

Qualitätsentwicklung und Qualitätssicherung im österreichischen Schulwesen: Bilanz aus 15 Jahren

Diskussion und Entwicklungsperspektiven für die Zukunft

Ferdinand Eder und Herbert Altrichter

Unter *Qualitätssicherung und Qualitätsentwicklung im Schulwesen (QEQS)* können alle Maßnahmen verstanden werden, die die Leistungsfähigkeit des Schulsystems feststellen, aufrecht erhalten, steigern und an aktuelle Erfordernisse anpassen sollen. Sie können sich auf unterschiedliche Ebenen oder Sektoren des Schulsystems richten (Struktur des Gesamtsystems, Einzelschulen, Unterricht usw.). Es handelt sich um einen Adaptions- und Steuerungsprozess, mit dem gesichert werden soll, dass die Funktionen der Schule für die Gesellschaft und für das Aufwachsen der jungen Menschen auf einem hohen Niveau gewährleistet werden. Aufgrund der Bedeutung von Bildung sowohl für das Leben der einzelnen Menschen als auch für das wirtschaftliche und soziale Wohlergehen von Ländern werden Fragen der Qualitätsentwicklung in der Schule immer auch Gegenstand eines gesellschaftlichen Diskurses, der vermittelt über Bildungspolitik, Schuladministration und Wissenschaft unter Beteiligung von Interessengruppen sowie Einbeziehung der Öffentlichkeit geführt wird, mit Wertentscheidungen verknüpft ist und ein erhebliches Dissenspotenzial enthält.

Vor diesem Hintergrund versucht der Beitrag über Qualitätssicherung und Qualitätsentwicklung (1) den konzeptuellen Rahmen darzustellen, in dem dieser Adaptions- und Steuerungsprozess in den letzten Jahrzehnten abgelaufen ist, (2) die wichtigsten bisher in Österreich implementierten Ansätze zu beschreiben und zu bewerten, (3) QEQS zu bilanzieren sowie (4) Perspektiven und Optionen für die weitere Entwicklung aufzuzeigen.

1 Entwicklung und Umsetzung von Qualitätskonzepten

Nach Specht (2007) lassen sich seit den 1970er Jahren des vergangenen Jahrhunderts drei Hauptphasen der Diskussion um die Qualität von Schule unterscheiden:

- *Bildungsexpansion und Systemreform* (1960er- und 1970er-Jahre)
- *Schulautonomie und Schulentwicklung* (1980er- und 1990er-Jahre)
- *Datengestützte Outputsteuerung* (seit Mitte der 1990er-Jahre).

Altrichter/Heinrich (2007) grenzen in ihrer Analyse der Systemsteuerung seit den 1990er Jahren drei konzeptuell unterschiedliche Teilphasen ab, die mit (a) Stagnation und „Grauzonenautonomie“, (b) Schulautonomisierung und (c) Schulmanagement umschrieben werden. Die leicht modifizierte Verschränkung dieser beiden Strukturierungen bildet die Grundlage für einen kurzen historischen Abriss; einige zentrale Merkmale dieser Phasen und Teilphasen sind in Tabelle 1 zusammengefasst.

C

Phasen der
Qualitätsentwicklung



	Phase 1: Bildungsexpansion und Systemreform	
	Hauptphase: Bildungs- expansion und Systemreform	Spätphase: „Stagnation und niederschwellige Reformpolitik“
Auslöser /Ziele / Motive	„Bildungskatastrophe“; geringe Beteiligung an höherer Bildung; Chancenungleichheit	Legitimierung der Schulorganisation nach Ende der Gesamtschulversuche; Behebung offensichtlicher Mängel
Konzepte, Annahmen, Ansatzpunkte	Qualitätssteigerung durch Beseitigung äußerer und innerer Bildungsbarrieren bzw. durch Werbung	Einrichtung homogener Schultypen und Lerngruppen
Umsetzungen	Regionaler Ausbau des Schulangebotes; Kostenfreiheit (Schulgeld, Schulbücher); Revision der Curricula; Erhöhung der Durchlässigkeit	Schulversuchsprojekte und Initiativen einzelner Schulen oder betroffener Gruppen, insbes. zur Leistungsbeurteilung; Integrationsbewegung; Modellversuche zur „Mittelschule“
Probleme	Formale Erfolgsindikatoren (Beteiligungsquoten); kaum Vorsorge für Prozess- und Ergebnisqualität	Im Allgemeinen geringe Systemwirksamkeit; Ausnahme: Integration

Tab. 1: Phasen der Qualitätsentwicklung im österreichischen Schulwesen
(in Anlehnung an Specht 2007 sowie Altrichter/Heinrich 2007)

1.1 Bildungsexpansion

1.1.1 Hauptphase: Bildungsexpansion und Systemreform

Ausschöpfung der Begabungsreserven

Die von Georg Picht (1964) als „Bildungskatastrophe“ apostrophierte Situation in Deutschland war auch für Österreich in hohem Maße zutreffend: ein elitäres Bildungssystem mit geringer Maturantenquote, strukturellen Benachteiligungen für den ländlichen Raum und geringen Anteilen an Mädchen und Arbeiterkindern in der höheren Bildung. Mit dem Ziel einer „Ausschöpfung der Begabungsreserven“ wurde systematisch versucht, Bildungsbarrieren abzubauen. Die Umsetzung erfolgte auf zwei Ebenen: durch den regionalen Ausbau des Schulsystems („In jede Bezirkshauptstadt eine höhere Schule“) und die Beseitigung finanzieller Hürden durch Schulfreifahrt, Schulbuchfreiheit, Stipendien u. Ä.

	Phase 2: Schulautonomie und Schulentwicklung		Phase 3: Datengestützte Outputsteuerung
	Schulautonomisierung	Schulmanagement	
	Flexibilisierung zur Schaffung von Spielräumen für lokale Bedürfnisse	Steuerung des „Wildwuchses“ durch Aufforderung zu schulinterner Strukturierung; erste zentrale Vorgaben (Ausrichtung auf basale Qualitätsziele)	„PISA-Schock“; Koordination von Qualitätsmaßnahmen auf vorgegebene Ziele
	Die „gute“ Einzelschule als pädagogische Handlungseinheit; Deregulierung, Dezentralisierung und Schulautonomie sollen förderliche Rahmenbedingungen für Qualitätsentwicklung schaffen	Stärkung der Schulleitung; Schulprogramm als basales Entwicklungsinstrument; schulinternes Qualitätsmanagement; Entwicklung von umfassenden, auf Evaluation basierenden Qualitätskonzepten	„Ergebnisorientierung“; Definition von Zielen (Standards); Monitoring auf System- und Schulebene; Effizienzsteigerung soll durch Kombination von zentralen Vorgaben und standortbezogener Umsetzung erreicht werden.
	Gesetzesänderungen (14. SchOg-Novelle); Erstellung von Gutachten und Konzepten auf Ebene der Bildungsadministration; Modellpublikationen; zahlreiche Entwicklungsprojekte zur standortbezogenen Profilierung an einzelnen Schulen; Adaptierung und Erprobung unterschiedlicher Qualitätskonzepte aus der Wirtschaft	Einrichtung von Unterstützungssystemen im Gesamtsystem; Durchführung von Modellprojekten; Anwendung von einzelnen Instrumenten der Qualitätsentwicklung; Ausbau von Evaluationsinstrumentarien	Erarbeitung von Bildungsstandards, Aufgabenbeispielen und standardbezogenen Messinstrumenten; Ansätze zur Qualifizierung der Schulaufsicht; zentrale Projekte zur Qualitäts- und Schulentwicklung
	Schwerpunkt auf Organisationsentwicklung; Ausklammerung des Unterrichts; negative Begleitfolgen von Profilbildungen für benachbarte Schulen und Klassen	Ausklammerung der Leistungsebene bei Evaluierungen; lückenhafte gesetzliche Absicherung der Modellideen	Fehlen von didaktischen Konzepten zur Umsetzung von Standards im Unterricht; Beschränkung auf wenige Fächer; Fehlen von Erfahrungen mit Rückmeldungen; geringe Akzeptanz in der Lehrerschaft

Die dabei entstandenen Strukturen erwiesen sich als erfolgreich und bildeten den Anfang eines fast explosionsartigen Anstiegs der Bildungsbeteiligung. Schulen, wie die damals so bezeichnete „Höhere Lehranstalt für wirtschaftliche Frauenberufe“, zeigten eine große Anziehungskraft für Mädchen vom Lande, die berufsbildenden mittleren und höheren Schulen erwiesen sich als attraktiv für Jugendliche aus der gewerblichen Mittelschicht. Gegenüber der Steigerung der Bildungsbeteiligung traten andere Qualitätskriterien – etwa das erreichte Leistungsniveau oder die Qualität des Unterrichts – deutlich zurück.

In Österreich und in Deutschland wurde in dieser Zeit erstmals die „Systemfrage“ gestellt: Bildet die Struktur eines gegliederten Schulwesens die geeignete Voraussetzung für eine hohe Bildungsbeteiligung, oder sind Gesamtschulen effizienter? Die teilweise unerwarteten Ergebnisse bei der empirischen Beantwortung dieser Frage führten, zusammen mit der Rezeption von Forschungsergebnissen aus den angloamerikanischen Ländern, zu einem neuen Paradigma: „Schulqualität“. Dieses dominiert die zweite Phase der Qualitätsentwicklung.

Schulqualität als Leitkonzept ist historisch mit den Untersuchungen zur Wirksamkeit von Einzelschulen verbunden. Ausgelöst durch die klassischen Studien von Coleman (1966) und

Schulqualität

C

Jencks et al. (1972), die dem familiären und sozialen Hintergrund mehr Verantwortung für die Lernerfolge der Schüler/innen zuschrieben als dem schulischen Unterricht, versuchten zahlreiche Untersuchungen den Nachweis zu führen, dass die Art und Weise, wie die Schulen ihre Kernaufgabe des Unterrichtens erfüllen, wesentlichen Einfluss auf das Lernen und die Entwicklung der Schüler/innen habe. Die größte Resonanz fand die Studie „15 000 Stunden“ von Michael Rutter (1979), die in einer aufwändigen Analyse zeigte, dass die Entwicklung von 10- bis 14-jährigen Schüler/innen ganz unterschiedlich verlief, je nachdem, wie gut oder schlecht ihre Schule war. Zahlreiche Nachfolgestudien (zusammenfassend Aurin 1990) lieferten Belege für die Auswirkungen unterschiedlicher Qualität von Schulen. Auch die systemvergleichenden Untersuchungen in Deutschland belegten – gleichsam als ein Nebenprodukt –, dass Schulen des gleichen Typs in ihrer Qualität extrem verschieden sein können und dass es für den effektiven Lernertrag bei den Schüler/innen mehr auf die konkrete Schule, weniger auf den Schultyp ankomme (Fend et al. 1973). Entwicklung und Förderung der Qualität der Einzelschule erschien damit auch für Österreich – das sich 1981 mit der Beibehaltung von Gymnasium und Hauptschule als getrennte Schulformen für eine strukturkonservierende Lösung der Probleme der Sekundarstufe I entschieden hatte – als Alternative zu einer aufwändigen Umstellung des Gesamtsystems in Richtung einer gemeinsamen Schule.

1.1.2 Spätphase: Stagnation und niederschwellige Reformpolitik

Niederschwellige Reformpolitik

Die Zeit nach der Entscheidung für die Beibehaltung der Schulstruktur ist nach Pelinka (1996) durch eine „niederschwellige Reformpolitik“ charakterisierbar: Innovationen waren nur in Form von Schulversuchen mit eingeschränkter Reichweite möglich, die je nach Schulträger beim Landesschulrat oder ministeriell beantragt und immer wieder neu genehmigt werden mussten. Solche Initiativen betrafen vor allem Teilaspekte des Unterrichts und der Schulorganisation, insbesondere die Leistungsbeurteilung und die Organisation der Leistungsgruppen in der Hauptschule, die sich schon bald als problematisch erwiesen (vgl. den Beitrag von F. Eder, Die Schule der 10- bis 14-Jährigen als Angelpunkt der Diskussion um Struktur und Qualität des Schulsystems, im vorliegenden Band). Anfang 1987 forderten die Eltern behinderter Kinder ihr Recht auf eine Schule ein, die auch ihren Kindern optimale Entwicklungschancen bieten sollte, und setzten den Anspruch auf „Integration“ von Kindern mit Behinderungen durch. Dass für Kinder mit sonderpädagogischem Förderbedarf das Zusammen-Lernen mit den leistungsstärkeren Kindern als Vorteil angesehen, für leistungsschwache Kinder ohne besonderen Förderbedarf jedoch die getrennte Unterrichtung in der 3. Leistungsgruppe der Hauptschule beibehalten wurde, veranschaulicht die geringe Ausstrahlung von Schulversuchen auf das Gesamtsystem.

1.2 Schulautonomie und Schulentwicklung

1.2.1 Schulautonomie

14. SchOG-Novelle

Deregulierung und Dezentralisation sind die leitenden Prinzipien der in den 1980er Jahre einsetzenden Bewegung zur Stärkung der Schulautonomie. Sie fanden 1993 in der 14. Novelle zum Schulorganisationsgesetz ihren gesetzlichen Niederschlag. Entwicklungen sollten so weit wie möglich am einzelnen Standort professionell verantwortet werden. Die dafür erforderlichen Freiräume betrafen insbesondere die standortbezogene Konkretisierung allgemein gehaltener Lehrplan-Vorgaben (curriculare Autonomie), die Verwaltung finanzieller Ressourcen, Mitentscheidungen für die Schulgemeinschaft sowie die zeitliche und inhaltliche Organisation des Unterrichts, bei gleichzeitig erhöhter Rechenschaftspflicht im Sinne einer Qualitätssicherung autonom beschlossener Maßnahmen (Bachmann et al. 1996: 27). Implizit wurde angenommen, dass die Öffnung von Gestaltungsspielräumen die Qualität von Schulen erhöhen würde, nämlich durch die „Befreiung“ konstruktiver Potenziale vor Ort, durch bessere, weil lokal angepasste und „weniger bürokratische“ Einzelregelungen und durch die bessere Passung lokaler schulischer Angebote zu den Bedürfnissen der Schüler/innen und Gemeinden.

Grundlage der Neuausrichtung war ein vom Zentrum für Schulentwicklung eingebrachtes Diskussionspapier über „Schulqualität“ (Specht 1991), in dem die internationale Forschungsliteratur zusammengefasst, ihre Implikationen für das österreichische Schulsystem herausgearbeitet und Empfehlungen für die weitere Forschung und Entwicklung gegeben wurden. Die anschließend vom Bildungsministerium beauftragten Analysen bezogen sich zunächst auf Fragen der Schulautonomie (Posch/Altrichter 1993), nahmen aber bald die damit zusammenhängende Frage der Rahmenbedingungen von Schulqualität (Specht/Thonhauser 1996) in das Blickfeld. Qualitätsentwicklung, so die Denkrichtung in dieser Phase, hänge weniger mit bildungsinhaltlichen Faktoren, sondern vor allem mit der Lern- und Unterrichtskultur an den einzelnen Standorten und der dafür erforderlichen Professionalität der Lehrpersonen und der Schulleitung zusammen. Demzufolge stand die Frage im Vordergrund, wie die Einzel-Schulen ihre Qualität entwickeln können.

Grundlagen der
Neuausrichtung

Parallel zu den eher strategisch und konzeptiv ausgerichteten Analysen erfolgten Qualitätsevaluationen, die eine Art Diagnose der Ausgangssituation liefern sollten. Es wurden *Portraits* über einzelne Schulen veröffentlicht (Altrichter et al. 1994); die Teilnahme an internationalen Leistungsuntersuchungen ermöglichte erstmals einen vergleichenden Blick auf die Lernerträge des österreichischen Schulwesens, zusätzlich erfolgten *fokussierte Evaluationen* zu einzelnen Aspekten des Schulsystems, insbesondere zum Befinden von Schüler/inne/n (Eder 1995) und Lehrer/inne/n (Lechner et al. 1995), zum Stand der demokratischen Alltagskultur an den Schulen (Eder 1998) bzw. Evaluationsstudien zur Schulautonomie selbst (Bachmann et al. 1996, Specht 1997a).

An einzelnen Schulen wurden erste Qualitätsprojekte mit unterschiedlicher Ausrichtung durchgeführt. Eine Reihe von (meist berufsbildenden) Schulen versuchten Qualitätsmanagementsysteme aus der Wirtschaft anzuwenden oder zu adaptieren; diesbezügliche Ansätze stützten sich vor allem auf ISO 9000ff, TQM, EFQM, EQA, AFQM, AQA, FQS, 2Q, MSS, ZEPRA.¹ Die Vielfalt der Ansätze zeigt einerseits, dass die Schulen ihre Autonomiespielräume nutzten, um unterschiedliche Konzepte zu realisieren, andererseits aber auch, dass die Frage nach einem erfolgreichen System des Qualitätsmanagements offen war.

Qualitätsmaßnahmen auf
Schulebene

C

1.2.2 Schulmanagement und Suche nach neuen Steuerungsinstrumenten

Die dargestellte Autonomiereform war insofern „erfolgreich“, als die autonomen Entscheidungsspielräume innerhalb kurzer Zeit von vielen Schulen aufgegriffen und vor allem für curriculare Neuerungen genutzt wurden (vgl. Bachmann et al. 1996). Die daraus entstandene Vielfalt heterogener Zugänge an den einzelnen Standorten verwies einerseits auf den Bedarf an „internen“ Steuerungsmöglichkeiten, um die Entwicklungsvorhaben in der Einzelschule voranzubringen, zugleich aber auch auf die Notwendigkeit systemweiter Impulse für Entwicklungsinitiativen. Andererseits rief die entstehende Vielfalt auch Versuche der zentralen Bildungsverwaltung hervor, strukturierend und steuernd einzugreifen, um „Wildwuchs“ zu verhindern und erprobte Konzepte zu etablieren.

- (1) Die Verbesserung der internen Steuerungsmöglichkeiten erfolgte vor allem durch *Übertragung von Aufgaben an die Schulleitung*. Ausgehend von einem Gutachten über „Möglichkeiten und Grenzen der Qualitätsevaluation“ (Posch/Altrichter 1997) erschien das „Schulprogrammkonzept“ als aussichtsreiche Strategie, interne Entwicklungsprozesse in Richtung Qualität zu organisieren und zu steuern. Dieses sah vor, dass Schulen in einem fortlaufenden Prozess selbst ihr Profil definieren, sich auf ein Leitbild einigen, sich Ziele setzen und einen Entwicklungsplan entwerfen, umsetzen und evaluieren (vgl. Thonhauser 1999).

Steuerung und
Stimulierung

¹ Die Abkürzungen stehen für: International Organization for Standardisation, Total Quality Management, European Foundation for Quality Management, European Quality Award, Austrian Foundation for Quality Management, Austrian Quality Award, (Formatives) Förderndes Qualitätsevaluations-System, Qualität und Qualifizierung, Modulansatz zur Selbstevaluation von Schulentwicklungsprojekten, Prozess der Qualitätsentwicklung an Schulen (nach Zelber und Praxmarer). Informierende Darstellungen und eine Evaluation erster Adaptionsversuche in BMHS finden sich in Altrichter/Posch (1999).

Konzept für Qualitätssicherung und Qualitätsentwicklung

ser 2002). Dazu erschienen Ist-Stands-Erhebungen an den Schulen („Schulrecherchen“) mit unterschiedlichem methodischem Repertoire sinnvoll (vgl. Posch et al. 2002). Die Schulaufsicht sollte diesen Prozess begleiten und evaluieren.

- (2) Gezielte *Stimulierung von Entwicklungsinitiativen* verfolgte modellhaft das Projekt IMST (Innovations in Mathematics and Science Teaching), das durch Konzeption von Schwerpunktprogrammen und Bereitstellung von Ressourcen („Mini-Fonds“) Schulen und Lehrer/innen direkt bei der Umsetzung von Entwicklungsprojekten unterstützte (vgl. Krainer 2008b).
- (3) Der zentralen Kontrolle der Vielfalt autonomer Entwicklungen dienten vor allem *Versuche zur Entwicklung eines Gesamtkonzepts für Qualitätsentwicklung* sowie Ansätze zur Formierung und Vernetzung der beteiligten Personen. In einem internationalen Workshop zum Thema *Evaluation und Qualität im Bildungswesen* kam es zu einer Zusammenführung der beteiligten Akteure/Akteurinnen sowie zu einer Sammlung der vorhandenen Positionen (Grogger/Specht 1999); in einer anschließenden Forschungstagung (Thonhauser/Patry 1999) erfolgten Vertiefungen im Bereich der Evaluationsmethodik. Im Anschluss daran beauftragte das Bildungsministerium eine Arbeitsgruppe aus Vertreter/innen forschungsmethodisch unterschiedlicher Richtungen, ein integratives Konzept für Qualitätssicherung und Qualitätsentwicklung im österreichischen Schulwesen zu erstellen. Seine zentralen Elemente waren:
 - (1) Qualitätsentwicklung wird nicht (nur) als Aufgabe der einzelnen Schule, sondern *aller Ebenen des Bildungssystems* (Unterricht, Schule, Region, Gesamtsystem) gesehen, die in einem übergreifenden Konzept miteinander verbunden und aufeinander bezogen werden müssen.
 - (2) Qualitätsmanagement wird als ein *Prozess der Wissensgewinnung und des Wissenstransfers innerhalb des Gesamtsystems* verstanden, in dessen Zentrum das „Schulprogramm“ als Basisinstrument für Schulentwicklung steht.

Qualität bedeutet demzufolge, dass innerhalb des Schulsystems auf allen Ebenen (Unterricht, Schule, Region, Gesamtsystem) Informationen gesammelt und dorthin geleitet werden, wo mit ihnen effizient an der Verbesserung von pädagogischen Prozessen gearbeitet werden kann (Eder et al. 2002b: 28). Erstmals wurden in diesem Konzept auch die Aus- und Fortbildungserfordernisse, die dienstrechtlichen und finanziellen Bedingungen sowie die für die Nutzung eines solchen Informationssystems notwendigen Unterstützungseinrichtungen angesprochen. Die abschließenden Empfehlungen für die Umsetzung hoben vier Maßnahmen in den Vordergrund, von denen die größte Wirkung auf das Schulsystem erwartet wurde: Die unmittelbare Umsetzung des Schulprogrammkonzepts, die Etablierung einer regionalen Bildungsplanung, eine gemäßigte Externalisierung der Leistungsbeurteilung sowie die Einführung von Bildungsstandards (Eder et al. 2002c: 448). Der damit aufgespannte Gesamtrahmen fand wenig Resonanz in Bildungspolitik und -verwaltung. Zwar wurde noch ein „Weißbuch zur Qualitätsentwicklung und Qualitätssicherung“ erstellt (Weißbuch o. J.) und eine Machbarkeitsstudie zur Umsetzung des Schulprogrammkonzepts beauftragt (Projektgruppe 2002), es kam jedoch zu keiner verbindlichen Einführung.

Umsetzungen auf Systemebene

Parallel zu den konzeptionellen Weiterentwicklungen wurden Unterstützungssysteme eingerichtet. Dazu zählte insbesondere die häufig genutzte Internetplattform *Qualität in Schulen* (Q.I.S.; vgl. Radnitzky 2002), die sich als Transport- und Werbemedium für das Schulprogrammkonzept aus Sicht des Bildungsministeriums verstand und Erläuterungen des Konzepts sowie Instrumente und Verfahrensbeschreibungen für die Selbstevaluation enthielt. Die Sektion Berufsbildung initiierte das Modellprojekt „Schulen mit Programm“, in dem zehn Schulen bei der Erstellung eines Schulprogramms geschult, begleitet und evaluiert wurden (vgl. Krainz-Dürr et al. 2002; Altrichter et al. 2003). Ziel war die Sammlung von Erfahrungen über die Rahmenbedingungen bei der Erstellung von Schulprogrammen und die Analyse ihrer Auswirkungen. Als wichtige Begleitmaßnahme erfolgte eine Änderung des Lehrerdienstgesetzes, die Möglichkeiten eröffnete, Lehrer/innen-Arbeitszeit nicht nur für Unterricht und Administration, sondern auch für Qualitätsentwicklung zu verwenden. Diese

Neuerung wurde lediglich im Bereich der allgemeinbildenden Pflichtschulen eingeführt; die begleitenden Evaluierungen (Seel et al. 2006) zeigten wenig Unterstützung der Implementation an den Einzelschulen, wenig Auswirkungen auf die schulische Arbeitsorganisation und -gestaltung, aber ein Strukturpotenzial für die weitere Entwicklung.

In der Praxis entstanden auf unterschiedlichen Ebenen des Systems angesiedelte und von unterschiedlichen Akteuren/Akteurinnen betriebene Projekte, in denen verschiedene Konzepte umgesetzt und Instrumente erprobt wurden. An den Schulen wurde Schulentwicklung als ein Prozess „von unten“ gesehen, der von Lehrer/innen/gruppen unter Beiziehung externer Unterstützung getragen wurde. Der Landesschulrat für Oberösterreich „verordnete“ das Schulprogrammkonzept für alle Schulen, jener für die Steiermark erklärte „Schulprogramm und Evaluation“ zum Jahresthema 2002/03. Einzelne Pädagogische Institute boten Instrumente für die Selbstevaluation von Schulen an (z. B. EVIST²), zusätzlich traten Berater/innen von Seiten der Universitäten (z. B. Riffert/Paschon 2005) und aus dem freien Markt auf, die Unterstützung bei der Schulentwicklung anboten (z. B. EOS³).

Qualitätsmaßnahmen in Schulen und Regionen

1.3 Datengestützte Output-Steuerung

Bereits die Ergebnisse aus TIMSS (1995) hatten eine ernüchternde Einschätzung der Nachhaltigkeit und des Niveaus des mathematischen und naturwissenschaftlichen Unterrichts ausgelöst, die u. a. zum Entwicklungsprojekt IMST (vgl. Kap. 1.2.2) führte. Die bestenfalls mittelmäßigen Ergebnisse aus PISA 2000 zerstörten endgültig die bis dahin bei vielen bestehende Überzeugung, Österreich habe eines der besten Bildungssysteme der Welt. Als Reaktion auf diese Situation kam es einerseits zu einer eher unkoordinierten Implementierung verschiedener Maßnahmen zur Förderung des Lesens, dem eine Schlüsselfunktion bei der Verbesserung der PISA-Leistungen zugeschrieben wurde (eine 2005 erwogene Evaluation dieser Maßnahmen wurde nicht umgesetzt). Gleichzeitig wurde das Ziel ins Auge gefasst, mit Hilfe einer durchkomponierten Qualitätsstrategie den Anschluss an die Spitzengruppe der OECD-Länder zu erreichen, ohne Änderungen an der Struktur des Schulsystems vornehmen zu müssen.

Die konzeptuelle Umsetzung dieses Ziels erfolgte 2003 durch den Auftrag an eine „Zukunftskommission“, Maßnahmen und Strategien zur Qualitätssteigerung zu entwickeln. Deren Konzept ging von der Prämisse aus, eine Steigerung der Bildungserträge sei primär durch eine *Verbesserung des Unterrichts* und seiner Rahmenbedingungen zu erreichen. Notwendig sei eine *verstärkte Ergebnis- und Entwicklungsorientierung im Unterricht*, die durch klare Zielsetzungen (Bildungsstandards) in Verbindung mit verbesserten Diagnose- und Fördermaßnahmen sowie einer Verpflichtung zur Rechenschaftslegung (Schulqualitätsbericht und Schulbilanz) umgesetzt werden könne. Die vorgeschlagenen Maßnahmen zielten vor allem darauf, die Handlungs- und Entscheidungsspielräume an der Schule für Lehrpersonen und Schulleitungen zu vergrößern (Personalautonomie, Globalbudgets) und organisatorische Engstellen zu beseitigen, um modernere Formen des Unterrichts zu ermöglichen. Schulorganisatorische Verbesserungen (Frühförderung, Ganztagsunterricht etc.) und Qualitätsorientierung in der Lehrer/innen/bildung sollen eine Steigerung der Prozessqualität in der Schule herbeiführen. Regelmäßige Überprüfungen der Qualität des Systems durch ein verbessertes Schulinspektorat auf der einen, Testung der Bildungsstandards und Teilnahme an internationalen Vergleichsuntersuchungen auf der anderen Seite sollten eine Informationsgrundlage für eine datengestützte Steuerung (*Evidence-based Policy*) im Schulwesen schaffen (vgl. Haider et al. 2003; 2005).

Die Vorschläge der Kommission sollten in einem umfassenden gesellschaftlichen Prozess diskutiert und modifiziert werden. Der nach der ersten Fassung des Konzepts ins Stocken geratene Diskussionsprozess erhielt durch die deutlich schlechteren Ergebnisse aus PISA 2003

2 Programm zur Diagnose des IST-Zustandes an Schulen (PI Oberösterreich)

3 Zusammenschluss von zertifizierten Berater/inne/n im Bildungsbereich (vgl. www.eos.at)

Ein Auftrag an die Zukunftskommission

(veröffentlicht 2004) neuen Auftrieb. 2007 wurde eine „ExpertInnenkommission zur Erarbeitung von Strategien und Modellen für die Schulorganisation“ eingerichtet, die sich primär mit Fragen der Weiterentwicklung des Schulsystems auseinandersetzte. Ihre Empfehlungen thematisierten insbesondere Einrichtung und pädagogisches Konzept der „Neuen Mittelschule“ als Schulform für einen gemeinsamen Unterricht der 10- bis 14-Jährigen.

Erarbeitung und erste Implementierung der Bildungsstandards

Die Umsetzungen in dieser Phase betrafen die Erarbeitung und beginnende Implementierung der Bildungsstandards (für Deutsch und Mathematik am Ende der Grundschule sowie für Deutsch, Mathematik und Englisch am Ende der Sekundarstufe I) sowie die Qualifizierung von strategisch wichtigen Personengruppen innerhalb des Schulsystems, insbesondere der Schulaufsicht (Angebot von Fortbildungsseminaren mit dem Schwerpunkt Evaluation) und der Schulleitung (durch eine „Leadership Academy“). Eine systematische Umsetzung der Vorschläge der „Zukunftskommission“ erfolgte nicht; einige kleinere Maßnahmen wurden in Form von „Schulpaketen“ realisiert.

Qualitätsprojekte in den Schulen

Auf der Ebene der Schulen kam es zu Qualitätsprojekten, die in enger Anlehnung an die Vorgaben der Bildungsverwaltung durchgeführt oder von dieser selbst gemanagt wurden. 2004 startete die Sektion II des Bildungsministeriums das Projekt „Qualität in der Berufsbildung“ (qibb), in dem die Anbindung an den „Europäischen Qualitätssicherungsrahmen“ (CQAF) und zugleich die Weiterführung der Ansätze aus Q.I.S. sowie die Einbeziehung der Erfahrungen aus dem Projekt „Schulen mit Programm“ erfolgte.⁴ Dort waren als Schwachstellen des Schulprogrammkonzepts u. a. die inhaltliche Offenheit des Prozesses und die unklare Stellung der Schulleitung sichtbar geworden (Altrichter et al. 2003).

Der *Qualitätsprozess in qibb*, wie er nachstehend beschrieben ist, baut auf dem Schulprogrammkonzept auf, ist aber in mehrfacher Hinsicht breiter konzipiert (vgl. Punkt c–e):

- a) Qualitätsmanagement wird auf der Ebene der Schule, der Region (Schulaufsicht) und der Bildungsadministration (Ministerium) angesiedelt.
- b) Die Umsetzung der Maßnahmen orientiert sich am Evaluationszyklus; Rechenschaftslegung erfolgt durch Qualitätsberichte an die jeweils nächste Ebene.
- c) Auf Basis einer inhaltlich definierten Qualitätsmatrix werden gemeinsame Zielvereinbarungen getroffen.
- d) Für die Durchführung schulinterner Evaluierungen werden zentral Instrumente angeboten, die über Internet rasch und unaufwändig ausgewertet werden können. Die dabei anfallenden Daten werden – auf freiwilliger Basis – jeweils als Vergleichsdaten für die übrigen Schulen zur Verfügung gestellt.
- e) Die Führungskräfte auf allen Ebenen sind unmittelbar für das Qualitätsmanagement verantwortlich.

Ab dem Schuljahr 2007/08 kann von einer mehr oder weniger flächendeckenden Umsetzung dieses Konzepts im Bereich der berufsbildenden (einschließlich der land- und forstwirtschaftlichen) Schulen ausgegangen werden.

Als grundlegende Tendenz dieser Phase lässt sich beschreiben: Nach der Eröffnung von Spielräumen für die Entwicklung von Einzelschulen wird wieder stärker nach Instrumenten zentraler Steuerung gesucht: Qualitätsprozesse werden von der Bildungsadministration initiiert und gemanagt und beziehen sich auf größere Teilbereiche des Schulsystems.

⁴ Informationen auf www.qibb.at/

2 Umsetzung ausgewählter Qualitätsstrategien

Aus der beschriebenen Vielfalt von Qualitätsstrategien werden im Folgenden jene genauer betrachtet, die gegenwärtig die größte Bedeutung haben oder einen Stand der Implementierung aufweisen, der ihnen Bedeutung für die Zukunft sichert. Veränderungen im legislativen Bereich bleiben ungeachtet ihrer Wichtigkeit weitgehend ausgeklammert, ebenso wie Überlegungen, durch eine allgemeine Reform der Bundesverwaltung Effizienzpotenziale auch für das Schulsystem freizusetzen.

2.1 Standortbezogene Profilierung der Einzelschule

Die standortbezogene Profilierung soll es Schulen ermöglichen, durch Nutzung von flexiblen rechtlichen Rahmenfestlegungen (vor allem hinsichtlich des Umfangs und der Auswahl von Fächern) die pädagogischen Prozesse vor Ort effizienter, adressatenbezogener und bedarfsgerechter zu gestalten, dadurch die Motivation und den Nutzen aller Beteiligten zu erhöhen und einen Beitrag zur Entwicklung der Region zu leisten. Nicht zuletzt hofften manche, dass dies auch zu einer Stärkung der Hauptschulen im Verhältnis zur AHS beitragen könnte.

Die Möglichkeit, relativ unbürokratisch standortbezogene Lehrpläne und Profile zu entwickeln, wurde von den Schulen rasch aufgegriffen. Zwei Jahre nach der gesetzlichen Ermächtigung hatten bereits zwei Drittel der Hauptschulen und fast 40% der AHS diese Möglichkeiten in irgendeiner Form genutzt. Die häufigsten Schwerpunkte betrafen in der Hauptschule Soziales Lernen, Informatik und Fremdsprachen, in der AHS Fremdsprachen, Informatik und Naturwissenschaften. 50% der HS-Lehrer/innen und 37% der AHS-Lehrer/innen schätzten die Möglichkeiten der Autonomie-Entwicklung positiv ein (vgl. Bachmann et al. 1996). Auch das „vertikale“ Modell der kooperativen Mittelschule in Wien läuft unter diesem rechtlichen Rahmen.

Die Umsetzung der standortbezogenen Profilierungsmöglichkeiten führte (1) zur Schaffung von mit den Schulpartner/inne/n abgestimmten *pädagogischen und organisatorischen Neustrukturierungen* an den Schulen, die sich in vieler Hinsicht als dauerhaft erwiesen. Diese erhöhten die Vielfalt des regionalen Schulangebotes und ermöglichten bereits in der Sekundarstufe I eine stärker auf Interessen und Fähigkeiten gestützte Schulwahl, ohne dass damit notwendigerweise ein Zuwachs an Qualität verbunden sein musste. (2) Sie führten gleichzeitig zu einer mehr oder weniger dauerhaften organisatorischen *Ausdifferenzierung der Einzelstandorte*, z. B. in „Schwerpunktklassen“ und „Regelklassen“, die jeweils Schüler/innen/populationen mit unterschiedlichen Merkmalen umfassten. Zunehmend bildete sich schließlich (3) ein Element des *Wettbewerbs* heraus, das auf die Anwerbung positiv ausgewählter und möglichst leistungsstarker Schüler/innen ausgerichtet war (vgl. Altrichter et al. 2005).

Eder (2006) zeigte in einer Analyse, dass die höhere Qualität der unterrichtlichen und sozialen Prozesse sowie die besseren Leistungsergebnisse von Musikklassen fast zur Gänze auf die positive Auswahl der Schüler/innen zurückzuführen waren. Im Vergleich zu den Regelklassen hatten sie deutlich weniger Schüler/innen mit Migrationshintergrund und mehr Kinder mit deutlich besseren kognitiven Leistungsvoraussetzungen aus vollständigen und unterstützenden Familien. In den parallelen „Regelklassen“ hatte dies eine Häufung von Kindern mit der komplementären Merkmalskonstellation zur Folge. Altrichter et al. (2005) und Prammer-Semmler/Soukup-Altrichter (2008) zeigen auf Basis von Fallstudien, dass bei der Selbstpräsentation von Schwerpunktschulen Wettbewerbsüberlegungen eine wichtige Rolle spielen, primär mit dem Ziel, mehr und bessere Schüler/innen zu bekommen. Diese können sie allerdings nur ihren Nachbarschulen wegnehmen. Dadurch kommt es zu pädagogisch problematischen Massierungen von Schüler/inne/n mit schlechteren Lernvoraussetzungen sowohl in „Restklassen“ innerhalb der Schulen als auch in „Restschulen“ innerhalb bestimmter Regionen, sodass sich aus der Perspektive des Gesamtsystems positive und negative Effekte möglicherweise die Waage halten.

Standortbezogene
Profilierung

Standortbezogene
Lehrpläne

Erwünschte und
unerwünschte Wirkungen
der standortbezogenen
Profilierung

C

2.2 Schulprogramm und Schulentwicklung

Zielsetzungen auf der Ebene des Gesamtsystems

Schulprogramme sollen für die Qualität einer Schule vor allem durch die Ausrichtung und Bündelung der innerschulischen Kräfte und Ressourcen auf gemeinsame Ziele und durch die fortlaufende Überprüfung der Zielerreichung wirksam werden. Während in der Anfangskonzeption eine Ausrichtung auf den Bedarf am jeweiligen Standort angestrebt und daher eine vorausgehende Analyse des IST-Standes als Grundlage für einen Entwicklungsplan konzipiert wurde, erfolgte vor allem im berufsbildenden Schulwesen eine zunehmende Anbindung an Zielsetzungen, die auf der Ebene des Gesamtsystems angesiedelt sind.

Verbreitung und Nutzung des Schulprogrammkonzeptes

In optimistischer Einschätzung einer baldigen rechtlichen Verankerung wurde das Schulprogrammkonzept eine Zeitlang in der Aus- und Fortbildung der Lehrer/innen und der Schulleitungen als bevorstehende Entwicklung kommuniziert und seine Umsetzung empfohlen. In der Folge wurden zwar nicht das Schulprogrammkonzept als Ganzes, wohl aber Teile davon in der Praxis übernommen. Dabei spielten die auf Q.I.S. angebotenen Anleitungen eine unterstützende Rolle. Die wenigen Daten, die zur Verbreitung und Nutzung von Qualitätsinstrumenten vorliegen, zeigen eine zunehmende Akzeptanz. Kaiser (2008) durchsuchte die Homepages von 274 AHS in Österreich und fand auf 212 (= 77%) Dokumente, die entweder als Schulprofil bezeichnet waren oder trotz anders lautender Bezeichnung eindeutige Merkmale eines solchen aufwiesen. 136 (50%) enthielten ein Schulleitbild, 24 (10%) ein explizit als solches bezeichnetes Schulprogramm (Kaiser 2008: 81). Nach der Selbstdarstellung der Schulleiter/innen in PISA 2003 kommen 80% der PISA-Schüler/innen aus Schulen, die bereits eine intensive Qualitätsdiskussion abgewickelt haben, 49% aus Schulen, in denen mit einer gewissen Regelmäßigkeit Individualfeedback der Schüler/innen an die Lehrpersonen erfolgt. Etwa 40% kommen aus Schulen, in denen es eine Qualitätsarbeitsgruppe gibt (Haider 2006: 359). Die Angaben beziehen sich allerdings nur auf weiterführende mittlere und höhere Schulen. Solche Ergebnisse weisen darauf hin, dass einige mit dem Schulprogramm assoziierten Qualitätsinstrumente trotz fehlender Verbindlichkeit möglicherweise bereits eine gewisse Verbreitung im Schulwesen gefunden haben. Von einer fortlaufenden Evaluation und Dokumentation der Entwicklung einer Schule, wie sie dem Konzept des Schulprogramms entspricht, kann allerdings keine Rede sein.

Rahmenbedingungen von Schulentwicklung

Die bei PISA befragten *Schulleiter/innen* nennen konstruktive Zusammenarbeit im Lehrkörper, bereits bestehende Initiativen sowie hohe Ergebniserwartungen und hohe Motivation auf Seiten der Lehrpersonen als förderliche Rahmenbedingungen (Haider 2006: 362). Schulaufsicht, Schülervertreter/innen und Schulgemeinschaftsausschuss werden als eher unterstützend eingestuft, während Personalvertretung, einzelne Elterngruppen sowie einzelne Lehrer/innen/gruppen häufiger als hemmende Faktoren erlebt wurden. Aus der Sicht der Lehrpersonen ist die Arbeit an Schulprogrammen mit Mehrbelastungen verbunden, sodass ihre Mitarbeit(sbereitschaft) nicht von vorneherein als selbstverständlich gilt. Häufig finden sich an Schulen daher auch Lehrpersonen, die sich völlig aus der Schulentwicklung heraushalten. Deutsche Untersuchungen zeigen, dass Erfolge am ehesten dann zu erwarten sind, wenn Schulen die Ziele ihrer Entwicklung sorgfältig festlegen, die Arbeitsweisen klären, über ausreichend Ressourcen verfügen, eine gute Arbeitsorganisation aufbauen, die Schulpartner/innen in die Arbeit einbinden und solche Themen wählen, von denen ein konkreter Nutzen für die Schule zu erwarten ist (Haenisch 2004).

Keine Leistungszuwächse feststellbar

In der Regel ergeben sich aus der Arbeit an Schulprogrammen innerschulische Strukturen und Produkte, die für die weitere Entwicklung der Schule genutzt werden können. Bis jetzt gibt es keine Hinweise, dass Schulprogrammarbeit zu fachlichen Leistungszuwächsen führt; allerdings wären solche methodisch schwer nachweisbar (Altrichter/Specht 2008). Die Evaluierung eines Schulprogrammprojekts an berufsbildenden höheren Schulen konnte in Einzelfällen zeigen, dass sich die Einstellungen und Verhaltensweisen der Schüler/innen in jenen Bereichen veränderten, die der Lehrkörper zum Gegenstand der Entwicklungsarbeit gemacht hatte (Altrichter et al. 2003).

2.3 Bildungsstandards

Im Regierungsprogramm 2000 wurden „Leistungsstandards“ sowie ein „Leistungsvergleich der Schulen“ als Instrumente der Qualitätssicherung eingefordert (Regierungsprogramm 2000: 54). Die daraufhin einsetzende Entwicklung und Implementierung von letztlich anders bezeichneten „Bildungsstandards“ bezog sich auf die Fächer Deutsch und Mathematik in der 4. Stufe der Volksschule sowie auf Deutsch, Mathematik und Englisch am Ende der Sekundarstufe I (8. Schulstufe) und erwies sich als außerordentlich schwierig. Dies hing mit der anfangs mangelnden theoretischen Fundierung des Projekts ebenso zusammen wie mit fehlenden Festlegungen hinsichtlich tragender Konzepte und Funktionen, die den Standards zukommen sollten. Das betrifft die Unterscheidung zwischen „Mindest“- und „Regel“-Standards, die Frage, ob Standards nur einem repräsentativen System-Monitoring oder auch der individuellen Rückmeldung an Schüler/innen und ihre Lehrer/innen – und damit auch unmittelbar der Verbesserung des Unterrichts – dienen sollen und ob die Ergebnisse von Standard-Testungen in die Leistungsbeurteilung mit einbezogen werden. Die von kleinen Arbeitsgruppen erstellten Erstentwürfe erschienen zunächst wenig praxistauglich und wurden von den Lehrpersonen abgelehnt. Die darauf hin erstellten Neuformulierungen fanden in der Pilotphase I zwar eine größere Akzeptanz, wurden aber trotzdem kaum in den Unterricht einbezogen.

Erst mit der im Sommer 2004 erfolgten Einrichtung eines Projektmanagements und der vorläufigen Festlegung der konzeptuellen Grundlagen kam es zu einer organisatorischen und inhaltlichen Konsolidierung des Gesamtprojekts. In der Pilotphase II wurden die überarbeiteten Standards-Entwürfe an ca. 140 Schulen erprobt; im Mai 2005 erfolgte die erste breite Pilot-Testung der Bildungsstandards in Mathematik; weitere Pilottestungen für Englisch und Mathematik wurden in den darauf folgenden Jahren durchgeführt.

Bildungsstandards sollen die Leistungen der Schüler/innen *messbar* und *vergleichbar* machen; diese Leistungen werden gleichzeitig als „Leistungen des Schulsystems“ interpretiert. Die qualitätssteigernde Wirkung wird vor allem von drei Komponenten erwartet:

- (1) Bildungsstandards liefern Orientierung und Basis für einen *kompetenzorientierten* Unterricht. Lehrpersonen sollen die Standards selbst bzw. an den jeweiligen Kompetenzen orientierte *Aufgaben* in ihren Unterricht einbringen und die Aneignung dieser Kompetenzen bevorzugt unterstützen und absichern.
- (2) Periodische *Standardüberprüfungen* sollen möglichst objektiv feststellen, inwieweit die formulierten Ziele tatsächlich erreicht werden (Bildungsstandards 2008).
- (3) Die Ergebnisse dieser Standardüberprüfungen sollen schließlich auf verschiedenen Systemebenen aufgenommen und zu einer *Weiterentwicklung der Qualität* genutzt werden: Schule und Lehrpersonen sollen daraus Konsequenzen für die Entwicklung von Qualität und die Weiterentwicklung des Unterrichts ziehen. Auf regionaler Ebene und auf Ebene des Gesamtsystems können die Ergebnisse je nach Qualität als Nachweis guter pädagogischer Arbeit, für eine Adaptierung der Ziele, zur Bewertung von Innovationen oder für die Schaffung besserer Umsetzungsbedingungen an einzelnen Standorten herangezogen werden.

Die Umsetzung dieses anspruchsvollen Konzepts hängt nicht zuletzt von seiner Implementierung ab. Die *Begleituntersuchungen des Zentrums für Schulentwicklung* zeigten von Beginn an eine eher skeptische Einstellung der Lehrer/innen. Sie schrieben den Bildungsstandards ein geringes Veränderungspotenzial zu und zeigten geringe Bereitschaft, sie für die Gestaltung des eigenen Unterrichts heranzuziehen. Nur ein relativ geringer Anteil der befassten Lehrpersonen bewertete das Standard-Konzept als nützlich für seine professionelle Arbeit. Trotz Verbesserungen von Pilotphase I zu Pilotphase II blieb diese zurückhaltende Grundtendenz erhalten. Zugleich zeigte sich aber, dass Standards dann akzeptiert und als nützlicher eingeschätzt wurden, wenn sich die Betroffenen hinsichtlich ihrer Zielsetzungen und Funktionen gut informiert und unterstützt fühlten; insgesamt wird die Standards-Idee eher von

Leistungsstandards:
Implementierung und
Nutzung

Wirkungslogik von
Bildungsstandards

Evaluation der
Implementierung

C

jenen Lehrpersonen akzeptiert, die mit der Sicherung von Grundkompetenzen zu tun haben (Volksschule, Hauptschule; vgl. Specht 2006: 29–30).

Evaluationen von außen ergaben ebenfalls ein eher negatives Bild. Nach Beer (2005) bestehe bei der Wiener Lehrerschaft eine praktisch durchgehende Ablehnung des Standardsprojekts. Diese Haltung findet sich auch in vielen Lehrerzeitschriften und scheint von der Angst vor Kontrolle und unfairer Zuschreibung von Verantwortung für schlechte Schüler/innen/Leistungen bestimmt. Zwei Fallstudien aus Pilotphase II, eine vor und eine nach der ersten Standardüberprüfung, zeigten auf Basis von Interviews, dass die Lehrer/innen die Arbeit an den Beispielaufgaben eher als Pflicht und nicht als eine Qualitätschance für ihren eigenen Unterricht sahen (Aiglsdorfer/Aigner 2005), auch wenn sie die eine oder andere Anregung daraus bezogen. Auch die Rückmeldung der Testergebnisse aus der ersten Standardüberprüfung führte, so Hölzl/Rixinger (2007), kaum zu positiven Reaktionen an den Schulen. In beiden Untersuchungen zeigte sich sehr deutlich, dass die Standard-Terminologie – z. B. „Standards“, „Kompetenzen“, „Kompetenzmodelle“ – den Lehrer/inne/n nicht geläufig ist.

Wirkung von Bildungsstandards

Bildungsstandards sollen im Unterricht zu besseren Leistungen und auf der Ebene des Gesamtsystems zu einer verbesserten Systemdiagnose führen. In der frühen Implementierungsphase, in der sich das Projekt befindet, können solche *Wirkungen* jedoch nur plausibel argumentiert, nicht wirklich belegt werden:

- (1) Im Rahmen der aufwändigen Entwicklungsarbeiten ist eine Reihe von *Dokumenten* entstanden, die eine steuernde Wirkung für die Verbesserung des Unterrichts entfalten *können*. Dazu gehören die Standards-Texte selbst sowie umfangreiche Sammlungen von Aufgaben und Unterrichtsbeispielen. Allerdings standen diese Materialien bis jetzt nur den Pilotschulen zur Verfügung und wurden an diesen eher wenig genutzt.
- (2) Durch die Standardüberprüfungen im Pilotprojekt sind in erheblichem Umfang organisatorische *Strukturen und Know-how für die Durchführung eines Systemmonitoring und für die Rückmeldung der Ergebnisse* entstanden. Die Rückmeldungen an die Schulen haben dabei gezeigt, dass dort ein erhebliches Interesse an der Rückmeldung insgesamt, speziell auch von Leistungsprofilen der Schüler/innen, besteht (Grabensberger et al. 2008: 76).
- (3) Gleichwohl ist anzumerken, dass es – offenbar nicht nur in Österreich (vgl. Schrader/Helmke 2004, Altrichter 2008a) – *Lehrkräften schwer fällt, Informationen über die Wirkungen ihres Unterrichts in gezielte Maßnahmen zu seiner Weiterentwicklung umzusetzen*. In den Pilotschulen haben die Ergebnissrückmeldungen „nur in sehr wenigen Fällen dazu geführt, dass etwa konkrete Beschlüsse oder Maßnahmen getroffen worden sind. Die Aussage mit der höchsten Zustimmungsrate bei den Lehrkräften ist, es habe sich ‚wenig verändert‘“ (Grabensberger et al. 2008: 71). Ein Grund kann darin liegen, dass nach der derzeitigen Rückmeldungspraxis Lehrer/innen nicht erfahren, was ihre Schüler/innen bei den Testungen individuell geleistet haben; dies bedeutet den Verzicht auf ein Mittel zur Förderung ihrer diagnostischen Kompetenz und zur Weiterentwicklung des Unterrichts.
- (4) Aus den Pilotuntersuchungen liegen bereits jetzt Daten für wissenschaftliche Analysen zur Sekundarstufe I in einer für Österreich bisher nicht verfügbaren Qualität vor.
- (5) Eine unerwünschte Folge ist die symbolische Hervorhebung jener Fächer, für die Standards formuliert werden. Sie signalisiert eine zusätzliche Aufwertung der sog. „Hauptfächer“ zu Lasten der übrigen Gegenstände.

2.4 System-Monitoring

Entwicklungsstimulierende Wirkung von System-Monitoring

System-Monitoring versucht die Qualität des Bildungssystems durch kontinuierliche Datensammlung zu bedeutsamen Indikatoren abzubilden und zu beobachten, um rechtzeitig auf Krisensituationen aufmerksam zu machen. Die Ergebnisse sollen möglichst direkt in Steuerungsprozessen des Bildungssystems genutzt werden bzw. eine Basis für wissenschaftliche Analysen zur Vermehrung steuerungsrelevanten Wissens bereitstellen. Seine entwicklungssti-

mulierende Wirkung soll sich aus dem Vergleich mit anderen Ländern oder anderen Sektoren des Bildungssystems ergeben. Weitgehend ungelöst ist, wie die Ergebnisse den verschiedenen Ebenen des Schulsystems auf eine effiziente und wirksame Weise zugänglich gemacht und von diesen für die Konzeption und Realisierung von Entwicklungsmaßnahmen genutzt werden können.

Ein System zur laufenden Beobachtung eines Bildungssystems könnte sich auf vier Säulen stützen: eine aussagekräftige Bildungsstatistik, standardisierte Messungen der Schüler/innen/leistungen, Befragungen der Schulpartner/innen zu Problemfeldern der Schule sowie Befragungen der Bevölkerung über die Schule (Haider 2002: 204). Von diesen vier Säulen war zu Beginn der 1990er Jahre lediglich die *Bildungsstatistik* kontinuierlich, wenn auch in einer zu wenig aussagekräftigen Form umgesetzt. Durch das 2002 – aufgrund des Widerstands einzelner Schulen mit erheblichen Anfangsschwierigkeiten – eingeführte Bildungsdokumentationsgesetz kam es zu einer wesentlichen Erweiterung der Bildungsstatistik, die eine differenzierte Erfassung von Schullaufbahnen zulässt. Repräsentative *Befragungen der Schulpartner/innen und der Öffentlichkeit* zum Schul- und Bildungswesen werden seit 1993 im Auftrag des Bildungsministeriums vom Institut für empirische Sozialforschung (ifes) durchgeführt. Standardisierte *Messungen der Schüler/innenleistungen* waren erstmals im Zusammenhang mit der Evaluation der Gesamtschulversuche durchgeführt, dann aber wieder aufgegeben worden. Die Teilnahme an internationalen Vergleichsuntersuchungen beginnt mit der Beteiligung an COMPED (Computers in Education) 1992 (vgl. Haider 1994) und TIMSS (Third International Mathematics and Science Study)⁵ 1995. Mit der Teilnahme an PISA 2000 setzt eine bildungspolitische und gesellschaftliche Rezeption der Studienergebnisse ein, die sich primär an den Rankings der teilnehmenden Länder orientiert. Die nicht zufriedenstellenden Ergebnisse werden zum Auslöser von Folgeprogrammen und Reformkonzepten, z. B. in der Leseförderung und im mathematisch-naturwissenschaftlichen Unterricht. PISA 2003 bringt aufgrund der gegenüber 2000 verschlechterten Ergebnisse eine Verstärkung der bildungspolitischen Diskussion und bereitet den Weg für die sukzessive Teilnahme an weiteren Leistungsvergleichen (PIRLS, TIMSS) nicht nur am Ende der Pflichtschulzeit, sondern auch nach der Grundschule. Mit der 2007 erfolgten Beteiligung an TALIS (Teaching and Learning International Survey) werden auch die Lehrer/innen in das System-Monitoring einbezogen. Innerhalb weniger Jahre erfolgte damit eine weit gehende Einbindung in die laufenden internationalen Vergleichsstudien.

Vier Säulen zur Beobachtung eines Bildungssystems

Systematische Analysen zur Auswirkung des System-Monitorings liegen in Österreich (vgl. aber Tillmann u. a. 2008) nicht vor. Als offensichtliche Folgen lassen sich feststellen:

Ein weiter Weg

- (1) Zahlreiche Forschungsarbeiten zum Schulsystem, die auch öffentlich zugänglich sind (z. B. in der – allerdings schon seit 1992 herausgegebenen – Reihe „Bildungsforschung“ des Bildungsministeriums; Veröffentlichungen im Kontext von PISA; Re-Analysen von Daten aus Vergleichsuntersuchungen);
- (2) darauf basierende Ansätze zu einer datengestützten Ausrichtung in der Weiterentwicklung des Bildungssystems (z. B. durch Entwicklung von Indikatoren, die laufend überprüft werden können, vgl. Haider 1997); und
- (3) eine erhöhte Wahrnehmung von Ergebnissen der Bildungsforschung durch die Medien.⁶

In der Wirkungslogik von System-Monitoring wird die „Überprüfung der Bildungsstandards“ meist als potenziell wirkungsvollstes Element gesehen. Inwieweit die Rückmeldungen aus den Pilot-Untersuchungen tatsächlich zu positiven Effekten an den Schulen führen, lässt sich zurzeit nicht abschätzen. Die Daten zur Rezeption und Nutzung dieser Rückmeldungen in den Pilotenschulen deuten jedoch an, dass bis dahin noch ein weiter Weg bevorsteht (vgl. Kap. 2.3).

⁵ Informationen dazu auf http://www.iea-austria.at/timss/timss95_material/index.html

⁶ Nach Pircher (2007) fanden sich in den wichtigsten österreichischen Zeitungen nach PISA 2000 insgesamt 64 Berichte, nach PISA 2003 ca. 600.

3 Bilanzierung

Zusammenfassung

Der Prozess der Verankerung von Maßnahmen für QEQS im österreichischen Schulwesen lässt sich zusammenfassend durch die folgenden *Merkmale* charakterisieren:

- (1) Es gibt seit etwa 15 Jahren explizite Bemühungen um QEQS im Schulwesen, allerdings ohne verbindliches Gesamtkonzept und ohne klar geregelte personelle Zuständigkeiten.
- (2) Die Akteure/Akteurinnen in diesem Prozess sind auf der Ebene der Politik, der Bildungsadministration und der Schulen angesiedelt und agieren teilweise unverbunden nebeneinander.
- (3) Trotz von verschiedenen Expert/innen/gruppen differenziert ausgearbeiteten Konzepten ist es nicht zu einer anerkannten und verbindlichen Gesamtstrategie gekommen.
- (4) Daher folgt auch die Implementierung einzelner Qualitätsinstrumente nicht einem koordinierten Gesamtplan, sondern orientiert sich eher an der aktuellen Umsetzbarkeit von Einzelmaßnahmen. Aus den im Auftrag der Bildungsadministration entwickelten Qualitätskonzepten wurden lediglich einige wenige Einzelmaßnahmen ohne Berücksichtigung ihres Gesamtzusammenhangs implementiert, beispielsweise die vorgeschlagene „Unterrichtsgarantie“ ohne gleichzeitige Eröffnung erforderlicher organisatorischer Freiräume. Ohne durchgehendes Konzept verlief auch die Qualifizierung der Schulaufsicht. Die Neudefinition ihrer Rolle durch den Schulaufsichtserlass (1999) sah als zentrale Aufgaben die Initiierung von Entwicklungs- und Evaluationsinitiativen auf regionaler Ebene („Regionale Bildungsplanung“) und die Evaluation der einzelnen Standorte auf Basis ihrer Schulprogramme vor (vgl. Posch 2003). Durch die Nichtumsetzung des Schulprogrammkonzepts konnte ein wichtiger Teil der vorgesehenen Qualitätsaufgaben nicht durchgeführt werden; die in den Folgejahren angebotenen Qualifizierungsmaßnahmen im Bereich Evaluation wurden nach einiger Zeit wieder eingestellt.
- (5) Die ganz oder wenigstens teilweise realisierten Maßnahmen beschränken sich auf wenige Bereiche auf der Ebene des Gesamtsystems, für die eine zentrale Umsetzungskompetenz gegeben ist (z. B. Leistungsvergleiche, Bildungsstatistik, Bildungsstandards); Umsetzungen, die Schulen bzw. Lehrer/innen verbindlich betreffen, sind selten. Eine konsistente Wirkung von Qualitätsmaßnahmen ist nach Eder et al. (2002) jedoch nur dann erzielbar, wenn die verschiedenen Ebenen miteinander verknüpft agieren.
- (6) Die Halbherzigkeit in der Umsetzung betrifft besonders das Schulprogrammkonzept, dessen Funktionsbedingungen theoretisch und praktisch gut erprobt sind, dessen verbindliche Einführung – für die ein ausführlicher Projektplan vorliegt – jedoch immer wieder zurückgestellt wurde.
- (7) Für einige Teilbereiche von QEQS zeigen sich einige – möglicherweise langfristig positive – Entwicklungen:
 - Mit der Neustrukturierung und Erweiterung des BIFIE wurde eine Einrichtung geschaffen, in der zumindest einige der im Gesamtkonzept angesprochenen zentralen Funktionen von QEQS (Specht 2002) dauerhaft institutionalisiert sind.
 - qibb erscheint als relativ umfassendes und in sich schlüssiges Konzept und weist trotz der Freiwilligkeit der mitwirkenden Schulen innerhalb der berufsbildenden Schulen einen hohen Verbreitungsgrad auf.
 - Für die Implementierung der Bildungsstandards sind große Anstrengungen zum Aufbau eines Kommunikations- und Stützsystems für die Pilotschulen unternommen worden.

Wirkungen der bisher implementierten Qualitätsmaßnahmen schlagen sich zurzeit vor allem im Aufbau von Strukturen und in der Entwicklung von Materialien nieder. Auf Veränderungen der Unterrichtsprozesse und -ergebnisse gibt es selten Hinweise; es wur-

den allerdings auch selten Qualitätsmaßnahmen verbindlich implementiert. Verbesserungen der pädagogischen Prozesse lassen sich aber ansatzweise in qibb aufzeigen: Die im zweiten Jahr vorliegenden Qualitätsberichte lassen vereinzelt solche Veränderungen sichtbar werden.

- (8) Positive Entwicklungen ergeben sich aus dem Aufbau des System-Monitoring für den öffentlichen und wissenschaftlichen Diskurs. Die Bereitstellung von Daten über Wirkungen des Schulsystems hat nicht nur zur Wiederaufnahme der Diskussion um zentrale schulische und gesellschaftliche Fragen geführt (z. B. soziale Ungleichheit), sondern durch den Vergleich mit anderen Ländern auch aufgezeigt, was Bildungssysteme unter durchaus wechselnden Rahmenbedingungen zu leisten im Stande sind (vgl. Specht 2008). Vor dem Hintergrund einer kritischen Öffentlichkeit ergibt sich daraus ein massiver Reformdruck für die Bildungspolitik.
- (9) Für das Konzept der standortbezogenen Profilbildung, das zunächst sicherlich Entwicklungsdynamik ins Schulsystem gebracht hat, wurden in letzter Zeit auch negative Begleiterscheinungen aufgezeigt.
- (10) Vermutlich ist in der gegenwärtigen Situation ein Haupteffekt von QEQS darin zu sehen, dass generell Bewusstsein für die Notwendigkeit von Qualität geschaffen und ergebnisorientierte Haltungen erzeugt und verbreitet werden. Letzten Endes können Qualitätskonzepte nur dann in einem Gesamtsystem erfolgreich umgesetzt werden, wenn sie von den einzelnen Personen vor Ort, aber auch von der Gesellschaft mitgetragen werden.

Dass es in mehr als 15 Jahren nicht gelungen ist, ein in sich konsistentes System für QEQS zu implementieren, ist überraschend und deutet auf erhebliche Widerstände. Neben der allgemeinen Veränderungsresistenz von Systemen hat dabei möglicherweise auch die bildungspolitische Polarisierung zwischen Qualitätsentwicklung und Strukturreform in der Sekundarstufe I eine lähmende Wirkung. Nicht zuletzt brachte der Widerstand der Standesvertretungen, die vermehrte Arbeitsbelastung und Kontrolle der Lehrpersonen befürchteten, die pädagogische Nutzung, Implementierung und gesetzliche Verankerung weiter reichender Qualitätsmaßnahmen zum Scheitern.

4 Perspektiven für die weitere Entwicklung

4.1 Umgang mit Konzepten der Qualitätsentwicklung in Deutschland

Bevor Entwicklungsperspektiven formuliert werden, erscheint ein Blick auf Deutschland hilfreich, das ja ein in den Grundstrukturen vergleichbares Schulsystem aufweist. Tabelle 2 bringt eine vergleichende Darstellung der Umsetzung zentraler Qualitätsprinzipien und Qualitätsinstrumente.



Qualitätsprinzipien und -instrumente	Deutsche Bundesländer ⁷	Österreich
Orientierung auf verbindliche Ziele	(1) Bildungsstandards (2) „Qualitätsrahmen“, die auch Kontext- und Prozessstandards enthalten (3) Schulprogramm mit Arbeits- und Entwicklungsplan (4) Individuelle Leistungsvereinbarungen zwischen Schulleitung und einzelnen Lehrer/innen/n in einzelnen Bundesländern	(1) Bildungsstandards (2) nicht durchgehend / Qualitätsmatrix in qibb (3) Schulprogramm freiwillig, von einzelnen Landesschulräten gefordert (4) im Lehrerdienstgesetz teilw. individuelle Leistungsvereinbarungen
„Outputorientierung“ „Evaluationsorientierung“ „Evidenzbasierung“	(1) Lernstandserhebungen (2) Schulinspektion nach „niederländischem Modell“ (3) Aufbereitung der „Evidenz“ und Interpretation in Hinblick auf Entwicklungsziele durch nationale und andere Bildungsberichte (4) Selbstevaluationsberichte der Schulen meist verpflichtend für „Inspektion“, z.T. Instrumente zur Verfügung gestellt (z. B. SEIS)	(1) Erhebungen der Bildungsstandards (Pilot-Untersuchungen) (2) fehlt; Modellversuche der Schulaufsicht mit ähnlichem Charakter in einzelnen Bundesländern (3) Nationaler Bildungsbericht mit ähnlichen Zielsetzungen (im Entstehen) (4) Selbstevaluation auf freiwilliger Basis; in einzelnen Schulbezirken durch Schulaufsicht forciert; Instrumente werden zur Verfügung gestellt (z. B. Q.I.S.; Instrumente in qibb; Edufeedback)
Konsequenzen aus Zielerreichung	(1) Leistungsvereinbarung der Schulaufsicht mit Einzelschulen auf der Basis der Ergebnisse der Schulinspektion (2) Innerschulische Zielvereinbarungen und Mitarbeiter/innen/gespräche mit Schulleitung	(1) nicht bekannt (2) Mitarbeiter/innen/gespräche: selten gezielt als Zielvorgabe und -evaluation
(Teil-)Autonomie	Nach Bundesländern unterschiedlich	Curriculum, Profile, Schulzeit, teilw. Budget teilautonom entscheidbar. Nicht autonom: Personaleinstellung, teilweise Personaleinsatz
Außendarstellung/ Wettbewerb/Anreize	z. B. Gütesiegel, Wettbewerbe, Initiativprogramme mit zusätzlichen Ressourcen	In Teilbereichen (z. B. Übungsfirmen-Gütesiegel der HAK; Netzwerk Cooperatives Offenes Lernen der BMHS)
Ausbau von Unterstützungssystemen	z. B. bessere Schulleiter/innen/ausbildung, Beratung für Entwicklung und Evaluation, verschiedene internetbasierte Systeme	z. B. Q.I.S.; Leadership Academy; Feedback-System in qibb

Tab. 2: Elemente einer „evaluationsbasierten Steuerung“ im Vergleich Österreich – Deutschland

7 In der Spalte werden jeweils Qualitätsmaßnahmen, die in der Mehrzahl der deutschen Bundesländer eingeführt wurden, genannt (vgl. Rürup 2007).

Von den basalen Qualitätsinstrumenten, die in deutschen Bundesländern implementiert werden, fehlen in Österreich „Qualitätsrahmen“, Teaminspektion und Leistungsvereinbarungen. „Qualitätsrahmen“ sind Listen mit Indikatoren für Schulqualität, in denen neben Outputindikatoren auch Merkmale des pädagogischen Angebots und der Prozesse thematisiert werden. Solche Qualitätsrahmen liegen aus verschiedenen deutschen Bundesländern vor, zeigen jeweils Variationen in Aufbau und Schwerpunktsetzung, stimmen jedoch sachlich weithin überein und entsprechen dem bisherigen Wissen von Schulqualitäts- und Schulentwicklungsforschung. „Teaminspektion“ bezeichnet einen neu geschaffenen Typ von Schulinspektion nach dem niederländischen Modell. Nach dem Muster einer externen oder Peer-Evaluation sammeln kleine Teams (2–4 Personen) auf der Basis des Qualitätsrahmens Hinweise auf die Qualität des pädagogischen Angebots, der Prozesse und Ergebnisse in den Schulen. Sie arbeiten meist personell und rechtlich unabhängig von der Schulaufsicht und sollen eine professionelle externe Evaluation erlauben. Auf deren Basis kann die Einzelschule oder auch die regionale Schulaufsicht Entwicklungsmaßnahmen in Gang bringen. Teaminspektion wurde für Österreich von der Zukunftskommission vorgeschlagen, bisher allerdings nur in vereinzelten Versuchen erprobt (z. B. APS-Steiermark; „Teaminspektion“ Tirol).

Qualitätsrahmen

Teaminspektion

4.2 Entwicklungsperspektiven

Im Hinblick auf die aufgezeigten Probleme erscheinen folgende *Aufgaben und Schritte für die Etablierung eines Gesamtsystems für QEQS in Österreich* vordringlich:

Aufgaben zur Etablierung eines QEQS-Systems

- (1) QEQS erfordert ein in sich *schlüssiges und verbindliches Gesamtkonzept*, das unter Beibehaltung zentraler Prinzipien den einzelnen Ebenen des Schulsystems ausreichend Spielraum für freie Gestaltung bietet. Aufgrund der bisherigen Konzepte und Entwicklungen müsste eine Achse aus *Standards (im weitesten Sinn)*, *Schulprogrammkonzept*, *Evaluation* und *System-Monitoring* den für alle verbindlichen Kern eines solchen Gesamtkonzepts bilden.
- (2) Die Umsetzung eines Gesamtkonzepts erfordert eine zentrale *Festlegung institutioneller und personeller Zuständigkeiten* und Verantwortlichkeiten, die auf einer möglichst hohen Ebene in der Bildungsadministration angesiedelt sein muss.
- (3) Die Implementierung eines Qualitätssystems erfordert *professionell ausgebildete Mitarbeiter/innen auf allen Ebenen* des Systems. Die Ausbildung für QEQS muss daher abgestimmt erfolgen und alle relevanten Personengruppen (Lehrer/innen, Qualitätsbeauftragte, Schulleiter/innen, Schulaufsicht ...) einbeziehen.
- (4) Eine *intensive Kommunikation des Konzepts* bei den Betroffenen (Lehrer/inne/n, Schulaufsicht etc.), bei den Schulpartner/inne/n und in der Öffentlichkeit ist Voraussetzung, um Akzeptanz für die weitere Umsetzung zu erhalten.
- (5) Parallel zu den Maßnahmen an den Schulen sind *Stützsysteme* einzurichten bzw. bereits bestehende (z. B. Q.I.S.) weiter auszubauen.
- (6) Ein zentraler Punkt ist die wechselseitige *Verknüpfung der verschiedenen Ebenen des Schulsystems* durch Transfer relevanter Daten und Festlegung von Verantwortlichkeiten für die ebenenübergreifende Koordination. Wesentliche Ansätze dazu finden sich in qibb; sie müssten für andere Bereiche des Schulsystems entsprechend umgesetzt und ausgebaut werden.

In einigen Bereichen sind *konzeptuelle Fragen* zu entscheiden:

- (7) Von den bisher umgesetzten Konzepten ist die *standortbezogene Profil- und Schwerpunktbildung* auch mit negativen Nebenwirkungen für das Gesamtsystem verbunden (vgl. Abschnitt 2.1). Hier ist zu entscheiden, unter welchen Rahmenbedingungen dieses Konzept weitergeführt werden kann.

Konzeptuelle Entscheidungen

C

- (8) Die bisher vorgelegten Gesamtkonzepte (Eder et al. 2002; Haider et al. 2003) sehen Versuche in Richtung einer *Externalisierung der Leistungsbeurteilung* vor (z. B. durch Vergleichsarbeiten oder externe Überprüfungen am Ende einzelner Schulabschnitte), um die Chancengleichheit für Schüler/innen zu vergrößern. Erste Entwicklungen in dieser Richtung sind mit Ansätzen für eine standardisierte Reifeprüfung bereits erfolgt; eine stärkere Wirkung im Hinblick auf Chancengerechtigkeit wäre jedoch an den Nahtstellen im Pflichtschulbereich zu erwarten. Die Maßnahme berührt allerdings das traditionelle Monopol der Lehrer/innen auf die Leistungsbeurteilung.
- (9) Die bisherigen Strategien sind stark struktur-, material-, evaluations- und ergebnisorientiert. Qualitätszuwächse werden letzten Endes von der intelligenten *Nutzung von Rückmelde-Information* durch die Akteure/Akteurinnen auf der operativen Ebene erwartet. Es sollte analysiert werden, ob diese (a) durch die *Entwicklung von Kontext- und Prozess-Standards* (z. B. in einem „Qualitätsrahmen“) und/oder (b) durch eine wesentlich veränderte und verbesserte *Einbindung und Unterstützung in der Implementationsphase* von Neuerungen (wie z. B. Bildungsstandards) besser angesprochen werden können.
- (10) Eine Interpretationsrichtung der vorliegenden Erfahrungen geht weitergehend dahin, dass – nach der bisherigen Konzentration auf die evaluative Seite von QEQS – die Nutzung von Evaluationsinformationen in Form von *Unterrichts-, Schul- und Systementwicklung stärker als eigenständige Aufgabe* (denn als erhoffte Begleitwirkung verbesserter Systeminformationen) in den Blick genommen werden muss. Die Stimulierung didaktischer und fachdidaktischer Entwicklung und der dafür erforderlichen Fähigkeiten und der Aufbau entwicklungsbezogener Unterstützungssysteme in den Regionen (z. B. fachbezogenes Bildungsmanagement, fachdidaktische Institute) sind Ansätze dazu (vgl. Fachbezogenes Bildungsmanagement 2008).

Aufgaben für Forschung und Entwicklung

Einige Aufgaben erfordern verstärkte *Forschung* bzw. die Verbindung von *Forschung und Entwicklung*:

- (11) In Österreich gibt es bisher wenig Forschung dazu, wie *Rückmeldedaten auf den verschiedenen Ebenen des Systems genutzt* werden können. Hier sind Modellversuche erforderlich, in denen transferfähiges Know-how zu diesen Fragen entwickelt wird.
- (12) Der bisherige Verlauf der Implementierung von Qualitätsmaßnahmen zeigt, dass die Akteure/Akteurinnen der Reform entweder nicht in ausreichendem Maße über die Zugriffsmöglichkeiten und Werkzeuge verfügen, sie verbindlich zu implementieren, oder dass die gewählte Innovationsstrategie nicht geeignet war, Akzeptanz und/oder eine nachhaltig veränderte Handlungspraxis der Betroffenen aufzubauen. Eine *Erforschung von Reformen* im Sinne der in den letzten Jahren etablierten Governance-Forschung (Benz u. a. 2007; Altrichter/Heinrich 2007; Kussau/Brüsemeyer 2007), die sich mit der sozialwissenschaftlichen Erforschung der Steuerung von Bildungssystemen befasst, könnte Ansätze zum besseren Verstehen der Handlungsprobleme auf den verschiedenen Systemebenen sowie Ideen und Hilfestellungen für die Implementierung eines Gesamtkonzepts liefern.
- (13) Das Prinzip der Ergebnisorientierung ist auch auf QEQS anzuwenden. Es besteht Bedarf an Konzepten zur überzeugenden *Evaluierung einschlägiger Qualitätsinstrumente und -maßnahmen*, insbesondere auch der Frage, wie Steigerungen des Qualitätsniveaus im Gesamtsystem sichtbar gemacht werden können.