

Maritzen, Norbert

Schulinspektionen. Zur Transformation von Governance-Strukturen im Schulwesen

Die Deutsche Schule 100 (2008) 1, S. 85-96



Quellenangabe/ Reference:

Maritzen, Norbert: Schulinspektionen. Zur Transformation von Governance-Strukturen im Schulwesen - In: Die Deutsche Schule 100 (2008) 1, S. 85-96 - URN: urn:nbn:de:0111-pedocs-272418 - DOI: 10.25656/01:27241

<https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0111-pedocs-272418>

<https://doi.org/10.25656/01:27241>

Nutzungsbedingungen

Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Die Nutzung stellt keine Übertragung des Eigentumsrechts an diesem Dokument dar und gilt vorbehaltlich der folgenden Einschränkungen: Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen. Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use

We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. Use of this document does not include any transfer of property rights and it is conditional to the following limitations: All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Kontakt / Contact:

peDOCS
DIPF | Leibniz-Institut für Bildungsforschung und Bildungsinformation
Informationszentrum (IZ) Bildung
E-Mail: pedocs@dipf.de
Internet: www.pedocs.de

Digitalisiert

Mitglied der


Leibniz-Gemeinschaft

Norbert Maritzen

Schulinspektionen

Zur Transformation von Governance-Strukturen im Schulwesen

School inspections

About the transformation of Governance structures in the school system

Der Beitrag begreift die Einführung von Schulinspektionen in den deutschsprachigen Ländern zum einen als Element eines übergreifenden Umbaus von Steuerungsstrukturen im Schulwesen. Im Zuge der „Gewährung“ größerer Eigenverantwortlichkeit für die Einzelschule stellt sich für Politik und Schulverwaltung die Frage, mit welchen institutionellen Vorkehrungen eine zentrale Verantwortung angemessen wahrgenommen und neu gestärkt werden kann. Zum anderen ist mit den Verfahren der Schulinspektion ein Anspruch an empirische Fundierung verknüpft, der von traditionellen Prozeduren der Schulverwaltung nicht mehr erfüllt werden kann. Dieser wird erklärt als Antwort auf Erfordernisse der Evidenzbasierung von politisch-administrativer Entscheidungsfindung, wobei zugleich aktuelle Inkonsistenzen gefundener Systemlösungen, Ungleichzeitigkeiten in der Implementierung und noch ungelöste Entwicklungserfordernisse deutlich werden.

Schlüsselwörter: Schulinspektionen, Qualitätsentwicklung, Educational Governance

On the one hand, the contribution understands the introduction of school inspections in the German-speaking countries as an element of a general reorganisation of steering structures in the school system. During the granting process of greater autonomy for the individual school the question arises for politics and school management with which institutional measures a central responsibility can be perceived adequately and can be newly strengthened. On the other hand, the proceedings of the school inspection are connected with a demand in empirical support which cannot be fulfilled any more by traditional procedures of the school management. This is explained to be the response to requirements of the basing of evidence of a political, administrative decision making, in which current inconsistencies of found system solutions, unsimultaneities in the implementation and still unsolved development requirements begin to show at the same time.

Keywords: School inspections, Quality improvement, Educational governance

Die Einrichtung von Schulinspektionen hat seit wenigen Jahren einen bevorzugten Platz auf der Reformagenda der Schulministerien in den deutschsprachigen Ländern. Mindestens Hinweise auf entsprechende Pläne, häufiger noch Dokumentationen laufender Vorhaben lassen sich in fast allen Internetauftritten der Landesministerien oder der ihnen nachgeordneten Landesinstitute bzw. Qualitätsagenturen finden. Die Diskussion wird bestimmt durch eher pro-

grammatische Verlautbarungen der politisch verantwortlichen Administrationen oder durch Projektberichte der für die Implementierung zuständigen Akteure¹. Für die mit erheblichem finanziellen Aufwand neu aufgebauten Steuerungsstrukturen des Schulwesens fehlen jedoch weitgehend empirisch fundierte Wirksamkeitsannahmen und hinreichend komplexe prozedurale Vorkehrungen zur Erfassung der Wirkungen, Nebenwirkungen und Folgen². Die Not mit dem Überkommenen muss groß sein, jedenfalls größer als die Angst vor einem Risiko des Neuen.

Dabei täuscht die scheinbar breite Entwicklungskonvergenz in den deutschsprachigen Ländern gleichwohl über deutliche Unterschiede der jeweiligen Konzepte hinweg. Im Folgenden soll deshalb der Versuch unternommen werden, einige übergreifende Grundmuster der Entwicklung zu skizzieren. Dabei geht es weniger um eine vergleichende Darstellung der Entwicklungen als um die Herausarbeitung einiger durchgängiger Fragestellungen oder Problemlagen. Insbesondere interessieren die mehr oder weniger ausgewiesenen Bezüge zu strategischen Vorhaben des Systemumbaus im Bereich der Steuerung. Theoretischer Referenzrahmen dieses Vorgehens sind aktuelle Arbeiten zur Governance-Forschung im Bildungsbereich („Educational Governance“)³.

Von besonderem Interesse für eine Einschätzung der aktuellen Situation sind in diesem Beitrag

- die jeweils ausgewiesenen Ziele und politischen Rahmenbedingungen der Implementierung von Inspektionsverfahren,
- die Veränderung der Konfigurationen von Steuerung durch den Wechsel von Schulaufsicht zur Evaluation,
- die Frage der Institutionalisierung von Inspektionsverfahren inkl. rechtlicher Aspekte und
- die Ansprüche an die Validität der Inspektionsverfahren.

1. Ziele und politische Rahmenbedingungen der Implementierung von Inspektionsverfahren

Sichtet man die offiziellen Verlautbarungen der Ministerien oder Schulverwaltungen, fällt eine gewisse Unterbestimmtheit auf. Die mit der Einführung von Schulinspektionen verbundenen Zielsetzungen bedürfen entweder keiner be-

1 Vgl. exemplarisch die Mischung aus Narration, unzureichender Explikation normativer Annahmen, apodiktischer Setzung und empirischer Beweisnot im Beitrag von Höhmann u. a. 2007.

2 Siehe für die aktuellen Entwicklungen insbesondere Bos u. a. 2006, Bos u. a. 2007, Kotthoff u. a. 2007, Maritzen 2006 und 2007, Müller 2006. Kaum zu finden sind Verweise auf empirisch fundierte Theorien oder relevante empirische Forschungen bzw. wichtige Referenzforschungen wie Rogers 2003, Scheerens u. a. 2003, Matthews u. a. 2004, Hall u. a. 2005, Ehren 2006, Borman u. a. 2002.

3 Argumentativer Bezugspunkt sind vor allem Altrichter u. a. 2007, Kussau u. a. 2007 und Heinrich 2007.

sonderen Nennung oder sie changieren zwischen allgemeinen Hinweisen auf die gestiegene Ergebnisverantwortung und Rechenschaftspflicht der Einzelschule einerseits und Verweisen auf abstrakte Funktionen andererseits. Solche Verweise offenbaren eine Vielfalt von Funktionszuweisungen. Inspektionen haben

- Spiegel- oder Feedbackfunktion aus externer Sicht,
- Qualitätssicherungsfunktion im Rahmen staatlicher Gewährleistungsverantwortung,
- Unterstützungsfunktion insbesondere für Schulleitungen und Lehrkräfte in einzelnen Schulen,
- Impuls- oder Katalysatorfunktion für die Schul- und Unterrichtsentwicklung,
- Erkenntnisfunktion hinsichtlich der Wirkungen schulischer Arbeit.

Dieser Funktionenmix kann als deutlicher Hinweis darauf gewertet werden, dass hinsichtlich der Zielsetzungen von Schulinspektionen gegenwärtig noch erhebliche Unsicherheiten bestehen.

Diese „Unschärfe“ hängt vermutlich auch zusammen mit einer gewissen „Unbestimmtheit“, die in den politisch-administrativen Kontextbedingungen festzustellen ist. Einen wesentlichen Bezugspunkt von Inspektionsverfahren bilden – in variierender Begrifflichkeit – Konzepte der erweiterten Verantwortung der Einzelschule. Vor diesem Hintergrund organisieren Länder, die die Schulinspektion einführen, Systematik und Verfahren von Aufsicht und Qualitätssicherung so um, dass der Schulinspektion eine besondere, aber selten trennscharf explizierte Aufgabe im Kontext der bereits etablierten Qualitätssicherungsmaßnahmen zukommen soll. Schulinspektion bedeutet Blick in oder auf Einzelschulen auf der Grundlage einer Zusammenschau vorhandener, intern und/oder extern gewonnener Daten. Die Inspektionen erfolgen meist auf der Grundlage von Verfahren mit wiederkehrenden Standardelementen, die in öffentlich zugänglichen Handbüchern beschrieben sind.

Nicht immer wird jedoch sichtbar, welche strategischen oder inhaltlich-programmatischen Prämissen in die Entscheidung für bzw. gegen bestimmte Realisierungsoptionen in den einzelnen Ländern eingegangen sind. Diese Unterschiede betreffen

- den Stand der Implementierung systematischer Schulentwicklungsverfahren (Schulprogramm und interne Evaluation obligatorisch/nicht obligatorisch) und zentraler Verfahren der Lernstandserhebung und Ergebnismeldung;
- den Stand und die Nutzung des routinehaften Monitorings von Schulqualitätsdaten (rudimentäre bis systematische Verfügbarkeit von Schulqualitätsdaten auf allen Systemebenen);
- damit verbunden die Art, Herkunft, Dichte, Qualität und Tiefe des „Datenkranzes“, der den Inspektionen für die zu inspizierende Einzelschule vorab oder ex-post zur Verfügung steht;
- die Rekrutierung und Zusammensetzung der Inspektionsteams (mit/ohne Beteiligung von Schulaufsicht, Peers, Eltern, Vertretern von Betrieben usw.);

- die Schnittstelle zur jeweils für die inspizierte Schule zuständigen Schulaufsicht (ins Inspektionsverfahren selbst involviert/nicht involviert);
- den Grad der Institutionalisierung der Inspektion (von temporären Netzwerken, in denen Kommissionen mit wechselnden Zusammensetzungen gebildet werden, bis zu ausgebauten Geschäftsstellen bzw. Inspektoraten);
- schließlich den Grad der Verbindlichkeit der Verfahren, die variieren kann von einem für die Einzelschule fakultativen Angebotscharakter bis hin zu obligatorischen „Zwangsveranstaltungen“ in behördlicher Verantwortung.

2. Schulinspektion – von Schulaufsicht zu Evaluation

Man kann die Einführung von Schulinspektionen auch als Antwort auf eine Krise der Schulaufsicht interpretieren. Dabei ist weniger das Rechtsgut „Schulaufsicht“ gemeint, wie es z. B. im Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland und – darauf aufbauend – in den Verfassungen der Bundesländer fixiert ist, sondern der institutionelle Organisationsrahmen, in dem das Rechtsgut „Aufsicht“ praktisch ausgeübt wird, d. h. es geht um die unterschiedlichen Aufsichtsebenen der Schulverwaltungen und Ministerien. Eine kritische Analyse der Krise legt nahe, dass *erstens* schulaufsichtliches Handeln in entscheidenden Qualitätsfragen von „durchschlagender Wirkungslosigkeit“ gekennzeichnet ist und *zweitens* die Dimension der inhaltlichen Qualitätssicherung von Unterricht und Schule nicht ausreichend in den Horizont der Schulaufsicht rückt. Im operativen Tagesgeschäft gefangen, gelingt es der Schulaufsicht kaum, den qualitativen Kern des Schullebens, d. h. Unterricht und Schulleben, in den Blick zu nehmen. Soll der Blick doch darauf gerichtet werden, verschließen sich Schulen in der Regel. Wie anders wäre zu erklären, dass der „PISA-Schock“ die Schulaufsicht offensichtlich weitgehend unvorbereitet getroffen hat?⁴

Bildungspolitik und Schulverwaltungen reagieren auf diese Problemlage in unterschiedlicher Weise:

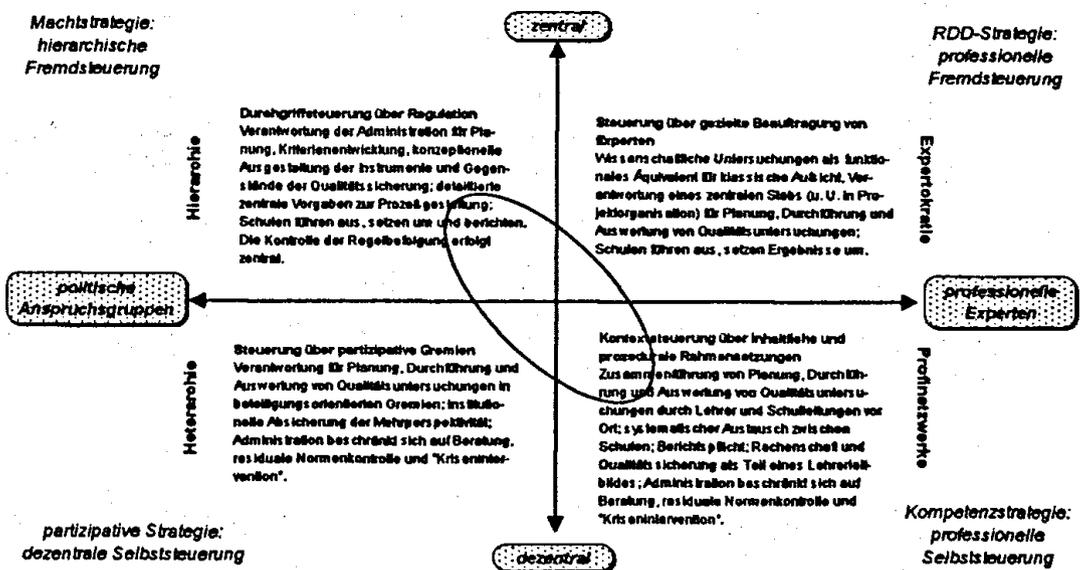
- Sie verschlanken, besser reduzieren die mehrstufigen Aufsichtsebenen, indem sie die untere oder mittlere Ebene der klassischerweise dreistufig organisierten Aufsicht einfach kappen. Dies geht einher mit Deregulierungsmaßnahmen, indem der nächst unteren Ebene (vor allem Schulleitungen) Aufgaben übertragen werden, die bisher beanspruchtes Terrain der oberen Hierarchien ausmachten.
- Sie gehen daran, die aufsichtlichen Instrumentarien zu modernisieren: Schülerleistungsuntersuchungen, Schulprogramm, Evaluation, Berichtswesen, Controlling, Assessment-Center, Beratung und manches mehr bereichern das Interventions- und Steuerungsrepertoire.
- In den seltensten Fällen kommt es zu einer institutionellen Trennung von Beratungs-, Aufsichts- und Evaluationsfunktionen, d. h. zum Versuch, in Fragen der Qualitätssicherung von zentralistischer Vorgabenregulierung und Ein-

4 Zu Rolle und Entwicklungsproblematik der klassischen Schulaufsicht siehe insbesondere die Arbeiten von Rosenbusch 1994 und 1997, Burkard u. a. 1994, Rosenbusch u. a. 1995 und 1997, Schratz 1996.

griffsverwaltung hin zu einem Steuerungsmodell zu wechseln, das einen Regelkreis von kontraktuellen Rahmenseetzungen in dezentralen, beteiligungsorientierten Verfahren einerseits und ziel- und ergebnisorientierter Evaluation andererseits miteinander verbindet.

Damit sind nur einige Stichworte der aktuellen Modernisierungsdebatte (vgl. exemplarisch Brüsemeister u. a. 2003) genannt, die insgesamt dadurch gekennzeichnet ist, dass es an grundsätzlichen Vorstellungen und schlüssigen Begründungen dafür mangelt, wie Schulentwicklung in Zukunft überhaupt gesteuert werden soll. Zur idealtypischen Charakterisierung existierender Positionen zur Steuerung von Qualitätssicherungs- und Qualitätsentwicklungsfragen und zur Ableitung von strategischen Optionen dient die unten dargestellte Matrix.

Im Bereich von „Aufsicht“, verstanden als Qualitätssicherungssystem, lassen sich nämlich die in der Matrix skizzierten Hintergrundannahmen als steuerungsstrategische Orientierungen feststellen. Diese organisieren sich gegenwärtig um zwei wesentliche Leitdifferenzen: einerseits die Fixierung auf zentraler Entscheidungshoheit von Politik und Administration bzw. umgekehrt die mehr oder weniger ausgeprägten Bemühungen um eine Dezentralisierung von Kompetenzen; andererseits die Konzeptionierung von Qualitätsfragen als Prozess politischer bzw. umgekehrt professioneller Definition. Man muss diese Polaritäten als Spannungsverhältnisse deuten, die nicht sich wechselseitig ausschließende Positionen, sondern jeweils unterschiedliche Ausprägungen auf einem Kontinuum andeuten. Über die Frage der Legitimation von Positionen und Konzepten ist damit allerdings noch nichts ausgesagt.



Kreuzt man diese Leitdifferenzen erhält man vier idealtypische strategische Felder, die für alle Akteure im Bereich schulischer Qualitätsentwicklung und -sicherung sehr unterschiedliche Rollen und Aufgaben bereithalten. Angewandt auf Entscheidungen, die zu den Konzepten moderner Instrumentarien (z. B. Qualitätsmanagement und Evaluation) nötig werden, lässt sich unschwer er-

kennen, dass die gleichen Instrumente jeweils sehr unterschiedliche Ausprägungen erhalten, je nachdem ob – grob vereinfachend gesprochen – ihre Konzeptionierung eher zentralen Machtstrategien folgt oder der Logik dezentraler Selbstorganisation. Deutlich wird auch, dass alle Felder ihre spezifische Funktion besitzen. Es kommt also wesentlich darauf an, auf der Grundlage eines explizit gemachten Konsenses in der Gesamtstrategie die Akteure, Handlungsebenen und Verfahren/Prozesse in einem stimmigen und legitimierbaren Gesamtzusammenhang zu vernetzen.

Versucht man die traditionelle Steuerung im Bereich der Qualitätssicherung in der Matrix zu skizzieren, ergibt sich folgendes Bild, wobei die in der Abbildung eingezeichnete Ellipse sehr grob die strategischen Prioritäten verdeutlicht. Aktuelle Programme der Systemreform, auch unter dem Schlagwort Schulautonomie rubrifiziert, gehen unterschiedlich weit, manche auch nur rhetorisch, in Richtung Dezentralisierung einerseits und Professionalisierung verknüpft mit Ausschöpfung partizipativer Möglichkeiten in den Schulen andererseits, d. h. – um im Bild zu bleiben – die Ellipse verschiebt sich unterschiedlich weit nach „Süd/Südost“. Diese Entwicklung tendiert dahin,

- in Fragen der Qualitätsentwicklung und -sicherung unter dem Stichwort Qualitätsmanagement auf eine Professionalisierung und Stärkung derjenigen zu setzen, die in der Schule die pädagogische Arbeit gestalten und verantworten müssen, d. h. Lehrerinnen und Lehrer und insbesondere Schulleitungen;
- die Professionellen in den Schulen gegenüber den direkten schulischen Anspruchsgruppen (Eltern, Schülerinnen und Schüler, Betriebe) verstärkt rechenschaftspflichtig zu machen und letztere systematischer und konsequenter auch in Qualitätsfragen zu beteiligen;
- zentrale Vorgaben nicht zu dicht zu gestalten zu Gunsten stärkerer und wirkamer Überprüfung der Einhaltung von Ergebnis- und Verfahrensstandards, der Überprüfung der Effizienz und Effektivität von Prozessen und Strukturen (z. B. durch externe Evaluation der Einzelschule / Schulinspektionen zurückzufahren);
- notwendige übergreifende Evaluationsmaßnahmen als Systemmonitoring so auszugestalten, dass die Verfahren komplementär und nicht konkurrierend zu dezentralen Evaluationen angelegt sind, d. h. z. B. die einzelnen Schulen zu Ergebnisevaluationen und zum Abgleich mit übergreifend gewonnenen Daten und Standards zu verpflichten;
- systematischer zentral gewonnene aggregierte Daten über Stärken und Schwächen des Gesamtsystems, über neu auftretende Probleme und Bedürfnisse, über die Wirksamkeit bestimmter Reformmaßnahmen, über schulrelevante gesellschaftliche Entwicklungen, über Entwicklungen allgemeiner Standarderreichungen in die zentralen Entscheidungsprozesse einzuspeisen und in den Schulbereich insgesamt zurückzukoppeln.

Schulinspektion als spezifische Form externer Evaluation gewinnt also ihre aktuelle Bedeutung aufgrund von Verschiebungen im Gesamtsystem der Steuerung des Schulwesens. Damit ist noch nichts darüber gesagt, inwiefern diese

Verschiebungen Resultat der Auswirkungen sozialer Entwicklungsdynamiken auf die Steuerungsfähigkeit von Schulpolitik oder die Steuerbarkeit des Schulsystems sind.

3. Institutionalisierungsmodelle und ihre Konsequenzen

Zurzeit werden Schulinspektionsverfahren in vier, idealtypisch zu verstehenden Modellvarianten implementiert:

1. Netzwerkmodell: fallbezogene Kooperation von systeminternen Evaluatoren, die im Hauptamt andere Funktionen im Schulsystem haben (z. B. als Schulleitungsmitglied, Ausbilder, Schulaufsicht); Staat oder Schulträger als Auftraggeber
2. Expertenmodell: fallbezogene Kooperation von systemexternen Evaluatoren, die auf Werkvertragsbasis direkt beauftragt werden oder indirekt über Auftragsvergabe an wissenschaftliche Institute, die als Auftragnehmer fungieren; Staat oder Schulträger als Auftraggeber
3. Inspektoratsmodell: fester Stamm von hauptamtlichen Inspektoren in einer eigenen staatlichen Einrichtung, die i. d. R. aus dem Organisationsverband der Schulbehörde ausgegliedert ist; Staat als Auftraggeber
4. Zertifizierungsmodell: Qualitätscheck und -bescheinigung durch eine „Agentur“ (wiss. Institut, Verein, Konsortium) oder durch zertifizierte Evaluatoren bzw. Auditoren; Schule als Auftraggeber

Die strategische Entscheidung für bestimmte Modellvarianten hat immer Folgen für den Grad der Institutionalisierung der Inspektion, für Möglichkeiten und Grenzen der Professionalisierung, für Rollen und Verfügungsrechte der beteiligten Akteure, für die Steuerung des Inspektionsverfahrens oder die Verbindlichkeit von Folgen. Ob die Schulinspektion überhaupt eine Institutionalisierung im Sinne der Ansiedlung der Aufgabe in einer Einrichtung erfährt, wird gegenwärtig unterschiedlich beantwortet; ebenso die Frage, welchen Status die Organisationseinheit mit welchem Freiheits- bzw. Abhängigkeitsgrad hat.

Die gegenwärtig in Deutschland in der Erprobung stehenden Inspektionsmodelle zeichnen sich eher durch konservative Lösungen aus, d. h. sie belassen Inspektionen im Verantwortungsbereich des Schulministeriums. Unterschiedlich weit gehen sie in der Frage der Institutionalisierung: Entweder wird Schulinspektion als neues, gleichsam professionelleres Verfahren einer Schulaufsicht konzipiert, die zwar zu neuen kooperativen Vernetzungen mit anderen Akteuren kommt, als solche aber in ihrer Zuständigkeit (Fach-, Dienst- und Rechtsaufsicht mit Kontroll- und Beratungsaspekten) nahezu unverändert bleibt (z. B. Schleswig-Holstein). In anderen Fällen kommt es zu neuen institutionellen „Kernen“, die organisatorisch und personell getrennt von der Aufsicht agieren (z. B. in Niedersachsen oder Brandenburg), obwohl sich ihr Personal zum Teil aus der Schulaufsicht rekrutiert oder die Anbindung an ministerielle Aufsichtsabteilungen erfolgt.

Bei der gesetzlichen Absicherung des Auftrags der Schulinspektion scheint die Auffassung zu überwiegen, dass sie mit ihrem Kernauftrag, wenn überhaupt,

eher aus symbolischen Gründen im Schul- oder Schulverwaltungsgesetz genannt werden sollte, um ihr ein besonderes Gewicht zu verleihen. Dabei wird Wert darauf gelegt, dass die Schulinspektion in der Ausübung ihrer Tätigkeit weisungsungebunden ist und anders als die Schulaufsicht gegenüber den Schulen kein Weisungsrecht hat. Rechtlich wird die Schulinspektion als Organ der staatlichen Gewährleistungsverantwortung („Aufsicht“ im weiteren Sinne) konzipiert, die gesetzlich hinreichend geregelt ist⁵. Wichtig scheint aus rechtlicher Sicht insbesondere, durch prozedurale Regelungen in den Schulgesetzen sicherzustellen, dass der Umgang mit Berichten der Schulinspektion ein hohes Maß an Verbindlichkeit erhält. Dies gilt für einzelne Schulberichte ebenso wie für den meist vorgesehenen Jahresbericht.

Sehr grundsätzlich sind schließlich die Implikationen einer rechtlichen Absicherung der Qualitätskonzepte (Orientierungsrahmen), die in der Regel konzeptioneller Referenzrahmen für Inspektionen sind. Qualitätskonzepte konkretisieren das Verständnis von Schul- und Unterrichtsqualität, also den Gegenstand von Inspektion, durch Angabe von Qualitätsbereichen, Qualitätsmerkmalen und Indikatoren. Hier sind mögliche Implikationen für das Verständnis von Aufsicht bisher kaum geprüft. Wenn in solchen Qualitätskonzepten bestimmte Merkmalbereiche und dort Ausprägungsgrade von Schulqualität normativ verbindlich gemacht werden, kann man von einem Schritt hin zu einem operationalisierten Aufsichtsverständnis sprechen. Dies hat möglicherweise restriktiv wirkende Konsequenzen

- für eine aufsichtliche Interventionspflicht bei Unterschreiten dieser operationalisierten Mindestnormen,
- für Ansprüche von Dritten (z. B. Eltern) auf Auskunft über das Erreichen dieser Normen,
- schließlich für die eben erst zaghafte erweiterten Handlungsspielräume von Schulen, die sich leicht über normativ ausgelegte Prozessstandards wieder verengen lassen.

4. Ansprüche an die Validität der Inspektionsverfahren

Bildungsmonitoring ist die systematische und auf Dauer angelegte Beschaffung und Aufbereitung von Informationen über ein Bildungssystem und dessen Umfeld und dient als Grundlage für

- evidenzbasierte Bildungsplanung und bildungspolitische Entscheide,
- wissensbasierte Planungsentscheide einzelner Institutionen des Bildungssystems,
- die Rechenschaftslegung und die öffentliche Diskussion.

Es steht grundsätzlich im Spannungsfeld zwischen der Bereitstellung von Steuerungswissen für Institutionen einerseits (Prinzip der Verantwortung) und der

5 Zu diesen und den folgenden rechtlichen Aspekten von Qualitätskonzepten und Schulinspektionen siehe kritisch insbesondere Avenarius 2006.

Gewährleistung öffentlicher Zugänglichkeit zu Informationen andererseits (Prinzip der Transparenz), wobei, die beiden Prinzipien durchaus miteinander in Konflikt geraten können.

Externe Evaluation und ihr Spezialfall Schulinspektion sind Teil eines solchen umfassender zu verstehenden Monitoringsystems, in dem Ergebnis- und Prozessqualität gleichermaßen zum Gegenstand des Feedbacks gemacht werden. Insbesondere sollen möglichst alle wichtigen Prozessfaktoren abgedeckt werden, die gemäß den Ergebnissen der Schulwirkungsforschung für erfolgreiche Schulen kennzeichnend sind. Eine Schule als „lernende Organisation“ muss wissen, an welchen Prozessfaktoren sie ansetzen kann, um ihre Ergebnisse sichern bzw. verbessern zu können. Hier kommt der Schulinspektion eine besondere Funktion zu.

Dabei hat sie sich Anforderungen an Datenunterfütterung und an Verfahren zu stellen, die sich deutlich von administrativ geprägten Vorgaben unterscheiden, die etwa für Verfahren der Schulaufsicht gelten. Die Devise muss lauten: vom Augenschein zur Empirie, vom Vor-Gewussten zum Nachgewiesenen, vom Bescheidwissen zum Draufschauen, von kasuistischen Vorgehensweisen zu standardisierten Prozessen. Dies ist auf operativer zunächst auch eine Frage der Verfügbarkeit, Generierbarkeit und Nutzbarkeit von inspektionsrelevanten Daten und Informationen. Angedeutet seien hier keineswegs triviale Aspekte wie beispielsweise

- die Zusammenführung von Daten aus Beständen unterschiedlicher Datenhalter (diverse Akteure bzw. Zuständigkeiten in Schulen, bei Schulträgern, in Ministerien),
- die Qualität der Daten und Performanz der Datenflüsse z. B. von der Schule zum Schulträger,
- die Zugriffsrechte und der Datenschutz,
- die Organisation eines arbeitsteiligen und dezentralen Daten- und Wissensmanagements,
- das Vorhandensein einer technischen Infrastruktur zur Vernetzung von Daten und zur Organisation von Datenflüssen inkl. von Such-, Auswertungs- und Berichtsfunktionalitäten,
- praktikable Instrumentarien für Datenerhebungen (web-basiert),
- eine verwendungsgerechte Aufbereitung von Daten für die Inspektion und
- die Verfügbarkeit von Referenzwerten für Schulqualitätsdaten.

Eine große qualitative Bandbreite zeichnet – bei aller festzustellenden Konvergenz der Verfahrensschritte⁶ – auch die empirische Fundierung des Inspektionsvorgehens aus. Wichtig zu wissen ist, dass mit den Verfahren alle Probleme, Klippen und Tücken verbunden sind, die man aus der empirischen Sozialforschung hinlänglich kennt. Da die Schulinspektion mit dem Anspruch antritt, herkömmliches Aufsichtshandeln zur Qualitätssicherung professionell zu

6 Zu den Inspektionsverfahren geben die Handbücher Auskunft, die von den Ländern im Internet bereitgestellt werden.

überbieten, steht sie hinsichtlich des Geltungsanspruchs ihrer Verfahren und Urteile unter ungleich schärferem Legitimationsdruck.

Dies gilt insbesondere für ein Kernstück der Inspektionsverfahren, die Begutachtung von Unterrichtsqualität durch Unterrichtshospitationen. Hier ist die Kontrolle der Messungen hinsichtlich ihrer Objektivität, Reliabilität und Validität von besonderer Bedeutung, um Fehlerquellen bei der Bewertung von Unterrichtsqualität an Einzelschulen auf ein vertretbares Maß zu reduzieren (zum Folgenden siehe Pietsch u. a. 2008).

Wie Beobachtungskriterien operationalisiert sein müssen, welche Voraussetzungen durch Beobachtertraining oder Kalibrierung von Ratings durch Doppelbeobachtung geschaffen werden müssen, welche Anforderungen an eine Zufallsstichprobe von Unterrichtssegmenten aus der Menge aller an den Inspektionstagen erteilten Unterrichtsstunden zu stellen sind, wie die Zufallszuordnung der Beurteiler zu den Unterrichtssegmenten zu erfolgen hat, wie man Unterrichtseinschätzungen aggregiert und die Validität von Beobachtungen auch im Hinblick auf Beobachterstrenge oder Beobachtermilde überprüft, ... dies sind Fragen, die dringend beantwortet werden müssen, und zwar nicht nur aus innerwissenschaftlichen Gründen, sondern zur Legitimation der Verfahren und damit zusammenhängender praktischer Entscheidungen. Eine kritische Analyse des Inspektionsinstrumentariums muss deshalb von Beginn an Aufgabe der Schulinspektion selbst sein.

Mit der Einführung von Schulinspektionen kommt im Schulsektor ein Formenwandel des Regierens zum Ausdruck. Indem Schulpolitik und -verwaltung steuerungsrelevante Wissensbestände in Entscheidungsprozesse integrieren, geraten tradierte Formen der Generierung von Systemwissen (z. B. über Schulaufsicht) tendenziell in einen Modernitätsrückstand. Andererseits erhöht das wissensbasierte Steuerungssystem die Komplexität der Akteursbeziehungen, statt sie transparenter zu machen, da Wissen potenziell jedem zusteht, die Systemverantwortung aber ungleich verteilt bleibt. Das Wissen, auf dessen Reflexion sich unterschiedliche Akteure leicht gemeinsam verpflichten lassen, löst nur selten Probleme; auf Entscheidungen angesichts immer differenzierterer Problemlagen lassen sich eigenständiger werdende Akteure aber immer schwerer diskursiv, d. h. nicht-hierarchisch verpflichten.

Literatur

- Altrichter, H./Brüsemeister, T./Wissinger, J. (Hrsg.) (2007): Educational Governance. Handlungskoordination und Steuerung im Bildungssystem. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften
- Avenarius, H.: „Standard-Konzepte“ und „Qualitätsrahmen für „eigenständige Schulen“ – ein Widerspruch? Vortrag bei der Jahrestagung der GFPF am 23. März 2006 in der Reinhardswaldschule bei Kassel (Vortragsmanuskript).
- Avenarius, H./Ditton, H./Döbert, H./Klemm, K./Klieme, E./Rürüp, M./Tenorth, H.-E./Weishaupt, H./Weiß, M. (2003): Bildungsberichterstattung für Deutschland. Opladen: Leske+Budrich.

- Borman, G. D./Hewes, G. M./Overman, L. T./Brown, S. (2002): Comprehensive school reform and student achievement – a meta-analysis. Report No. 59. Center for Research on the Education of Students Placed at Risk.
- Bos, W./Holtappels, H.-G./Rösner, E. (2006): Schulinspektion in den deutschen Bundesländern – eine Baustellenbesichtigung. In: Bos, W./Holtappel, H.-G./Rolf, H.-G./Schulz-Zander, R. (Hrsg.): Jahrbuch der Schulentwicklung. Daten, Beispiele und Perspektiven. Band 14. Weinheim/München: Juventa, S. 81-123.
- Bos, W./Dedering, K./Holtappels, H.-G./Müller, S./Rösner, E. (2007): Schulinspektion in Deutschland – Eine kritische Bestandsaufnahme. In: van Buer, J./Wagner, C. (Hrsg.): Qualität von Schule – Entwicklungen zwischen erweiterter Selbständigkeit, definierten Bildungsstandards und strikter Ergebniskontrolle – Ein kritisches Handbuch. Frankfurt: Peter Lang.
- Brüsemeister, T./Eubel, K.-D. (2003): Zur Modernisierung der Schule. Leitideen – Konzepte – Akteure. Ein Überblick. Bielefeld: transcript.
- Burkard, C./Rolf, H.-G. (1994): Steuerleute auf neuem Kurs? Funktionen und Perspektiven der Schulaufsicht für die Schulentwicklung. In: Rolf, H.-G. u. a. (Hrsg.): Jahrbuch der Schulentwicklung, Bd. 8, Weinheim/ München: Juventa, S. 205 – 266.
- Ehren, M. (2006): Toezicht en schoolverbetering. Delft: Eburon
- Fitz-Gibbon, C. T. (1996): Monitoring Education. Indicators, Quality and Effectiveness. London: Cassell/Continuum.
- Hall, G. E./Hord, S. M. (2005): Implementing Change: Patterns, Principles and Pitfalls. Boston: Addison-Wesley.
- Scheerens, J./Hendriks, M. A. (Eds.) (2004): Benchmarking the Quality of Education. In: European Educational Research Journal 3, H. 1, S. 101-399.
- Höhmann, K./von Ilsemann, C./Kirchhoff, D./Seydel, O. (2007): „Qualität“ als Rahmen der Schulentwicklung. Verfahren und Philosophie der Qualitätsentwicklung des Bremer Schulwesens. In: Die Deutsche Schule 99, H. 3, S. 303-315.
- Klieme, E./Steinert, B./ Ciompa, R./ Gerecht, M. (2005): Auf dem Weg zu einem integrierten System der Qualitätssicherung für Schulen. In: Avenarius, H./ Klemm, K./ Klieme, E./ Roitsch, J. (Hrsg.): Bildung gestalten – erforschen – erlesen. Neuwied: Luchterhand, S. 68-91.
- Konsortium Bildungsberichterstattung (Hrsg.) (2005): Bildung in Deutschland. Ein indikatorengestützter Bericht mit einer Analyse zu Bildung und Migration. Bielefeld: W.Bertelsmann.
- Kotthoff, H.-G./Böttcher, W. (2007): Schulinspektion: Evaluation, Rechenschaftslegung und Qualitätsentwicklung. Münster: Waxmann.
- Kussau, J./Brüsemeister, T. (2007): Governance, Schule und Politik. Zwischen Antagonismus und Kooperation. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Maritzen, N. (1999): Schulaufsicht: Auf dem Weg von der Regulation zum Vertrag? Risiken und Chancen von Vertragsmodellen in der Schulentwicklung. In: Beuckegalm, M./Fatzer, G./Rutrecht, R. (Hrsg.): Schulentwicklung als Organisationsentwicklung Köln: EHP Edition Humanistische Psychologie, S. 125-140.
- Maritzen, N. (2006): Schulinspektion in Deutschland – Zwischen Aufsicht und Draufsicht. In: Buchen, H. u.a. (Hrsg.): Schulleitung und Schulentwicklung. Stuttgart: Raabe, H 2.2.
- Maritzen, N. (2007): Schulinspektion – ein neues Element der Systemsteuerung. In: journal für schulentwicklung 11, H. 3, S. 6-14.
- Matthews, P./Sammons, P. (2004): Improvement through inspection. An evaluation of the impact of Ofsted's work. London: Ofsted/Institute of Education.

- Müller, S. (o.J.): Qualitätsanalyse durch Schulinspektion. In: Freistedt, M.: Qualitätsmanagement und Evaluation in der Schule. Merching: Forum Verlag Herkert.
- Pietsch, M./Tosana, S. (2008): Beurteilereffekte bei der Messung von Unterrichtsqualität: Die Generalisierbarkeitstheorie und das Multifacetten-Rasch-Modell als Methoden der Qualitätssicherung in der externen Evaluation von Schulen (erscheint demnächst).
- Rogers, E. M. (2003): Diffusion of innovations. New York: Free Press.
- Rosenbusch, H. S. (1994): Lehrer und Schulräte. Ein strukturell gestörtes Verhältnis. Berichte und organisationspädagogische Alternativen zur traditionellen Schulaufsicht. Bad Heilbronn: Klinkhardt.
- Rosenbusch, H. S. (1997): Organisationspädagogische Perspektiven für eine Reform der Schulorganisation. In: Schulverwaltung. Zeitschrift für Schulleitung und Schulaufsicht (1997), S. 329 – 334.
- Rosenbusch, H. S./Wissinger, J. (Hrsg.) (1995): Schule und Schulaufsicht – Wege zur Reform. Braunschweig: SL-Verlag.
- Rosenbusch, H. S./Schlemmer, E. (1997): Die Rolle der Schulaufsicht bei der Pädagogischen Entwicklung von Einzelschulen. In: schul-management 28, H. 6, S. 9 – 17.
- Scheerens, J./Glas, C./Thomas, S. M. (2003): Educational Evaluation, Assessment and Monitoring. A systematic Approach. Lisse: Swets & Zeitlinger.
- Schratz, M. (1996): Die Rolle der Schulaufsicht in der autonomen Schulentwicklung. Innsbruck/Wien: Studien Verlag.

Norbert Maritzen, geb. 1952, Direktor des Instituts für Bildungsmonitoring (IfBM) der Freien und Hansestadt Hamburg
 Anschrift: Beltgens Garten 25, 20577 Hamburg
 Email: norbert.maritzen@bbs.hamburg.de