

# Einleitung

In vielen Ländern werden an den Schulen immer häufiger standardisierte Tests eingesetzt, um die Leistungen der Schülerinnen und Schüler an lokalen, regionalen, nationalen oder internationalen Standards zu messen (vgl. OECD 2016b, S. 132 ff.). Die international vergleichende Leistungsmessung, vor allem das *Programme for International Student Assessment* (PISA) der Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), hat diese Entwicklung angestossen und vorangetrieben. Bewegen wir uns mit der zunehmenden Orientierung an Standards unter der Regie internationaler Organisationen (IOs)<sup>1</sup> auf ein globales Bildungswesen innerhalb einer globalen Weltgesellschaft zu, auf eine «global school» im «global village»?

Für das Jahr 2015 liess sich feststellen, «that all OECD education systems, except that in Switzerland, have a national assessment or examination system in place at either the lower or upper secondary level» (OECD 2016b, S. 130). Die Schweiz stach als Land hervor, das keine nationalen Testsysteme einsetzte und standardisierte Tests in der Schule auch seltener obligatorisch durchführte als der Durchschnitt (vgl. ebd., S. 133). Inzwischen fügt sie sich mit der *Überprüfung des Erreichens der Grundkompetenzen* (ÜGK) in die Reihe der Länder mit «national assessments» ein. Die 2016 zum ersten Mal durchgeführte ÜGK misst, ob in der Schweiz die 2011 eingeführten nationalen Bildungsstandards erreicht werden, und ist Baustein eines gesamtschweizerischen Bildungsmonitorings. Ist die Schweiz damit Teil eines entstehenden globalen Bildungswesens geworden? Warum lag sie bis vor wenigen Jahren noch hinter den Entwicklungen anderer Länder zurück, wo sie doch seit den 1990er-Jahren an internationalen Leistungsmessungen und seit Beginn an PISA teilnimmt?

In der vorliegenden Studie wird diese in der Schweiz vollzogene Standardisierung in die Geschichte des Schweizer Bildungswesens eingeordnet. An der Schnittstelle zur Governanceforschung werden die Massnahmen der Bildungsstandardisierung – sowohl in der Schweiz als auch auf internationaler Ebene – in ihrem politisch-administrativen Kontext betrachtet und als Handlungen von Akteuren fassbar gemacht. Dabei werden die Handlungen und Konstellationen der Akteure im bildungspolitischen Mehrebenensystem, ihre Auffassungen von

1 Begriffe, die Beziehungen mehrerer Länder beschreiben, wie «transnational», «global» oder «international», werden unterschiedlich verwendet. In der vorliegenden Studie werden mit dem Begriff «international» Organisationen und Sachverhalte bezeichnet, in die mehrere Länder involviert sind. Internationale Organisationen und Sachverhalte können an Regierungen gebunden oder von ihnen losgelöst sein (vgl. Adick 2008, S. 154 ff.).

Bildung und ihre Steuerungspraktiken als Diskurs um Bildungsstandardisierung betrachtet. Mit dem Fokus auf das Zusammenspiel internationaler und nationaler Akteure und Entwicklungen wird gezeigt, dass die internationale Bildungsgeschichte ein Teil der Schweizer Bildungsgeschichte und die Schweizer Bildungsgeschichte ein Teil der internationalen Bildungsgeschichte ist.

Die standardisierte Erfassung von Bildungsdaten und der Einsatz dieser Daten im Bildungsmonitoring stellen ein Themenfeld von Bildungsstandardisierung dar. Standardisierungsprozesse im Bildungswesen zeigen sich aber auch in anderen Themenfeldern wie der Internationalisierung des Hochschulwesens durch den Bolognaprozess (vgl. Bieber 2016; Criblez 2008c; Martens 2014; Müller 2012; Nagel 2006), die Schweizer Lehrerbildung (vgl. Biedermann 2012; Criblez et al. 2016a), der Kopenhagenprozess in der beruflichen Bildung (vgl. Bieber 2016) oder die internationale Weiterbildungspolitik (vgl. Schemmann 2007).

Die im Zentrum der Betrachtung stehenden Akteure, die OECD auf internationaler Seite und die Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) auf Schweizer Seite, sind bereits Gegenstand der Forschung. Die vorliegende Studie stützt sich auf Untersuchungen zur Entwicklung der OECD zum internationalen Akteur im Bildungsbereich und ihrer vor allem im Kontext von PISA genutzten Steuerungsinstrumente (vgl. Bloem 2015a; Henry 2001; Knodel et al. 2010; Martens 2014; Pereyra et al. 2011; Papadopoulos 1994; Sellar und Lingard 2014; Wiseman und Taylor 2017). Die Erkenntnisse zur OECD werden durch Forschungsergebnisse zu IOs im Bildungsbereich und zur Internationalisierung bzw. Globalisierung von Bildung in einen grösseren Zusammenhang gestellt (vgl. Barnett und Duvall 2014; Finnemore 1993; Lawn und Grek 2012; Leuze et al. 2007; Meyer 1977; Mundy et al. 2016; Ritterberger et al. 2013; Weiss und Wilkinson 2014). Auch zur EDK ist bereits ein Wissenskorpus vorhanden, der ihre Entstehung und Entwicklung, ihre Position im Schweizer Bildungssystem und ihre Governancepraktiken umfasst (vgl. Badertscher 1997b; Bieber 2016; Bürgi 2010; Göldi 2011; Manz 2011; Lehmann 2013). Daneben kann auf Forschungsergebnisse zu Charakteristiken des (bildungs)politischen Systems der Schweiz aufgebaut werden (vgl. Criblez 2008a; Criblez et al. 2016b; Geiss und Vincenti 2012; Häfelin et al. 2016; Holzapfel und Jaggi 2008).

Von besonderer Relevanz für die vorliegende Studie sind Untersuchungen, die das politische Zusammenspiel der EDK mit IOs bzw. der OECD betrachten (vgl. Bieber 2016; Bürgi 2010). Dabei tut sich eine Forschungslücke auf, die Desiderate zutage fördert: In inhaltlicher Hinsicht ist die Erforschung der jüngeren Entwicklungen im Schweizer Bildungswesen – die Einführung nationaler Bildungsstandards, der ÜGK und des gesamtschweizerischen Bildungsmonitorings – und ihr Zusammenhang mit internationalen Entwicklungen

wünschenswert. In theoretischer Hinsicht ist nicht nur der bereits erforschte Einfluss internationaler Geschehnisse auf nationale von Interesse, sondern auch, wie umgekehrt nationale Geschehnisse auf internationale wirken. Diese Desiderate werden aufgegriffen und führen zur Frage, inwiefern der nationale und internationale Diskurs um Bildungsstandardisierung zusammenhängen. Mit der Rekonstruktion nationaler und internationaler Diskursstränge wird in der vorliegenden Untersuchung das Nationale und das Internationale im Bildungswesen anhand eines konkreten Beispiels fassbar gemacht. Die Forschungsergebnisse sollen einen Beitrag zur theoretischen Diskussion über World-Polity (vgl. Meyer et al. 2005; Meyer und Ramirez 2005), über den Transfer und die Transformation globaler Modelle (vgl. Adick 2009; Martens und Wolf 2009; Schriewer 2003) und über «travelling policies» (Steiner-Khamsi 2012) leisten. Durch den Bezug zum Konzept der «soft governance» (Bieber 2016; Martens 2014) wird zudem an die Forschung zu Akteuren im Bildungswesen angeknüpft. Des Weiteren liefert die Aufarbeitung eines bestimmten Quellenkorpus einen Beitrag zu einem bisher kaum erforschten Teil der Schweizer Bildungsgeschichte. Schliesslich stellt die Verknüpfung von historischer Bildungsforschung und Governanceforschung auch einen Beitrag in methodologischer Hinsicht dar.

Um den Diskurs um Bildungsstandardisierung als Zusammenspiel internationaler und nationaler Akteure im politisch-administrativen Umfeld zu untersuchen, bietet sich aus mehreren Gründen das Ende der 1980er-Jahre als Ausgangspunkt an: Nach dem Zusammenbruch der kommunistischen Systeme entstand eine weltpolitische Situation, die neue Möglichkeiten des internationalen Austauschs bot und bestehende Bündnisse in einen neuen Kontext stellte. Einzelne Länder begannen, ihre Position im Weltgefüge zu hinterfragen, was auch Fragen zu ihrem nationalen Bildungswesen aufwarf. Dies führte zu einer Wiederaufnahme der Diskussion um international vergleichbare Bildungsdaten, die IOs bereits in den 1920er-Jahren, vor allem aber ab den 1950er-Jahren zu sammeln begonnen hatten. Die Reaktion der Schweiz auf die neue weltpolitische Lage Ende der 1980er-Jahre zeigte sich in der Auseinandersetzung um den Beitritt zum Europäischen Wirtschaftsraum. Trotz ihres Nicht-Beitritts war die Schweiz gezwungen, sich der zunehmenden Internationalisierung – auch im Bildungsbereich – zu stellen. Die hier vorgenommene Analyse des Diskurses um Bildungsstandardisierung fokussiert die Entwicklungen auf nationaler und internationaler Ebene zwischen Ende der 1980er-Jahre und den 2010er-Jahren, ordnet die Geschehnisse aber auch in einen historischen Verlauf ein, der bis in das 19. Jahrhundert zurückreicht.

Die Untersuchung besteht aus drei Teilen und beginnt mit der Darlegung des Forschungsrahmens im Teil I. Im ersten Kapitel wird die Diskursforschung als

analytischer Rahmen zur Rekonstruktion des Diskurses um Bildungsstandardisierung gesetzt. Der Diskurs wird über die Akteure, ihre Wissensformierungen und ihre Steuerungspraktiken beschrieben. Diese Diskurselemente werden im zweiten Kapitel in einen historischen Kontext gestellt, wobei jeweils die nationale Ebene – die Schweiz – sowie die internationale Ebene betrachtet werden. Neben seiner kontextualisierenden Funktion bietet das zweite Kapitel gleichzeitig einen Einblick in den aktuellen Forschungsstand zu den drei Elementen des Diskurses. Die theoretischen Zugänge für die Analyse über die Governanceforschung und die Organisationssoziologie werden im dritten Kapitel dargelegt. Zum einen werden Entscheidungen, Handlungen und Konstellationen von Akteuren betrachtet, über die Bildungsstandardisierung als Soft Governance charakterisiert werden kann. Zum anderen werden Theorien des Zusammenspiels der nationalen und internationalen Ebene diskutiert, mit denen sich Bildungsstandardisierung als Travelling Policy auffassen lässt. Aus den theoretischen Überlegungen werden Leitfragen für die Analyse gebildet. Im vierten Kapitel wird das Forschungsdesign erläutert, das als «structured, focused comparison» (vgl. George und Bennett 2005) dreier Zeiträume angelegt ist. Für die interdisziplinär ausgerichtete Untersuchung wird auch eine interdisziplinäre Herangehensweise an die Datenerhebung und -auswertung gewählt, die am Schluss des Teils I ausgeführt wird.

Der Teil II umfasst die Analyse des Diskurses um Bildungsstandardisierung auf internationaler Ebene und in der Schweiz seit Ende der 1980er-Jahre. Anhand von drei Zeiträumen – Ende der 1980er-Jahre, Anfang der 2000er-Jahre und nach 2009 – wird in den Kapiteln fünf bis sieben der Diskurs nachgezeichnet. Ausgehend von den Leitfragen wird das Quellenmaterial für den jeweiligen Zeitraum ausgewertet und entlang der Analysekatoren dargestellt. Es entsteht eine systematische, fokussierte Rekonstruktion der Geschichte, mit der sich die Konstellationen und Handlungen der Akteure, ihre Wissensformierungen und ihre Steuerungspraktiken für die drei Zeiträume einander gegenüberstellen lassen.

Die Diskussion und Interpretation der Analyse findet im Teil III statt. Das achte Kapitel spannt einen Bogen über den gesamten Betrachtungszeitraum. Mithilfe der theoretischen Zugänge wird der Entwicklungsverlauf der drei Diskurselemente seit Ende der 1980er-Jahre diskutiert und interpretiert. Die Interpretationen werden zu Thesen zugespitzt, die Antworten auf die Analyseleitfragen bieten. Im neunten Kapitel, dem Schlusskapitel der Untersuchung, wird noch ein Schritt weiter gegangen und von den bis dahin gewonnenen Forschungsergebnissen abstrahiert. Es wird über die Konstruktion des Globalen und die Spannungsfelder von Governance im Diskurs um Bildungsstandardisierung nachgedacht und gleichzeitig die Eignung der theoretischen Zugän-

ge hinterfragt. Mit diesen Ausführungen wird ein Fazit zum Zusammenspiel der internationalen und Schweizer Akteure im Diskurs gezogen. Die Studie schliesst mit einem kritischen Rückblick auf den Forschungsprozess und einem Ausblick auf Möglichkeiten weiterführender Forschung ab.