

Jürgen Oelkers

### *Eine pragmatische Sicht auf „Schulentwicklung“<sup>(\*)</sup>*

„Schulentwicklung“ ist ein *watchword*, also eine Losung oder eine Parole. Sie soll auf künftige Ereignisse und Ergebnisse hinweisen, die von heute aus angestrebt werden. Die Blickrichtung ist prospektiv, nicht retrospektiv. Das Objekt der Entwicklung, die Schule, soll verbessert werden, wobei der Ausdruck „Entwicklung“ anzeigt, dass das fortlaufend auf ein bestimmtes Ziel hin geschehen soll. Angabe über das Tempo der Entwicklung und die zur Zielerreichung erforderliche Zeit fehlen zumeist, was angesichts der Grösse, Komplexität und Differenziertheit des Gegenstandes nicht verwunderlich ist. In aller Regel werden auch die übrigen Ressourcen der Schulentwicklung nicht genau bestimmt. Und oft wird nur die Organisation „Schule“ betrachtet, die mit Hilfe neuer Formen dessen entwickelt werden soll, was heute „Qualitätssicherung“ genannt wird.

Die *Retrospektive* wird in aller Regel nicht gesucht, also der Blick in die Geschichte des Objekts. Damit werde ich beginnen. Mein erster Schritt zeigt auf, wie externe Evaluationen entstanden sind, welche Absicht damit verbunden war und welche Dauer die Idee inzwischen angenommen hat (1). In einem zweiten Teil versuche ich, meinen historische Befund theoretisch zu fassen. Hier kommt ins Spiel, was in meinem Titel „pragmatische Sicht auf Schulentwicklung“ genannt wird (2). Abschliessend gehe ich darauf ein, wie gezielt, also *prospektiv*, Entwicklung möglich ist. Das Stichwort hier lautet „Implementation“ und so Entwicklung in Schritten (3).

#### *1. Eine Geschichte der externen Schulevaluation*

Die erste grosse externe Evaluation der amerikanischen Schulpraxis wurde zu Beginn der neunziger Jahre des 19. Jahrhunderts durchgeführt. Die damit verbundene Geschichte ist heute weitgehend vergessen. Noch weniger bekannt ist, dass in der Schweiz, genauer: im Kanton Zürich bereits im letzten Drittel des 18. Jahrhunderts erste Schulevaluationen durchgeführt wurden, und dies mit Hilfe von detaillierten Fragebögen, wie dies auch heute noch üblich ist. Die Antworten der Evaluationen auf der Zürcher Landschaft 1771/1772 dienten der Analyse der Situation und zur Gewinnung von Handlungsperspektiven (TRÖHLER/SCHWAB 2006). Ein Resultat war übrigens, dass die Schüler gut lesen, aber nicht gut schreiben konnten. Die Systementwicklung in der Schweiz kannte im 19. Jahrhundert sogar Rankings, die aus den Daten der Rekrutenprüfungen gebildet wurden. Fortschrittliche und rückschrittliche Kantone wurden auf einer Liste unterschieden und öffentlich gemacht. Es wäre eine Untersuchung eigener Art wert, warum man diese Instrumente nicht weiter entwickelt, sondern nach einer Weile wieder aus dem Verkehr gezogen hat.

Die Idee der externen Evaluation von Schulen wurde erst am Ende des 19. Jahrhunderts wieder aufgegriffen, nicht in Europa, wohl aber in den Vereinigten Staaten. Am

---

<sup>\*)</sup> Vortrag auf der Tagung „Theorie (n) der Schulentwicklung“ am 14. Februar 2007 in der Sporthochschule Köln.

Ende des 19. Jahrhunderts gab es auch verschiedene Versuche neuen Formen der Verschulung. In den Vereinigten Staaten werden diese Schulen der *progressive education* zugeordnet. Der Ausdruck entstand zwar erst nach dem Ersten Weltkrieg, aber schon vorher war häufig von „new education“ die Rede, die bereits zu diesem Zeitpunkt der „progressiven“ Demokratisierungsbewegung zuzurechnen war. Mit einer „neuen Erziehung“ sollte die Demokratie befördert werden, „Schulentwicklung“ war so gesehen kein Selbstzweck. Die Entwicklung folgte der Frage, wie künftige Bürgerinnen und Bürger auf das Leben in der Demokratie vorbereitet werden können. Damit wurden allmählich auch steigende Qualitätsansprüche verbunden. Für den Zweck der neuen Erziehung reichten die alten Formen der Elementarbildung nicht mehr aus.

Der Aufbau des öffentlichen Schulsystems in den Vereinigten Staaten war uneinheitlich und geprägt von grossen Unterschieden zwischen den rasch expandierenden Grossstädten und den ländlichen Regionen. Bildung war für die Gemeinden ein steigender Kostenfaktor, und längst nicht jeder Bürger war davon überzeugt, dass mehr Schulen eine höhere Qualität der Bildung und vor allem besseren Verwendungsnutzen mit sich bringen würden.

- Anders als heute musste eine skeptische Öffentlichkeit überzeugt werden.
- Wir finden in der Literatur etwa Argumente, dass zwar alle Bürgerinnen und Bürger Steuern zahlen müssen, aber längst nicht alle Schulen nutzen oder vom Schulbesuch profitieren (SEARS 1875).

1893 veröffentlichte etwa die Chicago Daily Tribune<sup>1</sup> nicht weniger als 30 Artikel, in denen die steigenden Kosten für das Bildungssystem angeprangert wurden. Fächer wie Musik, Sport, Deutsch oder Handarbeit wurden als „fads and frills“<sup>2</sup> bezeichnet, überflüssig für normale Schüler und notwendig höchstens für die Kinder der Reichen. Wenn solche Fächer gelehrt werden, führe das dazu, alle Kinder aufs College schicken zu müssen, auch die Kinder der Arbeiter, die mit einer solchen Ausbildung nichts anfangen könnten (vgl. HERRICK 1971). Zudem wurde bezweifelt, dass mit dem Einsatz von immer mehr Mitteln auch die Qualität der Schulen besser werde. Allerdings war über die tatsächliche Qualität wenig bekannt. Der zum Teil massive Ausbau des Systems der öffentlichen Bildung, das vor dem Bürgerkrieg noch kaum vorhanden war, fand weitgehend ohne Daten statt.

Die erste Evaluation des amerikanischen Bildungswesens führte der Kinderarzt JOSEPH MAYER RICE durch. RICE hatte einige Jahre in New York praktiziert.<sup>3</sup> 1888 gab er seine Praxis auf und ging nach Europa. Er studierte zwei Jahre lang Psychologie und Pädagogik an den Universitäten Jena und Leipzig. Der Grund war die Fundierung einer Erziehung, die auf dem Prinzip der Induktion beruhen und das Lernen der Kinder in den Mittelpunkt stellen sollte. Studiert hat RICE vermutlich bei dem Kinderpsychologen WILLIAM PREYER in Jena,<sup>4</sup> dessen Buch *Die Seele des Kindes* 1882 erschienen war. Die englische Übersetzung wurde sechs Jahre später veröffentlicht, genau zu dem Zeitpunkt, als RICE seine Praxis aufgab. PREYERS *The Mind of the Child*<sup>5</sup> begründete das Prinzip des induktiven

<sup>1</sup> Die Chicago Daily Tribune wurde 1847 gegründet.

<sup>2</sup> Hobbies und Schnickschnack.

<sup>3</sup> JOSEPH MAYER RICE (1857-1934) stammte aus Philadelphia und promovierte 1881 am College of Physicians and Surgeons in New York. Er war zunächst Arzt am Mount Sinai Hospital in New York und eröffnete 1886 eine eigene Praxis.

<sup>4</sup> WILLIAM THIERRY PREYER (1841-1897) wurde 1869 auf den ersten Lehrstuhl für Physiologie der Universität Jena berufen. Er blieb in Jena bis 1888.

<sup>5</sup> WILLIAM PREYER: *The Mind of the Child*. (1888) <http://www.gutenberg.org/text/195649>

Lernens. Kinder bauen ihre mentalen Fähigkeiten durch Schlüsse aus ihren eigenen Erfahrungen auf, sie können nicht deduziert werden.

Nach seinem Studium in Deutschland untersuchte RICE in grossem Stil den Zustand und so die Qualität der öffentlichen Schulen in den Vereinigten Staaten. RICE wird heute der „Vater der Evaluation“ genannt, weil durch ihn erstmalig die Schulen mit einem Blick von Aussen und vergleichend observiert wurden. RICE war kein Inspektor, sondern ein unabhängiger Beobachter, der für seine erste Studie sechs Monate in Schulen verbrachte, den Unterricht beobachtete und seine Notizen auswertete. Er besuchte insgesamt 36 Schuldistrikte und veröffentlichte seine Resultate. 1893 erschien sein Buch *The Public School System in the United States* (RICE 1893a). RICE nannte sich den Anwalt (advocate) des Kindes (ebd., S.4); er wollte wissen, nicht welche guten Absichten die Lehrkräfte vertreten, sondern wie die Schülerinnen und Schüler tatsächlich lernen. Absichten sind Hypothesen, die über den tatsächlichen Effekt nichts aussagen.

Entsprechend waren die Beurteilungskriterien. Der Bericht von RICE basierte auf folgenden Parametern:

- Das Erscheinungsbild der Klassenzimmer,
- die Haltung der Lehrkräfte gegen den Kindern,
- die Praxis des Rezitierens,
- die Art der Beschäftigung der Schüler (busy work),
- Antworten der Lehrkräfte auf zwölf allgemeine Fragen,
- Teilnahme an Versammlungen der Lehrerinnen und Lehrer,
- Anstrengungen der Lehrkräfte zur eigenen Fortbildung (ebd., S. 5).

Das Buch war ein Erfolg, weil es nicht beschönigte, sondern schonungslos die Missstände beschrieb, also:

- inadäquate Methoden des Unterrichts,
- Apathie der Schüler,
- Inkompetenz der Lehrkräfte,
- politische Patronage bei der Besetzung der Ämter
- und zahlreiche Fälle von Korruption.

Es gab noch weitere Resultate: Die schlechtesten Lehrkräfte wurden durchgehend in den unteren Klassen eingesetzt, weil die Schulen davon ausgingen, dass die jüngeren Schüler weniger Aufwand und so geringere Kompetenz erfordern. Durchgehend beschrieb RICE die Praxis des *Rote-Learnings*, also des ständigen Wiederholens und Nachsprechens von Mustersätzen, die auswendig gelernt wurden. Üblich war auch die Methode der *Group Recitations*, also des Nachsprechens der ganzen Klasse. Auf ein Signal des Lehrers musste die Klasse Merksätze wiederholen, so lange, bis sie „sassen“. Diese Praxis war verbreitet und vor den Studien von RICE aber kaum öffentlich.

Nicht wenige Autoren sehen heute in diesen Evaluationen der schulischen Praxis den Beginn der progressiven Pädagogik, weil RICE die Datenbasis für die Kritik an der Praxis des Unterrichts lieferte (ALBJERG GRAHAM 1966; siehe auch BANERIJ 1988). RICE war ein einflussreicher Publizist. Seine zahlreichen Beiträge in der Publikumszeitschrift *The Forum*<sup>6</sup> prägten den Erziehungsdiskurs in den Vereinigten Staaten am Ende des 19. Jahrhunderts

<sup>6</sup> RICE war von 1897 bis 1907 auch Herausgeber der Zeitschrift.

nachhaltig. Das lässt sich etwa anhand der rhetorischen Figuren der „neuen Erziehung“ zeigen, die als progressives Ideal in scharfem Kontrast zu konservativen Erziehungsvorstellungen kommuniziert wurden (MARSHALL 1995). Seitdem ist die amerikanische Welt der Pädagogik zweigeteilt, und dies unversöhnlich bis in die Gegenwart hinein. RICE selbst vertrat allerdings nicht einfach einen „kindzentrierten“ Unterricht, der das praktische Handeln in den Mittelpunkt stellte. Er ging aus von gemeinsamen Leistungsanforderungen für alle Schulen, plädierte für ein wissenschaftliches Management der öffentlichen Bildung (RICE 1912) und führte auch standardisierte Tests ein, was progressive Anätze bis heute bekämpfen.

In den Jahren 1892 und 1893, also vor der Veröffentlichung seines Buches, schrieb RICE eine Serie von neun Artikeln für das *Forum*, die ihn über Nacht berühmt machte. Das durchgehende Thema der Artikel waren die Übel der amerikanischen Grossstadtschulen. Der erste dieser Artikel evaluierte die Schulen von Baltimore. Der generelle Befund ging dahin, dass an den öffentlichen Schulen Chaos herrsche, weil es keinen Konsens über die Standards gäbe.<sup>7</sup> Die Bandbreite der Meinungen von Lehrkräften und Schulleitungen reichten von der Vorstellung, Unterricht könne gar nichts anderes sein als ein mechanischer Prozess des Auswendiglernens, bis hin zu der Idee, die Schule müsse der Ort sein, an dem sich die Kinder glücklich fühlen (RICE 1892, S 147).

Die Mehrheitsmeinung war allerdings nicht die der Schule glücklicher Kinder. Eher war das vorherrschend, was RICE in einem Interview von der Prinzipalin<sup>8</sup> einer Schule in New York erfuhr:

„She believes that when a child enters upon school life that his vocabulary is so small that it is practically worthless and his power to think so feeble that his thoughts are worthless. She is consequently of the opinion that what the child knows and is able to do upon coming to school should be entirely disregarded, that he should not be allowed to waste time, either in thinking or finding out his own words to express his thoughts, but that he should be supplied with *ready-made thoughts* as given in a *ready-made vocabulary*” (RICE 1893, S. 617; Hervorhebungen J.O.).

In der deutschen Schulsprache nannte man das zur gleichen Zeit „bimsen.“ Lernen ist dasselbe, wie mit dem Bimsstein geschliffen werden. Unterricht ist, so auch die Prinzipalin aus New York, das Einschleifen (grinding) der richtigen Antworten in den Geist des Kindes. Kinder werden allein von ihrem Gedächtnis wahrgenommen und so von der Fähigkeit zu wiederholen. Sonst, so RICE, zähle nichts,

„no individuality, no sensibility, no soul“ (ebd.).

Von den 36 Distrikten, die RICE besuchte, wurden nur vier als positiv und fortschrittlich beurteilt.<sup>9</sup> Vor allem dieser Befund löste den Schock aus, weil das System der amerikanischen Schulen insgesamt als dringend reformbedürftig hingestellt wurde, wogegen die Lehrkräfte Sturm liefen. Die grössere Öffentlichkeit allerdings akzeptierte den Befund, der sich mit den Erfahrungen der Eltern deckte und der so alles andere als unglaubwürdig war. RICE zog sich den Zorn der Lehrkräfte zu, die ihm Auskunft gegeben und ihre Klassenzimmer für seine Untersuchung geöffnet hatten. Andere Lehrkräfte befürchteten, von

<sup>7</sup> Der Ausdruck „educational standards“ benutzt RICE (1892, S 147) wohl als einer der ersten Autoren im Sinne einer Einheit für Schulevaluation und Leistungsmessung.

<sup>8</sup> School principals sind die Leiter der Administration, die zumeist vom School Board gewählt werden.

<sup>9</sup> Alle diese Schulsysteme waren im Mittleren Westen, in Indiana, Indianapolis, in La Porte, Indianapolis, die Lincoln Schule in Minneapolis sowie die Francis Parker Schule im Cook County.

ihm besucht zu werden. Aber das Prinzip der externen Visite oder der Evaluation unabhängig von der Schulaufsicht war etabliert.

Bis 1915 wurden noch drei weitere grosse Berichte veröffentlicht, deren Verfasser eigene Daten erhoben und die wiederum den Schluss nahe legten, das öffentliche Schulwesen müsse dringend einer Reform unterzogen werden. Die Journalistin und Schriftstellerin ADELE MARIE SHAW<sup>10</sup> veröffentlichte in den Jahren 1903 und 1904 eine schulkritische Artikelserie für *The World's Work*, damals eine der führenden amerikanischen Publikumszeitschriften.<sup>11</sup> SCOTT NEARING schrieb 1915 eine vergleichbare Serie für *Ladies' Homes Journal*. Aus dieser Serie entstand das Buch *The New Education*, das im gleiche Jahr erschien. NEARING war Ökonomieprofessor an der Universität von Pennsylvania und wurde im Ersten Weltkrieg zu einem der führenden Aktivisten der amerikanischen Friedensbewegung.

Im gleichen Jahr 1915 erschien auch das bis heute einflussreiche Buch *Schools of To-Morrow*, das JOHN DEWEY zusammen mit seiner Tochter EVELYN geschrieben hatte (DEWEY/DEWEY 1985). Dieses Buch unterschied sich von den anderen Studien insofern, als es nicht einfach eine datengestützte Anklage war. *Schools of To-Morrow* beschrieb die Alternativen, die positiven Beispiele progressiver Schulen, die Beispielcharakter annehmen sollten. Vor allem das Buch der beiden DEWEYS beeinflusste die Diskussion, wenngleich es eine Feldstudie mit Fallbeispielen und nicht eine vergleichende Evaluation war. Aber es hatte den Vorteil, nicht nur Kritik zu üben, sondern zugleich anhand konkreter Beispiele sagen zu können, wie man es besser machen kann. Das ist ein Problem bis heute. Aus der Beschreibung des Ist-Zustandes geht nicht hervor, welche Alternativen bestehen und wie künftige Handlungsoptionen aussehen.

RICE war der Auslöser der Evaluations-Bewegung, die eine Sicht von Aussen anlegen will, um die Qualität von Schulen besser einschätzen zu können. Heute ist dieses Prinzip weitgehend anerkannt. RICE dagegen war umstritten, nicht nur bei den Lehrkräften, sondern vor allem auch bei den Vertretern der Schulaufsicht, die seine Daten und Befunde nicht hören wollten. Vor allem wollten sie nicht einsehen, dass *Rote-Learning* die Ursache der Misere war. Was sie bei ihnen Visitationen die „Übung der Kräfte des Kindes“ nannten, war nach RICE genau das, was das Lernen behinderte und die schlechten Resultate hervorbrachte. Aber das wurde von der Schulaufsicht massiv bestritten. Es dauerte bis 1915, bevor sich das Prinzip der wissenschaftlichen Evaluation in der amerikanischen Schulaufsicht durchsetzte.

Ein programmatischer Aufsatz von LEONARD PORTER AYRES,<sup>12</sup> der begründete, warum Bildungsprozesse *durch Resultate* gesteuert werden sollten, erschien 1912 in der *School Review* (AYRES 1912). AYRES war Statistiker und setzte auf Steuerung durch Daten. Im gleichen Jahr wurden auf der jährlichen Versammlung der amerikanischen Superintenden ten fast 50 Anträge gestellt geführt, die die Einführung von Tests und anderen Massnahmen betrafen zur Sicherung von Schulqualität betrafen. Die Vorschläge waren noch hochgradig umstritten und lösten kontroverse Diskussionen aus. Drei Jahre später beschloss die gleiche Versammlung, den Weg frei zu geben für die Einführung von Tests und Evaluationen, die die

<sup>10</sup> ADELE MARIE SHAW (gest. 1947) absolvierte 1887 das Smith College und wurde später eine einflussreiche Journalistin.

<sup>11</sup> Die Monatszeitschrift *World Works* wurde im Jahre 1900 durch WALTER HINES PAGE (1855-1918) gegründet und von ihm auch bis 1913 herausgegeben. Die Zeitschrift bestand bis 1932, sie hatte vor dem Ersten Weltkrieg eine Auflage von etwa 100.000 Exemplaren.

<sup>12</sup> LEONARD PORTER AYRES (1879-1946) war nach seinem Studium sechs Jahre lang als Lehrer und Superintendent auf Puerto Rico tätig. AYRES war Statistiker und leitete von 1908 an das Bureau of Education and Statistics der Russell Sage Foundation.

amerikanische Schule seitdem mehr kennzeichnen als alle Methoden der progressiven Erziehung.

Was heute mit dem Projekt „HarmoS“ in der Schweiz eingeführt werden soll, ist nicht nur in den Vereinigten Staaten, sondern in allen angelsächsischen Ländern seit langem Realität, die Erhebung der Qualität mit Hilfe von Evaluationen und Tests, die für alle gleich gelten. Das Stichwort dafür lautete bereits vor dem ersten Weltkrieg „school efficiency.“<sup>13</sup> Die Administration stellte sich darauf ein, dass Schulen nicht nur verwaltet, sondern auch entwickelt werden müssen (MOORE 1913). Wobei auch gesagt werden muss, dass unter dem Begriff der „neuen Schulen“ (new schools) keineswegs nur progressive Gründungen gemeint waren (HANUS 1905). Oft wurden damit Schulen bezeichnet, die praktische Fähigkeiten vermittelten oder das Prinzip der produktiven Arbeit zu verwirklichen suchten, ohne zugleich bedürfnisorientiert zu verfahren.

Gesteuert wird das Bildungssystem nicht allein durch regelmässige Datenerhebungen. Und das amerikanische Beispiel wirft auch die Frage auf, warum die durchschnittliche Schulqualität nicht längst besser geworden ist, wenn doch seit mehr als hundert Jahren Leistungsmessungen und Schulevaluationen durchgeführt werden. Auffällig ist, dass gerade die amerikanische Bildung immer wieder - und dies regelmässig - unter das Feuer einer Kritik gerät, die die Leistungsfähigkeit des Systems grundsätzlich in Frage stellt. Jede neue Generation scheint ihr Krisenerlebnis zu wünschen, während die tatsächliche Datenlage eher auf Konstanz verweist. Statistisch gibt es keine Krisen (BERLINER/BIDDLE 1995).

Die Rhetorik der „Krise“ ist allerdings kein spezifisch amerikanisches Merkmal. Auch in anderen Ländern ist es üblich, mit Krisenszenarien für Alarmierungen zu sorgen, die die Bildungspolitik antreiben sollen. Wenn nichts mehr geht, muss eine dramatische Zuspitzung her. Gelegentlich gehören dazu auch Evaluationen, dann nämlich, wenn die Daten ungewohnt schlecht ausfallen. Aber manchmal führen auch Ereignisse zum Alarm, weil sie als Symptom für Qualität verstanden werden. Das bekannteste Beispiel ist der so genannte Sputnik-Schock, der die progressive Erziehung aus den amerikanischen Schulhäusern fegen sollte (DOW 1991, DICKSON 2001). Die beiden deutschen Beispiele sind die mit GEORG PICHT verbundene „Bildungskatastrophe“ von 1964 und unlängst der „PISA-Schock.“

Alarmismus ist, wie die Resultate zeigen, keine wirkliche gute Form der Steuerung von Bildungssystemen. Periodische Krisen begünstigen Investitionen der öffentlichen Hand, aber mehr Mittel führen nicht schon zu einem besseren Resultat. Der Erfolg des Mitteleinsatzes hängt auch davon ab, wie das System theoretisch vorgesehlt wird. Oft verselbständigen theoretische Annahmen gegenüber den Erfahrungen der Akteure und oft wird auch übersehen, dass das Bildungssystem in allen seinen Teilen eine Geschichte hinter sich hat, die in vielfacher Hinsicht die weitere Entwicklung bindet. Wer die Schule entwickeln will, hat keine tabula rasa vor sich.

Mich interessiert in einem zweiten Schritt, wie beides aufeinander bezogen werden kann, die Erfahrung der Akteure und die Geschichte des Systems. Das Konstrukt nenne ich „pragmatische Sicht der Schulentwicklung.“ Sicht ist Theorie, mit „Theorie“ meine ich zweierlei, eine historische Optik und einen darauf so gut möglich abgestimmten Handlungsplan oder eine Landkarte des Vorgehens. Theorie ist für mich nicht die

---

<sup>13</sup> *School Efficiency Series* hiess auch eine Buchreihe, die der Mathematiker und Berufspädagoge PAUL HENRY HANUS (1855-1941) im New Yorker Verlag World Book Company herausgab. HANUS war Gründer der Harvard School of Education und leitete zahlreiche Reformkommissionen, darunter von 1906 bis 1909 die Massachusetts Commission on Industrial Education.

Anwendung oder Übertragung allgemeiner Diskurs- oder Systemtheorien auf die Schule. Die Perspektive der „Entwicklung“ muss von den Erfahrungen der Schule ausgehen, und die Frage ist, wie sich das theoretisch fassen lässt.

## 2. Eine pragmatische Sicht der Schulentwicklung

Man kommt nicht weiter, wenn sich die Theorie auf moralische Postulate beschränkt oder auf die Gesinnung der Lehrkräfte abzielt, aber es reicht auch nicht aus, lediglich die Funktionen der Schule zu bestimmen und ihre historische Gestalt oder Form unanalysiert zu lassen. Die Frage ist, wie man ein realistisches Bild gewinnt und die Struktur der Schule nicht falsch einschätzt. Heute ist die Theorie oft vom Ideal nicht zu unterscheiden, was in gewisser Hinsicht unumgänglich sein mag, aber kaum die vielschichtige Wirklichkeit erfasst. Ideale verengen die Sicht, weil sie ausschliessen müssen, was die Ideale stört. Theorien sind auch nicht einfach Modelle, die auf Folien Platz haben. Vielmehr müssen sie die Entwicklung der Schule erfassen, und dies sowohl in der Retrospektiven als auch in der Prospektive.

Eine Annäherung an die verschiedenen Wirklichkeiten der Schule erscheint möglich,

- wenn man ihre Geschichte einbezieht,
- von der fortlaufenden und oft unauffälligen Entwicklung der Struktur ausgeht
- und die Optik der Theorie anders ansetzt.

Grundlegend für meine Überlegungen ist eine historische Variante der massgeblich von GEORGE HERBERT MEAD und JOHN DEWEY begründeten Theorie des Problemlösens.<sup>14</sup> Die Variante geht davon aus, dass „Problemlösen“ nicht nur auf die Lernenden, sondern auch auf ihre Institutionen angewendet werden kann. Die Optik der Theorie ist zweifach, sie richtet sich auf die Serie von Problemlösungen, die die Schule als Institution ausmacht, und sie kennzeichnet neue Probleme oder neue Lösungsmöglichkeiten. Grundlegend, dass die Zone des Problematischen immer eng begrenzt ist. *Gelöste* Probleme sind die Voraussetzung, dass Unterricht stattfinden kann und Schule nicht ständig neu erfunden werden muss.

Der fragend-entwickelnde Unterricht, heute etwas schamvoll genannt „Unterricht überwiegend erteilt von der Lehrkraft,“ ist ebenso eine Problemlösung wie die Unterscheidung von Lehrmitteln „für die Hand des Schülers“ und Lehrmitteln „für die Hand des Lehrers“<sup>15</sup> oder die Erfindung der Studentafel, des Notenschemas und der organisatorischen Zeiteinheit der Schulstunde. Die Erfindung der Jahrgangsklassen gehört dazu, der frühe Beginn des Schultages am Morgen statt am Mittag oder auch das Schulbuch als exklusives Lernformat, mit dem vermutlich auch noch die Wikipedia-Generation in Schach gehalten werden kann. Die elektronische Enzyklopädie ersetzt nicht die Steuerung durch ein geordnetes Nacheinander oder einen kontrollierten Lernfortschritt, der auf eine Lerngruppe zugeschnitten ist. Eher wird Wikipedia Teil des Lehrmittels.

<sup>14</sup> *How We Think* (1910) (DEWEY 2002). Das Konzept des Problemlösens ist freilich älter und geht vor allem auf Theorien des Spiels am Ende des 19. Jahrhunderts zurück (OELKERS 2005).

<sup>15</sup> Schon Mitte des 19. Jahrhunderts wird in den Kompendien der Volksschule festgehalten, dass zwischen Lehrmitteln für die *Lehrkräfte* und Lehrmitteln für die *Schüler* zu unterscheiden sei.

Ohne solche erfolgreichen und langfristig stabilen historischen Problemlösungen könnte Schule gar nicht stattfinden. Viele dieser Lösungen betreffen *Basisprobleme* und sind institutionell schwergewichtig. Das gilt für

- die Aufteilung der Zeit,
- die Anordnung im Raum,
- die Zuordnung der Personen,
- die Steuerung des Verhaltens durch Regeln,
- den Gebrauch von Medien,
- oder den Einsatz der Ressourcen.

Die Zeit wird in aller Regel starr verteilt, nicht flexibel, weil das Organisationsprobleme löst und Sinnfragen in Schach hält. Jede Schule hat einen genau kalkulierten Zeitplan, der auch für die Aufteilung im Raum und den Einsatz der Ressourcen massgeblich ist. Das Verhalten bezieht sich auf erwartete Leistungen und so auf schematisierte Bewertungen, die Niveauunterschiede darstellen müssen. Unterricht verlangt eine geordnete Abfolge und so eine Lösung des Steuerungsproblems. Zudem ist in aller Regel Anwesenheit verlangt und so eine soziale Organisation mit fest verteilten Rollen und Plätzen. Auch eine situative Begegnung ist immer eine Problemlösung, weil Abstand und Nähe geregelt sein müssen. Jede Veränderung verlangt eine neue Lösung, wobei nicht allein die Lehrkräfte für Lösungsentscheide sorgen.

Wenn man gut etablierte Lösungen aufhebt, kann später auf sie wieder zurückgegriffen werden. Ein anschauliches Beispiel für eine radikale Neuerung sind Leistungslöhne oder *performance pay*, wie das in der angelsächsischen Diskussion genannt wird. Vor allem nach dem Zweiten Weltkrieg ist in verschiedenen amerikanischen Schuldistrikten versucht worden, die Löhne nach der individuellen Leistung der Lehrkräfte auszurichten, also das Schema der Besoldungsklassen zu durchbrechen. Alle diese Versuche scheiterten, die frühere Lösung des Besoldungsproblems, also die einheitlichen Lohnklassen, wurde wieder eingeführt. Das heisst nicht, wie neuere Entwicklungen zeigen, die Alternative beruhigt sich oder verschwindet gar, Sie wartet auf die nächste Gelegenheit.

Ein weiteres umstrittenes Feld sind die Beurteilungen und Bewertungen der Leistungen der Schülerinnen und Schüler. Es gibt formelle und informelle Einschätzungen des Leistungsverhaltens, Beurteilungen der Inhalte und der Form einer Leistung, schriftliche und mündliche Prüfungen, Tests, Proben, Abschlussarbeiten und Vieles mehr. Allerdings ist nicht jede Bewertung gleich wichtig. Zentral sind bis heute Noten, also die Einschätzung von Leistungen der Schülerinnen und Schüler auf einer für alle Lehrkräfte verbindlichen Skala, die die Unterschiede von Fähigkeiten in Sachgebieten erfassen soll. Trotz einer Vielzahl von scheinbaren oder tatsächlichen Alternativen ist die Notenskala das bei weitem gebräuchlichste Instrument der Leistungsbeurteilung. Für dieses Instrument spricht, dass Leistungen in Gruppen tatsächlich immer mit Niveau- oder Kompetenzunterschieden zustande kommen. Wer sie abbilden will, muss ein gestuftes Schema verwenden.

Historisch wurde als Notensystem fast immer eine Skala von fünf Stufen verwendet. Auffällig ist dieser Befund, weil auch in einem Sechserssystem faktisch nur fünf Noten genutzt werden. Der Befund ist historisch sehr stabil. Der „Gothaer Schulmethodus“ von 1685<sup>16</sup> sah

---

<sup>16</sup> Das heutige Schema der Schulnoten geht wesentlich auf den von ANDRES REYHER (1601-1673) verfassten Gothaer *Schulmethodus* zurück. REYHER war von 1639 an Rektor des Gymnasiums in Gotha. Er studierte in Leipzig, machte dort seinen Magister und lehrte an der Philosophischen Fakultät, bevor er eine Karriere als Gymnasialrektor machte. Der Herzog von Gotha, ERNST der Fromme (1601-1675), berief REYHER von Lüneburg nach Gotha, um die Reform der Volksschule voran zu bringen. „Schulmethodus“ wurde der



zum ersten Male im deutschen Sprachraum ein einheitliches Schema für die Bewertung der Leistungen im Blick auf *Unterrichtsgegenstände* vor. Gleichzeitig sollten *Ingenium* und *Mores*, also die Geistesgaben und das sittliche Verhalten, der Schüler beurteilt werden. Für das *Ingenium* genühten vier Stufen, die beiden anderen Bereiche sollten mit dem Fünfersystem bewertet werden.

<i>Ingenium</i>	<i>Unterrichtsgegenstände</i>	<i>Mores</i>
Sehr fein	fein	fromm
Gut	fertig	fleissig
Ziemlich	ziemlich	still
Schlecht	etwas/wenig	unfleissig
	schlecht	ungehorsam

Offenbar ist dieses Schema, zeitgemäss verändert, geeignet, Leistungs- und Verhaltensdifferenzen innerhalb einer bestimmten, grösseren Lerngruppe zu beschreiben. Die vergleichsweise intensive Forschung hat bislang keine Alternativen geliefert, die praktikabler wären.

Ohne solche erfolgreichen und langfristig stabilen historischen Problemlösungen könnte Schule gar nicht stattfinden. Viele dieser Lösungen betreffen Basisprobleme und sind institutionell schwergewichtig. Das gilt für die Aufteilung der Zeit ebenso wie für die Zuordnung der Personen oder den Einsatz der Ressourcen. Auch die Anordnung der Lernenden im Raum ist immer eine Problemlösung. Unterricht in der Schule verlangt in der Regel Anwesenheit und so soziale Organisation mit fest verteilten Rollen und Plätzen. Jede Veränderung verlangt eine neue Lösung, wobei nicht allein die Lehrkräfte für Lösungsentscheide sorgen. Jede Entwicklung ist problembasiert. Die *Lösung* muss genügend Problempotenzial enthalten, um den nächsten Schritt hervorzubringen.

Ein Teil der pädagogischen Literatur geht implizit oder explizit davon aus, dass diese Lösungen zur Disposition stehen oder ohne Schaden ignoriert werden können. Anders ist nicht erklärlich, dass viele scheinbar sehr praktische Reformvorschläge die *institutionellen* Bedingungen von Schule und Unterricht komplett übersehen können, also weder von der Stundentafel noch vom Zeittakt oder vom Notenschema reden müssen. Gerade in der Lehrerbildung werden diese Problemlösungen oft einfach negiert oder als „unpädagogisch“ hingestellt, so dass dann nicht verwundert, dass neue und bessere Lösungen für das gleiche Problem gar nicht gesucht werden. Nach hundert Jahren Zeugnis- und Zensurenkritik ist das Notenschema höchst lebendig, wer eine andere Lösung will, muss bei gleicher Praktikabilität die Vorteile dieses Schemas überbieten.

---

„spezial- und sonderbare Bericht“ zur neuen Volksschulordnung genannt, der 1642 erlassen wurde. Diese Ordnung führte in Gotha die Schulpflicht vom fünften bis zum zwölften Lebensjahr ein, regelte die Rangfolge der Elementarfächer sowie die Einteilung der Schüler nach Klassen, schrieb die Lehrbücher vor, verfügte Regeln der Unterrichtsmethode und der Schuldisziplin, sah Realien vor und fasste schliesslich das Schema der Notengebung. In diesem Sinne handelte es sich um die erste moderne Standardisierung des Volksschulunterrichts in Deutschland.

Nicht alle vorhandenen Lösungen sind auch gute Lösungen. Wenn die Lehrkräfte darauf schwören, dass Repetitionen die Leistungen der Schüler verbessern, weil sie im Blick auf den gleichen Stoff eine zweite Chance erhalten, dann sind sie von der Forschung widerlegt, aber das allein verändert die Einstellungen nicht. Die Lehrkräfte glauben, damit ein Problem lösen zu können. Ähnlich wie sie davon ausgehen, dass die Auslagerung bestimmter Schüler in Sonderklassen eine angemessene Problemlösung darstellt (für die Schweiz: KRONIG 2004). Wer in diesen Kreislauf eingreifen will, muss bessere Lösungen zur Verfügung haben, die sich für die Lehrkräfte nicht nachteilig auswirken. Man tut also auch in der Ausbildung gut daran, sich die Lehrkräfte als Utilitaristen vorzustellen, die sich dann auf neue Lösungen einlassen, wenn sie mit erkennbarem Nutzen für ihren Unterricht verbunden sind.

Das ist eine Hürde für jede Implementation von Forschungswissen. Das Anreichern der Reflexion allein genügt nicht, neues Wissen muss die Handlungspraxis erweitern oder umbauen, was unwahrscheinlicher ist, als meine lakonische Rede anzeigt. Auch und gerade Lehrkräfte sind keine Wachstafeln, in die die Ausbildung einschreiben könnte, was sie für richtig hält. Und man kann auch nicht davon ausgehen, die gute Einsicht beseitigt die schlechten Routinen. Gute Lehrkräfte handeln immer mit Routinen, für sich genommen sind Routinen weder gut noch schlecht, sondern notwendig. Der Lehrer als sich ständig neu erfindender Künstler, ist eine Option der Reformpädagogik, die schon seinerzeit nur polemisch Sinn gemacht hat. Reale Lehrkräfte können immer nur Teile ihres Repertoires neu erfinden.

Dieser Befund lässt sich auch auf Schulentwicklung übertragen. Eine zentrale Frage hier ist, wann und unter welchen Umständen Schulen *neue* Probleme akzeptieren. Diese Frage wird sich nur dann beantworten lassen, wenn die Lern- und Anpassungsprozesse *in* den Schulen beschrieben werden. Schulen reagieren nicht einfach auf Postulate der Reform und seien sie noch so dringlich. Vielmehr müssen sie alle Innovationen in der bestehenden Organisation unterbringen. Daher muss genauer bestimmt werden, wie sich Schulen fortlaufend konstituieren und was sie veranlasst, sich in neue Richtungen zu entwickeln, wenn sie mehr davon haben, das *nicht* zu tun. Das kann nicht einfach „träge“ genannt werden, sondern ist die Folge von bislang nicht überbotenen Problemlösungen.

Schulen organisieren Lernprozesse im Blick auf curriculare Angebote, diese Angebote sind historisch sehr stabil und sie werden gestützt durch eine Struktur, die nicht ständigen Wandel, sondern Beharrung belohnt. Wer das ändern will, muss genau untersuchen, wie das *Know How* in den Schulen zustande kommt und was seine Dynamik bestimmt. Das Können der Lehrkräfte ist nicht einfach individuelle Kompetenz, die das Ergebnis der Ausbildung wäre, sondern eine fortlaufende Lern- und Anpassungsleistung, die auf das gegebene Umfeld reagiert. Im Sinne dieser Analyse kann von *working knowledge* gesprochen werden, von Arbeitswissen, das in der Organisation Schule ständig verwendet wird und das nicht deswegen unintelligent ist, weil es über Jahre in Gebrauch ist (DAVENPORT/PRUSAK 1998).<sup>17</sup>

Wie man unterrichtet und Schule hält, ist das Ergebnis von Problemlösungen, die die Handelnden bis zur Möglichkeit ihrer Verbesserung überzeugen. Man kann nur dann

---

<sup>17</sup> Dafür wird folgende Definition vorgeschlagen: “Knowledge is a fluid mix of framed experience, values, contextual information, and expert insight that provides a framework for evaluating and incorporating new experiences and information. It originates and is applied in the minds of knowers. In organizations, it often becomes embedded not only in documents or repositories but also in organizational routines, processes, practices and norms” (DAVENPORT/PRUSAK 1998, S. 5).

erfolgreich handeln, wenn die gegebene Problemlösung als tragend empfunden wird. Nur etablierte Problemlösungen gewährleisten das Überleben im Alltag. Die Kernfrage einer effektiven Veränderungsstrategie wäre dann, wie das Arbeitswissen in Schulen verbessert werden kann, ohne einfach nur, wie heute etwa bei der Rede von „Bildungsstandards,“ auf den Wechsel der Perspektive zu vertrauen, der die Praxis ja nicht schon anders macht. Auch staatliche Lernziele werden nicht einfach umgesetzt, sondern müssen kompatibel sein mit dem Know How der Lehrkräfte. *Working knowledge* sind die Lösungen der Praxis, wer sie verbessern will, muss sie erreichen, nicht mehr und nicht weniger.

Viele heutige Illusionen entstehen aus der Rhetorik der „lernenden Systeme,“ die sich geschichtsfrei und ohne Rücksicht auf die tatsächlichen Erfahrungen der Handelnden täglich neu als „intelligente Organisationen“ erweisen sollen. Was gut klingt, sind Metaphern oder allgemeiner: Sprachregelungen, die nicht mit Praxis verbunden sind, sondern mit politischer Rhetorik, die auf das Machbare nicht achten muss. Die Rhetorik betont die „Notwendigkeit“ oder „Unausweichlichkeit“ des Wandels und übersieht gerne, dass der Gegenstand Schule *vorhanden* ist und über genügend Erfahrungen verfügt, sich selbst helfen zu können. Es ist auch kein Aufruf nötig, zur „lernenden Organisation“ erst werden zu müssen - das System lernt und hat immer gelernt, nur eigensinnig. Neue Verfahren der Systementwicklung müssen sich als wirksam erweisen oder werden bis zur Unkenntlichkeit angepasst. Ich könnte auch sagen, die Reform rechnet nicht mit der Listigkeit des Systems, das schon ganz andere Reformattacken gut überstanden hat.

Zugleich zeigt der historische Befund, dass in vielen Hinsichten alte Problemlösungen verschwunden sind. Schulen in westliche Gesellschaften bestehen zum Beispiel nicht mehr auf eine demonstrative Form von Ordnung und Disziplin.<sup>18</sup> Andererseits können historische Dokumente auch überraschend aktuell sein, sofern man sie von heute aus richtig dekodiert.

- Eine Aufnahme der Chicago Daily News aus dem Jahre 1909 zeigt eine koedukative Elementarklasse der Graham School bei der Gruppenarbeit. Die Möbel sind der Grösse der Kinder angepasst.<sup>19</sup>
- Eine Aufnahme der Chicago Daily News aus dem Jahre 1906 zeigt männliche Schüler einer Grammar School bei der Handarbeit, angeleitet durch weibliche Lehrkräfte.<sup>20</sup>
- Ein Foto aus dem Jahre 1905 zeigt eine koedukative Szene aus einer Berufsschule. Die Schülerinnen und Schüler lernen aktiv.<sup>21</sup>
- Ein Foto vermutlich aus dem Jahre 1897 aus der South School in Golden, Jefferson County, zeigt eine koedukative High School Klasse bei der Laborarbeit. Das geordnete Klassenzimmer ist ersetzt durch Teamarbeit.<sup>22</sup>
- Ein Foto um 1890 zeigt eine Metallarbeiterklasse des Colorado College, Das Prinzip des herstellenden Lernens stammt aus der Berufsbildung.<sup>23</sup>

<sup>18</sup> Die Szene ist im September 1939 aufgenommen worden und zeigt ein ländliches Klassezimmer in Wisconsin. Der Fotograf war JOHN VACHON (1914-1975). Quelle: Library of Congress Prints and Photographs Division. (Reproduction Number: LC-USF33-T01-001535-M2 DLC (b&w film dup.neg.))

<sup>19</sup> Quelle: Chicago Daily News negatives collection (Chicago Historical Society) (DN-00080007). Die Kinder bereiten sich auf einen Open-Air-Unterricht vor, der zu dieser Zeit an nicht wenigen Schulen üblich war.

<sup>20</sup> Quelle: Chicago Daily News negatives collection (Chicago Historical Society) (DN-0003943). Die Schule ist nicht bekannt, die Ausnahme ist vermutlich veröffentlicht worden. Die Knaben sind an der Kleidung als Schüler einer Grammar School erkennbar.

<sup>21</sup> Quelle: b&w copy photo in Publishing Office. Die Aufnahme wurde von dem Atelier Baker&Cornwall gefertigt.

<sup>22</sup> Quelle: Pionier Museum Golden. (Reproduction Number X-9853). Das Bild zeigt eine Szene aus dem Chemieunterricht in der damaligen South School in Golden. Das Jefferson County liegt in Colorado.

<sup>23</sup> Quelle: Denver Public Library (Reproduction Number X-14371). Das Colorado College wurde 1884 in der Modellstadt Colorado Springs gegründet.

Diese Analyse erlaubt folgende Schlussfolgerung: Schulen *sind* „lernende Systeme,“ aber solche, die sich auf sich selbst beziehen und ihre relevanten Umwelten wesentlich unter *diesem* Gesichtspunkt wahrnehmen. Das Lernen des Systems erfolgt mit den Vorgaben des Systems und ist keineswegs beliebig veränderbar. Schulen, wenn meine historische Theorie zutrifft, bestehen aus *gelösten* Problemen, die Lösungen werden für den Alltag genutzt, ohne sie ständig in Frage zu stellen, und sie sind nicht einfach stupid. Wer die Absicht hat, etwas zu verbessern, muss die Stelle im System bestimmen, wo das geschehen soll. Appelle sind oft auch deswegen folgenlos, weil der Adressat unbestimmt bleibt. Es sind einfach „die“ Lehrerinnen und Lehrer. Wenn etwas wirken soll, dann hängt das massgeblich von der Stelle ab, wo es eingesetzt und entwickelt wird. Daher ist der Verlauf der Implementation entscheidend für den Erfolg jeder Steuerung (OELKERS/REUSSER 2006).

### 3. Erfahrungen mit Implementation

„Implementation“ ist ursprünglich ein Begriff aus den Ingenieurwissenschaften, der später von der Computertechnologie übernommen wurde. Hier bezeichnet der Ausdruck die praktische Anwendung einer Methodologie oder eines Algorithmus. Der Ausdruck wird seit längerem auch in der Politischen Wissenschaft verwendet, etwa im Blick auf die Implementation von Politikstrategien oder neuen Wegen politischer Entscheidungen. Allgemein lässt sich darunter die Umsetzung von Zielen oder Strukturvorgaben in einem differenzierten und sich entwickelnden System verstehen, dessen Rahmenbedingungen beachtet werden müssen. Etablierte soziale Systeme wie Schulen reagieren auf neue Programme und Implementationsstrategien mit einschlägigen Erfahrungen, die ebenfalls berücksichtigt werden müssen. Hier ist oft die Innovation beweispflichtig, dann nämlich, wenn die Akteure Analogien zu schlechten oder misslungenen Strategien der Vergangenheit ziehen können.

„Implementation“ lässt sich so auch als gebührende Anpassung neuer Aufgaben oder Ziele verstehen, die nicht nur mit Transfer zu tun hat, sondern die auch mit Problemen der Übersetzung rechnen muss. Der Prozess setzt immer lokales Wissen voraus, ob und wie der Wandel vollzogen werden muss (SPILLANE 2002). Letztlich erfolgt die Implementation von politischen Programmen auch nicht einfach in Regelsysteme, sondern in Mentalitäten, die nur zum Teil professionell geformt sind. Adressat von Implementationsstrategien sind nicht nur die Lehrkräfte und die Bildungsverwaltung, sondern auch die Eltern, die Schülerinnen und Schüler, die Medien und nicht zuletzt die lokale Öffentlichkeit. Die Kommunikation mit diesen verschiedenen Akteursgruppen bringt divergierende Interpretationen mit sich, die sich auf ein bestimmtes Konzept dessen, was implementiert werden soll, etwa Bildungsstandards, beziehen muss. Dieses Konzept muss überzeugen und kann nicht einfach verordnet werden.

Die Entwicklung der Implementation von bildungspolitischen Programmen lässt sich als Lernprozess eigener Art verstehen. Im Blick auf die amerikanischen Erfahrungen seit etwa 1960 sind zu Beginn der neunziger Jahre drei Phasen unterschieden worden, die einen allmählichen Wechsel von grossflächigen Interventionsprogrammen hin zu lokaler Entwicklungsarbeit anzeigen (ODDEN 1991). „Grossflächig“ heisst, die frühen Programme arbeiteten ohne Beachtung der lokalen Unterschiede und mit linearen Strategien der Intervention. Förderprojekte wie *Head Start* waren so konzipiert, dass überall möglichst gleiche Effekte erzielt werden sollten. Entsprechend wurde eine zentrale

Interventionsstrategie gewählt, die implizit voraussetzte, das Bildungssystem reagiere an allen vergleichbaren Stellen in etwa gleich, was historisch nie der Fall war.

Die frühen Programme der sechziger und siebziger Jahre zeigen also bei allen Unterschieden in den Inhalten und Zielsetzungen einige Gemeinsamkeiten im Hinblick auf die Strategien und Effekte der Implementation. Regierungsprogramme hatten keinen oder nur einen unzureichenden bis feindlichen (hostilen) Kontakt zur lokale Ebene (ebd., S. 5). Die lokalen Behörden verfügten weder über die Kapazitäten noch waren sie willens, den Initiativen zu folgen, die höhere Stellen für sie konzipiert hatten (ebd.). Oft wurden die Fonds zweckentfremdet verwendet, der Kontrollaufwand stieg, ohne den eigentlich beabsichtigten Effekt zu erreichen, nämlich Schule und Unterricht zu verbessern.

„Early implementation research showed that implementation problems not only emerged from faulty program designs but also, and even more importantly, from the policy’s relationship to the local institutional setting” (ebd.).

Ein Ergebnis der frühen Implementationsforschung lautete daher:

„Higher level government programs simply did not work, and ... local governments would never implement them faithfully” (ebd.).

Die aus diesen Befunden resultierende Kritik der staatlichen Bildungsreformen (wie BOYD 1987) legte Alternativen der Forschung nahe, die sich nicht auf die *anfängliche* Implementation eines Programms richteten, sondern auf dessen tatsächlicher Entwicklung, also die *abgeschlossene* Implementation. Auf diesem Wege konnte gezeigt werden, dass keineswegs alle Regierungsprogramme scheitern und unter bestimmten Voraussetzungen sehr wohl Erfolg haben können (PETERSON/RABE/WONG 1986). Die Aussage trifft zu, wenn Entwicklungsstufen beachtet werden und die lokalen Gegebenheiten eine Rolle spielen.

Aber eine erfolgreiche Implementation, also die Verankerung eines Programms oder einer Politik in einer Organisation, ist nicht genug. Damit verbunden wurde ein nahe liegender Einwand:

„Claiming that programs get *implemented* ... is not the same as claiming that they are *effective*, i.e. that they solve the problem for what they were created” (ODDEN 1991, S. 8; Hervorhebungen J.O.).

Die dritte Phase der neueren Implementationsforschung hat bis zu Beginn der neunziger Jahre zwei verschiedene Positionen hervorgebracht. Die eine geht davon aus, dass vor allem die mit einem neuen Programm verbundenen Instrumente ausschlaggebend seien für den Erfolg (so schon MCDONNELL/ELMORE 1987), die andere sieht die Qualität und die Wirksamkeit (impact) eines Programms abhängig von der lokalen Gestaltung der Programme sowie den Verbindungen zwischen Mikro- und Makroebenen der Implementation. Die zentrale Bedeutung der „local characteristics“ für den Wandel der Bildungssysteme hatte der kanadische Pädagoge MICHAEL FULLAN schon 1982 hervorgehoben (FULLAN/STIEGELBAUER 1991, S. 68ff.).

Zwischen beiden Strategien besteht keine Unvereinbarkeit. Neue und wirksame Instrumente sind für die Implementation bildungspolitischer Programme genauso wichtig wie die überzeugende Anbindung an die lokalen Verhältnisse. Zwischen den Ebenen der Implementation muss es Verknüpfungen geben, die den Prozess unterstützen und ihm nicht

entgegenarbeiten. Die Verknüpfungen müssen sich einspielen, sie lassen sich, nochmals gesagt, nicht einfach verordnen. Andererseits hängen der Erfolg und das Ansehen eines Projekts auch davon ab, dass die eingesetzten Instrumente sich als tauglich herausstellen. Wenn die Rückmeldesysteme nicht funktionieren, ist schnell das gesamte Projekt der Bildungsstandards gefährdet.

Mit dieser Optik der lokalen Verknüpfung entstanden verschiedene Studien, die die politischen Programme, die mit Bildungsreformen und Implementationsstrategien in einzelnen amerikanischen Bundesstaaten umgesetzt werden sollten, untersucht haben. Nach den Ergebnissen dieser Regionalstudien sind Bildungsreformen abhängig von den Entwicklungen vor Ort.

- Sie sind dann erfolgreich, wenn ihr Boden bereitet ist.
- In diesem Sinne sind sie „reinforced activities in which local districts already were engaged“ (ODDEN 1991, S. 10).
- Eher erfolglos sind „redistributive programs,“ die in irgendeiner Hinsicht eine Neuverteilung anstreben.
- „Thus, implementation should be relatively swift, relatively uncontentious, and strongly linked to the extant local priorities“ (ebd.).

Das gilt auch für den schwierigen und anhaltenden Prozess der Veränderung des Curriculums, der ohne „professional expertise of local teachers and administrators“ nicht durchgeführt werden kann (ebd., S. 11). Netzwerke von Reform orientierten Lehrkräften sind hier gegenüber Top-Down-Verfahren die aussichtsreichere Implementationsstrategie. Allerdings gilt das nur dann, wenn Akzeptanz vorhanden ist und sich in der Lehrerschaft oder ihren Verbänden kein grundsätzlicher Widerstand regt (ebd.). Gibt es einen solchen Widerstand, dann wird die Implementation blockiert oder subversiv behandelt. Rein als politische Vision wird wenig bewirkt, die Projektziele müssen Verständnis finden, Interesse wecken und in der Lehrerschaft verankert sein (ebd.). Zudem ist die angemessene Instrumentierung der Reformziele eine unabdingbare Bedingung. Ohne geeignete Tools, die zur Schule passen, wird wenig bewegt.

Generell gesagt: Jegliche Form von Evaluation macht nur Sinn, wenn produktiv mit den Ergebnissen umgegangen wird, was seit der Aufregung um RICE bekannt ist und aber immer je neu gefasst werden muss. Die Daten müssen zur Struktur passen und zugleich die Problemlösungen anreichern. Das Prinzip des Feedback wird nur dann genutzt, wenn es eine erweiterte Problemlösung darstellt, also etwa die Leistungsbewertung der Lehrkräfte verbessert, die Kommunikation mit den Eltern objektiviert oder die Beziehungen zu den Schülern auf eine neue Stufe stellt. Wer ein solches Prinzip in irgendeiner Form implementiert, trägt zur Schulentwicklung bei, was aber nur dann gelingt, wenn die entscheidende Erfolgsbedingung beachtet wird, Nutzen für die Praxis.

*Literatur*

- ALBJERG GRAHAM, P.: Joseph Mayer Rice as a Founder of the Progressive Education Movement. In: *Journal of Education Measurement* Vol. 3, No. 2 (June 1966), S. 129-133.
- AYRES, L-P.: Measuring Educational Processes through Educational Results. In: *School Review* Vol. 20 (1912), S. 300-309.
- BANERIJ, M.: An Assessment of the Importance of Joseph Mayer Rice in American Educational Research. Paper presented at the Annual Meeting of the American Educational Research Association (New Orleans, LA, April 5-9, 1988). Ms. 1988.
- BERLINER, D.C./BIDDLE, B.J.: *The Manufactured Crisis. Myths, Fraud and the Attack on America's Public Schools.* Reading, Mass. et.al.: Addison Wesley Publishing Company 1995.
- BOYD, W.: Public Education's Last Hurray? Schizophrenia, Amnesia, and Ignorance in School Politics. In: *Educational Evaluation and Policy Analysis*, Vol. 9, no. 2 (1987), S. 85-100.
- DAVENPORT, T./PRUSAK, L.: *Working Knowledge: How Organisations Manage What They Know.* Boston: Harvard Business School Press 1998.
- DEWEY, J.: *Wie wir denken. Mit einem Nachwort neu hrsg v. R. HORLACHER/J. OELKERS.* Zürich: Verlag Pestalozzianum 2002. (amerik. Orig. 1910)
- DEWEY, J./DEWEY, E.: *Schools of To-Morrow.* In: J. DEWEY: *The Middle Works, 1899-1924.* Vol. 8: *Essays on Politics and Education, 1915.* Ed. by J .A. BOYDSTON; intr. by S. HOOK. Carbondale/Edwardsville: Southern Illinois University Press 1985, S. 205-404.
- DICKSON, P.: *Sputnik. The Shock of the Century.* New York: Walker&Company 2001.
- DOW, P. B.: *Schoolhouse Politics: Lessons from the Sputnik Era.* Cambridge, Mass./London: Harvard University Press 1991.
- FULLAN, M./STIEGELBAUER, S.: *The New Meaning of Educational Change. Second Edition.* New York: Teachers College Press 1991.
- HANUS, P.H.: *A Modern School.* New York: The Macmillan Company 1905.
- HERRICK, M. J.: *The Chicago Schools: A Social and Political History.* Beverly Hills, Calif.: Sage Publications 1971.
- KRONIG, W.: *Die systematische Zufälligkeit des Bildungserfolgs. Theoretische Erklärungen und empirische Untersuchungen zu Lernentwicklung und Leistungsbewertung von leistungsschwachen Schülerinnen und Schülern in unterschiedlichen Schulklassen.* Habilitationsschrift Universität de Fribourg. Ms. Freiburg 2004.
- MARSHALL, M.: *Contesting Cultural Rhetorics. Public Discourse and Education, 1890-1900.* Ann Arbor: The University of Michigan Press 1995.
- MCDONNELL, L.M./ELMORE, R.F.: Getting the Job Done: Alternative Policy Instruments. In: *Educational Evaluation and Policy Analysis* Vol. 9, No. 2 (1987), S. 133-152.
- MOORE, E.C.: *How New York City Administers Its Schools.* New York: World Books Co. 1913.
- NEARING, S.: *The New Education.* Chicago: Row Peterson 1915.
- ODDEN, A.R (Ed.): *Education Policy Implementation.* Albany N.Y.: The State University of New York Press 1991.
- OELKERS, J.. *Die Kindheit ein Spiel. Hundert Jahre Nachdenken über Kreation und Imagination.* In: *Spielen. Zwischen Rausch und Regel.* Herausgegeben vom Deutschen Hygiene-Museum. Begleitbuch zur Ausstellung "Spielen. Die Ausstellung" 22. Januar - 31. Oktober 2005. Ostfildern-Ruit: Hatje Cranz Verlag 2005, S. 60-72.
- OELKERS, J./REUSSER, K.: *Expertise „Qualität entwickeln - Standards sichern - mit Differenz umgehen.“* Ms. Zürich: Pädagogisches Institut 2006.
- PETERSON, P./RABE, B./WONG, K: *When Federalism Works.* Washington, D.C.: The Brookings Institution 1986.

- RICE, J.M.: Our Public-School System: Evils in Baltimore. In: The Forum Vol. 14 (October 1892), S. 146ff.
- RICE, J.M.: Our Public School System of New York City. In: The Forum Vol. 14 (January 1893), S. 617ff.
- RICE, J.M.: The Public-School System of the United States. New York: The Century Co. 1893a.
- RICE, J.M.: Scientific Management in Education. New York: Hinds, Noble&Eldredge 1912.
- SEARS, B.: Objections to Public Schools Considered: Remarks at the Annual Meeting of the Trustees of the Peabody Education Fund. New York, Oct. 7, 1875. Boston: Press of J. Wilson and Son 1875.
- SHAW, A.M.: On American Schools. In: The World's Work Vol. 7 (1903), S. 4204-4221, 4317-4330, 4460-4466, 4540-4553; Vol. 8 (1904), S. 4795-4798, 4883-4894, 4996-5004, 5244-5254, 5405-5414; Vol. 9 (1904), S. 5480-5485.
- SPILLANE, J.P.: District Policymaking and State Standards: A Cognitive Perspective on Implementation. In: A. HIGHTOWER et al. (Eds.), School Districts and Instructional Renewal. New York: Teachers College Press. 2002.
- TRÖHLER, D./SCHWAB, A. (Hrsg.): Volksschule im 18. Jahrhundert. Die Umfrage auf der Zürcher Landschaft 1771/1772. Bad Heilbrunn/Obb.: Verlag Julius Klinkhardt 2006.