# Sind Standards legitim?

## Rechtfertigungen für ein Instrument der Bildungssteuerung

Von Marianne Helfenberger\*

Im Rahmen des Projekts HarmoS erarbeitet die Erziehungsdirektorenkonferenz Mindeststandards für die obligatorische Schule. Es stellt sich die Frage nach der Legitimation solcher Instrumente.

Zurzeit findet auf internationaler Ebene eine intensive Auseinandersetzung mit Bildungsstandards statt, an der auch die Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) teilnimmt. Standards sind ein wesentlicher Teil der von der EDK lancierten Interkantonalen Vereinbarung über die Harmonisierung der obligatorischen Schule (HarmoS-Konkordat), die Bildungsziele und Schulstrukturen landesweit verbindlich festlegen will. Der Ratifizierungsprozess des HarmoS-Konkordats beginnt im kommenden Herbst; damit steht auch die Implementierung der Standards kurz bevor.

#### Transparent machen, was Schule tut

In Anlehnung an die US-amerikanische Terminologie sind hier zwei Arten von Standards relevant: Content- und Performance-Standards. Die Content-Standards bestimmen die Inhalte, die die Lernenden am Ende der verschiedenen Schulstufen beherrschen sollten. Die Performance-Standards sind ergebnisorientiert und definieren die erwartete Leistung in einem bestimmten Fach und auf einer bestimmten Stufe. Sie werden über Kompetenzen definiert, die Auskunft über die erwünschten Fähigkeiten und Fertigkeiten der Schülerschaft geben sollen. Die Kompetenzen werden je nach Prioritätensetzung als Regel-, Maximal- oder Minimalkompetenzen festgelegt. Bildungsstandards sollen Qualität und Steuerung von Schule verbessern. Von ihnen wird erwartet, dass sie transparent machen, was Schule tut und leisten kann, und dass sie schulische Leistungen vergleichbar machen.

Die EDK sieht die Systemsteuerung über Bildungsstandards in der Bundesverfassung verankert: Im Bericht zur Vernehmlassung schreibt sie, das HarmoS-Konkordat entspreche «der den neuen Verfassungsbestimmungen zugrundeliegenden Idee der Systemsteuerung über Ziele und Ergebnisse». Das Konkordat tritt in Kraft, wenn mindestens zehn Kantone es ratifizieren. Der Konkordatsbeitritt ist kantonal unterschiedlich legitimiert: Er erfolgt entweder durch das kantonale Parlament oder durch das Stimmvolk. Mit dem Konkordatsbeitritt verpflichten sich die Kantone, die Vorgaben umzusetzen.

## Ausländische Vorbilder

Für die Festlegung der Standards nimmt die EDK den internationalen politischen und wissenschaftlichen Diskurs auf. Insbesondere bezieht sie sich auf die Entwicklung in Deutschland; diese wird unter anderem kritisiert, weil sie von Experten unter Ausschluss der Öffentlichkeit und der Legislative bestimmt und damit undemokratisch sei. Die deutschen Experten antworten mit einer Gegenkritik: Die klassischen Bildungsziele seien historisch und national bedingt und das Ergebnis gesellschaftlicher und politischer Entscheidungen sowie sozialer Machtlagen; sie verminderten die gesellschaftlichen Disparitäten nicht.

Die EDK nimmt auch die Debatte in den Vereinigten Staaten auf. Die USA haben eine lange, historisch gewachsene Tradition der Schulentwicklung mittels Standards. Diese entstanden zunächst sozusagen durch Unterlassung anderer Massnahmen. Die Vielfalt an unterschiedlichen Anforderungen für den Eintritt in die Universitäten war gross, so dass Bestrebungen in Gang gesetzt wurden, die Anforderungen einander anzugleichen. Es setzte sich ein nicht rein akademischer Lehrplan durch, der den unterschiedlichen Bedürfnissen der demokratischen Gesellschaft und der Kinder dienen sollte. Die Universitäten nutzten die neuen Techniken standardisierter Testverfahren, um vom Lehrplan losgelöste Begabungs- und Intelligenztests für ihre Aufnahmeprüfungen zu verwenden. Die zunehmende Betei-

\* Marianne Helfenberger ist Assistentin am Institut für Erziehungswissenschaft der Universität Bern.

# Leid tun, leid tun oder leidtun?

## «Vademecum»

Der sprachlich-technische Leitfaden der «Neuen Zürcher Zeitung» hilft bei Zweifelsfällen weiter. Soeben ist die zehnte Auflage erschienen. Diese Ausgabe berücksichtigt auch die Beschlüsse der deutschen Kultusminister und der schweizerischen Erziehungsdirektoren zur Rechtschreibreform vom 1. August 2006 und deren Umsetzung in der NZZ. Eindeutigere Regeln wurden dort gesetzt, wo neue Vorschriften zu unbestimmt oder allenfalls mehrdeutig gehalten sind. Der Leitfaden ist bei NZZ Libro oder im Buchhandel erhältlich.

nzz.libro@nzz.ch; www.nzz-libro.ch

ligung der Öffentlichkeit an der Diskussion um mehr Beteiligung der Schulgemeinden machte deutlich, dass die Schulverbesserung auf einem Konsens darüber basieren müsste, was die Kinder lernen sollen (Content-Standards). Das ging einher mit der Forderung nach Messbarkeit der schulischen Leistungen.

#### Einfluss auf die Lehrpläne

Die EDK geht nur begrenzt auf Kritik ein. Stattdessen betreibt sie einen grossen Aufwand, um das wissenschaftliche Fundament der einzuführenden Standards transparent zu machen und das Legitimationsdefizit zu vermeiden. Die Entwicklung der Bildungsstandards soll die Ergebnisse fachdidaktischer Forschung sowie die Erfahrungen der Schulpraxis berücksichtigen. Die EDK fragte im Rahmen einer Ausschreibung wissenschaftliche Institute, pädagogische Hochschulen, andere Fachhochschulen und Universitäten an, Bildungsstandards und Kompetenzmodelle wissenschaftlich zu entwickeln. Die Aufträge gingen an die Pädagogische Hochschule Zürich für die Erstsprache, die Universität Fribourg für die Fremdsprachen, die Fachhochschule Nordwestschweiz für Mathematik und die Pädagogische Hochschule Bern für die Naturwissenschaften.

#### Zahlreiche Gründe für die Reform

Zur Begründung der Standards bringt die EDK verschiedene Argumente vor: Die meisten modernen Staaten definierten ihre Unterrichtsprogramme über Standards. Diese erleichterten die Bildungsplanung und die Mobilität der Bevölkerung, förderten Chancengleichheit, schafften Durchlässigkeit und Transparenz. Die Bildungsstandards seien die Antwort auf die Erwartungen von Eltern, Bildungskreisen und Wirtschaft, die klare Verantwortlichkeiten im Bildungssystem forderten. Ein letztes Argument ist das «Funktionsargument»: Standards dienten der Ermittlung von Kompetenzen der Schülerschaft, nicht der inhaltlich-systematischen Unterrichtsgestaltung. Dennoch sollen Standards indirekten Einfluss auf den Unterricht ausüben sowie Anpassungen bei Lehrplänen und Lehrmitteln zur

Sicher sind Bildungsstandards nicht verfassungswidrig. Doch die Verfassung fordert die Harmonisierung von Zielen, Übergängen und der Anerkennung von Abschlüssen; sie macht keine Vorgaben über die konkreten Instrumente, die eine Harmonisierung zu bewirken haben. Es ist berechtigt, zu fragen, ob Standards das einzige Instrument sind, um eine Harmonisierung zu erreichen. Dass die Beteiligten politisch und moralisch unparteiisch sein müssen, ist wohl illusorisch. Aber wenn die Standards Einfluss auf die Lehrpläne gewinnen, dann werden die von Experten entwickelten Standards massgebend und nicht die durch politischen Konsens entstandenen Lehrpläne und Bildungsziele. Die Begründung der Standards lädt zu Skepsis ein: Die lange Geschichte des modernen Bildungssystems zeigt, wie schwierig es ist, Disparitäten zu reduzieren und Chancengleichheit zu sichern. Es bleibt offen, welches Fundament die Annahme hat, dass Standards alle diese Wünsche erfüllen könnten.

# Schulschwache waren vom Test ausgeschlossen

Schon im 19. Jahrhundert wurden Schulleistungen gemessen

Von Katharina Kellerhals und Claudia Crotti\*

Leistungsstandards werden nächstens an allen Schweizer Schulen eingeführt. Die Idee, über Bildungsstandards Lerninhalte zu vereinheitlichen, um die Qualität des Bildungssystems zu sichern, lässt sich bis ins 19. Jahrhundert zurückverfolgen, ebenso die damit verbundenen Probleme.

«Es wird nicht selten darüber geklagt, dass der in der Volksschule mitgetheilte Unterrichtsstoff zu wenig haften bleibe . . . Ist dafür ganz oder theilweise die Schule selbst verantwortlich zu machen, wegen ihrer Methode oder Organisation? Oder sind es die Uebelstände ausser der Schule (soziale Verhältnisse, mangelhafte Zucht in den Familien, physische Gedrücktheit mancher Kinder u. s. w.) welche die Schuld tragen?» So lautete die Preisfrage der Schweizerischen Gemeinnützigen Gesellschaft für das Jahr 1860. Da die Wirksamkeit der Schule anhaltend in Frage gestellt wurde, boten sich die Rekrutenprüfungen als geeignetes Evaluationsinstrument an. Mit der Planung vergleichbarer ergebnisorientierter Bildungsstandards reagierte die Schweiz 150 Jahre später auf die Bestrebungen der verstärkten interkantonalen Zusammenarbeit in Bildungsfragen.

Die Resultate der pädagogischen Rekrutenprüfungen – 1832 erstmals vom Kanton Solothurn durchgeführt, um die Wehrmänner beim Eintritt in den Militärdienst einer Wissensprüfung im Lesen, Schreiben und Rechnen zu unterziehen – sollten Aufschluss darüber geben, inwieweit die getätigten Investitionen im Schulwesen Früchte trugen, denn – so meinte der bernische Schulinspektor Antenen 1860 – «die Schulen einer Landesgegend sind ein Spiegel, in welchem sich der Bildungsgrad der Bevölkerung wiedergibt».

Und so wurden auch im Kanton Bern und in weiteren Kantonen Rekruten auf ihre in der Schule erworbenen Fähigkeiten geprüft. Die Prüfungsergebnisse zeigten, dass «Bauernsöhne nicht lesen, angehende Handwerker weder ordentlich zeichnen, noch rechnen oder messen, handelsbeflissene Jünglinge sich nur unbehülflich ausdrücken konnten». Jahr für Jahr wurde nun minuziös aufgelistet, aus welchen Gegenden die «Leistungslosen» kamen. Die bildungspolitischen Gremien waren überzeugt, dass flächendeckende Leistungstests Entscheidungsgrundlagen liefern und rückständigen Gegenden als Ansporn zum Ausbau ihres Bildungswesens dienen konnten.

#### Eidgenössischer Schulwettbewerb

Die anstehende Revision der Bundesverfassung 1872 thematisierte den Primarschulunterricht und damit verbunden die Frage von minimalen Vorgaben wie einheitliche Schulpflicht, Lehrpläne oder Prüfungen. Die nach der Verwerfung der revidierten Bundesverfassung 1872 neu eingeleitete zweite Revision klammerte die Minimumsfrage bewusst aus, da man die Überarbeitung nicht nochmals gefährden wollte. Die Parteien einigten sich in der Folge auf einen genügenden Primar-

schulunterricht und überantworteten dem Bund das Recht, über die Einhaltung dieser Vorgabe zu wachen. Es ergaben sich mehrere Folgeprobleme: Was hatte ein genügender Unterricht zu leisten und wem kam die Definitionsmacht zu? Über den Verwaltungsweg sicherte sich der Bund diese Definitionsmacht, indem die kantonalen Rekrutenprüfungen nach Annahme der revidierten Bundesverfassung durch ein Regulativ schweizweit einheitlich organisiert wurden. Der Bund implementierte somit nationale Bildungsstandards, und alle Rekruten hatten sich zukünftig einer Prüfung in den Fächern Lesen, Schreiben, Rechnen und Vaterlandskunde zu unterziehen.

Trotz grossen finanziellen Unterschieden im interkantonalen schulischen Bedingungsgefüge und unterschiedlichen regionalen Ansprüchen wurden die Ergebnisse der eidgenössischen Rekrutenprüfungen in jährlichen Ranglisten publiziert und schürten den Wetteifer unter den Kantonen. Die Rekrutenprüfungen entwickelten sich zum eidgenössischen Schulwettbewerb: So lagen 1876 die Berner Rekruten «nur» an 21. Stelle, weit hinter den Innerschweizern; an der Spitze lagen über Jahre Basel-Stadt und Genf. Die Resultate wurden – wie heute die Pisa-Ergebnisse – ausführlich und gnadenlos in der Presse diskutiert.

#### Für den Leistungstest gedrillt

In der Folge entwickelten die Behörden Strategien zum Unterlaufen des Programms, was auch in Hinblick auf HarmoS befürchtet wird: So wurden Schulschwache kurzerhand von der Prüfung ausgeschlossen. Mit zunehmendem Teaching-on-Test - der Prüfungsstoff war bekannt und wurde in Rekruten-Wiederholungsschulen fleissig eingedrillt - wurde versucht, die kantonalen Ergebnisse der Prüfungen anzuheben. Chancengleichheit blieb im 19. Jahrhundert Leerformel, finanziell schwache Berg- und Agrarkantone wie der Kanton Wallis konnten im Schulwettbewerb nur bedingt mithalten. Angesichts zunehmender Proteste seitens der Lehrerschaft und des Kriegsausbruchs von 1914 sistierte das Eidgenössische Militärdepartement die Prüfungen, und es ging «ein Aufatmen durchs Land».

Die Rekrutenprüfungen konnten als erfolgreiches Analyseinstrument zur Qualitätskontrolle, als zukunftsweisendes Steuerungsinstrument der Bildungspolitik zum Ausbau kantonaler Bildungssysteme eingesetzt werden. Die nationale Koordination blendete unterschiedliche kantonale Voraus- und Zielsetzungen beim Erstellen des Kantons-Rankings aus. Obwohl schon damals gewünscht wurde, dass das «Augenmerk mehr auf das Können» - heute spricht man von Kompetenzen - als auf das Wissen des Schülers zu richten sei, erlaubte die genaue Kenntnis der Prüfungsinhalte eine gezielte Vorbereitung. Es bleibt die Frage, was mit den «Leistungslosen» in HarmoS passieren soll. Über Massnahmen, die man für Schüler vorsieht, die die Leistungserwartungen nicht erreichen, hört man wenig. Im 19. Jahrhundert galt: Wer in mehr als einem Fach die schlechteste Note hatte, musste eine Nachschule in der Kaserne besuchen. Wollen wir heute wieder einen Spitzenplatz anvisieren, wäre nicht «teaching the test», sondern «teaching for life» angesagt.



Auf der ersten Stufe einer steilen Karriere – Grundstufe Waltalingen.

<sup>\*</sup> Claudia Crotti ist Oberassistentin und Katharina Kellerhals Assistentin am Institut für Erziehungswissenschaft der Universität Bern.