

Lorenz Lassnigg, Karl-Heinz Gruber

## **Statistiken - Indikatoren - Standards - Benchmarks als Mittel zur Koordination und Steuerung im Bildungswesen**

Einige Hinweise zur terminologischen Klärung für die Arbeitsgruppe „Indikatoren und Benchmarks“ im Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur, März 2001 (ergänzte Fassung)<sup>1</sup>

### **1. Veränderte Vorstellungen von Koordination und Steuerung im Bildungswesen**

Mehr Gewicht für die einzelnen Schulen und eine veränderte Aufgabenteilung zwischen den beteiligten Akteuren in den Prozessen der Koordination und Steuerung sind als wesentliche Veränderungstendenzen im Bereich der Koordination und Steuerung hervorzuheben. Insbesondere die Konzentration der *Setzung der Ziele* und der *Überprüfung der Ergebnisse* bei den (zentralen) Regierungen, und die Verlagerung der *Durchführung der Bildungsaktivitäten* auf bestimmte Muster der Zusammenarbeit der anderen Akteure (Schulen, Studierende, Eltern, regionale Einheiten, Sozialpartner) sind wichtige Manifestationen dieser Veränderung. Die traditionelle bürokratische *top-down* Steuerung wird gelockert, und durch komplexere Koordinations- und Steuerungsprozesse abgelöst, welche insbesondere auch verstärkte Informationsflüsse erfordern. Die neuen Ansätze der Qualitätsentwicklung und Qualitätssicherung im österreichischen Schulwesen (vgl. das Gutachten zur Qualitätsentwicklung und Qualitätssicherung QE/QS F. Eder et al 2000)<sup>2</sup> tragen dieser Entwicklung Rechnung. Auf der Ebene der Schulen liegt damit eine schon weit ausgearbeitete Strategie vor, und es wird auch betont, dass eine wirkungsvolle Qualitätsentwicklung die verschiedenen Ebenen des Schulwesens (Unterricht, Schule, Region, Gesamtsystem) berücksichtigen muss. Daher werden auch Elemente (Bausteine) für Systemsteuerung im Schulwesen skizziert, die jedoch noch wesentlich weiter zu entwickeln sind. Ein Grundgedanke besteht darin, dass für eine wirkungsvolle Systemsteuerung die Aktivitäten auf den verschiedenen Ebenen planvoll zusammenwirken müssen, wobei vor allem der Wissenstransfer eine entscheidende Rolle spielt. Im Zentrum stehen die Aktivitäten auf der Schulebene, die um das Schulprogramm als Kern der Selbstevaluation zentriert sind. Der Wissenstransfer muss in zwei Richtungen erfolgen (die jeweils unteren Ebenen liefern Steuerungswissen nach oben und die oberen Ebenen liefern die Referenzwerte für die unteren) und durch Standards abgesichert sein. Auf nationaler Ebene werden vier Ansatzpunkte vorgeschlagen:

- Systemmonitoring und Bildungsstatistik
  
- Fokussierte Evaluationen
  
- Nationale Entwicklungsprojekte
  
- Selbstevaluation der zentralen Schulbehörde

Ein Schlüsselbereich, gewissermaßen das *Rückgrat* dieser Steuerung und Koordination bildet das Systemmonitoring und die Bildungsstatistik, die über

- die regionale Bildungsplanung und
- das schulspezifische Benchmarking

an die anderen Ebenen zurückgebunden ist. Damit diese Form der Koordination und Steuerung funktionieren kann, müssen die Wissenstransfers entsprechend den wechselseitigen Erfordernissen abgestimmt sein.

Neben dieser skizzierten Verschiebung von der traditionellen zentralistisch-bürokratischen Steuerung *innerhalb der Teilbereiche* der nationalen Schul- bzw. Bildungssysteme (Allgemeinbildung, Berufsbildung, Hochschulbildung) in Richtung Dezentralisierung, Deregulierung, Autonomisierung verlagert sich die bildungspolitische Aufmerksamkeit auf zwei weitere neue Aspekte:

- Unter der Maxime des Lifelong und neuerdings Lifewide Learning wird der Aspekt der Gesamtkoordination des nationalen Bildungswesens, also Abstimmung und reibungsloseres Zusammenspiel *zwischen den verschiedenen Teilbereichen* betont. Alle Bereiche der Bildungswesens bekommen unter dieser Orientierung neue übergeordnete programmatische Akzentuierungen und Ziele, die im Sinne einer Systemsteuerung überprüfbar gemacht werden müssen.
- Neuerdings wird auf dem Hintergrund der innovationspolitischen und sozialökonomischen Gesamtstrategie (Lissabon-Prozess) auch eine verstärkte europäische übernationale Koordination der Bildungspolitik angestrebt, die wegen der rechtlichen Lage im wesentlichen freiwillig erfolgen muss. Die Vergleichbarkeit der Beiträge und Leistungen der nationalen Bildungssysteme bildet einen Kernbestandteil dieser übernationalen Koordination und Steuerung.

Mit diesen Entwicklungen verstärkt sich die Bedeutung der „systemischen“ Ebene von Koordination und Steuerung in der Bildungspolitik. Die größte Herausforderung im Zusammenhang mit der Entwicklung von neuen wirkungsvollen Mechanismen von Koordination und Steuerung besteht vermutlich darin, die Spannung zwischen dem qualitativen und dem quantitativen Aspekt produktiv zu bewältigen, und auch die VerfechterInnen dieser beiden „Lager“ in einen konstruktiven und produktiven Austausch zu bringen.

## **2. Zur Terminologie: Statistik, Indikatoren, Standards, Benchmarks**

### **a) allgemein**

Erstens, es gibt keine einheitliche Terminologie in der Literatur, es gibt vielfache graduelle Überschneidungen und unterschiedliche Akzentuierungen dieser Begriffe.<sup>3</sup> Damit kann man sagen, dass pragmatische Festlegungen in einem (nationalen) Verwendungs- und Diskussionszusammenhang sinnvoll sind, die selbstverständlich an die internationale Diskussion anschlussfähig sein müssen. Dies entspricht auch der gängigen Praxis in anderen Ländern, so dass

bei der Diskussion der Begrifflichkeit immer wieder auf signifikante nationale Beispiele mit entwickelten Systemen zurückgegriffen wird (z.B. USA, Australien), was aber immer wieder auch auf einen bestimmten praktischen Referenzrahmen der Verwendung all dieser Begriffe verweist (z.B. bestimmte Akzentuierungen von Systemebenen oder von Zentralismus-Dezentralismus). Weitgehende (wenn auch nicht vollständige) Einigkeit besteht darüber, dass alle diese Begriffe quantitativ ausgeprägt sein sollten, selbstverständlich mit einer nachvollziehbaren Verankerung in ihren qualitativen Bezügen und Interpretationen.

Zweitens, man kann die Begriffe nach der Dimension Deskriptiv-Normativ unterscheiden und von einem aufsteigenden Grad „normativer Ladung“ ausgehen: Statistiken und Indikatoren sind überwiegend deskriptiv, Standards und Benchmarks sind überwiegend normativ. Wenn auch manchmal Statistiken und Indikatoren austauschbar definiert und verwendet werden, so ist es doch sinnvoll *Statistik* in der Hauptsache deskriptiv (und mit hohem Grad an „offener“ und möglichst vielseitiger Verwendung) zu fassen, während *Indikatoren* zwar ebenfalls deskriptiv, aber mit einem stärkeren Bezug zur Verwendung (zu politischen Vorgaben, zu Interpretationssystemen, zu Qualitätsaussagen, etc.) stehen und meistens in ein System von beschreibenden Anhaltspunkten (anderen Indikatoren) eingebunden sind. Ein zweiter Unterschied besteht darin, dass Indikatoren oft als komplexere (zusammengesetzte, relationierte) Werte gesehen werden, deren Basis Statistiken sind.<sup>4</sup> Standards und Benchmarks geben Vorgaben, wobei *Standards* eher die Dimension für Vorgaben beschreiben (und nicht unbedingt quantitativ ausgeprägt sein müssen, z.B. Stoffverteilungen) während *Benchmarks* im überwiegenden Sprachgebrauch anzustrebende Trennwerte im Vergleich zwischen Einheiten (Firmen, Schulen, Ländern) angeben. Auch zwischen Standards und Benchmarks gibt es einen interaktiven Prozess, der einerseits die Messbarkeit der Standards und ihrer Erreichung und andererseits die sinnvolle Definition und Durchsetzung der Benchmarks betrifft. Von vielen AutorInnen werden die qualitativen Aspekte des Benchmarkings betont, vor allem dass das zentrale Ziel im Lernen und Verbessern und in der Suche nach Innovationen in vielen verschiedenen Aspekten unternehmerischer, organisatorischer oder systemischer Prozesse besteht.<sup>5</sup>

Drittens, es erscheint sinnvoll, die terminologische Diskussion auf dem Hintergrund der österreichischen Koordinations- und Steuerungsstrukturen, in der Spannung zu den laufenden internationalen Entwicklungen zu führen. Die abstrakten Begriffe können so eine realistischere Bedeutung bekommen, und es entsteht eine gewisse Spannung zwischen dem Vorhandenen und dem was gebraucht wird bzw. gebraucht würde, wenn

- beispielsweise die Vorstellungen des Gutachtens zur Qualitätsentwicklung und Qualitätssicherung im Schulwesen realisiert werden sollten,

- eine Strategie von Lifelong Learning entwickelt werden sollte, und

- die Vorstellungen des Lissabon Gipfels für eine Europäische Innovationspolitik

verwirklicht werden sollen. Die Fragen: Was ist dazu jeweils vorhanden, und was ist erfordert ? wären ein möglicher Kontext für diese terminologische Diskussion. In all diesen Ansätzen sind bestimmte Vorstellungen von Steuerung und Koordination formuliert, und auch mehr oder weniger konkrete

Anforderungen und Voraussetzungen dafür angegeben. Es kann nicht Aufgabe des vorliegenden Papiers sein, dies auszuformulieren, es können nur bestimmte wichtige Aspekte angerissen werden.

Im Gutachten QE/QS wird der Zusammenhang zwischen Benchmarking auf Schulebene, regionaler Planung und nationalem Systemmonitoring hergestellt. Offensichtlich fehlen die einfachsten Voraussetzungen für diesen Steuerungs- und Koordinationszusammenhang. Es gibt so gut wie keine Prozess-, Ergebnis- oder Effizienzinformationen im gegenwärtigen System, die den heutigen Anforderungen einer dezentralisierten Systemsteuerung genügen würden. Verfügbar sind die traditionellen Input-Informationen, und auch diese sind nicht aussagekräftig, und auch nicht international anschlussfähig (daher entsteht zunehmend eine Zweigleisigkeit zwischen den nationalen Quellen und den internationalen Quellen).

Der in Ausarbeitung befindliche OECD Policy Report hat vorgeschlagen, ein zusammenfassendes Maß für den Stand in der Verwirklichung von Lifelong Learning aus 9 Indikatoren zu verwenden. 4 der 9 Indikatoren sind für Österreich nicht verfügbar, so dass eine vergleichbare Bewertung nicht erfolgen kann, und die Schlussfolgerung „that policy makers are flying ‚flying blind‘ when it comes to life long learning“ unterstrichen wird. Von Seiten der EU werden im „Memorandum über Lebenslanges Lernen“ eine Reihe von Ansatzpunkten für Koordination und Steuerung angesprochen, die auch auf der Ebene von Indikatoren und Benchmarks ausgedrückt werden sollen. Zu diesen Aspekten bleibt jedoch das Memorandum teilweise noch sehr unkonkret, es wird aber ein umfassendes Erhebungsverfahren in den Mitgliedstaaten skizziert, das die Grundlage mittelfristig sicherlich bedeutend verbessern kann.

In der Diskussion über „offene Koordination“ in Europa spielt die Entwicklung und Erarbeitung einer geteilten Informationsgrundlage über den Stand der Bildungssysteme im Ländervergleich eine wesentliche Rolle. In diesem Prozess kann jedes Land sicherlich eine aktivere oder eine passivere Rolle einnehmen, und ihn in größerem oder geringerem Umfang für die Verbesserung der jeweils eigenen Grundlagen nutzen. Damit würde sich der Kreis zu den skizzierten Ansätzen im Gutachten QE/QS schließen.

## **b) Begriffe**

Im folgenden Abschnitt werden einige terminologische Vorschläge angesprochen, deren weitere Verfolgung möglicherweise auch zu inhaltlichen Fragen der Koordination und Steuerung in Österreich weiterführen kann. Diese Ansätze sind eher als Anstöße zu verstehen, denn als systematische begriffliche Definitionen.

### **Statistiken**

Die terminologische Abgrenzung ist hier nicht so sehr ein Problem, eher die Eingrenzung dessen was für die Probleme von Steuerung und Koordination relevant ist. Eine „institutionelle“ Eingrenzung erscheint hier sinnvoll, also die regelmäßig erfassten und mehr oder weniger verfügbaren deskriptiven quantitativen Informationen über das Bildungswesen.

Diese Informationen bilden die Basis für die weiteren Stufen im Wissenstransfer, und die Frage besteht vor allem in der Verfügbarkeit erforderlicher Informationen. Es wird oft zwischen zwei Dimensionen unterschieden:

- erfasster Bereich: Input – Prozess – Output – Kontext

- material oder finanziell

In diesem Bereich ist der Zustand sehr unbefriedigend, die verfügbaren Statistiken liefern für einigermaßen rationale Koordinations- und Steuerungsprozesse zweifellos keine zureichenden Informationen, weder auf der Dimension von Accountability noch auf der Dimension technischen Steuerungswissens. Selbst die verfügbaren Informationen sind so unzureichend, dass sie genaugenommen mehr Phantasie anregend sind als dass sie Information vermitteln würden (Beispiele: keine Informationen über Ergebnisse, fast keine Informationen über Prozesse, bei den Inputs: Kopffzahlen statt Vollzeitäquivalente, unklare Studierendenzahlen, unterschiedliche Klassifikationsrahmen von finanziellen und materialen Informationen, keine Abschlüsse in vielen Bereichen, fast keine Flussgrößen, etc.)<sup>6</sup>

Darüber hinaus sind die Statistiken in vielfacher Hinsicht fragmentiert (Schulstatistik, Hochschulstatistik, Lehrlingsstatistik, Mikrozensus und Volkszählung, etc.)<sup>7</sup> und zersplittert ohne klare Regeln für die Zusammenführung, und es gibt kaum eine Diskussion und Weiterentwicklung in diesem Bereich, wenn man von den externen Anstößen absieht. Im Prinzip kann man immer noch beinahe von Statistik als einer Geheimwissenschaft sprechen, wo nur die Eingeweihten über die eingebauten Fallen Bescheid wissen.

Anstöße für die Weiterentwicklung der Bildungsstatistik kommen von verschiedenen Initiativen aus dem internationalen Raum, meistens in der Form von Anforderungen zur Beteiligung an der Erarbeitung und Publikation von vergleichbaren Indikatoren. Zu nennen sind vor allem die folgenden Initiativen:

- OECD-Bildungsindikatoren (dabei handelt es sich um ein weit verzweigtes Projekt, das neben der Erarbeitung und Publikation der Indikatoren auch direkte und indirekte Zusammenhänge zu einigen weiteren vertiefenden Fragen und Projekten aufweist: z.B. Erfassung von Ausbildungsprozessen außerhalb des formalisierten Bildungswesens<sup>8</sup> oder Erfassung von Investitionen in Humankapital,<sup>9</sup> auch das Projekt über die Übergänge von Bildung in Beschäftigung hat den Aspekt der statistischen Erfassung stark berücksichtigt,<sup>10</sup> und im neuen Bericht zur bildungspolitischen Analyse werden neue Schritte zur Erfassung des Standes der Länder beim lebensbegleitenden Lernen gesetzt.)

- Ansätze der EU (hier gibt es von verschiedenen Ansatzpunkten her Entwicklungen, die nun vor allem im Rahmen der Entwicklung einer Strategie des Lifelong Learning zunehmend auch zusammenzulaufen beginnen: EURYDICE und CEDEFOP als Kompilation und Sichtung vergleichbarer Daten; einige harmonisierte EUROSTAT-Erhebungen enthalten wichtige bildungsstatistische Informationen die jedoch mit der einheimischen Statistik nicht harmonisiert sind; die Sechzehn Qualitätsindikatoren versuchen verfügbare Statistiken zu systematisieren; im Rahmen der Beschäftigungspolitik wurden einige grundlegende Bildungsindikatoren definiert; im Anschluss an den Lissabon Gipfel und im Zusammenhang mit der offenen Koordination wurden zusätzliche Aspekte

v.a. hinsichtlich e-learning hinzugefügt; im Memorandum über Lebenslanges Lernen werden schließlich neue Erweiterungen, Zusammenfassungen und auch Erhebungsverfahren zur Bildungsstatistik vorgeschlagen)

- „Freiwillige“ Projekte zur Erfassung von Ergebnissen des Bildungswesens (hier gibt es die bekannten Ansätze im Rahmen der IEA und der OECD, die neben den Leistungen auch viele repräsentative statistische Hintergrundinformationen erfassen können)

In den letzten Jahren ist eine zunehmende Kluft zwischen der einheimischen Tradition und den Anforderungen aus dem internationalen Raum entstanden, die eine Überprüfung der Strukturen und Leistungen der österreichischen Bildungsstatistik nahe legt. Ansätze dazu liegen bereits vor und verweisen auf einen breiten Erneuerungsbedarf, der auch mit beträchtlichen organisatorischen und finanziellen Implikationen verbunden wäre. Daher wären Prioritätensetzungen erforderlich, die sinnvollerweise im Zusammenhang mit den Erfordernissen einer konsistenten Koordinations- und Steuerungsstrategie (Stichwort: Systemmonitoring und Bildungsstatistik im Gutachten QE/QS) erfolgen sollten.

### **Indikatoren**

Wenn man von Indikatoren in dem Sinne spricht, dass es sich dabei um komplexere Maße handelt, die über relevante Aspekte des Bildungswesens Auskunft geben sollen, so kann man zwischen den Indikatoren unterscheiden, die im laufenden bildungspolitischen Tagesgeschäft immer wieder verwendet werden, und der zunehmenden Entwicklung und Verwendung von international vergleichbaren Indikatoren.

Beispiele für die im Tagesgeschäft verwendeten Indikatoren sind:

- Ausgaben für Bildungseinrichtungen
- LehrerInnenbeschäftigung
- Schüler-, Studierendenzahlen und Beteiligung
- Klassenschülerzahl
- AbsolventInnen
- Beschäftigung, Arbeitslosigkeit

Diese sind sehr begrenzt und punktuell, meistens unvollständig, bzw. einer Verzerrung zwischen internen und externen Informationen unterworfen. Zunehmend wird eine Zweigleisigkeit zwischen den immer umfassender verfügbaren internationalen Indikatoren und den heimischen Indikatoren deutlich, deren Implikationen für die Prozesse der Koordination und Steuerung herausgearbeitet werden sollten.

Im Spannungsfeld zwischen den einheimischen Indikatoren und der Berichterstattung für die übernationalen Indikatorensysteme bestand bisher die Tendenz erstere als zentral und letztere als mehr oder weniger periphere Pflichtübung zu betrachten (häufig mit der Konnotation, dass die internationalen Daten ohnehin mehr oder weniger verzerrt, unzureichend etc. wären). Entsprechend liegt der Schwerpunkt der Aktivitäten auch auf der Fortschreibung und Weiterentwicklung der einheimischen Datenbasen. Hier wäre eine Neugewichtung der Aktivitäten, und insbesondere eine systematische Koordination der verschiedenen Datenbasen und Berichtsverfahren zu überlegen. Ein Schritt dazu, der jedoch nicht weiter verfolgt wurde, wäre die Initiative „Indikatoren zum Bildungssystem“<sup>11</sup> gewesen, die eine laufende und vertiefte Nutzbarmachung der OECD-Indikatoren für die österreichische Forschung und Diskussion angestrebt hat.

Ein wesentlicher Schritt im Rahmen der Koordination und Steuerung wäre ein systematisches Mapping der vorhandenen Wissensflüsse und die Gegenüberstellung zu den erforderlichen Wissensflüssen einerseits aus der Sicht der internationalen Indikatorensysteme und andererseits aus der Sicht der nationalen Koordination und Steuerung. Als Unterstützung in einem derartigen Prozess könnte auf fortgeschrittene Erfahrungen in anderen Ländern zurückgegriffen werden.<sup>12</sup>

## **Standards**

Der Begriff der Standards hat in der angelsächsischen Debatte teilweise einen geradezu obsessiven Charakter bekommen, und ist in diesem Zusammenhang vor allem auf standardisierte Leistungen der SchülerInnen oder Studierenden („attainment“), oder auf Effizienz von Institutionen, Organisationen oder Systemen („performance“), konzentriert. Dies hängt nicht zuletzt damit zusammen, dass in diesen Systemen eine sehr offene und lose Definition der Erwartungen und die Lehr-Lernprozesse lange Zeit dominierte.<sup>13</sup> Vermutlich ist es aber sinnvoll, den Begriff von seiner engen Bedeutung im „Standards-movement“ abzulösen, und einen breiteren Ansatz für die Definition von Standards zu wählen, „related to the use of standards in industry as norms to which manufacturers must conform“ (OECD 1996, 193).

Standards sind in diesem allgemeinen Sinn gleichzeitig Formulierungen für Ziele der Bildungspolitik und Grundlagen für die Überprüfung der Erreichung dieser Ziele. Dieser Begriff verweist somit auf den Kernbereich des politischen Prozesses. Welche Dimensionen durch Standards abgedeckt werden und welche offen gelassen werden (z.B. Berücksichtigung sozialer Kriterien), auf welche Art die Standards festgelegt werden (demokratische Qualität), welche Akteure dabei welche Rolle spielen, welche Formen der Überprüfbarkeit gegeben sind (Accountability), und auf welche Art durch welche Akteure die Überprüfung erfolgt (Professionalität, ), sind in diesem Zusammenhang zentrale Fragen.

Bei Standards im Sinne von normativen Dimensionen können folgende Arten unterschieden werden (OECD 1996, Ch.6):

- Input oder Prozess-Standards geben bestimmte angestrebte Ausstattungsmerkmale des Bildungswesens an. Beispiele sind die Klassenschülerzahl oder die Ausgaben für Bildungseinrichtungen, oder die Ausbildung der Lehrpersonen.

- Inhaltliche Standards: Diese geben an, was normalerweise gelehrt werden sollte (also z.B. Lehrpläne mit Unterrichtsstunden und Lehrstoffverteilungen)

- Leistungsstandards (performance): Diese geben die Leistungen der SchülerInnen bzw. Studierenden an, die erforderlich sind, um erfolgreich abzuschließen.

- Ergebnisstandards (outcome): Diese beziehen sich auf überindividuelle Einheiten wie Schulen oder Hochschulen oder das System insgesamt, und liegen einer eher neueren Betrachtungsweise der Ergebnisse des Bildungswesens zugrunde, die die Verantwortung für die Leistungen nicht nur den einzelnen SchülerInnen oder Studierenden zuschreibt, sondern dem Zusammenwirken der Beteiligten in den Lehr-Lern-Prozessen insgesamt.

Insgesamt ist eine Bewegung zu verzeichnen, die von Input-Standards zu Ergebnis-Standards verläuft, und die Wirksamkeit von Lehr-Lern-Prozessen nicht einfach voraussetzt sondern neu in Frage stellt.

In dieser Begrifflichkeit dominieren im österreichischen System und in der bildungspolitischen Diskussion nach wie vor die Input-Standards, die auch einigermaßen überprüfbar festgelegt sind; inhaltliche Standards sind vorhanden, jedoch sind diese nicht überprüfbar; die Leistungsstandards sind über Verfahren geregelt und werden über Input-Standards (Professionalität der Lehrenden) überprüft; Ergebnisstandards sind dem System fremd, bilden jedoch einen zentralen Bestandteil der im Gutachten QE/QS vorgeschlagenen Ansätze der Qualitätsentwicklung und Qualitätssicherung.

Es sollte klargemacht werden, dass es sehr verschiedene Möglichkeiten und Wege gibt, die Entwicklung von Standards für die Bildungspolitik und Qualitätsverbesserung nutzbar zu machen. James Liebman & Charles Sabel<sup>14</sup> haben in einer aktuellen Arbeit über die US-Schulpolitik einige interessante Aspekte der Standards-Bewegung herausgearbeitet: „*the standards movement distressed advocates of school reform on the left and the right, bringing to light deep ambiguities in their respective camps*“ ... „*the standards movement created an implicit alliance among (...) those for whom the battle for improved school performance was a goal in itself, and not primarily an occasion to demonstrate the superiority of market over plan, or vice versa*“ (ibid., 34-35). Als wesentliche Entwicklungsfrage und Herausforderung wird herausgearbeitet, dass Standards einerseits genügend Differenzierung aufweisen müssen, um die Entwicklungsprozesse zu erfassen, und andererseits genügend Generalisierbarkeit haben müssen, um über den lokalen Kontext hinaus aussagekräftig zu sein.

## **Benchmarks**

Benchmarking hat sich als Praxis des „Lernens von den Besten“ im privatwirtschaftlichen Sektor entwickelt und ist im Rahmen der Konzepte des „New Public Management“ auch für den öffentlichen Sektor als Bestandteil oder Strategie des Qualitätsmanagements nutzbar gemacht worden (beispielsweise im Rahmen der Evaluierung der Europäischen Beschäftigungspolitik).<sup>15</sup> Als wesentlicher Aspekt von Qualitätsstrategien, die Benchmarking nutzen, wird die Betonung von Mechanismen kontinuierlicher Verbesserung und von organisatorischem Lernen hervorgehoben, also v.a. Total Quality Management (TQM) und Qualitätswettbewerb. Als allgemeines Verfahren kann Benchmarking auf viele verschiedene Aspekte der Leistungserbringung angewendet werden (beispielsweise kann die Anwendung im Hinblick auf die Qualität der Prozesse oder der Ergebnisse unterschieden werden).

Benchmarking setzt in jedem Fall Entscheidungen über die Bedeutung bzw. das Gewicht von bestimmten Standards oder Dimensionen voraus und soll im strengen Sinne zu (organisatorischen) Lernprozessen führen, die Verbesserungen in den Leistungen erzielen. Diese Entscheidungen müssen auf politischer Ebene getroffen werden, und sie sollten daher auch durch die entsprechenden demokratischen Prozesse der Entscheidungsvorbereitung transparent gestaltet werden.<sup>16</sup> Die neuen Entwicklung in der Europäischen Politik seit dem Lissabon Prozess sind darauf gerichtet, im Prozess der offenen Koordination einen freiwilligen und abgestimmten Prozess des Benchmarking auf Europäischer Ebene zu entwickeln. Damit werden einerseits neue Methoden der Steuerung durch Ziele vorgeschlagen, und es wird eine verstärkte Europäisierung der Bildungspolitik angestrebt. Der Einsatz von Benchmarks als gemeinsame Zielvorgaben wird von vielen Mitgliedsländern sehr kritisch gesehen. Als Kompromiss werden die Durchschnittswerte der drei „besten“ Länder auf den jeweiligen Dimensionen als Richtwerte berechnet (ohne jedoch die Funktion von ausdrücklichen Benchmarks zu erfüllen).

Beim Einsatz von Benchmarks, die in diesem Europäischen Prozess vorwiegend *quantitativ* interpretiert werden, treten die bekannten Probleme der Auswahl von Indikatoren und der Gefahr von selbstbezüglichen Prozessen der Konzentration auf die Verbesserung der Indikatoren zulasten der Verbesserung der inhaltlichen Aufgabenerfüllung auf (Lernen für die Noten statt Lernen für Verständnis als klassisches Beispiel). Daher ist die Ergänzung durch qualitative Verfahren, wie Peer Review Prozesse und Austausch von „*Good Practice*“-Erfahrungen sehr wichtig, um die quantitativen Vergleiche in ein entsprechendes Verständnis zu setzen.

Die Konzeption der Qualitätsentwicklung und Qualitätssicherung wie sie im Gutachten QE/QS entwickelt wird, mit der Selbstevaluation der Schulen als Kernaktivität, die in ein System der Koordination und Steuerung auf regionaler und nationaler Ebene eingebettet werden soll, entspricht den fortgeschrittenen Ansätzen in der Literatur.

### **3. Einige abschließende Gedanken und Fragen**

Der Fortgang der Bearbeitung von Fragen der Koordination und Steuerung erfordert zweifellos eine Klärung der Fragen der Terminologie, wobei aber durchaus ein Zusammenhang zwischen der terminologischen Klärung und der Entwicklung von Strategien oder politischen Prioritäten besteht. Wie angedeutet wurde, aber nicht weiter ausgeführt werden konnte, bestehen insbesondere in den unterschiedlichen nationalen Diskussions- und Verwendungszusammenhängen idiosynkratische Konnotationen zu den verschiedenen Begriffen, die mit den jeweiligen Gestaltungen von Bildungssystemen und den daran anknüpfenden politischen Strategien und Prioritäten zusammenhängen. Terminologische Klärung kann in diesem Sinne jedenfalls dazu beitragen, den Begriffen etwas von ihrem Charakter als „Reizworte“ zu nehmen, die oft emotionale Reaktionen hervorrufen, und vielleicht zu einer pragmatischen Einigung beitragen.

Bisher gibt es keine konsistenten politischen Strategien und Prioritäten auf der Ebene der systemischen Koordination und Steuerung. Die Debatte und Aktivität scheint mehr von den Fragen und Problemen der (sehr kontrollierten) Dezentralisierung und Autonomisierung dominiert zu sein, als von Fragen der Koordination und Steuerung dezentraler oder autonomer Einheiten. Das im Gutachten

zur Qualitätsentwicklung und Qualitätssicherung aufgezeigte Spektrum von Problemen und Optionen, ist sicherlich ein sehr brauchbarer Ansatz zur weiteren Bearbeitung dieser Fragen, zumindest im Schulwesen.

Strategische Orientierung oder Reformbereitschaft konkretisiert sich daran anschließend, und auch im Zusammenhang mit der Konkretisierung der angesprochenen Begriffe z.B. in den folgenden Fragen:

- Soll das gegenwärtige System der lehrerInnenzentrierten Leistungsbeurteilung unverändert beibehalten werden, oder soll (wie z.B. in den Niederlanden) daneben ein System des nationalen Leistungs-Monitoring treten?
- Sollen die österreichischen Durchschnittswerte bestimmter Indikatoren oder Standards als Referenzwerte für die Kalibrierung regionaler oder einzelschulischer Ansprüche/ Erwartungen ("benchmarks") angesehen werden?
- Welche Konsequenzen soll es haben, wenn Österreich bei internationalen Erhebungen wie PISA oder in Relation zu den 16-EU-Qualitätsindikatoren unter dem EU-Durchschnitt abschneiden sollte?
- Soll es Mindeststandards für bestimmte Formen der Performance von Schulen und der Leistung von SchülerInnen geben, und was soll im Fall der Nichterreichung geschehen?

Wenn man sich in Österreich ernsthaft auf ein neues System von **verbindlichen** Standards und Benchmarks, **deren Erreichung oder Nichterreichung Konsequenzen hat, einlässt**, müssen zahlreiche Gegebenheiten des Bildungssystems auf ihre Tauglichkeit und Stimmigkeit geprüft werden.

Eine grundlegende Frage in diesem Zusammenhang betrifft die Frage der Ressourcen. Sowohl auf der Ebene der Informationsgewinnung und –verwendung, als auch insgesamt im Bereich der Qualitätsentwicklung müssen die erforderlichen Ressourcen bereitgestellt werden.



<sup>2</sup> Eder F et al. (Hg.) Qualitätsentwicklung und Qualitätssicherung im österreichischen Schulwesen. Bildungsforschung des BMBWK No.17. Innsbruck: StudienVerlag.

<sup>3</sup> Gute Übersichten und Diskussionen zur Terminologie finden sich in OECD/CERI (1994) Making Education Count. Developing and Using International Indicators. Paris: OECD; OECD (1996) Lifelong Learning for All. Paris: OECD.

<sup>4</sup> Insofern gibt es einen Interaktionszusammenhang zwischen Statistiken und Indikatoren, der durch den Verwendungszusammenhang angetrieben wird, wo die Diskussion um die Brauchbarkeit bestimmter Indikatoren den Bedarf nach bestimmten statistischen Grundlagen vorantreibt, und umgekehrt die Verfügbarkeit statistischer Informationen die Möglichkeiten für die Entwicklung von sinnvollen Indikatoren begrenzt.

<sup>5</sup> Bogan, C.E. / English M.J. (1994) Benchmarking for Best Practices : Winning Through Innovative Adaptation. New York: McGraw Hill.

<sup>6</sup> Die Zuständigkeit für das (Aus-)Bildungswesen ist auf mehrere Ressorts und Bund und Länder aufgesplittet (z.B. Lehrlingsausbildung; Kindergarten, private Bildungsangebote) und es besteht keine Gesamtkoordination. Das verursacht etwa hinsichtlich der Definition von Schnittstellen zwischen den Bildungsstufen und Bildungsbereichen und vor allem in Querschnittsfragen vermehrten Koordinationsaufwand (z.B. Fehlen von Bildungsverlaufsdaten). Um Datenanforderungen erfüllen zu können, die dem bestehenden nationalen Bildungssystem nicht entsprechen, ist es notwendig, dass der Gesetzgeber (bzw. auch die Verwaltung) normierend und koordinierend tätig wird.

<sup>7</sup> Vgl. den Abschnitt 5.3. im Gutachten QE/QS: Das traditionelle Informationssystem über das österreichische Bildungswesen besteht im Kern aus den folgenden Materialien:

- \* *Schulstatistiken (SIS in elektronischer Form)*
- \* *Kenndaten des österreichischen Schulwesens*
- \* *Lehrlingsstatistiken*
- \* *Datenbanken über Lehrverträge und Lehrbetriebe*
- \* *Bericht über die Berufsausbildung*
- \* *Lehrlings- und FacharbeiterInnenprognose des AMS*
- \* *Hochschulstatistik, Statistisches Taschbuch*
- \* *Gesamtevidenz der Studierenden*
- \* *Hochschulbericht und Hochschulplanungsprognose*
- \* *Soziale Lage der Studierenden*
- \* *Datenbasen der Länder (z.B. Wiener Schulpflichtmatrix)*
- \* *Finanzdaten (Gebärungsübersichten, Bundesvoranschlag, Rechnungsabschlüsse)*
- \* *UOE-Tabellen (Zusammenstellung für UNESCO, OECD, EUROSTAT)*
- \* *Bevölkerungserhebungen (Mikrozensus, Volkszählung)*
- \* *ISIS-Datenbank*
- \* *Personalinformationssysteme (PIS, UPIS, Systeme der Länder)*
- \* *KEBÖ-Statistik über Erwachsenenbildung*
- \* *Erwachsenenbildungsinformationssystem (EBIS)*

<sup>8</sup> OECD (1997) Manual for better training statistics. Paris: OECD.

<sup>9</sup> OECD/CERI (1998) Human capital investment. Paris: OECD.

<sup>10</sup> OECD (2000) From initial education to working life: making transitions work. Paris: OECD.

<sup>11</sup> Haider G. Hg. (1997) Indikatoren zum Bildungssystem. Innsbruck: Studienverlag.

<sup>12</sup> Beispielsweise hat sich in den USA seit mehr als einem Jahrzehnt eine breite Praxis und Forschung zu Ansätzen systemischer Reform entwickelt (vgl. z.B. die Arbeiten des Consortium for Policy Research in Education – CPRE), fruchtbare Beispiele gibt es auch aus anderen Ländern, etwa Dänemark oder Canada, bzw. als eher abschreckende Beispiele die Erfahrungen mit unreflektierten marktwirtschaftlichen und wettbewerbsfixierten Reformen, z.B. Whitty, Geoff, Sally Power & David Halpin (1998). Devolution and Choice in Education. The School, the State and the Market. Buckingham: Open University Press.

<sup>13</sup> In den USA gibt es seit einigen Jahren eine heftige Kontroverse über die "Nebenwirkungen" der Fixierung auf testmäßig kontrollierte Standards (vgl. die thematischen Schwerpunkte von Phi Delta Kappa, May 2000 "The Standards Juggernaut" und January 2001 "Fighting the Tests". Auch die zu erwartende Politik der Bush Administration wird diesen Aspekt sicherlich stark betonen. Österreich hat allerdings eine ganz andere Tradition der Feststellung von schulischen Leistungen.

<sup>14</sup> Liebman J S / Sabel Ch. The emerging model of public school governance and legal reform: beyond redistribution and privatisation. [www.law.columbia.edu/sabel/papers/schoolreform.PDF](http://www.law.columbia.edu/sabel/papers/schoolreform.PDF)

<sup>15</sup> Speckesser S / Schütz H. /Schmid G (1998) The development of benchmarking in the private and the public Sector. In: Tronti L (1998) Benchmarking employment performance and labour market policies. Final report. Berlin: I.A.S. & EC-DGV, 51-62. Als Grundtypen von Benchmarking werden Unterscheidungen zwischen internen und externen Verfahren, und bei externen wiederum kompetitive und nicht-kompetitive Verfahren unterschieden; vorfindliche Qualitäts-Ansätze im öffentlichen Sektor können folgendermaßen kategorisiert werden: quality control (Monitoring), quality assurance (System), TQM (laufende Verbesserung), quality accreditation (z.B. ISO 9000), quality inspection (z.B. Lizenzierung), quality competition (z.B. Ranking oder Awards).

<sup>16</sup> Der Einsatz von Zielwerten in der Bildungspolitik ist natürlich nicht völlig neu, sondern wurde auch bereits in den sechziger und siebziger Jahren im Zuge der Erweiterung des Bildungswesens und dem Bestreben nach mehr Chancengleichheit eingesetzt. So bestand in den 70er Jahren etwa eine bildungspolitische Zielsetzung, den Anteil der Arbeiterkinder an den Hochschulen deutlich zu steigern; auch die AkademikerInnenquote wollte man in Österreich seit langem steigern.