

Berner, Esther; Oelkers, Jürgen; Reusser, Kurt

Implementationen von Bildungsstandards: Bedingungen des Gelingens (und Scheiterns) aus internationaler Sicht

Klieme, Eckhard [Hrsg.]; Tippelt, Rudolf [Hrsg.]: Qualitätssicherung im Bildungswesen. Weinheim u.a. : Beltz 2008, S. 210-226. - (Zeitschrift für Pädagogik, Beiheft; 53)

urn:nbn:de:0111-opus-72781



in Kooperation mit / in cooperation with:

BELTZ JUVENTA

<http://www.juventa.de>

Nutzungsbedingungen / conditions of use

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.

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.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

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

Kontakt / Contact:

peDOCS
Deutsches Institut für Internationale Pädagogische Forschung (DIPF)
Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft
Informationszentrum (IZ) Bildung
Schloßstr. 29, D-60486 Frankfurt am Main
E-Mail: pedocs@dipf.de
Internet: www.pedocs.de

Zeitschrift für Pädagogik · 53. Beiheft

Qualitätssicherung im Bildungswesen

Eine aktuelle Zwischenbilanz

Herausgegeben von
Eckhard Klieme und Rudolf Tippelt

Beltz Verlag · Weinheim und Basel

Die in der Zeitschrift veröffentlichten Beiträge sind urheberrechtlich geschützt. Alle Rechte, insbesondere das der Übersetzung in fremde Sprachen, vorbehalten. Kein Teil dieser Zeitschrift darf ohne schriftliche Genehmigung des Verlages in irgendeiner Form – durch Fotokopie, Mikrofilm oder ein anderes Verfahren – reproduziert oder in eine von Maschinen, insbesondere Datenverarbeitungsanlagen, verwendbare Sprache übertragen werden. Auch die Rechte der Wiedergabe durch Vortrag, Funk- und Fernsehsendung, im Magnettonverfahren oder auf ähnlichem Wege bleiben vorbehalten. Fotokopien für den persönlichen oder sonstigen eigenen Gebrauch dürfen nur von einzelnen Beiträgen oder Teilen daraus als Einzelkopie hergestellt werden. Jede im Bereich eines gewerblichen Unternehmens hergestellte oder genutzte Kopie dient gewerblichen Zwecken gem. § 54 (2) UrhG und verpflichtet zur Gebührenzahlung an die VG Wort, Abteilung Wissenschaft, Goethestr. 49, 80336 München, bei der die einzelnen Zahlungsmodalitäten zu erfragen sind.

©2008 Beltz Verlag · Weinheim und Basel
Herstellung: Klaus Kaltenberg
Gesamtherstellung: Druckhaus »Thomas Müntzer«, Bad Langensalza
Printed in Germany
ISSN 0514-2717
Bestell-Nr. 41154

Inhaltsverzeichnis

<i>Eckhard Klieme/Rudolf Tippelt</i> Qualitätssicherung im Bildungswesen. Eine aktuelle Zwischenbilanz	7
Bereiche	
<i>Wolfgang Tietze</i> Qualitätssicherung im Elementarbereich	16
<i>Hartmut Ditton</i> Qualitätssicherung in Schulen	36
<i>Olaf Köller</i> Bildungsstandards in einem Gesamtsystem der Qualitätssicherung im allgemeinbildenden Schulsystem Deutschlands	59
<i>Thomas Olk/Karsten Speck</i> Qualität und Qualitätsentwicklung in der Sozialpädagogik	76
<i>Philipp Gonon</i> Qualitätssicherung in der beruflichen Bildung. Eine Bilanz	96
<i>Klaus Meisel</i> Qualitätsmanagement und Qualitätsentwicklung in der Weiterbildung	108
<i>Lutz von Rosenstiel</i> Qualitätssicherung in der betrieblichen Weiterbildung	122
<i>Andrä Wolter/Christian Kerst</i> Akkreditierung als Verfahren der Qualitätssicherung von Studiengängen in Deutschland. Eine Policy-orientierte Analyse	135
<i>Bernhard Schmidt</i> Qualität der Lehre an Hochschulen	156
<i>Rudolf Tippelt</i> Qualitätsstandards und Forschungsevaluationen in der Erziehungswissenschaft	171

Implementierung von Qualitätssicherung

Helmut Fend

Dimensionen von Qualität im Bildungswesen. Von Produktindikatoren zu
Prozessindikatoren am Beispiel der Schule 190

Esther Berner/Jürgen Oelkers/Kurt Reusser

Implementation von Bildungsstandards: Bedingungen des Gelingens
(und Scheiterns) aus internationaler Sicht 210

Esther Berner/Jürgen Oelkers/Kurt Reusser

Implementation von Bildungsstandards

Bedingungen des Gelingens (und Scheiterns) aus internationaler Sicht

1. Kontext und Ansprüche des Projekts ‚Bildungsstandards‘

Im Anschluss an die fortgeschrittenen Entwicklungsarbeiten steht die Implementation von Bildungsstandards momentan ganz oben auf den bildungspolitischen Agenden der Länder Deutschland, Schweiz und Österreich. Zentrale Bedeutung kommt Bildungsstandards als fachbezogene Leistungsstandards im Rahmen eines neuen, ergebnisorientierten Paradigmas der Bildungssteuerung und Qualitätssicherung zu, das u.a. auf dem Hintergrund von Resultaten in internationalen Schulleistungsstudien in den Blickpunkt getreten ist. In politischen Verlautbarungen und konzeptionellen Papieren mangelt es seither nicht an Hinweisen darauf, dass erfolgreiche TIMSS- und PISA-Länder in Skandinavien oder im angelsächsischen Raum ihre Anstrengungen zur Systemsteuerung seit längerem auf eine Ergebnisorientierung umgestellt hätten.

Mit der Umsetzung von Bildungsstandards im deutschsprachigen Raum verbinden sich zugleich Hoffnungen auf die Einlösung von Reformbestrebungen, die seit den 90er Jahren vermehrt die schulpädagogischen und -politischen Diskussionen bestimmt haben. Insofern lässt sich sagen, dass das Konzept der Bildungsstandards in bereits vorangehenden und aktuellen Problemwahrnehmungen und Entwicklungstendenzen einen geeigneten Boden fand; auf diesem Hintergrund erscheint die Implementation von Standards sinnvoll oder gar notwendig. Bildungsstandards bilden so etwa unter dem Vorzeichen der Rechenschaftslegung ein Komplement zu den schon länger bestehenden Absichten, den Einzelschulen mehr Eigenständigkeit zu gewähren. Bildungsstandards wollen aber auch Lösungen anbieten in der Lehrplandebatte (Problem der Überfrachtung, Lehrzielkonfusion bei erwiesenermaßen geringer Steuerungswirkung) oder hinsichtlich einer wahrgenommenen Ungerechtigkeit und Krise in der Zertifizierung von Schulabschlüssen (Fehlen eines Bezugssystems für Schulnoten, schwindende Akzeptanz des Wertes der von Schulen vergebenen Noten und Abschlüsse). Fragen der Kosteneffizienz im internationalen Vergleich verlangen nach Kriterien der Messung des Outputs, ebenso der Vergleich der durch ein System erbrachten Bildungsleistungen angesichts von Herausforderungen, wie sie mit einer sich rasch wandelnden ‚Wissensgesellschaft‘ oder dem internationalen Wettbewerb unter Bedingungen der ‚Globalisierung‘ verknüpft werden.

Bereits diese Auswahl an Ansprüchen verweist auf Spannungsfelder und Kollisionsgefahren angesichts unterschiedlicher Zielsetzungen des Projekts Bildungsstandards. Eine neuralgische Stelle liegt dabei offensichtlich dort, wo den Lehrpersonen und Schulleitungen ein Mehr an Autonomie angeboten und gleichzeitig vermehrt Verantwortung

für Ergebnisse zugewiesen und Rechenschaft abverlangt wird. Zudem wird erwartet, dass sich über die Setzung von Leistungsstandards sowie unter Bedingungen der Output-Orientierung und dezentralen Verlagerung von Verantwortung eine Diversifikation des schulischen Angebots einstellt, die den Schulen zugleich den Rahmen bietet, ihre Qualität auch auf der Unterrichtsebene in einer Weise zu verbessern, die sich dann auch noch an Standards messen und damit als Qualitätssteigerung ausweisen lässt. Soweit Erfolg an den Leistungen der Schüler/-innen gemessen wird, wird nicht nur auf die Verbesserung des durchschnittlichen Leistungsniveaus abgehoben, sondern auch auf die Verringerung soziokulturell vermittelter Leistungsvarianz.

Das sind hohe Erwartungen, und die Rede von der ‚neuen Output-Steuerung‘ birgt die Gefahr in sich, zu glauben, diese ohne großen Aufwand bezüglich des erforderlichen Inputs sowie der Investitionen in die Schaffung notwendiger Kontextbedingungen erfüllen zu können. Auch müssen etwa Trends in Richtung Deregulierung und Dezentralisierung unweigerlich an der Forderung, allen ein qualitativ möglichst gleich hoch stehendes Angebot zugänglich zu machen, ihre Grenzen erreichen. Im Rahmen solcher Ambivalenzen lässt sich zumindest das Ergebnis einer Untersuchung der curricularen Steuerungspolitik von neun verschiedenen Ländern/Bundesstaaten¹ deuten, die – im Sinn einer „repeating chain of action-reaction“ – gezeigt hat, dass „(...) a too strong movement towards decentralisation in the end results in a movement in the opposite direction (more top-down steering and control), and the other way around“ (Kuiper u.a. 2006, S. 76).

Wird die Implementation von Bildungsstandards nicht isoliert und lediglich technisch verstanden im Sinne der Diffusion eines neuen, abgrenzbaren Produktes an die vorgesehenen Nutzer/-innen, sondern befasst man sich damit im Kontext oben genannter Problem- und Entwicklungsfelder, zu deren Lösung bzw. Fortschritt sie beitragen sollen, so bedarf es einer integralen Betrachtungsweise; dabei kann die Analyse von Erfahrungen anderer Länder, die ähnliche Reformen bereits früher initiiert und umgesetzt haben, durchaus von Nutzen sein. Entsprechende Untersuchungen waren denn auch Bestandteil des inzwischen mit einer Publikation (vgl. Oelkers/Reusser 2008) abgeschlossenen Expertise-Projektes, das sich im Auftrag der Länder Deutschland, Luxemburg, Österreich und Schweiz mit der Frage der Einführung oder, besser, Umsetzung von Bildungsstandards beschäftigte. Einbezogen wurden die Entwicklungen in England, Schweden, den Niederlanden und den USA. Die Wahl fiel dabei auf jene europäischen Staaten, die mit Blick auf die international vergleichenden Leistungsstudien in den vergangenen beiden Jahrzehnten offenbar erfolgreiche Reformen der Bildungssteuerung und Qualitätssicherung sowie der Schulentwicklung umgesetzt haben. Dabei ist bemerkenswert, wie die jeweiligen Bestrebungen von recht unterschiedlichen Ausgangslagen und Voraussetzungen ausgehen, sich aber dennoch in ihren Grundtendenzen überschneiden. Gerade dies sollte es erlauben, trotz der selbstverständlichen Notwendigkeit, im Einzelnen die je spezifischen nationalen Kontexte zu berücksichtigen, sowohl einige

1 Es handelt sich um England, Belgien/Flandern, Finnland, Ungarn, Deutschland (Nordrhein-Westfalen, Schleswig-Holstein), die Niederlande, Portugal, Schweden, die USA/Kalifornien.

verallgemeinerbare Schlüsse zu ziehen wie auch spezifische Zusammenhänge einsehbar zu machen. Die USA sind dabei von besonderem Interesse, weil hier im Zuge standard-basierter systemischer Schulreformen eine große Zahl an Begleit- und Evaluationsstudien entstanden ist, die die Implementation auf den verschiedenen Ebenen des Systems untersuchen. Parallel dazu und gestützt auf entsprechende empirische Ergebnisse entwickelte sich ein Bereich wissenschaftlicher Theoriebildung, der sich dezidiert mit der Frage der Implementation von Innovationen im Kontext von Schulreformen und insbesondere der Umsetzung von Standards beschäftigt. Sämtliche Staaten können auf Reformen zurückblicken, die bereits mehrere Phasen der Entwicklung kennen, Auswirkungen gezeitigt haben sowie auch (unerwünschte) Nebenwirkungen, auf die zuweilen Korrekturmaßnahmen folgten.

Im Folgenden werden drei ausgewählte Problemaspekte der Implementation von Bildungsstandards erörtert. Mit der Frage nach der Bedeutung von *Kohärenz* bzw. (im Kontext dieses Beitrags synonym verwendet) *alignment* wird zuerst ein Systemaspekt angesprochen, der im Feld von Steuerungspolitiken, die auf Dezentralisierung und Deregulierung setzen, ganz besonders zum Tragen kommt. Ein zweites potentiell Konfliktfeld stellen unterschiedliche Ansprüche von *Politik* und *Profession* dar, die sich vor dem Hintergrund neuer Zuordnungen von Autonomie einerseits und Rechenschaftspflicht bezogen auf zentral vorgegebene Standards andererseits ergeben und besonders beim Thema ‚Assessment‘ zu Kontroversen führen. Und drittens und letztens geht es um die Bedeutung von Ressourcen bzw. *Kapazitäten (capacity)* gerade als Konsequenzen einer Output-Orientierung des Bildungssystems.

2. Die Frage der Kohärenz im Spannungsfeld zwischen zentraler Regulation und Dezentralisierung

Das Kriterium der Kohärenz lässt sich auf verschiedene Aspekte eines Bildungssystems sowie von Reformstrategien beziehen. In den USA und England, in Staaten also, in denen, ausgehend von unterschiedlichen Voraussetzungen, eine Verstärkung zentraler Steuerung stattgefunden hat bzw. angestrebt wird, wird die Kohärenz zwischen Systemkomponenten unter dem Begriff des *alignment* stark diskutiert. Umgekehrt, so die These, kann mangelnde Kohärenz unter Umständen dann als Problem hervortreten, wenn Aufgaben der Steuerung und Kontrolle im Sinne der Dezentralisierung nach unten bzw. außen delegiert werden, wie es exemplarisch in Schweden der Fall ist.

2.1 USA

Blickt man auf die USA, trifft man auf Zentralisierungstendenzen einerseits im Verhältnis von Einzelstaaten und Distrikten (z.B. Kalifornien), andererseits zeigen sich solche auch ausgehend von der Ebene des Bundes, indem dieser die Staaten und ihre Schulen mit der Gesetzgebung „No Child Left Behind“ (2001) für die Primar- und Sekundar-

schulen zunehmend einer Rechenschaftspflicht unterzieht. Die Forderung nach alignment steht in diesem Kontext in erster Linie für die gegenseitige inhaltliche und konzeptionelle Abstimmung zwischen ‚content standards‘ und ‚performance standards‘, den entsprechenden Assessments sowie verwendeten Unterrichtsmaterialien. An diese Elemente anzuschließen haben wiederum auch die Lehrerausbildung und Gelegenheiten zur Weiterbildung sowie Unterstützungsangebote. Übereinstimmung ist aber auch in der Vertikalen zwischen den unterschiedlichen Standards, Assessments und Accountability-Systemen gefordert, wie sie auf den verschiedenen Ebenen von Staat und Distrikt, aber auch auf bundesstaatlicher Ebene vorgegeben bzw. auf nationaler Ebene zumindest teilweise vorhanden sind. Handlungsbedarf zur Herstellung von Kohärenz ist dabei augenscheinlich gegeben, wie die Befunde einer Untersuchung von Porter (2002) nahelegen. Sie zeigten, dass das alignment von Assessments und Mathematik-Standards innerhalb mehrerer untersuchter Staaten zum Untersuchungszeitpunkt wenn, dann offenbar eher zufällig vorhanden und nicht stärker war als im Verhältnis zu den Standards der anderen Staaten oder zu den Standards des National Council of Teachers of Mathematics (NCTM) (vgl. National Council of Teachers of Mathematics 2000).²

Mit Blick auf die Frage der Kohärenz lässt sich eine zeitliche Dimension anfügen und zwar im Sinne der Forderung nach einer Kontinuität bezüglich politischer Prioritätensetzungen und Impulsgebung für schulische Reform- und Entwicklungsvorhaben. Diese Dimension spielt eine umso größere Rolle, als die Zeit, die die Umsetzung von Reformen im komplexen System- und Handlungsbereich von Schule und Unterricht beansprucht, häufig unterschätzt wird.

Im Zuge von Erfahrungen mit der Implementation von Standards und testbasierten Accountability-Systemen hat sich in den USA ein gewisser Vorrang des Kohärenzanspruchs durchgesetzt. Er lässt sich auf den Beginn der 90er Jahre zurückverfolgen und dort im Kontext der sogenannten *Standards-based Systemic Reform* ansiedeln. Dieser Ansatz ist als Reaktion auf vorangehende Versuche der Anhebung der nationalen Schülerleistungen und outcomes, v.a. mittels Formulierung anspruchsvoller Standards, zu verstehen. Daneben zielten die Maßnahmen der 80er Jahre insgesamt auf vermehrte staatliche Regulierung und zusätzliche Verordnungen; die Unterrichtszeiten wurden ausgedehnt und gleichzeitig die Lehrergehälter erhöht. Die pädagogische Fachöffentlichkeit begegnete dieser Strategie bald mit Kritik: Es handle sich dabei um eine einseitige Top-down-Politik, die lediglich zu einer „intensification of task“ (vgl. z.B. Covington 1996) im Bildungswesen führe. Gemeint ist damit, dass es sich bei den Umsetzungen um keine wirklichen Innovationen handle, vielmehr würde auf diese Weise lediglich immer mehr vom Gleichen gefordert, ohne dass damit die Schulorganisation oder der Unterricht der Lehrpersonen in irgendeiner Weise optimiert würden.

2 Eine andere Untersuchung (vgl. Blank/Porter/Smithson 2001) hat gezeigt, dass das alignment des Mathematikunterrichts von Schulen in sechs Staaten zum staatlichen Assessment geringer war als zum nationalen NAEP-Assessment (National Assessment of Educational Progress); das alignment des Unterrichts zu den Assessments der anderen Staaten war gleich hoch wie zum eigenen Assessment.

Der neue Ansatz der *Systemic School Reform*, maßgeblich mitinitiiert durch den gleichnamigen Artikel von Smith und O'Day (vgl. 1990), sieht demgegenüber vor, Top-down-Strategien mit Bottom-up-Initiativen zu verknüpfen, wobei dem *alignment* besondere Bedeutung zugemessen wird. Diese neue Perspektive unterscheidet sich nach Lusi „(...) from the reform attempts of the 1980s in at least two important ways. First, systemic school reform strives to reform the education system as a system; it works for coherence across the system's component policies, something that the piecemeal reform of the past did not achieve. Second, systemic school reform explicitly strives to support school-site efforts at redesigning teaching and learning with the goal that all students will learn ambitious content knowledge and higher-order skills. It is insufficient to promulgate mandates such as increased graduation requirements from the ‚top‘ of the education system (state). The ‚bottom‘ of the system (schools and districts) must be supported and activated to transform teaching and learning“ (Lusi 1997, S. 6).

Die kritisierte „piecemeal reform“ meint vorangehende Programme, die gewöhnlich auf bestimmte Schülerpopulationen mit speziellen Bedürfnissen gerichtet waren oder sich auf den Unterricht gewisser Fächer bzw. Kompetenzen (z.B. Förderprogramme bezogen auf ‚numeracy‘ oder ‚literacy‘) beschränkten. Das Resultat war eine Ausgliederung schwächerer Schüler/-innen mit ‚special needs‘ in Sonderprogramme, sogenannte ‚pull-out programs‘, und eine Fragmentierung des Unterrichts. Damit fand auch eine Differenzierung der Curricula (und Lerngelegenheiten überhaupt) statt, in solche, die je nach Voraussetzungen der Schüler/-innen verstärkt auf Minimumkompetenzen (‚basic skills‘) oder auf komplexere ‚higher-order skills‘ ausgerichtet waren (vgl. Smith/O'Day 1993). Gerade vor diesem Hintergrund ist es denn auch Anspruch und Programm von ‚No Child Left Behind‘, allen Kindern, die der Förderung bedürfen, diese im Rahmen einer Gesamtstrategie zukommen zu lassen sowie sämtlichen Schüler/-innen grundsätzlich dieselben Lernbedingungen bereitzustellen.

Das *alignment* zwischen den verschiedenen Systemebenen und ihren Anforderungen an das Lehren und Lernen, die Abstimmung zwischen den Inhalten und Leistungen, auf die hin unterrichtet wird, und dem, was in Tests gemessen wird, kann in einem an Standards orientierten Bildungswesen als ein Maß für deren Implementation gelten. Es ist damit auch ein Muss für jedes System, das von den Schulen und z.T. auch den Lehrkräften Rechenschaft für erbrachte Leistungen und Qualität einfordert, will es denn fair sein. Je eindeutiger diese Kohärenz ist und je rigider die Accountability-Mechanismen sind, desto eher findet auf der anderen Seite das statt, was kritisch als ‚teaching to the test‘ bezeichnet wird.

Damit ist ein Spannungsfeld angesprochen, für das sich auch Beispiele im europäischen Kontext finden lassen. Dies trifft etwa auf England zu, aber, wenngleich unter den umgekehrten Vorzeichen von Dezentralisierung (Kommunalisierung) und Deregulierung, auch auf Schweden. In Schweden lassen sich mit der Einführung der freien Schulwahl, der Förderung von privaten Schulen und Wettbewerb tendenziell ähnliche Liberalisierungstendenzen feststellen, wie sie in England die Politik seit den 80er Jahren bestimmen. Zugleich scheint die stark verankerte wohlfahrtsstaatliche Maxime der Gleichheit dieser Stoßrichtung doch auch gewisse Grenzen zu setzen.

2.2 Schweden

Die tiefgreifende Verwaltungsreform und Umstrukturierung des Bildungswesens hatte im Schweden der 80er und 90er Jahre ihren Ausgangspunkt in einer über Jahrzehnte vorherrschenden zentralistischen, über Erlasse und Regulative funktionierenden Bildungssteuerung. Schweden kennt zwar keine Standards im eigentlichen Sinn, jedoch ein nationales Curriculum, dessen Dichte rein umfangmäßig zwischen 1962 und 1993 beträchtlich abgenommen hat.³ Daneben existieren, allerdings ebenfalls äußerst allgemein gehaltene, Syllabi für die einzelnen Fächer; diese unterscheiden sich deutlich vom englischen National Curriculum mit seinen ‚programmes of study‘ für jedes Fach und differenziert nach sogenannten Schlüsselstufen und Niveaus. Inzwischen spielen landesweite Tests in Schweden ebenfalls eine wichtige Rolle für die Überprüfung der Zielerreichung, und die Aufgaben sind von erheblichem Einfluss darauf, wie Lehrkräfte die Lehrpläne interpretieren (vgl. Erickson/Lander 2007).⁴ Verpflichtend sind sie in den Hauptfächern in der 9. Klasse und am Ende der Pflichtkurse in den Jahrgangsstufen 10-12. Zusätzliche Tests können freiwillig bzw. je nach Vorgaben des kommunalen Schulträgers bereits früher und in anderen Fächern durchgeführt werden. Zeitgleich mit der Kommunalisierung hat Schweden zudem ein mehrere Ebenen umfassendes System der Qualitätssicherung hervorgebracht. Dazu gehört auf der Ebene der Gemeinden die Verpflichtung, der nationalen Schulbehörde (Skolverket) zielorientierte *Schulpläne* vorzulegen, in denen sie aufzeigen müssen, wie die nationalen Ziele erreicht werden sollen. Neben deren Implementation sind die Gemeinden auch dafür verantwortlich, in einem jährlich veröffentlichten *Qualitätsbericht* die erreichten Fortschritte sowie allfällige Schwächen aufzuzeigen (vgl. Kotthoff 2003, S. 257). Auf der Ebene der Einzelschule wiederum muss jede Schule einen eigenen *Arbeitsplan* entwickeln und jährlich in Form eines schulischen *Qualitätsberichts* Rechenschaft gegenüber der Kommune ablegen; letzterer hat sich explizit auf die kommunalen und nationalen Ziele zu beziehen und Instrumente der innerschulischen Evaluation zu beschreiben (vgl. ebd., S. 282). Es ist letztlich die Einzelschule, die die Hauptverantwortung für die Evaluation der Qualität der Schule und des Unterrichts tragen soll.

Das schwedische Qualitätssicherungs- und Steuerungssystem funktioniert über die Setzung von Zielen und die Überprüfung der Resultate ausgehend von diesen Zielen, wobei die Kohärenz zwischen den Ebenen über die explizite Bezugnahme der Steuerungsdokumente und Evaluationsinstrumente auf die Zielformulierungen der jeweils übergeordneten Ebene(n) hergestellt wird. Die Architektur ist bestechend, verlangt aber, da die Vorgaben zunächst recht vage formuliert wurden, von den Akteuren beträchtliche Übersetzungsleistungen. Die damit offen gehaltenen Interpretationsspielräume für

3 Anzahl der Seiten im Lehrplan für die Grundschule im Vergleich: Formulierung übergeordneter Ziele 1962: 88 S., 1994: 12 S.; Zeitbudgets 1962: 12 S., 1994: 1 S.; fächerspezifische Lernziele 1962: 310 S., 1994: 30 S. (vgl. Ekholm 2006).

4 Die nationalen Tests am Ende der 5. und 9. Klasse üben gemäß einer Untersuchung mehr Einfluss auf den Unterricht aus als das nationale Curriculum (vgl. Kuiper u.a. 2006).

die eigene inhaltliche Umsetzungsarbeit kommen zwar kommunalen und einzelschulischen Autonomiebedürfnissen entgegen, es zeigt sich aber auch, dass sie nur dann produktiv genutzt werden können, wenn die Akteure über die notwendigen Ressourcen verfügen und v.a. Gelegenheit haben, die erforderlichen Kapazitäten auszubilden. Verschiedene Studien verweisen darauf, dass hier die großen Herausforderungen im Zuge der Reform lagen und immer noch liegen. Die abstrakte Ausführung etwa der nationalen Vorgaben für die Erstellung des kommunalen Schulplans und für die kommunalen Evaluationen zu Beginn führte dazu, dass Skolverket die von den Kommunen eingereichten Dokumente in vielen Fällen als mangelhaft beurteilen musste. 1999, zwei Jahre nach deren verpflichtender Einführung, hatten lediglich 45% der Kommunen Qualitätsberichte vorgelegt (vgl. Slenning 2004). Erst daraufhin hat Skolverket, auch im Sinne der Vergleichbarkeit, verbindliche Vorgaben für die Erstellung der Berichte erlassen. 2001 lieferten dann 207 der 289 Kommunen den Bericht ab, jedoch kamen lediglich 107 davon den gesetzlichen Richtlinien nach (vgl. Daun 2004, S. 83). Ähnlich liegen die Verhältnisse bezüglich des schulischen Qualitätsberichts, wo ebenfalls mit der Entwicklung nationaler Richtlinien erst allmählich eine gewisse Standardisierung erreicht worden ist, wobei die Evaluationsverfahren der einzelnen Schulen untereinander noch immer erheblich variieren.

Slenning (vgl. 2004) bezeichnet das schwedische System als ‚loosely coupled‘, was, positiv formuliert, Entscheidungs- und Handlungsspielräume für die lokale Entwicklung eröffnet – „ (...) a development that might not occur in a more tightly regulated and assessed environment“ (ebd., S. 54). Entscheidend dabei ist das Vertrauen in die Professionalität der Lehrkräfte. Dennoch mag dieses Arrangement Ambiguitäten mit sich bringen, die nicht unbedingt als produktiv bezeichnet werden können. Dies gilt etwa, wenn nationale und lokale Curricula oder kommunale und lokale Schulpläne nicht miteinander korrespondieren; die Existenz von Steuerungsdokumenten verschiedener Provenienz mit unterschiedlichen Standards erschweren einer Lehrperson unter Umständen die Unterrichtsarbeit sowie die Bewertung der Schülerleistungen. Insgesamt bleibt doch die Gefahr, dass „(...) [t]he sheer complexity of a system that includes loosely coupled sets of standards and comprehensive syllabi, a strong local planning mandate, (...) requires a level of competence that may not exist among all actors within the system“ (ebd., S. 60f.).

2.3 England

Die Spannung zwischen zentralen Kontroll- und Regulationsmechanismen einerseits, professionellen Handlungs- und Entwicklungsmöglichkeiten der Lehrerschaft andererseits lässt sich auch am Beispiel Englands nachvollziehen. Dort wurden Ende der 80er/Anfang der 90er Jahre ein nationales Curriculum, ein ausgebautes System von National Curriculum Assessments und ein Inspektionswesen mit ausgeprägter Kontrollfunktion eingeführt, während die Lehrkräfte vorher über relativ weitgehende pädagogische Autonomie im Rahmen der dezentralen Aufsicht, verkörpert in den Local Educa-

tion Authorities (LEAs), verfügt hatten. Die zentrale Regulationsmacht ist in einzigartiger Weise verkörpert im detaillierten National Curriculum mit seinen differenzierten Niveauvorgaben für jedes Fach. Im Gegensatz zu den Niederlanden und Schweden hat die Inspektionsagentur Ofsted weitgehende Kompetenzen bezüglich der Einleitung von Maßnahmen auch sanktionierender Art. Ausgesprochen weit entwickelt ist im englischen Schulwesen das *alignment* zwischen Standards und Tests, aber auch zu den Kriterien der externen und schulinternen Evaluation, was eine Voraussetzung bildet für die ausgeprägte Accountability bei gleichzeitiger Forcierung eines ‚Quasi-Marktes‘ im Bildungsbereich. Zwar wurde den Schulen, parallel zu einer Schwächung der LEAs, mehr Selbstständigkeit und Eigenverantwortung zugesprochen, dennoch spüren die Lehrkräfte aber in erster Linie die Einschränkung ihrer traditionellen Lehrfreiheit. Besonders in dieser Hinsicht kann der Wandel des englischen Bildungswesens nicht nur dem schwedischen, sondern auch dem niederländischen gegenübergestellt werden.

Bereits 1993/94 mussten das National Curriculum von 1988 und die Assessments einer Überprüfung und daran anschließend einer Revision unterzogen werden, mit ausgelöst durch Drohungen von Lehrerseite, die nationalen Assessments zu boykottieren. Zu entsprechenden Aufrufen kam es immer wieder auch im Hinblick auf die Publikation von Schulranglisten. Daraufhin wurde eine Reduktion des National Curriculum bezüglich seines Umfangs vorgenommen, zudem sollten 20% der Unterrichtszeit ins Ermessen der Einzelschule gestellt werden; auch wurden die aufwändigen Testverfahren auf die Kernfächer (Englisch, Mathematik, Naturwissenschaften) beschränkt.

New Labour bestätigte bei ihrem Regierungsantritt (1997) die Bildungspolitik der Ära Thatcher weitgehend und übernahm dabei die wichtigsten Elemente, nämlich die erweiterte Selbstständigkeit und Eigenverantwortung der Schulen, die Forderung nach Rechenschaftslegung und damit die Durchführung regelmäßiger landesweiter National Curriculum Assessments sowie die Sorge für ein effizientes Schulinspektionswesen; dies alles wiederum im Rahmen eines Kampfes um höhere Leistungsergebnisse (‚höhere Standards‘, wie man es in England ausdrückt). Insbesondere die bereits von der konservativen Regierung eingeleitete Stärkung der Konsumentenmacht und der Elternrechte durch umfassende und systematische Information der Öffentlichkeit über die Qualität der Schulen im Rahmen eines forcierten Wettbewerbs fanden ihre Verwirklichung unter New Labour. Das Anliegen eines Qualitätszuwachses der Schulen, und zwar mit besonderem Fokus auf die Diversifikation des Angebots zugunsten der Elternwahl, steht denn auch weiterhin im Zentrum des Strategieplanes (vgl. Department for Education and Skills 2004).

Interessant sind dabei aber gewisse Akzentverschiebungen im Steuerungskonzept seit den vergangenen zehn Jahren; diese können durchaus im Sinne von Korrekturmaßnahmen am ‚pressure‘-Ansatz, der viele Lehrkräfte in Opposition zur Politik gebracht hat, gedeutet werden. Dazu gehört die neuerliche Ausbalancierung von Kontrolle und Unterstützung der Schulen; das Angebot an Support und die Bemühungen um soziale Inklusion sind unter New Labour insgesamt gestiegen. Waren die Einzelschulen in der Vergangenheit zunehmend zu Objekten externer Evaluation geworden, kommt der Selbstevaluation inzwischen vermehrt Bedeutung zu; die Schule ist nun auch die In-

stanz, der die führende Rolle in der Qualitätsarbeit zugesprochen wird. Das Inspektionsaufkommen erlebt dagegen eine Reduktion, indem leistungsstarke Schulen seltener besucht werden; dies auch im Sinne des staatlichen Willens, bürokratischen Aufwand abzubauen (vgl. Department for Education and Skills 2004). Ebenfalls wurde die Funktion der LEAs erneut gestärkt, wenngleich deren Rolle eine neue Definition fand und sie ihre ehemalige Kontrollfunktion nicht wiedererlangt haben. Drittens zeichnet sich v.a. seit der zweiten Legislaturperiode eine versöhnlichere Haltung des Bildungsministeriums gegenüber schwachen Schulen in sozioökonomisch benachteiligten Gegenden und eine insgesamt positivere Darstellung der Leistungen der Lehrerschaft in der Öffentlichkeit ab (vgl. Kotthoff 2003, S. 104). Dazu gehören auch bis in die unmittelbare Gegenwart Bemühungen um immer weiter verfeinerte Methoden der Messung von Leistungen bzw. Leistungszuwächsen, um zusätzlichen Einbezug von Kontextdaten (Contextual Value Added, CVA) und die Herstellung fairer Vergleichsmöglichkeiten (vgl. Department for Education and Skills 2006).

3. Standards, Tests und Accountability im Spannungsfeld zwischen Politik und Profession

Mit den wachsenden Steuerungsansprüchen der zentralen Bildungsbehörden ging in England seit den 80er Jahren das Erstarken markt- und betriebswirtschaftlicher Prinzipien einher. Die wichtigsten Akteure auf Seiten der Behörden sind deutlich ökonomisch ausgerichtet, während die Pädagogik inzwischen eine eher untergeordnete Position einnimmt. Interessenkonflikte gegenüber pädagogischen Ansprüchen der unterrichtenden Profession zeichnen sich dabei v.a. dort ab, wo es um Fragen des Testens geht. Eine ähnliche Konfliktlage zwischen Politik und Profession prägt die Diskussionen in den USA, gerade auch im Zusammenhang mit der Implementation von Standards und Accountability-Systemen. Zwei sich gegenüberstehenden Lagern gelingt es dabei, so der Eindruck, ihre Thesen mit je ‚eigener‘ Forschung zu untermauern, was oftmals ein Bild widersprüchlicher Befunde hinsichtlich des Erfolgs staatlich initiiert Reformen ergibt.

Ravitch (vgl. 2002) spricht diesbezüglich von zwei Paradigmen, dem *professional education paradigm* und dem *policymaker paradigm*. Während das zweite voraussetzt, dass das Schulsystem ebenso wie andere Organisationen verantwortlich für seine Leistungen gehalten und dabei über Mechanismen der Belohnungen und Sanktionen angetrieben werden muss, setzt das erste Paradigma auf ‚Lernen‘. Implementationsprozesse werden hier im Kontext von Theorien des professionellen und organisationalen Lernens gefasst, wobei die konstruktivistische Perspektive Prozesse des individuellen und kollektiven ‚sense-making‘ besonders hervorhebt (vgl. Spillane/Reiser/Reimer 2002). Demgegenüber gingen frühere Ansätze aus dem Feld der Innovations- und Change-Theorien bezüglich der Implementation von Reformen eher von einem ‚Produkt‘ aus, das es von der oberen Systemebene an die ‚Endnutzer/-innen‘ an der Basis zu bringen gilt. Dabei wird von Widerständen bei den ‚Abnehmern/-innen‘ ausgegangen, die unter einen behavioristischen Blickwinkel gestellt werden. Inzwischen hat sich aber im Bereich der

Theorien der policy-Implementation der Fokus zunehmend auf die Dynamiken und Prozesse verlagert, welche politische Maßnahmen und Verordnungen auf dem Weg durch die verschiedenen Ebenen und Instanzen des Systems prägen. Besonders die Rolle der Distrikte als lokale Kontexte der adaptierenden und reinterpretierenden Umsetzung staatlicher Reforminitiativen wurde ab Mitte der 90er Jahre Gegenstand vermehrter Aufmerksamkeit (vgl. z.B. Spillane 2004). Man bemerkt in den USA insgesamt seit den 90er Jahren eine gesteigerte Sensibilität gegenüber der Komplexität von Implementationsprozessen im pädagogischen Bereich, und es hat sich zunehmend ein Bewusstsein der Bedeutung der Mikroebene, also des Ortes, wo die Transformation der Reformideen in veränderte Lehr-/Lernformen stattfindet, sowie personaler Faktoren etabliert. Dieser neue bzw. zusätzliche Fokus wirkt sich nicht nur auf der Ebene von Konzepten aus, die Implementationsprozesse theoretisch zu fassen versuchen, sondern es hat sich auch gezeigt, dass Evaluationen von in Umsetzung begriffenen Reformen, die unter diesem Blickwinkel durchgeführt werden, ganz andere, d.h. pessimistischere Ergebnisse bezüglich Graden der Implementation ergeben. Knapp (vgl. 1995, 1997, 2002) hat dies sehr eindrücklich mit der Gegenüberstellung zweier Untersuchungen mit unterschiedlichem Evaluationsansatz zum selben Phänomen, nämlich der Implementation der kalifornischen Mathematik-Frameworks (eigentlich: Standards)⁵ von 1985, aufgezeigt. Die von Knapp sogenannte ‚outside-in‘-Perspektive⁶, welche Marsh/Odden (vgl. 1991) angesetzt hatten, konnte die Reform als Erfolg präsentieren: Offenbar verwendeten die Lehrpersonen die neuen Frameworks in ihrem Unterricht. Zur Frage der methodischen und konzeptionellen Umsetzung der anspruchsvollen und innovativen, an den NCTM-Standards orientierten ‚frameworks‘ müssen jedoch ergänzend die Einzelstudien in Guthrie (vgl. 1990), die zum Umgang und den Erfahrungen von fünf Lehrkräften durchgeführt wurden, herangezogen werden. Diese beruhen auf intensiven Unterrichtsbeobachtungen (‚inside-out‘-Perspektive) und Befragungen der Lehrer/-innen. Sie zeigen eine komplexere Geschichte betreffend intendierter Effekte und tatsächlicher Wirkungen. In den geschilderten Fällen nahmen die Lehrkräfte einzelne Aspekte der Innovation auf, während sie in Vielem beim bereits Bekannten blieben. Dies ist auf ein begrenztes Verständnis dessen zurückzuführen, was die neuen ‚frameworks‘ von ihnen an Veränderungen ihres Unterrichts verlangten. Damit lässt sich auch erklären, warum trotz

- 5 Die Begriffe ‚curriculum frameworks‘ und ‚content standards‘ werden häufig synonym verwendet für Spezifikationen von staatlicher Seite, was Schüler/-innen können und wissen müssen. In Kalifornien stehen ‚frameworks‘ für ‚standards‘.
- 6 Knapp (vgl. 2002) rechnet zur outside-in-Perspektive insbesondere Ansätze, die Theorien der policy-Implementation verpflichtet sind, und systemische Strategien mit Fokus auf das alignment von Reformen. Was in diesen Designs weitgehend unberücksichtigt bleibe, sei ein spezifisches Verständnis von der Wirkung dieser Politiken auf das individuelle und kollektive Denken und Handeln von Lehrkräften. Diese Fragen bilden den Ausgangspunkt der inside-out-Perspektive, welche auf Forschungen zu Unterricht, Lehrerlernen und zur professionellen Entwicklung von Lehrkräften rekurriert und dabei Bezug nimmt auf kognitions- und sozialpsychologische Theorien, z.T. unter Einschluss einer soziokulturellen Perspektive. Im Zentrum steht nicht die politische Umgebung, sondern die/der individuelle Praktiker/-in und die Entwicklung der professionellen Identität und Kompetenz.

alignment zwischen ‚curriculum frameworks‘ und Unterrichtsmaterial die Wirkung der Reform dennoch begrenzt blieb.

Ein bedeutender, wenn nicht *der* Kristallisationspunkt für Auseinandersetzungen zwischen den beiden genannten Lagern bzw. Paradigmen sind Formen, Funktionen und Umgangsweisen mit Tests und Assessments⁷. In den USA entzündet sich die Diskussion v.a. an den High-Stakes-Tests. Zur Debatte stehen dabei die Qualität verwendeter Testsysteme, d.h. die Aussagekraft resultierender Ergebnisse, allfällige negative Auswirkungen und insbesondere die Fairness einer daran geknüpften Accountability von Schulen und Lehrpersonen. Die Frage der Auswirkungen von Tests ist im Zusammenhang mit der Implementation von Standards von eminenter Bedeutung, wie die Befunde einer Review von Lauer u.a. (vgl. 2005) zeigen. Demnach sind es v.a. die Tests und weniger ausgeprägt Standards und Curricula, die Entscheidungen der Lehrpersonen bezüglich Inhalten und Methoden des Unterrichts anleiten.

Systemische Reformansätze sehen in Assessments ein wirksames Mittel zur Herbeiführung von Schulreformen, da sie offensichtlich das Verhalten von Lehrpersonen an sich stark beeinflussen. Die Bandbreite der verwendeten Tests/Assessments ist in den USA vielfältig und reicht von (relativ kostengünstigen) Multiple-Choice-Verfahren bis zu ‚performance-based assessments‘, von standardisierten Large-Scale-Tests bis zu aufwändigen sogenannten ‚authentic assessments‘. Ein Streitpunkt in den Auseinandersetzungen zwischen den Vertreter/-innen beider genannter Paradigmen bezieht sich nun auf die Frage, welche Tests mit welchen Funktionen und Auswirkungen auf das Lehrer- und Schülerverhalten vertretbar sind; ob Assessments in erster Linie zur externen Kontrolle der Lehrkräfte dienen oder als integraler Bestandteil des Unterrichtshandelns ihr Lernen im Hinblick auf dessen Optimierung befördern sollen. Nur im letzteren Fall jedoch, so Vertreter/-innen des Lern-Paradigmas, kommt Assessments eine positive Bedeutung zu. Gemäß Darling-Hammond (vgl. 1994) haben testbasierte Entscheidungsprozesse etwa bezüglich der Selektion von Schüler/-innen zu einem Unterricht beigetragen, der die Vermittlung von ‚lower-order cognitive skills‘ ins Zentrum stellt. Die Selektionsmaßnahmen wiederum haben die Ungleichverteilung der Lerngelegenheiten für Schüler/-innen befördert. Den Hintergrund für den Aufsatz von Darling-Hammond zur Frage der Rolle von Assessments bot damals die Einführung neu entwickelter performance-basierter, ‚authentischer‘ Assessments, die den Anspruch erheben, das Equity-Postulat gegenüber den traditionelleren (Multiple-Choice-)Verfahren der 80er Jahre besser einzulösen. Darling-Hammond betont jedoch vor diesem Hintergrund, dass die zentralen Kriterien für die Beurteilung der Güte von Tests weniger in der Präzision von Selektionsentscheidungen oder der ‚Objektivität‘ im Hinblick auf die Legitimation von Strafen und Belohnungen liegen, sondern im Informationsgehalt der Tests für Lehrpersonen und ihrer Einbettung in Prozesse der Unterrichtsentwicklung. Die Frage hat sich

7 Glaser (vgl. 1990) nimmt folgende Unterscheidung zwischen Tests und Assessments vor: Testing zielt auf Selektion von Schüler/-innen und damit auf die Voraussage von Lernerfolgen vor der Platzierung z.B. in einer Klasse oder Schulform; Assessments eruieren outcomes und messen somit die Lernergebnisse.

schlussendlich immer darauf zu richten, ob Assessments Curriculum und Unterricht positiv beeinflussen; dies ist der Fall, wenn Assessments der Lehrperson Informationen über das Lernen der Schüler/-innen und die Effektivität des eigenen Unterrichts und damit Gelegenheiten des professionellen Lernens bieten. In Zusammenhang damit steht die Forderung, Lehrer/-innen müssten selbst in die Durchführung, Auswertung und Ergebnisinterpretation von Assessments einbezogen werden (vgl. Murnane/Levy 1996). Die notwendigen Kompetenzen für den Umgang mit Assessments im Sinne von Informations- und Diagnoseinstrumenten lassen sich allerdings nicht in separaten Kursen vermitteln, sondern müssen Bestandteil der unterrichtsmethodischen Ausbildung sein (vgl. Shepard 2000). Shepard geht bei ihrer Argumentation von (sozial-)konstruktivistischen Prämissen aus, die sie behavioristischen Annahmen diametral gegenüberstellt. Von Lehrer/-innen durchgeführte Assessments, Feedbacks von Kolleg/-innen und Ergebnisse von Schüler-Selbst-Assessments sind in dieser Sichtweise zentrale Elemente eines sozialen Prozesses, der die Entwicklung von intellektuellen Kompetenzen, die Konstruktion von Wissen und die Entwicklung der Identität der Schüler/-innen vermittelt.

Weder in den Niederlanden noch in Schweden stehen die nationalen Tests bzw. Abschlussprüfungen dermaßen in der Kritik wie in den USA. Das hat u.a. damit zu tun, dass die angeführten Postulate teilweise eingelöst sind. In beiden Ländern existieren diagnostische Tests, die von den Lehrkräften freiwillig und in Eigenregie durchgeführt werden können, es kommen verschiedene Arten von Assessments zum Einsatz,⁸ die Lehrpersonen nehmen die Korrektur und Bewertung der Tests selbst vor (Schweden) bzw. die Schulen stellen im Rahmen der nationalen Abschlussprüfungen einen Teil der Aufgaben selbst (Niederlande).

4. Capacity building oder: Von der Notwendigkeit von Inputs unter Bedingungen der Output-Orientierung

Die von den Verfechter/-innen des Lern-Paradigmas präferierte Funktion von Assessments setzt das Vorhandensein von *capacity* voraus und zielt selbst wiederum – vermittelt über Prozesse des professionellen Lernens – auf den Aufbau von Kapazität (vgl. McLaughlin/Shepard 1995). Mit dem Begriff *capacity* bzw. ‚capacity building‘ ist auf ein Konzept verwiesen, das seit den 90er Jahren eine Schlüsselstellung in den US-amerikanischen Diskussionen um die Implementation von standardbasierten Reformen einnimmt. Verschiedene Untersuchungen hatten gezeigt, dass der Verlauf entsprechender Prozesse maßgeblich von den vor Ort, in den Distrikten und Schulen, vorhandenen Kapazitäten beeinflusst wird. Man kann sagen, dass sich in dem Begriff die Einsicht ab-

8 Dies fordern auch verschiedene amerikanische Wissenschaftsorganisationen: „Any decision about a student’s continued education, such as retention, tracking, or graduation, should not be based on the results of a single test, but should include other relevant and valid information“ (American Psychological Association 2001, S. 2).

bildet, dass bessere Leistungen im Schulsystem (Output) nicht mit der Setzung höherer Standards und der Einführung rigider Accountability-Mechanismen allein zu gewinnen sind, sondern dass es nach wie vor eines qualitativ hoch stehenden Inputs und gewisser Kontextbedingungen bedarf. *Capacity* steht sowohl für die notwendigen individuellen und organisationalen Ressourcen auf der Input-Seite wie auch für die Fähigkeiten und Möglichkeiten, diese in optimaler Weise im Unterricht ein- und umzusetzen (vgl. Newmann/King/Rigdon 1997; Ingram/Colby 1998).

Verschiedene Konzepte von *capacity* wurden inzwischen definiert: Während die einen das Gewicht v.a. auf die Kompetenzen und das Lernen der Lehrkräfte, etwa im Rahmen von Lerngemeinschaften (learning communities), legen (vgl. Corcoran/Goertz 1995), beziehen sich andere stärker auf Unterrichtsbedingungen, die motivationale Bereitschaften und das Vorhandensein qualitativ hoch stehender Unterrichtsmaterialien und -werkzeuge (tools) (vgl. Cohen/Ball 1996). Goertz/Floden/O'Day (1995) beziehen *capacity* auf die das Klassenzimmer umgebenden Kontexte, Strukturen und Organisationen (Schule, Distrikt, Staat) und attestieren diesen eine herausragende Bedeutung für die erfolgreiche Implementation standardbasierter Reformen. Massell (vgl. 1998) schließlich hat ausgehend von diesen Arbeiten Bereiche von *capacity* abgeleitet, die sowohl auf die Ebene des Unterrichts wie auf die organisationalen Bedingungen auf den unterschiedlichen Systemebenen abheben.

Die *capacity*-Frage erhielt in den USA gerade im Zuge der Durchführung systemischer Standards-Reformen Auftrieb. Die Output-Orientierung des Systems zusammen mit der Einführung bzw. Verlagerung von Verantwortung für die Leistungsergebnisse hatte in verschiedenen Staaten eine Art Vakuum auf der Input-Seite zur Folge (vgl. Massell 1998). Neue staatliche Standards und ‚curriculum frameworks‘ wurden nämlich oftmals eher allgemein formuliert, um den Distrikten und Schulen die detaillierte Ausführung selbst zu überlassen. Dazu verlangten die Distriktadministrationen und Lehrkräfte aber mehr Anleitung und Support, als die Staaten bereitstellten; diese sahen sich in der Folge aufgefordert, eine aktivere Rolle zu übernehmen und die Schulen und Distrikte etwa bei der Entwicklung standardkompatibler Curriculummaterialien, Unterrichtsprogramme und Aufgabenbeispiele zu unterstützen.⁹ Eine weitere Einsicht betrifft die Ausrichtung formaler Unterstützungs- und Weiterbildungsangebote im Zusammenhang mit der Implementation von Standards. Diese erwiesen sich oftmals als zu wenig spezifisch und zu kurzfristig angelegt, um effektiv zu sein. Eine Studie aus New Jersey zeigt etwa, dass viele Lehrpersonen selbst nach intensiver, an den neuen Standards orientierter Weiterbildung Schwierigkeiten hatten, eine Lektion mit Aktivitäten zu planen, die auf einen selber ausgewählten ‚content standard‘ hinführen (vgl. O'Shea 2003). O'Shea schließt, dass das *alignment* von Weiterbildung mit Standards und Curriculum nicht ausreiche, wenn nicht Unterrichtsentwicklung bis auf die Ebene der kon-

9 Traditionell verfügen in den USA weder die Lehrer/-innen noch das Distriktpersonal vor Ort über eine besondere Expertise, um Curricula und Unterrichtsprogramme selber zu entwickeln, was sie in der Gestaltung des Unterrichts in eine gewisse Abhängigkeit von kommerziellen Lehrmittel- und Testanbietern gebracht hat.

kreten Lektionsplanung mit Fokus auf Lernergebnisse, die diese Standards einlösen, der Gegenstand ist: „(...) teachers need to learn how to plan a standards-based lesson that focuses on the achievement of outcomes related to the standards rather than simply conducting an activity aligned with standards. Furthermore, teachers need to learn how to evaluate student work samples in relation to the performance outcomes included in the standards-based lessons“ (O’Shea 2003, S. 16).

Gerade in Systemen, die auf eine Tradition relativ ausgeprägter Regulierung und Verwaltung zurückblicken, können die Kapazitäten, die unter Bedingungen vermehrter Autonomie und Verantwortung notwendig sind, nicht einfach vorausgesetzt bzw. in kürzesten Fristen ‚hergestellt‘ werden. Am Beispiel von Schweden, wo ein recht radikaler Wandel in Richtung Ergebnissteuerung und Dezentralisierung stattgefunden hat, hat sich gezeigt, dass Lehrpersonen die ihnen neu zukommenden Handlungsspielräume nicht ohne weiteres nutzen bzw. nutzen können; trotz veränderter Rahmenbedingungen erwiesen sich Arbeitsformen und die Organisation des Unterrichts als stabil. Zu rechnen ist auch mit Akzeptanzproblemen, wie sie in Schweden einerseits als Skepsis der Öffentlichkeit und besonders der Lehrerschaft gegenüber den Kompetenzen und der Arbeitsqualität der Kommunen bestanden; außerdem begegneten viele Lehrer/-innen der Rollendifferenzierung der Schulleitung mit Misstrauen (vgl. Kotthoff 2003; Daun 2004). Diese Probleme sind im Übrigen nicht spezifischer Art, sondern lassen sich ähnlich auch in Bezug auf England und die Arbeit der LEAs aufführen (vgl. Kotthoff 2003).

In Schweden lässt sich in jüngerer Vergangenheit eine leichte Tendenz zurück in Richtung zentraler Steuerung feststellen. „Allerdings haben inzwischen die Politiker auf Landesebene immer mehr ihr Vertrauen in kommunale Steuerungssysteme verloren“ – konstatieren Erickson/Lander (2007, S. 34). So fordere zum Beispiel der Staat auf der einen Seite die Schulen auf, eigene Konzepte und Pläne für bestimmte Bereiche zu entwickeln, gleichzeitig erlasse er aber ziemlich genaue Vorgaben, wie solche Konzepte (formal) aussehen sollen (vgl. ebd.). Dies betrifft etwa auch die von den Schulen zu erstellenden Qualitätsberichte, die zunehmend standardisiert werden – auch um Vergleiche zwischen den Schulen zu ermöglichen. Ein weiteres Zeichen setzt die neue Schulin-spektion innerhalb von Skolverket, die unter dem Leitsatz ‚Inspecting for Improving‘ ab 2003 regelmäßig sämtliche Schulen überprüft. Schließlich beabsichtigt die neue konservativ-liberale Regierung – nicht untypisch – die Anzahl der verbindlichen nationalen Tests und der getesteten Fächer zu erhöhen.

Demgegenüber scheinen die Niederlande, welche traditionell über ein ausgesprochenes Maß an Autonomie im Schulbereich verfügen, weiterhin auf dem Deregulierungs- und Dezentralisierungskurs zu bleiben. Zwei Drittel des Unterrichts sind hier durch allgemein gehaltene Kernziele, deren Zahl in der Vergangenheit stetig reduziert wurde, national ‚definiert‘. Umso größer ist die Rolle, die damit den schuleigenen Curricula zukommt; Projekte, die die Schulen bei deren Entwicklung unterstützen, gewinnen damit an Bedeutung (vgl. Nieveen u.a. 2006). Lehrlinien und Zwischenziele konkretisieren seit neuem zwar den Weg zur Erreichung der nationalen Ziele, dennoch kommt eine Studie zur Curriculumpolitik in neun Ländern (vgl. Kuiper u.a. 2006) zum Schluss, dass die Niederlande bezüglich Lehrplanautonomie weiterhin den Titel ‚the uncrowned

king“ (ebd., S. 75) beanspruchen dürfen. Schulen und Lehrpersonen seien weit davon entfernt, sich präskriptive Lehrpläne herbeizusehnen (ebd., S. 76). Viel eher wünschen sie zur Unterstützung der eigenen Lehrplanarbeit die Verbreitung prototypischer Beispiele schuleigener Lehrpläne im Sinne von ‚best practice‘.

5. Schluss

Die Vergangenheit lehrt, dass Reformprojekte in der Praxis oftmals nicht den erwarteten Erfolg gezeigt haben oder vom System ohne große Effekte absorbiert wurden, weil sie unvollständig implementiert worden sind, weniger also aufgrund von mangelhafter Konzeption. Dabei mag der ursprünglich aus den Ingenieurwissenschaften stammende und dann von der Computertechnologie übernommene Begriff der ‚Implementation‘ suggerieren, dass es sich hierbei um einen eindimensionalen Vorgang des ‚Einführens‘ einer Innovation handelt. Dass dem nicht so ist, dass es sich semantisch eher um Prozesse der ‚Umsetzung‘ handelt, die Lernen und Entwicklung voraussetzen, haben die aufgezeigten Erfahrungen hinlänglich gezeigt. Demnach ist das Ziel der Implementation von Bildungsstandards – die Etablierung einer neuen Steuerungspolitik verbunden mit der Hoffnung auf eine Hebung der schulischen Leistungen – ohne den Bezug auf Schul- und Unterrichtsentwicklung nicht zu erreichen; es wäre schließlich trügerisch zu glauben, bessere Ergebnisse in einem System lediglich durch die Änderung der Steuerungslogik herbeiführen zu können.

Der Grad der Implementation nationaler Bildungsstandards wird sich nicht zuletzt daran messen lassen müssen, inwieweit die mit ihnen verfolgten Zielsetzungen im Hinblick auf die Gestaltung von Lehr- und Lernprozessen von den anderen Systemkomponenten unterstützt und getragen werden. Neben der Frage der Tests ist damit besonders auch diejenige nach der vorhandenen *capacity* und den zur Verfügung stehenden Unterstützungssystemen von Bedeutung. Denn: Im Zuge einer ‚Umsteuerung‘ dürfen neu zugestandene Entscheidungsspielräume auf der lokalen Ebene nicht einseitig mit einem Mehr an Verantwortung und Rechenschaftspflicht ‚vergolten‘ werden; die Innovation ‚Bildungsstandards‘ dürfte auf diese Weise für die unterrichtende Profession kaum attraktiv sein und ‚Sinn‘ machen. Hier liegt zugleich ein sensibler Punkt im Sinne der Austarierung von regulativen Vorgaben, Lern- und Unterstützungsangeboten sowie professioneller Handlungsfreiräume auf dem Weg zur Erreichung vorgegebener Ziele.

Damit sind Prozesse angesprochen, die einen langen Atem brauchen und sich auch auf die Tradition eines Bildungswesens, seine je spezifischen kulturellen Voraussetzungen einstellen müssen. Dies wiederum macht deutlich, dass das ‚Lern-Paradigma‘ nicht gegen das ‚policy-Paradigma‘ auszuspielen ist. Vielmehr muss die Politik mit konsistenten Signalen und Impulsen längerfristig den für die intendierte Entwicklung günstigen Kontext bereitstellen – und gleichzeitig bereit sein, aufgrund von Feedbacks aus der Praxis und der begleitenden Forschung zu lernen.

Literatur

- American Psychological Association (2001): How should student learning and achievement be measured? URL: <http://www.apa.org/releases/testing.html> (Stand 12.08.08).
- Blank, R.K./Porter, A./Smithson, S. (2001): New tools for analyzing teaching, curriculum and standards in mathematics and science. Results from Survey of Enacted Curriculum Project. Final Report. Washington: Council of Chief State School Officers.
- Cohen, D.K./Ball, D.L. (1996): Capacity and building capacity for instruction. Paper presented at the annual meeting of the American Education Research Association. New York.
- Corcoran, T./Goertz, M.E. (1995): Instructional capacity and high performance schools. In: *Educational Researcher* 24, H. 9, S. 27–31.
- Covington, M.V. (1996): The myth of intensification. In: *Educational Researcher* 25, H. 8, S. 24–27.
- Darling-Hammond, L. (1994): Performance-based assessment and educational equity. In: *Harvard Educational Review* 64, H. 1, S. 5–30.
- Daun, H. (2004): What makes Swedish education what it is? Some facts and reflections. In: Fitzner, T. (Hrsg.): *Bildungsstandards. Internationale Erfahrungen – Schulentwicklung – Bildungsreform*. Bad Boll: Evangelische Akademie, S. 62–102.
- Department for Education and Skills (2004): Five year strategy for children and learners. URL: <http://www.dcsf.gov.uk/publications/5yearstrategy/docs/DfES5Yearstrategy.pdf> (Stand 12.08.08).
- Department for Education and Skills (2006): Publication of 2006 test and examination results in the school and college achievement and attainment tables. URL: <http://www.dcsf.gov.uk/performance-tables/Final-Decisions-on-Changes-to-the-Content-of-the-2006-Achievement-and-Attainment-Tables.pdf> (Stand 12.08.08).
- Ekholm, M. (2006): Curriculum in Sweden: Use and discussion. In: Letschert, J.F.M. (Hrsg.): *Curriculum development re-invented. Proceedings of the invitational conference on the occasion of 30 years SLO 1975-2005 Leiden, the Netherlands, December 7-9, 2005*. Enschede: SLO, S. 88–96.
- Erickson, G./Lander, R. (2007): Der Kitt, der ein wachsendes System zusammenhält? Nationale Tests als Kern der Qualitätssicherung in Schweden. In: *Pädagogik* 59, H. 3, S. 32–35.
- Glaser, R. (1990): *Testing and assessment: O tempora! O mores!* Pittsburgh: University of Pittsburgh, Learning, Research and Development Center.
- Goertz, M.E./Floden, R.E./O'Day, J.A. (1995): *Studies of systemic reform*. New Brunswick: Rutgers University, Consortium for Policy Research in Education.
- Guthrie, J.W. (Hrsg.) (1990): *Educational Evaluation and Policy Analysis* 12, H. 3.
- Ingram, D./Colby, J. (1998): Taking standards beyond the classroom door: A process for implementation. Paper presented at the annual meeting of the American Education Research Association. San Diego.
- Knapp, M.S. (1995): Education policy and the improvement of teaching: Two accounts of the early implementation of the California Mathematics Framework. Paper presented at the annual meeting of the American Educational Research Association. San Francisco.
- Knapp, M.S. (1997): Between systemic reform and the mathematics and science classroom: The dynamics of innovation, implementation, and professional learning. In: *Review of Educational Research* 67, S. 227–266.
- Knapp, M.S. (2002): *Understanding how policy meets practice: Two takes on local responses to a state reform initiative*. Seattle: University of Washington, Center for the Study of Teaching and Policy.
- Kotthoff, H.-G. (2003): *Bessere Schule durch Evaluation? Internationale Erfahrungen*. Studien zur International und Interkulturell Vergleichenden Erziehungswissenschaft, Bd. 1. Münster: Waxmann.
- Kuiper, W./Akker, J. v.d./Hooghoff, H./Letschert, J. (2006): Curriculum policy and school practice in an European comparative perspective. In: Letschert, J. (Hrsg.): *Curriculum development re-invented*. Enschede: SLO, S. 56–77.

- Lauer, P.A./Snow, D./Martin-Glenn, M./Van Buhler, R.J./Stoutemyer, K./Snow-Renner, R. (2005): The influence of standards on K-12 teaching and student learning. A research synthesis. Mid-continent Research for Education and Learning: URL: http://www.mcrel.org/pdf/synthesis/5052_RS-InfluenceofStandards.pdf (Stand 12.08.08).
- Lusi, S. (1997): The role of state departments of education in complex school reform. New York: Teachers College Press.
- Marsh, D.D./Odden, A.R. (1991): Implementation of the California Mathematics and Science Frameworks. In: Odden, A.R. (Hrsg.): Educational policy implementation. Albany: State University of New York Press, S. 219–240.
- Massell, D. (1998): State strategies for building capacity in education: Progress and continuing challenges. Philadelphia: Consortium for Policy Research in Education, University of Pennsylvania, Graduate School of Education.
- McLaughlin, M.W./Shepard, L.A. (1995): Improving education through standards-based reform: A report of the National Academy of Education Panel on Standards-Based Educational Reform. Stanford: National Academy of Education.
- Murnane, R.J./Levy, F. (1996): Teaching the new basic skills: Principles for educating children to thrive in a changing economy. New York: Free Press.
- National Council of Teachers of Mathematics (2000): Principles and standards for school mathematics. Reston: NCTM.
- Newmann, F.M./King, M.B./Rigdon, M. (1997): Accountability and school performance: Implications from restructuring schools. In: Harvard Educational Review 67, S. 41–74.
- Nieveen, N./Handelzalts, A./Akker v.d. J./Hooghoff, H./Krüger, J./Homminga, S./Berkien, H. (2006): Collaborative curriculum renewal as propelling force for school and teacher development. In: Letschert, J. (Hrsg.): Curriculum development re-invented. Enschede: SLO, S. 78–87.
- Oelkers, J./ Reusser, K. (2008): Qualität entwickeln, Standards sichern, mit Differenz umgehen. Berlin: BMBF.
- O’Shea, M.R. (2003): Implementing state academic standards in the classroom. Paper presented at the annual meeting of the American Association of Colleges for Teacher Education. New Orleans.
- Porter, A. (2002): Measuring the content of instruction: Uses in research and practice. In: Educational Researcher 31, H. 7, S. 3–14.
- Ravitch, D. (2002): Testing and accountability, historically considered. In: Evers, M.W./Walberg, H.J. (Hrsg.): School accountability. Stanford: Hoover Press 2002, S. 9–21.
- Shepard, L.A. (2000): The role of assessment in a learning culture. In: Educational Researcher 29, H. 7, S. 4–14.
- Slenning, K. (2004): Managing educational standards in a decentralised organisation: Critical points of transition. In: Fitzner, T. (Hrsg.): Bildungsstandards. Internationale Erfahrungen – Schulentwicklung – Bildungsreform. Bad Boll: Evangelische Akademie, S. 54–61.
- Smith, M.S./O’Day, J.A. (1990): Systemic school reform. In: Fuhrman, S.H./ Malen, B. (Hrsg.): The politics of curriculum and testing: The 1990 yearbook of the politics of education association. London: Taylor and Francis.
- Smith, M.S./O’Day, J.A. (1993): Systemic reform and educational opportunity. In: Fuhrman, S.H. (Hrsg.): Designing coherent education policy. San Francisco: Jossey-Bass, S. 250–312.
- Spillane, J.P. (2004): Standards deviation. How schools misunderstand education policy. Cambridge: Harvard University Press.
- Spillane, J.P./Reiser, B.J./Reimer, T. (2002): Policy implementation and cognition: Reframing and refocusing implementation research. In: Review of Education Research 72, S. 387–431.

Anschrift der Autoren:

Dr. des. Esther Berner/Prof. Dr. Jürgen Oelkers/Prof. Dr. Kurt Reusser, Pädagogisches Institut, Universität Zürich, Freiestrasse 36, CH-8032 Zürich.