

Fend, Helmut

Bildungspolitische Optionen für die Zukunft des Bildungswesens. Erfahrungen aus der Qualitätsforschung

Oelkers, Jürgen [Hrsg.]: Zukunftsfragen der Bildung. Weinheim : Beltz 2001, S. 37-48. - (Zeitschrift für Pädagogik, Beiheft; 43)

urn:nbn:de:0111-opus-79135



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
43. Beiheft

Zeitschrift für Pädagogik
43. Beiheft

Zukunftsfragen der Bildung

Herausgegeben von Jürgen Oelkers

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, von der die einzelnen Zahlungsmodalitäten zu erfragen sind.

© 2001 Beltz Verlag · Weinheim und Basel
Herstellung: Klaus Kaltenberg
Satz: Mediapartner Satz und Repro GmbH, Hemsbach
Druck: Druckhaus „Thomas Müntzer“, Bad Langensalza
Printed in Germany
ISSN 0514-2717

Bestell-Nr. 41144

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	7
---------------	---

Teil I: Bildungsforschung und Legitimation

<i>Jürgen Baumert</i> Vergleichende Leistungsmessung im Bildungsbereich.	13
<i>Helmut Fend</i> Bildungspolitische Optionen für die Zukunft des Bildungswesens. Erfahrungen aus der Qualitätsforschung	37
<i>Dietrich Benner</i> Bildung und Demokratie	49

Teil II: Bildungsökonomie

<i>Manfred Weiß</i> Quasi-Märkte im Schulbereich. Eine ökonomische Analyse	69
<i>François Grin</i> On effectiveness and efficiency in education: Operationalizing the concepts	87
<i>Geoff Whitty/Sally Power</i> Devolution and Choice in Education: The research evidence to date	99

Teil III: Bildungspolitik und Lehrerbildung

<i>Ernst Buschor</i> Evaluation als Teil der Zürcher Bildungspolitik	121
<i>Hermann Lange</i> Qualitätssicherung und Leistungsmessung in der Schule auf internationaler und nationaler Ebene	127
<i>Jürgen Oelkers</i> Welche Zukunft hat die Lehrerbildung?	151

Teil IV: Neue Medien

Bernd Weidenmann

Veränderungen des Lernens durch neue Medien. 167

Renate Schulz-Zander

Lernen mit neuen Medien in der Schule 181

Bildungspolitische Optionen für die Zukunft des Bildungswesens

Erfahrungen aus der Qualitätsforschung

In den letzten Jahren lässt sich in der Beobachtung des Bildungswesens unübersehbar eine neue Haltung feststellen. Bildungssysteme werden zunehmend in Analogie zu nationalen Ökonomien unter dem Gesichtspunkt ihrer Produktivität gesehen. Welche nationalen Bildungssysteme bringen bessere Leistungsprofile hervor, welche schlechtere? Oder pädagogischer formuliert: In welchen Bildungssystemen lernen die Schüler viel, in welchen wenig? Gibt es Hinweise, welche Merkmale nationaler Bildungssysteme zu einer guten oder eher mangelhaften Förderung der Schüler beitragen? Gibt es gar Hinweise, dass Bildungssysteme hier einen Aufstieg und einen Niedergang erleben können? Ergeben sich daraus Hinweise auf Gestaltungsimperative für die Zukunft?

Der aktuelle Hintergrund dieser Fragen ist bekannt. Es gehört zu den wichtigsten Fortschritten der OECD, in den letzten Jahren ihre Beobachtung über nationale Entwicklungen im ökonomischen Sektor auch auf den Bildungsbereich ausgedehnt zu haben. Die Vorreiter dazu bildeten die so genannten IEA-Studien (HUSÉN 1967; ROBITAILLE/GARDEN 1989; SCHULTZE 1974, 1975; WALKER 1976), die seit der Mitte der 60er-Jahre in verschiedenen Ländern durchgeführt wurden. In ihnen wurden erstmals Bildungssysteme vieler Länder systematisch miteinander verglichen. Damit hat sich die Vorstellung etabliert, es könnte Bildungssysteme geben, die in der Lage sind, mehr oder weniger zu leisten, die mehr oder weniger effektiv und produktiv sind. Insgeheim wurde damit unterstellt, ein Bildungswesen sei ein *kollektiver Akteur*, der sich mehr oder weniger gut verhalten kann. Ein Bildungssystem ist in dieser Sichtweise eine humane Kreation. Damit spitzt sich in diese Perspektive die Produktivitätsfrage zur bildungspolitischen Frage zu, was getan werden kann, um einen hohen Qualitätsstandard eines Bildungswesens zu erreichen oder – falls er vorhanden ist – zu sichern.

Diese Sichtweise wird im zeitlichen Vergleich noch interessanter. Dann könnte sich nämlich herausstellen, dass Bildungssysteme einen *Aufstieg oder Abstieg* erleben können. Wenn dem so ist, dann akzentuiert sich die gegenwärtige Diskussion um Qualität im Bildungswesen zur Frage, was man in nationenvergleichender und historischer Perspektive zu *Aufstieg und Niedergang von Bildungssystemen* sagen kann. Wenn man unterstellt, dass niemand fahrlässig und absichtlich bemüht sein wird, einen Niedergang gezielt herbeizuführen, spitzt sich die Frage darauf zu, welche Maßnahmen unabsichtlich den Niedergang bewirken können bzw. welche Maßnahmen geeignet sind, einen hohen Qualitätsstandard zu erreichen oder zu sichern.

Die Datengrundlage, die notwendig ist, um einen solchen Aufstieg und Niedergang empirisch zu dokumentieren, ist sehr komplex. Es bedarf nämlich vergleichender Daten zu Bildungssystemen verschiedener Nationen über einen längeren Zeitraum. Genau dies strebt die OECD mit ihrem Konzept der Dauerbeobachtung von Bildungssystemen an. In Ansätzen bestehen solche Datenstrukturen bereits.

Der Vergleich von Nationen

Da mehrere Länder an internationalen Studien seit 1964 teilgenommen haben, etwa an der ersten internationalen Mathematik-Studie 1964 (HUSÉN 1967), an der Six-Subject-Studie aus dem Jahre 1970/1971 (WALKER 1976) und den neueren TIMSS-Studien (1994/1995) (BAUMERT/LEHMANN 1997), ergeben sich erste Hinweise auf Aufstieg, Abstieg oder Stagnation. Hier kann man erstmals historischen Entwicklungen in verschiedenen Ländern nachgehen.

Bildungssystem im Niedergang?

Ein besonders interessanter Fall ist dafür Neuseeland. Dieses Land hat 1970 in Naturwissenschaft international sehr gut abgeschnitten (COMBER/KEEVES 1973, S. 175), in den 90er-Jahren in TIMSS nur mehr durchschnittlich (BAUMERT/BOS/WATERMANN 1998, S. 62, S. 65). Gleichzeitig sind seit damals in Neuseeland strategische Veränderungen im Bildungswesen durchgeführt worden. Das alte lehrgangsorientierte Bildungswesen nach dem Vorbild Schottlands wurde aufgegeben und auf ein »Shopping-Mall«-System nach dem Vorbild amerikanischer Highschools umgestellt. Gleichzeitig wurde die Schulautonomie gestärkt und lokalen Laienbehörden die Lenkung der Schulen übertragen.

Es könnte sein, dass dies ein Lehrstück für eine *Konfiguration von Maßnahmen* ist, das die Funktionsweise und Produktivität eines Bildungswesens nachhaltig beeinflussen kann.

Stagnierende Bildungssysteme?

Andere Länder sind wiederum im Zeitraum von 1970 bis 1995 nicht vorangekommen (BAUMERT et al. 1998, S. 62, S. 65; COMBER/KEEVES 1973, S. 175). Sie waren 1970 eher durchschnittlich bis schwach und waren es 25 Jahre später wieder. Dazu zählen einmal die Vereinigten Staaten, aber auch die Bundesrepublik Deutschland, die schon früher im internationalen Feld nur eine durchschnittliche Position eingenommen hat, ohne dass dies damals Beunruhigung verursacht hätte.

Bildungssystem im Aufstieg?

Einen gewissen Aufstieg hat Schweden zu verzeichnen (BAUMERT et al. 1998, S. 62, S. 65; COMBER/KEEVES 1973, S. 175), ein Land, das sich infolge der intensi-

ven Mitarbeit von TORSTEN HUSEN, einem der Initiatoren der IEA-Studien, an allen Studien beteiligt hat und das die jeweiligen Ergebnisse sehr detailliert zur Kenntnis genommen hat. Schweden hat deshalb früh die Entwicklungsarbeit im Bildungswesen auf eine intensive Analyse des Ist-Zustandes gestützt.

Die historische Perspektive

Die sich präzisierende Sichtweise von Bildungssystemen als kollektiven, von identifizierbaren Personen und Strukturen gestalteten sozialen Institutionen (JENZER 1997), verweist darauf, dass wir den Aufstieg und die Stagnation von Bildungssystemen nur historisch erklären können.

Für den Kanton Zürich müsste man in dieser Hinsicht eine Erfolgsgeschichte erzählen. Sie beginnt mit der Reformation, die vom 16. zum 18. Jahrhundert zu einem starken Alphabetisierungsschub geführt hat. Im 19. Jahrhundert hat sich schließlich im Zuge des frühen und glücklichen Siegeszuges eines republikanischen Staatswesens eine öffentliche Volksschule herausgebildet, die folgende Merkmale hatte (CRIBLEZ/JENZER/HOFSTETTER/MANGNIN 1999; FREY 1953):

- öffentliche Verantwortung für die Volksschule, private Angebote gehen zurück (keine Zweiteilung wie z.B. in den USA),
- demokratische Kontrolle der Volksschule durch die Bevölkerung in der Form einer Laienaufsicht (nicht durch die Verwaltung und die Politik selber wie z.B. in Deutschland),
- einheitliche rechtliche, personelle und finanzielle Rahmenbedingungen (nicht wie z.B. in den Niederlanden),
- frühe Trennung von Staat und Kirche (nicht wie in den Niederlanden),
- Etablierung der Verantwortung für die Durchführung von Unterricht beim einzelnen Lehrer,
- Stärkung der überschulischen Verantwortung der Lehrerschaft in den Kapiteln (parteiongebundene Organisation der Lehrerschaft).

Durch den historischen Blick werden nationale Besonderheiten von Bildungssystemen sichtbar, die in den internationalen Studien in den Hintergrund treten. In Letzteren besteht die Tendenz, Bildungssysteme als jeweils komplexe Kombination isolierbarer Variablen zu betrachten. In der historischen Analyse kommt dagegen zum Vorschein, dass ein Bildungswesen das jeweils historisch entstandene Gesamtgefüge eines handelnden kollektiven Akteurs bildet. Die nationalen Konfigurationen sind dabei unterschiedlich. Für die Schweiz ist charakteristisch, dass es sich relativ früh vom lokalen Einfluss der Kirchen gelöst hat, demokratische Prozesse etabliert und eine spezifische Verteilung von Verantwortlichkeiten der Steuerung entwickelt hat. Während die Rahmenbedingungen zentral und kantonale festgelegt wurden, etwa in Bezug auf die Personalfinanzierung und die anererkennungsfähigen Abschlüsse, wurde die lokale Steuerung von demokratisch gewählten Volksvertretern (Schulpflegen und Bezirkspflegen) übernommen. Dies führte zu einer eher schwachen Position des Lehrers, der permanenten Aufsichtsprozessen ausgesetzt war. Gegengewichtet

wurde sie durch die Entwicklung einer organisationsgestützten Solidarität der Lehrerschaft, die analog zur Organisation der Kirche in Kapiteln und Synoden offizielle Organe hatte.

Das deutsche Bildungswesen entwickelte – mit regionalen Besonderheiten – eine andere Konfiguration. Hier war die Stellung der zentralen staatlichen Ebene deutlich stärker als die lokale. Der im Vergleich zur Schweiz schwachen demokratischen Steuerung stand der Ausbau der staatlichen Aufsicht und politischen Regulierung gegenüber. Der Lehrer hatte als Vertreter des Staates gegenüber der Schüler- und Elternschaft eine starke Position, dem Staat gegenüber aber eine stärkere Abhängigkeit.

Solche je spezifischen historischen Entwicklungen ließen sich für alle Länder explizieren. Sie verweisen darauf, dass ohne historische Perspektive der Vergleich der »Produktionsweise von Bildungsergebnissen« in verschiedenen Ländern unverstanden bleiben muss.

Die Kernfrage, die sich angesichts dieser historischen Entwicklungen stellt, ist die, ob die dadurch entstandenen Machtverteilungen und Steuerungsinstrumente des Bildungswesens ineffektiv und überholungsbedürftig sind. Ist die alte Steuerungsform nicht zu langsam, zu sehr an den Bedürfnissen des Staates und zu wenig an denen der Bürger orientiert? Macht sie nicht die Beteiligten unmündig und gibt sie dem Staat, den Lehrern und vielleicht noch den Lehrerverbänden zu viel Macht? Sollten wir den historischen Gang in der Systembildung des Schulwesens, in dessen Verlauf private Initiativen immer stärker in den Hintergrund getreten sind, wieder rückgängig machen und Bildung für die Akzeptanz auf dem Markt öffnen?

Die neuere Diskussion zu Fragen über Vor- und Nachteile einer stärker wirkungsorientierten Steuerung des Bildungswesens, über Schulautonomie und Leistungslohn bedarf, dies wird oben sichtbar, einer historischen Dimension. Dabei wird gleichzeitig sichtbar, dass diese Fragen nur länderspezifisch, also auf dem Hintergrund der historisch entstandenen Bildungssysteme beantwortet werden können.

Alte und neue Steuerungsformen

Bevor diese Fragen diskutiert werden, sollen die alten und neuen Steuerungsformen einander exemplarisch gegenübergestellt werden. Die nebenstehende Übersicht soll helfen, idealtypische Steuerungsmodelle zu illustrieren. Für das »alte Steuerungsmodell« steht ein gewisses Grundmodell des Schweizer Bildungswesens Pate, das teilweise auch dem in Deutschland entspricht. In starkem Maße unterscheidet sich davon das Niederländische Bildungssystem, das durch die starke Macht der lokalen und konfessionellen Schulbehörden gekennzeichnet ist und deshalb vor allem mit dem Problem zu kämpfen hat, angesichts der großen lokalen Autonomie eine gewisse Einheitlichkeit der Standards zu erreichen. Wiederum andere Steuerungsprobleme wirft das amerikanische Bildungssystem auf, da hier die bildungsbewussten Eltern dem staatlichen Bildungssystem durch die Wahl guter privater Schulen entkommen können.

Historisch entstandene Steuerungsformen und neue Steuerungsmodelle		
	Historisch entstandenes Steuerungsmodell	Neues Steuerungsmodell
<i>Systemebene</i>	<p>Stark über:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Festlegung von Prüfungsanforderungen über gesetzliche Vorgaben - inhaltliche Festlegungen über Lehrpläne (Schaffung von Zeitgefäßen) - Präzisierung von Standards über Lehrmittel und -bücher - zentrale Mittelausstattung - zentrale Lehrerzuordnung 	<p>Rahmenvorgaben, Leitlinien, Fächerkombinationen, Anforderungen bei Abschlüssen</p> <p>Wirkungsorientierte Steuerung über standardisierte Prüfungen</p> <p>Ranking von Schulen</p>
<i>Schulebene</i>	Schwach entwickelt	<p>Stark durch gebietsunabhängige Schulwahl der Schüler</p> <p>Stark durch Selbstwahl von Leitern und Zuwahl neuer Lehrer durch das Kollegium</p> <p>Erwirtschaftung eigener Einkünfte</p>
<i>Lehrerebene</i>	<p>Überprüfung der Lehrergebnisse und Lernerfolge über eng curricular gebundene Prüfungen im schulischen Alltag</p> <p>Autonomie des Lehrers in methodisch-didaktischen Fragen</p>	<p>Lohnwirksame Leistungsbeurteilung</p> <p>Formative Selbstevaluation</p>
<i>Schülerebene</i>	Bindung der schulischen und beruflichen Aufstiegschancen an die Abschlussprüfungen in den Schulen	Stark durch Beurteilung der Lehrkräfte
<i>Elternebene</i>	Schwach entwickelt	<p>Stark durch Wahl von Schulen und durch die Evaluation der Lehrkräfte</p> <p>Voucher-System</p>

Umstellung auf neue Steuerungsformen?

Das *herkömmliche Modell der Qualitätssicherung* (FEND 1998) im kontinentalen Europa geht von einer *starken Systemebene* aus, in dem auf legislativer und administrativer Ebene über Ziele, Anforderungen und Inhalte des Lernens entschieden wird. Für die Lerninhalte und Lernanforderungen werden Zeitbudgets mit entsprechenden personellen und materiellen Ressourcen zur Verfügung gestellt. Der primäre Adressat dieser Rahmenvorgaben ist der Lehrer, dem über die Spezifikation der Rahmenvorgaben in Lehrmitteln und Prüfungen

gen und durch professionelle Qualifizierung die Verantwortung für das Erreichen der vorgegebenen Ziele anvertraut wird. Aufsicht, Kontrolle, Mitsprache der Eltern und häufig zentrale externe Prüfungen, die von der Administration kontrolliert werden, ergänzen die Sicherungsmaßnahmen, um die vorgegebenen Ziele zu erreichen. Sparsame Mittelverwaltung, Gleichversorgung der Schulen mit sachlichen und personellen Ressourcen begleiten diesen Ansatz der Qualitätssicherung. Die demokratischen Rechte der Beteiligten sind in entsprechenden Personal- und Mitbestimmungsgesetzen geregelt.

Das »moderne« Instrumentarium sieht ganz anders aus (z.B. BRÄGGER/OGGENFUSS/STRITTMATTER 1998). Die Behörden nehmen sich in ihren Kontrollansprüchen »zurück«, sie unterscheiden jetzt systematisch zwischen einer strategischen Führungsebene und einer operativen. Auf der Ersteren werden Zielvorgaben und Leistungsaufträge formuliert und mit entsprechenden Globalbudgets versehen. Die operativen Einheiten, als welche die Schulen angesehen werden, können im Rahmen der Leistungsaufträge Organisationsform, Mittelverwendung und teilweise auch Lehrplanbereiche selbst bestimmen. Die Schule kann sowohl ihre Führungsspitze selbst einsetzen als auch das Personal in eigener Verantwortung rekrutieren.

Zur Kontrolle kommen ebenfalls neue Instrumente ins Spiel. Ein Erstes besteht in standardisierten externen Kontrollen über Leistungstests, die Auskunft über den Erfolg einer Schule, die als »produzierender Betrieb« gedacht ist, geben sollen. Als Personalkontrolle dient in diesem Konzept eine leistungsabhängige Besoldung.

Um Qualität sicherzustellen, wird als weiteres Kontrollinstrumentarium der jeweiligen Schule ein *Markt* zugeordnet. Der Erfolg der Schule bemisst sich dann in der Fähigkeit, für viele Schüler so attraktiv zu sein, dass sie von vielen gewählt wird.

Was spricht für, was gegen die Umstellung auf neue Steuerungsformen?

Im Folgenden sollen Erfahrungen berichtet werden, die für und gegen die Umstellung auf die beschriebenen neuen Steuerungsformen sprechen. An erster Stelle steht dabei die Stärkung der Abnehmerseite durch die Einführung marktwirtschaftlicher Mechanismen. Es wäre somit zu fragen:

Sprechen die Ergebnisse der Bildungsforschung der letzten Jahre dafür, ein staatliches Bildungssystem auf ein marktorientiertes Angebot umzustellen?

Die Qualität eines marktorientierten Angebotsystems wird in Analogie zu wirtschaftlichen Ordnungsstrukturen darin gesehen, dass der Wettbewerb bei gegebener »Konsumenten-souveränität« eine hohe Qualität sicherstellt.

Erfahrungen in anderen Ländern, insbesondere in den USA und in England, sprechen deutlich dafür, dass die Eröffnung von Wahlmöglichkeiten durch die »Kunden« das Bemühen der Bildungseinrichtungen steigert, ein möglichst gutes Angebot zu machen, für das die Eltern bereit sind, finanzielle Mittel zu investieren. Wenn die *Existenz* einer Schule von der Wahl durch El-

tern und Schüler abhängt, dann versucht sie, über ein qualitativ hochwertiges Angebot auch möglichst viele *gute* Schüler zu bekommen. Es setzt somit ein Wettbewerb um gute Schüler ein, die über spätere Studienerfolge den Erfolg der Schule vorzuzeigen helfen. Die Anstrengungen der Schule richten sich hier dann darauf, das eigene Angebot so zu »verkaufen«, dass möglichst finanzkräftige, interessierte und bildungsorientierte Elternhäuser ihre Kinder in solche Schulen schicken. Die Fähigkeit, problematische Kinder »draußen« zu halten, wird zur zentralen Voraussetzung, ein hohes Niveau von Schulleistungen zu erzielen und sich somit in der Öffentlichkeit als »gute Schule« zu präsentieren.

Die Folgefrage liegt auf der Hand: Was geschieht mit den »schwächeren« Schülern? Sie finden sich gehäuft in »problematischen« Schulen, die eingerichtet werden, um den Gesetzen der allgemeinen Schulpflicht zu genügen.

Damit zeigt sich als Nebeneffekt einer Konzentration des Wertvollen in wenigen Schulen eine *Varianzerhöhung* der Qualität der Bildungseinrichtungen insgesamt. Sie kann gleichzeitig mit einem Rückgang der Qualität jener Bildungssegmente verbunden sein, die nicht von finanzkräftigen Nachfragegruppen aufgesucht werden. Das *allgemeine* Niveau des Bildungswesens erhöht sich dann nicht, die Verbesserung ist auf *bevorzugte* Segmente beschränkt. Im problematischen Segment von Schulen entsteht auch kein Druck auf die verantwortlichen Instanzen, die Qualität des Angebotes zu verbessern, da die bildungsbewussten und meinungsbildenden Eltern Schulprobleme durch Selektion, durch die »Auswanderung« in gute Schulen lösen.

Gegen eine völlige Umstellung auf Marktbedingungen sprechen aber noch andere sozialpolitische Argumente. Bildungsmöglichkeiten einkommensunabhängig allen Mitgliedern eines Gemeinwesens zur Verfügung zu stellen ist heute eine der wenigen verbliebenen Möglichkeiten, den stark differenzierenden Effekten des Marktes ein Gegengewicht gegenüberzustellen. Würde man das Bildungswesen völlig auf Marktbedingungen umstellen, dann wäre dies ein weiterer Schritt in Richtung einer Entsolidarisierung der Gemeinwesen. Die »Reichen« würden nicht in der Form von höheren Steuern in ein öffentliches Bildungswesen investieren, sondern ihr Einkommen privat in von ihnen gewählte Schulen einbringen.

Natürlich würde man sich beides wünschen: ein *starkes öffentliches Bildungssystem*, gestützt vom Vertrauen der Bevölkerung in seine Leistungsfähigkeit, das gleichzeitig eine solche Kundenorientierung und *Responsivität* gegenüber den Bedürfnissen und Ansprüchen der Kunden zeigt, die bei konkurrierenden Angeboten auf einem Bildungsmarkt zu erwarten wären.

Sprechen die Ergebnisse der Bildungsforschung der letzten Jahre dafür, die zentralen Rahmenvorgaben in der Form von extern mitbestimmten Prüfungen, verpflichtenden Lehrplänen und starker Schulaufsicht abzubauen und der Schule vor Ort mehr Entscheidungskompetenzen einzuräumen?

Diese zweite ordnungspolitische Kernfrage richtet sich auf die derzeitigen Bemühungen, die Rolle der Schulaufsicht neu zu bestimmen, der einzelnen Schule mehr Autonomie zu verleihen, um die Schule als pädagogische Handlungs-

einheit zu stärken (FEND 1986) und sie zum Ort der pädagogischen Entwicklungsarbeit zu machen.

Dies kann in zwei Varianten geschehen. In einer ersten geht es vor allem um eine Verlagerung von Kernentscheidungen über die Ressourcen, die Organisationsform, den Lehrplan und die Personalauswahl von der schulübergreifenden Ebene auf die schulische Ebene. Im Rahmen eines Konzeptes der Teilautonomie (AVENARIUS 1995; DASCHNER/ROLFF/STRYCK 1995; LESCHINSKY 1992; POSCH/ALTRICHTER 1992) können Lehrer über Globalbudgets, curriculare Schwerpunkte und Organisationsformen in definierten Grenzen selber entscheiden. Weiter gehend wären die Möglichkeiten von Schulen, sowohl ihre Leiter als auch neue Kollegen selber zu rekrutieren.

Eine zweite Variante setzt auf ein Instrumentarium der Schulentwicklung. Über die Einigung auf Schulleitbilder und Schulprofile, über die Stärkung der kollegialen Professionalität durch Selbstevaluation und Professionsstandards, um so auch Einfluss auf »problematische Kollegen« zu bekommen, sollen Schulen qualitativ besser werden (SPECHT/THONHAUSER 1996). Dieses Instrumentarium liegt zurzeit in vielen attraktiven Handbüchern vor (ALTRICHTER/POSCH 1996; DALIN/ROLFF/BUCHEN 1995; EIKENBUSCH 1998; ROLFF/BUHREN/LINDAU-BANK/MÜLLER 1998; SCHRATZ/STEINER-LÖFFLER 1998).

Die entscheidende Rückfrage liegt bei allen diesen Bemühungen auf der Hand: Wer kontrolliert die »Schulebene«? Führt dies nicht einfach zu einer Selbstbedienung der schulischen Machtelite mit Privilegien wie günstigen Deputatsverteilungen, Auswahl attraktiver Schülergruppen, Dispens von »Überstunden«, Bequemlichkeit in der pädagogischen Arbeit?

Um dem vorzubeugen und die Schule stärker an die marktorientierten Betriebe in der Wirtschaft anzunähern, wird die Gewährung von Schulautonomie häufig als mit einem Markt gekoppelt gedacht. Wenn schlechte pädagogische Arbeit dazu führen würde, dass die Schule als Betrieb keine Kunden fände und so geschlossen würde, dann sähe sich die Lehrerschaft einer Schule den strengen Kontrollen des Marktes ausgesetzt. In amerikanischen »Independent Schools« ist dies auch der Fall. Sie können unter solchen Rahmenbedingungen »autonom« sein, ohne dass ein Qualitätsverlust eintritt. Weitgehende Schulautonomie setzt also eine Marktorientierung der einzelnen Schule voraus.

Damit stellt sich hier wieder die Frage nach dem Markt im Bildungswesen. Welche Folgen für die Haltung der Bevölkerung haben, so sei hier nochmals akzentuiert gefragt, öffentliche und damit politisch-administrativ verantwortete Schulen bzw. marktorientierte und unabhängige Schulen?

Werden Lehrkräfte und Sachmittel den Schulen von zentralen staatlichen Instanzen unabhängig von der Finanzkraft einer Schule vor Ort zugewiesen und werden Leistungsniveaus einzelner Schulen etwa durch zentrale Abschlussprüfungen auf Basisebene, auf mittlerer Ebene oder beim Hochschulzugang (z.B. Zentralabitur) extern mit-kontrolliert (z.B. durch schulferne Zweitkorrekturen der Abiturprüfungen), dann stärkt dies das *Vertrauen* der Bevölkerung in die Leistungsfähigkeit des Bildungswesens und die Gleichbehandlung aller Bevölkerungskreise. Sie sind damit von großer sozialpolitischer Bedeutung im Sinne des *Gleichbehandlungsgrundsatzes* aller Bürger. Wenn die Gesamtversorgung aber eher dürrig und wenig attraktiv ist, dann sinkt auch die Qualität des gesamten Bildungssystems. Dies erhöht den Druck jener Be-

völkerungskreise, die sich teurere Bildungseinrichtungen leisten könnten, aus dem System auszuscheren und neue Möglichkeiten zu suchen. Andererseits nimmt, wenn dieses Ausscheren nicht möglich ist, der Druck auf die Politik zu, das gesamte Bildungssystem besser auszustatten und zu stärken, um eine entsprechende Wählerakzeptanz zu erreichen.

Wer ein Bildungssystem insgesamt »stark« machen möchte und daran interessiert ist, dass auch weniger privilegierte Bevölkerungskreise in den Genuss eines gut ausgestatteten Bildungswesens kommen, der muss für »starke« Rahmenbedingungen sein:

- für klare curriculare Vorgaben,
- für eine kontinuierliche Leistungsprüfung in curricular abgestimmter Weise, also für eng an das Unterrichtete angelehnte Prüfungen,
- für extern abgesicherte Leistungsniveaus, die nicht durch ein standardisiertes Testsystem zu lehrplanfernen Prüfungen degenerieren, und
- für ein System der Gleichversorgung der einzelnen Schulen in personeller und materieller Hinsicht.

Er muss ein Interesse daran haben, dass die Schulen über *glaubwürdige Leistungsausweise* Vertrauen bei den Abnehmern erzeugen. Die Leistungsausweise müssten auf durchschaubaren und klaren Wegen zu erwerben sein und über sie müssten weitere Bildungsmöglichkeiten offen stehen. Auf dieser Grundlage können Bildungsabschlüsse wichtige *Instrumente der Lebensplanung* werden. Sie können Laufbahnen vorstrukturieren, aber auch gezielte Laufbahnwechsel ermöglichen.

Die letzten Jahrzehnte haben aber auch die Nachteile eines solchen Systems deutlich gemacht. Zu ihnen zählen die Unbeweglichkeit des Gesamtsystems, die Verführung zum schlichten Exekutieren der Rahmenvorgaben auf Schulebene, die Möglichkeit, im Rahmen formaler Beamtenpflicht-Erfüllung schülerunfreundlichen und didaktisch schlechten Unterricht über Jahre praktizieren zu können, die mangelnde Ausrichtung an guten Lernprozessen bzw. die Orientierung an schlichter Gesetzesförmigkeit.

Die berechtigte Kritik, dass dies den heutigen Erkenntnissen eines modernen Managements nicht mehr entspricht, wie eine Führungsform aussieht, die auf die Motivation und Selbstverantwortlichkeit der Mitarbeiter setzt, hat an vielen Orten zu Überlegungen geführt, wie die Steuerungsmodalitäten des Bildungswesens verändert werden könnten (BRÄGGER 1995; DUBS 1994, 1996; SCHEDLER 1995; ULRICH/SIDLER 1977). Ob ein solches Management auch bei Beibehaltung zentraler Gestaltungs- und Versorgungsgrundsätze möglich ist, gilt es auszuloten (LIKET 1996).

Können Schulen als »Betriebe« geführt werden?

Bei der Übertragung von Führungs- und Managementkonzepten auf Schulen wird davon ausgegangen, dass Schulen genauso wie Wirtschaftsunternehmen als Betriebe geführt werden können. Diese Analogie von Schulen zu Wirtschaftsbetrieben ist in mehrfacher Hinsicht problematisch.

Zum Ersten entspringen die Angebote der Schule nicht ausschließlich einem individuellen Interesse der Abnehmer. Ein entsprechendes demokratisches Bewusstsein, eine Einführung in die kulturellen Traditionen eines Gemeinwesens zur Stärkung der sozialen Identität, eine Orientierung an Wahrhaftigkeit, Toleranz und Mitmenschlichkeit, eine Erschließung der Menschen für Vernunft und Moralität sind nicht allein individuelle Interessen, sondern kulturelle Traditionen und Ansprüche des Gemeinwesens. Auch die Sicherung eines hohen Niveaus an Qualifikationen und die Öffnung von leistungsabhängigen Zugängen zu Bildung und Lernen liegen im gemeinschaftlichen Interesse.

Sich jene Bildung »kaufen« zu können, die man will, ist somit als Ausgangspunkt für die Angebotsgestaltung von Schulen unzureichend. Es könnte sogar zur Folge haben, dass Eltern ihre Kinder in jene Schulen schicken, in denen sie entsprechende Zeugnisse und Abschlüsse am »billigsten« bekommen.

Ein zweiter Punkt stört die Analogie von Schulen zu Produktionsbetrieben. Die »Produkte« der Schule sind nicht ausschließlich das Ergebnis der »Produktionsform« einer Schule. Was Schüler können, ist in hohem Maße von den Schülern – und ihren Eltern – »mitproduziert«. Die Analogie zu Wirtschaftsbetrieben würde in umgekehrter Richtung darin bestehen, dass die Kunden, die Produkte von Wirtschaftsunternehmen kaufen, diese Produkte selbst mit herstellen. Wenn die Co-Produktion für Schulen charakteristisch ist, dann entsteht ein komplexeres Verhältnis von Angebot und Nutzung als das von Produktion und Kauf. In Schulen kann dabei die sinnvolle Paradoxie entstehen, dass das bestmögliche Angebot darin besteht, die »Kunden« zu motivierten Produzenten der eigenen Lernergebnisse zu machen.

Ein dritter Punkt, der Schulen von industriellen Betrieben unterscheidet, besteht darin, dass es in Schulen im Gegensatz zu technischen Produktionsabläufen in Betrieben keine klaren Technologien gibt, die es erlauben würden, eindeutig effektive und objektivierbare beste Verfahren von weniger guten zu unterscheiden. Dem Lehrerhandeln liegt eine sehr komplexe »weiche Technologie« zu Grunde, die eine komplexe Vermittlung von Inhalten mit der »Seelen- und Lernstruktur« der Schüler sowie deren Eigenintentionalität beinhaltet.

Wenn alle diese Punkte zutreffen, dann ist in Bildungssystemen eine andere Konfiguration von Rahmenregelungen, Eigeninitiative und Marktbedingungen optimal als in marktorientierten Wirtschaftsbetrieben. Sie soll in einer letzten Frage angesprochen werden.

Gibt es im Bildungswesen die Möglichkeit, öffentliche Märkte zu etablieren, in denen sich wohlfahrtsstaatliche Aufgaben mit marktbezogenen Anreizstrukturen verbinden?

Mein Votum aus den Erfahrungen mit *geschwächten* systemischen Regelungen zur Sicherung eines hohen Anforderungsniveaus geht aus den obigen Ausführungen hervor: Ein Abbau der zentralen Rahmenbedingungen muss im Detail sehr sorgfältig bedacht werden. Er darf nicht dazu führen, dass die Basis der Gemeinsamkeit in der Gesellschaft, im Schulwesen spezifiziert als gleichwerti-

ges Angebot guter Bildungschancen vor Ort, unabhängig von den finanziellen Ressourcen der »Kunden«, geschwächt wird. Gleichzeitig gilt es, die Selbstgerechtigkeit eines staatlichen Monopols durch Strukturen besserer Kundenorientierung abzubauen und persönliche Initiativen und Anreize für optimale Gestaltung des Lehr-Lern-Prozesses institutionell zu belohnen und abzusichern. Die Zukunftsaufgabe besteht darin, neue Konzepte eines *wohlfahrtsstaatlichen Marktes*, eines »public market«, zu entwickeln, durch den Bildungssysteme als öffentliche Güter allen Bürgern mit gleicher Qualität zugute kommen, aber gleichzeitig über eine Erweiterung von Mitentscheidungsmöglichkeiten und Wahlmöglichkeiten responsiv gegenüber den »Kundenurteilen« sind. Dies setzt auch voraus, dass die Lehrertätigkeit in höherem Maße als bisher einer öffentlichen Verantwortung ausgesetzt wird. Sie muss gleichzeitig durch systemische Rahmenbedingungen gestärkt, professionell entwickelt, durch kollegiale Strukturen auf Schulebene gestützt und gegenüber den »Kunden« offen werden. Es darf also nicht darum gehen, die Systemebene gegen die Schulebene oder diese gegen die Lehrerebene auszuspielen oder personale Kompetenzen von Lehrern mit Ressourcen und Rahmenvorgaben aufzurechnen. Auf allen Ebenen muss es gelingen, solche Anreizstrukturen, Evaluationsformen und Ressourcenallokationen vorzunehmen, dass die Wahrscheinlichkeit steigt, dass sich die »guten«, die engagierten Kräfte in der Gestaltung von Lehren und Lernen durchsetzen. Die Gestaltung eines Bildungswesens ist somit eine synthetische Aufgabe, bei der die Suche nach optimalen Konfigurationen verschiedener Aspekte des »kollektiven Akteurs« Bildungssystem im Vordergrund zu stehen hat. Dabei sind die traditionellen Instrumente der Ressourcenvorgabe, der Personalqualifizierung und der regulativen Kontrolle über gesetzliche Regelungen unentbehrlich. Sie durch neue Instrumente der Evaluation, der Schaffung von Qualitätsanreizen und der Bildung selbst organisierter Öffentlichkeiten in teilautonomen Schulen zu ergänzen ist die anstehende Gestaltungsaufgabe für das Schulsystem des 21. Jahrhunderts.

Literatur

- ALTRICHTER, H./POSCH, P. (Hrsg.): Mikropolitik der Schulentwicklung (Vol. 13). Innsbruck 1996.
- AVENARIUS, H.: Verfassungsrechtliche Grenzen und Möglichkeiten schulischer Selbstverwaltung. In: P. DASCHNER/H.-G. ROLFF/T. STRYCK (Hrsg.): Schulautonomie – Chancen und Grenzen, Weinheim 1995, S. 253–275.
- BAUMERT, J./BOS, W./WATERMANN, R.: TIMSS/III. Schülerleistungen in Mathematik und den Naturwissenschaften am Ende der Sekundarstufe II im internationalen Vergleich. Zusammenfassung deskriptiver Ergebnisse (Vol. Studien und Berichte). Berlin 1998.
- BAUMERT, J./LEHMANN, R.: TIMSS – Mathematisch-naturwissenschaftlicher Unterricht im internationalen Vergleich. Deskriptive Ergebnisse. Opladen 1997.
- BRÄGGER, G./OGGENFUSS, F./STRITTMATTER, A. (Hrsg.): Bausteine eines Steuerungskonzeptes für den Bereich der Volksschule. Ebikon 1998.
- BRÄGGER, G.A.S.E.: Schulleitung gemeinsam gestalten: Impulse zur Entwicklung örtlich angepasster Team- und Leitungsformen. Ebikon 1995.
- COMBER, L.C./KEEVES, J.P.: Science education in nineteen countries. Stockholm 1973.
- CRIBLEZ, L./JENZER, C./HOFSTETTER, R./MANGNIN, C. (Hrsg.): Eine Schule für die Demokratie. Bern 1999.

- DALIN, P./ROLFF, H.-G./BUCHEN, H.: Institutioneller Schulentwicklungsprozess (2. überarb. Aufl.). Bönen 1995.
- DASCHNER, P./ROLFF, H.-G./STRYCK, T. (Hrsg.): Schulautonomie – Chancen und Grenzen. Weinheim 1995.
- DUBS, R.: Die Führung einer Schule. Leadership und Management. Zürich 1994.
- DUBS, R.: New Public Management und Schulqualität. Neue Zürcher Zeitung (56) 1996, S. 81.
- EIKENBUSCH, G.: Praxishandbuch Schulentwicklung. Berlin 1998.
- FEND, H.: »Gute Schulen – schlechte Schulen«. Die einzelne Schule als pädagogische Handlungseinheit. In: Deutsche Schule, 78/1986 (3), S. 275–293.
- FEND, H.: Qualität im Bildungswesen. Weinheim 1998.
- FREY, P.: Die zürcherische Volksschulgesetzgebung 1831–1951. Zürich 1953.
- HUSÉN, T. (Ed.): International study of achievement in mathematics: A comparison of twelve countries. Volumes I and II. Stockholm 1967.
- JENZER, C.: Schulstrukturen als historisch gewachsene Produkte bildungspolitischer Vorstellungen. Bern 1997.
- LESCHINSKY, A.: Dezentralisierung im Schulsystem der Bundesrepublik Deutschland. In: P. POSCH/H. ALTRICHTER (Hrsg.): Schulautonomie in Österreich. Wien 1992., S. 227–239.
- LIKET, T.: Generalbericht. In: Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung (Hrsg.): Lernen in einer dynamischen und offenen Gesellschaft – die Rolle der Schule. OECD/DERI-Seminar 1995 Dresden. Bonn 1996, S. 8–24.
- POSCH, P./ALTRICHTER, H.: Schulautonomie in Österreich. Wien 1992.
- ROBITAILLE, D.F./GARDEN, R.A.: The IEA Study of Mathematics II: Contexts and outcomes of school mathematics. Oxford (Pergamon) 1989.
- ROLFF, H.-G./BUHREN, C.G./LINDAU-BANK, D./MÜLLER, S.: Manual Schulentwicklung. Handlungskonzept zur pädagogischen Schulentwicklungsberatung (SchuB). Weinheim 1998.
- SCHEDLER, K.: Ansätze einer wirkungsorientierten Verwaltungsführung. Von der Idee des New Public Management (NPM) zum konkreten Gestaltungsmodell: Fallbeispiel Schweiz. Bern 1995.
- SCHRATZ, M./STEINER-LÖFFLER, U.: Die Lernende Schule. Arbeitsbuch pädagogische Schulentwicklung. Weinheim 1998.
- SCHULTZE, W.: Die Leistungen im naturwissenschaftlichen Unterricht in der Bundesrepublik im internationalen Vergleich (Mitteilungen und Nachrichten des Deutschen Instituts für Internationale Pädagogische Forschung). Frankfurt am Main 1974.
- SCHULTZE, W.: Die Leistungen im Englischunterricht in der Bundesrepublik im internationalen Vergleich (Mitteilungen und Nachrichten des Deutschen Instituts für Internationale Pädagogische Forschung). Frankfurt am Main 1975.
- SPECHT, W./THONHAUSER, J. (Hrsg.): Schulqualität. Entwicklungen, Befunde, Perspektiven (Vol. 14). Innsbruck 1996.
- ULRICH, H./SIDLER, F.: Ein Management-Modell für die öffentliche Hand. Bern 1977.
- WALKER, D.A.: The IEA Six Subject Survey: An international study of education in twenty-one countries. Stockholm 1976.

Anschrift des Autors

Prof. Dr. Helmut Fend, Universität Zürich, Pädagogisches Institut,
Gloriastr. 18a, CH-8006 Zürich