitorings vor, noch ist auf deutschweizerischer Ebene geklärt, wie die Entwicklung von Referenztests gestaltet werden wird. Im Gegenteil werden die Funktionen der zu entwickelnden Tests sehr kontrovers diskutiert. Auch wird in den Gesprächen, vor allem in denjenigen des ersten Erhebungszeitpunkts, deutlich, dass diese Unterscheidung auch von den Experten noch nicht mit einer hohen Trennschärfe vorgenommen wurde. Die Erfassung von Leistungen sind unumgänglicher Bestandteil des Qualitätszirkels.

Man definiert Ziele, arbeitet daran, evaluiert, diagnostiziert. F 2/46

Gute, zentral entwickelte Referenztests sind in diesem Sinne eine Dienstleistung für die Lehrpersonen (Bühler 4/36). Sie sollen der Standortbestimmung der Lehrpersonen dienen.

Und ich finde auch, es ist gut, auch für Lehrpersonen, Instrumente in die Hand zu bekommen, womit sie vergleichen können, ein bisschen objektivierter, als ihre eigene Expertise oder Noten, die diesen objektiven Stellenwert nicht haben. J 2/53

Sie können die Ausgangslage für die individualisierte Förderplanung der Schülerinnen und Schüler sein (= standardisierte Lernstandserhebungen, vgl. Kap. 2.5.3). Sie sind gleichzeitig aber auch eine notwendige Voraussetzung für Steuerungsabsichten auf der Ebene der Schulen (Jans) und ein Instrument, welches für das Controlling der Schule¹²² genutzt werden kann. Gerade hier steckt die prekäre Differenzierung: Richtet sich der Blick auf die Schule oder wird auf den einzelnen, individuellen Schüler Bezug genommen¹²³? Diese fehlende Trennschärfe kann an einem Ausschnitt des Gesprächs mit Herrn Egil verdeutlicht werden, welches ebenfalls zum ersten Erhebungszeitraum

¹²² Die Positionierung der externen Schulevaluation im Zusammenhang mit Daten aus Referenztests ist noch nicht geklärt.

¹²³ Diese Unterscheidung wird auch in den Diskussionen um die Formulierung der Basisstandards deutlich. Während sich „alle Schülerinnen und Schüler“ auf eine überindividuelle Einheit bezieht, richtet die Formulierung „Der Schüler/die Schülerin“ den Blick auf die Kompetenzen jedes einzelnen Kindes oder Jugendlichen.

geführt wurde.

I.: Welche Unterstützungsleistungen sind denn nötig? Eines, was du angesprochen hast, ist Aus- und Weiterbildung der Lehrpersonen, anderes ist vor-schulisch, frühe Erfassung, welche gibt es aus deiner Sicht noch; was muss unbedingt passieren, wenn Bildungsstandards eine Chance haben sollen?

E: Nicht ganz einfach zu sagen. Ganz eingeschränkt gesagt, ich denke, dort wo Bildungsstandards nicht erreicht werden, wenn man mal nur diesen Fall anschaut, dort muss es klar auch ein hochspezifisches Unterstützungssystem geben. Liegt das Problem bei der Lehrperson, dann muss sie Hilfe bekommen, wie sie den Unterricht verbessern kann, ist das Problem die Schülerschaft, dann braucht es Stütz- und Fördermaßnahmen, die tatsächlich auch Wirkung zeigen, kann man natürlich nachträglich dann überprüfen. Wenn man nun aber quasi den Normalfall annimmt, wo die Leitlinie Bildungsstandards erreicht wird, man ist in etwa gleich gut wie die anderen Lehrpersonen, dort haben die Standards nicht die hohe Dringlichkeit. Ich denke aber, dass sie dort ein Element sind der Schul- und im speziellen Unterrichtsentwicklung überhaupt. Und dort sind sie mehr ein Element von diesem Bemühen einer Schule, sich letztlich immer verbessern zu können. Da zählt der Output, die Leistungsmessung auch mit, aber wie man sieht, man ist gut drin, kann man durchaus auch sagen, wir müssen uns nicht zwingend jetzt auch, wenn wir uns neuen Projekten zuwenden wollen, mit schulischen Leistungen im engeren Sinn von „was kann über Bildungsstandards gemessen werden“ beschäftigen, sondern man kann das Blickfeld auch etwas öffnen. Wobei ich nach wie vor betonen möchte, dass eigentlich auch dort Schul- und Unterrichtsentwicklung immer den Fokus auf schulische Leistungen und Lernpotenzial haben soll, weil es letztlich das ist, was Schulen vorweisen müssen. E 7/9

Für Herrn Egli ist die Erreichung der Basisstandards zentral. Doch auch er betont im weiteren Verlauf des Gesprächs, dass eine Einschränkung ausschließlich auf das Erreichen der Basisstandards nicht ausreichend ist, sondern der Vergleich mit vergleichbaren Klassen herangezogen werden muss.

Und wenn man halt in einer Klasse mehr als diese 5% [Quote, wie viele Schülerinnen und Schüler die Basisstandards max. unterschreiten dürfen, Anm. Verf.] hat, muss man anfangen zu analysieren, ist das jetzt etwas, was mit meinem Unterricht zu tun hat oder sind das die Lernvoraussetzungen der Schülerschaft. Wenn man auch da wieder mit andern Klassen vergleichen kann, die ähnliche Lernvoraussetzungen haben und die etwa die gleichen Anteile von Schülerinnen und Schüler haben, die das nicht erreichen, kann ich schon mal beruhigt sein. Eigentlich ist mein Unterricht ja richtig und für mich ist dann zentral, wenn man einen Basisstandard hat und der wird nicht erreicht, das heißt es gibt eine gewisse Schülerschaft, die wir zu wenig gut fördern können, das sollte den Druck geben, dass man für diese Schülerinnen und Schüler mehr Ressourcen bekommt, um diese besser zu fördern.

Das kann sein, dass diese Schulen - wie heute mit Stütz- und Fördermaßnahmen - zusätzliche Unterstützung bekommen. Kann aber auch soweit gehen, dass man sagen muss, wir haben keine Chance, dies mit bestehenden

Möglichkeiten von zusätzlichen Ressourcen zu erreichen, gibt das einen Druck auf vorschulische Programme. E 6/20

Diese unterschiedlichen Spezifizierungen zwischen den Gesprächszeitpunkten und die Diskussionen im Beirat attestieren eine hohe Auseinandersetzung und wachsende Reflexionen mit dem Thema. Die Expertise wird weiter ausgebaut.

Auch wenn Herr Gisler – ein Interviewpartner des zweiten Zeitpunktes – klar vertritt, dass Basisstandards, Kompetenzmodelle, Lehrplan und Referenztests in *einem* Paket präsentiert und eingeführt werden sollen, wird hier wie auch bei Herrn Costa und Herrn Degen die Unterscheidung zwischen Monitoring und den Referenztests explizit vorgenommen. Die Basisstandards, die innerhalb der Kompetenzmodelle festgelegt werden, sind Referenzwert beider Testformen.

14.6.6 Anschlussfähige Kompetenzmodelle

Die Kompetenzmodelle bilden die Basis im Projekt HarmoS. Sie sind nicht nur im schweizerischen, sondern auch im internationalen Kontext in dieser wissenschaftlich fundierten Form neu und einzigartig. Zudem tritt mit der Fokussierung auf die Kompetenzmodelle der bildungspolitische Diskurs eher zurück. An seine Stelle treten die Kompetenzmodelle als Schnittstelle zwischen Wissenschaft, Praxis und Bildungspolitik. Für die Praxis wissenschaftlich entwickelt und durch die Festlegung der Basisstandards an eine politische Zielsetzung gebunden, sind die Kompetenzmodelle aus Sicht verschiedener Mitglieder des Beirats die Schlüsselstelle für die Umsetzung der Bildungsstandards.

Die Kompetenzmodelle erheben den Anspruch, den inhaltlichen Aufbau eines Faches zu systematisieren, fachdidaktisch ableitbar sowie empirisch überprüfbar zu sein (Klieme et al., 2003, S. 22). Damit müssen Kompetenzmodelle für verschiedene Akteure „anknüpfbar“ sein. Zum einen für Fachdidaktiker und Entwicklungspsychologen, die auf der Grundlage der entwickelten Modelle weitere Forschung anschließen. Zudem müssen die Kompetenzmodelle für den Unterricht der Lehrpersonen nutzbar sein. Sei dies indirekt über Lehrmittel, die sich auf die Modelle beziehen oder bezogen auf die Modelle selbst, welche unter dieser Prämisse eine entsprechend praxisnahe Lesbarkeit nachweisen müssten. Als drittes sollen die Modelle die festgelegten Basisstandards positionieren. Sie müssen deshalb in ihrer Grundstruktur auch für bildungspolitische Akteure verständlich sein, welche über die Festlegung der Basisstandards bestimmen. Ein vierter Punkt betrifft – neben den erwähnten Aspekten der Anschlussfähigkeit – die hohen technischen Ansprüche, denen die Kompetenzmodelle genügen müssen, um die empirische Überprüfbarkeit zu gewährleisten.

An dieser Stelle setzen Herrn Costas kritischen Überlegungen an. Wenn die Kompetenzmodelle im Unterricht etwas auslösen sollen, müssen die Verantwortlichen auch sicherstellen, dass die Modelle gut sind. Die Niveaubeschreibungen müssen validiert sein. Dieser Validierungsprozess ist äußerst aufwändig und zusätzlich erschwert, da in HarmoS *ein* Modell über die Sprachregionen hinweg entwickelt werden soll. Dies erhöht die Komplexität u.a. durch das unterschiedliche Verständnis eines Faches und der je sprachregional verschiedenen Betonung einzelner Aspekte. Diese unterschiedliche Gewichtung in Kombination mit der Anforderung an die empirischen Überprüfbarkeit

fürte im Entwicklungsprozess zu einer starken Reduktion der Modelle (EDK, 2008a). Sollen die Kompetenzmodelle tatsächlich die Grundlage für alle weiteren Entwicklungen sein, müssen die Modelle notwendigerweise empirisch validiert sein. Erst anschlussfähige Kompetenzmodelle könnten zu einer didaktischen Diskussion führen. Die Anschlussfähigkeit ist jedoch bis jetzt nicht gegeben, da gemäß dem Auftrag¹²⁴ an die Konsortien dieses

„Modell ein Messmodell ist und nicht ein didaktisches Modell.“ C 10/10

Dies wäre aber die Voraussetzung, denn erst dann könnten Lehrmittel entstehen, welche die Lehrpersonen dabei unterstützen, kompetenzorientierten Unterricht zu gestalten. Diese Basis ist nach Herrn Costa notwendig, dass überhaupt erst eine Entwicklung in Gang kommen kann, wo die Kompetenzmodelle und folglich auch die Basisstandards in den Unterricht einfließen können¹²⁵.

Es ist eine schwierige Sache. Man kann davon ausgehen und hoffen, dass der Ansatz vom Kompetenzmodell kann... könnte zu einer didaktischen Diskussion führen. Das ist nicht garantiert. Aber es könnte. Wenn das dazu kommt, kann man hoffen, dass diese didaktische Diskussion Lehrbücher, Unterrichtsmaterialien, Evaluationen beeinflussen wird und dass von daher das sogenannte Aligment erreicht werden kann. Wenn man das Aligment hat, dann kann man beginnen von Qualitätssicherung und von den Konsequenzen im täglichen Unterricht zu reden. Aber das ist noch nicht der Fall. C 9/28

Es ist also denkbar, und da kommen wir auf eine Debatte im französischsprachigen Raum zwischen Didaktikern und Evaluatoren, es ist also denkbar, dass diese Normierung – diese Normsetzung, die über das Referenzmodell stattfindet – werden Instrumente beeinflussen und von daher werden sie auf die Didaktik eine Einwirkung haben. Das kann man hoffen und dort wird sicher, wenn die Sache nicht in einer Schublade verschwindet, also wenn nicht nur einfach – wie soll ich sagen – wenn die politische Funktion vom Projekt HarmoS die wesentliche Funktion ist – wenn man tatsächlich im Monitoring nachher auf solche Sachen eingeht und versucht, solche Sachen zu messen, kann das in einer gewissen Zeit einen gewissen Effekt geben, der, der zum Aligment führt. C 10/31

Nach Ansicht von Herrn Costa ist man diesbezüglich im Projekt HarmoS noch weit von der erforderlichen Validität der Modelle entfernt. Es bestehen Unklarheiten zwischen den Konsortien in ihrem Vorgehen der Modellgenerierung. Es kommen deduktive und induktive Vorgehensweisen vor. Und nicht nur zwischen den Konsortien sondern auch zwischen den Mitgliedern des Beirats sind die Vorstellungen darüber, welche Kriterien

¹²⁴ Ausschreibung des Mandats zur Entwicklung der Kompetenzmodelle, Zielsetzung der Mandate: a) „Theoretische Konstruktion und Entwicklung eines Kompetenzmodells mit progressiven Kompetenzniveaus...“, b) „Entwicklung von Testaufgaben, welche die Positionierung der Schülerinnen und Schüler der obligatorischen Schule auf die Kompetenzniveaus für die jeweiligen schulischen Zeitpunkte erlauben“ und d) Vorschlag von Mindestkompetenzen (Standards) auf dem Hintergrund der erhaltenen Resultate und unter Einbezug der Zielsetzungen und formalen Bedingungen der Projektleitung.

¹²⁵ Von Seite der Konsortien ist die fachdidaktische Anschlussfähigkeit jedoch sehr wohl gegeben (vgl. Schlussbericht). Die Mandatsvergabe war zudem an die Bedingung verknüpft, dass wissenschaftliche Institute berücksichtigt würden, „die in der Schweiz im erziehungswissenschaftlichen Bereich tätig sind und sich vornehmlich im Gebiet der Fachdidaktik etabliert haben.“

für eine empirische Validierung erfüllt sein müssen, uneinheitlich. Auch für Herrn De-
gen und Herrn Gisler ist das Wissen über den Aufbau von Kompetenzen in einem Fach
eine wesentliche Voraussetzung für kompetenzorientiertes Lehren und eine entschei-
dende Voraussetzung für das Handeln der Lehrpersonen, damit Basisstandards nicht
zu einer Farce werden.

*...man muss an Kompetenzmodellen arbeiten. Man muss überhaupt eine Ah-
nung haben, wie Kompetenzen entstehen, aufgebaut werden, wie man Kinder
dabei begleiten kann, dass sie nachher diese Kompetenzen entwickeln. Und
dafür braucht man auch ein fachdidaktische Modell, ein lernpsychologisches
Modell. Man kann nicht nur messen. Und das ist toll gewesen. D 2/24*

*...ich habe, also auf der einen Seite habe ich das Gefühl, man kann viel Blöd-
sinn machen dann mit diesen, wenn die da sind. Also im Sinn einer Abhake-
liste und dann die Schülerinnen und Schüler anschauen und schon auch mit
ihren Leistungen und einfach haken machen, im Sinn, das kann's, das kann's.
Oder man kann es wirklich einbinden, und das ist nur zusammen mit ver-
mehrter Diskussion über Fachdidaktik und Aufbau, wirklich Aufbau von, von
ehm von Kompetenzen in einem Fach. Dann denke ich, hat es, indirekt wie-
der eine Wirkung in den Unterricht hinein, dass sich Lehrpersonen bewusster
sind, wie findet eigentlich lernen statt. Oder was ist der Kompetenzaufbau in
einem einzelnen Fach. Und ich erhoffe mir natürlich die indirekte Wirkung, wie
ich vorher schon gesagt habe, durch Lehrmittel. Also, ich denke, wir werden
eine neue Generation von Lehrmitteln haben müssen, dann ist, ja, ohne dass
es die Lehrpersonen eigentlich bemerken, sind dann die Standards wie lo-
gisch mit drin. G 5/17*

Ebenso verbindet Herr Bühler die beabsichtigte Folge vom Einsatz von Kompetenzmo-
dell – nämlich die Qualitätsentwicklung – mit der Didaktik.

*...die Idee der Qualitätsentwicklung ist stark an die Didaktik angekoppelt.
B 8/49*

Lehrmittel können eine Mittlerfunktion übernehmen und die Lehrpersonen beim kompe-
tenzorientierten Unterrichten unterstützen. Für Herrn Gisler können Lehrpersonen auf
diesem indirekten Weg die Kompetenzmodelle anwenden. Doch unabhängig davon,
wie verständlich die Kompetenzmodelle für sich sind, lässt dies keine kausale Aussage
darüber zu, dass damit eine Verbesserung der Förderung der Schülerinnen und Schü-
ler gelingt (4/36). Wie Herr Gisler bei der Frage nach dem best case anmerkt, ist ein
fachdidaktischer Lernverständnis-Diskurs notwendig. Lehrpersonen müssen sich be-
wusst werden, wie lernen stattfindet (5/23). Sie sollen

*...Kinder beurteilen können, was sind ihre Leistungen und wo kann man sie
fördern, was ist der nächste Schritt. Und wenn auch die Lehrpersonen das
untereinander austauschen. G 10/21*

Wird dieser Diskurs aber nur bezogen auf die Basisstandards geführt, hängen diese
Standards zu stark an den wissenschaftlichen, komplexen Kompetenzmodellen. Herr
Gisler betont, dass nach seiner Ansicht, HarmoS nur eine Chance auf gute Akzeptanz
hat, wenn die laufenden Entwicklungen als Gesamtpaket formuliert und bekannt ge-
macht werden können. Die deutschsprachige Schweiz kann dies nutzen, weil nun zeit-

lich leicht verschoben auch der Lehrplan entwickelt wird, der sich ebenso auf die Kompetenzmodelle stützen wird, wovon die Basisstandards einen Teil ausmachen. Lehrplan, Kompetenzmodelle und Bildungsstandards sollen unter einem gemeinsamen Rahmen gesehen werden und so würden sich auch die Lehrpersonen darauf einlassen.

Einig sind sich Herr Gisler, Herr Costa, Herr Degen und Herr Huber, dass eine fachdidaktische Weiterbildung für die Lehrpersonen, bzw. für einen Teil davon, wichtig ist. Diese Weiterbildung stellt eine notwendige Form der Unterstützung dar, welche für die Umsetzung von Bildungsstandards hilfreich sei.

14.6.7 Zusammenfassung

Von allen Befragten wird die Strategie der Kommunikation als bedeutsam bewertet. Die Kommunikation über Bildungsstandards und über antizipierte Wirkungen muss insbesondere bei den Betroffenen der Umsetzung von Standards diskutiert werden. Da diese jedoch auch ein ausgeprägt bildungspolitisches Thema ist, ist auch die Information der Öffentlichkeit nicht unwesentlich. Dazu gehören neben Fragen der Überprüfung von Standards auch Diskussionen über Lerninhalte, bzw. minimale Lernziele. Gerade weil die Öffentlichkeit ebenfalls Entscheidungsmacht hat (HarmoS-Initiativen in verschiedenen Gemeinden) sind auch die Diskussion über die Arbeit der Lehrpersonen und über Lerninhalte in den Schulen nicht zu unterschätzen (insbesondere Herr Costa). Lehrpersonen müssen überzeugt werden davon, dass auch sie ihren Teil zur Entwicklung der Schule beitragen. Bildungsstandards können hierzu einen unterstützenden Beitrag leisten. Unsicherheiten, die durch ungenügende Kommunikation entstehen können, sind für diesen Prozess hinderlich.

Ebenso sind sich die Befragten einig, dass Unterstützung bei der Umsetzung zu leisten ist. Unterschiede zeigen sich in der Gewichtung von finanziellen Leistungen oder Aus- und Weiterbildung. Pädagogische Hochschulen haben durch ihre Weiterbildungsprogramme eine hohe Deutungsmacht (z.B. Herr Jans). Unterrichtshilfen müssen inhaltlich hervorragend und mit den Kompetenzmodellen kompatibel sein (z.B. Herr Egli). Großes Potenzial wird den Schulen zugeschrieben, die in ihren je eigenen Schulentwicklungsprozessen einen wesentlicher Erfolgsfaktor für die Umsetzung von Bildungsstandards darstellen (z.B. Herr Fischer).

14.7 Süüferli¹²⁶

Es wäre revolutionär, wenn es gut käme, aber weil wir uns nicht einig sind, wie es sein müsste, damit es gut käme, wollen wir es vielleicht doch lieber nicht so ganz. (Zusammenfassung eines Mitglieds des Kodierkolloquiums nach der Besprechung eines Interviewtextes)

14.7.1 Einleitung

Ähnlich wie die in Kapitel 14.3 beschriebene Eingangsfrage, führte auch die abschließende Frage nach dem best und dem worst case zu Antworten auf zwei Ebenen. Ei-

¹²⁶ Schweizerdeutscher Ausdruck: süüferli = sorgfältig / vorsichtig / taktvoll, <http://www.dialektwoerter.ch/ch/s.html>

nerseits äußerten die Befragten ihre Einschätzung zu den laufenden Entwicklungen, gleichzeitig beschrieben sie damit aber auch ihre Vorstellung, welchen Einflusses der Beirat auf die laufenden Entwicklungen hat.

Die Umsetzung von Bildungsstandards bedeutet für die Schweiz eine weitreichende Veränderung im Schulsystem. Dies nicht nur durch den Paradigmenwechsel hin zur verstärkten Outputmessung – dies war und ist auch für andere Länder ein Novum – doch zusätzlich auch durch die verstärkte Form der kantonsübergreifenden Zusammenarbeit, die in bestimmten Bereichen eine Anpassung der Ziele oder auch Angleichung der Strukturen der obligatorischen Schule bedeutet (Criblez, 2008c). Kantonsintern und auch kantonsübergreifend sind zeitgleich zahlreiche Projekte in der Umsetzung¹²⁷.

14.7.2 Zentrale Stelle

Der hohe Erwartungsdruck an das Projekt gepaart mit einer hohen Abhängigkeit vom Willen der Öffentlichkeit machen das Vorantreiben von HarmoS zu einer Gratwanderung: Einerseits sollen rasche Ergebnisse gezeigt und diskutiert werden können, um der Kritik aus Unsicherheit zu begegnen. Andererseits ist es für eine erfolgreiche Umsetzung wesentlich, dass die notwendigen zeitlichen Ressourcen vorhanden sind, damit gute Instrumente entwickelt und eine tatsächliche Implementation der Bildungsstandards in die schulische Praxis gelingen kann.

Für beide Dimensionen dieses Konstrukts gibt es Schlüsselstellen. So beschreibt Herr Jans am Ende seines Gesprächs die Situation wie folgt:

Für mich gibt es fast eine Verpflichtung zum Erfolg. J 10/44

Die zeitliche Komponente nennt Herr Degen:

Wir wollen ein System nicht stressen. In 10 Jahren sehen die Basisstandards vielleicht anders aus, aber jetzt hat man sich redlich darum bemüht und sagt, wir versuchen einen Basisstandard zu definieren, der das System nicht grad stresst. Man muss realistisch sein, man kann nicht einen universalen Basisstandard definieren, sondern man muss den Basisstandard im Kontext einer Kultur von einem Bildungswesen definieren. D 8/26

Die redliche Bemühung, welche das Erfolgsversprechen bewusst ausklammert, im Gegensatz zur Erfolgspflicht, zeigt dieses Spannungsfeld deutlich auf.

14.7.3 Das Projekt in Bewegung

In ein Projekt dieses Ausmaßes, wie es HarmoS darstellt, sind verschiedenste Akteure eingebunden. Die Interdependenzen zwischen den Ebenen des Schulsystems wie auch zwischen verschiedenen Systemen sind beträchtlich. Notwendige Abstimmungs- und Aushandlungsprozesse verlangsamten den Projektverlauf und fordern teilweise Verschiebungen der Schwerpunktsetzungen. Auch der Beirat nimmt in seiner Funktion

¹²⁷ Vgl. die Schwerpunkte im Tätigkeitsberichts der EDK: u.a. die Autonomie der Schulen, (frühe) Sprachförderung, oder der neue Finanzausgleich, der in vielen Kantonen einem starken Umbau der sonderpädagogischen Regelungen gleich kommt.

Aufgaben der Interdependenzbewältigung wahr, in erster Linie in der Schnittstelle von Wissenschaft und Verwaltung. Ihm kommt die Rolle zu, möglichst viele Schwierigkeiten im Voraus zu antizipieren und entsprechend rasch zu reagieren. Gerade dadurch, dass es das erste Projekt dieser Art ist und auch vorsichtig-kritische Stimmen laut werden, ist der Erfolgsdruck sehr hoch.

...wenn das scheitert, ist es auf Jahre hinaus eine Blockierung der Entwicklung. Weil man dann sagen würde, ja kommt dann noch mal mit so was, es klappt ja doch nicht. Für mich gibt es fast eine Verpflichtung zum Erfolg.

J 10/42

Der Erfolgsdruck auf der einen Seite und Zustand eines „work in progres“ auf der anderen Seite, der gerade die Vorläufigkeit und Unabgeschlossenheit betont und legitimieren würde, verdeutlichen die schwierige Konstellation, in der sich das Projekt befindet. Ständige Adaptionsprozesse im Projektverlauf sind die notwendig. Eine Reaktion darauf kann die vorsichtige Vorgehensweise sein. Eine zunehmend vorsichtiger Haltung wird im Vergleich zwischen den Gesprächszeitpunkten ersichtlich. Zudem finden sich auch in den einzelnen Gesprächen Relativierungen und vorsichtig-zurückhaltende Äußerungen. So erwähnt Herr Bühler beispielsweise die Dynamik der Qualitätsentwicklung:

...man hat nie aufgehört, etwas zu verbessern, es gibt immer Möglichkeiten etwas besser zu machen, okay, es gibt eine neue Beschleunigung im System, das genügt sicher nicht, und dass nicht alle Mitglieder des Bildungssystems gleichzeitig mit hinein... und da muss man damit leben. Aber es gibt ein Signal und wir haben verschiedene Chancen. B 8/41

Die Vorläufigkeit „es gibt keine Schlussdefinition des Ganzen“ (B 8/2), aber auch die dafür benötigten Zeitressourcen unterstreicht auch Herr Degen.

...wenn die Schweiz wirklich ernst macht mit den Basisstandards, dann heißt das für die Lehrpersonen, du orientierst dich nicht mehr am Normalitätsprinzip von irgend einer bestimmten Schülerin oder einem bestimmten Schüler, sondern wir definieren eine Art eine Grundlage, die wir auch empirisch überprüft, die Zuversicht haben, dass wir die zum Beispiel mit 95% der Schülerinnen und Schüler realisieren können. Wir wollen ein System nicht stressen. In 10 Jahren sehen die Basisstandards vielleicht anders aus, aber jetzt hat man sich redlich darum bemüht und sagt, wir versuchen einen Basisstandard zu definieren, der das System nicht grad stresst. Man muss realistisch sein, man kann nicht einen universalen Basisstandard definieren, sondern man muss den Basisstandard im Kontext einer Kultur von einem Bildungswesen definieren. Und wenn die Gesellschaft merkt, dass dieser Basisstandard zu tief ist, dann muss sie Anstrengungen unternehmen, um den mit allen zu heben. Aber anfangen muss man auf einer Grundlage, wo das eine große Mehrheit auf jeden Fall bewältigen kann, sonst ist das System gerade überfordert.

D 8/21

Auf die Frage nach einer Gesamtbeurteilung des Projekts antwortet Herr Degen, dass man in drei Jahren nochmals nachfragen solle (13/15). Hinweise auf spätere Zeitpunkte und Relativierungen der eigenen Aussagen machen die Unsicherheiten und eingeschränkten Vorhersagbarkeiten deutlich. Die Veränderungen im Projektverlauf erleben

die Experten nicht nur positiv. Bedenken scheinen sich zu bestätigen und in den Entwicklungen zu verselbständigen.

... und manchmal habe ich mir gesagt, bist du jetzt da nicht einfach zu... zu engstirnig, aber ehh ich glaube ich habe doch Recht gehabt zu sagen, dass – am Anfang hat man ja gesagt, die Standards sind, man testet Schüler, weil man eine Information haben muss, aber es ist nicht eine Evaluation der Schüler, sondern eine Evaluation des Systems. Und ehh, das ist dann verschwunden gegangen. C 9/9

Zwei große Probleme sind der „Stressfaktor und die Desorientierung“ (Degen 13/5). Die zeitlichen Ressourcen erachten auch die Mitglieder als zentralen Erfolgsfaktor. Für Herrn Amstutz ist das

...ein echtes Problem, dass die Politik heute so gestresst reagiert und eigentlich immer schon Resultate vorhanden sein sollten, bevor eigentlich eine Entwicklungsarbeit in Gang gekommen ist. Das ist wirklich ein Killer. Da sind die Perioden immer sehr kurz, nämlich vier Jahre. A 6/45

Denn zu den Gelingensbedingungen gehört auch, dass die laufenden Entwicklungen kontinuierlich weitergeführt und begleitet werden.

14.7.4 Intersystemische Abstimmungsprozesse

Koordinationsbedarf besteht bei der Umsetzung von HarmoS nicht nur *innerhalb* des Schul- oder Bildungssystems sondern auch *zwischen* verschiedenen Teilsystemen. HarmoS betrifft insbesondere auch das politische System. Herr Egli betont, dass die Umsetzung der Basisstandards „vernünftig“ erfolgen soll. Wesentlich dabei ist für ihn, dass bei der zentralen Ebene angesetzt wird und – wie bereits mehrfach erwähnt – den Veränderungsprozessen die notwendigen Ressourcen zugestanden werden. Großer Druck auf die Direktionen erzeugen „Kurzschlusshandlungen“ (Egli 3/34), weil

...man einfach auf politischer Ebene etwas machen muss, wo man aber nur nach außen zeigt, ja, wir sind aktiv, aber schlussendlich gar nichts bewirkt. Man muss dem System auch Zeit geben, sich zu verbessern. E 3/35

Für Herrn Fischer sind die politischen Entscheidungen nicht so einfach im Voraus einschätzbar, auch wenn seiner Ansicht nach, die parteipolitische Zusammensetzung in seiner Region eine positive Grundstimmung erahnen lässt. Gleichwohl ist er vorsichtig, wenn er sagt

...aber das hat man ja nicht im Griff, wenn sich die politische Wetterlage ändert, kann das schon ein wenig schwieriger werden. F 7/42

Gleichzeitig bemängeln die Experten aber auch, dass das politische System auf vorliegende Ergebnisse aus Untersuchungen zu wenig reagiere (Fischer, Huber).

Auf das Zusammenspiel der verschiedenen Akteure und gleichzeitig auf die Grenzen des Einflusses des Schulsystems verweist Herr Bühler. Neben der politischen Entscheidungsinstanz spielen auch die Eltern eine neue, zentralere Rolle, sowie Elemente der frühen, vorschulischen Förderung.

B: Und die erste Frage ist, die Mindeststandards, was heißt das, prozentual

z.B., was bleibt unten.

I.: Das wird ein politischer Entscheid sein?

B: Genau, das kann ich nicht als Beamter sagen. 100% ist sowieso unmöglich, aber ist das 98, 95 und das ist die Frage, was ist die Standardform, das ist genau eine Frage, die uns im Moment beschäftigt. Wie wollen wir Bildungsstandards verstehen in der Schweiz. Sicher nicht in derselben Form, wie diejenigen der kmk, die unumsetzbar sind. Hier sollen sie wirklich umsetzbar werden, und das heißt auch prüfbar, sonst ist keine Umsetzung möglich.

Das ist die erste Frage und die zweite, das ist die Frage der Wahrnehmung der Differenzierung in den Schulen. Gibt es Mittel, welche pädagogischen Mittel, Unterstützungskräfte, Instrumente, um diese Differenzierung zu machen. Man weiß es schon, von.., das ist jetzt bewiesen durch PISA, ungefähr 10 bis 12% der Schülerinnen und Schüler können die Mindestziele nicht erreichen. Was machen wir damit? Mit den Standards können wir im Voraus und besser mit einer höheren Garantie diese Bevölkerung identifizieren. Und man darf natürlich nicht das Ende der obligatorischen Schule abwarten, um schon da zu fördern. Sondern da ist Frühförderung, was sind die Mittel, und das kommt genau mit diesem Bericht, das haben wahrscheinlich die Kantone nicht im ganzen verstanden, was die Absicht war, das war, um zu sagen, wir sind kein Ministerium, wir können nicht alles direkt manipulieren und Befehle geben, sie müssen das tun, die Kantone haben hier selbst zu wirken. Aber die müssen Maßnahmen schaffen, und Differenzierung wird zentral werden, d. h. wenn die Eltern diese Mindeststandards kennen, können sie mehr verlangen, das ist sicher eine Wirkung, das sieht man in Ländern, die seit ein paar Jahren solche Instrumente benutzen. Es gibt mehr Macht auf die lokale Ebene für Elterngemeinschaften, für Schulleitungen und das ist für mich ein Vorteil. Das ist auch eine Sorge bei den Lehrkräften, aber... hoffentlich! Um das umzusetzen, brauchen sie Modelle, weitere Erfahrungen und es ist auch die Idee mit Expertisen, mit Besuchen in anderen Ländern, das ein bisschen weiter zu entwickeln. Das sind Qualitätsentwicklungen, die in den Kantonen schon lange begonnen haben und die sich immer verbessern müssen. Die müssen jetzt mit Standards in ihrem Qualitätsentwicklungsprozess leben. B 5/49

Bezüglich der Entwicklung der Kompetenzmodelle betrifft das bildungspolitisch lancierte Projekt HarmoS wesentlich auch das Wissenschaftssystem. Der von der Bildungspolitik geforderte Zeitplan kann den Ansprüchen der Wissenschaft nicht vollumfänglich genügen. Interdependenzen werden in Kompromissen zu lösen versucht, immer im Bewusstsein, nicht allen Ansprüchen gerecht werden zu können. So wurde der Validierungsprozess der Kompetenzmodelle verkürzt. Herr Bühler geht davon aus, dass

Niemand hat wirklich die Idee, dass die ersten Standards direkt gut sein werden. Aber man kann trotzdem damit schon arbeiten. B 5/36

Somit wäre diese Verkürzung nicht zwingend ein unmöglicher Weg. Die damit einhergehenden Probleme werden jedoch von anderen Mitgliedern bemängelt.

Und das was wir produziert haben bis jetzt, ist unverständlich für den Lehrer, ist nicht genügend solide, es gibt nicht genügend Testitems und es ist nicht anwendbar als solches in der jetzigen Zeit. C 9/34

Für Herrn Jans gehören zur notwendigen Weiterentwicklung der Kompetenzmodelle aber auch zwingend eine Begleitevaluation der Bildungsstandards und deren Umsetzung; ein Auftrag für die Wissenschaft. Dieser muss frühzeitig geplant werden (Jans 7/14). Entsprechender Handlungsbedarf ist noch vorhanden.

14.7.5 Intrasystemische Koordination im Schulsystem

Die Koordination innerhalb des Schul- und des Bildungssystems bezieht sich zum einen auf die Abstimmungsprozesse zwischen den verschiedenen Systemebenen, sowie auf die neue Formierung von überkantonalen, sprachregionalen Entwicklungen. Diese letztgenannte Entwicklung wird in den Gesprächen jedoch wenig erwähnt.

Mit der Umsetzung von HarmoS wird meistens die Verbreitung von Bildungsstandards innerhalb des Schulsystems bezeichnet. Dabei werden aber viele Entscheidungen außerhalb dieses Teilsystems gefällt und von politischen Regeln bestimmt, worauf die Mitglieder des Beirats als Experten wenig Einfluss nehmen können. In ihren Funktionen als Teil der zentralen Ebene sind sie jedoch in die Abstimmungsprozesse mit der Politik eingebunden und können hier auch Einfluss nehmen.

(4) Also eine ganz wichtige Rolle spielt jeweils der Vorsteher oder die Vorsteherin. Die kann wie auch Signale setzen, symbolisch ist das ganz wichtig. Ehh (4) ich habe oft das Gefühl, also ich sag das nun mal so, ich habe oft das Gefühl, wir sind da ein bisschen mitgeschichtlich. Also so wie ich jetzt meine Arbeit erlebe, es ist ehh, nicht so, dass wir keinen Einfluss haben, überhaupt nicht, ich glaube die Verwaltung in den Bildungsdirektionen ist der übrigen Politik, wenn es um Bildung geht, immer ein-zwei Schritte voraus, und das ist gut, das muss auch so sein, aber sie wird dann innerhalb vom gesamten Verwaltungsgefüge, oder, auch immer wieder zurückgebunden. Und von daher muss sie mit den Äquilibrierungsgeschichten irgendwie geschickt umgehen. Also es ist so, man geht einen Schritt vorwärts und dann wird man wieder zurückgebunden, und dann geht man wieder vorwärts, aber gesamtschweizerisch, gesamtschweizerisch habe ich jetzt den Eindruck, mit vielen Leuten, mit denen ich zusammen komme, dass sie begriffen haben in den Verwaltungen, dass es diesen Paradigmenwechsel braucht und man ist jetzt daran, an diesem Paradigmenwechsel zu arbeiten, oder. Und man hat immer wieder Rückschritte, man wird wieder zurückgeworfen, ich denke im Moment ehh gibt es auch Ängste, dass jetzt HarmoS zu so einem Zankapfel wird und man versucht, möglichst etwas dafür zu tun, dass das nicht passiert. Ja, aber ehh ich würde jetzt sagen, die Bildungsverwaltung hat begriffen, dass man sich ins 21. Jahrhundert hinein bewegen muss, die Politik noch nicht überall. D 11/6

Es liegt im politischen Prozess, dass dieses schrittweise Vorgehen mit diskontinuierlichen Entwicklungen verbunden ist. Die Aussage von Herrn Degen zeigt zudem auf, dass eine gelingende Umsetzung nie geplant werden kann, weil auch andere Faktoren

einen Einfluss auf den Fortgang des Projekts haben. Die Möglichkeit des Scheiterns ist für jede Implementation konstitutiv. Während das Festlegen der Basisstandards ein politischer Entscheid ist, ist das Handeln der Lehrpersonen weder zwingend noch unmittelbar daran geknüpft.

Herr Egli geht davon aus, dass durch die Überprüfung von Bildungsstandards zwischen den Kantonen eher ein „kameradschaftliches Necken“ (Egli 4/10) als tatsächliche Konkurrenz entstehen wird¹²⁸.

Wer ist verantwortlich?

Ein wesentlicher Aspekt der intrasystemischen Koordination betrifft die Frage, wer für Leistungen der Schülerinnen und Schüler zuständig ist und die Verantwortung übernimmt. Während Herr Gisler und Herr Costa explizit den Staat, bzw. die zentrale Ebene nennen, die für das Systemmonitoring und auch für Maßnahmen verantwortlich ist, betonen Herr Egli, Herr Fischer und Herr Bühler vor allem das Subsidiaritätsprinzip der Bildungsstandards.

Ich habe das auch bei der Präsentation in <Ort> sehr betont, wichtig ist für uns die Subsidiarität und Subsidiarität heißt, jede Stufe, jedes Stockwerk, hat, macht, trägt, ein paar der Verantwortlichkeiten und bis zu einem gewissen Standpunkt, der ganz klar definiert ist, dann ist er nicht mehr ihre Sache, kann der nächste, über oder unter, die neue Aufgabe weiter entwickeln und hat hier noch etwas zu beschließen. Er kann viel oder wenig machen. Wir brauchen dafür eine Koordination, und die Koordination ist natürlich instrumental definiert und die Standards haben eine solche Wirkung. Aber das so breit wie in England zu benutzen ist sicher keine Absicht in der Schweiz und hat keine Tradition. Da finden sich schon mehr Gegner als Befürworter, und das finde ich richtig. B 3/32

...Ich bin ein Verfechter, der Problemlösungsschule, das heißt ich muss Ressourcen haben, aber die können sehr gut insource sein. Wir müssen Spezialisten haben, die ihre Kolleginnen und Kollegen unterstützen können und dann muss es natürlich immer nachgeordnet, das ist ja das typische subsidiäre System, muss es noch mal was geben für die schweren Fälle. Meine Idealvorstellung wäre, dass möglichst viel in den Schuleinheit selbst ist, Kompetenz, sicher Grundkompetenz der einzelnen Lehrperson, dann in der zweiten Staffel die schulbetriebsinternen Fachleute und dann kommen, ich weiss nicht, die grösseren Städte haben ja auch ihre eigenen Betriebe, und dann noch völlig undiskutiert, und was spielen die pädagogischen Hochschulen, die ja aufwändige Beratungssysteme aufbauen usw. die bekommen da schon zu tun. F 9/10

I.: Was würdest du sagen, wenn du nun beschreiben müsstest, was ist das

¹²⁸Erfahrungen aus PISA stützen diese Ansicht.

Besondere an Bildungsstandards? Was verändert sich denn nun eigentlich so?

G.: (...) also das Besondere finde ich schon, also es sind ja Standards der Bildungspolitik, die diese setzt, dass ehm, die Politik festlegt, was eh von den Schulen erwartet werden kann und das System, also die Politik ist dann auch dafür verantwortlich, dass das dann auch wirklich erreicht werden kann. Das dünkt mich (.) ja, ein wichtiger Akt. (...). G 2/10

Im momentanen Projektverlauf sind diese beiden Akzentuierungen quasi deckungsgleich. HarmoS wird das Systemmonitoring gesamtschweizerisch regeln, muss also auch die Verantwortung dafür übernehmen. Im Gegensatz zur französischsprachigen Schweiz ist die Planung von sprachregionalen Tests in der Deutschschweiz jedoch noch kaum fortgeschritten. Zu viele Unklarheiten müssen vorgängig noch geregelt werden. Das Subsidiaritätsprinzip kann hier vorerst nur hypothetisch berücksichtigt werden. Auf die Frage, ob sich der Staat der Verantwortung überhaupt bewusst ist, und ob er die damit verbundenen Aufgaben wahrnehmen wird, äußert sich Herr Gisler zurückhaltend (2/22). Er glaubt nicht, „dass sich die ganze EDK-Plenarversammlung diese Mitglieder, Bildungsdirektorinnen und Bildungsdirektoren sich dessen wirklich bewusst sind.“ Verantwortung zu übernehmen, setzt voraus, dass man über die erbrachten Leistungen etwas weiß. Das benötigte Wissen unterscheidet sich für die zentrale Ebene vom Wissen, welches Lehrpersonen für ihre Unterrichtsentwicklung benötigen.

Und jetzt ist es nicht so gedacht, dass wir eigentlich konkret wissen sollen, wie Lehrpersonen dies erreichen sollen. Wir machen unsere Kontrolle quasi über eine repräsentative Stichprobe und wenn wir sehen, im Prinzip können wir zufrieden sein, ist eigentlich die Sache für uns erledigt. Das ist die Aufgabe des Bildungsmonitorings. Und wenn wir sehen, es gibt zu viele Schülerinnen und Schüler, die die Bildungsstandards nicht erreichen, dann müssen wir uns fragen, müssen wir das Instrument verbessern, müssen wir etwas machen im Bereich des schulinternen Qualitätsmanagements, dass es besser funktioniert, müssen wir den Unterrichtsumfang anheben, dann passieren Überlegungen auf dieser Ebene, aber ich finde nicht, dass wir von der Direktionsebene her auf einzelne Lehrpersonen zugreifen müssen. Ist auch nicht Sache von uns, sondern Sache von den Schulleitungen und dann von den Schulbehörden. E 9/49

Die Frage, was mit Schulen passieren soll, die die Basisstandards nicht erreichen werden (failing schools), bzw. mit welchen Testverfahren man diese eruieren wird ist zurzeit noch unbeantwortet. Einig sind sich die Mitglieder des Beirats, dass Schulen und Lehrpersonen dabei unterstützt werden müssen, die Basisstandards zu erreichen.

...gute Schulsysteme reagieren mit Investitionen, nicht mit Sanktionen. H 8/32

Für Herrn Huber sind Sanktionen auch gar nicht notwendig.

Die guten Schulsysteme merken es rechtzeitig, gehen hin, klären ab, was ist hier wirklich los und dann wird saniert und eben nicht bloßes naming und blaming betrieben. H 8/42

Niemand nennt eine konkrete Vorschläge, welche Konsequenzen das Nichterreichen der Standards für Schulen oder Lehrpersonen mittelfristig haben soll. Diese Frage ist in

den Kantonen noch nicht geklärt und ist offenbar auch für die Experten eine heikle Angelegenheit. Insofern verständlich ist dies, als dass evident erscheint, dass mit den ersten Monitoringzyklen vorerst nur ein IST-Zustand abgebildet werden kann und erst in der Folge eine Formulierung des gewünschten erreichbaren Zielzustandes überhaupt möglich wird. Die Frage nach den Konsequenzen ist eine Thematik, die im Umsetzungsprozess auch in Deutschland und Österreich noch nicht geklärt wurde; während in den USA ein ausdifferenziertes Modell besteht, welches aber den Schulen kaum hilft, weil die Vorgaben oft nicht eingehalten werden können und eine tatsächliche Verbesserung nur schwierig realisierbar ist.

Mit der Festlegung der Basisstandards durch die EDK wird das Projekt HarmoS abgeschlossen. Die Umsetzung in den Kantonen folgt erst danach. Diese Besonderheit erschwert die Frage der Zuständigkeit. Dass die EDK keine Vorschriften für die Umsetzung erlassen kann, betont Herr Bühler mehrmals (u.a. 3/23)

...aber hier können wir nicht als EDK etwas verbieten. Ich habe das schon gehört, ja die EDK muss auch eine Verbotsliste, nicht nur eine Umsetzungsdefinition, machen. Das dürfen wir sicher nicht. Die Macht liegt bei den Parlamenten und bei den Regierungen in den Kantonen. B 6/42

Der Beirat wird auf Beginn des Jahres 2009 vom Koordinationsstab (Kosta) abgelöst. Für den Kosta sind Vertreterinnen und Vertreter der zentralen Ebene mandatiert, die die intrasystemische Koordination innerhalb des Schulsystems in den Kantonen und überkantonal angehen sollen. Aus Sicht einzelner Mitglieder des Beirats ist der Einbezug der wissenschaftliche Expertise und der Lehrerschaft mit dem Kosta nicht gelöst.

14.7.6 Akzeptanz, „die Lehrperson am Drücker“

Letztlich liegt die Umsetzung von Bildungsstandards – ohne in diesem Zusammenhang gar den *Erfolg* der Umsetzung zu betrachten – zu einem bedeutsamen Anteil bei den Lehrpersonen der Volksschule. Gleichzeitig wird den Lehrpersonen eine Umsetzung nicht befohlen werden können, da dem pädagogischen Handeln eine Unterdeterminiertheit (Fend, 2008, vgl. Kapitel 6.2) zu Grunde liegt, die dies verunmöglicht. Wenn die Lehrpersonen letztlich die entscheidenden Akteure sind, ist zu fragen, wie sie möglichst effektiv in die Prozesse eingebunden werden können und sollen. In der schwierigen Konstellation einer top-down-Entwicklung in Kombination mit dem Verfahren eines „work in progress“ sind zwei Alternativen denkbar. Einerseits können die Lehrpersonen möglichst eng in den Prozess einbezogen werden, um mit einem gemeinsam akzeptierten Vorgehen bei den Lehrpersonen eine möglichst hohe Akzeptanz zu erreichen. Andererseits kann ein Vorgehen gewählt werden, welches die Lehrpersonen möglichst wenig vorgängig belastet. Schließlich werden mit praxisnahen Instrumenten Unterrichtshilfen angeboten, die direkt im Unterricht nutzbar sind und mit genügend zeitlichen Ressourcen einen eher passiven Aneignungsprozess ermöglichen.

Eine wesentliche Voraussetzung für die Akzeptanz von Bildungsstandards in den Schulen bleibt, dass die Lehrpersonen den Nutzen von Bildungsstandards sehen (u.a. Oelkers & Reußler, 2008). Hier könnte an der ersten Vorgehensweise angeknüpft werden, indem die Lehrpersonen möglichst genau darüber informiert werden, was Bildungsstandards sind und was sie in Kombination mit den Kompetenzmodellen leisten

können.

Grundsätzlich wird von den befragten Mitgliedern des Beirats eine eher moderate Vorgehensweise vorgeschlagen, wobei aber Unterschiede deutlich sind. In der Sorge, die Lehrpersonen zu überrennen, werden akzeptanzfähige und für Lehrpersonen lesbare Kompetenzmodelle und Basisstandards gefordert (Huber 5/42, Fischer 11/8).

Wir müssen es akzeptanzfähig überbringen, sonst haben wir ein Problem.

F 10/1

Auch Herr Gisler betont diesen Aspekt, indem er für eine Umsetzung des Gesamtpaketes plädiert, weil so die einzelnen Komponenten besser verstanden werden können. Für Herrn Egli ist wichtig, dass die Basisstandards nicht so hoch gesetzt dürfen. Es besteht sonst die Gefahr des „teaching to the test“. Gleichzeitig geht er davon aus, dass sich die Lehrpersonen an die Basisstandards gewöhnen werden. Die zeitliche Komponente ist wesentlich. Auch Herr Jans und Herr Fischer glauben, dass die Lehrpersonen nicht um die Arbeit mit Bildungsstandards herumkommen werden; sie gehört zum „Kernbusiness“ (F 9/38) der Lehrpersonen.

Ich weiß nicht, ob sie darauf warten, aber sie werden keine Chance haben ohne! J 9/36

Mitberücksichtigt werden muss aber auch, dass die Lehrpersonen aus Sicht der Experten keinesfalls grundsätzlich negativ gegen Bildungsstandards eingestellt sind. Anknüpfend an die vorhandene Bereitschaft der Lehrpersonen, sich zu verändern, spitzt Herr Huber zu, dass die Lehrpersonen die Bildungsstandards sogar sehnlichst erwarten.

...inzwischen ist das Leiden an der Unverbindlichkeit doch grösser geworden als die Aussicht, ein Stück Beliebigkeit aufzugeben zu Gunsten von mehr Berechenbarkeit und auch mehr Erfolgserlebnissen, in dem Sinne, dass ein paar so Mindestkompetenzen aufgebaut werden. Das ist unser Zugang zu dem. Sehnsucht nach der Klärung des Auftrags, nach einer besseren Fokussierung des Auftrags, so dass dann insistierendes Lehren und Lernen, wie wir das auch etwa formuliert haben, möglich wird. H 2/22

Wie Herr Huber setzen auch andere Experten stark auf die Eigenständigkeit der Schule und ihre Qualitätsentwicklungsprozesse. Herr Huber verweist auf die Selbstevaluationsformen der einzelnen Lehrpersonen und der Schulen, die bereits eingerichtet sind oder noch eingerichtet werden müssen.

... im Grunde muss die einzelne Lehrperson dazu geführt werden, eine professionelle Selbstevaluation zu betreiben, wo sie selbst über Schülerfeedback, Elternfeedback und Kollegialfeedback über die Verwendung von resultatorientierten Tests wie Klassencockpit usw. rechtzeitig merkt, dass etwas nicht rund läuft, dass man in ein ungenügend hineinkommt und selbst aktiv wird... H 9/27

Er ist überzeugt davon, dass die Schulen auf diese Weise selbst aktiv werden, wenn es nötig wird und moniert das fehlende Vertrauen in die Schulen seitens der zentralen Ebene. Gleichzeitig verweist er an anderer Stelle aber auf die notwendige Klärung, wer sich künftig besser als bisher für die Lehrplentreue verantwortlich zeige: Auch Herr Huber geht nicht davon aus, dass eine Umsetzung ausschließlich in der Verantwortung

der Schule laufen könne.

Grundsätzlich setzen die Mitglieder des Beirats jedoch auf eine Form der Umsetzung, wie sie die Diffusionstheorie beschreibt (vgl. Kapitel 11.2). Werden den Lehrpersonen genügend zeitliche Ressourcen zugestanden, erhöht sich die Akzeptanz. Es sind zurzeit weder gezielte Überzeugungsbemühungen noch Anreize auf der Ebene der Schule vorgesehen, sondern die Zeit, Spezialisten im Team, die Schulleitung oder Lehrmittel, die auf den Bildungsstandards basieren, sollen diesen Überzeugungsprozess kontinuierlich, aber in mäßigem Tempo vorantreiben.

Und das ist für mich schon ein HarmoS-Effekt. Nicht von uns, aber von der Idee, man hat nie aufgehört, etwas zu verbessern, es gibt immer Möglichkeiten etwas besser zu machen, okay, es gibt eine neue Beschleunigung im System, das genügt sicher nicht, und das nicht alle Mitglieder des Bildungssystems gleichzeitig mit hinein und da muss man damit leben. Aber es gibt ein Signal und wir haben verschiedene Chancen. B 8/40

14.7.7 Alignment

Der Begriff des Alignments (vgl. u.a. Kapitel 12.5.3) wird in den Gesprächen unterschiedlich verstanden oder ausgedrückt. Er umfasst sowohl intersystemische wie auch intrasystemische Abstimmungsprozesse. Für Herrn Costa ist das Alignment die Voraussetzung für eine Umsetzung der Bildungsstandards auf der Schulebene.

Wenn das dazu kommt, kann man hoffen, dass diese didaktische Diskussion Lehrbücher, Unterrichtsmaterialien, Evaluationen beeinflussen wird und dass von daher das sogenannte Alignment erreicht werden kann. Wenn man das Alignment hat, dann kann man beginnen, von Qualitätssicherung und von den Konsequenzen im täglichen Unterricht zu reden. Aber das ist noch nicht der Fall. C 9/30

Herr Costa bezieht sich dabei auf das Zusammenspiel der einzelnen Instrumente, auf den „materialen Aspekt“ des Alignments. Im weiteren Verlauf des Gesprächs bemängelt er aber auch die fehlende terminliche Abstimmung innerhalb des Projekts HarmoS. Diese sind aber ein wesentlicher Erfolgsfaktor in Umsetzungsprozessen in unterschiedlichen Dimensionen:

- Die Ziele müssen klar sein, bevor die Umsetzung beginnt.
- Den Akteuren muss genügend Zeit zugestanden werden, um die Neuerungen in ihr Handeln einzubauen.
- Die Abfolge der einzelnen Schritte soll in einer chronologisch-logischen Reihenfolge passieren.
- Politische Prozesse müssen kontinuierlich sein, damit das Projekt auch fertig gemacht werden kann.
- Abstimmungsprozesse zwischen den einzelnen Kantonen machen einen ähnlichen Zeitplan erforderlich.
- Subsidiäre Regelungen über die Systemebenen und Kantone hinweg müssen sich an der je eigenen Entwicklungslogiken orientieren und die Traditionen be-

rücksichtigen.

Diese Anforderungen können in HarmoS teilweise nicht eingehalten werden, weil

- der Lehrplan der Romandie bereits ausgearbeitet ist.
- die Möglichkeiten der direkten Demokratie kantonal große Unterschiede im Zeitplan und entsprechend große „Verlangsamungen“ bis zu Sistierungen auslösen können. Der Föderalismus ermöglicht unterschiedliche Tempi und verschiedene kantonale Spezifitäten, behindert aber einen gemeinsamen „Fahrplan“.
- die Ressourcen und die Schülerpopulationen kantonal sehr unterschiedlich sind. Dies erfordert kantonale/regionale oder auch schulgenaue Anpassungen.
- auch systemfremde Einwirkungen kantonal sehr unterschiedlich sind (z.B. freie Schulwahl, Ratifizierung des HarmoS-Konkordats, Eingangsstufe).

14.7.8 Zusammenfassung

Die Entwicklung der Kompetenzmodelle, die Festlegung von Basisstandards und die Umsetzung der Bildungsstandards erfolgen in einem top-down-Prozess. Um die Akzeptanz bei den Lehrpersonen zu erhöhen, ist es gleichzeitig notwendig, die laufenden Arbeiten als „work in progress“ zu verstehen; für den Anschluss an die Handlungspraxis der Lehrpersonen ist dies unerlässlich. Zusätzlich ist das Projekt eng verzahnt mit politischen Entscheidungen. Dieser Mischung liegt ein Paradox der Beschleunigung und gleichzeitiger Verlangsamung von Prozessen zugrunde. Die Politik verfolgt eine rasche Programmdefinition, entsprechend wären Ergebnisse und Wirkungen möglichst rasch erwünscht. Gleichzeitig gibt es im politisch-demokratischen Prozess auch immer Gegenstimmen und die politischen bürokratisierten Abläufe mit Einsprachefristen oder Vernehmlassungen bringen eine Verlangsamung in den Prozess.

Man wird sicher noch Fehler machen, es wird nicht so leicht sein, aber das ist sicher eine Chance. Es gibt natürliche Pioniere, Militante, die alles sofort wollen, Elitelymnasien und anderes, aber es gibt dann die Demokratie, die das alles ein bisschen diskutiert, die Tradition der Vernehmlassung hat auch seine Wirkung. B 9/1

Die Akzeptanz der Lehrpersonen wie auch die Umsetzung in den Schulen kann nicht verordnet werden, sondern bedingt einen Prozess der aktiven Auseinandersetzung, der nicht beliebig verkürzt werden kann. Die Umsetzung der Bildungsstandards gelingt nur, wenn eine realistische Zeitspanne zur Verfügung gestellt wird. Der politische Prozess, von dessen Entscheiden bzw. Teilentscheiden der jeweils nächste Umsetzungsschritt auf der Ebene der Lehrpersonen abhängig ist („stop and go“-Verfahren), kann eine kontinuierliche Umsetzungsprozess allerdings erschweren. Diese offene Konstellation schafft Unsicherheit kann aber durchaus auch als Katalysator wirken: Einzelne Schulen oder Kantone nutzen die Chance dieser Offenheit, mögliche Szenarien fundiert vorausschauend zu klären, Entwicklungen voranzutreiben und besitzen durch diese Vorreiterrolle eine hohe Deutungsmacht. In anderen Kanton bremsen die laufenden politischen Diskussionen zur Umsetzung des Konkordats das ganze Projekt erheb-

lich, so dass schließlich sogar die Grundidee der Harmonisierung gefährdet sein könnte.

Mit dem Wissen darum, dass die Akzeptanz der Lehrpersonen letztlich für eine gelingende Umsetzung unerlässlich sein wird, ergibt sich eine höchst anspruchsvolle Voraussetzung für die Implementation. Die Implementation findet im Kern auf der zentralen Ebene statt, indem die inhaltlichen und zeitlichen Dimensionen in einem verträglichen Alignment „verwaltet“ werden. Durch dieses Zusammenwirken beider Dimensionen des Konstrukts (Erfolgsdruck und zeitliche Ressourcen) sind die Voraussetzungen für die Umsetzung beschrieben. Dass es auch mit diesem Wissen nach wie vor eine äußerst anspruchsvolle Aufgabe ist, die zahlreiche weitere beeinflussende Faktoren einbeziehen muss, ist nach oben stehenden Ausführungen offensichtlich.

Die Mitglieder des Beirats erwähnen die beiden Dimensionen unterschiedlich offensichtlich. Je nach Gespräch werden aber die zeitliche Dimension und/oder der Erfolgsdruck erwähnt, je nachdem mit in einer eher positiven bis hin zu einer eher negativen Konnotation.

14.8 Fazit

Die fünf entwickelten Konstrukte stehen nicht unverbunden nebeneinander. Während sowohl das Konstrukt „Spannungsfeld der Funktionselite“ wie auch das Konstrukt „süüferli“ auf einer höheren Ebene die Wirkungsmöglichkeiten ihres Einsatzes im Beirats beleuchten, werden im Gegensatz dazu in den Konstrukten „HarmoS: der grosse Clou“, „Die Verheissung evidenzbasierter Daten“ und „Umsetzung und Unterstützung“ Einschätzungen der Befragten zur Entwicklung von Bildungsstandards genannt. Deutlich wird im Vergleich zum Modell der Implementation (vgl. 12), dass die drei Konstrukte nicht bestimmte Kumulationspunkte des Modells benennen, sich jedoch alle im Modell positionieren lassen. Abbildung 14.1 zeigt eine mögliche Veranschaulichung.

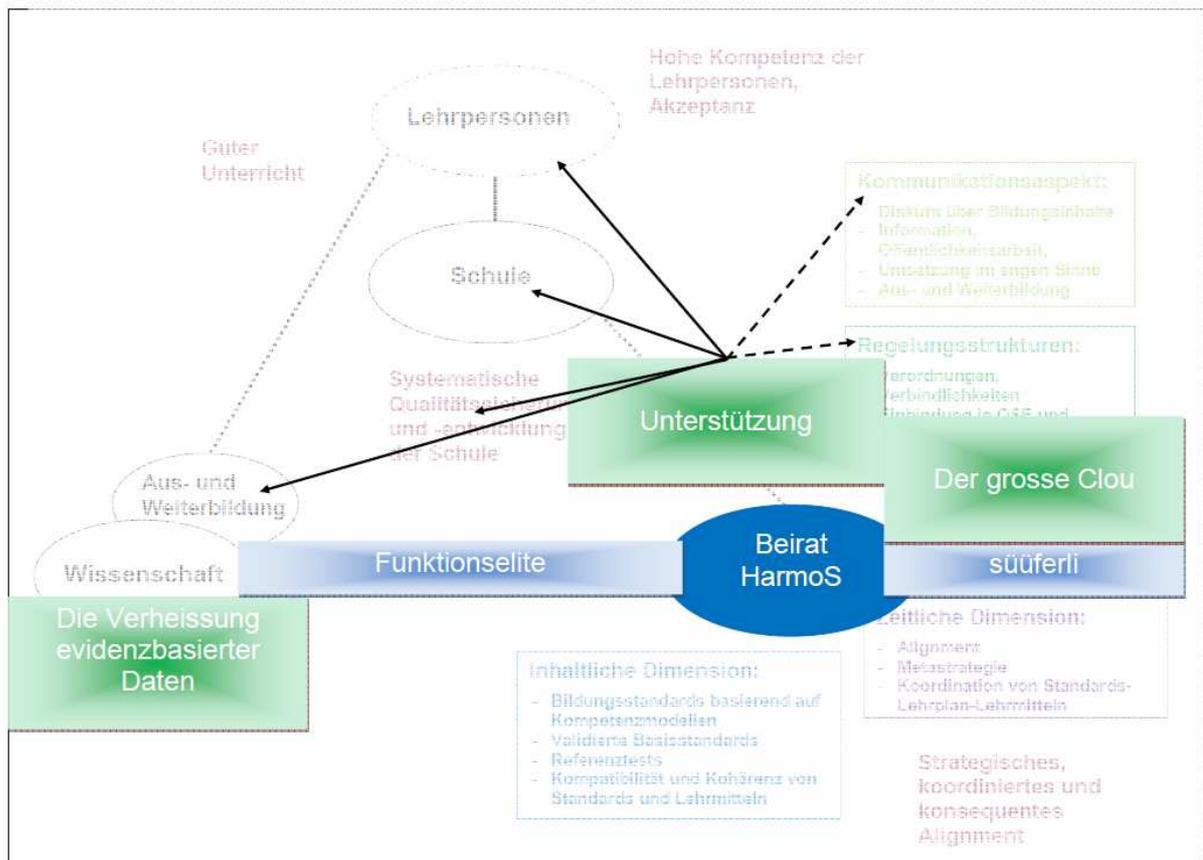


Abbildung 14.1: Konstrukte im Modell der Implementation

Auch die Konstrukte der zweiten Ebene sind hier abgebildet, sollen aber als Hinweise auf die zweite Fragestellung gelesen werden. Das Konstrukt „Die Verheissung evidenzbasierter Daten“ macht den Zusammenhang der Bildungsstandards zur Wissenschaft deutlich. Die anderen beiden Konstrukte zeigen den Handlungsbedarf der zentralen Ebene auf, wobei insbesondere das Konstrukt „Umsetzung und Unterstützung“ deutliche Verweise auf die verschiedenen Akteure und damit die notwendige Handlungskoordination beschreibt.

Teil 3: Konklusion

15. Konklusion

Die Einführung von Bildungsstandards löst tief- sowie weitgreifende, teilweise auch indirekte Veränderungen im Schulsystem aus. Diese spiegeln sich einerseits in einer sich verändernden Unterrichtspraxis und betreffen die einzelnen Lehrpersonen künftig ganz direkt. Andererseits werden mit der Einführung von Bildungsstandards innerhalb des Projekts HarmoS aber auch die zunehmende Verzahnung von Politik und Bildung deutlich. Dadurch muss sich die Schule gegenüber der Bildungspolitik (zunehmend beeinflusst durch das Wirtschaftssystem und dessen Kode) vermehrt auch einem Rechenschaftsprozess unterziehen. Rechenschaftslegung bedingt eine klare Zuordnung von Zuständigkeiten und Verantwortung, was im komplexen und gleichzeitig losen Gefüge des Schulsystems anspruchsvoll ist.

Erschwerend kommt hinzu, dass dieses System der Accountability nicht traditionell wachsen kann, sondern in einem beschleunigenden Prozess durch die zentrale Ebene eingeführt wird. Die zentrale Ebene wirkt verstärkt steuernd auf die Mikroebene ein. Wie aus der Implementationsforschung wie auch aus den Konzepten der Governance bekannt, sind damit neue Aushandlungsprozesse und Akzeptanzprobleme verbunden, von deren zufriedenstellenden Lösung der Erfolg des Projekts weitgehend bestimmt wird.

Die im Prozessverlauf eingesetzten Gremien sollen einerseits die fachliche Expertise gewährleisten, den Einbezug vorhandener Erfahrungen sicherstellen und die Akzeptanz bei den Akteuren unterstützen. Es ist jedoch wenig bekannt über die Wirkungsweise von entsprechenden Gremien und deren Zusammensetzung und Einfluss auf den Gesamtprozess. Die vorliegende Arbeit fokussiert den Beirat HarmoS, der als Begleitgremium zur Entwicklung der Bildungsstandards einberufen wurde, ohne damit eine formale Theorie von Expertengremien im Blick zu haben. Dazu wären weiterführende Untersuchungen notwendig. Ziel der Untersuchung ist es aber, das Expertenwissen der Mitglieder des Beirats sowie deren Verständnis von der Umsetzung von Bildungsstandards in den Zusammenhang zu setzen mit Erkenntnissen aus der Implementations- und der Governanceforschung sowie Erfahrungen mit Standards und deren Umsetzung in anderen Ländern.

Die in den vorangegangenen Kapiteln aufgezeigten Theorien (vgl. Teil 1: Sachdimension) und der empirische Teil (vgl. Teil 2: Empirie) werden im letzten Teil der Arbeit zusammengeführt. Dabei wird wiederum von den zwei leitenden Fragestellungen ausgegangen. Zum einen werden die Einschätzungen zur Entwicklung und Umsetzung von Bildungsstandards aus Sicht der Experten im Beirat HarmoS untersucht (Ebene 1: inhaltliche Ebene) und zum anderen wird die Funktion des Beirats im Entwicklungs- und Umsetzungsprozess von Bildungsstandards analysiert (Ebene 2: Metaebene, wie sich der Beirat sieht).

Die Erkenntnisse aus den theoretischen Bezügen wurden im Modell der Implementation verdichtet und dargestellt (Kapitel 12, S. 140ff). Entsprechend erfolgt die Zusammenführung im Vergleich der Aussagen der Experten mit dem Modell (Kapitel 15.2 bis 15.4). Für einen personenbezogenen Vergleich wird in Kapitel 15.5 eine Heuristik vorgestellt. Das abschließende Kapitel 15.6 fasst die Erkenntnisse zusammen und zeigt offene Fragen und Forschungsdesideraten auf.

15.1 Abgleich mit dem Modell

Mit der Gegenüberstellung des Modells zur Implementation mit den Aussagen der interviewten Experten wird das Modell einer ersten Reflexion unterzogen.

Verschiedene Ergebnisse des Abgleichs sind möglich:

1. Das auf theoretischen und empirischen Grundlagen basierende Modell deckt sich mit der kollektiven Sicht des Beirats auf die Umsetzung.
2. Das Modell bietet die Grundlage, die im allgemeinen Übereinstimmung, aber einzelne Mitglieder des Beirats vertreten weitere, im Modell nicht berücksichtigte Elemente.
3. Die Ansichten der einzelnen Mitglieder divergieren so stark, dass keine Übereinstimmung oder Nichtübereinstimmung des kollektiven Akteurs Beirat ausgemacht werden kann.
4. Die Sicht des Beirats widerspricht dem Modell.

Was bedeutet das für die einzelnen Varianten?

1. Die Umsetzung von HarmoS und die Einführung von Bildungsstandards berücksichtigen die wesentlichen Punkte einer gelingenden Implementation, wie sie die Theorie und internationale Empirie aufzeigen. Schwierigkeiten werden frühzeitig erkannt und können angegangen werden. Dennoch bedeutet auch dies keine Erfolgsgarantie. Bisher gab es in der Schweiz nichts Vergleichbares, eine Übertragung von internationalen Erfahrungen für die schweizerischen Verhältnisse muss zuerst geprüft werden, theoretische Modelle könnten einzelne Komponenten nicht ausreichend beachten. Transintentionalitäten können sich aus den regionalen spezifischen Begebenheiten ergeben, auf die auch situativ reagiert werden muss.
2. Aufgrund der unterschiedlichen Erfahrungen der Mitglieder im Beirat werden Elemente erkannt und fokussiert, die im Modell der Implementation u.a. wegen dessen Abstraktionsgrades nicht berücksichtigt werden können. Es kann aber auch bedeuten, dass die Experten so stark auf ihre eigenen Erfahrungen (Rucksackerfahrungen) behaftet bleiben, dass, geprägt auch durch die unterschiedlichen Persönlichkeiten, einzelne Aspekte über- oder unterbewertet werden und damit ein verzerrtes oder unvollständiges Bild der Implementation entsteht.
3. Durch die Zusammensetzung des Beirats liegt der Verdacht nahe, dass die einzelnen Meinungen der Mitglieder stark divergieren. Dies ist auch so gewollt, damit möglichst viele Problemfelder vorausgeahnt und angegangen werden können. Dazu ist eine heterogene Zusammensetzung des Beirats hilfreich.

Dennoch muss der Beirat Anträge für die EDK vorbereiten und die Projektleitung beraten. Konsens ist unumgänglich. Die Gefahr besteht, dass durch die notwendige Konsensfindung hohe Transaktionskosten und Anpassungen vorgenommen werden müssen, welche den Innovationsgrad der Anträge deutlich einschränken (vgl. auch Heinrich, 2008).

4. Auch eine Nichtübereinstimmung der Expertenaussagen mit dem Modell der Implementation kann auf Verschiedenes hinweisen. Es ist möglich, dass die Erkenntnisse aus der Theorie und den Umsetzungsprozessen in den beschriebenen Ländern nicht auf „den Einzelfall Bildungsstandards in der Schweiz“ bezogen werden können (wobei eine solche Spezifität bzw. Nicht-Passung noch ausgewiesen werden müsste). Zudem ist möglich, dass zwar dieselben Aspekte genannt wurden allerdings in einer anderen Betonung und Schwerpunktsetzung als im Modell (Verschiebung des Gesamtmodells in eine bestimmte Richtung) oder vom Beirat nur partiell wahrgenommen wird. In diesem Fall müsste geprüft werden, ob die Funktion des Beirats die für die Umsetzung von Bildungsstandards notwendige Beratung ausreichend sicherstellen kann oder welche allfälligen Akteure zusätzlich oder komplementär zugezogen werden müssten.

Der Vergleich mit dem Modell wie auch die Fragestellungen beziehen sich nicht auf Aussagen einzelner Personen. Auch die Auswertung erfolgte nicht in erster Linie auf der Basis der einzelnen Befragten sondern basiert auf den Themen und Aspekten, die in den Gesprächen besonders betont wurden. Sie bilden die Grundlage für die fünf entwickelten Konstrukts. Tabelle 15.1 zeigt auf, wie die Konstrukts in der Sachdimension zu verorten sind. Die Begründungen der Rückbezüge werden in den Kapiteln 15.2 bis 15.4 beschrieben.

Tabelle 15.1: Übersicht der empirischen Erkenntnisse in Bezug auf die Sachdimension

	Doppelfunktion der Mitglieder des Beirats (1)	Der große Clou (2)	Die Verheißung der Daten (3)	Unterstützung (4)	süüferli (5)
Governance (Kapitel 5)	X	X	X	X	X
Implementationstheorien (Kapitel 11)		X		X	X
Internationale Erfahrungen (Kapitel 10)		X	X		X
Experten (Kapitel 13.1)	X				X

Die aus der Analyse der Gespräche entwickelten Konstrukts liefern Angaben zur Beantwortung beider zentralen Fragestellungen. Dabei beziehen sich die Konstrukts 1 und 5 auf die Einflussmöglichkeiten der Mitglieder des Beirats HarmoS auf die Entwicklung und Umsetzung der Bildungsstandards (Metaebene, übergeordnete Sicht auf die Aussagen der Experten, Ebene 2 = woraufhin die Gespräche analysiert wurden), die Konstrukts 2 bis 4 auf inhaltliche Äußerungen der befragten Experten (inhaltliche Ebene, Ebene 1 = wonach gefragt wurde).

Bereits mit dem Einstieg ins Gespräch wurde deutlich, dass Argumente der Experten vor dem Hintergrund ihrer Position der funktionalen Elite (vgl. Kapitel 13.1) betrachtet werden müssen. Aus diesem Grund wird auch die Darstellung gegliedert. In einem

ersten Schritt wird auf die analytische Ebene 2 eingegangen (Konstrukt 1), bevor die Aussagen zur Ebene 1 zusammengefasst werden (Konstrukts 2 bis 4). Den Abschluss bildet wiederum die Ebene 2 mit Aussagen zur Wirkung, welche die Mitglieder des Beirats auf den Projektverlauf nehmen (Konstrukt 5).

15.2 Die Doppelfunktion der Mitglieder des Beirats (Ebene 2)

Um die Entwicklung und Umsetzung der Kompetenzmodelle und der Bildungsstandards gut aufzugleisen und begleiten zu können, wurden für den Beirat Expertinnen und Experten gesucht. Neben einer hohen fachlichen Expertise in Bezug auf Zielformulierung und Standardsetzung war auch bildungspolitisches Verständnis wichtig. In ihrer Funktion sind die Mitglieder des Beirats Teil der Bildungsverwaltung, müssen aber ein hohes Wissen über die Arbeit der Wissenschaft und der Lehrpersonen haben (vgl. Modell der Implementation). Die fünf Kumulationspunkte des Modells der Implementation sollten auch in ihren Ausführungen auszumachen sein oder zumindest nicht widersprochen werden.

Tatsächlich machen alle Interviewten einen fachlichen Bezug zu Bildungsstandards geltend. In den Gesprächen wird aber auch deutlich, dass zu Beginn der Arbeit noch ziemlich unklar ist, was Kompetenzmodelle leisten können, wie sie letztlich aussehen und welchen Abstraktionsgrad sie für eine zielführende Umsetzung haben dürfen. Ebenso ist die Differenzierung zwischen Bildungsstandards und Basisstandards noch nicht bei allen gleich ausgeprägt (vgl. erste und zweite Gesprächsrunde Kap. 14.4).

Die Experten müssen eine Übersetzungsleistung vom fachlichen in den bildungspolitischen Kontext gewährleisten. Die Übersetzung erfolgt nicht zwingend neutral, muss aber die Loyalität mit der Funktion sicherstellen. In den Gesprächen wird ein vielfältiges und breites Bild der Einschätzungen zu Bildungsstandards deutlich. Im Gegensatz dazu hat der Beirat als beratendes Gremium keine Gestaltungsmacht. Um Forderungen an die EDK zu formulieren, sind gemeinsame und breit abgestützte Anträge notwendig. Konsens ist eine Bedingung, um sich besseres Gehör zu verschaffen, was aber eine Abschwächung der Vorstellungen bis hin zu einem allgemein akzeptierten Vorschlag bedeuten kann. Die Mitglieder selbst erachten ihre Arbeit als notwendig (EDK, 2008a). Sie sind sich ihrer Deutungsmacht bewusst, doch letztlich entscheidet die (Bildungs)politik und handelt auch nach ihrer eigenen Systemlogik. Mit der Ablösung des Beirats durch den Koordinationsstab für die Umsetzung der interkantonalen Vereinbarung über die Harmonisierung der obligatorischen Schule (Kosta) wird das fachliche Gremium durch ein bildungspolitisches Gremium ersetzt und die Bildungsstandards werden entsprechend in den Gesamtrahmen des Projekts HarmoS integriert.

Hält man sich vor Augen, wie unterschiedlich die Meinungen der Experten zur Entwicklung und Umsetzung von Bildungsstandards bereits sind, lässt sich erahnen, welche Vielfalt von Ansichten und Nuancen auf den verschiedenen Ebenen des Schulsystems zu erwarten sind. Eine Tatsache, die im Hinblick auf die Akzeptanz von Bildungsstandards zentral sein muss.

Der Erfahrungshintergrund der einzelnen Personen ist der Leistungsausweis für die Experten, obwohl keiner der Mandatierten über explizite Expertise im Zusammenhang mit Bildungsstandards verfügt.

Querdenker sind im Beirat wichtig, um Stolpersteine möglichst breit vorhersehen zu können.

Neben pointierten Äußerungen in der Interviewsituation sind die Aussagen des ganzen Beirats auf Konsens ausgerichtet. Die Handlungskoordination bezieht sich auf Anträge (ohne Entscheidungsmacht) des Beirats an die EDK. Doch ist anzunehmen, dass die EDK sich auf die Ansichten und Anträge der Experten beruft. Mit der Ablösung des Beirats durch den Kosta wird die politische Koordination auf Kosten der fachlichen Expertise verstärkt.

15.3 Was denken die Mitglieder des Beirats über die Entwicklung und Umsetzung von Bildungsstandards? (Ebene 1)

15.3.1 Der große Clou

Mit der Entwicklung von Bildungsstandards wird ein Projekt lanciert, wie es bisher in der Schweiz im Bereich der obligatorischen Schule einzigartig ist. Veränderungen auf verschiedenen Ebenen sind auszumachen. Kompetenzorientiertes Lehren und Lernen rückt ins Zentrum. Entscheidend ist nicht, was die Schülerinnen und Schüler im Unterricht behandelt haben, sondern was sie *können*. Wichtig sind dabei ein strukturierter und systematischer Aufbau der Lerninhalte und eine möglichst individualisierte Förderung. Für diese Entwicklungen müssen Fachpersonen aus der Didaktik ihre Expertise einbringen. Entsprechend werden die Kompetenzmodelle im Projekt HarmoS auch von Fachdidaktikerinnen und Fachdidaktikern verschiedener pädagogischer Hochschulen entwickelt.

Mit dieser veränderten Form der Zielformulierung soll aber auch die Zielüberprüfung transparenter werden. Der Qualitätszirkel (nach außen ein „Ritual der Rechenschaftslegung“) soll aufzeigen, was die Schule (nicht der einzelne Schüler oder die einzelne Schülerin) kann. Die politische Dimension setzt also auf höheres Steuerungswissen über die Leistungen der Schule durch eine konsequentere Überprüfung. Damit im Schulsystem Aussagen zu den Leistungen möglich werden, braucht es eine intensivere Verzahnung der unterschiedlichen Ebenen des Schulsystems. Klassen sind in die Qualitätsentwicklung und -sicherung der Schulen eingebunden. Schulen wiederum erfüllen die kantonalen und nationalen Vorgaben. Es braucht Regelungsstrukturen, die eine positive Entwicklung hin zur vergrößerten Transparenz von Leistungen ermöglichen, ohne dass ungerechtfertigte Sanktionsmodelle überhand nehmen.

Der entscheidende Punkt in den laufenden Entwicklungen ist jedoch, dass die Lehrpersonen den Nutzen von Bildungsstandards sehen und diese in ihrem Unterricht einbringen können. Akzeptanz lässt sich nicht verordnen. Es ist deshalb bedeutsam, an der Handlungspraxis der Lehrpersonen anzuknüpfen und ihnen aufzuzeigen, wie Basisstandards und Kompetenzmodelle indirekt in ihren Unterricht einfließen (nämlich über Lehrpläne, Lehrmittel und Unterrichtshilfen). Es braucht verträgliche zeitliche und inhaltliche Vorgaben, wie Lehrpersonen kompetenzorientiertes Lehren lernen

und im Unterricht einbinden sollen, aber auch Anreize, die für die Lehrpersonen attraktiv sind. Erkenntnisse aus der Governanceforschung, der Implementationstheorie und auch internationale Erfahrungen verdeutlichen zudem, wie wichtig die Information und der Einbezug aller Akteure ist¹²⁹.

Nicht kurzfristige Erfolge sondern mittelfristige Wirkungen müssen antizipiert und auch geprüft werden. Notwendige Anpassungen müssen möglich sein. Dazu gehört ebenso eine exakte Klärung der Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten¹³⁰.

15.3.2 Die Verheißung der Daten

Der Wunsch nach Objektivierung, nach „klaren Aussagen“ über die Leistungsfähigkeit der Schule, ist sowohl in bildungspolitischen Kreisen (als Argumentation gegenüber der Öffentlichkeit), bei Lehrpersonen wie auch bei den Eltern und vorhanden. Eine gute Diagnose – sei es auf Ebene der einzelnen Schülerinnen und Schüler oder auf der Ebene des Schulsystems – soll Wissen generieren, was die Schule leistet. Auf dieser Grundlage erst können auch Maßnahmen vorgeschlagen werden, wie die Leistungen verbessert werden können. Auch die Mitglieder des Beirats schreiben der Überprüfung der Bildungsstandards unter gewissen Prämissen eine ergänzende, neue Information zu. Die Vorstellungen darüber, wie die Handlungsabstimmung zwischen den einzelnen Ebenen des Schulsystems geregelt werden muss und welche Akteure welche Zuständigkeiten haben, darüber herrscht aber auch innerhalb des Beirats kein Konsens. Nicht nur die Lehrpersonen sondern gerade auch die Akteure der zentralen Ebene müssen den Umgang mit und die Nutzung von Daten in ihrem Funktionsbereich erst lernen.

Mit Blick auf die Entwicklungen in anderen Ländern wird deutlich, dass es den Mitgliedern des Beirats ein großes Anliegen ist, dass aus den „Kinderkrankheiten“ oder ungewollte Nebeneffekten anderer Länder gelernt wird. So wird den Kompetenzmodellen eine hohe Bedeutung zugesprochen. Auch die Überzeugung, dass Basisstandards und nicht Regelstandards entwickelt werden sollen, ist unbestritten.

Sobald aber detaillierte Fragen zum Umgang mit Daten aufkommen, wird deutlich, wie unterschiedlich die Einschätzungen der Mitglieder des Beirats sind und auch wie verschieden die Brisanz der Überprüfung von Bildungsstandards eingeschätzt wird.

15.3.3 Unterstützung

Einigkeit herrscht im Beirat darüber, dass die Lehrpersonen bei der Umsetzung von Bildungsstandards unterstützt werden sollen. Dazu braucht es aber auch die Bereitschaft der Lehrpersonen, sich mit Standards und kompetenzorientiertem Unterricht auseinanderzusetzen.

¹²⁹ Gerade in den USA wurde deutlich, dass eine strikte top-down-Verordnung zum Unterlaufen des Systems führt und die Bestrafungskaskade den Schulen kaum Möglichkeiten lässt, sich tatsächlich zu verbessern.

¹³⁰ Solche Nuancen zeigten sich beispielsweise implizit in der Wortwahl für die Beschreibung der Bildungsstandards. So wurde im Beirat und in den Konsortien diskutiert, ob bei der Formulierung der Anforderungen die Begriffe *alle* Schülerinnen und Schüler oder *die* Schülerin, *der* Schüler (im Sinne *jeder Einzelne*) verwendet werden sollte. Während mit *alle* Schülerinnen und Schüler die Gesamtheit, also die Ebene des Kantons bzw. der EDK gemeint ist, bezieht sich *die* Schülerin, *der* Schüler auf den Einzelfall, wofür die Lehrperson zuständig ist.

Nur wenn Lehrpersonen bereit sind, Verantwortung für ihr Handeln und damit für die Leistungsfortschritte ihrer Schülerinnen und Schüler zu übernehmen, können Bildungsstandards mehr werden als bloße Alibi-Übung, welche – ausschließlich für Monitoringzwecke und unangenehmerweise – ab und zu mal eine Klasse treffen kann.

Verantwortung übernehmen können und wollen setzt voraus, dass

- die Lehrpersonen befähigt sind, auf Standards ausgerichtetes Lernen zu initiieren, Ziele zu überprüfen, Ergebnisse zu analysieren und daraus Handlungen und Entwicklungsschritte abzuleiten.
- die Akzeptanz für Bildungsstandards bei Lehrpersonen vorhanden ist. Diese kann gefördert werden durch Information, Förderung der Kompetenz und Aufzeigen des Gestaltungsraums. Ein lose gekoppeltes System wie die Schule ist auf die Kooperation der Akteure angewiesen.

Wie auch aus der Implementationsforschung bereits bekannt, wird auch in den Gesprächen der zentrale Stellenwert der Unterstützung durch Information und durch die Klärung der Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten deutlich.

Wie die Lehrpersonen letztlich auf die Bildungsstandards reagieren ist zurzeit noch unklar, da wenig über die entwickelten Kompetenzmodelle bekannt ist und die Vorschläge für Basisstandards noch in keiner Form der professionellen Diskussion zugänglich gemacht wurden. Es dürfte bei den Lehrpersonen eine kritisch-interessierte, abwartende Haltung vorliegen.

Den Mitgliedern des Beirats HarmoS gelingt es, die Möglichkeiten und Herausforderungen, die mit der Entwicklung und Umsetzung der Bildungsstandards verbunden sind, aufzuzeigen. Dabei unterscheiden sich zwar die einzelnen Mitglieder in Bezug auf ihre Einstellungen und ihren Erfahrungshintergrund deutlich, doch scheinen sie in der Gesamtheit des Gremiums eine gute Voraussicht auf die Veränderungen zu haben und die bildungspolitischen Entscheidungsträger diesbezüglich beraten zu können. Dies wird auch deutlich, wenn die Ausführungen der befragten Personen am Modell der Implementation reflektiert werden. Alle Kumulationspunkte und alle Dimensionen zum Punkt „Strategisches, koordiniertes und konsequentes Alignment“ werden – in unterschiedlicher Gewichtung – genannt.

Da die Anträge an die EDK jedoch als einheitliche Stellungnahme formuliert werden, bedingt dies eine Reduktion der unterschiedlichen Ansichten auf den größten gemeinsamen Nenner.

In Bezug auf die Nutzung von Leistungsdaten besteht noch Klärungsbedarf. Funktionen und Zuständigkeiten müssen klar zugeschrieben werden. Wie diese genau ausgestaltet werden sollen, darüber gehen die Ansichten der interviewten Mitglieder des Beirats auseinander.

Die Umsetzung der Bildungsstandards wird letztlich von der Akzeptanz der Lehrpersonen abhängen. Einerseits braucht es dazu verschiedene Formen der Unterstützung. Allerdings muss das notwendige Know-How nicht nur für die Lehrpersonen, sondern auf allen Ebenen des Schulsystems noch erworben werden.

15.4 Welche Auswirkungen hat die Einschätzung des Beirats auf die Umsetzung (Ebene 2)

Die Mitglieder des Beirats nennen in ihren Gesprächen Argumente, weshalb ein behutsames, überlegtes Vorgehen zwingend notwendig ist. Die Begründungen dazu sind jedoch unterschiedlich. Wie auch in der Sichtweise der Governancetheorie bestätigt, ist deutlich, dass den Mitgliedern des Beirats klar ist, dass sich eine Umsetzung von Bildungsstandards nicht verordnen lässt und durch die starke Verzahnung der verschiedenen Ebenen innerhalb des Schulsystems die Implementation eine zusätzliche Herausforderung bedeutet. Aus der Implementationsforschung bekannt und in den Gesprächen betont wird, dass die Umsetzung auf jeden Fall einer gezielten Unterstützung bedarf.

Aus diesen Perspektiven betonen die Gesprächspartner unterschiedliche Aspekte, die eines besonderen Augenmerks bedürfen. Die Bildungsstandards sollen den Prozess der Ratifizierung von HarmoS in den Kantonen nicht gefährden¹³¹. Ein weiteres bildungspolitisches Argument bezieht sich auf eine klare Trennung zwischen Bund und Kantonen: Die Umsetzung ist Sache der Kantone. Diese sollen die Umsetzung, abgestimmt auf die kantonalen Gegebenheiten und in Absprache mit der Sprachregion, eigenständig gestalten können.

Im Verlauf des Entwicklungsprozesses wurden die Bildungsstandards immer mehr in den Kontext des Lehrplans gestellt. Die Unsicherheit bezüglich des Begriffs der „Standardisierung“ konnte so etwas abgeschwächt werden und in einen ebenenübergreifenden, akzeptanzfähigen Gesamtkontext gestellt werden¹³².

Auch aus einer zeitlichen Perspektive ist eine vorsichtige Vorgehensweise angebracht. Zum einen herrscht noch großer Klärungsbedarf bezüglich der Datennutzung. Diese Fragen sind aber sehr bedeutsam, so dass hier genügend Zeit für die Klärung eingeräumt werden muss, wenn nicht eine starre Ablehnung – vor allem von Seite der Lehrpersonen – herausgefordert werden will. Der Umgang mit den Kompetenzmodellen im professionellen Alltag wird den Lehrpersonen die Möglichkeiten aufzeigen, so dass anzunehmen ist, dass sie sich zunehmend an die neue Lernkultur „gewöhnen“ werden (Herr Egli). Allerdings ist der zeitliche Takt der Bildungspolitik schneller, als eine Umsetzung in den Schulen möglich sein dürfte. Eine Möglichkeit, eine Entwicklung von oben wie auch von unten laufen zu lassen, könnten Netzwerke oder Projekt-/Pilot-schulen darstellen.

Wird die inhaltliche Dimension der Bildungsstandards ins Zentrum gerückt, wird eine weitere Herausforderung deutlich: nach der Einrichtung von Schulleitungen erscheinen nun die Standardisierung und Überprüfung von Lernzielen (und damit von Bildungsstandards) als Heilsversprechen für eine erhöhte Leistungsfähigkeit der Schule. mit der Festlegung von Basisstandards auf nationaler Ebene kann jedoch nur die Monitoring-

¹³¹ Dieses bildungspolitische Argument ist mittlerweile allerdings fragwürdig. Einerseits haben viele Kantone auch ohne dass die Bildungsstandards in der Vernehmlassung sind das HarmoS-Konkordat abgelehnt. Das Hauptargument lag jedoch nie bei der Standardisierung von Lernzielen und damit verbundener Entwicklung von Kompetenzmodellen und der Festlegung von Basisstandards.

¹³² Mit der Ablehnung des Konkordats in verschiedenen Kantonen wird durch diese implizite Verknüpfung nun aber auch die Notwendigkeit eines sprachregionalen Lehrplans zunehmend in Frage gestellt.

funktion erfüllt werden. Für die Einzelschule und die Schülerinnen und Schüler ist allein eine Überprüfung der Basisstandards ungenügend und für eine gezielte Förderplanung nicht hinreichend. Wird nur die Monitoringfunktion fokussiert, könnte das zu einer unangenehmen Pflicht der Schulen führen, der aber keine Steigerung der fachlichen Leistungen der Schülerinnen und Schüler folgt.

Ein entscheidendes Argument für eine sorgfältige Umsetzung bezieht sich auf die Akzeptanz der Bildungsstandards bei den Lehrpersonen. Diese dürfen nicht überfordert und überrollt werden. So sind beispielsweise die im Entwicklungsprozess entstandenen Kompetenzmodelle nach Ansicht von Herrn Huber zu komplex und für die Praxis nicht zumutbar. Durch eine nähere Verbindung der Bildungsstandards mit dem Lehrplan werden sie konsensfähiger. Für einige Mitglieder des Beirats ist diese Anbindung deshalb wünschbar. Wichtig ist, dass die Lehrpersonen die Möglichkeiten von Bildungsstandards abschätzen können und diese nicht als Fremdkörper wahrnehmen. Dazu gehört aber auch eine transparente Information über die Bildungsstandards.

Für die Umsetzung der Bildungsstandards in den schulischen Alltag werden Regulationsstrukturen unumgänglich sein, welche die Koordination zwischen den Ebenen des Schulsystems unterstützen¹³³. Der Umsetzungsprozess ist aber nicht mehr Teil vom Projekt HarmoS.

Die Herausforderungen an die Umsetzung von Bildungsstandards im Schulsystem sind hoch. Die befragten Mitglieder des Beirats betonen nicht alle dieselbe Schwerpunktsetzung als Gelingensbedingung. Allen gemeinsam ist, dass der Erfolgsdruck, bzw. die Furcht vor dem Misserfolg, hoch ist. Angegangen soll diese Herausforderung entweder durch eine zeitliche, kontextuelle oder kommunikativ vorsichtige Umsetzung. Die laufende Diskussion um die Ratifizierung des HarmoS-Konkordats verschärft die Notwendigkeit einer behutsamen und gut überlegten Strategie noch.

Die Vorschläge des Beirats an die EDK werden im Hinblick auf den hohen Erfolgsdruck ernst genommen. Die Empfehlungen bezogen sich vor allem auf fachliche Aspekte und wurden von der EDK mit politischen Argumenten ergänzt. Wiederum führte die notwendig Abstimmung zu einer Reduktion des Prozesses, hier nun zu einer zeitlichen Verzögerung.

Die Einflussnahme der einzelnen Mitglieder des Beirats auf den Entwicklungsverlauf ist durch die Abstimmungs- und Konsensprozesse eingeschränkt. Die meisten Befragten werden in ihren Kantonen bei der Umsetzung der Bildungsstandards oder des Gesamtprojekts HarmoS wesentlich mehr Deutungs- und vielleicht sogar Gestaltungsmacht haben.

¹³³ In den Kantonen sind verschiedene Formen der ebenenübergreifenden Handlungskoordination etabliert. In kleinen Kantonen wie beispielsweise Zug finden regelmässige Koordinationstreffen mit den Rektoren der Gemeinden statt: ein hierarchisch aufgebautes Modell, doch sind alle Gemeinden vertreten. Die Rektoren sind zuständig für die Umsetzung der Regelungen in ihren Gemeinden. In Luzern hat sich ein Netzwerk etabliert. Lehrpersonen werden hier direkt angesprochen. Werden bestimmte Zugangskriterien erfüllt, können die Lehrpersonen hier mitwirken. In Kanton Zürich als drittes Beispiel wurde im Zusammenhang mit der Weiterentwicklung der Sekundarstufe I eine umfassende offene Diskussion lanciert. Die Beteiligten werden explizit eingeladen, sich an der Diskussion zu beteiligen. Die Teilnahme ist freiwillig und niederschwellig.

15.5 Bezug zu den einzelnen interviewten Personen

Neben der Zusammenführung der entwickelten Konstrukts mit dem Modell der Implementation wurde für eine grobe Einschätzung der interviewten Personen und deren Positionierung innerhalb des Modells eine Heuristik angewendet. Dazu wurden die Aussagen kodiert und den verschiedenen Kumulationspunkten und Dimensionen des Modells zugeordnet. Diese Heuristik genügt im vorliegenden Fall aber weder einem streng wissenschaftlichen Vorgehen, noch hatte dieses Vorgehen zum Ziel, eine Quantifizierung der Äußerungen der Interviewten zu simulieren. Es ging einzig darum, eine knappe Visualisierung der einzelnen Gespräche zu erhalten und abzusichern, ob die aus den Gesprächen entwickelten Konstrukts innerhalb des Gesamtkontextes zutreffend sind. Für weitere Untersuchungen mit einer größeren Anzahl von Befragten oder auch methodische Vorgehensweisen, die geschlossener gestaltet werden, könnte eine solche Zuweisung zu den wesentlichen Aspekten des Modell jedoch aufschlussreiche Hinweise und eine zielführende Auswertungsheuristik darstellen.

Die Aussagen der Interviewten wurden bei diesem Vorgehen den Kumulationspunkten des Modells zugeordnet. Davon ausgehend, dass guter Unterricht (verstanden als kompetenzorientierter Unterricht) die Akzeptanz von Bildungsstandards durch die Lehrpersonen voraussetzt, wurden diese beiden Kumulationspunkte nicht unterschieden. Die Dimensionen des Kumulationspunktes „Strategisches, koordiniertes und konsequentes Alignment“ wurden, wenn möglich, einzeln zugewiesen. Wie in Tabelle 15.2 aufgelistet, ergibt sich daraus ein Kodierschema mit neun Zuschreibungskategorien.

Tabelle 15.2: Kategorien für die personenbezogene Kodierung

- Lehrperson und Unterricht	- politisch
- Bildungsstandards	- Regelung
- QSE	- kommunikativ
- Alignment	- zeitlich
	- inhaltlich

Die Auswertung zeigt, dass sich der weitaus größte Teil der Aussagen (zwischen 55% und 76%) auf das Alignment und die damit verbundenen Unterkategorien bezieht. In der Funktion des Beirats und in der Art, wie die Entwicklungen von Bildungsstandards organisiert sind, ist dies ein erwartbares Resultat. Da in erster Linie das Verhältnis der Äußerungen innerhalb eines Gesprächs interessierte und nicht der absolute Umfang des Gesprächs, wurden die Zuordnungen im Diagramm anteilmäßig dargestellt. Deutlich wurden dabei insbesondere ausgeprägte Haltungen. Die Visualisierung bestätigen die aus den Gesprächen erarbeiteten Konstrukts insbesondere dort, wo einzelne Experten ein Konstrukt wesentlich prägen. Die Abbildungen sind im Anhang (→ Anhang 3) dargestellt.

15.6 Fazit

15.6.1 Die Leistungen der verschiedenen Akteure im Schulsystem

Alle Akteure innerhalb des Schulsystems kommen ihren ebenenspezifischen Aufgaben nach. Sie leisten hier einen wesentlichen Beitrag zum Funktionieren des ganzen Systems. Veränderungen müssen einleuchtend sein und eine Verbesserung versprechen. Entsprechend ist das Festhalten an bisherigem Handeln nicht zwingend ein Ausdruck von Widerstand, sondern eher von fehlendem Verständnis für eine erfolgversprechende Alternative. Gleichwohl werden auf allen Ebenen die Akteure kritisiert, da ihr Verhalten für die notwendigen Veränderungen nicht hinreichend seien.

- Die zentrale Ebene wird kritisiert, dass sie den Lehrpersonen zu viel top-down vorgebe und die Arbeit der Lehrpersonen zu wenig kenne und würdige. Zudem kann die zentrale Ebene auf das pädagogische Geschäft der Lehrpersonen gar nicht direkt Einfluss nehmen. Es ist zu hoffen, dass hier die Schulleitungen künftig eine wesentliche Übersetzungsarbeit leisten werden können.
- Die Wissenschaft wird gerügt, weil das, was in akribischer Forschungsarbeit entwickelt wurde, zu fachspezifisch sei, dass ein gemeinsames Erscheinungsbild der verschiedenen Fächer als unvertretbare Komplexitätsreduktion gelten muss. Die pädagogischen Hochschulen haben sich mit dieser Grundlagenarbeit in der Zeit des Aufbaus der PH forschungsbezogen positionieren können. Der Prozess, hier zu einer für Lehrpersonen und andere Fachpersonen verständliche Version von Kompetenzmodellen zu gelangen, scheint kaum weniger anspruchsvoll zu sein, wie die Entwicklung selbst. Es wird letztlich ein politischer Entscheid sein, der bestimmt, welche Basisstandards die Schülerinnen und Schüler in der Schule erreichen sollen. Der einsetzende Vernehmlassungsprozess wird eine bedeutsame Wirkung für die Akzeptanz der Kompetenzmodelle und der Bildungsstandards haben.
- Die Lehrpersonen gelangen zunehmend unter Druck und müssen ihre Leistungen neu über die Leistungen der Schülerinnen und Schüler ausweisen. Die Legitimationsforderung der Schule wird von der zentralen Ebene auf die Lehrpersonen übertragen. Diese Form der Rechenschaftslegung in einem von Interaktion geprägten Kontext verunsichert und lässt den Verdacht aufkommen, dass kein Vertrauen in die Arbeit mehr bestehe.

HarmoS und die Einführung von Bildungsstandards werden die unterschiedlichen Sichtweisen, die Differenzen und fehlenden Kooperationsformen zwischen den Ebenen nicht lösen können. Es wird mit HarmoS nicht versucht, Interdependenzen zu verringern oder sie produktiv zu nutzen. Es wird eher auf Subsidiarität gesetzt unter dem Vorwand, den Föderalismus weiter wahren zu wollen. Große Projekte brauchen aber große Bogen, und die müssen diskutiert werden, bekannt sein, langfristig unterstützt und mit einem ebenen übergreifenden Blick beobachtet werden. Es ist anzunehmen, dass jeder Kanton letztlich die Implementation von Basisstandards im Rahmen eigener Umsetzungsbestimmungen regeln wird. inwieweit die laufenden Entwicklungen tatsächlich eine Harmonisierung der obligatorischen Schule bringen wird, ist zurzeit eher zurückhaltend und kritisch zu beurteilen.

15.6.2 Die Funktion und Leistungen des Beirats HarmoS

Dem Beirat gelingt es, die Breite und Vielfalt der Auswirkungen von Bildungsstandards auf das Schulsystem aufzuzeigen. Ihre Einschätzungen beruhen dabei auf ihrem je unterschiedlichen Erfahrungshintergrund. Eine grundsätzlich vorsichtige Haltung verdeutlicht die große Herausforderung, die mit der Implementation von Bildungsstandards verknüpft wird. Das Aufzeigen von Schwierigkeiten ist jedoch nicht mit Vorgehens- oder Maßnahmenvorschlägen gleichzusetzen. Die Anträge der Mitglieder an die EDK sind auf Konsens ausgerichtet und zeigen ein Konglomerat der Einzelmeinungen ohne pointierte Einschätzungen berücksichtigen zu können. Der Beirat in seiner Funktion der inhaltlichen Mitsprache bezogen auf die Entwicklung von Kompetenzmodell und der Festlegung von Bildungsstandards wurde vor dem Vorliegen der Entwürfe für die Vernehmlassung abgelöst durch den Kosta, der als politisches Gremium stärker die bildungspolitischen Anliegen und die Koordination mit dem Lehrplan fokussiert.

Einigkeit herrscht, dass entscheidend sein wird, wie die Lehrpersonen die Kompetenzmodelle und die Bildungsstandards akzeptieren werden. Dazu wird es verschiedene Formen der Unterstützung brauchen. Dazu zählen auch bildungspolitische und zeitliche Weitsicht, transparente Kommunikationsformen sowie eine detaillierte Klärung der künftigen Datenerfassung und -nutzung.

Das aus theoretischen Bezügen entwickelte Modell der Implementation konnte als Heuristik bestätigt werden. In einem quantifizierenden Verfahren würden sich die Aussagen der befragten Mitglieder in die Kategorisierung des Modells einfügen lassen.

15.6.3 Offene Fragen in Bezug auf die Umsetzung von Bildungsstandards

Mit der Entwicklung und Umsetzung von Bildungsstandards im Rahmen des Projekts HarmoS folgt die Schweiz den internationalen Entwicklungen. Ziel ist es, dass die Schülerinnen und Schüler ihre Leistungen verbessern können, die Schule eine Mindestgarantie an Lernzielen sicherstellen kann und die Lernziele schweizweit harmonisiert werden. Wirkungen zum Einsatz von Bildungsstandards, insbesondere von Basisstandards sind bisher kaum vorhanden und zudem notwendigerweise im situativen Kontext der einzelnen Länder und ihrer Kultur der Bildung zu betrachten. Entsprechend sind viele Fragen noch offen.

Zum Einen zählt dazu ein bedeutsamer Klärungsbedarf im Bereich der Erfassung und Nutzung von Leistungsdaten. Erfahrungen aus anderen Ländern sowie auch Untersuchungen in der Schweiz wie PISA oder EVAMAR II machten deutlich, wie groß das Interesse an reduzierenden Rankings und Vergleichen zwischen Schulen ist, die jedoch aus wissenschaftlicher Sicht gewünschten Aussagen über Leistungen nicht gerecht werden können. In diesem Zusammenhang ist zurzeit auch noch unklar, wer zuständig ist für die Überprüfung der Basisstandards oder der erweiterten Anforderungen, die auf der Grundlage der Kompetenzmodelle formuliert werden können. Neben dem Systemmonitoring, welches auf nationaler Ebene stattfinden soll, sind Bestrebungen für weiterführende Referenztests auf sprachregionaler Ebene in Gange. Welche Auswirkungen die zurückhaltende Ratifizierung des HarmoS-Konkordats sowie auch die

unterschiedlichen Entwicklungsstand innerhalb der einzelnen Kantone auf diese Entwicklungen haben, kann momentan nicht beantwortet werden.

Unbeantwortet bleibt damit auch die Frage, welche Inhalte denn nun für die Schülerinnen und Schüler unserer Schule relevant sind. Die inhaltliche Diskussion um Lerninhalte wurde bislang nicht geführt.

Zweitens sind die Wirkungen von Bildungsstandards auch in internationalen Kontext nicht eindeutig. Zu viele andere Faktoren beeinflussen den Umgang mit Standards als dass einheitliche Aussagen möglich wären. Dies betrifft auch Formen von standardisierter Leistungsmessung. Ob damit eine Leistungssteigerung erreicht werden kann, ob der Anteil an Schülerinnen und Schüler mit schwachen Leistungen damit verringert werden kann und ob die Chancengerechtigkeit erhöht werden kann, kann nicht eindeutig beantwortet werden. Zwar weisen beispielsweise Untersuchungen in England eine Leistungssteigerung nach, ob diese aber auf einem Bekanntheitseffekt und auf veränderte Formen des Unterrichts (gezieltes Hinarbeiten auf die Tests) zurück zu führen ist, kann nicht abschließend beantwortet werden.

Als drittes kann die spezifische Situation der Schweiz erwähnt werden. Die laufende Diskussion um die Ratifizierung des HarmoS-Konkordats hat eine unerwartete Skepsis ausgelöst. Dabei sind zwar die Bildungsstandards kaum ein Thema, doch sind die Kompetenzmodelle und darauf basierende Standards auch noch nicht kommuniziert worden. Es ist denkbar, dass die Vernehmlassung zu den Kompetenzmodellen und den Bildungsstandards eine Verlagerung der Diskussion auf die Standardisierung und Überprüfung von Lernzielen auslösen könnte. Aussagen zum Verlauf dieser Diskussion ist kaum vorhersagbar.

Ein *vierter Punkt* bezieht sich auf die Akzeptanzbereitschaft von Bildungsstandards bei den Lehrpersonen. Aus der Forschung ist hinlänglich nachgewiesen, dass es letztlich vom Handeln der Lehrpersonen abhängen wird, ob die Implementation von Bildungsstandards erfolgreich sein kann. Es werden weitere Anstrengungen nötig sein, die Lehrpersonen neben den zahlreichen laufenden Entwicklungen in den Schulen vom Nutzen von Standards zu überzeugen und sie dabei zu unterstützen, das notwendige Know-How mit vertretbarem Aufwand und Praxisnähe zu erlangen. Voraussetzung dazu ist die Klärung der erstgenannten offenen Fragen und eine transparente Kommunikation darüber, was Standards leisten können und was nicht. Folgerichtig impliziert dies aber auch einen Lernprozess für Akteure der zentralen Ebene, die ebenfalls den Umgang und die Nutzung von Bildungsstandards lernen müssen.

15.6.4 Ausblick

Die Koordination zwischen den einzelnen Ebenen des Schulsystems wird künftig mit den neuen Steuerungsformen zunehmend bedeutsamer werden. Diese gilt es weiter aufzubauen und zu stärken. Interdependenzen, die nicht auflösbar sein werden, könnten positiv genutzt werden. Dazu ist ein Verständnis für die verschiedenen Funktionsweisen auf allen Ebenen notwendig: Die unterschiedlichen Funktionslogiken sind bereichernd und unterstützen die Akteure dabei, die Komplexität des schulischen Handelns besser zu erfassen.

Über die Arbeit und den Nutzen von Begleitgremien ist wenig bekannt. Deutlich wurde

in der vorliegenden Arbeit, dass die Experten ihre Expertise immer auf ihre Erfahrungen beziehen und diese in das Gremium einbringen. Für „neuartige“ Projekte, wo keine einschlägigen Erfahrungen vorhanden sind, bzw. sein können, kann dies ein Nachteil bedeuten, da „alte Erfahrungen“ auf das Neue übertragen werden. Mit dem qualitativen Vorgehen, wie es für diese Arbeit eingesetzt wurde, ließen sich jedoch Konstrukts herausarbeiten, die auf zwei Ebenen Aussagen ermöglichen: einerseits zu Einstellungen zur Entwicklung und Umsetzung von Bildungsstandards und andererseits zur Funktion des Beirats HarmoS.

Die Erarbeitung eines Modells der Implementation – basierend auf verschiedenen Erfahrungs- und Theoriesträngen – hat sich bewährt. Es wurde dadurch möglich, die Breite des Forschungsfeldes zu erfassen und dennoch den „roten Faden“ im Blick zu behalten. Gleichzeitig ermöglichte dieses Vorgehen eine offene Form der Datenauswertung. Eine Vorabreduktion auf bestimmte Kategorien war nicht notwendig. Die Reflexion der Konstrukts am Modell stellte die Rückführung der Empirie auf die Theorie sicher.

Für eine größere Untersuchungsgruppe müsste – ausgehend von einem Kriterienraster – ein anderer methodischer Zugang gewählt werden. Die entwickelten Konstrukts könnten hier eine Heuristik bieten. Dennoch war es im vorliegenden Set nicht möglich, eine formale Theorie auszuarbeiten. Hierzu sind Untersuchungen von Beiräten in weiteren Kontexten notwendig.

Literaturverzeichnis

- Ackeren, Isabell van (2003). *Evaluation, Rückmeldung und Schulentwicklung*. Erfahrungen aus zentralen Tests, Prüfungen und Inspektionen in England, Frankreich und den Niederlanden. Münster: Waxmann.
- Aiglsdorfer, Bettina & Aigner, Maria (2005). *Implementierung nationaler Bildungsstandards in Österreich. Untersuchung zur Einführung der nationalen Bildungsstandards an ausgewählten Hauptschulen der Pilotphase II*. Diplomarbeit. Betreut von Herbert Prof. Dr. Altrichter. Linz. Johannes Kepler Universität, Institut für Pädagogik und Psychologie, Abteilung für Pädagogik und Pädagogische Psychologie.
- Altrichter, Herbert (1998). *Autonomie der Schule - Chancen und Grenzen*. In: V. Zwerger Bonell (Hg.), *Die Autonomie der Schulen*. Chancen und Grenzen. Bozen: Pädagogisches Institut für die deutsche Sprachgruppe. S. 21–42.
- Altrichter, Herbert (1999). *Veränderungen der Systemsteuerung im Bildungswesen - Länderbericht Österreich – Vorläufige Fassung*. Unveröffentlichtes Manuskript.
- Altrichter, Herbert (2004). *Die mikropolitische Perspektive im Studium schulischer Organisationen*. In: W. Böttcher & E. Terhart (Hrsg.), *Organisationstheorie in pädagogischen Feldern*. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften. S. 85–102.
- Altrichter, Herbert (2006). *Modernisierung der Steuerung von Einzelschule und Schulsystem - Neue Konzepte für alte Fragen*. *Journal für Schulentwicklung*, 1. S. 59–73.
- Altrichter, Herbert (2008). *Veränderungen der Systemsteuerung im Schulwesen durch die Implementation einer Politik der Bildungsstandards*. In: T. Brüsemeister & K.-D. Eubel (Hrsg.), *Evaluation, Wissen und Nichtwissen*. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften. S. 75–116.
- Altrichter, Herbert; Brüsemeister, Thomas & Heinrich, Martin (2005). *Merkmale und Fragen einer Governance-Reform am Beispiel des österreichischen Schulwesens*. *Österreichische Zeitschrift für Soziologie*, Jg. 30, 4. S. 6–28.
- Altrichter, Herbert & Heinrich, Martin (2005). *Schulprofilierung und Transformation schulischer Governance*. In: X. Büeler; A. Buholzer & M. Roos (Hrsg.), *Schulen mit Profil. Forschungsergebnisse - Brennpunkte - Zukunftsperspektiven*. Wien: Studien-Verlag. S. 125–140.
- Altrichter, Herbert & Heinrich, Martin (2007). *Kategorien der Governance-Analyse und Transformation der Systemsteuerung in Österreich*. In: H. Altrichter; T. Brüsemeister & J. Wissinger (Hrsg.), *Educational Governance. Handlungskoordination und Steuerung im Bildungssystem*. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften. S. 55–104.
- Altrichter, Herbert & Wiesinger, Sophie (2004). *Der Beitrag der Innovationsforschung im Bildungswesen zum Implementierungsproblem*. In: G. Reinmann & H. Mandl (Hrsg.), *Psychologie des Wissensmanagement. Perspektiven, Theorien und Methoden*. Bern: Hogrefe. S. 220–233.
- Altrichter, Herbert & Wiesinger, Sophie (2005). *Implementation von Schulinnovationen – aktuelle Hoffnungen und Forschungswissen*. *Journal für Schulentwicklung*, 4. S. 28–36.
- Aregger, Kurt (1976a). *Innovation in sozialen Systemen*. Band 1: Einführung in die Innovationstheorie der Organisation. Bern: Haupt UTB.
- Aregger, Kurt (1976b). *Innovation in sozialen Systemen*. Band 2: Ein integriertes Innovationsmodell am Beispiel Schule. Bern: Haupt UTB.

- Armstrong, Jane (2002). *What is an accountability model*. Education Commission of the States. Denver.
- Badertscher, Hans (1997). *Die EDK als Instrument der Kooperation im Bildungsföderalismus seit 1968*. In: H. Badertscher (Hg.), *Die Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren von 1897 bis 1997*. Bern: Haupt. S. 173–227.
- Bähr, Konstantin (2006). *Erwartungen von Bildungsadministrationen an Schulleistungstests*. In: H. Kuper & J. Schneewind (Hrsg.), *Rückmeldung und Rezeption von Forschungsergebnissen*. Zur Verwendung wissenschaftlichen Wissens im Bildungssystem. Münster: Waxmann. S. 129–143.
- Baker, Eva L. (2004). *Reforming Education Through Policy Metaphors*. In: T. Fitzner (Hg.), *Bildungsstandards. Internationale Erfahrungen - Schulentwicklung - Bildungsreform*. Bad Bill: Evangelische Akademie. S. 150–163.
- Bandelow, Nils C. (2004). *Governance im Gesundheitswesen: Systemintegration zwischen Verhandlung und hierarchischer Steuerung*. In: U. Schimank & S. Lange (Hrsg.), *Governance und gesellschaftliche Integration*. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften. S. 89–107.
- Bastian, Johannes (2003). *Pädagogische Schulentwicklung – Von der Unterrichtsreform zur Entwicklung der Einzelschule*. In: T. Brüsemeister & K.-D. Eubel (Hrsg.), *Zur Modernisierung der Schule*. Leitideen - Konzepte - Akteure. Ein Überblick. Bielefeld: Transcript. S. 265–271.
- Beer, Rudolf (2007). *Bildungsstandards. Einstellungen von Lehrerinnen und Lehrern*. Münster: Lit.
- Benz, Arthur (2003). *Multilevel Governance - Governance in Mehrebenensystemen*. Studienbrief. Hagen. Fernuniversität, Fakultät für Kultur- und Sozialwissenschaften.
- Benz, Arthur (2004a). *Einleitung: Governance - Modebegriff oder nützliches sozialwissenschaftliches Konzept*. In: A. Benz (Hg.), *Governance - Regieren in komplexen Regelsystemen: eine Einführung*. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften. S. 11–28.
- Benz, Arthur (2004b). *Multilevel Governance - Governance in Mehrebenensystemen*. In: A. Benz (Hg.), *Governance - Regieren in komplexen Regelsystemen: eine Einführung*. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften. S. 125–146.
- bifie (o. A.). *Standards, Übersicht*. Bundesinstitut für Bildungsforschung, Innovation und Entwicklung des Bildungswesens (bifie). Online verfügbar unter <http://www.bifie.at/index.php>.
- Bogdan, Robert & Biklen, Sari Knopp (2003). *Qualitative research in education. An introduction to theory and methods*, 4th ed. Boston, MA: Allyn and Bacon.
- Bogner, Alexander & Menz, Wolfgang (2001). *Deutungswissen und Interaktion: Zu Methodologie und Methodik des theoriegenerierenden Experteninterviews*. *Soziale Welt*, Jg. 52, 4. S. 477–500.
- Bogner, Alexander & Menz, Wolfgang (2002). *Die methodologische Mehrdeutigkeit des Experteninterviews*. In: A. Bogner; B. Littig & W. Menz (Hrsg.), *Das Experteninterview. Theorie, Methode, Anwendung*. Opladen: Leske + Budrich. S. 33–70.
- Böhm, Andreas (1994). *Grounded Theory - Wie aus Texten Modelle und Theorien gemacht werden*. In: A. Böhm; A. Mengel & T. Muhr (Hrsg.), *Texte verstehen. Konzepte, Methoden, Werkzeuge*. Konstanz: Universitätsverlag UVK. S. 121–140.
- Bohnert, Werner & Klitzsch, Wolfgang (1980). *Gesellschaftliche Selbstregulierung und staatliche Steuerung. Steuerungstheoretische Anmerkungen zur Implementation politischer Programme*. In: R. Mayntz (Hg.), *Implementation politischer Programme*. Empirische Forschungsberichte. Königstein: Verlag Anton Hain Meisenheim GmbH. S. 200–215.

- Bohnsack, Ralf (2005). *Standards nicht-standardisierter Forschung in den Erziehungs- und Sozialwissenschaften*. Beiheft. *Zeitschrift für Erziehungswissenschaft*, Jg. 8, 4. S. 63–81.
- Bortz, Jürgen & Döring, Nicola (1995). *Forschungsmethoden und Evaluation für Sozialwissenschaftler*, 2. überarb. Aufl. Unter Mitarbeit von Döring Nicola. Berlin: Springer.
- Böttcher, Wolfgang (2007). *Zur Funktion staatlicher "Inputs" in der dezentralisierten und outputorientierten Steuerung*. In: H. Altrichter; T. Brüsemeister & J. Wissinger (Hrsg.), *Educational Governance. Handlungskoordination und Steuerung im Bildungssystem*. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften. S. 185–206.
- Brunsson, Nils & Olsen, Johan P. (1993). *The Reforming Organization*. Chichester: Wiley.
- Brüsemeister, Thomas (2000). *Qualitative Forschung*. Ein Überblick. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag (Hagener Studententexte zur Soziologie, Bd. 6).
- Brüsemeister, Thomas (2003). *Zur Koppelung von Lehrkräften und Schulorganisation*. In: T. Brüsemeister & K.-D. Eubel (Hrsg.), *Zur Modernisierung der Schule*. Leitideen - Konzepte - Akteure. Ein Überblick. Bielefeld: Transcript. S. 326–331.
- Brüsemeister, Thomas (2004a). *Lehrerschaft im Verhältnis zur Bildungsplanung – Beziehungsstrukturen im Kontext neuer Governance*. Vortrag für die Tagung der Bildungsplanungen Bern, Zentralschweiz und Zürich. Veranstaltung vom 2004. Zürich.
- Brüsemeister, Thomas (2004b). *Schulische Inklusion und neue Governance: Zur Sicht der Lehrkräfte*. Münster: Monsenstein & Vannerdat (Pädagogik im Widerspruch, 2).
- Brüsemeister, Thomas & Kussau, Jürgen (2007a). *Educational Governance: Zur Analyse der Handlungskoordination im Mehrebenensystem der Schule*. In: H. Altrichter; T. Brüsemeister & J. Wissinger (Hrsg.), *Educational Governance. Handlungskoordination und Steuerung im Bildungssystem*. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften. S. 15–54.
- Brüsemeister, Thomas & Kussau, Jürgen (2007b). *Governance, Schule und Politik. Zwischen Antagonismus und Kooperation*. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften.
- Bundesgesetzblatt für die Republik Österreich (2009). *Verordnung der Bundesministerin für Unterricht, Kunst und Kultur über Bildungsstandards im Schulwesen*, vom 1. Januar 2009.
- Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur (BMBWK) (2005). *Abschlussbericht der Zukunftskommission: Rückenwind für die Schule Neu*. Online verfügbar unter <http://archiv.bmbwk.gv.at/schulen/zukunftskommission.xml>, zuletzt geprüft am 5.2.08.
- Bundesministerium für Unterricht, Kunst und Kultur (BMUKK) (2008). *Standardtestung im Fachbereich Englisch - 8. Schulstufe im Rahmen der Pilotphase zur Entwicklung von Bildungsstandards. Zielsetzung - Ablauf - Ergebnisrückmeldung*.
- Burkhardt, Florian (2005). *Politikberatung oder Politikbestätigung? Funktionen und Wirkungsweisen von Expertenkommissionen der Bundesregierung*. Universität Konstanz: Diplomarbeit.
- Buschor, Ernst (2005). *Potenziale für New Public Management (NPM) für Bildung und Wissenschaft*. In: R. Fisch & S. Koch (Hrsg.), *Neue Steuerung von Bildung und Wissenschaft. Schule - Hochschule - Forschung*. Bonn: Lemmens. S. 25–36.
- Carnoy, Martin & Loeb, Susanna (2004). *Does external accountability affect student outcomes? A cross-stat analysis*. In: S. H. Fuhrman & R. F. Elmore (Hrsg.), *Redesigning Accountability Systems for Education*. New York: Teachers College Press.

- Coleman, James (1974). *Power and the Structure of Society*.
- Criblez, Lucien (2006). *Lehrpläne und Bildungsstandards: Was Schülerinnen und Schüler lernen sollten*. Festschrift zum 65. Geburtstag von Rudolf Künzli. Bern: h.e.p.
- Criblez, Lucien (2008a). *Die neue Bildungsverfassung und die Harmonisierung des Bildungswesens*. In: L. Criblez (Hg.), *Bildungsraum Schweiz. Historische Entwicklung und aktuelle Herausforderungen*. Bern: Haupt. S. 277–299.
- Criblez, Lucien (2008b). *Vom strikten Bildungsföderalismus zur bescheidenen Schulkoordination*. In: L. Criblez (Hg.), *Bildungsraum Schweiz. Historische Entwicklung und aktuelle Herausforderungen*. Bern: Haupt. S. 251–276.
- Criblez, Lucien (2008c). *Zur Einleitung: Vom Bildungsföderalismus zum Bildungsraum Schweiz*. In: L. Criblez (Hg.), *Bildungsraum Schweiz. Historische Entwicklung und aktuelle Herausforderungen*. Bern: Haupt. S. 9–32.
- Dahme, Jürgen; Grunow, Dieter & Hagener, Friedrich (1980). *Aspekte der Implementation sozialpolitischer Anreizprogramme*. Zur Überlappung von Programmentwicklung und Programmimplementation am Beispiel der staatlichen Förderprogramme für Sozialstationen. In: R. Mayntz (Hg.), *Implementation politischer Programme*. Empirische Forschungsberichte. Königstein: Verlag Anton Hain Meisenheim GmbH. S. 154–175.
- Dalin, Per; Rolff, Hans-Günter & Buchen, Herbert (1998). *Institutioneller Schulentwicklungs-Prozess. Ein Handbuch*. Bönen: Verlag für Schule und Weiterbildung.
- Department for Education and Skills (2005). *Higher standards, better schools for all. More choice for parents and pupils*.
- Desimone, Laura M. (2002). *How Can Comprehensive School Reform Models Be Successfully Implemented*. *Review of Educational Research*, Jg. 72. S. 433–479.
- Dey, Ian (2007). *Grounding Categories*. In: A. Bryant & K. Charmaz (Hrsg.), *The SAGE Handbook of Grounded Theory*. S. 167–190.
- DiMaggio, Paul J. & Powell, Walter W. (1991). *The Iron Cage Revisted: Institutional Isomorphism and Collective Rationality*. In: W. W. Powell & P. J. DiMaggio (Hrsg.), *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: University Chicago Press. S. 63–82.
- Döbert, Hans (2005). *Leistungsmessung und Innovationsstrategien - Zusammenfassung und Ausblick*. In: H. Döbert & H.-W. Fuchs (Hrsg.), *Leistungsmessungen und Innovationsstrategien in Schulsystemen*. Ein internationaler Vergleich. Münster: Waxmann. S. 165–169.
- Domisch, Rainer & Lappalainen, Hannu-Pekka (2007). *Evaluierung schulischer Qualität in Finnland*. In: W. Böttcher & H.-G. Kotthoff (Hrsg.), *Schulinspektion*. Evaluation, Rechenschaftslegung und Qualitätsentwicklung. Münster: Waxmann. S. 165–173.
- Doran, Harold C. (2007). *Accountability, Evaluation and Judgement. A Framework for Aligning System Design with Desired Consequences*. In: W. Böttcher & H.-G. Kotthoff (Hrsg.), *Schulinspektion*. Evaluation, Rechenschaftslegung und Qualitätsentwicklung. Münster: Waxmann. S. 149–154.
- EDK [Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren] (2004). *HarmoS. Zielsetzungen und Konzeption*. Online verfügbar unter www.edk.ch/PDF_Downloads/Harmos/Harmos_Weissbuch_d.pdf., zuletzt geprüft am 15.2.2005.
- EDK [Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren] (Juni 2004). *Offertenausschreibung für die Entwicklung von Kompetenzmodellen*, Juni 2004.

- EDK [Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren] (Oktober 2004). *HARMOS : Zielharmonisierung obligatorische Schule Schweiz*. Projektorganisation, 28.10.04.
- EDK [Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren] (2005). *Kurz-Portrait*. Online verfügbar unter www.edk.ch, zuletzt geprüft am 12.02.07.
- EDK [Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren] (14. Juni 2007). *Interkantonale Vereinbarung über die Harmonisierung der obligatorischen Schule*. HarmoS-Konkordat.
- EDK [Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren] (25. Oktober 2007). *Interkantonale Vereinbarung über die Harmonisierung der obligatorischen Schule (HarmoS-Konkordat); Umsetzung auf der Ebene der interkantonalen Koordination: Beschluss*.
- EDK [Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren] (2008a). *HarmoS – Entwicklung von Bildungsstandards. Schlussbericht des Beirats*. unveröffentlichtes Manuskript zu handen der EDK. Bern.
- EDK [Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren] (24. Januar 2008). *Reglement des Koordinationsstabes für die Umsetzung der Interkantonalen Vereinbarung über die Harmonisierung der obligatorischen Schule*. Kosta HarmoS.
- EDK [Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren] (2008b). *Tätigkeitsprogramm 2008–2014 der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK)*. Online verfügbar unter www.edk.ch, zuletzt aktualisiert am 23.5.2009.
- Eubel, Klaus-Dieter (2003). *Unterrichtsentwicklung. Kommentar*. In: T. Brüsemeister & K.-D. Eubel (Hrsg.), *Zur Modernisierung der Schule*. Leitideen - Konzepte - Akteure. Ein Überblick. Bielefeld: Transcript. S. 262–265.
- Euler, Dieter (2001). *Transferförderung in Modellversuchen. Dossier*. St. Gallen. Universität St.Gallen. Online verfügbar unter <http://www.iwp.unisg.ch/>, zuletzt geprüft am 16.08.09.
- Euler, Dieter & Sloane, Peter F. E. (1998). *Implementation als Problem in der Modellversuchsforschung*. *Unterrichtswissenschaft*, Jg. 26, 4. S. 312–326.
- Fend, Helmut (1998). *Qualität im Bildungswesen: Schulforschung zu Systembedingungen, Schulprofilen und Lehrerleistung*. Weinheim, München: Juventa.
- Fend, Helmut (2001). *Qualität im Bildungswesen. Schulforschung zu Systembedingungen, Schulprofilen und Lehrerleistung*, 2. Aufl. Weinheim: Juventa.
- Fend, Helmut (2006). *Neue Theorie der Schule: Einführung in das Verstehen von Bildungssystemen*. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften.
- Fend, Helmut (2008). *Schule gestalten. Systemsteuerung, Schulentwicklung und Unterrichtsqualität*. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften.
- Fiebertshäuser, Barbara (1997). *Interviewtechniken - ein Überblick*. In: B. Fiebertshäuser & A. Prengel (Hrsg.), *Handbuch qualitative Forschungsmethoden in der Erziehungswissenschaft*. Weinheim, München: Juventa. S. 371–395.
- Fisch, Rudolf & Koch, Stefan (2005). *Neue Steuerung im Bildungs- und Wissenschaftssystem: eine ganzheitliche Perspektive*. In: R. Fisch & S. Koch (Hrsg.), *Neue Steuerung von Bildung und Wissenschaft. Schule - Hochschule - Forschung*. Bonn: Lemmens. S. 9–16.
- Flanagan, Jim (1996). *Alles hängt von der Organisation ab*. In: Dumont du Voitel, Roland (Hg.), *New Public Management. Internationale Erfahrungen und Beiträge*. Heidelberg: ddv. S. 103–124.

- Flick, Uwe (2007). *Qualitative Forschung: ein Handbuch*, 5. Aufl. Reinbek bei Hamburg: Rowohlt Taschenbuch Verlag.
- Freudenthaler, Harald H. & Specht, Werner (2006). *Bildungsstandards: Der Implementationsprozess aus Sicht der Praxis*. Ergebnisse einer Fragebogen-Studie nach dem ersten Jahr der Pilotphase II. Herausgegeben von Wissenschaft und Kultur Zentrum für Schulentwicklung. Bundesministerium für Bildung. Graz. (ZSE Report, 71). Online verfügbar unter <http://pubshop.bmukk.gv.at/>, zuletzt geprüft am 9.8.10.
- Freudenthaler, Harald H. & Specht, Werner (2005). *Bildungsstandards aus Sicht der Anwender*. Evaluation der Pilotphase I zur Umsetzung nationaler Bildungsstandards in der Sekundarstufe I. Herausgegeben von Wissenschaft und Kultur Zentrum für Schulentwicklung. Bundesministerium für Bildung. Graz. (ZSE Report, 69).
- Freymann, Thelma von (2003). *Ein anderes Land, eine andere Schule. Neue Sammlung*, 2. S. 179–199.
- Fries, Anna-Verena; Hild, Petra & Rosenmund, Moritz (2008). *HarmoS: Da kommt etwas auf uns zu! Aber was denn eigentlich*. Wirkungserwartungen an nationale Bildungsstandards. Eine Studie des Fachbereichs Sozialisation und Differenz der Pädagogischen Hochschule Zürich. Pädagogische Hochschule Zürich. Zürich.
- Fuchs, Hans-Werner (2008). *Educational Governance und Neue Steuerung: Grundsätze - Beispiele - Erwartungen*. In: R. Langer (Hg.), *Warum tun die das? Governanceanalysen zum Steuerungshandeln in der Schulentwicklung*. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften. S. 19–29.
- Fuhrman, Susan H. (2003). *Redesigning Accountability Systems for Education*. Philadelphia: Consortium for Policy Research in Education.
- Fullan, Michael G. (1991). *The new meaning of educational change*, 2. Aufl. New York: Teachers College Press.
- Fürstenau, Sara (2007). Bildungsstandards im Kontext ethnischer Heterogenität. Erfahrungen aus England und Perspektiven in Deutschland. *Zeitschrift für Pädagogik*, 1. S. 16–33.
- Germann, Raimund E. (1995). *Die Kantonsverwaltungen im Vergleich*. Zürich: Haupt.
- Glaser, Barney G. & Strauss, Anselm L. (2005). *Grounded Theory. Strategien qualitativer Forschung*, (2. Aufl., korr.). Bern: Hans Huber.
- Gläser, Jochen & Laudel, Grit (2004). *Experteninterviews und qualitative Inhaltsanalyse. Unter Mitarbeit von Laudel Grit*. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften.
- Goertz, Margaret E.; Floden, Robert E. & O'Day, Jennifer (1995). *Studies of Education Reform: Systemic Reform. Bd. II: Case Studies*. Rutgers. University of New Jersey, Center for Policy Research in Education.
- Goodwin, Bryan; Englert, Kerry & Cicchinelli, Louis F. (2003). *Comprehensive Accountability Systems. A Framework for Evaluation*. Herausgegeben von Office of Educational Research and Improvement. U.S. Department of Education. Washington D.C.
- Grabensberger, Eva; Freudenthaler, Harald H. & Specht, Werner (2008). *Bildungsstandards: Testungen und Ergebnismeldungen auf der achten Schulstufe aus der Sicht der Praxis Ergebnisse einer Befragung von Leiterinnen, Leitern und Lehrkräften der Pilotschulen*. Graz.
- Gräsel, Cornelia; Jäger, R. & Willke, Helmut (2006). *Konzeption einer übergreifenden Transferforschung und Einbeziehung des internationalen Forschungsstandes*. In: R. Nickolaus & C. Gräsel (Hrsg.), *Innovation und Transfer. Expertisen zur Transferforschung*. Baltmannsweiler: Schneider-Verl. Hohengehren. S. 447–556.

- Gräsel, Cornelia & Parchmann, Ilka (2004a). *Die Entwicklung und Implementation von Konzepten situierter, selbstgesteuerter Lernens*. *Zeitschrift für Erziehungswissenschaft*, 3. Beiheft. S. 171–184.
- Gräsel, Cornelia & Parchmann, Ilka (2004b). *Implementationsforschung - oder: der steinige Weg, Unterricht zu verändern*. *Unterrichtswissenschaft*, Jg. 33. S. 196–214.
- Gräsel, Cornelia & Strittmatter, Peter (2004). *Implementationsforschung*. *Unterrichtswissenschaft*, Jg. 32, 3.
- Grunder, Hans-Ulrich (1997). *Vom Wunsch nach Koordination zur Gründung der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK)*. In: H. Badertscher (Hg.), *Die Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren von 1897 bis 1997*. Bern: Haupt. S. 11–29.
- Grunder, Hans-Ulrich (2008). *Lehrpersonen machen Finnland zum Sieger*. *Schulblatt AG/SO*, 22. S. 33–34.
- Grünig, Barbara; Kaiser, Gabriele; Kreitz, Robert; Rauschenberger, Hans & Rinninsland, Konrad (1999). *Leistung und Kontrolle. Die Entwicklung von Zensurengebung und Leistungsmessung in der Schule*. Weinheim: Juventa.
- Haider, Günter; Eder, Ferdinand; Specht, Werner & Spiel, Christiane (2003). *zukunfts-schule. Strategien und Maßnahmen zur Qualitätsentwicklung. Das Reformkonzept der Zukunftskommission*. Erstfassung vom 17.10.2003. Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur (bm:bwk). Wien. Online verfügbar unter http://www.bmbwk.gv.at/medienpool/10473/Konzept_Zukunft.pdf, zuletzt geprüft am 6.3.2006.
- Haider, Günter; Eder, Ferdinand; Specht, Werner; Spiel, Christiane & Wimmer, Manfred (2005). *Abschlussbericht der Zukunftskommission*. Kurzfassung. Herausgegeben von Wissenschaft und Kultur (BMBWK) Bundesministerium für Bildung. Wien. Online verfügbar unter www.bmukk.gv.at/medienpool/12422/zk_kurzfassung.pdf.
- Hameyer, Uwe (2005). *Wissen über Innovationsprozesse*. *Journal für Schulentwicklung*, 4. S. 7–17.
- Hameyer, Uwe & Rolff, Hans-Günter (2004). *Editorial*. *Journal für Schulentwicklung*, 4. S. 4–7.
- Hamilton, Laura S.; Stecher, Brian M.; Russell, Jennifer Lin; Marsh, Julie A. & Miles, Jeremy (2008). *Strong States, Weak Schools: The Benefits and Dilemmas of Centralized Accountability. Accountability and Teaching Practices: School-Level Actions and Teacher Responses*. *Research in Sociology of Education*, Volume 16, 31–66. *Research in Sociology of Education*, Jg. 16. S. 31–66.
- Hargreaves, Andy (2003). *Teaching in the Knowledge Society*. Philadelphia: Open University Press.
- Hasse, Raimund & Krücken, Georg (1999). *Neo-Institutionalismus*. Bielefeld: Transcript.
- Hauschildt, Jürgen (1997). *Innovationsmanagement*, 2. überarb. Aufl. München: Vahlen.
- Häußling, Roger (2005). *Netzwerke und Organisationen - konträre oder komplementäre gesellschaftliche Mechanismen*. In: U. Schimank & W. Jäger (Hrsg.), *Organisationsgesellschaft: Facetten und Perspektiven*. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften. S. 265–286.
- Heinrich, Martin (2008). *Von der Steuerung zu Aushandlungsprozessen als neue Form der Handlungskoordination*. In: R. Langer (Hg.), *Warum tun die das? Governanceanalysen zum Steuerungshandeln in der Schulentwicklung*. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften. S. 31–46.

- Helfferrich, Cornelia (2005). *Die Qualität qualitativer Daten. Manual für die Durchführung qualitativer Interviews*, 2. Aufl. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften.
- Heller, Kurt A. & Hany, Ernst A. (2002). *Standardisierte Schulleistungsmessungen*. In: F.-E. Weinert (Hg.), *Leistungsmessungen in Schulen*. 2. Aufl. Weinheim, Basel: Beltz. S. 87–102.
- Heller, Werner (1987). *SIPRI-Schlussdokument: 22 Thesen zur Entwicklung der Primarschule - und die Lehrerbildung*. *Beiträge zur Lehrerbildung*, Jg. 5, 1. S. 49–53.
- Helmke, Andreas (2007). *Unterrichtsqualität erfassen, bewerten, verbessern*. Seelze: Kallmeyer (Schulisches Qualitätsmanagement).
- Helmke, Andreas (2009). *Unterrichtsqualität und Lehrerprofessionalität*. Diagnose, Evaluation und Verbesserung des Unterrichts. Seelze-Velber: Kallmeyer.
- Hentig, Hartmut von (1996). *Bildung. Ein Essay*. München: Hanser.
- Hess, Frederick M. & Petrilli, Michael J. (2007). *The Politics of No Child Left Behind: Will the Coalition Hold*. In: W. Böttcher & H.-G. Kotthoff (Hrsg.), *Schulinspektion*. Evaluation, Rechenschaftslegung und Qualitätsentwicklung. Münster: Waxmann. S. 155–164.
- Hitzler, Ronald (1994). *Wissen und Wesen des Experten. Ein Annäherungsversuch - zur Einleitung*. In: R. Hitzler; A. Honer & C. Maeder (Hrsg.), *Expertenwissen. Die institutionalisierte Kompetenz zur Konstruktion von Wirklichkeit*. Opladen: Westdeutscher Verlag. S. 13–30.
- Hoff, David J. (2008). *More Schools Facing Sanctions Under NCLB*. *Education Week*, Jg. 28, 16. Online verfügbar unter <http://www.edweek.org/ew/articles/2008/12/18/16ayp.h28.html?print=1>, zuletzt geprüft am 21.12.2008.
- Holtappels, Heinz Günter (2005). *Bildungsqualität und Schulentwicklung*. In: H.-G. Holtappels & K. Höhmann (Hrsg.), *Schulentwicklung und Schulwirksamkeit. Systemsteuerung, Bildungschancen und Entwicklung der Schule*. Weinheim: Juventa. S. 27–48.
- Hopf, Christel (1995). *Qualitative Interviews in der Sozialforschung. Ein Überblick*. In: U. Flick; E. v. Kardorff; H. Keupp; L. v. Rosenstiel & S. Wolf (Hrsg.), *Handbuch Qualitative Sozialforschung*. 4. Aufl. München: Psychologie Verlags Union. S. 177–181.
- Huber, Christine; Späni, Martina; Schmellentin, Claudia & Criblez, Lucien (2006). *Bildungsstandards in Deutschland, Österreich, England, Australien, Neuseeland und Südostasien*. Unter Mitarbeit von Im Auftrag der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren EDK.
- Jäger, Michael (2004). *Transfer in Schulentwicklungsprojekten*. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften.
- Jann, Werner & Wegrich, Kai (2004). *Governance und Verwaltungspolitik*. In: A. Benz (Hg.), *Governance - Regieren in komplexen Regelsystemen: eine Einführung*. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften. S. 193–214.
- Jennings, Jack (2005). *Remarks of Jack Jennings, President of the Center on Education Policy*. Veranstaltung vom 25. Juli 2005. Veranstalter: American Federation of Teachers' QuEST Conference.
- Johnson, Jean & Duffett, Ann (2003). *Where We Are Now. 12 Things you need to Know about Public Opinion and Public Schools*. Herausgegeben von Public Agenda. New York.
- Kade, Jochen (1997). *Vermittelbar/nicht vermittelbar: Vermitteln. Aneignen im Prozess der Systembildung des Pädagogischen*. In: D. Lenzen & N. Luhmann (Hrsg.), *Bildung*

und Weiterbildung im Erziehungssystem. Lebenslauf und Humanontogenese als Medium und Form. Frankfurt am Main: Suhrkamp. S. 30–70.

Kallmeyer, Werner & Schütze, Fritz (1976). *Konversationsanalyse. Studium Linguistik*. S. 1–28.

Kansanen, Pertti (2002). *Finnland*. In: H. Döbert; W. Hörner; B. von Kopp & W. Mitter (Hrsg.), *Die Schulsysteme Europas*. Hohengehren: Schneider-Verlag. S. 142–154.

Kassner, Karsten & Wassermann, Petra (2002). *Nicht überall, wo Methode draufsteht, ist auch Methode drin*. In: A. Bogner; B. Littig & W. Menz (Hrsg.), *Das Experteninterview. Theorie, Methode, Anwendung*. Opladen: Leske + Budrich. S. 95–111.

Kieserling, André (1999). *Kommunikation unter Anwesenden. Studie über Interaktionssysteme*. Frankfurt a. M.: Suhrkamp.

Kingsbury, G. Gage; Olson, Allan; Cronin, John; Hauser, Carl & Houser, Ron (2004). *The State of State Standards: Research Investigating Proficiency Levels in Fourteen States*. Northwest Evaluation Association. Oregon. Online verfügbar unter www.ecs.org, zuletzt geprüft am 21.12.08.

Klieme, Eckhard (2005). *Bildungsqualität und Standards*. In: G. Becker; A. Bremerich-Vos; M. Demmer; K. Maag Merki; B. Priebe; K. Schwippert; L. Stäudel & K.-J. Tillmann (Hrsg.), *Standards*. Friedrich Jahresheft XXIII, Sonderheft Nr. . S. 6–7.

Klieme, Eckhard; Avenarius, Hermann; Blum, Werner; Döbrich, Peter; Gruber, Hans; Prenzel, Manfred; Reiß, Kristina; Riquarts, Kurt; Rost, Jürgen; Tenorth, Heinz-Elmar & Vollmer, Helmut J. (2003). *Zur Entwicklung nationaler Bildungsstandards: Eine Expertise*. Im Auftrag des Bundesministeriums für Bildung und Forschung. Bonn: BMBF.

Klüver, Jürgen (1995). *Das Besondere und das Allgemeine: Über die Generalisierbarkeit in der qualitativen Sozialforschung*. In: E. König & P. Zedler (Hrsg.), *Bilanz qualitativer Forschung*. 2 Bände. Weinheim: Deutscher Studien-Verlag. S. 285–308.

Knapp, Michael S. (1997). *Between Systemic Reform and the Mathematics and Science Classroom: The Dynamics of Innovation, Implementation, and Professional Learning*. *Review of Educational Research*, Jg. 67. S. 227–266.

Kotthoff, Hans-Georg (2003). *Bessere Schulen durch Evaluation*. Internationale Erfahrungen. Münster: Waxmann.

Krainz-Dürr, Marlies (2000). *Wie Schulen lernen. Zur Mikropolitik von Schulentwicklungsprozessen*. In: H.-H. Krüger & H. Wenzel (Hrsg.), *Schule zwischen Effektivität und sozialer Verantwortung*. Opladen: Leske + Budrich. S. 125–140.

Kronig, Winfried (2007). *Die systematische Zufälligkeit des Bildungserfolgs*. Theoretische Erklärungen und empirische Untersuchungen zur Lernentwicklung und zur Leistungsbewertung in unterschiedlichen Schulklassen. Bern: Haupt (Beiträge zur Heil- und Sonderpädagogik).

KMK [Kultusministerkonferenz] (2006). *Gesamtstrategie der Kultusministerkonferenz zum Bildungsmonitoring*. Beschluss der Kultusministerkonferenz vom 02.06.2006.

Kuper, Harm (2006). *Eröffnen sich aus dem Erziehungssystem Alternativen zur funktionalen Differenzierung pädagogischer Kommunikation*. In: Y. Ehrenspeck & D. Lenzen (Hrsg.), *Beobachtungen des Erziehungssystems. Systemtheoretische Perspektiven*. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften. S. 178–191.

Kussau, Jürgen & Oertel Lutz (2005). *Schule und Aufsicht zwischen pädagogischen und politischen Anforderungen*. In: M. Sigrist; T. Wehner & A. Legler (Hrsg.), *Schule als Arbeitsplatz. Mitarbeiterbeurteilung zwischen Absicht, Leistungsfähigkeit und Akzeptanz*. Zürich: Pestalozzianum. S. 109–128.

- Lamnek, Siegfried (2005). *Qualitative Sozialforschung : Lehrbuch*, 4. vollst. überarb. Weinheim: Beltz.
- Lange, Richard (2007). *Standardisierte Leistungsmessung. Veranstaltung vom 2007*, aus der Reihe "Arbeitsgespräch". Zürich.
- Lauer, Patricia A.; Snow, David; Martin-Glenn, Mya; van Buhler, Rebecca J.; Stoutermyer, Kirsten & Snow-Renner, Ravay (2005). *The Influence of Standards on K-12 Teaching and Student Learning. A Research Synthesis*. McRel. Online verfügbar unter http://www.mcrel.org/pdf/synthesis/5052_RSinfluenceofStandards.pdf, zuletzt geprüft am 21.12.08.
- Legewie, Heiner (2004). *Qualitative Forschung und der Ansatz der Grounded Theory*. Online verfügbar unter www.ztg.tu-berlin.de/download/legewie/Dokumente/Vorlesung_11.pdf.
- Lengfeld, Holger (2007). *Organisierte Ungleichheit*. Wie Organisationen Lebenschancen beeinflussen. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften.
- Lersch, Rainer (2004). *Schule als Sozialsystem*. In: W. Böttcher & E. Terhart (Hrsg.), *Organisationstheorie in pädagogischen Feldern*. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften. S. 71–85.
- Liebold, Renate & Trinczek, Rainer (o.A.). *Qualitative Methoden der Organisationsforschung. Experteninterview*. Online verfügbar unter <http://www.qualitative-research.net/organizations/or-exp-d.htm>, zuletzt geprüft am 16.5.05.
- Lindner, Wolf (2003). *Das politische System der Schweiz*. In: W. Ismayr (Hg.), *Die politischen Systeme Westeuropas*. Opladen: Leske + Budrich, S. 487–520.
- Linnakylä, Pirjo (2004). *Educational "Standards" in Finland: Opportunities and Threats*. In: T. Fitzner (Hg.), *Bildungsstandards. Internationale Erfahrungen - Schulentwicklung - Bildungsreform*. Bad Bill: Evangelische Akademie. S. 43–53.
- Littig, Beate (2008). *Interviews mit Eliten - Interviews mit ExpertInnen: Gibt es Unterschiede*. *Forum: Qualitative Sozialforschung*, Jg. 9, 3. Online verfügbar unter www.qualitative-research.net/fqs/.
- Lucyshyn, Josef (2006). *Implementation von Bildungsstandards in Österreich*. Arbeitsbericht. Herausgegeben von Innovation und Entwicklung Bildungswesens Bundesinstitut für Bildungsforschung. Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur (bm:bwk). Salzburg.
- Lucyshyn, Josef (2007). *Bildungsstandards in Österreich. Entwicklung und Implementierung. Pilotphase II (2004-2007)*. Bundesinstitut für Bildungsforschung, Innovation und Entwicklung des Bildungswesens (bifie). Salzburg.
- Luhmann, Niklas (1987). *Strukturelle Defizite. Bemerkungen zur systemtheoretischen Analyse des Erziehungsesens*. In: J. Oelkers & H.-E. Tenorth (Hrsg.), *Pädagogik, Erziehungswissenschaft und Systemtheorie*. Basel: Beltz. S. 57–75.
- Luhmann, Niklas (1988). *Organisation*. In: W. Küpper & G. Orthmann (Hrsg.), *Mikropolitik. Rationalität, Macht und Spiele in Organisationen*. Opladen: Westdeutscher Verlag. S. 165–185.
- Maag Merki, Katharina (2005). *Wissen, worüber man spricht. Ein Glossar*. In: G. Becker; A. Bremerich-Vos; M. Demmer; K. Maag Merki; B. Priebe; K. Schwippert; L. Stäudel & K.-J. Tillmann (Hrsg.), *Standards*. Friedrich Jahresheft XXIII, Sonderheft Nr. . S. 12–13.
- Maier, Uwe (2008a). *Rezeption und Nutzung von Vergleichsarbeiten aus der Perspektive von Lehrkräften*. *Zeitschrift für Pädagogik*, Jg. 54, 1. S. 95–115.

- Maier, Uwe (2008b). *Vergleichsarbeiten im Vergleich - Akzeptanz und wahrgenommener Nutzen standardbasierter Leistungsmessungen in Baden-Württemberg und Thüringen*. *Zeitschrift für Erziehungswissenschaft*, Jg. 11, 3. S. 453–474.
- Markowitz, Jürgen (2006). *Funktionale Differenzierung und strukturelle Folgen*. In: Y. Ehrenspeck & D. Lenzen (Hrsg.), *Beobachtungen des Erziehungssystems. Systemtheoretische Perspektiven*. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften. S. 67–75.
- Marsh, David D. & Odden, Allan R. (1991). *Implementation of the California Mathematics and Science Frameworks*. In: A. R. Odden (Hg.), *Educational Policy Implementation*. Albany: State University of New York Press. S. 219–240.
- Marzano, Robert J. (1997). *Eight Questions You Should Ask Before Implementing Standards-Based Education at the Local Level*. Aurora, CO: Mid Continent Research For Education and Learning.
- Massell, Diane; Kirst, Michael & Hoppe, Margeret (1997). *Persistence and Change: Standards-Based Reform in Nine States*. University of Pennsylvania, Graduate School of Education. Consortium for Policy Research in Education.
- Mayntz, Renate (1971). *Max Webers Idealtypus der Bürokratie und die Organisationssoziologie*. In: R. Mayntz (Hg.), *Bürokratische Organisation*. Berlin: Kiepenheuer & Witsch. S. 27–35.
- Mayntz, Renate (1980). *Die Entwicklung des analytischen Paradigmas der Implementationsforschung*. In: R. Mayntz (Hg.), *Implementation politischer Programme*. Empirische Forschungsberichte. Königstein: Verlag Anton Hain Meisenheim GmbH. S. 1–10.
- Mayntz, Renate (1986). *Steuerung, Steuerungsakteure und Steuerungsinstrumente: zur Präzisierung des Problems*. Siegen: Universität-Gesamthochschule.
- Mayntz, Renate (2004). In: A. Benz (Hg.), *Governance - Regieren in komplexen Regelsystemen: eine Einführung*. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften. S. 74.
- Mayring, Philipp (2002). *Einführung in die qualitative Sozialforschung. Eine Anleitung zu qualitativem Denken*, 5. Aufl. Weinheim: Beltz.
- Mayring, Philipp (2005). *Neue Entwicklungen in der qualitativen Forschung und der Qualitativen Inhaltsanalyse*. In: P. Mayring & M. Gläser-Zikuda (Hrsg.), *Die Praxis der Qualitativen Inhaltsanalyse*. Weinheim: Beltz. S. 7–19.
- Melzer, Wolfgang & Al-Diban, Sabine (2001). *Vermittlung von Fachleistungs-, Sozial- und Selbstkompetenzen als zentrale Bildungsaufgabe von Schule*. In: W. Melzer & U. Sandfuchs (Hrsg.), *Was Schule leistet. Funktionen und Aufgaben von Schule*. Weinheim: Juventa-Verl.
- Merkens, Hans (2006a). *Erziehungssystem im Wandel. Zu den Problemen der Veränderung seiner Grenzen und des Verhältnisses von Fremd- und Selbstreferenz*. In: Y. Ehrenspeck & D. Lenzen (Hrsg.), *Beobachtungen des Erziehungssystems. Systemtheoretische Perspektiven*. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften. S. 76–94.
- Merkens, Hans (2006b). *Pädagogische Institutionen. Pädagogisches Handeln im Spannungsfeld von Individualisierung und Organisation*. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften.
- Meuser, Michael & Nagel, Ulrike (1991). *ExpertInneninterviews - vielfach erprobt, wenig bedacht. Ein Beitrag zur qualitativen Methodendiskussion*. In: D. Garz & K. Kraimer (Hrsg.), *Qualitativ-empirische Sozialforschung. Konzepte, Methoden, Analysen*. Opladen: Westdeutscher Verlag. S. 441–471.
- Meuser, Michael & Nagel, Ulrike (1994). *Expertenwissen und Experteninterview*. In: R. Hitzler; A. Honer & C. Maeder (Hrsg.), *Expertenwissen. Die institutionalisierte Kompetenz zur Konstruktion von Wirklichkeit*. Opladen: Westdeutscher Verlag. S. 180–192.

- Meuser, Michael & Nagel, Ulrike (2002). *ExpertInneninterviews - vielfach erprobt, wenig bedacht*. Ein Beitrag zur qualitativen Methodendiskussion. In: A. Bogner; B. Littig & W. Menz (Hrsg.), *Das Experteninterview. Theorie, Methode, Anwendung*. Opladen: Leske + Budrich. S. 71–94.
- Meyer, Hilbert & Feindt, Andreas (2009). *Was ist guter Unterricht?*, 6. Aufl. Berlin: Cornelsen.
- Meyer, John W. & Rowan, Brian (1991). *Institutionalized Organizations: Fomal Stucture as Myth and Ceremony*. In: W. W. Powell & P. J. DiMaggio (Hrsg.), *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: University Chicago Press. S. 41–62.
- Mieg, Harald A. (1994). *Die Expertenrolle*. Herausgegeben von ETH Zürich. Umweltnatur- und Umweltsozialwissenschaften. Zürich. (Working Paper, 3).
- Mieg, Harald A. & Brunner, Beat (2004). *Experteninterviews. Reflexionen zur Methodologie und Erhebungstechnik*. *Swiss Journal of Sociology*, Jg. 30, 2. S. 199–222.
- Mieg, Harald A. & Näf, Matthias (2006). *Experteninterviews in den Umwelt- und Planungswissenschaften*. Eine Einführung und Anleitung. Lengerich: Pabst Science Publ.
- Mitchell, Douglas E. (1995). Institutional theory and the social structure of education. In: R. L. Crowson (Hg.), *The Politics of Education and the New Institutionalism: reinventing the American school*. The 1995 yearbook of the Politics of Education Association. London: Taylor & Francis. S. 167-188.
- Müller, Karin & Silver, Ruth (2006). *Standards in Education - Review of US Literature*. In: M. Behrens (Hg.), *Analyse de la littérature critique sur le développement, l'usage et l'implémentation de standards dans un système éducatif*. Réalisé dans le cadre du projet Harnos de la CDIP sous la direction de Matthis Behrens. Neuchâtel. S. 9–68.
- Müller-Gaebele, Erich H. (2005). *Zwischen gesellschaftlichen Herausforderungen und pädagogischen Ansprüchen - 50 Jahre Schulentwicklung in Baden-Württemberg*. In: S. Schnebel (Hg.), *Schulentwicklung im Spannungsfeld von Bildungssystem und Unterricht*. Baltmannsweiler: Schneider-Verl. Hohengehren. S. 17–34.
- Nahrstedt, Wolfgang (1988). *Freizeitpädagogik, Kulturarbeit und Tourismus als Innovationsbereich*. In: V. Buddrus; H. Sünker & H. Zykowski (Hrsg.), *Die Zukunft pädagogisch gestalten? Beiträge zu einer pädagogischen Innovationsforschung*. Bielefeld: Pfeffer-sche Buchhandlung. S. 57–86.
- Neuweg, Georg Hans (2004). *Bildungsstandards in Österreich*. Über die gute Absicht, die Vereinbarkeit von Einsicht und Aufsicht und die gebotene Vorsicht. *Pädaktuell*, 2. S. 4–13.
- Nickolaus, Reinhold (2002). *Transfereffekte von Modellversuchen – Ausgewählte Ergebnisse einer Studie*. In: Forum Bildung (Hg.), *Aus guten Beispielen lernen*. Fachtagung des Forum Bildung am 14. September 2001. Bonn. S. 42–50.
- Nickolaus, Reinhold; Ziegler, Birgit; Abel, Marcus; Eccard, Carmen & Aheimer, Renate (2006). *Transferkonzepte, Transferprozesse und Transfereffekte ausgewählter Modell- und Schulversuchsprogramme*. In: R. Nickolaus & C. Gräsel (Hrsg.), *Innovation und Transfer. Expertisen zur Transferforschung*. Baltmannsweiler: Schneider-Verl. Hohengehren. S. 9–445.
- Oelkers, Jürgen (2006). *Qualität, Schulentwicklung, Standards -Erfahrungen aus der Schweiz*. *Veranstaltung vom 2006*.
- Oelkers, Jürgen & Reußler, Kurt (2008). *Qualität entwickeln - Standards sichern - mit Differenz umgehen*.
- Oswald, Hans (1997). *Was heißt qualitativ forschen? Eine Einführung in Zugänge und Verfahren*. In: B. Friebertshäuser & A. Prengel (Hrsg.), *Handbuch qualitative For-*

schungsmethoden in der Erziehungswissenschaft. 2. Studienausg. Weinheim: Juventa. S. 71–87.

Overesch, Anne (2007). *Wie die Schulpolitik ihr Probleme (nicht) löst*. Deutschland und Finnland im Vergleich. Münster: Waxmann (Internationale Hochschulschriften, Bd. 492).

Page, Reba (1995). *Who Systemizes the Systemizers? Policy and Practice in Interactions in a Case of State-Level Systemic Reform*. *Theory into Practice*, Jg. 34. S. 21–29.

Paige, Rod (2004). *No Child Left Behind. A Toolkit for Teachers*. U.S. Department of Education. Online verfügbar unter <http://www.ed.gov/teachers/nclbguide/nclb-teachers-toolkit.pdf>, zuletzt geprüft am 21.12.2008.

Phillips, David (2002). *England und Wales*. In: H. Döbert; W. Hörner; B. von Kopp & W. Mitter (Hrsg.), *Die Schulsysteme Europas*. Hohengehren: Schneider-Verlag. S. 115–131.

Popham, James W. (2004). *America's "Failing" Schools*. How Parents and Teachers Can Cope With No Child Left Behind. New York: RoutledgeFalmer.

Popper, Karl Raimund (1994). *Logik der Forschung*. Erstausgabe 1935. Tübingen: Mohr.

Porter, Andrew C. (2007). *NCLB Lessons Learned: Implications for Reauthorization*. In: A. Gamoran (Hg.), *Standard-Based Reform and the Poverty Gap. Lessons for No Child Left Behind*. Washington D.C.: Brookings Institution Press. S. 286–324.

Preisendörfer, Peter (2008). *Organisationssoziologie. Grundlagen, Theorien und Problemstellungen*, 2. Aufl. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften.

Ratzki, Anne (2005). *Finnland. Erfahrungen mit Bildungsstandards und individuellen Fördermaßnahmen*. In: G. Becker; A. Bremerich-Vos; M. Demmer; K. Maag Merki; B. Priebe; K. Schwippert; L. Stäudel & K.-J. Tillmann (Hrsg.), *Standards*. Friedrich Jahresheft XXIII, Sonderheft Nr. . S. 50–52.

Ravitch, Diane (1995). *National standards in American education. A citizen's guide*. Washington DC: Brookings Institution.

Reußer, Kurt & Reußer-Weyneth, Marianne (1994). *Verstehen. Psychologischer Prozess und didaktische Aufgabe*. Bern: Hans Huber.

Rixinger, Georg & Hölzl, Lothar (2007). *Implementierung von Bildungsstandards in Österreich – das zweite Jahr Dokumentation des Entwicklungsprozesses der Pilotphase II in zwei österreichischen Hauptschulen*. Betreut von Herbert Prof. Dr. Altrichter. Linz. Johannes Kepler Universität, Institut für Pädagogik und Psychologie, Abteilung für Pädagogik und Pädagogische Psychologie.

Rogers, Everett M. (2003). *Diffusion of Innovations*, 5th ed. New York: Free Press.

Rolff, Hans-Günter (1991). *Schulentwicklung als Entwicklung von Einzelschulen? Theorien und Indikatoren von Entwicklungsprozessen*. *Zeitschrift für Pädagogik*, Jg. 37. S. 865–886.

Rolff, Hans-Günter (2001). *Rückmeldung und Nutzung der Ergebnisse von großflächigen Leistungsuntersuchungen*. In: H. G. Holtappels; K. Klemm; H. Pfeiffer; H.-G. Rolff & R. Schulz-Zander (Hrsg.), *Jahrbuch der Schulentwicklung*. Weinheim: Juventa. S. 75–99.

Rolff, Hans-Günter (2002). *Was bringt die vergleichende Leistungsmessung für die pädagogische Arbeit in Schulen*. In: Weinert F. E. (Hg.), *Leistungsmessungen in Schulen*. 2. Aufl. Weinheim, Basel: Beltz. S. 73–86.

Rosenbusch, Heinz S. (2005). *Organisationspädagogik der Schule*. Grundlagen pädagogischen Führungshandelns. München, Neuwied: Luchterhand.

- Schaefers, Christine (2002). *Der soziologische Neo-Institutionalismus. Eine organisationstheoretische Analyse- und Forschungsperspektive auf schulische Organisationen*. *Zeitschrift für Pädagogik*, Jg. 48, 6. S. 835–855.
- Schaefers, Christine (2008). *Steigerungsemantiken im Organisationsentwicklungsdiskurs. Neo-institutionalistische Perspektiven auf Konsequenzen für Schule und Lehrprofessionalität*. In: W. Helsper; S. Busse; M. Hummrich & R.-T. Kramer (Hrsg.), *Pädagogische Professionalität in Organisationen. Neue Verhältnisbestimmungen am Beispiel der Schule*. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften. S. 225–244.
- Schatzmann, Leonard (1991). *Dimensional analysis: Notes on an alternative approach to the grounding of Theory in qualitative research*. In: D. R. Maines (Hg.), *Social organizations and social processes. Essay in Honour of Anselm Strauß*. New York: Aldine de Gruyter. S. 303–314.
- Scheerens, Jaap & Bosker, Roel J. (1997). *The foundations of educational effectiveness*. Oxford etc.: Pergamon.
- Scheerens, Jaap; Glas, Cees & Thomas, Sally (2003). *Educational evaluation, assessment, and monitoring. A systemic approach*. Lisse: Swets & Zeitlinger.
- Schenker-Wicki, Andrea (2003). *Die Kunst nachhaltiger Reformen*. In: P. Grünenfelder; J. Oelkers; K. Schedler; A. Schenker-Wicki & S. Widmer (Hrsg.), *Reformen und Bildung - Erneuerung aus Verantwortung*. Festschrift für Ernst Buschor. Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung. S. x-x.
- Schimank, Uwe (2002). *Handeln und Strukturen : Einführung in die akteurtheoretische Soziologie*, 2. Aufl. Weinheim: Juventa.
- Schimank, Uwe (2003). *Teilsysteminterdependenzen und Inklusionsverhältnisse. Ein differenzierungstheoretisches Forschungsprogramm zur System- und Sozialintegration der modernen Gesellschaft*. In: T. Brüsemeister & K.-D. Eubel (Hrsg.), *Zur Modernisierung der Schule. Leitideen - Konzepte - Akteure. Ein Überblick*. Bielefeld: Transcript. S. 40–48.
- Schimank, Uwe (2005). *Organisationsgesellschaft*. In: U. Schimank & W. Jäger (Hrsg.), *Organisationsgesellschaft: Facetten und Perspektiven*. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften. S. 19–50.
- Schimank, Uwe (2007a). *Die Governance-Perspektive: Analytisches Potenzial und anstehend konzeptionelle Fragen*. In: H. Altrichter; T. Brüsemeister & J. Wissinger (Hrsg.), *Educational Governance. Handlungskoordination und Steuerung im Bildungssystem*. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften. S. 231–260.
- Schimank, Uwe (2007b). *Elementare Mechanismen*. In: A. Benz; S. Lütz; U. Schimank & G. Simonis (Hrsg.), *Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder*. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften. S. 29–45.
- Schimank, Uwe & Lange, Stefan (2004). *Governance und gesellschaftliche Integration. Einleitung*. In: U. Schimank & S. Lange (Hrsg.), *Governance und gesellschaftliche Integration*. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften. S. 9–44.
- Schimank, Uwe & Volkmann, Ute (1999). *Gesellschaftliche Differenzierung. Unter Mitarbeit von Volkmann Ute*. Bielefeld: Transcript.
- Schneewind, Julia (2006). *Gutachten zu Form und Einsatz von Ergebnismeldungen. Die Instrumente Klassencockpit, Orientierungsarbeiten, Check 5*.
- Schneider, Jan (2006). *Taxonomie der Kommissionen. Zur Kategorisierung und Kultur von Politikberatungsgremien der Bundesregierung*. In: J. Schneider; K. Ruhl; J. Träger; C. Wiesner, (Hrsg.), *Demokratisches Regieren und politische Kultur. Post-staatlich, post-parlamentarisch, post-patriarchal*. Münster: Lit. S. 117–137.

- Schrittesser, Ilse (2007). *Bildung: organisierter Widerspruch*. Über die Möglichkeiten und Grenzen der Organisationsentwicklung im Bildungssystem. Frankfurt am Main: Lang (Professionalisierung - Lernen in Netzwerken: Personalentwicklung, Organisationsentwicklung, Band 1).
- Scriven, Michael (1967). *The Methodology of Evaluation*. In: R. W. Tyler; R. M. Gagne & M. Scriven (Hrsg.), *Perspectives of Curriculum Evaluation*. Chicago: Rand-Mc.Nally. S. 39–83.
- Sebaldt, Martin (2004). Auf dem Weg zur 'Räterepublik'? Expertengremien und ihr Einfluss auf die deutsche Bundesgesetzgebung. *Zeitschrift für Gesetzgebung*, Jg. 19, 2. S. 187–200.
- Seibel, Wolfgang (1986). Entbürokratisierung in der Bundesrepublik Deutschland. *Die Verwaltung*, Jg. 9, 2. S. 137–162.
- Seidel, Tina (2008). *Stichwort: Schuleffektivitätskriterien in der internationalen empirischen Forschung*. *Zeitschrift für Erziehungswissenschaft*, S. 348–367.
- Siefken, Sven T. (2007). *Expertenkommissionen im politischen Prozess. Eine Bilanz zur rot-grünen Bundesregierung 1998-2005*. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften.
- SKBF [Schweizerische Koordinationsstelle für Bildungsforschung] (2006). *Bildungsbericht der Schweiz*. Aarau: SKBF.
- Sloane, Peter F. E. (2005). *Innovation in der beruflichen Bildung: Von der Idee zur Umsetzung - zur Umsetzbarkeit von Ideen*. In: H. Ertl & H.-H. Kremer (Hrsg.), *Innovationen in schulischen Kontexten: Ansatzpunkte für berufs begleitende Lernprozesse bei Lehrkräften*. Paderborn: Eusl. S. 127–144.
- Smith, Marshall S. & O'Day, Jennifer. A. (1991). *Systemic School Reform*. In: S. H. Fuhrman & B. Malen (Hrsg.), *The Politics of Curriculum and Testing*. Philadelphia: PA: Falmer. S. 233–268.
- Smith, Marshall S. & O'Day, Jennifer. A. (1993). *Systemic Reform and Educational Opportunity*. In: S. H. Fuhrman (Hg.), *Designing Coherent Education Policy*. San Francisco: Jossey-Bass. S. 250–312.
- Spellings, Margaret (2007). *Building on Results: A Blueprint for Strengthening The No Child Left Behind Act*. Herausgegeben von U.S. Department of Education. Washington D.C.
- Steinke, Ines (1999). *Kriterien qualitativer Forschung*. Ansätze zur Bewertung qualitativer-empirischer Sozialforschung. Weinheim: Juventa-Verlag.
- Stichweh, Rudolf (2006). *Inklusion und Exklusion in der Weltgesellschaft - am Beispiel der Schule und des Erziehungssystems*. Veranstaltung vom 2006.
- Strauß, Anselm L. & Corbin, Juliet (1996). *Grounded Theory: Grundlagen Qualitativer Sozialforschung*: Beltz.
- Strübing, Jörg (2004). *Grounded Theory*. Zur sozialtheoretischen und epistemologischen Fundierung des Verfahrens der empirisch begründeten Theoriebildung. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften.
- Szlovák, Barbara (2005). *Bildungsstandards im internationalen Vergleich: Entwicklungen in ausgewählten Ländern*. Ein Bericht zu Handen der "Planungsgruppe Tagung Bildungsstandards S II". Im Auftrag des Schweizerischen Instituts für Berufspädagogik (SIBP) und der Weiterbildungszentrale (WBZ). Online verfügbar unter http://www.bildungsstandards.ch/top_1.cfm?menID=3&menstat=1&subcontent=1, zuletzt geprüft am 5.2.08.

- Tacke, Veronika (2004). *Organisation im Kontext der Erziehung*. In: W. Böttcher & E. Terhart (Hrsg.), *Organisationstheorie in pädagogischen Feldern*. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften. S. 19–42.
- Terhart, Ewald (1986). *Organisation und Erziehung. Neue Zugangsweisen zu einem alten Dilemma*. *Zeitschrift für Pädagogik*, Jg. 32. S. 205–223.
- Terhart, Ewald (1995). *Kontrolle von Interpretationen: Validierungsprobleme*. In: E. König & P. Zedler (Hrsg.), *Bilanz qualitativer Forschung*. 2 Bände. Weinheim: Deutscher Studien-Verlag.
- Terhart, Ewald (2003). *Qualität und Qualitätssicherung im Schulsystem. Hintergründe – Konzepte – Probleme*. In: T. Brüsemeister & K.-D. Eubel (Hrsg.), *Zur Modernisierung der Schule. Leitideen - Konzepte - Akteure. Ein Überblick*. Bielefeld: Transcript. S. 199–216.
- Thies, Erich (2005). *Die Entwicklung von Bildungsstandards als Länder übergreifendes bildungspolitisches Programm*. In: J. Rekus (Hg.), *Bildungsstandards, Kerncurricula und die Aufgabe der Schule*. Münster: Aschendorff. S. 8–16.
- Tillmann, Klaus-Jürgen; Dederich, Kathrin; Kneuper, Daniel; Kuhlmann, Christian & Nessel, Isa (2008). *PISA als bildungspolitisches Ereignis. Oder: Wie weit trägt das Konzept der "evaluationsbasierten Steuerung"*. In: T. Brüsemeister & K.-D. Eubel (Hrsg.), *Evaluation, Wissen und Nichtwissen*. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften. S. 117–140.
- Trautwein, Ulrich & Baeriswyl, Franz (2007). *Wenn leistungsstarke Klassenkameraden ein Nachteil sind. Referenzgruppeneffekte bei Übertrittsentscheidungen*. *Zeitschrift für Pädagogische Psychologie*, Jg. 21, 2. S. 119–133.
- U.S. Department of Education (2004). *Four Pillars of No Child left behind (NCLB)*. Online verfügbar unter <http://www.ed.gov/nclb/overview/intro/4pillars.html>, zuletzt aktualisiert am 07.01.2004, zuletzt geprüft am 31.03.2008.
- Vogt, Franziska (2004). *Wie die politische Kultur die Umsetzung von New Public Management in Primarschulen prägt – eine internationale Vergleichsstudie*. *Schweizerische Zeitschrift für Bildungswissenschaft*, Jg. 26, 1. S. 69–83.
- Vollstädt, Witlof; Tillmann, Klaus-Jürgen; Rauin, U.; Höhmann, K. & Tebrügge, A. (1999). *Lehrpläne im Schulalltag. Eine empirische Studie zur Akzeptanz und Wirkung von Lehrplänen in der Sekundarstufe I*. Opladen: Leske + Budrich.
- Walgenbach, Peter (1999). *Institutionalistische Ansätze in der Organisationstheorie*. In: A. Kieser (Hg.), *Organisationstheorien*. 3. Aufl. Stuttgart: Kohlhammer. S. 319–353.
- Walter, Wolfgang (1994). *Strategien der Politikberatung. Die Interpretation der Sachverständigen-Rolle im Lichte von Experteninterviews*. In: R. Hitzler; A. Honer & C. Maeder (Hrsg.), *Expertenwissen. Die institutionalisierte Kompetenz zur Konstruktion von Wirklichkeit*. Opladen: Westdeutscher Verlag. S. 268–284.
- Weber, Max (2002). *Wirtschaft und Gesellschaft: Grundriss der verstehenden Soziologie*, 5., rev. Aufl., Nachdruck. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Weick, Karl E. (1976). *Educational Organizations as Loosely Coupled Systems*. *Administrative Science Quarterly*. S. 1–19.
- Weinert F. E. (2002). *Vergleichende Leistungsmessung in Schulen – eine umstrittene Selbstverständlichkeit*. In: F. E. Weinert (Hg.), *Leistungsmessungen in Schulen*. 2. Aufl. Weinheim, Basel: Beltz. S. 17–31.
- Weisser, J. (1997). *Traktanden, Geschäfte Themen an den Plenarversammlungen der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren 1897-1968*. In: H. Badertscher (Hg.), *Die Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren von 1897 bis 1997*. Bern: Haupt. S. 59–103.

- Wenzel, Hartmut (2004). *Studien zur Organisations- und Schulkulturentwicklung*. In: W. Helsper & J. Böhme (Hrsg.), *Handbuch der Schulforschung*. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften. S. 391–415.
- Willke, Helmut (2001). *Systemtheorie III: Steuerungstheorie: Grundzüge einer Theorie der Steuerung komplexer Sozialsysteme*, 3., bearb. Aufl.
- Winkler, Katrin & Mandl, Heinz (2004). *Mitarbeiterorientierte Implementation von Wissensmanagement in Unternehmen*. In: G. Reinmann & H. Mandl (Hrsg.), *Psychologie des Wissensmanagement. Perspektiven, Theorien und Methoden*. Bern: Hogrefe. S. 207–219.
- Wissinger, Jochen (2007). *Does School Governance matter? Herleitungen und Thesen aus dem Bereich "School Effectiveness and School Improvement"*. In: H. Altrichter; T. Brüsemeyer & J. Wissinger (Hrsg.), *Educational Governance. Handlungskoordination und Steuerung im Bildungssystem*. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften. S. 105–129.
- Witzel, Andreas (1982). *Verfahren der qualitativen Sozialforschung: Überblick und Alternativen*. Frankfurt a. M.: Campus.
- Witzel, Andreas (2000). *Das problemzentrierte Interview*.
- Wolf, Alison (2000). *A Comparative Perspective on Educational Standards*. In: H. Goldstein & A. Health (Hrsg.), *Educational Standards*. Oxford: Oxford University Press. S. 9–37.
- Wössmann, Ludger (2005). *Leistungsfördernde Anreize für das Schulsystem*. 58. Jahrgang – ifo Schnelldienst 19/2005. *ifo Schnelldienst*, Jg. 58, 19. S. 18–27.
- Zlatkin-Troitschanskaia, Olga (2006). *Steuerbarkeit von Bildungssystemen mittels politischer Reformstrategien*. Interdisziplinäre theoretische Analyse und empirische Studie zur Erweiterung der Autonomie im öffentlichen Schulwesen. Frankfurt: Peter Lang (Berufliche Bildung im Wandel, Band 10).
- Zymek, Bernd & Richter, Julia (2007). *international-vergleichende Analyse regionaler Schulentwicklung: Yorkshire und Westfalen*. *Zeitschrift für Pädagogik*, Jg. 53, 3. S. 326–350.

Tabellenverzeichnis

Tabelle 2.1: Leistungs- und Qualitätsmessung und –beurteilung in Schulen (eigene Darstellung in Anlehnung an Scheerens et al., 2003 und Klieme et al., 2003)	28
Tabelle 6.1: Formalstruktur des Schulsystems.....	50
Tabelle 8.1: Funktionen von Daten und die Ebene der Datenaggregation.....	81
Tabelle 8.2: „Produkte“ im Zusammenhang mit Bildungsstandards.....	82
Tabelle 10.1: Zeitplan zur Umsetzung von Bildungsstandards in Österreich	99
Tabelle 10.2: key stages, England (Phillips, 2002, S. 118f).....	107
Tabelle 13.1: Unterschiedliche Systematisierungen von Interviewformen	163
Tabelle 13.2: Verwendete Zeichen in der Transkription, in Anlehnung an Kallmeyer & Schütze, 1976.....	167
Tabelle 13.3: Konsequenzen der Minimierung und Maximierung von Unterschieden in Vergleichsgruppen bei der Theoriegenerierung, aus Glaser (Glaser & Strauß, 2005, S. 65)	173
Tabelle 14.1: Matrix zu Unterstützungsleistungen bei der Umsetzung von Bildungsstandards, Nennungen von Herrn Amstutz.....	193
Tabelle 14.2: Einschätzung des Nutzens der Daten für die Ebenen des Schulsystems	213
Tabelle 15.1: Übersicht der empirischen Erkenntnisse in Bezug auf die Sachdimension	253
Tabelle 15.2: Kategorien für die personenbezogene Kodierung.....	260

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 2.1: Kontext von Bildungsstandards	18
Abbildung 2.2: Unterschiedliche Arten von Standards und deren Zusammenhang	20
Abbildung 11.1: Prozessmodell nach Rogers (2003).....	128
Abbildung 11.2: Wellenmodell des Transfers nach Jäger, Jäger, 2004, S. 126.....	134
Abbildung 12.1: Die Akteure und Ebenen des Schulsystems	142
Abbildung 12.2: Das Zusammenspiel des Teilsystems Schule und des Teilsystems der Wissenschaft	143
Abbildung 12.3: Gelingensbedingungen	147
Abbildung 12.4: Kriterien zur Umsetzung auf der zentralen Ebene	151
Abbildung 13.1: Heuristik für die Beschreibung von Konzepten in Anlehnung an Strübing (2004, S. 27) und Brüsemeister (2000, S. 205).....	176
Abbildung 14.1: Konstrukte im Modell der Implementation.....	250

Anhang

Anhang 1:

Leitfaden

(Vgl. Kapitel 13.3.2)

Einleitung: Ablauf des Gesprächs, Dauer, Mikrophon

<p>Grundinteresse</p> <ul style="list-style-type: none"> - Was wird sich verändern, wenn verbindliche Bildungsstandards ins System Schule eingeführt werden? Welche Auswirkungen sollen Bildungsstandards auf den Unterricht und die Schule haben? Welche Wirkung hat die Entwicklung und Umsetzung von Bildungsstandards? - Wie gestalten die Mitglieder des Beirats HarmoS die Entwicklung und Umsetzung von Bildungsstandards mit? - Wie kann die Implementation erfolgreich gestaltet werden? Welche Unterstützungsleistungen sind notwendig?

Warum sind Sie im Beirat und welchen Bezug haben sie zu Bildungsstandards?	<ul style="list-style-type: none"> • beruflichen Werdegang • einem besonderen Engagement für oder gegen das Thema • besondere Qualifikation
--	--

Bildungsstandards

Was ist das Ziel von Bildungsstandards? Wofür werden Bildungsstandards in der Schweiz entwickelt?	<ul style="list-style-type: none"> • Warum nicht andere übernehmen? • Wer bestimmt, was gelernt werden soll (Bildungsdiskurs?) 	B
Worin liegt das Besondere an Bildungsstandards? Was verändert sich mit Bildungsstandards?	<ul style="list-style-type: none"> • Im Vergleich zu anderen Reformbestrebungen der letzten Jahre (z.B. Schulleitungen, Schulaufsicht, Frühenglisch) • Folgen für Schülerinnen und Schüler • Folgen für Lehrpersonen (Was bemerkt die Lehrperson von Bildungsstandards im Unterricht?) • Folgen für Eltern • Welchen Nutzen haben Lehrpersonen? Welche Auswirkungen haben sie auf die Professionalität der Lehrpersonen? Inwiefern stören sie vielleicht auch? 	A B A A Q L
Welche Veränderungen von Leistungsmessung und Leistungsbeurteilung soll es aufgrund von Bildungsstandards geben?	<ul style="list-style-type: none"> • Differenzierte Funktion von Leistungsmessung • Wer soll welche Daten nutzen können? Rückmeldeformate 	A Q
Was bedeuten Bildungsstandards für die Leis-	<ul style="list-style-type: none"> • Ist das Ziel der Lehrpersonen, dass ihre Leistungsmessungen die gleiche Verteil- 	Q L

tungsbeurteilung und die Selektion?	<ul style="list-style-type: none"> • lung aufweisen wie Bildungsstandards? • Was bedeutet es wenn sich die Ergebnisse von Leistungsmessung und Bildungsstandards unterscheiden? • Wie kann Testkultur vermieden werden? 	<p>U</p> <p>B U</p>
-------------------------------------	--	-----------------------------------

Qualitätsentwicklung in den Schulen

Inwiefern hat Qualitätsentwicklung in den Schulen und im Unterricht mit Bildungsstandards zu tun?	<ul style="list-style-type: none"> • Welches Potenzial steckt in der Umsetzung von Bildungsstandards für die Qualitätsentwicklung an Schulen? 	A Q
Wie stark können Schulen, bzw. einzelne Lehrpersonen für die Leistungen der Schülerinnen und Schüler verantwortlich sein?	<ul style="list-style-type: none"> • Accountability, Angebots-Nutzen-Modell • Fend, adjustierte Daten, gerechte Adjustierung möglich? • Aufgabe der Schulleitung im Zusammenhang mit Bildungsstandards, MAB und Leistungsdaten • Fachstelle für Schulbeurteilung und Schuldaten? 	L Q
wer ist verantwortlich, auf die Leistungsrückmeldungen zu reagieren? Was passiert, wenn eine Schule, eine Lehrpersonen ungenügende Leistungen erbringt ist?	<ul style="list-style-type: none"> • Gratifikation und Sanktion • Warum soll eine Schule besonders gut sein („sozialer, kriterialer Vergleich oder Zeitvergleich)? 	A Q

Unterstützung zur Umsetzung

Wo liegen die vordringlichsten Ansatzpunkte bei der Unterstützung der Implementation von Bildungsstandards in den Schulen?	<ul style="list-style-type: none"> • was braucht es, dass Bildungsstandards „gut“ umgesetzt werden können? • alignment: zeitlich, inhaltlich, Beziehungsebene, Kommunikation 	<p>L Q</p> <p>U</p> <p>A</p>
Aus der Forschung: Lehrpersonen wichtigste Akteure, wie kann man sie unterstützen, aufs Boot holen, was müssen sie verändern? Was brauchen sie?	<ul style="list-style-type: none"> • Lehrpersonen: WOLLEN – SOLLEN – KÖNNEN • Was bedeutet „Lehrpersonen sollen Bildungsstandards in ihren Unterricht einbauen? “ Wie gelingt es? • Brauchen Lehrpersonen besondere Kompetenzen, besondere Tools, welche? (Tools für Datenerhebung, Tools für Dateninterpretation, Tools für weitere Entwicklungen (Rückmeldedaten)) • Wer übernimmt diese Umsetzung auf Schulebene? Wer schafft die Akzeptanz, wie konkret? 	L
Wer kontrolliert die guten Standards und generiert gute Aufgaben und wertet aus?	<ul style="list-style-type: none"> • Wie sollen Bildungsstandards qualitativ hochstehend werden/bleiben und eingesetzt werden? • Was kann die Bildungsforschung leisten oder eben nicht? 	<p>B</p> <p>A</p>
Ist es machbar?	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Zeitliche und personelle Ressourcen sind entscheidend</i> 	A

Welches ist der “best case”? Welches ist der “worst case”?	<ul style="list-style-type: none"> • Nebenwirkungen 	
--	--	--

Legende: B = Bildungsstandards, L = Lehrpersonen, U = guter Unterricht, Q = Qualitätssicherung und -entwicklung, A = Alignment

Anhang 2:

Vorgehensschritt axiales Kodieren

(Vgl. Kapitel 13.5.2)

Tabelle A2: Beschreibung des Konzepts mittels Kodierparadigma am Beispiel der Unterstützung

	<i>Bedingungen</i>	<i>Strategien</i>	<i>Konsequenzen</i>
Amstutz	nicht direkt involviert	Auslegeordnung Umsetzung Bildungsstandards	notwendige Koordination zwischen Ebenen und Akteuren, Politik als Anknüpfungspunkt, Information ist wichtig
Bühler	direkt und zentral involviert auf nationaler Ebene	Betonung der Subsidiarität	work in progress, Systemebene kann das Vorgehen in den Kantonen nicht determinieren
Degen	direkt involviert bei der Umsetzung im eigenen Kanton	gegen eine Vermessung des Menschen aber für eine höhere Verpflichtung an das Grundangebot für alle	Bildungsstandards nur für Systemmonitoring verwenden
Egli	direkt involviert bei der Umsetzung im eigenen Kanton	Bildungsstandards ermöglichen Transparenz, sie sind das notwendige Mittel zum Testen	notwendige Unterscheidung der Funktionen von Tests, Lehrpersonen wollen sich verbessern, sie werden sich daran gewöhnen, Information ist wichtig
Huber	vertritt die Lehrpersonen	längst fällige Einschränkung der bisher unzureichenden Vorgaben durch den Lehrplan, Systemebene wird in die Pflicht genommen	Für Lehrpersonen verständliche, nutzbare und klare Vorgaben, informieren, wenn etwas vorliegt

Anhang 3:

Visualisierung der personenbezogene Kodierung (Heuristik)

(Vgl. Kapitel 15.5)



Abbildung A3: Personenbezogene Kodierung visualisiert (Heuristik)