



Was kommt nach dem Zentralismus? Steuerung im Schulwesen am Beispiel der Bildungsstandards

***Herbert Altrichter
Johannes Kepler Universität Linz***

Inhalt



- 1. Was heißt Governance? - *Kategorien und Analysemöglichkeiten***
- 2. Phasen der österreichischen Bildungsreformdebatte - *Analyse von Bildungspolitiken und Veränderungskonzepten im Bildungswesen***
- 3. Implementation von Bildungsstandards - *Analyse der Implementation von Veränderungskonzepten: Wie lassen sich diese Veränderungen umsetzen und zur Wirkung bringen?***

2. Systementwicklung und Systemsteuerung in der Governance-Perspektive



„Modernisierung des Schulwesens“

- Zentral sind *Steuerungsfragen*:
Steuerungsstrukturen im Bildungswesen sollen so verändert werden, dass qualitätsvolle Ergebnisse zielgerichtet und ökonomisch erbracht werden können
→ *Wie kann man „Systemsteuerung“ erfassen, analysieren und ,steuern‘?*

Governance-Perspektive



- „**Steuern von sozialen Systemen**“
- „**Wer steuert wie was?**“
→ „**Wie kommt es, dass der Eindruck der Gesteuertheit von sozialen Systemen entsteht?**“
- **Governance-Forschung untersucht**
 - das Zustandekommen sozialer *Ordnung* und sozialer *Leistungen*
 - unter der Perspektive der *Handlungskoordination*
 - zwischen verschiedenen *Akteuren*
 - in komplexen *Mehrebenensystemen*

Kategorie 1: *Akteure*



- Welche Akteure sind beteiligt?
- Wie (durch welche Handlungen/Praktiken) beteiligen sich bestimmte soziale Akteure?
- Wie schauen die Koordinationsbeziehungen zwischen den verschiedenen beteiligten sozialen Akteuren aus?

In Transformationsphasen:

- neue Akteure beteiligt bzw. früher beteiligte nicht mehr beteiligt?
- verändern sich die beteiligten sozialen Akteure?

Kategorie 2: „*Strukturen*“



Duality of agency and structure (*Giddens*)

- Strukturierte Handlung
- Gehandelte Strukturen

„Strukturen“



	Regeln	Materielle und immaterielle Ressourcen
„Struktur“	Gesetze, Verordnungen, Verträge, Handlungsanweisungen, informelle Rechte, "ungeschriebene Gesetze", Umgangsregeln, Gepflogenheiten	Geld, Zeit, Kompetenz, Raum, Sinn usw.

„Strukturen“



	Regeln	Materielle und immaterielle Ressourcen
Akteur	Bereitschaften, Intentionen, Motivationen, wertende Weltansichten etc. der Akteure	Fähigkeiten, Wissen, Kompetenzen, Handlungsprozeduren und Routinen
„Struktur“ = Handlungsumgebung d. Akteurs	Gesetze, Verordnungen, Verträge, Handlungsanweisungen, informelle Rechte, "ungeschriebene Gesetze", Umgangsregeln, Gepflogenheiten	Geld, Zeit, Kompetenz, Raum, Sinn usw.



Kategorie: Ziele und Wirkungen zwischen *talk and action*



- Akteure haben werthafte Intentionen,
→ *Analyse der Intentionalität der Akteure*
- die sich auch rechtfertigend und strategisch einsetzen.
→ *Analyse der handlungsstrategischen Bedeutung*
- Die Interaktionen haben Wirkungen,
→ *A. der „Leistungsstruktur“, nicht nur der „Regelungsstruktur“*
- die nicht den proklamierten Intentionen entsprechen müssen.
→ *Analyse der nicht-intendierten Handlungsfolgen*

Kategorie: *Mehrebenensystem*



- nicht alle Akteure interagieren in gleicher Weise, sondern es gibt „typische Schichten“, auf denen eigene Handlungslogiken herrschen, die sich von jenen auf anderen „Schichten“ unterscheiden können

Bildungsreform als Mehrebenenphänomen



- Systemreform → Akteure müssen ihr Handeln auf partiell neue Weise mit einander koordinieren
- Wie wird an den „Schnittstellen“ des Systems
 - z.B. zwischen Schulaufsicht und Einzelschule,
 - zwischen Schulleitung und LehrerInnen,
 - zwischen LehrerInnen und SchülerInnen,
- die Reformintention kommuniziert und
- führt sie zu neuen (zu neu aufeinander abgestimmten) Handlungen
- oder ‚zwingen‘ die Akteure einander – willentlich oder unwillentlich – in alte Geleise, indem sie Reformelemente im Sinne bewährter Praktiken interpretieren?

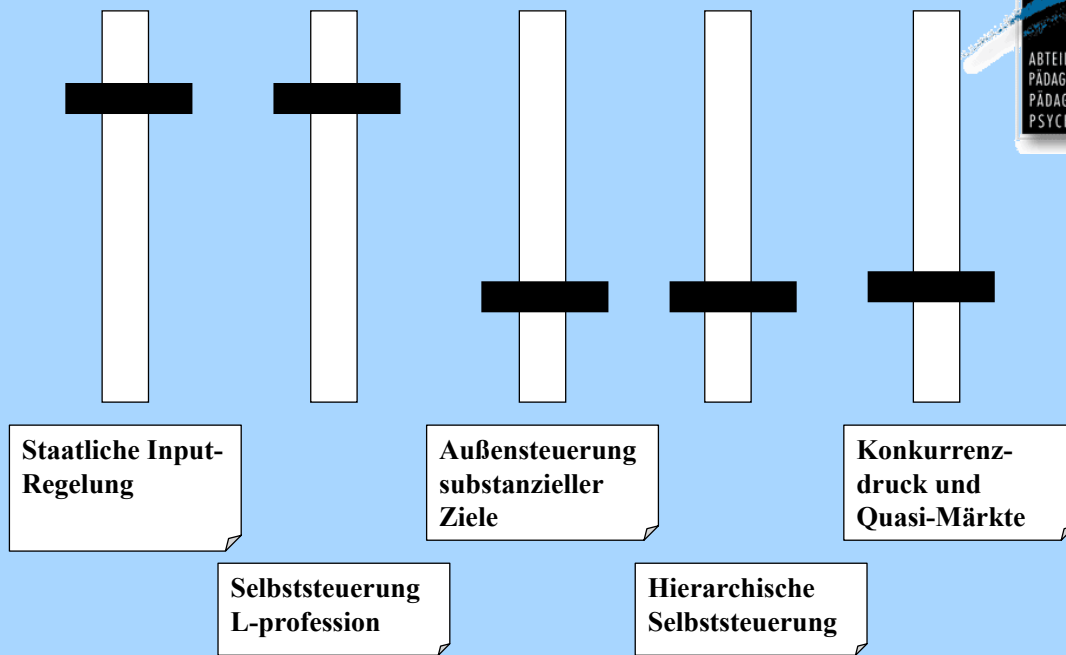
Kategorie: *Handlungskoordination*



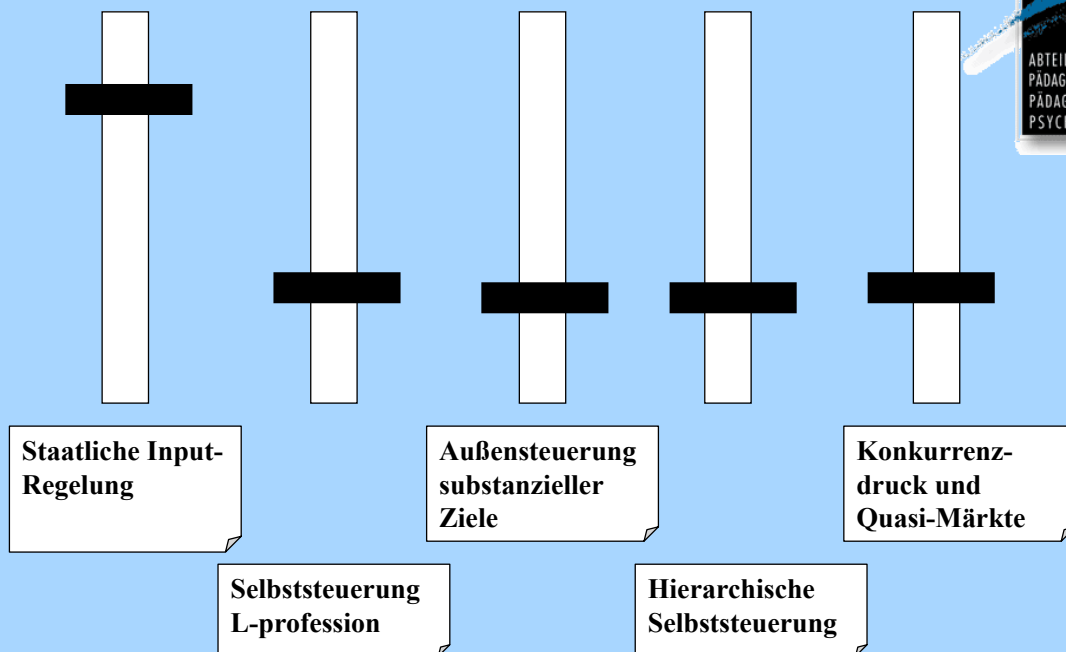
Wie koordinieren die Akteure ihr Handlungen?

- *Basale Governance-Mechanismen:*
Beobachtung, Beeinflussung, Verhandlung
- *„Klassische Modelle“ - institutionell verdichtete, komplexere Formen der Koordination:*
Hierarchie, Markt, Gemeinschaft, Netzwerk, ...
- *zeit- und bereichsspezifische Koordinationsmechanismen*

Fünf Dimensionen der Analyse von Governance-Transformationen („Governance-Equalizer“ nach Schimank und Clark)



Fünf Dimensionen der Analyse von Governance-Transformationen („Governance-Equalizer“ nach Schimank und Clark)

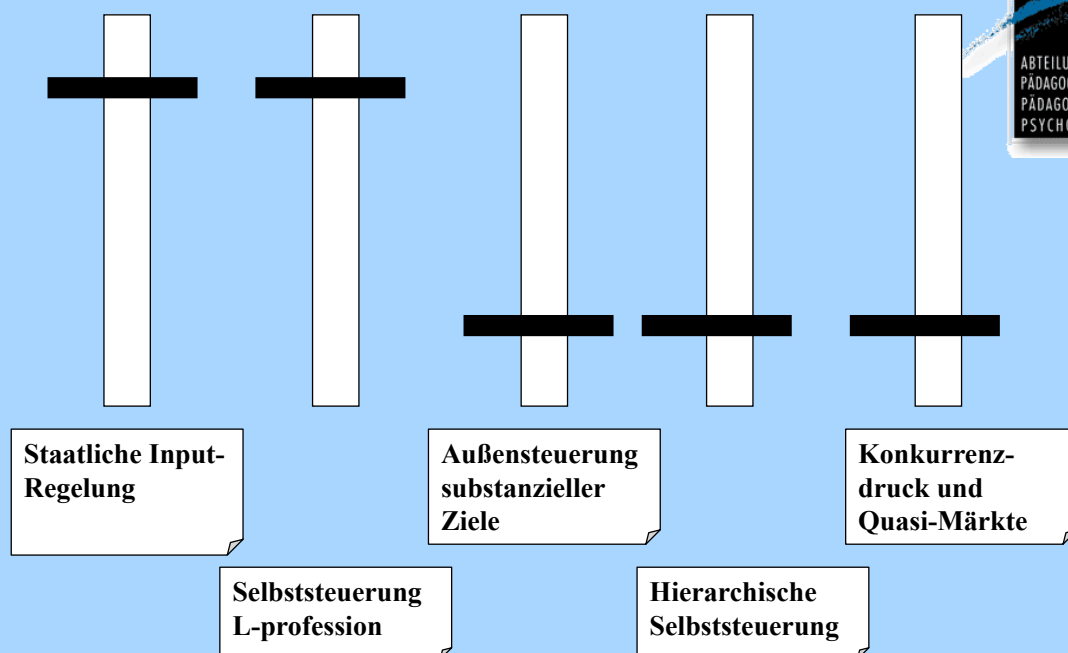


Inhalt



1. Was heißt Governance? - *Kategorien und Analysemöglichkeiten*
2. Phasen der österreichischen Bildungsreformdebatte - *Analyse von Bildungspolitiken und Veränderungskonzepten im Bildungswesen*
3. Implementation von Bildungsstandards - *Analyse der Implementation von Veränderungskonzepten: Wie lassen sich diese Veränderungen umsetzen und zur Wirkung bringen?*

Phase 0: „Ausgangszustand“ – 1980er Jahre: Zentralismus, Stagnation, „Grauzonenautonomie“



Phase I: *Öffnung von Spiel-* *räumen – 1. Hälfte 1990er Jahre*



- 'Autonomie/Gestaltungsspielräume/Schulentwicklung, Curriculum, innere Organisation
- Adressat: „Einzelschule“ – Schulpartnerschaftsgremien
- Nutzung der Spielräume erfordert „Schulentwicklung“ (= innerschulische Koordination)

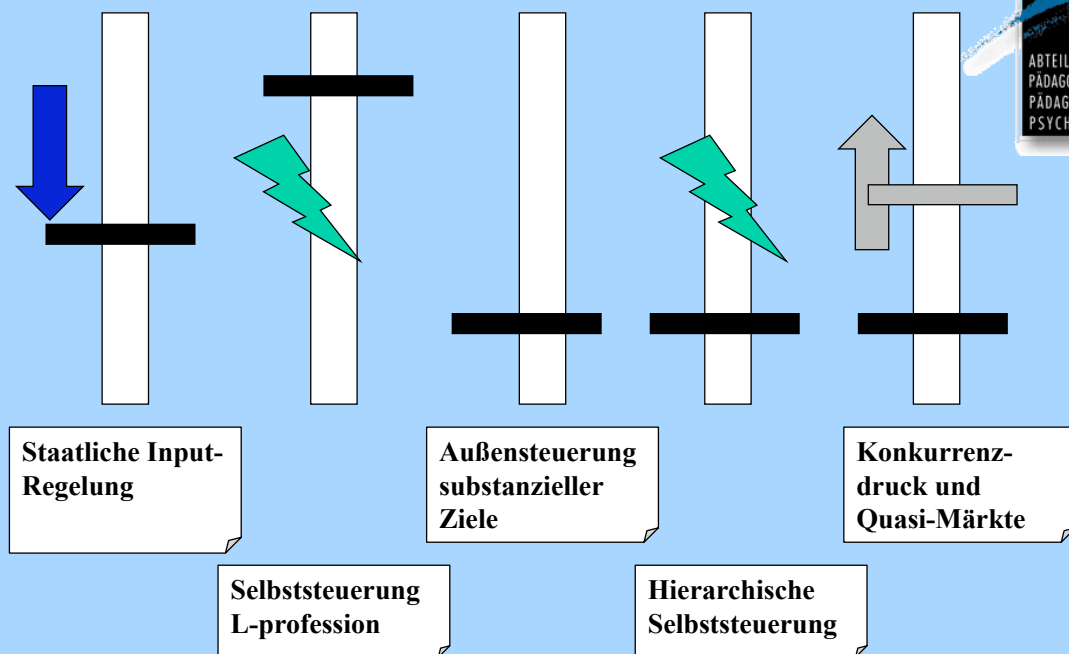
Phase 1: „Schulautonomie“



Erfolgskriterien:

- Keine klaren Entwicklungsvorgaben
- „Attraktivität“ nach innen
- „Attraktivität“ nach außen

Phase 1: „Schulautonomie“



Phase II: Innerschulisches Management und neue ‚Steuerungsvorstellungen‘ – 2. Hälfte der 1990er Jahre

- *Interne* Steuerungsinstrumente: Schulprogramm, Evaluation/Qualitätsmanagement, Stärkung des Managements
- Erste *externe* Steuerungsinstrumente: Vergleichsarbeiten, Aufgabenbeispiele, Neuorientierung der Schulaufsicht → „Vielfalt orchestrieren“



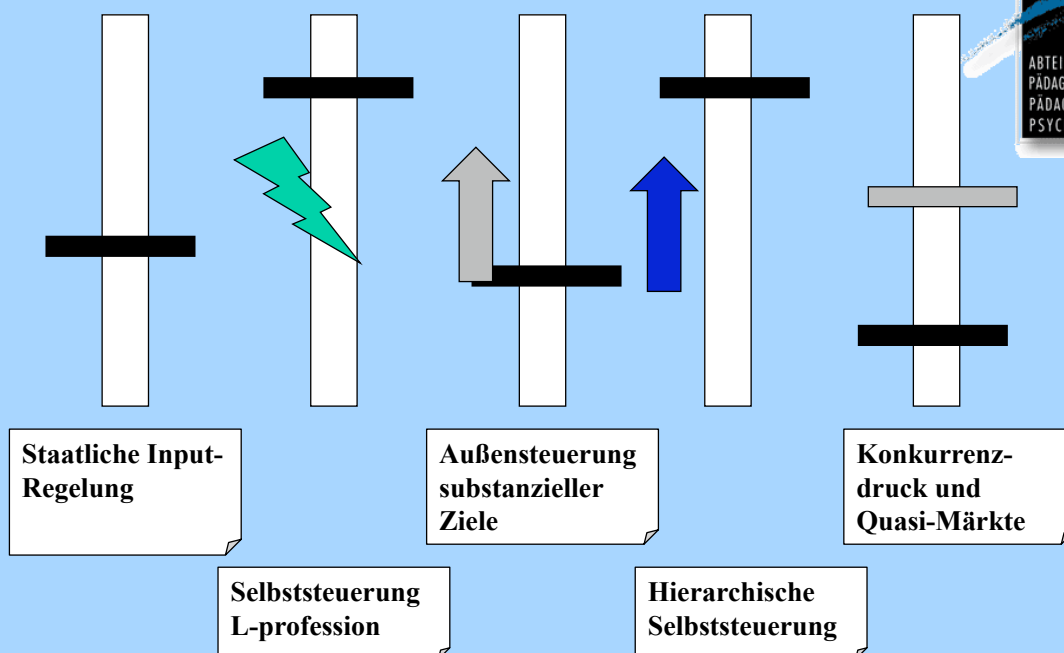
Phase 2: *Innerschulische Steuerungsinstrumente*



Erfolgskriterien:

- “Unterrichtsqualität“
- Erhöhung interner Steuerungsfähigkeit
- „Attraktivität“ nach außen

Phase 2: *Innerschulische Steuerungsinstrumente*

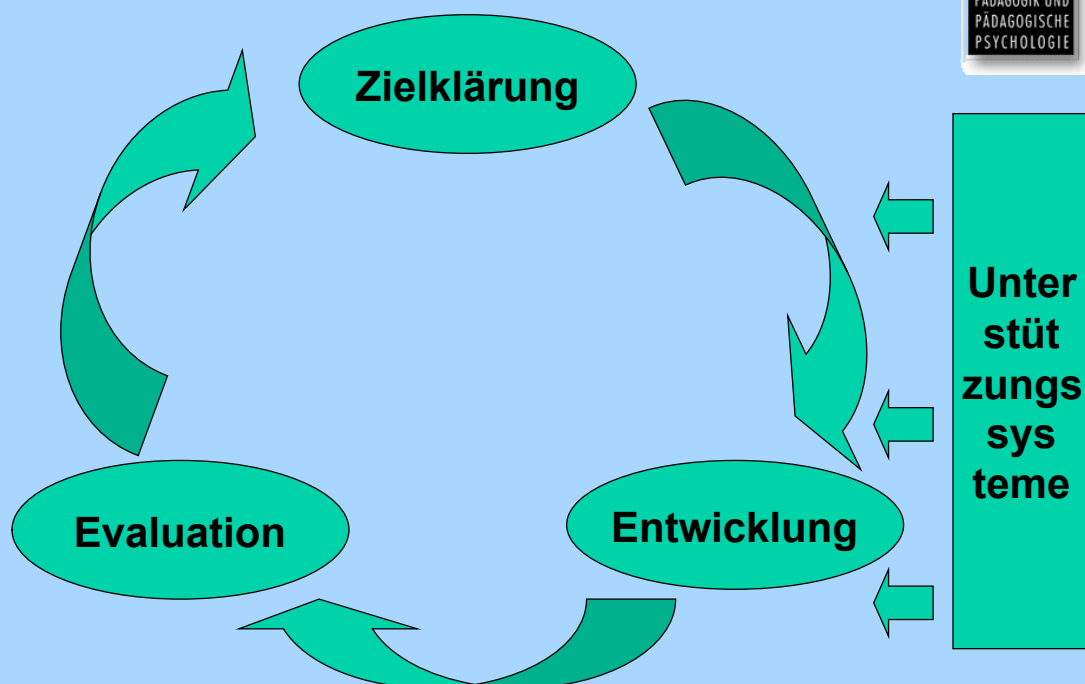


Phase III: PISA-Schock und schulübergreifende Steuerung 2001 -

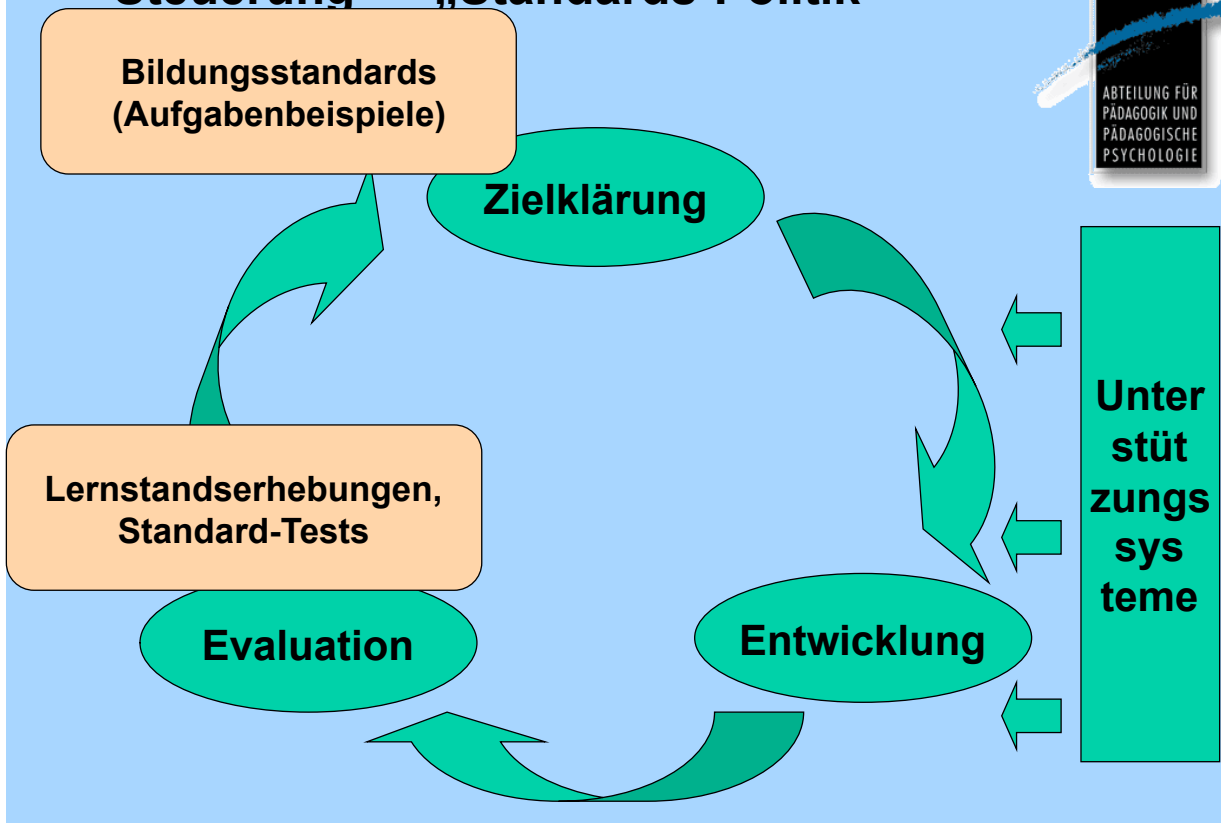


- Erhöhter Druck auf Bildungspolitik
- Suche nach Instrumenten und Strategien einer zielgerichteteren, effektiveren und rascheren Entwicklung

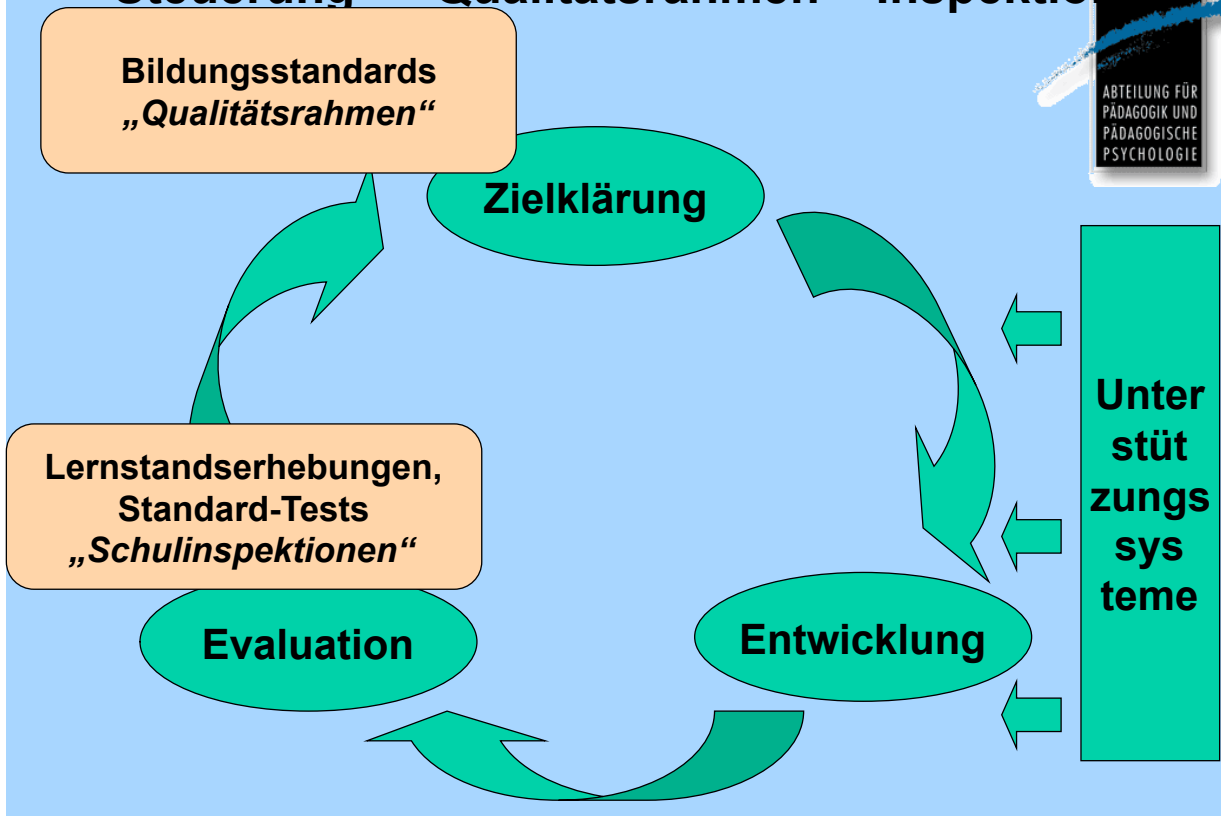
Regelkreis der „outputorientierten Steuerung“



Regelkreis der „outputorientierten Steuerung“ – „Standards-Politik“



Regelkreis der „outputorientierten Steuerung“ – Qualitätsrahmen + Inspektion



„Regelkreis evidenzbasierter, outputorientierter Steuerung“



- beansprucht Orientierungskraft für alle Ebenen des „Mehrebenensystem Schule“
- Aufmerksamkeit liegt gegenwärtig auf der Ebene des Unterrichts („Unterrichtsfokussierung“)

Leitideen eines „neuen Steuerungsmodells“



- *Outputorientierung*
- *Unterrichtsfokussierung*
- *Zielorientierung*
 - „Bildungsstandards“
 - „Qualitätsrahmen“
- *Evidenzbasierung*
 - standardbezogenen Leistungstests (Lernstandserhebungen)
 - „Schulinspektionen“
 - weitere Strategien: Regionale und Nationale Bildungsberichte, Bildungsforschung, Errichtung von Instituten der Bildungsforschung und Qualitätssicherung.

Phase 3: PISA-Schock und Bildungsstandards



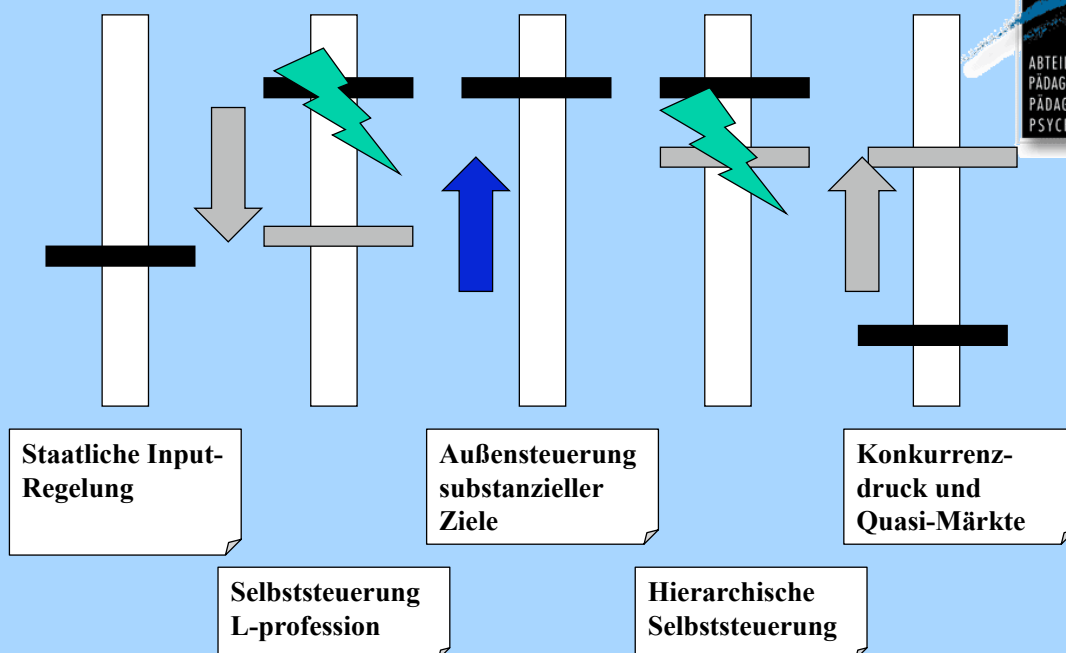
Erfolgskriterien:

- Schülerleistungen bzgl. Bildungsstandards
- „Attraktivität“ nach außen (z.T. durch Standards signalisiert)

Strukturen und Instrumenten

- Fokus auf schulexterne Instrumente (Bildungsstandards, Lernstandserhebungen, Schulinspektionen)
- schulinterne Steuerungs- und Bindungsinstrumente ??

Phase 3: PISA-Schock und Bildungsstandards



Inhalt



1. Was heißt Governance? - *Kategorien und Analysemöglichkeiten*
2. Phasen der österreichischen Bildungsreformdebatte - *Analyse von Bildungspolitiken und Veränderungskonzepten im Bildungswesen*
3. Implementation von Bildungsstandards - *Analyse der Implementation von Veränderungskonzepten: Wie lassen sich diese Veränderungen umsetzen und zur Wirkung bringen?*

Studien zur Implementation von Bildungsstandards in österreichischen Pilotschulen



- meist strukturierte *Befragungsmethoden*
 - zum Großteil: *Erleben und die Einschätzungen der Lehrpersonen*
 - zum geringeren Teil jene von SchulleiterInnen
 - Nicht erfasst: *Sicht- und Erlebensweisen anderer Akteure: SchülerInnen, Schulaufsichts- und VerwaltungsbeamtInnen, FortbildnerInnen und Eltern*
- nicht erfasst: *tatsächlichen Handlungen* aller Beteiligten und *Effekte*
- beschränkte Untersuchungsgruppen oder Unklarheiten beim Vergleich der tatsächlich erfassten Gruppe mit der Population: Vorbehalte in Hinblick auf die Reichweite der Ergebnisse angebracht

Bereitschaften der Akteure

(Freudenthaler/Specht 2005)



Allgemeine Intentionen:

- „Ziele der Schule transparenter machen“ (75 %)
- „Standards sind ein nützliches Instrument zur Qualitätssicherung“ (69 %)

Allgemeine Befürchtungen

- „noch zu vieles ist ungeklärt“ (87 %),
- „von Standards zu Schulrankings ist der Weg nicht weit“ (78 %)
- „der Blick auf Ergebnisse vernachlässigt Prozessdimensionen“ (74 %)

Skepsis bei der Bewertung und Anwendung der konkreten Pilotversionen der Standards

- Standards-Entwürfe „entsprechen einem modernen Grundbildungskonzept“ (34 %)
- „bringen gegenüber Lehrplänen zusätzliche Klärung und Orientierung für die Unterrichtsarbeit“ (27 %)

→ „**aufgeschlossen-kritische Einstellung gegenüber Bildungsstandards im Allgemeinen**“ ??

Wie klar ist Ihnen heute, in welcher Weise die Standards zu einer veränderten Steuerung und Gestaltung des Unterrichts genutzt werden können? (Freudenthaler/Specht 2005; 2006)



	<i>Gesamt</i> 04	HS 05	AHS 05
klar	23%	62%	53 %
hilfreich für Diagnose des Lernstandes	65%	63%	47 %
hilfreich für Planung und Gestaltung eines kompetenzor. Unterrichts	42%	57%	45 %

Verwenden Sie derzeit die Standards für Ihre laufende Unterrichtsplanung?



	<i>HS 04</i>	<i>AHS 04</i>	HS 05	AHS 05
intensiv und regelmäßig	12 %	15 %	2%	2 %
hin und wieder	64 %	50 %	51%	41%
nie	24 %	35 %	47%	58%

Verhältnis von Aufwand und Nutzen bei der Erprobung von Standards?



<i>Standard-Arbeit</i>	<i>HS 04</i>	<i>AHS 04</i>	HS 05	AHS 05
= eher Erleichterung	5 %	22 %		
= eher Erschwernis	32 %	21 %		
Aufwand größer			52%	57 %
Nutzen größer			22%	17%



Erklärung: Mangelnde Implementationsunterstützung?



Erklärung für Skepsis der L (Freudenthaler/Specht 2005): *Fehlen der „für eine professionelle Implementation erforderlichen Informations- und Unterstützungssysteme“*

- 73 % erhielten keine laufende Unterstützung
- 86 % benötigen zusätzliche Informationen, Unterstützungen und Schulungen, um Bildungsstandards im Unterricht nutzen zu können.

Erklärung: Lehrerkompetenzen?



- Nur wenige LehrerInnen entwickeln ein Verständnis, wie man Standards und Aufgabenbeispiele systematisch für die eigene Unterrichtsarbeit nutzen kann (Specht 2006)
- Arbeit mit Bildungsstandards erfordert von „Lehrkräften *Anpassungsleistungen*, die von ihnen kaum eigenständig (d.h. ohne umfassende Einschulung und unterstützende Begleitmaßnahmen) erbracht werden können“ (Specht 2006, 33)
 - Interpretation von Daten aus Lernstandserhebungen
 - Unterrichts- und Curriculumentwicklung (Dubs 2006)

Erklärung: Orte und Instrumente der Handlungskoordination?



Intensivierung der Zusammenarbeit durch die Standards ...



	<i>HS</i> <i>04</i>	<i>AHS</i> <i>04</i>	<i>VS</i> <i>05</i>	<i>HS</i> <i>05</i>	<i>AHS</i> <i>05</i>
im Kollegium			50%	48%	35 %
des Pilotfaches				63%	51%
der Klasse (fachübergreifend)				39%	29%
<i>regelmäßiger</i> <i>Erfahrungsaustausch</i>	<i>50 %</i>	<i>43 %</i>			

Erklärung: stecken gebliebene Reformen?



fehlende strukturelle Stützen,
die die Verwendung von Bildungsstandards für Lernförderung, Unterrichtskonzeption und –umsetzung fordern und fördern

- Schulprogramm
- einzelschulische Qualitätsevaluation
- neuer Arbeitsauftrag für die Schulaufsicht
- Anpassung der Leistungsbeurteilungsverordnung
- Reform des Lehrerdienstrechts

Datenfeedback als Impuls zur Unterrichtsentwicklung?



Evaluation *nach* der Pilottestung (Grabensberger et al. 2008)

- LL (59-63%) und bes. Schulleitungen (81-83%) fühlen sich *relativ gut informiert* über die Funktionen der Testungen und Ergebnismeldungen
- *Ergebnisse* der SchülerInnen kamen für mehr als die Hälfte der Lehrkräfte *nicht unerwartet*
- Mehr als 50 % der Lehrkräfte haben *Erkenntniszuwachs* bzgl.
 - Vergleich mit anderen Klassen
 - Schwächen und Stärken der SchülerInnen insgesamt
 - *nicht* aber bzgl. Lerndiagnose einzelner SchülerInnen

Tab. 27: Wie nützlich sind aus Ihrer Sicht die Ergebnisse der Standardtestung? –

Antwortverteilungen der befragten Lehrkräfte in Prozent



	Zustimmung (1-2)	Ablehnung (4-5)	M
für Selbstreflexion der Lehrperson über Gelingen von Unterricht	54 %	18 %	2.57
für die Optimierung der Auswahl der Lehr- und Lerninhalte	45 %	21 %	2.75
für Planung und Gestaltung des Unterrichts / Förderung von Grundkompetenzen	43 %	23 %	2.80
für eine gerechtere Leistungsbeurteilung	14 %	57 %	3.74

Tab. 28: Hat die Standardtestung bzw. Ergebnisrückmeldung an Ihrer Schule zu konkreten Reaktionen geführt?

Antwortverteilungen der befragten Lehrkräfte in Prozent



	Zustimmung (1-2)	Ablehnung (4-5)	M
LL beschäftigen sich intensiver mit Schul- und U-Qualität	L 22 %	36 %	3.26
	SL 55 %	8 %	2.30
Kommunikation über päd. Fragen wurde angeregt	29 %	38 %	3.21
LL bemühen sich stärker um einen besseren Unterricht	17 %	45 %	3.49
In Gesamtkonferenz wurden Ergebnisse diskutiert	18 %	63 %	3.84
verbindliche Beschlüsse f. Veränderungsmaßnahmen	5 %	81 %	4.29

Tab. 28: Hat die Standardtestung bzw. Ergebnisrückmeldung an Ihrer Schule zu konkreten Reaktionen geführt?

Antwortverteilungen der befragten Lehrkräfte in Prozent



	Zustimmung (1-2)	Ablehnung (4-5)	M
vermehrt Konflikte / Spannungen im Kollegium	9 %	78 %	4.21
LL mit schlechteren und besseren Ergebnissen suchen gemeinsam nach Lösungen	6 %	72 %	4.06
LL kritisieren verstärkt Rahmenbedingungen	50 %	25 %	2.66
Eigentlich hat sich nicht viel verändert	61 %	12 %	2.25

Erfahrungen mit der Implementierung von Bildungsstandards - Zusammenfassung



- Lehrkräfte haben bisher „gespaltene“ *Haltungen zu Bildungsstandards*:
 - positiv zu einigen allgemeinen Begründungen für Standards
 - Befürchtungen vor externen Eingriffen in den Unterricht und vor zusätzlicher Arbeitsbelastung
- Implementierung in Pilotschulen hat bisher *wenig Einfluss auf den Unterricht*:
 - wenig kompetenzorientierte Unterrichtsplanung
 - wenig konkrete Maßnahmen als Konsequenz der Ergebnisrückmeldungen

Wie plausibel und empirisch bewährt ist dieses Steuerungsmodell?



Drei-Länder-Studie (UK, F, NL):

„Steuerungsstrategien basieren offensichtlich in diesem Bereich **zu einem großen Teil auf Überzeugungen, nicht aber auf empirischen Belegen der Wirksamkeit.** Es gibt noch wenig Hinweise darauf, ob die Evaluationsprogramme tatsächlich die Wirkungen hervorrufen, die mit ihnen intendiert sind.“ (Van Ackeren 2007, 207)

Erfahrungen mit der Implementierung von Bildungsstandards - *Zusammenfassung*



- Erfahrungen zeigen, "wie leicht das Wort von der Input- zur Output-Orientierung von den Lippen geht, wie schwierig aber dieser Paradigmenwechsel einzulösen ist" (Specht 2006, 31)
- "Das Idealmodell outputorientierter Steuerung ... hat ... seine größte Schwachstelle dort, wo *Ziele und Rückmeldungen in Entwicklungsarbeit und verändertes Unterrichtshandeln übersetzt werden sollen.*" (Specht 2006, 33)