

Halbheer, Ueli; Reusser, Kurt

## **Outputsteuerung, Accountability, Educational Governance. –Einführung in Geschichte, Begrifflichkeiten und Funktionen von Bildungsstandards**

*Beiträge zur Lehrerinnen- und Lehrerbildung 26 (2008) 3, S. 253-266*



Empfohlene Zitierung/ Suggested Citation:

Halbheer, Ueli; Reusser, Kurt: Outputsteuerung, Accountability, Educational Governance. –Einführung in Geschichte, Begrifflichkeiten und Funktionen von Bildungsstandards - In: Beiträge zur Lehrerinnen- und Lehrerbildung 26 (2008) 3, S. 253-266 - URN: urn:nbn:de:0111-pedocs-136772

in Kooperation mit / in cooperation with:



<http://www.bzl-online.ch>

### **Nutzungsbedingungen**

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

### **Terms of use**

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

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

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

### **Kontakt / Contact:**

peDOCS  
Deutsches Institut für Internationale Pädagogische Forschung (DIPF)  
Informationszentrum (IZ) Bildung  
E-Mail: [pedocs@dipf.de](mailto:pedocs@dipf.de)  
Internet: [www.pedocs.de](http://www.pedocs.de)

## **Outputsteuerung, Accountability, Educational Governance – Einführung in Geschichte, Begrifflichkeiten und Funktionen von Bildungsstandards**

Ueli Halbheer und Kurt Reusser

**Bildungsstandards sind Bestandteil einer veränderten Steuerungslogik im Bildungssystem. Während Lehrpläne angeben, was im Unterricht behandelt wird, legen Standards fest, was Schülerinnen und Schüler können sollen. In diesem Beitrag werden jene Aspekte von Bildungsstandards thematisiert, welche diese für Schulen und Lehrpersonen bedeutsam machen. Insbesondere sind dies die durch flächendeckende Tests in den Blick rückende Funktion der Rechenschaftslegung von Schulen und die damit verbundene Akzentuierung von Lern- und Leistungsergebnissen als Indikatoren von Bildungsqualität. Damit sind bestimmte Potenziale und Risiken verbunden, welche vor dem Hintergrund des Anspruchs, dass Standards die Qualität schulischer Arbeit unterstützen sollen, thematisiert werden.**

### **1. Einleitung**

Reformen im Bildungswesen werden in der Regel mit der Aussicht auf Verbesserungen der Lernleistungen begründet. Damit lassen sich aufwendige Eingriffe in ein komplexes Gebilde, wie es das Bildungssystem darstellt, legitimieren. Allerdings können die mit Reformvorhaben einhergehenden Versprechungen nicht immer eingelöst werden. So erwies sich etwa die über lange Zeit postulierte Reduktion der Klassengrößen als wenig effektive Massnahme im Hinblick auf Leistungssteigerungen (vgl. Barber & Mourshed, 2007). Auch die Karriere des in den vergangenen Jahren prominent gewordenen Begriffs «Bildungsstandards» ist von der Verheissung begleitet, die Qualität schulischer Arbeit zu unterstützen und die Lernergebnisse von Schülerinnen und Schülern zu verbessern (Klieme et al., 2003). In der Schweiz sind Bildungsstandards Teil des Reformvorhabens HarmoS, welches als Schulkonkordat eine einheitliche Regelung wichtiger Eckwerte im Bildungsbereich anstrebt (EDK, 2008). Mit der Einführung von Standards einher geht eine veränderte Steuerungslogik, welche mit neuen Begrifflichkeiten von «Educational Governance» operiert.

### **2. Standards – was sie sind und was sie leisten**

Standards als Massstäbe und Verfahren, welche Erwartungen definieren und Praxisfelder reglementieren, haben im Bildungswesen eine lange Tradition (vgl. Oelkers, 2004). So

spiegelt der Aufbau nationaler Bildungssysteme im 19. Jahrhundert einen Prozess der Standardisierung vielgestaltiger Bemühungen um Gestalt und Länge obligatorischer Schulbildung. Konkrete Beispiele geläufiger Standardisierungen im Schulsystem sind etwa die Einführung obligatorischer Lehrmittel, die Festsetzung der zeitlichen Länge von Lektionen als kleinsten Unterrichtseinheiten, die Notengebung, die Regelung von Promotionen oder die Festlegung von Ausbildungsanforderungen für Lehrpersonen. Standards sind dabei «historisch wirksam gewesen als effektive Problemlösungen und Werkzeuge, die sich in irgendeiner Form als nützlich erweisen mussten» (Oelkers & Reusser, 2008, S. 8).

Bezogen auf den Bildungsbereich ist denkbar, die Inhalte, die Lerngelegenheiten, die Prozesse oder die Leistungsniveaus zu standardisieren (vgl. Abs & Klieme, 2005). In der aktuellen Diskussion wird meist von einem dreifachen Standardbegriff ausgegangen:

*Inhaltsstandards* (content standards) bezeichnen die verbindlichen Inhalte und Lernziele schulischer Bildungsarbeit. Funktionslogisch sind diese, zusammen mit den personalen und materialen Ressourcen, die der Bildungsarbeit zur Verfügung stehen, der Input-Seite des Bildungssystems zuzuordnen.

*Prozessstandards* (opportunity to learn standards) beziehen sich auf die Lerngelegenheiten und die damit verbundenen angebots- und nutzungsbezogenen Bedingungen schulischen Lernens. Zusammengefasst stehen sie für die in einem System praktizierte, von den Kompetenzen der Lehrpersonen (Angebotsseite) und von jenen der Schülerinnen und Schüler (Nutzungsseite) abhängige Schul-, Unterrichts- und Lernkultur.

*Ergebnisstandards* (output/performance standards) stehen für den Kern der aktuellen Diskussion: Sie bezeichnen den «Outcome» des schulischen Lernens, d.h. auf Zielniveaus bezogene, durch Leistungstests messbar gemachte Kompetenzen, von denen erwartet wird, dass sie zu bestimmten Zeitpunkten erreicht werden.

Im Unterschied zur traditionellen Inputorientierung in Bezug auf das Qualitätsdenken im Bildungswesen werden mit Bildungsstandards erstmals die Schülerleistungen, also der Output von Lehr-Lern-Prozessen, ins Blickfeld genommen. Nicht mehr allein, was im Unterricht zu behandeln ist, sondern was Schülerinnen in welcher Weise können resp. können sollen, ist Kern des Konzepts. Geplant sind institutionalisierte, klassenübergreifende Leistungsvergleiche als Datenbasis für ein zu etablierendes Bildungsmonitoring.

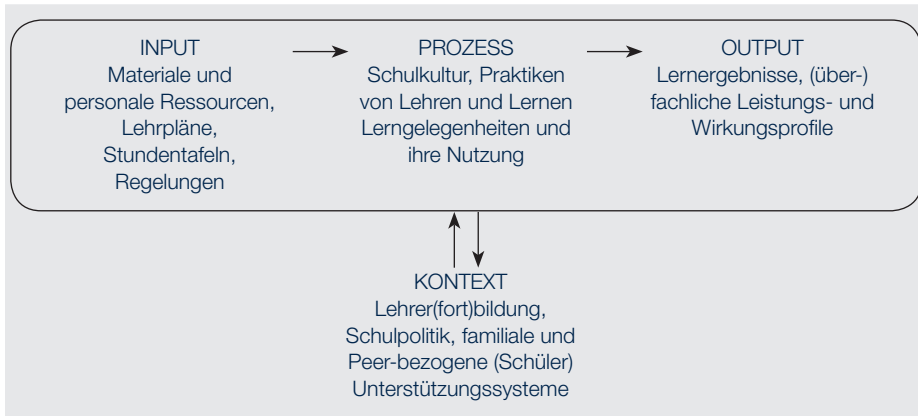


Abbildung 1: Einfaches Modell der Funktionsweise von Bildungssystemen

Entsprechend dem Literacy-Konzept der PISA-Untersuchungen sollen Kompetenzen auf unterschiedlichen Zielniveaus erhoben werden. Darunter verstanden werden «... die bei Individuen verfügbaren oder durch sie erlernbaren kognitiven Fähigkeiten und Fertigkeiten, um bestimmte Probleme zu lösen, sowie die damit verbundenen motivationalen, volitionalen und sozialen Bereitschaften und Fähigkeiten, um die Problemlösungen in variablen Situationen erfolgreich und verantwortungsvoll nutzen zu können» (Weinert, 2001, S. 27). Diese Definition bringt die Nähe des Kompetenzbegriffs zum Thema «Problemlösen» zum Ausdruck. Jenseits der blossen Reproduktion von Wissen sind Fähigkeiten angesprochen, über welche denkfähige Subjekte in demokratischen, auf die Mündigkeit ihrer Bürger bauende Gesellschaften verfügen müssen.

Für die Festlegung und Überprüfung von Kompetenzniveaus bieten sich zwei Möglichkeiten an:

- Bei einem deduktiven Vorgehen werden die Kompetenzniveaus theoriebezogen, d.h. aufgrund entwicklungspsychologischer, fach- und allgemeindidaktischer Erkenntnisse modelliert. Ein Beispiel hierfür sind die Principles and Standards des National Council of Teachers of Mathematics NCTM (2000). Neben Leistungsstandards werden in diesem Referenzdokument des amerikanischen Mathematikunterrichts auch «opportunity to learn standards» bzw. Kriterien für die Gestaltung von Aufgaben und Lernumgebungen formuliert.
- Im andern Fall werden – wie bei PISA – die Kompetenzstufen anhand von Testergebnissen und über Rasch-Modelle erzeugt. Dabei wird davon ausgegangen, dass zwischen den geschätzten Fähigkeiten einer Person und der Lösungswahrscheinlichkeit der Aufgaben eine Beziehung besteht, welche eindimensional darstellbar ist (vgl. Rost, 2004).

Folgende Kompetenzdimensionen und -niveaus wurden in Deutschland mit der Einführung der BLK-Standards festgelegt (nach Blum et al., 2006, S. 33 ff.):

- K1 Mathematisch argumentieren
- K2 Probleme mathematisch lösen
- K3 Mathematisch modellieren
- K4 Mathematische Darstellungen verwenden
- K5 Mit Mathematik symbolisch, formal und technisch umgehen
- K6 Mathematisch kommunizieren

Für K1 sind die drei Anforderungsniveaus folgendermassen spezifiziert:

- Anforderungsbereich I: Routineargumentationen (bekannte Sätze, Verfahren, Herleitungen usw.) wiedergeben und anwenden; einfache rechnerische Begründungen geben; mit Alltagswissen argumentieren.
- Anforderungsbereich II: Überschaubare mehrschrittige Argumentationen nachvollziehen, erläutern oder entwickeln.
- Anforderungsbereich III: Komplexe Argumentationen nutzen, erläutern oder entwickeln; verschiedene Argumente nach Kriterien wie Reichweite und Schlüssigkeit bewerten.

Werden Bildungsstandards als Leistungsstandards begriffen, ergeben sich verschiedene Möglichkeiten in Bezug auf Zielniveaus und diesen entsprechenden Kompetenzen:

- *Mindeststandards* legen ein verbindliches Basisniveau fest, welches von möglichst allen Lernenden einer bestimmten Stufe zu erreichen ist. Darauf aufbauend lassen sich weitere Stufen beschreiben für Lernende, welche Leistungen oberhalb des Minimalniveaus erbringen.
- *Regelstandards* gehen dagegen von einer Normalverteilung aus, indem sie spezifizieren, was im Regelfall geleistet werden soll. Damit entfällt jedoch die Möglichkeit, leistungsschwächeren Schülern rückzumelden, was sie wissen und können müssten, um das Soll zu erfüllen.
- *Maximalstandards* benennen ein ideales Erwartungsniveau, das in der Regel nur von wenigen Lernenden erreicht werden kann. Tiefere Lernleistungen können damit nur in ihrer negativen Abweichung gegenüber dieser Idealforderung beschrieben werden (Klieme et al., 2003; Maag Merki, 2005).

Die für die Schweiz vorgesehenen Standards sind als Basis- oder Mindeststandards für die Erstsprache, die Fremdsprachen, die Mathematik und die Naturwissenschaften gedacht. Zur Anwendung gelangen sollen sie zu Ende des vierten (Übergang Basis-Unterstufe), des achten (Übergang Primar-Sekundarschule) und des elften Schuljahres (Übergang in die Sekundarstufe II resp. Berufsbildung) (EDK, 2008).

Die bisherigen Ausführungen machen deutlich, dass mit Bildungsstandards und den damit einhergehenden Tests multiple Ziele verfolgt werden. Neben der Möglichkeit zur Erfassung von Lernständen, Problemlagen und von Trends in Bezug auf die Qualität

unserer Bildungssysteme, werden diagnostisch gehaltvolle Rückmeldungen für Lehrpersonen, Eltern und Lernende angestrebt, Informationen, die sich auch für den Unterricht nutzen lassen.

### **3. Standards als Teil einer veränderten Steuerungslogik**

Wird über die Steuerungslogik des Bildungswesens nachgedacht, muss mit einem Modell operiert werden, welches der Mehrebenencharakteristik sowie der Angebots-Nutzungslogik von Bildungssystemen Rechnung trägt (vgl. Fend, in diesem Heft). Bildungsadministrative Entscheidungen treffen immer auf ein Zusammenspiel verschieden einflussreicher und kompetenter *Akteure*, welche in unterschiedlicher Weise von den geplanten Veränderungen betroffen sind und den folgenden drei interagierenden Handlungsebenen zugeordnet werden können:

- der Makro-Ebene der politischen Steuerung,
- der Meso-Ebene, auf welcher der Gestaltungsraum der einzelnen Schule geregelt wird,
- sowie der Mikro-Ebene des Unterrichts, auf welcher die Lehr- und Lern-Prozesse stattfinden (Oelkers & Reusser, 2008).

Das Ziel neuerer Modelle von «Educational Governance» besteht darin, Entscheide betreffend die Steuerung und Weiterentwicklung des Bildungswesens nicht mehr ausschliesslich normativ und von subjektiven Erfahrungen geleitet, sondern vermehrt evidenzbasiert zu treffen, dies unter Einbezug der Akteure an der Basis teilautonom gedachter Bildungssysteme.

#### **3.1 Rechenschaftslegung, evidenzbasierte Politik**

Seit einigen Jahren ist die Tendenz zu beobachten, dass versucht wird, politische Entscheidungen evidenzbasiert zu treffen, und zwar auf der Basis einer postulierten Rechenschaftspflicht der beteiligten Akteure. Als Beispiel dafür kann die Regelung der Kassenzulässigkeit ärztlicher Behandlungsmethoden angeführt werden. Lässt sich für eine Therapieform keine empirische Wirksamkeit nachweisen, leisten die Kassen dafür in der Regel auch keine Kostengutsprachen. Zunehmend sind von diesem Denken auch Bereiche betroffen, bei denen kein klares Kausalverhältnis zwischen Input und Output besteht. Dies gilt insbesondere für das Bildungssystem. Wie bei allen komplexen sozialen Systemen bestehen vielfältige Einflüsse und Wechselwirkungen auf und zwischen den verschiedenen Ebenen und schulischen Akteuren, so dass z.B. Wirkungen von top-down eingeführten Massnahmen nur schwer vorhersagbar sind. Insofern können Formen der Rechenschaftslegung (Accountability) als charakteristisches Merkmal evidenzbasierter Politik auch nur mit einer begrenzten Haftbarkeit der betroffenen Akteure verbunden werden.

Auf die konkrete Schularbeit bezogen können mit dem Thema Evidenz und Rechenschaftslegung etwa die folgenden Fragen verbunden werden:

- Wie kann die Erreichung von Zielen verlässlich und valide festgestellt werden?
- Was kann der Unterricht und damit die einzelne Lehrperson dazu beitragen, dass vorgegebene fachliche und überfachliche Ziele von allen Schülerinnen und Schülern erreicht werden?
- Welche Verantwortung kommt dabei der Einzelschule als pädagogischer Handlungseinheit zu?
- Wie können Schulen und Lehrpersonen aus Rückmeldungen von Tests und Bildungsmonitorings Nutzen ziehen?

Auch die Pflicht zur Rechenschaftslegung ist nichts grundsätzlich Neues im Schulsystem. Seit jeher bestanden für Schulen und Lehrpersonen Formen der (Selbst-)Verpflichtung zu Qualitätssicherung und Bilanzierung. Im Zusammenhang mit der Einführung von Standards erscheint sie jedoch weit schärfer formuliert, weil die Ziele der Schule verbindlicher und präziser gefasst und neu auch überprüft und rückgemeldet werden sollen. Damit entsteht eine Wechselwirkung von Accountability, Evaluation und Feedback, welche folgende Elemente umfasst:

- Ziele: erreichbare Endzustände eines Prozesses;
- Mittel: Massnahmen, die sicherstellen, dass der begonnene Prozess in Richtung Ziele verläuft;
- Feedbackschleifen: regelmässige Überprüfung der erreichten Qualität;
- Folgen: Anpassung des Prozesses in Richtung Feedback-Daten (Oelkers & Reusser, 2008).

Ersichtlich wird hier, dass auf diese Weise eine systematische Weiterentwicklung von Schule und Unterricht angestrebt wird, indem zentrale Elemente mit verbindlichen Regelungen belegt werden.

### **3.2 Implementation und Educational Governance**

Die Einführung von Tests und von Formen der Fremd- und Selbstevaluation trifft auf ein Bildungswesen, welches in den vergangenen Jahren zum Teil neu geregelt wurde. Bildungspolitische Innovationen im deutschsprachigen Raum folgten im Wesentlichen drei verschiedenen Phasen, die sich wie folgt charakterisieren lassen (vgl. Altrichter & Heinrich, 2005):

- Erste Phase: Staatliche Motivierung und Ermöglichen von Innovationen unter der Leitidee partieller Autonomie; Optionen können, aber müssen von den Schulen nicht zwingend genutzt werden.
- Zweite Phase (hierzulande ab der zweiten Hälfte der Neunzigerjahre beobachtbar): Thematisierung der Prozesse der Systemsteuerung; Erzeugung von Verbindlichkeiten (z.B.: Implementierung von Selbst- und Fremdevaluation/Überprüfung in vertraglicher Form).
- Dritte Phase: Im Zuge von PISA Akzentuierung in Richtung testbasierter, schulübergreifender Stueurelemente. Unter Beibehaltung oder Verstärkung der teilauto-

nomen Struktur mit Betonung der Gestaltungsfreiheit der Einzelschule wird eine outputorientierte Steuerung des gesamten Bildungssystems angestrebt.

Gewachsenen Entscheidungsbefugnissen der Einzelschule steht also ein verstärktes Engagement hinsichtlich strategischer Zielsetzungen gegenüber (Brüsemeister, 2004). Dieses Zusammenwirken verschiedener Kräfte im Bildungswesen wird unter dem Begriff der «Educational Governance» thematisiert. Dabei geht es um «... das Gesamt aller nebeneinander bestehenden Formen der kollektiven Regelung gesellschaftlicher Sachverhalte: von der institutionalisierten zivilgesellschaftlichen Selbstregelung über verschiedene Formen des Zusammenwirkens staatlicher und privater Akteure bis hin zu hoheitlichem Handeln staatlicher Akteure» (Mayntz, 2004, S. 66). Diesem vielschichtigen – und mitunter heiklen – Zusammenspiel muss Rechnung getragen werden bei der Einführung oder «Implementation» von Bildungsstandards. Mit dem (ursprünglich aus den Ingenieurwissenschaften stammenden) Begriff wird die Umsetzung von Zielen oder Strukturvorgaben in einem differenzierten und sich entwickelnden sozialen System verstanden, unter Ansehung der Rahmenbedingungen und der lokalen Besonderheiten (Oelkers & Reusser, 2008).

Entscheidend ist, dass es sich bei der Einführung von Bildungsstandards im Sinne der Veränderung einer komplexen Steuerungslogik nicht einfach um einen Wandel der Rhetorik handelt, sondern um einen langfristigen, individuellen und kollektiven Lernprozess. Befunde aus der Innovations- und Transferforschung legen nahe, dass ein Vorhaben wie die Implementation von Bildungsstandards nicht herbeigeredet werden kann, sondern einen langfristig angelegten Prozess darstellt.

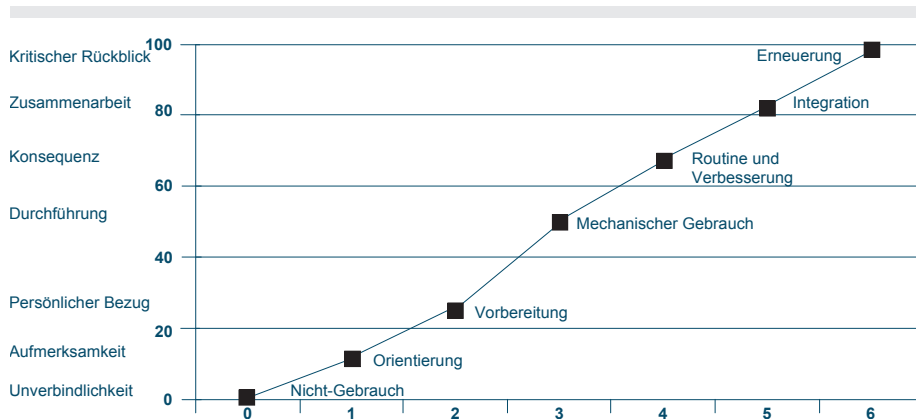


Abbildung 2: Stadien und Niveaus der Aneignung und Einführung von Innovationen bei Lehrkräften (Holtappels, 2007: nach Loucks & Hall, 1979; Huberman & Miles, 1984)



Wie Abbildung 2 zeigt, ist von einem stufenweisen Aneignungsprozess auszugehen, dessen erste Phase durch Nicht-Gebrauch bestimmt ist. Bis eine Reform nicht nur mechanisch angewandt, sondern integraler Bestandteil des professionellen Handelns wird und zur Weiterentwicklung der eigenen Professionalität beiträgt, ist nicht nur genügend Zeit vorzusehen, sondern es sind auch Innovationen in der Grundausbildung und vor allem in der Fort- und Weiterbildung von Lehrpersonen notwendig.

Diskutiert werden muss ebenfalls, inwiefern die Einführung von Bildungsstandards dadurch unterstützt werden kann, dass auch die Aus- und Weiterbildung von Lehrpersonen festgelegten Standards folgt. Dies bedingt eine Reflexion über berufsbezogene Kompetenzen, über welche Absolventinnen und Absolventen von Lehrerbildungsgängen bei Eintritt in die Berufslaufbahn verfügen müssen. Oser hat bereits 1997 eine Liste mit insgesamt 88 Kompetenzen für eine professionelle Ausbildung vorgeschlagen (Oser, 1997). Zwar wird damit der Rahmen des in einer Grundausbildung Machbaren (und Beurteilbaren) bei Weitem überschritten. Deutlich wird aber, dass künftige Lehrpersonen in die Lage versetzt werden müssen, qualitativollen Unterricht zu gestalten und unter Bedingungen von Heterogenität adaptiv zu handeln. In Deutschland etwa strebt die Ständige Konferenz der Kultusminister der deutschen Bundesländer Standards an, die sich auf die Lehrerbildung beziehen (Sekretariat der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder, 2004).

### 3.3 Tests als Instrumente und Konsequenz einer evidenzbasierten Steuerung

Nachdem in den vorangegangenen Abschnitten im Wesentlichen bildungspolitische Aspekte thematisiert worden sind, verlagert sich der Fokus im Folgenden auf die im Zuge der Reform vorgesehenen Tests, die sich auf das eigentliche Unterrichtsgeschehen richten. Systemweite Tests bilden insofern das Herzstück dieser Reform, als damit Fachleistungsinformationen gewonnen werden, welche dazu genutzt werden können, die Schule weiterzuentwickeln.

Dabei ist von einem *breiten Testbegriff* auszugehen: Lehrpersonen haben die Evaluation von Schülerleistungen immer schon anhand verschiedener Datenquellen, darunter testähnlichen Klassenarbeiten, vorgenommen. Darüber hinaus werden Lerntagebücher, Beobachtungen, Portfolios mit unterschiedlichen Arbeiten und Prüfungen als Grundlage der Beurteilung und Benotung eingesetzt. Weiter dazugekommen sind Möglichkeiten, die die ausschliesslich auf die eigene Klasse beschränkte Perspektive der sozialen Bezugsnorm erweitern. Ein Beispiel dafür sind sogenannte Vergleichsarbeiten, bei denen Schülerinnen und Schülern eines bestimmten Klassenniveaus identische Aufgabensätze zur Bearbeitung vorgelegt werden. Indem diese vorgängig an einem möglichst repräsentativen Sample standardisiert worden sind, bieten sie den einzelnen Lehrpersonen die Möglichkeit, sowohl Lernende als Einzelne, wie auch die Klasse als Ganze an den Leistungen einer grossen Gruppe von Lernenden mit ähnlichen Voraussetzungen zu messen. So wird in der Deutschschweiz ein Instrument wie das «Klassencockpit» rege

benutzt. Es bietet Lehrpersonen von der 3. bis zur 9. Klasse die Möglichkeit, dreimal jährlich Tests durchzuführen, welche eine kontinuierliche Qualitätskontrolle in den Hauptfächern Deutsch und Mathematik ermöglichen. Die Erstellung der Testmodule erfolgt anhand der in den Deutschschweizer Kantonen verwendeten Lehrmittel und wird laufend redaktionell auf den neuesten Stand gebracht (Klassencockpit, o. J.).

Einen Schritt weiter gehen periodische *Lernstandserhebungen*, wie sie etwa im Kanton Zürich erfolgen. Seit Sommer 2003 werden im 3-Jahres-Rhythmus die Lernleistungen sowie die kognitiven Grundfähigkeiten einer umfangreichen Stichprobe von Schülerinnen und Schülern ab der Grundstufe erhoben. Ebenso werden von Lernenden, Eltern und Lehrpersonen Daten zu motivationalen Belangen sowie zur sozialen und kulturellen Herkunft ermittelt (Kanton Zürich, 2008). Neben der Zuteilung der Schülerinnen und Schüler zu verschiedenen Kompetenzniveaus (minimale, grundlegende, erweiterte und hohe Anforderungen) können die im Untersuchungsintervall gemachten durchschnittlichen Lernfortschritte in einer Klasse unter Berücksichtigung von Geschlecht, Alter, kognitiver Grundfähigkeit, Erstsprache und sozialer Herkunft erfasst werden. Ebenso können Aussagen über die Lernfortschritte in Klassen gemacht werden, welche Teil eines (sonderpädagogischen) Reform- oder Unterstützungsprogramms sind. Wie die Auswertungen der ersten beiden Messungen zeigen, können mit diesem Instrument substanzielle Aussagen über Lernstände und -fortschritte in Relation zu kontextuellen Einflüssen zuhanden der Bildungsbehörden gemacht werden.

Sowohl Lernstandserhebungen wie auch Vergleichsarbeiten ist gemeinsam, dass sie eine Erweiterung der beschränkten sozialen Bezugsnorm, wie sie bei der Messung der Leistungen einer einzelnen Klasse bestehen, erlauben und den Vergleich mit einer repräsentativen Gruppe von Gleichaltrigen ermöglichen. Damit erhalten Lehrpersonen zusätzlich eine wichtige Fremdreferenz zu ihrer eigenen Beurteilungs- und Benotungspraxis. Gleichwohl geschieht damit eine Orientierung an einer sozialen Bezugsnorm. Mit der Einführung von Bildungsstandards wird dieser Ansatz noch weiter getrieben, indem kriteriale Leistungstests flächendeckend eingesetzt werden, also sämtliche Klassen einer bestimmten Region getestet werden. Im Unterschied zu herkömmlichen Tests sind standardbasierte Tests an festgelegte fachliche Kompetenzen gekoppelt. Dadurch, dass diese aus theoretisch begründeten Kompetenzmodellen gewonnen wurden oder mit solchen Modellen in Beziehung stehen, erlauben sie die Anwendung einer kriterialen Bezugsnorm: Die erbrachte Testleistung erlaubt nicht nur eine Aussage darüber, wie gut ein Schüler im Vergleich zu seinen (Klassen-)Kameraden und -Kameradinnen abschneidet, sondern auch, auf welchem Niveau die betreffende Person ein bestimmtes Leistungskriterium erreicht hat oder nicht.

Werden in ähnlicher Weise wie bei Vergleichsarbeiten Kontextinformationen eingeholt, die es erlauben, Aussagen darüber zu machen, wie und wodurch die erbrachten Leistungen massgeblich mitbeeinflusst sind, können Bildungsstandards einen wichtigen Beitrag zu einer für die Schulen fairen, datengeleiteten Bildungssteuerung lei-

sten. So ist denkbar, dass die Ressourcenzuteilung an Schulen künftig auch auf der Basis erbrachter Lernleistungen erfolgt, indem z. B. Schulen mit einem hohen Anteil an Risikoschülerinnen und -schülern in den Genuss von Unterstützungsmassnahmen kommen. Auf diese Weise könnte insbesondere regionale Disparitäten im Bildungssystem begegnet werden, indem Schulen in Problemregionen zusätzliche personelle Ressourcen zur Verfügung gestellt werden, um leistungsschwache oder verhaltensschwache Kinder angemessen betreuen zu können.

Gleichzeitig wird aber auch eine mögliche Kehrseite der Medaille bewusst: In einem auf ökonomisch motivierte Effizienz ausgerichteten Bildungssystem könnten Testdaten dazu missbraucht werden, Schulen, deren Schülerinnen und Schüler immer wieder unterdurchschnittliche Leistungen erbringen, unter Druck zu setzen, ohne ihnen gleichzeitig notwendige Hilfestellungen zukommen zu lassen. Ein solches «naming and blaming» könnte den Effekt zeitigen, dass Schulen mit einer Häufung von leistungsschwachen Schülerinnen und Schülern als Problemschulen stigmatisiert werden.

#### 4. Kritisches Fazit

Die Einführung von Bildungsstandards lässt sich als Reform des Bildungswesens begreifen, mit der einerseits Verbindlichkeiten für schulisches Lernen erzeugt werden, andererseits eine Informationsbasis für eine effektivere Qualitätssicherung – und damit Steuerungswissen – aufgebaut wird. Ein derart umfassender Ansatz kennt aber auch spezifische Gefährdungen und Schief lagen. Entsprechend breit ist die Kritik, mit der die Einführung von Standards im Bildungswesen einhergeht. Sie bezieht sich vor allem auf die folgenden Bereiche:

*Ein erster Punkt betrifft die Ausarbeitungsqualität und Klarheit von Bildungsstandards (z. B. Uhl, 2006). Das skizzierte ideale Vorgehen, wonach auf der Basis eines wissenspsychologischen Entwicklungsmodells Kompetenzen formuliert werden, ist sehr ambitiös und nicht für alle Fächer und Themen überhaupt realisierbar. Sodann zeigt ein Blick in die Bildungspläne verschiedener deutscher Bundesländer, dass schon der Begriff «Kompetenz» ganz unterschiedlich verstanden wird. So weisen etliche der bisher verwendeten Konzepte noch grosse Nähe zu den traditionellen Lehrplänen auf (Oelkers & Reusser, 2008). Wo klare Begrifflichkeiten fehlen respektive der Kompetenzbegriff unscharf bleibt, besteht tatsächlich die Gefahr, dass Standards in beliebigem Sinne genutzt werden und ihr Informationswert verloren geht. Die Entwicklung von Standards, welche seriöse diagnostische Aussagen sowohl auf der Ebene der Bildungssteuerung als auch auf der Unterrichtsebene erlauben, ist mit dem Aufbau einer entsprechenden Infrastruktur verbunden (Oelkers & Reusser, 2008). In Deutschland etwa wurde mit der Gründung des Instituts zur Qualitätsentwicklung im Bildungswesen (IQB) ein Kompetenzzentrum geschaffen, das sich vorrangig der Entwicklung von Aufgabensamm-*

lungen, Testinstrumenten und deren Implementierung widmet (Institut zur Qualitätsentwicklung im Bildungswesen, o.J.).

Bei aller Rhetorik um eine veränderte Bildungssteuerung ist im Bewusstsein zu behalten, dass Bildungsstandards der Qualitätsentwicklung in Schule und Unterricht dienen müssen (Klieme et al., 2003; Reusser & Oelkers, 2008). Insofern bemisst sich die Fruchtbarkeit von Standards in der Anregung von Entwicklungsprozessen. Dies kann z. B. dadurch geschehen, dass ihre Konkretion der Erneuerung von Aufgabenkulturen dient, die sinnvolles und nachhaltiges Lernen befördern, oder indem sie sich als Prozessesstandards nicht nur auf den Output, sondern auch auf kriteriale Merkmale der Gestaltung von Lernumwelten, welche der Erreichung von Standards förderlich sind, richten (vgl. Reusser & Halbheer, in diesem Heft).

*Ein weiterer Vorwurf betrifft die Steuerungslogik. Kritiker verweisen hier auf die Komplexität des Bildungswesens und die damit einhergehende Steuerungsproblematik. Das Konzept der Standardisierung von Abläufen erweise sich im Humanbereich als dysfunktional. Entsprechend sei es unmöglich, Bildung zu technologisieren respektive zu kalibrieren* (Herzog, 2006, 2008). In der Tat ist vor Steuerungsillusionen zu warnen, wonach sich mit einer administrativen Einführung von Standards deren intendierte Wirkungen «von selbst» einstellen werden. Es ist davon auszugehen, dass die betroffenen Akteure auf sehr unterschiedliche Weise auf die Reformimpulse reagieren werden. Oder wie Tyack und Tobin (1994) durchaus nüchtern festhalten: «Reformers believe that their innovations will change schools, but it is important to recognize that schools change reforms» (S. 478). Damit Aussicht auf eine nachhaltige Einführung von Bildungsstandards besteht, muss Abschied genommen werden von einem Steuerungsverständnis, das sich als von oben nach unten wirkend versteht und mit schnellen Resultaten rechnet. Damit die Einführung gelingt, muss sie vom Angebot einer breiten Palette an Massnahmen begleitet werden, die es den Betroffenen erlauben, die erforderlichen Umdenkprozesse zu vollziehen und die Standards an ihre spezifischen strukturellen Verhältnisse zu adaptieren. Vor allem müssen Schulen mit besonderen Rahmenbedingungen (z. B. hoher Migrantanteil) Möglichkeiten und Instrumente an die Hand gegeben werden, die es ihnen ermöglichen, auch unter Bedingungen hoher Heterogenität vorgegebene Basisziele anzustreben und zu erreichen (Oelkers & Reusser, 2008).

*Ebenso sorgte der Literacy-Ansatz vorab in Deutschland für prominenten Protest. Bemängelt wurde insbesondere, dass dieses Konzept nicht ausreiche, um eine breite Allgemeinbildung garantieren zu können* (Koch, 2004; Benner, 2005). Dabei wurde auf einen in der humboldtschen Tradition geprägten Bildungsbegriff verwiesen und das Bedenken geäußert, dass eine Reduktion auf entsprechende Grundbildung die Beschädigung einer umfassenden und über die Schule hinausgehenden allgemeinen Bildung zur Folge hätte. Wie aus den bisherigen Ausführungen deutlich geworden sein dürfte, ersetzen Bildungsstandards weder Lehrpläne, welche das Insgesamt zu behandelnder

Bildungsinhalte benennen, noch stehen sie der Erreichung höherer Standards, als es die Grundbildungsstandards darstellen, entgegen. Allerdings sollte im Blick behalten werden, dass vor allem diejenigen (Kern-)Fächer, für die künftig Standards bestehen, dadurch eine implizite Aufwertung erfahren, während das Fehlen von Standards in anderen Fächern zu deren (weiterer) Marginalisierung führen könnte. Insgesamt sollten insbesondere Lehrpläne in einer Komplementarität zu den Standards stehen, indem sie zwar ebenfalls vom Kompetenzbegriff ausgehen, jedoch neben den über Standards erfassten Fähigkeiten sämtliche für das Curriculum relevanten fachlichen und überfachlichen sowie persönlichkeitsbezogenen Ziele und Themen formulieren (siehe dazu den Beitrag zur Entwicklung eines Deutschschweizer Lehrplans).

*In eine ähnliche Richtung weist der Vorwurf, Bildungsstandards könnten zu Selektionszwecken missbraucht werden. Entsprechend würde Unterricht hauptsächlich dazu dienen, Lernende auf anstehende Testaufgaben vorzubereiten (teaching to the test); Schulen würden entsprechend zu «test-prep-factories» verkommen (Ravitch, 2007).* Tatsächlich verweisen die Ergebnisse von Untersuchungen aus dem angelsächsischen Raum darauf, dass die Einführung zentraler Tests zwar Veränderungen hinsichtlich Unterrichtsinhalten und -methoden mit sich bringt, während Auswirkungen auf den Leistungserwerb und die Unterrichtspraxis jedoch unklar sind. Nachdenklich stimmen Befunde, wonach Lehrpersonen in den USA ihre Unterrichtspraxis stärker an den Testsystemen als an den Standards selbst ausrichten (Herman, 2004). Bei der Implementation von Standards ist es deshalb zu vermeiden, dass die Testkultur zum primären Steuerungsmittel verkommt. Gänzlich ausschliessen lassen wird (und soll) sich die Tendenz zu einem (auch positiv zu verstehenden) «teaching to the test» jedoch nicht – einem pragmatischen Verständnis von Schule und Unterricht folgend, bildet die Ausrichtung von Unterricht auf Lernkontrollen und Tests traditionell ein selbstverständliches Element. Im Zuge einer «Liberalisierung des Test-Begriffs» (Groeben, 2008) müssen aber die Funktionen von unterschiedlichen Testformaten klar kommuniziert und auch evaluiert werden, damit sich Missbräuche vermeiden lassen.

Insgesamt sollte vor Augen gehalten werden, dass die Implementation von Standards in erster Linie ein bildungspolitisches Anliegen ist. Im Zuge einer veränderten Steuerungslogik wird ein flächendeckendes Monitoring angestrebt. Mit standardisierten Leistungstests sollen Daten erzeugt werden, welche Status-, Problem- und Trendanalysen über gesamte Jahrgänge oder spezielle Gruppen von Schülern und Schülerinnen ermöglichen. Ob sich mit der Einführung einer Testkultur auch Wirkungen auf pädagogischer Ebene einstellen, bleibt abzuwarten. Ohne massive Auf- und Umrüstung der pädagogischen Stützsysteme ist dies aber zu bezweifeln. Lehrpersonen werden nicht automatisch einen anderen – z. B. «integrativeren», «verstehensorientierteren», «kognitiv aktivierenderen» – Unterricht inszenieren, lediglich weil ihnen «auf dem Papier» oder als «Reformrhetorik» Standards und Lehrpläne die Vermittlung entsprechender Kompetenzen vorschreiben. Dazu braucht es Massnahmen, die über die Deklaration von Zielen und Benchmarks hinausgehen. Unter anderem müssen Lehrpersonen im

Umgang mit praktikablen Werkzeugen vertraut gemacht werden, welche Lehren und Lernen nachhaltig und günstig beeinflussen. Nur wenn es gelingt, das bildungspolitische Unternehmen Bildungsstandards zu einem in seinen Kernideen akzeptierten professionspolitischen Anliegen der Lehrerschaft zu machen, lassen sich die in der Klieme-Expertise (Klieme et al., 2003) formulierten hohen Ziele auch realisieren. Und nur so kann vermieden werden, dass die Einführung von Bildungsstandards nicht zu einem Kulissenlernen (Lehtinen, 1997) verkommt, bei dem die programmatische Rhetorik übernommen wird, ohne dass die Inhalte davon berührt werden.

## Literatur

- Abs, H. J. & Klieme, E.** (2005). Standards für schulbezogene Evaluation. In I. Gogolin, H.-H. Krüger, D. Lenzen & T. Rauschenbach (Hrsg.), *Standards und Standardisierung in der Erziehungswissenschaft*. 4. Beiheft der Zeitschrift für Erziehungswissenschaft (S. 45–62). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Altrichter, H. & Heinrich, M.** (2005). Schulprofilierung und Transformation schulischer Governance. In X. Büeler, A. Buholzer & M. Roos (Hrsg.), *Schulen mit Profil. Forschungsergebnisse – Brennpunkte – Zukunftsperspektiven* (S. 125–140). Innsbruck: Studien Verlag.
- Barber, M. & Mourshed, M.** (2007). *How the world's best-performing school systems come out on top*. Mc Kinsey & Company. Online unter: [http://www.mckinsey.com/clientservice/socialsector/resources/pdf/Worlds\\_School\\_Systems\\_Final.pdf](http://www.mckinsey.com/clientservice/socialsector/resources/pdf/Worlds_School_Systems_Final.pdf) (01.09.2008).
- Benner, D.** (2005). Schulische Allgemeinbildung versus allgemeine Menschenbildung? Von der doppelten Gefahr einer wechselseitigen Beschädigung beider. *Zeitschrift für Erziehungswissenschaft*, 8 (4), 563–575.
- Brüsemeister, T.** (2004). *Schulische Inklusion und neue Governance – Zur Sicht der Lehrkräfte*. Münster: Waxmann.
- EDK** (2008). *HarmoS: Bildungsstandards*. Online: <http://www.edk.ch/dyn/12930.php> (01.09.2008).
- Fend, H.** (2008). Die Bedeutung von Bildungsstandards im Kontext von Educational Governance. *Beiträge zur Lehrerbildung*, 26 (3), 292–303.
- Groeben, N.** (2008). *Möglichkeiten und Grenzen des Testens von kultureller Bildung*. Referat, gehalten im Rahmen der Tagung der FHNW: «Literalität: Forschungsfeld und Bildungsaufgabe», Monte Verità (24.8.–29.8.2008).
- Herman, J. L.** (2004). The Effects of Testing on Instruction. In S. H. Fuhrman & R. F. Elmore (Eds.), *Redesigning Accountability Systems for Education* (S. 141–166). New York: Teachers College Press.
- Herzog, W.** (2006). *Bildungsstandards – Aussichten einer Selbstverständlichkeit*. Referat zur Eröffnung der Studententage der Pädagogischen Hochschule Bern vom 18. Oktober 2006.
- Herzog, W.** (2008). Unterwegs zur 08/15-Schule? Wider die Instrumentalisierung der Erziehungswissenschaft durch die Bildungspolitik. *Schweizerische Zeitschrift für Bildungswissenschaften*, 30 (1), 13–32.
- Holtappels, H.-G.** (2007). *Zukunftsorientierte Personalentwicklung in Schulen. Internationale Erkenntnisse aus Schulentwicklung und Forschung*. Referat an der Pädagogischen Hochschule Zürich vom 11. Mai 2007. Online: [http://www.phzh.ch/webautor-data/782/2007\\_flyer\\_personalmanagement.pdf](http://www.phzh.ch/webautor-data/782/2007_flyer_personalmanagement.pdf) [20. 12.2008].
- Huberman, A. M. & Miles, M. B.** (1984). *Innovation Up Close. How School Improvement Works*. New York: Plenum.
- Institut zur Qualitätsentwicklung im Bildungswesen – IQB.** (o. J.). Online: <http://www.iqb.hu-berlin.de/mitarb/mitarb?pg=oko> (07.10.2008).
- Kanton Zürich.** (2008). *Drei Jahre danach. Lernstand der Schulanfängerinnen und -anfänger von 2003 am Ende der 3. Klasse*. Online: <http://www.bildungsdirektion.zh.ch/internet/bi/de/Direktion/planung/de/Projekte/Lernstand/lernstand7.SubContainerList.SubContainer1.ContentContainerList.0004.DownloadFile.pdf> [13.08.2008].

- Klassenscockpit.** (o. J.). *Ein Instrument zur Qualitätssicherung in der Volksschule*. St. Gallen: Kantonalen Lehrmittelverlag St. Gallen. Online: <http://www.klassenscockpit.ch/informationen/unterstufe.aspx> [03.09.2008].
- Klieme, E., Avenarius, H., Blum, W., Döbrich, P., Gruber, H., Prenzel, M., Reiss, K., Riquarts, K., Rost, J., Tenorth, H.-E. & Vollmer, H. J.** (2003). *Zur Entwicklung nationaler Bildungsstandards. Eine Expertise*. Bonn: Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF).
- Koch, L.** (2004). Allgemeinbildung und Grundbildung, Identität oder Alternative? *Zeitschrift für Erziehungswissenschaft*, 7(2), 183–191.
- Lehtinen, E.** (1994). Institutionelle und motivationale Rahmenbedingungen und Prozesse des Verstehens im Unterricht. In K. Reusser & M. Reusser-Weyeneth (Hrsg.), *Verstehen. Psychologischer Prozess und didaktische Aufgabe* (S. 143–162). Bern: Hans Huber.
- Loucks-Horsley, S. & Hall, G.** (1979). *Implementing Innovations in Schools: A Concerns-Based Approach*. Austin, TX: Research and Development Center for Teacher Education, University of Texas.
- Maag Merki, K.** (2005). Welche Standards sollen's denn sein? In G. Becker, A. Bremerich-Vos, M. Demmer, K. Maag Merki, B. Priebe, K. Schwippert, L. Stäudel & K.-J. Tillmann (Hrsg.), *Unterrichten zwischen Kompetenzen, zentralen Prüfungen und Vergleichsarbeiten*. Friedrich Jahresheft XXIII/2005 (S. 74–75). Seelze: Friedrich.
- Mayntz, R.** (2004). Governance im modernen Staat. In A. Benz (Hrsg.), *Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung* (S. 65–76). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- National Council of Teachers of Mathematics (NCTM).** (2000). *Principles and Standards for School Mathematics*. Reston, VA: NCTM.
- Oelkers, J.** (2004). Zum Problem von Standards aus historischer Sicht. *Neue Sammlung*, 44, 179–200.
- Oelkers, J. & Reusser, K. (unter Mitarbeit von Berner, E., Halbheer, U. & Stolz, S.)**. (2008). *Qualität entwickeln – Standards sichern – mit Differenz umgehen*. Bildungsforschung Band 27. Bonn: Bundesministerium für Bildung und Forschung. Download: <http://www.bmbf.de/publikationen/2713.php>; oder: <http://www.didac.uzh.ch/>.
- Oser, F.** (1997). Standards in der Lehrerbildung. *Beiträge zur Lehrerbildung* 15 (1), 26–37.
- Ravitch, D.** (2007). Challenges to Teacher Education. *Journal of Teacher Education*, 58 (4), 269–273.
- Reusser, K. & Halbheer, U.** (2008). Bildungsstandards als Ausgangspunkt für Unterrichtsentwicklung. *Beiträge zur Lehrerbildung*, 26 (3), 306–317.
- Rost, J.** (2004). Lehrbuch *Testtheorie – Testkonstruktion*. Bern: Huber.
- Sekretariat der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland.** (2004). *Standards für die Lehrerbildung: Bildungswissenschaften*. Online: [http://www.kmk.org/doc/besch/standards\\_lehrerbildung.pdf](http://www.kmk.org/doc/besch/standards_lehrerbildung.pdf) [29.11.08].
- Tyack, D. & Tobin, W.** (1994). The »Grammar« of Schooling: Why Has it Been So Hard to Change? *American Educational Research Journal*, 31(3), 453–479.
- Uhl, S.** (2006). *Die Bildungsstandards, die Outputsteuerung und ihre Kritiker*. Hessisches Kultusministerium: Institut für Qualitätsentwicklung (auch unter: [www.iq.hessen.de](http://www.iq.hessen.de)).
- Weinert, F. E.** (2001). Vergleichende Leistungsmessung in Schulen – eine umstrittene Selbstverständlichkeit. In F. E. Weinert (Hrsg.), *Leistungsmessungen in Schulen* (S. 17–31). Weinheim: Beltz.

## Autoren

**Ueli Halbheer**, lic. phil. I, Pädagogisches Institut der Universität Zürich, [uhalbheer@paed.uzh.ch](mailto:uhalbheer@paed.uzh.ch)

**Kurt Reusser**, Prof. Dr., Pädagogisches Institut der Universität Zürich, [reusser@paed.uzh.ch](mailto:reusser@paed.uzh.ch)