

Fend, Helmut

Beste Bildungspolitik oder bester Kontext für Lernen? Über die Verantwortung von Bildungspolitik für pädagogische Wirkungen

Trends in Bildung international (2003) 6, S. 1-11



Quellenangabe/ Reference:

Fend, Helmut: Beste Bildungspolitik oder bester Kontext für Lernen? Über die Verantwortung von Bildungspolitik für pädagogische Wirkungen - In: Trends in Bildung international (2003) 6, S. 1-11 - URN: urn:nbn:de:0111-opus-51015 - DOI: 10.25656/01:5101

<https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0111-opus-51015>

<https://doi.org/10.25656/01:5101>

Nutzungsbedingungen

Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Die Nutzung stellt keine Übertragung des Eigentumsrechts an diesem Dokument dar und gilt vorbehaltlich der folgenden Einschränkungen: Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use

We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document.

This document is solely intended for your personal, non-commercial use. Use of this document does not include any transfer of property rights and it is conditional to the following limitations: All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Kontakt / Contact:

peDOCS
DIPF | Leibniz-Institut für Bildungsforschung und Bildungsinformation
Informationszentrum (IZ) Bildung
E-Mail: pedocs@dipf.de
Internet: www.pedocs.de

Mitglied der


Leibniz-Gemeinschaft

Beste Bildungspolitik oder bester Kontext für Lernen? Über die Verantwortung von Bildungspolitik für pädagogische Wirkungen

Helmut Fend

Die beträchtlichen Unterschiede in den Schulleistungen verschiedener Länder, die die PISA-Studien eindrucksvoll gezeigt haben, provozieren die Frage nach den Ursachen. Vor allem Länder, die schlecht abgeschnitten haben, stehen in einer beträchtlichen Rechtfertigungsnot. Was liegt näher als zu fragen, wie es die guten Länder machen. Also, hinfahren und anschauen. Oder: Einladen und beschreiben lassen. Doch wir wissen nicht erst seit der Erkenntnistheorie von Kant, daß dies nicht so einfach ist: Anschauung ohne Begriffe ist blind, Begriffe ohne Anschauung sind leer.

Die sozialwissenschaftliche Suche nach Ursachen würde auf empirischer Basis zu einem Dornen reichen Weg führen, Varianzanteile verschiedener Faktoren für die Aufklärung von Leistungsunterschieden zwischen Ländern zu suchen. Dies scheint angesichts der relativ kleinen Zahl von Ländern und der grossen Anzahl potentiell bedeutsamer Faktoren hoffnungslos zu sein. Die vielen beteiligten Faktoren kommen ja offensichtlich in so unterschiedlichen Kombinationen vor, daß die Wirkung des einen Faktors durch die Bedeutung eines anderen kompensiert oder verstärkt, werden kann. In der Summe könnten solche Analysen zum Eindruck führen, dass für unterschiedliche Ergebnisse niemand verantwortlich ist, da die

- Anzahl der nicht entflechtbaren Wirkungsgrößen unüberschaubar gross ist,
- die entscheidenden Faktoren nicht eindeutig identifiziert werden können und die
- klar wirkungsmächtigen Einflußquellen in schulexternen Kontextfaktoren wie wirtschaftlicher Potenz eines Landes und kulturellem Niveau des Elternhauses zu suchen sind.

Aus diesem Dilemma gibt es einen theoretischen und einen empirischen Ausweg. Der theoretische besteht darin, das Bildungswesen als Handlungseinheit zu konzipieren, es als einen kollektiven Akteur zu beschreiben. Wenn dies gelingt, dann könnte auch die Ursachenfrage eine handlungstheoretische Wende bekommen, das Bildungswesen würde wieder in die Hände der Akteure zurückgegeben werden, die es unterschiedlich produktiv gestalten können.

Die theoretische Grundlage zur Identifizierung nationaler Verantwortung für das Bildungswesen

Jenseits der wechselnden Anschuldigungen in der öffentlichen Diskussion werden nämlich folgende Ursachenkomplexe bei Ländervergleichen in den Vordergrund gerückt.

1. Länderunterschiede sind das Ergebnis nationaler Kontexte, die aus der *historisch und politisch zu erklärenden Sondersituation jedes Landes* resultieren. Für Finnland ist dies die Situation eines flächenmäßig großen, von der Einwohnerzahl her aber kleinen Landes in einer schwierigen Randposition Europas. Historische Ereignisse haben dieses Land nur aufgrund eines großen inneren Zusammenhaltes überlebensfähig gemacht. Sie verlangten von der Bevölkerung immer eine außerordentliche Binnenkohäsion. Sie wird durch das Bildungswesen mitgetragen, das auf diesem Wege auch eine große nationale Bedeutung erfährt.

2. Mit der jeweiligen politischen Sondersituation hängt auch eine *kulturelle Tradition* zusammen, in der der Stellenwert von Lernen und Bildung zum Ausdruck kommt. Sie ist in die jeweiligen Werte, Deutungssysteme, Umgangsformen und Praktiken einer Nation eingelassen und führt zu einer nationenspezifischen Praxis des Schulebens. Im Bildungswesen kommt sie darin zum Ausdruck, daß größere oder geringere Anstrengungen im Umkreis des Lernens

selbstverständlich sind und eine ausgeprägte oder eher geringe Sorge um jedes Kind zur kulturellen Hintergrundsbeleuchtung des Lernens gehören.

An historischen Beispielen läßt sich diese kulturell unterschiedliche Wertung illustrieren. So waren im 17. und 18. Jahrhundert in protestantischen Ländern die Alphabetisierungsraten deutlich höher als in katholischen Gebieten. Bekanntlich spielte der selbständige Zugang zur Bibel über die eigene Lektüre im Protestantismus eine viel größere Rolle als im Katholizismus, der die über die Kirche zu vermittelnden Gnadenakte stärker betonte. Die unterschiedliche Wertung von Bildung auf religiösem Hintergrund war bekanntlich auch der Ausgangspunkt für Max Weber, um die wirtschaftliche Bedeutung der protestantischen Ethik herauszuarbeiten.

3. Die beiden obigen Punkte würden nahelegen unterschiedliche Schulleistungen durch *Kontextfaktoren* zu erklären, die ihren Ursprung außerhalb des Bildungswesens haben und durch Veränderungen des Bildungswesens auch nur sekundär veränderbar sind. *Ökonomische Kontextbedingungen*, indiziert durch Merkmale wie Anzahl von Migranten, Anzahl von Arbeitslosen, Bruttosozialprodukt und wirtschaftlicher Wohlstand einer Region oder eines Landes müßten den Kranz von *nationenspezifischen Kontextfaktoren* komplettieren (Baumert et al., 2002).

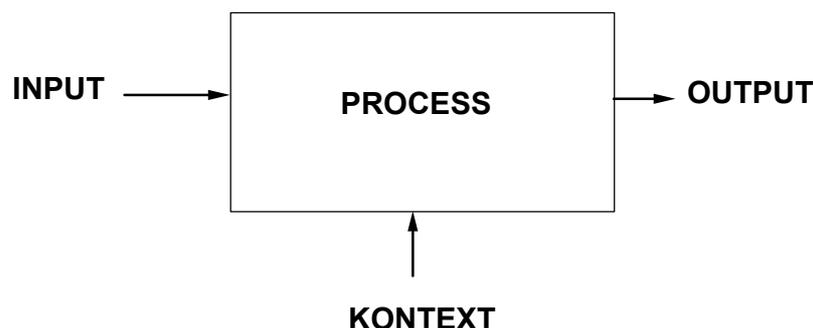
Die Bildungspolitik kann sich mit solchen Erklärungsansätzen allein nicht zufrieden geben. Sie wird ja im politischen Prozeß von der Öffentlichkeit gefragt, was sie zu tun gedenkt, wo sie die Verantwortung für problematische Leistungen trägt und welche sie neu wahrzunehmen gedenkt. Eine solche Haltung unterstellt, daß die Ergebnisse von Bildungssystemen durch das Bildungswesen selbst beeinflußbar sind und daß dieses Bildungswesen durch Bildungspolitik steuerbar ist. In nicht nur metaphorischem Sinne wird davon ausgegangen, daß Bildungssysteme Akteure sind, die in adäquater Weise handeln müssen, um die erwünschten Ergebnisse zu erzielen.

Diese Denkweise ist uns unmittelbar vertraut. Die Frage, die sich stellt, ist die, ob sie in den wissenschaftlichen Modellen, die Bildungssysteme beschreiben, auch abgebildet wird. Wie sieht dies z.B. in einem der bekanntesten Modelle, dem in der OECD verwendeten, aus?

Die OECD-Modelle der Funktionsweise von Bildungssystemen (s. Abb. 1) unterstellen eine politische Verantwortbarkeit eher als dass sie sie systematisch explizieren. Immerhin, das Input-Process-Output-Modell, das in den Rahmen des gesellschaftlichen Kontextes gestellt wird, erlaubt die Unterscheidung zwischen Input-Faktoren, Prozess-Faktoren und Kontext-Faktoren. Denkbare nationale, kulturelle und ökonomische Kontextfaktoren sind oben bereits erwähnt worden. Zu den Input-Faktoren werden in der Regel vor allem Ressourcen gezählt, die dem Bildungswesen zur Verfügung gestellt werden. Die Prozeßfaktoren gruppieren Merkmale des Schulgeschehens und des Unterrichtsgeschehens wie Merkmale der Lehrer, Anzahl Unterrichtsstunden und Praktiken des Unterrichtens. Die Output-Faktoren sind in der Form von Abschlüssen, Übergängen, Leistungsprofilen und fachübergreifenden Wirkungen operationalisiert.

Abb. 1

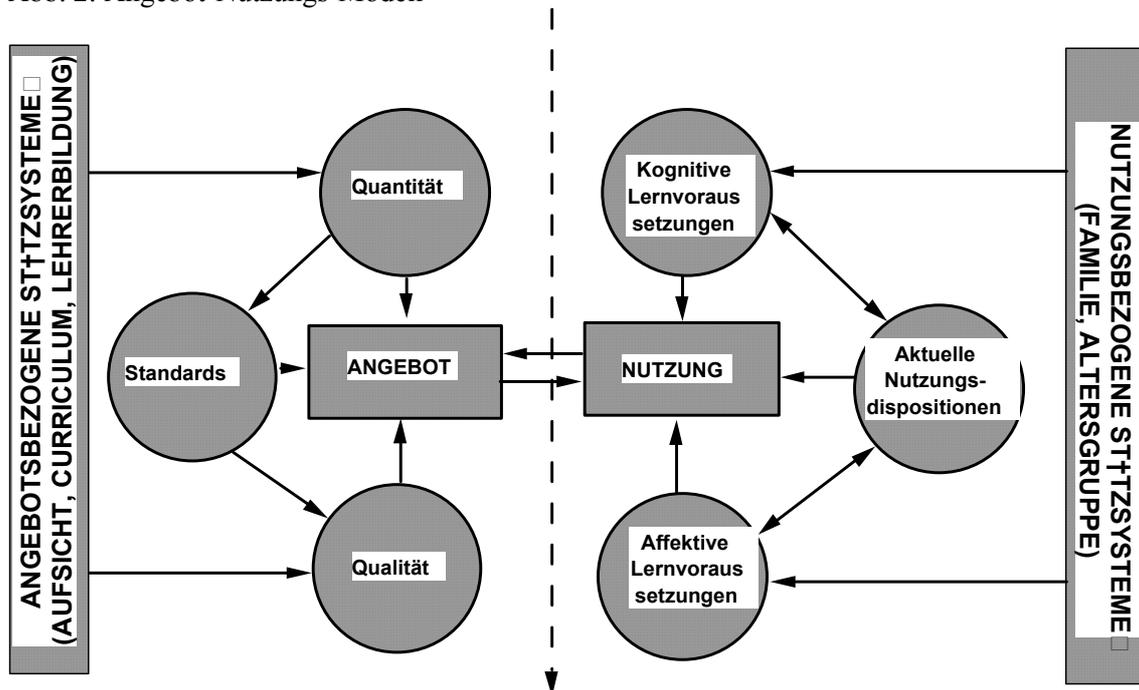
OECD-MODELL VON BESCHREIBUNGSBEREICHEN DES BILDUNGSWESENS



Die Rolle der Bildungspolitik konzentriert sich in diesem Modelldenken auf die Gestaltung der Input-Faktoren, meist gedacht als Veränderung der finanziellen Ressourcen, die dem Bildungswesen zur Verfügung gestellt werden. Daß sich Bildungspolitik darin nicht erschöpft oder erschöpfen lassen darf, zeigen die internationalen Studien, die einer ausschließlich quantitativ gedachten Ressourcenveränderung nur einen geringen Wirkungseffekt zuschreiben (s. z.B. Wößmann, 2001).

Die Potentiale der Bildungspolitik sind im obigen Modell der OECD somit nur unzureichend beschrieben. Ich bevorzuge ein handlungstheoretisches Konzept, in dem die Akteure und ihre Handlungschancen beschreibbar werden, um so den Stellenwert der Bildungspolitik zu präzisieren. In Bezug auf die Schulleistungsproduktion kommt dies in einem Angebot-Nutzungs-Modell zum Vorschein, das den Prozeß der Beschulung als ein in sich hoch strukturiertes Angebot konzipiert und von diesem den Nutzungsbereich klar abgrenzt (s. Abb. 2)

Abb. 2: Angebot-Nutzungs-Modell



Schulleistungen sind in diesem Rahmen das Ergebnis von Qualität und Quantität des Angebotes. Allerdings kommt die Nutzungsseite dazu. Da das Angebot nicht schlicht aufgezwungen oder mechanisch eingeflößt werden kann, bestimmen die Nutzungsfaktoren mit, insbesondere kognitive Lernvoraussetzungen und Motivation, welcher „Ertrag“ letztlich im Bildungswesen erzielt wird.

Aber auch dieses Modell bedarf der Erweiterung, um bildungspolitisch ausreichend präzise zu sein. Bei der Gestaltung des Angebotes sind Akteure beteiligt, die auf mehreren Ebenen tätig sind und deren Handlungen durch normative Zusammenhänge, sprich durch Gesetze und Regelungen miteinander verbunden sind. Einen solchen Akteur, der eine Handlungsintention verfolgt, diese aber nur durch das normativ regulierte Zusammenwirken mehrerer realer Akteure realisieren kann, nenne ich einen kollektiven Akteur. An der Spitze dieses kollektiven Akteurs stehen benennbare Personen, die durch benennbare Verfahren Kompetenzen der Regulierung des Bildungswesens haben. Die Chancen der Umsetzung seiner Intentionen sind auf mehreren Ebenen reguliert, auf der der einzelner Schulen, derjenigen der einzelnen Lehrer und schließlich auf der Ebene des Nutzungsverhaltens von Schülern.

Ein solches theoretisches Modell erlaubt es, das Bildungswesen als handlungsverantwortlichen Gestalter und damit „Verursacher“ von Leistungsprofilen zu beschreiben. Gleichzeitig wird die Frage relevant, welche besondere Gestalt das Bildungswesen als kollektiver Akteur hat und ob

auf diese besondere Gestalt auch Leistungsunterschiede zwischen verschiedenen Bildungssystemen zurückzuführen sind.

Verfolgt man diese Frage konsequent, dann führt sie zur Suche nach den Besonderheiten des kollektiven Akteurs in verschiedenen Ländern.

Ich möchte im Folgenden deutlich machen, daß man diese Besonderheiten nur durch die historische Rekonstruktion und durch den Vergleich verschiedener Bildungssysteme entdecken kann.

Historisch entstandene Besonderheiten der deutschsprachigen Bildungssysteme

Die *historisch entstandenen Merkmale des Bildungswesens* als kollektivem Akteur geben sowohl die Chancen und Probleme als auch die Rahmenbedingungen für Gestaltungsprozesse des Bildungswesens in der Gegenwart vor. In etwas gewagter Verkürzung könnte man resümieren, dass die gegenwärtige Bildungsdiskussion eine Abarbeitung der Strukturchancen und Strukturprobleme des Bildungswesens repräsentiert, die im 19. Jahrhundert entstanden und im 20. Jahrhundert systematisch ausgestaltet worden sind.

Im 19. Jahrhundert ist das Bildungswesen als ein Kernbereich der sich damals entwickelnden staatlichen Strukturen geschaffen worden. Es wurde immer differenzierter zu einem staatlich getragenen Instrumentarium der Schulung des Nachwuchses. Die Geschichte der deutschsprachigen Bildungssysteme hat auf der Makroebene eine Konfiguration des kollektiven Akteurs hervorgebracht, die so zusammengefaßt werden kann:

Überwiegend staatliche Trägerschaft und staatliche Detailplanung - Verfahrensorientierung als Rechtsgrundlage,
Einbau des Bildungswesens in die staatliche Bürokratie - Lehrer als Letztinstanz der Auftrags Erfüllung,
Orientierung der Lehrerschaft an den Erwartungen der Institution mit entsprechender starker Position,
Systembildung im Sinne einer zunehmenden Verrechtlichung der Zugangsbedingungen, der Angebotsmerkmale und der Berechtigungen,
streng hierarchische Kontrolle der Zielvorgaben, der Programmsteuerung über Inhalte, Prüfungsanforderungen und Ressourcenzuteilung,
Universale Bindung von Bildungsgängen an Leistungskriterien,
Entwicklung eines flächendeckenden Versorgungssystems mit dem Anspruch der qualitativen Gleichversorgung,
Terminale Systeme: Interne Leistungskontrolle als Grundlage für Berechtigungen zum Besuch weiterführender Institutionen,
Interne Regulierung von Aufsicht und Qualitätskontrolle.

Das Kernmerkmal der deutschsprachigen Konfigurationen ist damit zweifellos, dass die Bildungssysteme in staatlicher Verantwortung stehen und ihre Träger in eine **hierarchisch gestaltete Beamtenstruktur** eingebunden sind. Das deutsche Bildungswesen ist eine Bürokratie im Sinne der klassischen Formulierung von Max Weber. Danach stehen Hierarchiestufen und Aufstiegskanäle, die intern selbstverwaltet werden, im Mittelpunkt. Alle Vorgänge gilt es rechtlich abzusichern, sie schriftlich zu dokumentieren und damit justiziabel zu machen. Diese Bildungssysteme sind vor allem verfahrensorientiert; das richtige Vorgehen steht im Vordergrund. Kennzeichnend ist dabei die hochgradige **Verrechtlichung** aller Vorgänge. Um die Akteure gegen Ansprüche und Widersprüche durch die Nutzer abzusichern, ist das Unterrichtsgeschehen hochgradig reguliert (wie z.B. Hausaufgaben zu geben sind, wie Prüfungen zu gestalten sind, wie zu benoten ist, wie Jahreszeugnisse zustande kommen).

Im Mittelpunkt dieser Verrechtlichung steht die Steuerung des Bildungswesens über Prüfungen. Im deutschsprachigen Raum hat sich dabei eine *terminale Struktur* herausgebildet. Gemeint ist damit, daß die abgebende Schule die Berechtigungen erteilt, in aufnehmende Bildungsgänge einzutreten. Wer die Matura bzw. das Abitur hat, der hat die Berechtigung zum Hochschul-

besuch. Ähnliche Schnittstellen gibt es auch zwischen der Grundstufe und der weiterführenden Stufe und am Ende der Pflichtschulzeit.

Die Festlegung der Standards an diesen Schnittstellen erfolgt – mit nicht unwesentlichen Varianten in einzelnen Ländern – in der Regel intern, im Rahmen der Schulklassen und der einzelnen Schulen. Das System ist damit hochgradig anfällig für den Verlust an Standardbewußtsein. Lehrer mit hohen Erwartungen geraten in der Verdacht der persönlichen Härte und in die Gefahr der Ausgrenzung im Kollegium. „Rational choice“, also eine nüchterne Abwägung von Nutzen und Kosten strenger Notengebung, würde auf der Lehrerebene nachgiebige, die Erwartungen der Schüler und Eltern einbeziehende Haltungen nahelegen.

Die deutschsprachigen Bildungssysteme – möglicherweise die kontinentalen insgesamt – zeichnen aber als Bürokratien Tugenden der Unbestechlichkeit und der Gleichbehandlung aus, bei allen damit verbundenen Problemen der mangelnden Flexibilität und der Tendenz zur Standardisierung.

Liegen in diesen Besonderheiten des Zusammenhandelns im Bildungswesen, also in den institutionellen Regularien die Ursachen für das suboptimale Abschneiden der deutschsprachigen Bildungssysteme?

Vor einer vorschnellen Antwort muß gewarnt werden, da nicht alle deutschsprachigen Länder mit ähnlichen Strukturmerkmalen gleich abgeschnitten haben. Zwischen der Schweiz, Deutschland und Österreich gab es doch beträchtliche Unterschiede, wenngleich sie nur in Ausnahmen im internationalen Spitzenfeld lagen. Die verschiedenen Leistungsprofile fordern aber auch dazu auf, die Unterschiede in den verschiedenen deutschsprachigen Ländern genauer zu betrachten. Einen Punkt möchte ich hier (etwas selektiv) besonders betonen.

Als ein Kernmerkmal des bürokratischen Charakters des Bildungswesens gilt der **geringe Grad öffentlicher Beteiligung an der Qualitätskontrolle**. Das deutsche Bildungswesen weist nur eine sehr dünne Fachaufsicht auf, kontrollierende Besuche der Lehrer erfolgen oft nur alle vier Jahre, meist gibt es nur eine anlaßbezogene Dienstaufsicht (und Dienstbeurteilung), also Besuche durch Fachaufsichtsbeamte bei Problemen und Beförderungen. Die Aufsicht ist zudem intern reguliert und die Ergebnisse werden nicht im Sinne von lehrprozessförderlichen Rückmeldungen behandelt. Auffallend für Deutschland ist damit die geschlossen interne Steuerung des Bildungswesens durch den Staat und seine Vertreter. Sie regulieren die Makrostrukturen und stellen intern Qualität und Erfolg fest. Die Öffentlichkeit ist daran nur indirekt, über die Wahl der regierenden Parteien, beteiligt. Wir finden also relativ geschlossene Regelkreise von Politik, Administration, Fachaufsicht und Durchführung von Unterricht durch Lehrende, die nur durch eine freiwillige Beteiligungskultur der Behörden demokratisch gestaltbar ist.

Gerade in diesem Bereich unterscheidet sich das Schweizer Bildungssystem wesentlich vom deutschen. Zwar erfolgt auch hier auf kantonaler Ebene eine Inputsteuerung in Bezug auf Lehrerbesoldung und sachliche Ressourcen. Auch die Steuerung durch Lehrpläne, Lektionentafeln und Lehrwerke ist kantonal verankert.

Ein fundamentaler Unterschied besteht jedoch in Bezug auf die Qualitätskontrolle des Lehrens. Die demokratische Kontrolle auf Gemeindeebene und Bezirksebene, die im Volksschulwesen etabliert ist, schließt das Bildungswesen dicht an Außenkontrollen an. Im Kanton Zürich werden Lehrer von der Laienaufsicht mindestens zweimal im Jahr besucht und – heute lohnwirksam – evaluiert. Bei den Gymnasien übernehmen schulspezifische Aufsichtskommissionen, die nicht rein schulintern besetzt sind, diese Aufgaben. Damit ist das Schweizer Bildungswesen stärker *öffentlich* orientiert und nicht ausschliesslich staatlich-administrativ. Der ausschließlich verwaltungsintern verlaufende Kreislauf von Erfolgs- und Problemrückmeldungen in verschiedenen deutschen Ländern ist hier durchbrochen durch eine starke Verantwortlichkeit der Lehrer gegenüber den „Kunden“ im Sinne einer immer präsenten Öffentlichkeit.

Die empirische Grundlage der Identifizierung nationaler Verantwortung für den Ertrag des Bildungswesens

Der theoretische Ansatz, Bildungssysteme als kollektive Akteure zu identifizieren, enthebt nicht der Notwendigkeit, Merkmale empirisch zu sichern, die seine unterschiedliche Effizienz bezeichnen helfen. Die Schwierigkeiten, dies auf einer nationen- und schulvergleichenden Basis zu leisten sind aber enorm. So fällt dem Beobachter bei einem solchen Versuch sofort ins Auge, dass die gleichen institutionellen Merkmale in verschiedenen Ländern eine ganz unterschiedliche Bedeutung haben. In besonderem Maße trifft dies z.B. für die Organisation des Bildungswesens als Gesamtschulen zu. Sie hat im Rahmen des skandinavischen und des asiatischen Bildungswesen jeweils einen unterschiedlichen Stellenwert. Sie hätte es wiederum, würde sie im schweizerischen Bildungswesen unter Beibehaltung bestehender Rahmenbedingungen verankert. Dies ist einer der Gründe dafür, warum ein Erklärungsansatz in Probleme gerät, der auf die Bedeutung einer einzelnen Variable setzt. Der Erklärungsversuch der OECD selber hat ja sichtbar gemacht (Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, 2001, Anhang B1), daß die Erklärungsanteile von schulischen Merkmalen an Schulleistungen von Land zu Land sehr unterschiedlich sind.

Als Beleg dafür sei exemplarisch auf die in Tab. 1 enthaltenen Schulfaktoren verwiesen, die dort mit dem Kompetenzniveau in Lesen in Beziehung gesetzt sind. Dabei wird sichtbar, dass einzelne Faktoren im einen Land positiv, in einem anderen sogar negativ mit guten Leistungsniveaus zusammenhängen (s. z.B. die Lehrerautonomie). Der erste Auswertungsbericht der OECD, „Lernen für das Leben“, präsentiert damit eine breite, aber auch ungemein verwirrende Ergebnisstruktur, da in verschiedenen Ländern sehr unterschiedliche Faktoren von Bedeutung sind, sieht man von der bekannten durchschlagenden Bedeutung des soziokulturellen Hintergrundes des Elternhauses ab. In der Tab. 1 sind die Punktezuwächse in der Lesekompetenz aufgeführt, die durch eine Verbesserung der bezeichneten Prädiktoren um jeweils eine Standardabweichung erreicht wird. Sie sind jeweils bescheiden, aber an den sozioökonomischen Status des Elternhauses gebunden, der die Lesekompetenz um 67 Punkte anhebt, wenn er sich um eine Standardabweichung verbessert.

Tab. 1: Schulische Faktoren und ihr Einfluss auf die Lesekompetenz in verschiedenen Ländern. (Zuwachs an Kompetenzpunkten bei der Veränderung der Prädiktoren um eine Standardabweichung:

Länder	Schulklima	Arbeitshaltung und Stimmung der Lehrer	Lehrerautonomie	Schulautonomie	Schüler-Lehrerverhältnis	Schuldisziplin	Leistungsdruck
Australien	8	7	- 6	14	8	19	- 6
Kanada	4	0	2	8	18	10	- 3
Finnland	- 3	8	6	- 4	11	6	- 13
Deutschland	4	1	- 11	- 8	32	1	0
Schweiz	- 8	4	- 2	9	11	10	- 11
UK	17	5	- 2	1	19	15	- 8
Meta-Effekt	4	3	- 2	4	16	10	3

Schulklima sowie Arbeitshaltungen und Stimmung in der Lehrerschaft: Einschätzung des Engagements des Lehrkörpers durch Schulleiter, Lehrerautonomie und Schulautonomie: Summierung von Entscheidungsmöglichkeiten
 Schüler-Lehrerverhältnis, Schuldisziplin, Leistungsdruck: Einschätzung der Schüler

Angesichts der verwirrenden Unterschiedlichkeit der Bedeutung von Einzelfaktoren in verschiedenen Ländern möchte ich die Strategie vorschlagen, auf empirischer Ebene *Konfigura-*

tionen von Merkmalen erfolgreicher Länder in den Blick zu nehmen. Auf der Ebene der Empfehlung von Maßnahmen wird dies bedeuten, daß es auf *konsistente und komprehensive Gesamtkonfigurationen* der Reform ankommt.

Der internationale Vergleich zeigt sehr deutlich, daß *unterschiedliche* Konfigurationen zu einer herausragenden Produktivität des Bildungswesens führen können und die Suche nach der *einen, richtigen* und *besten* Konfiguration ein Irrweg wäre.

Ostasiatische Konfigurationen

Im internationalen Vergleich repräsentieren die asiatischen Länder Korea und Japan eine erste, hoch effiziente Konfiguration. In früheren Studien erwiesen sich Singapur, Taiwan und teilweise auch China als sehr ähnlich. Vergleiche von Helmke zwischen Nordvietnam und Bayern belegen ebenfalls eine deutliche Überlegenheit Südostasiens. Diese Konfiguration besteht einerseits aus streng regulierter Instruktion, wobei die Unterrichtsstunden häufig kollektiv von Lehrerkollegen vorbereitet werden. Die Unterrichtsführung ist autoritativ, das Schülerverhalten äusserst diszipliniert und gemeinschaftlich zu erreichende Lernziele stehen im Mittelpunkt. Daneben gibt es ein strenges, extern administriertes Prüfungssystem, das die Besten in meist simultanen Abschlussprüfungen eruiert. Auf Schülerseite ist damit ein hoher Leistungsdruck und ein hoher außerschulischer Lernaufwand, häufig in eigenen Zusatzschulen, verbunden, gekoppelt mit einem emotional sehr belastenden Hinarbeiten auf die lebensentscheidenden Abschlussprüfungen. Die intensive, kulturell getragene familiäre Unterstützung durch Unterricht außerhalb des Bildungswesens ist ein wesentlicher Bestandteil dieser Konfiguration. Bildung hat in diesen Gesellschaften und Kulturen zudem einen herausragenden Stellenwert.

Skandinavische Konfigurationen

Eine zweite Konfiguration repräsentieren die skandinavischen Ländern, insbesondere Finnland und Schweden. Diese Länder haben zwar ähnlich wie die asiatischen eine gesamtschulähnliche Organisation bis zum 8. oder 9. Schuljahr, sie unterscheiden sich jedoch von der pädagogischen Kultur und von der Leistungsüberprüfung her grundlegend von der asiatischen Kultur. Die Kinder werden relativ spät in eine genau fixierte Leistungsrangfolge gebracht und das Erreichen von Grundkompetenzen steht bei allen Schülern über viele Jahre im Vordergrund. Schulen sind im hohen Masse förderungsorientiert und stark kommunal verankert. Durch die enge Zusammenarbeit zwischen Elternhaus und Schule, die häufig in Zusammenarbeitsverträgen festgehalten wird, tritt das Anliegen in der Vordergrund, möglichst viele Schüler möglichst lange gemeinsam zu unterrichten und insbesondere am Anfang ihrer Schulkarriere motivational optimal zu unterstützen und niemanden zurückzulassen. Der Lehrer ist weniger leistungsorientierter Belehrer als Coach für die optimale Entwicklung des Kindes.

Die große Freiheit, die einzelne Schulen in dieser Konfiguration haben, wird abgesichert durch vergleichende Tests (insbesondere im Umfeld von Helsinki) und durch Aufnahmeverfahren der anschließenden Bildungswege. Sie sind damit keine terminalen Systeme sonder Intake-Systeme.

„Commonwealth Konfigurationen“

Unübersehbar aufgeholt haben einige englischsprachige Länder, vor allem Kanada, Australien, Neuseeland und nicht zuletzt England selber. Hier sehe ich vor allem Entwicklungen, die eine neue Kombination von externem Monitoring über schulübergreifende Tests und intensiven Förderungsprogrammen repräsentieren, insbesondere im Bereich der Frühförderung und der Grundstufe des Bildungswesens. Die Tests dienen dabei als Qualitätssicherungsinstrumente und intern der Standardbildung in bezug auf das Niveau, das innerhalb einzelner Schulen zu erreichten ist. Diese „Policies“ werden ergänzt durch große Investitionen in die Betreuung von Kindern auf ihren ersten Schritten im Bildungswesen. Dazu werden die Gruppengrößen klein gehalten, die Lehrer speziell geschult und die Lernprogramme zeitlich ausgedehnt. Gerade in diesen frühen Lernphasen wird zudem die Elternarbeit in den Mittelpunkt gestellt.

Erfolgreiche kontinentale Konfigurationen

Eine vierte Konfiguration repräsentieren die relativ erfolgreichen Länder der Bundesrepublik Deutschlands, Österreichs und verschiedene Kantone der Schweiz. Die historische Entwicklung der Bildungssysteme in diesen drei Ländern führte zu einer Konstruktion des Bildungswesens, in der auf allen Schulstufen über selektive Leistungsbewertung Schulwege vorgezeichnet werden. Die einzelnen Ausbildungswege sind von der Grundschule bis zur Hochschule genau aufeinander abgestimmt und die Ausstattung der Schulen mit Personal- und Sachressourcen wird zentral gesteuert. Die Vergleichbarkeit aller Bildungswege wird durch stringente Lehrplanvorgaben mit darauf abgestimmten Prüfungssystemen sichergestellt. In den erfolgreichen deutschen Ländern werden zudem durch zentrale Prüfungen und Leistungsvorgaben Maßstäbe für zu erreichende Ziele gesetzt. Diese Standardisierung der Leistungen ist deshalb erforderlich, da mit ihnen folgenschwere Berechtigungen verbunden sind, also unterstellt werden muß, daß bestimmten Abschlüssen auch vergleichbare Leistungen entsprechen.

Neue Konfigurationen in den kontinentalen Bildungssystemen

Die gegenwärtigen Diskurse zur Neugestaltung der Bildungssysteme sind in meinen Augen Indizien für eine Sattelzeit der Chance, langfristig wirkende architektonische Veränderungen im Bildungswesen einzuleiten.

Moderne Betriebspsychologen (s. z.B. Franz in „Frankfurter Rundschau“, Seite 17, vom 13. Dez. 2001) sehen in der derzeitigen Gestalt des Bildungssystems längst ein Produkt des 19. Jahrhunderts, das mit neueren Erkenntnissen einer optimalen Betriebsführung nicht mehr übereinstimmt. Das bestehende Bildungswesen wird als hochgradig bürokratisiert und reguliert gesehen. Die moderne Managementtheorie spricht von den Nachteilen der extremen fachlichen Differenzierung, die in betriebswirtschaftlichen Überlegungen längst durch eine eher ganzheitliche Orientierung, durch Verantwortungszuweisung in kleineren Einheiten und durch die Etablierung der Verantwortung für das Gesamtprodukt ersetzt ist. Schliesslich wird das bestehende Bildungssystem als hochgradig zentralisiert wahrgenommen, als eine von der Spitze aus durch Ämter und Verfahren regulierte Bürokratie. Dabei stünden nicht Kompetenz, Verantwortung und Führungsfähigkeit im Mittelpunkt, sondern parteipolitische Zielsetzungen. Schliesslich bestünden an der Basis wenig Leistungsanreize für gute Lehrerleistungen und gute Lernleistungen der Schüler. Es gebe weder eine vernünftige Qualitätskontrolle noch eine leistungsbezogene Beurteilung. Die Einschätzung der Lehrerkompetenz erfolge über eine sporadische und willkürliche Beurteilung durch eine Schulaufsicht. Die Bezahlung innerhalb der staatlichen Bürokratie richte sich nach Ausbildungsabschluss und nicht nach der tatsächlichen Leistung. Schliesslich seien die Abschlüsse des bestehenden Bildungssystems noch an Qualifikationsprofilen und an sozialen Schichten orientiert, die längst nicht mehr die Bedeutung haben, welche ihnen im 19. Jahrhundert zugekommen sei. Das Bildungswesen sei danach immer noch zu stark an einem überholten Bildungsbürgertum orientiert, was sich in der übermässigen Betonung der gymnasialen Ausbildungsgänge, die auf das Abitur zielen, zum Ausdruck komme. Dagegen müsse man nach dieser Auffassung schulischen Erfolg weit weniger an dieser Schulform allein festmachen, sondern vielfältigere Profile für Ausbildungswege eröffnen, damit der Besuch der „niedereren“ Schulformen nicht zum blossen Absitzen der Schulpflicht wird. Besondere Leistungen der Lehrer für diese Schülergruppe in sozialen Brennpunkten müssten speziell belohnt werden.

Alle diese Punkte enthalten eine Kernaussage: Die Leistungsanreize für erfolgreiches Arbeiten seien sehr gering und sie seien nicht auf ein bestmögliches „Produkt“ im Sinne von Lernleistungen und somit auch nicht auf die bestmögliche Förderung jedes Schülers ausgerichtet.

Diese Einschätzung ist gewiss einseitig und an einem wenig differenzierten Begriff des Staates orientiert. Dennoch regt sie an, den historischen, oben allerdings abschätzig gemeinten Hinweis auf die Schule des 19. Jahrhunderts aufzugreifen und die Besonderheiten der bestehenden Konfigurationen herauszuarbeiten und von anderen Ländern zu lernen.

Abb. 3: Typologie unterschiedlicher Bildungssysteme

Altes Bildungssystem	Neues Bildungssystem
Bürokratisierung und reguliert	Aufgabenorientierte Vereinbarungen auf verschiedenen Ebenen
Hierarchisierung und Differenzierung der Verantwortung	Ganzheitlich, Verantwortung in kleinen Einheiten Verantwortung für das Gesamtprodukt
Zentralisiert Bürokratie geregelt nach Amt und Würde	Dezentralisiert Führung nach Kompetenz und überschaubare Verantwortung
Wenig Leistungsanreize für gute Lehrerleistung Keine vernünftige Qualitätskontrolle Willkürliche Beurteilung durch eine Schulaufsicht Besoldung nur nach Ausbildungsabschluß und nicht nach der tatsächlichen Leistung	Leistungsanreize für erfolgreichen Unterricht Erfolgsorientierte Belohnung
Orientiert an der Arbeitswelt des frühen 19. Jahrhunderts und an einem überholten Bildungsbürgertum	Orientierung an einem überschaubaren Kanon der kulturellen Herkunft und der Anforderungen moderner Existenzbedingungen
Einseitige Ausgabenpolitik für die höheren Bildungsgänge Vorschule, Grundschule, Ganztagschule vernachlässigt	Investitionen in die Frühförderung und die Integration von potentiellen Problemkarrieren
Einseitig auf Abitur ausgerichtet	Auf alle Sektoren der Bevölkerung und des Arbeitslebens ausgerichtet

In welche Richtungen sollte und könnte ein Umbau der Makrosteuerung des Bildungswesens gehen?

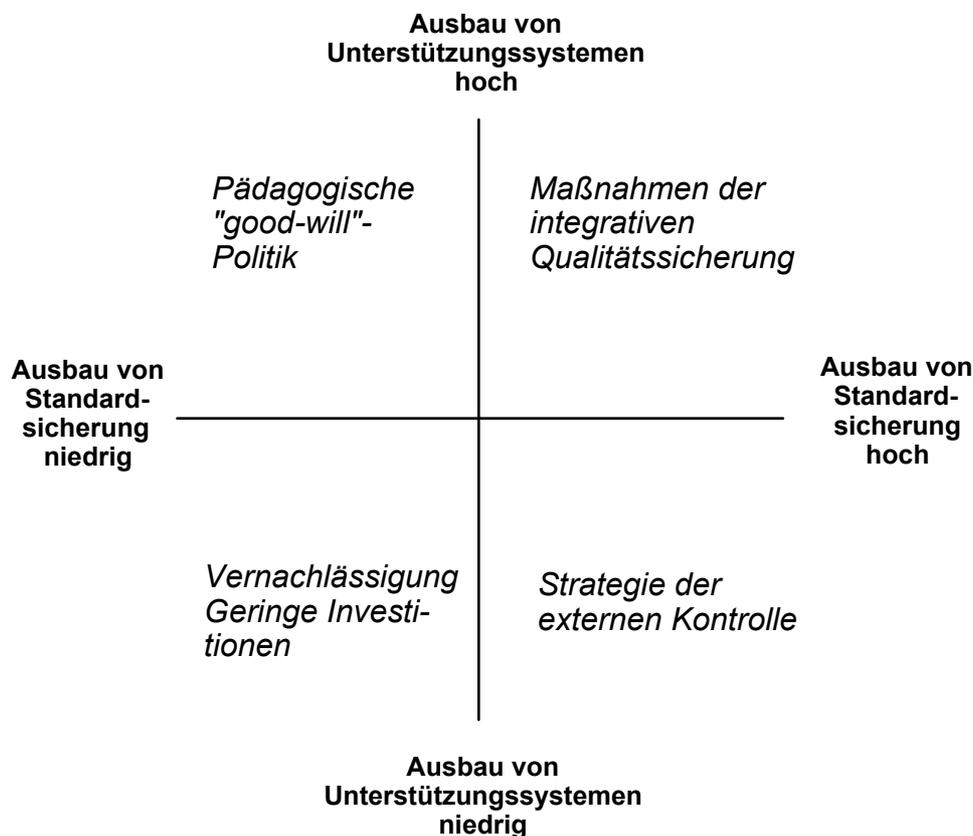
Solche Überlegungen müßte auch ins Auge fassen, was man nicht möchte, was an Qualität des in langen historischen Prozessen Gewachsenen bewahrt werden sollte. Dazu würde ich eine völlige Umstellung auf marktgesteuerte Angebote zählen. Auch eine forcierte einkommensgesteuerte Auswahloption aus dem öffentlichen Bildungswesen hielt ich für verhängnisvoll. Die artikulationsfähigsten Gruppen, die Druck zur Sicherung einer hohen Qualität ausüben können, sollten im öffentlichen Bildungswesen verbleiben. Ferner müßte man sicher stellen, daß eine befriedigende, flächendeckende Versorgung mit qualitativ hochstehenden Bildungsangeboten erhalten bleibt.

Im Kern müßte es in meinen Augen um eine Qualitätssteigerung und Qualitätssicherung des Bildungswesens als service public gehen. Dazu würde ich eine Doppelstrategie empfehlen. Auf der einen Flanke ging es darum, die Qualitätskontrolle mit verschiedenen Maßnahmen sicher zu stellen, Standards zu formulieren, Ziele zu vereinbaren und deren Einhaltung einzuüben. Schule darf kein evaluationsfreier Raum sein, und die Qualitätssicherung darf nicht allein intern durch die Interessierten erfolgen. Der Kanton Zürich ist hier aufgrund historischer Traditionen der demokratischen Regulierung und der öffentlichen Verantwortung sowie aufgrund neuer Entwicklungen in meinen Augen auf einem guten Weg. Er muss jedoch einen Parameter beachten, der auch in der Unternehmenskultur bedeutsam ist. Die Standardsicherung und Kontrolle findet dort ihre Grenze und wird dort kontraproduktiv, wo sie zu einer Reduktion der Motivation der Mitarbeiter führt und diese in minimalisierende Kosten-Nutzen-Kalkulationen treibt. Die Veränderung der Architektur wird also nicht nur Kontrolle bedeuten dürfen, sondern auch Entscheidungsautonomie und Anreizstrukturen für bestmögliches Handeln auf verschiedenen Gestaltungsebenen des Bildungswesens. Damit sind auch Verschiebungen von

Kompetenzen von der Makroebene auf die Mesoebene (Schulautonomie) und Neudefinitionen der Qualitätskriterien auf der Mikroebene des Unterrichtes (Lehr-Lern-Kulturen) erforderlich. Wie schließlich die Nutzungsebene zu gestalten und zu beeinflussen ist, muß ebenso mitgedacht werden. Gerade angesichts der überragenden Bedeutung, die dem kulturellen Hintergrund des Elternhauses zukommt, gilt es, die dortigen Ressourcen zu verbreitern und zu stärken. Es ginge nicht gut, würde nur der Druck auf die Lehrerschaft vergrößert, jener auf die Schüler und die in Verantwortung hinter ihnen stehenden aber ausser Acht gelassen.

Die Unterscheidung der verschiedenen Handlungsebenen erscheint mir sehr wichtig, da dadurch das Bildungswesen als kollektiver Akteur präziser beschreibbar ist. Auf allen diesen Ebenen kommt es sowohl auf die *Regeln des Zusammenhandelns* als auch auf die *Ressourcen* und die Investitionen in *Professionalität* an. Wir dürfen dabei auf keiner Ebene von einer einfachen Übertragung der übergeordneten Regelungen und Intentionen auf die darunter liegende Ebene ausgehen. Auf jeder Ebene sind nämlich Personen am Werk, die unter je eigenen Handlungsbedingungen die Erfüllung des schulischen Auftrags gestalten, was nicht zuletzt zu kontraproduktiven Reaktionen führen kann.

Abb. 4: Typologie von Reformmaßnahmen



Die zweite Flanke neben der Qualitätssicherung (s. Abb. 4) wird durch umfassende und jeweils zu spezifizierende Pakete von Unterstützungsmaßnahmen gesichert. Dazu zählen viele Einzelmaßnahmen und Entwicklungsprojekte, Handlungskompetenzen und Handlungsmittel, die die Umsetzung in qualitativ hochwertigen Unterricht begleiten. Sie reichen von der Allokation von Lernzeiten, zur Ausbildung von Lehrern und Schulleitern bis zur klugen Erstellung von Lehrplänen und Lehrbüchern. Der Kranz förderlicher Möglichkeiten ist bekannt, deren Integration in ein stimmiges Gesamtkonzept und ihre Finanzierung sind häufig die Hauptprobleme.

Dabei gibt es keine allgemeingültigen Rezepte, aber sehr viele Chancen, von anderen Ländern zu lernen. Dabei würde mich ein Lernpfad sehr interessieren, der die Wahrnehmungen verschiedener Länder akzentuiert, welches ihre besonderen, historisch und kulturell tief veranker-

ten Stärken sind und welche Schwachstellen sie in der Gestaltung des pädagogischen Sektors der Gesellschaft sehen. Dieses Verfahren würde sich auch für die eigene Kultur empfehlen, denn auch hier lassen sich besondere Stärken und Schwächen identifizieren. Eine Neugestaltung des Bildungswesens könnte dann an den Stärken ansetzen und sie für neue historisch-gesellschaftliche Umstände produktiv verändern. In einem letzten Schritt ginge es darum herauszufinden, wie in verschiedenen Bildungssystemen die bekannten Aufgaben optimalen Unterrichts und optimaler Schulgestaltung bewältigt werden.

Literatur

- Baumert, J., Artelt, C., Klieme, E., Neubrand, M., Prenzel, M., Schiefele, U., Schneider, W., Tillmann, K. J., & Weiß, M. (2002). *PISA 2000 - Die Länder der Bundesrepublik Deutschland im Vergleich*. Opladen: Leske + Budrich.
- Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung. (2001). *Lernen für das Leben. Ergebnisse der internationalen Schulleistungsstudie 2000*. Paris: OECD.
- Wößmann, L. (2001). New evidence on the missing resource-performance link in education. Unpublished manuscript, Kiel.