

böll.brief

TEILHABEGESELLSCHAFT #10

Juli 2019

Angst vor dem Urteil?

Eine Bestandsaufnahme
der externen Schulevaluation
in Deutschland

HANS-JÜRGEN KUHN

Das **böll.brief – Teilhabegesellschaft** bietet Analysen, Hintergründe und programmatische Impulse zu Fragen der sozialen Teilhabe und der Gerechtigkeit in unserer Gesellschaft. Ein besonderer Fokus liegt auf den Politikfeldern Bildung und Wissenschaft, Sozialpolitik, Migration und Diversity.

Das **böll.brief** der Abteilung Politische Bildung Inland der Heinrich-Böll-Stiftung erscheint als E-Paper im Wechsel zu den Themen «Teilhabegesellschaft», «Grüne Ordnungspolitik», «Demokratie & Gesellschaft» und «Öffentliche Räume».

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	3
1 Evidenzbasierung als Steuerungsstrategie – Hintergrund und Relevanz	4
2 Zielsetzungen und Funktionen externer Schulevaluation	7
3 Institutionelle Einbindung	9
4 Der Blick in die Länder: Zum Stand externer Schulevaluation in Deutschland	10
4.1 Phase 1: Aufbau und konzeptionelle Klärungen	10
4.2 Phase 2: Rückbau, Ausdifferenzierung und Weiterentwicklung	11
5 Abschaffung oder Weiterentwicklung – wohin entwickelt sich die externe Schulevaluation?	16
6 Externe Evaluation als wichtiger Baustein im Gesamtsystem von Qualitätsentwicklung und -sicherung	19
7 Gelingensfaktoren für eine sinnvolle Nutzung externer Schulevaluation	22
Literatur	24
Der Autor	25
Impressum	25

Zusammenfassung

Schulevaluationsverfahren^[1] wurden hierzulande als eine der bildungspolitischen Reformmaßnahmen nach PISA^[2] in erstaunlich kurzer Zeit flächendeckend mit erheblichem Ressourceneinsatz in allen Bundesländern entwickelt und implementiert – allerdings, anders als bei der Entwicklung von nationalen Bildungsstandards, ohne explizite Anbindung an bildungswissenschaftliche Forschungen oder Institutionen der empirischen Bildungsforschung. Sowohl das Tempo, mit dem fast alle Bundesländer seit 2004 externe Schulevaluationen als neues Instrument implementiert haben, als auch die Beliebigkeit, mit der dieses Verfahren ohne größere bildungspolitische Debatten und unabhängig von den parteipolitischen Programmen inzwischen in etlichen Ländern wieder abgeschafft wurde, sind Anlass für die vorliegende Bestandsaufnahme. Dabei soll zunächst für alle Länder ein Ist-Zustand beschrieben werden. Zum anderen beschäftigt sich das vorliegende Policy Paper mit der Frage nach den Motiven und Konsequenzen der damit eingeleiteten Entwicklung.

Die Reflexion dieses Themas soll zudem eingebettet werden in die Frage nach der weiteren Ausformung der Qualitätssicherungsdebatte in Deutschland, die durch die Kultusministerkonferenz der Länder (KMK), aber auch autonom in den Bundesländern geführt wird. Dabei soll auf wichtige Punkte hingewiesen werden, die in den weiteren Diskussionen sowohl zwischen den Kultusministerien der einzelnen Bundesländer als auch zwischen den bildungspolitisch Verantwortlichen im Bund und in den Ländern bei der Umsetzung der – inzwischen von der KMK überarbeiteten – Gesamtstrategie Beachtung finden sollten.

- 1** Andere Bezeichnungen für externe Schulevaluation lauten «Qualitätsanalyse», «Schulvisitation» oder «Schulinspektion». Nicht gemeint sind wissenschaftliche Evaluationsverfahren oder Peer-Reviews.
- 2** PISA steht für «Programme for International Student Assessment». Die Studie wurde 2000 von der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) initiiert. Im Rahmen eines vergleichenden Bildungsmonitorings werden im dreijährigen Turnus die Fähigkeiten und Kenntnisse von 15-jährigen Schülerinnen und Schülern in den Bereichen Leseverständnis, Mathematik und Naturwissenschaften getestet. Weitere Informationen unter www.oecd.org/berlin/themen/pisa-studie.

1 Evidenzbasierung als Steuerungsstrategie – Hintergrund und Relevanz

Externe Schulevaluationen lassen sich definieren als spezialisierte, meist von der staatlichen Schulaufsicht veranlasste Überprüfungen von einzelnen Schulen des allgemeinbildenden oder auch berufsbildenden Schulwesens. Sie werden im staatlichen Auftrag anhand staatlich verantworteter Rahmenvorgaben durchgeführt. Grundlage der Beurteilung sind dabei Orientierungsrahmen für Schulqualität, in denen die Ministerien – gestützt auf die Ergebnisse der Schulqualitätsforschung – umfangreiche Merkmalsbeschreibungen guter Schule und guten Unterrichts zusammengestellt und mit Indikatoren unterfüttert haben.

Im Bereich der von der Kultusministerkonferenz im Rahmen ihrer Beschlüsse von 1997 bis 2003 formulierten sieben Handlungsfelder (KMK, 2001) haben fast alle Länder im Zeitraum der Jahre 2003 bis 2006 damit begonnen, Verfahren der externen Evaluation von Einzelschulen einzuführen und dafür die rechtlichen, fachlichen, institutionellen und personellen Voraussetzungen zu schaffen. Vor allem in der Folge der nationalen und länderspezifischen Ergebnisse der PISA-Studie von 2000, die ab Sommer 2002 öffentlich diskutiert wurden, konzentrierte sich die Diskussion in allen Bundesländern verstärkt auf Fragen der Qualitätsentwicklung. In der Bildungspolitik und Bildungsadministration entwickelte sich unter anderem ein neues Interesse an «Systemwissen» unter Berücksichtigung empirischer Verfahren. Standen bis zu diesem Zeitpunkt vor allem Fragen der schuleigenen Steuerung durch Schulprogramme, schulinterne Curriculumentwicklung und interne Evaluation im Vordergrund der Diskussion, begann nun eine zum Teil sehr kontrovers geführte Debatte über Schulentwicklung unter dem Begriffspaar «Messen und Entwickeln».

Eine wachsende Eigenständigkeit der Schulen korrespondiert mit zunehmender Selbstverantwortung und einer geforderten öffentlichen Rechenschaftslegung hinsichtlich der Wirkungen der eingesetzten Mittel. Wenn auf Detailvorgaben zugunsten von Rahmenvorgaben mehr und mehr verzichtet wird und Entscheidungsbefugnisse der Einzelschule in vielfältiger Hinsicht erweitert werden, verlagert sich der Schwerpunkt administrativer Steuerung hin zu Fragen der Qualitätssicherung, und zwar sowohl im Hinblick auf die schulischen Entwicklungsprozesse als auch auf die Leistungen der Schülerinnen und Schüler einer Schule. Als ein Fazit der empirisch basierten Schulentwicklungsdiskussion

nach TIMSS^[3] und PISA^[4] wurde der Schluss gezogen, dass erfolgreich arbeitende Systeme sich regelmäßige Rückmeldungen verschaffen, um die Wirksamkeit eigenen Tuns überprüfen zu können, und zwar sowohl von innen heraus als auch von außen. Nur wenn gesicherte Erkenntnisse über die Qualität der eigenen Arbeit vorliegen, sind Schlussfolgerungen möglich, wie die pädagogischen und fachlichen Ziele besser erreicht werden.

Die in weiteren Beschlüssen der Kultusministerkonferenz 2000 und 2003 entwickelten Strategien (KMK, 2006) führten daher konsequenterweise zur Einführung, Entwicklung und Überprüfung von Bildungsstandards, regelmäßig durchzuführenden flächendeckenden Vergleichsarbeiten und einer nationalen Bildungsberichterstattung. In der Gesamtstrategie der KMK von 2006 blieb allerdings offen, ob und wie die Qualitätssicherung auf der Ebene der Einzelschulen überprüft werden soll. Während Bildungsmonitoring und -berichterstattung primär die Erträge auf der Ebene des Bildungssystems erfassen und Vergleichsarbeiten und Lernstandserhebungen die Klassenebene fokussieren, nehmen die mit der externen Evaluation verbundenen Instrumente Strukturen und Prozesse auf der Schulebene in den Blick.

Im Kern entsprechender Bestrebungen steht unter anderem das Bemühen um die systematische Gewinnung von Steuerungswissen, von Informationen über die Leistung von Organisationen und Individuen im Bildungswesen, wie auch über diejenigen Faktoren, die diese Leistungsfähigkeit beeinflussen. Veranschaulichen lässt sich dies am Begriff der Output-Steuerung: Er verdeutlicht die Absicht, das Bildungswesen stärker über die Setzung und Überprüfung von Leistungszielen – anstatt über die Definition der Ausgestaltung von Organisationsstrukturen und Prozessabläufen – zu steuern.

Die Entwicklung von Bildungsstandards, die regelmäßige indikatorengestützte Bildungsberichterstattung auf internationaler, nationaler und regionaler Ebene, aber auch die Einführung von Schulevaluationsverfahren sind Beispiele für einen zunehmenden Anspruch an eine evidenzbasierte Bildungspolitik und Schulentwicklung. «Evidenzen» bezeichnet

- 3** TIMSS steht für «Trends in International Mathematics and Science Study». Die Studie erfasst das mathematische und naturwissenschaftliche Grundverständnis von Schülerinnen und Schülern am Ende der vierten Jahrgangsstufe in einem vierjährigen Rhythmus. Die Ergebnisse von TIMSS 2015 wurden im November 2016, die Ergebnisse von TIMSS 2011 und TIMSS 2007 im Dezember 2012 bzw. Dezember 2008 veröffentlicht. Die Ergebnisse der TIMSS Studie von 1997, an der Deutschland sich erstmalig wieder beteiligt hatte, bewirkten eine intensive bildungspolitische Auseinandersetzung. Weitere Informationen dazu unter: www.kmk.org/themen/qualitaetssicherung-in-schulen/bildungsmonitoring/internationale-schulleistungsvergleiche/timss.html.
- 4** PISA-Studien finden in Deutschland seit 2000 alle drei Jahre statt, die Ergebnisse werden jeweils ein Jahr nach der Hauptuntersuchung vorgestellt, vgl. www.kmk.org/themen/qualitaetssicherung-in-schulen/bildungsmonitoring/internationale-schulleistungsvergleiche/pisa.html.

in diesem Kontext systematisch generierte, objektivierte und explizierte Informationen und Wissensbestände zur Wirksamkeit von Bildungsprozessen und ihren spezifischen Rahmenbedingungen. Ein solcher Begriff hebt insbesondere die Abgrenzung gegenüber dem in der pädagogischen Praxis ebenfalls bedeutsamen Handlungs- bzw. Erfahrungswissen schulischer Akteurinnen und Akteure hervor. Mit Blick auf den Evidenz-Begriff lassen sich zudem Unterschiede im Grad der wissenschaftlichen Vorgehensweise bei der Generierung von Daten und Informationen beschreiben.

Verschiedenen Quellen verfügbarer Evidenzen im Bildungsbereich liegen unterschiedliche Zugänge zugrunde, die – mehr oder auch deutlich weniger – nach sozialwissenschaftlicher Methodik erhoben werden. Im Sinne der gewählten weiteren Definition kann das Spektrum zum Beispiel von empirischen Studien reichen, die von Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern an Schulen durchgeführt und in ihren Ergebnissen dort rückgemeldet werden, bis hin zu kollegialen Hospitationen und Schülerfeedbacks, die die einzelne Schule, ggf. weniger standardisiert und nicht explizit unter Beachtung gängiger Gütekriterien der Datenerhebung, durchführt. Das Spektrum umfasst großflächig angelegte Leistungsstudien, die keine schulspezifischen Daten liefern, aber auch Vergleichsarbeiten und externe Schullevaluationen, die den Schulen als Organisation möglichst passgenaue Informationen zur Wirksamkeit ihres Handelns unter den je spezifischen Rahmenbedingungen bereitstellen sollen.

2 Zielsetzungen und Funktionen externer Schulevaluation

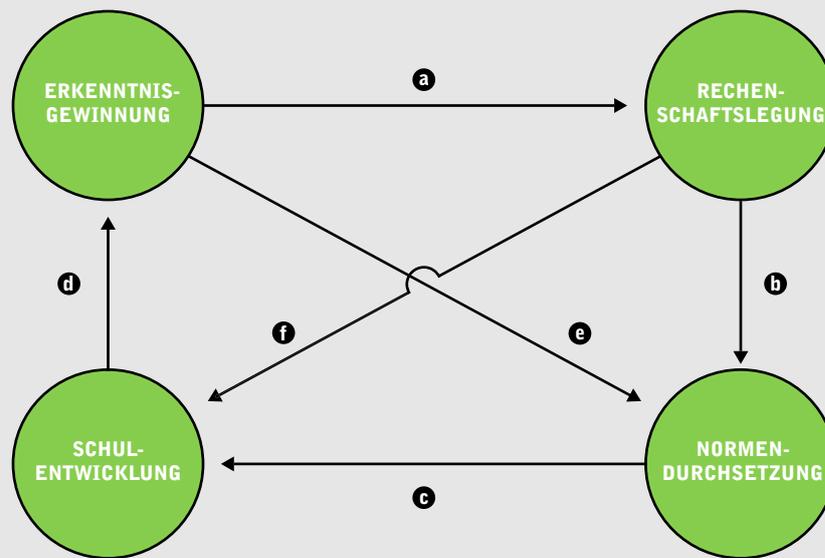
Mit externen Schulevaluationen werden unterschiedliche Ziele verfolgt. Dieser «Funktions-Mix» stellt zugleich eine besondere Herausforderung dar, da diese unterschiedlichen Zielsetzungen in der Vergangenheit nicht immer transparent gemacht wurden.

- **Schulentwicklung:** Schulevaluation erhebt den Anspruch, die Schulentwicklung zu befördern, indem sie durch die Rückmeldung eines umfassenden, datengestützten Qualitätsprofils Handlungsfelder identifiziert und Entwicklungsbedarfe aufzeigt. Durch den Evaluationsbericht kann und soll der innerschulische Diskussions- und Entwicklungsprozess stimuliert werden.
- **Rechenschaftslegung:** Schulevaluation leistet einen Beitrag zur staatlichen Gewährleistung, indem schulische Qualität gegenüber den beteiligten Akteurinnen und Akteuren, der Schulöffentlichkeit und den verantwortlich Steuernden sichtbar gemacht und so (Mindest-)Standards gesichert werden.
- **Normdurchsetzung:** Die in den Referenz- oder im Orientierungsrahmen kodierten normativen Erwartungen an schulische Qualität werden in den Schulen vor allem mit Blick auf eine anstehende Evaluation intensiv verarbeitet und so aktiv aufgenommen.
- **Erkenntnisgewinnung:** Schulevaluation leistet einen Beitrag zum Bildungsmonitoring, indem sie die einzelschulischen Befunde zu Aussagen über die Qualität des Gesamtsystems verdichtet und Steuerungserfordernisse offenlegt. Diese können dann Grundlage für Entscheidungen zur Weiterentwicklung des Schulsystems sein.

Alle vier beschriebenen Ziele können nicht gleichermaßen mit einem standardisierten Vorgehen bearbeitet werden. Das Instrument sollte daher nicht mit (überhöhten) «Wirkungserwartungen» überfordert werden, die sich auf unterschiedliche Ebenen beziehen. Dies schafft Unsicherheiten bei allen Beteiligten und birgt die Gefahr von uneinheitlichem Handeln. Die Anlage und Gestaltung von externer Evaluation sollte je nach Zielsetzung variieren. Eine Schulevaluation, die der Normdurchsetzung und Rechenschaftslegung dient, kann gut mit standardisierten Grundlagen und Verfahren arbeiten; geht es aber vorrangig um Impulse für Schulentwicklung, so sind starre normierte Rückmeldungen in Form von Bewertungen eher kontraproduktiv und erfassen die Frage- und Problemstellungen der Schulen nicht adäquat.

Abbildung 1: Vier Wirkungsbereiche externer Schulevaluation

Externe Evaluation als Instrument der...



- a** Datengestützte Erkenntnisse zur Schulqualität dienen als Grundlage der Rechenschaftslegung
- b** Rechenschaftslegung bewirkt bewusstere Orientierung an vorgegebenen Normen
- c** Einforderung der Normeneinhaltung kann Entwicklungsprozesse auslösen
- d** Erkenntnisse zum Entwicklungsbedarf (Ist-Soll-Diskrepanzen) lösen Schulentwicklungsprozesse aus
- e** Datenerhebung zum Stand der Normenumsetzung wirkt als Instrument der Normenkommunikation und Durchsetzung
- f** Anordnen von Entwicklungsmaßnahmen

Quelle: Landwehr, 2011; eigene Darstellung.

3 Institutionelle Einbindung

Der Aufbau der externen Schulevaluation erfolgte in den Bundesländern sehr unterschiedlich. In einigen Ländern wurden rechtlich selbstständige Einrichtungen neu gegründet, in anderen wurde die neue Aufgabe bestehenden Landesinstituten übertragen. In einer weiteren Variante wurden staatliche Schulaufsichtsbehörden mit der Durchführung beauftragt, wobei darauf geachtet wurde, diese organisatorisch oder räumlich voneinander getrennt zu organisieren. Schulinspektorate wurden grundsätzlich in Abgrenzung zur staatlichen Schulaufsicht eingerichtet. Damit wurde vor allem die Schulaufsicht von Teilen ihrer bisherigen Aufgaben – der Schulevaluation – entlastet und dieser Arbeitsaspekt der Schulaufsicht verselbstständigt, aufgewertet und professionalisiert. Insgesamt führte die Implementation der Schulinspektion in Deutschland zu einer Ausdifferenzierung, Professionalisierung und Verwissenschaftlichung einer Teilaufgabe des bisherigen Spektrums schulaufsichtlicher Tätigkeit. Die Verantwortung für die operative Steuerung des Schulsystems einerseits und für die Überprüfung und Berichterstattung zur Zielerreichung andererseits wurde grundsätzlich institutionell getrennt organisiert, um so die Akzeptanz und Wirkungen der Qualitätsfeststellungen zu erhöhen. Die mit der Zielsetzung der Schulevaluation verbundenen Aufgaben lassen sich schlecht mit der gleichzeitigen Wahrnehmung von Rechtsaufsicht, Beratungs- und Unterstützungsaufgaben verbinden, darüber bestand in Deutschland schnell Konsens. Inwieweit die mit derartigen organisationsrechtlichen Entscheidungen erhofften Wirkungen («Unabhängigkeitsparadigma») tatsächlich eintreten und die subjektive Wahrnehmung der Tätigkeit der Schulevaluatorinnen und -evaluatoreen beeinflussen, ist bisher nicht untersucht. Es gibt jedoch Hinweise darauf, dass die rechtlich-strukturelle Einbindung weniger relevant ist als die Frage, wie stark Schulrätinnen und Schulräte der operativen Schulaufsicht das «Gesicht» der externen Schulevaluation prägen.

4 Der Blick in die Länder: Zum Stand externer Schulevaluation in Deutschland

Die Entwicklung und Implementierung des Systems der Schulevaluation lässt sich grob in eine Aufbau- und Konsolidierungsphase von 2004 bis 2015 und eine zweite, aktuell andauernde Phase des Rückbaus, der Ausdifferenzierung und Weiterentwicklung innerhalb der Länder einteilen.

4.1 Phase 1: Aufbau und konzeptionelle Klärungen

Ab 2004 begannen die ersten Länder, die externe Schulevaluation flächendeckend einzuführen. 14 Länder^[5] haben bis Ende 2014 einen ersten Besuch in fast allen öffentlichen Schulen abgeschlossen und ausgewertet. Dabei sind bis Ende 2014 rund 21.000 Schulen zum ersten Mal extern evaluiert worden^[6] und durch einen umfassenden schriftlichen Bericht über die wahrgenommenen Stärken und Schwächen in ausgewählten Dimensionen ihrer Schul- und Unterrichtsqualität informiert worden. Im Rahmen einer zweiten Schulevaluation sind bis Ende November 2014 etwa 4.500 Schulen erneut evaluiert worden. Vorzeitig abgebrochen^[7] wurde das Verfahren 2009 in Schleswig-Holstein (EVIT = Evaluation im Team), Nordrhein-Westfalen hatte 2014 aufgrund von jahrelangen personellen Engpässen erst rund 60 Prozent seiner Schulen ein erstes Mal evaluiert. Bremen hatte sich sehr früh für einen Verzicht auf eine flächendeckende Schulevaluation in standardisierter Form entschieden und setzt vor allem auf Selbstevaluation. Dabei können sich die Schulen allerdings durch Externe unterstützen lassen. Ebenso werden Schulen in freier Trägerschaft bisher durch die Schulevaluatorinnen und -evaluatore der Länder nur in Ausnahmefällen auf eigenen Wunsch besucht. Insbesondere die evangelische und die katholische Kirche haben für die von ihnen getragenen Schulen in den letzten Jahren eigene Qualitätssysteme mit externen Schulbesuchen entwickelt. In zwölf Bundesländern fand inzwischen der zweite Evaluationsdurchlauf statt, mindestens vier Länder (Berlin, Brandenburg, Hessen und Rheinland-Pfalz) entwickelten Ende 2015 bereits die konzeptionellen Eckpunkte für einen dritten Zyklus ab Sommer 2016.

Trotz großer Gemeinsamkeiten im Vorgehen, in den eingesetzten Methoden und Instrumenten unterscheiden sich die Bundesländer inzwischen zum Teil erheblich, wenn man die

5 Ohne Schleswig-Holstein und Bremen.

6 Die Zahl ergibt sich aus den in 14 Bundesländern – ohne Bremen und Schleswig-Holstein – durch den Autor abgefragten Fallzahlen.

7 Nach einem Regierungswechsel wurde das Verfahren durch einen FDP-Bildungsminister beendet.

Rahmenbedingungen betrachtet, in die die Strategien der externen Evaluation eingebettet sind. Aus ursprünglich sehr ähnlichen Grundvorstellungen sind aufgrund des Bildungsföderalismus sehr unterschiedlich gestaltete Verfahren entwickelt worden:

- Umfang und Adressatenkreis der Schulberichte – in Berlin, Brandenburg und Hamburg werden die Inspektionsberichte nach einer Frist von mehreren Monaten öffentlich gemacht, in allen anderen Ländern sind sie nur der Schule selbst zugänglich.
- Einbeziehung der Schulträger – in einigen Ländern erhalten die Schulträger den vollständigen Bericht, in einigen Ländern keine oder nur Auszüge aus den Schulberichten.
- Nutzung von Schülerleistungsdaten und/oder Schulkontextdaten – Ergebnisse aus Tests, Prüfungen und Vergleichsarbeiten sowie Informationen zur Zusammensetzung der Schülerschaft werden in unterschiedlicher Weise einbezogen bzw. bewertet.
- Zusammensetzung der Inspektorenteams – einige arbeiten in Vollzeit, andere in Teilzeit, manche befristet, andere unbefristet, einige hauptamtlich, andere ehrenamtlich.

Vor allem die personelle Ausstattung, die fachlichen Qualifikationen des eingesetzten Personals und das Verhältnis der Evaluatorinnen und Evaluatoren zur operativen Schulaufsicht nehmen eine Schlüsselrolle bei der Weiterentwicklung des Gesamtsystems ein. Vor diesem Hintergrund wird deutlich, dass alle Versuche, «der Schulevaluation» bestimmte Wirkungen und Effekte zuzuschreiben, problematisch sind und wissenschaftliche Untersuchungen je nach Stichprobenauswahl und Bundesland Einschränkungen bezüglich der Verallgemeinerbarkeit unterworfen sind.

4.2 Phase 2: Rückbau, Ausdifferenzierung und Weiterentwicklung

Seit dem Jahr 2015 ist nunmehr zu beobachten, dass etliche Länder aus zum Teil sehr unterschiedlichen Gründen ihre Schulevaluation einstellen, auflösen oder aussetzen, ohne dass dies mit einer öffentlich geführten bildungspolitischen Diskussion verbunden worden wäre oder innerhalb der Kultusministerkonferenz zum Thema wurde. Andere haben die unterschiedlichen Befundlagen zur Wirksamkeit dieses Instruments in Bezug auf Schulentwicklungsprozesse zum Anlass genommen, ihre Verfahren weiterzuentwickeln, aber am Grundsatz einer flächendeckenden Evaluation aller Schulen festzuhalten.

Nachdem bis zum Ende des Schuljahres 2014/15 jede Schule in **Rheinland-Pfalz** zweimal von einem Team der «Agentur für Qualitätssicherung, Evaluation und Selbstständigkeit von Schulen» (AQS) begutachtet worden war, beschloss die Landesregierung auf Vorschlag

der damaligen Bildungsministerin Vera Reiß (SPD) im September 2015 überraschend, die AQS aufzulösen und die externe Schulevaluation zu beenden. Vor dem Hintergrund der notwendigen Konsolidierung des Landeshaushaltes sei diese Entscheidung vertretbar und werde eine strukturelle Entlastung von jährlich 3,3 Millionen Euro bedeuten, so lautete die offizielle Begründung. Die rund 45 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der AQS wurden anschließend in Schulen, in der Schulaufsicht, in pädagogischen Serviceeinrichtungen, Hochschulen oder der Landesverwaltung eingesetzt.

Im Land **Hessen** wurde die externe Schulevaluation 2005 begonnen. 2010 wurde der erste Durchgang mit allen hessischen Schulen beendet, bis zum Ende des Schuljahres 2015/16 wurden alle Schulen ein zweites Mal durch ein hauptamtliches Inspektorenteam evaluiert. Zugleich wurde 2015 durch das CDU-geführte Bildungsministerium entschieden, flächendeckende Schulevaluationen zu beenden und das Verfahren nur auf Wunsch einer Schule oder auf Wunsch der Schulaufsicht weiter fortzuführen. Von den bis dahin rund 45 Schulinspektorinnen und -inspektoren wurden etwa 24 als Schulberaterinnen und -berater in die Schulämter des Landes verteilt. Tatsächlich finden externe Schulevaluationen seit dem Schuljahr 2016/17 kaum noch statt. Die umgesetzten Schulberater sollen künftig nachfrageorientiert bei datengestützten Schulentwicklungsprozessen mit unterstützen.

In **Mecklenburg-Vorpommern** gab es in den Jahren 2006 bis 2011 eine externe Schulevaluation, die vor allem durch Förderprogramme der EU finanziell abgesichert war. Nach dem Ende dieser Förderung kam es schnell zu einer Marginalisierung dieses Instruments und einem Verzicht auf eine flächendeckende Weiterführung. Auch in **Thüringen** wurde die Schulevaluation mit sehr geringen personellen Mitteln aufgebaut und erlangte keine Breitenwirkung für die Qualitätssicherung im Land. Anfang November 2015 wurde sie durch eine Entscheidung der Bildungsministerin Birgit Klauert (Die Linke) offiziell «ausgesetzt», faktisch aber abgeschafft. Begründet wurde dies mit den Problemen, eine hinreichende personelle Ausstattung für das Verfahren zu gewährleisten. Neben einer kleinen Koordinierungsstelle beim Ministerium wurden Lehrkräfte stundenweise miteinbezogen. Für eine flächendeckende Fortführung der Schulevaluation wäre eine erhebliche Aufstockung erforderlich gewesen, zu der sich das Ministerium nicht in der Lage sah.

Nachdem in **Sachsen** von 2007 bis 2013 alle öffentlichen Schulen bereits einmal evaluiert worden waren, gab die damalige Ministerin Brunhild Kurth (CDU) im September 2015 überraschend das Ende der externen Schulevaluation bekannt. Offiziell wurde die externe Evaluation «ausgesetzt», um die Verbesserung der Unterrichtsversorgung zu erreichen, tatsächlich wurden auch im Frühjahr 2016 wieder 24 bis dahin abgeordnete Lehrkräfte zurück in den Schuldienst geschickt. In der Folgezeit wurden allerdings die bestehenden Organisationsstrukturen umorganisiert und die Arbeitseinheiten der vormaligen externen Evaluation abgewickelt. 2018 wurde auch das Sächsische Schulgesetz geändert. Der Schwerpunkt der Qualitätssicherung soll nunmehr auf der internen Evaluation liegen, eine flächendeckende externe Evaluation ist nicht mehr vorgesehen.

Nachdem 2009 die Schulevaluation in **Schleswig-Holstein** beendet wurde, erklärte die 2014 neu gewählte Bildungsministerin Britta Ernst (SPD), dass man den Schulen noch in der laufenden Wahlperiode wieder ein Angebot zur externen Evaluierung auf freiwilliger Basis machen werde. Seit Februar 2016 können Schulen – auf freiwilliger Basis – an einem dialogorientierten Rückmeldesystem teilnehmen. Im Blickpunkt des Verfahrens steht dabei die Unterrichtsentwicklung.

In **Sachsen-Anhalt** wurde das Verfahren nach dem ersten Durchgang zum Schuljahr 2014/15 auf eine Fokusevaluation umgestellt und fortgeführt. Durch den amtierenden Bildungsminister Marco Tullner (CDU) wurde Ende 2017 allerdings entschieden, die Evaluation bis zum 31.1.2020 auszusetzen. Trotz gegenteiliger Beschlüsse des Koalitionsausschusses der Regierung von CDU, SPD und Grünen hat sich an dieser Beschlusslage des Ministeriums nichts geändert. Da zugleich allerdings durch das Parlament neue Planstellen für den Wiederaufbau einer externen Schulevaluation für 2019/20 bewilligt und die gesetzlichen Grundlagen für eine Schulevaluation nicht geändert wurden, bleibt offen, wann und wie es im Land weitergeht.

Die Schulinspektion **Niedersachsen** wurde im Mai 2005 als eigenständige Behörde gegründet. Seit 2011 werden die Schulevaluationen durch das Niedersächsische Landesinstitut für schulische Qualitätsentwicklung (NLQ) durchgeführt. Die erste Inspektionsrunde für etwa 3.000 öffentliche Schulen wurde 2012 abgeschlossen, danach wurde eine Überarbeitung der Verfahren vorgenommen. Nachdem 2016 bereits rund 25 Prozent aller Schulen nach einem veränderten Verfahren evaluiert worden waren, stoppte die damalige Ministerin Frauke Heiligenstadt (SPD) das Verfahren zum Jahresende 2016 und verlangte eine erneute Überarbeitung, die Mitte 2017 vorlag und dann in die Pilotierung ging. Mit dem Schuljahr 2018/19 wurde das neue Verfahren der Fokusevaluation mit dem Schwerpunkt Unterrichtsevaluation umgesetzt. Ob mit dem neuen Verfahren eine flächendeckende Schulevaluation möglich sein wird, ist derzeit nicht absehbar.

In **Baden-Württemberg** wurde die verpflichtende Fremdevaluation für alle öffentlichen Schulen im Schuljahr 2008/09 eingeführt. Zuständig war das Landesinstitut für Schulentwicklung, das den ersten Durchgang für alle rund 4.000 Schulen 2016/17 abschließen konnte. Eine Fortsetzung war als zweiter Durchgang bereits begonnen worden, bis durch Entscheidung des CDU-geführten Bildungsministerium am 14. Juli 2017 das Verfahren in einem Brief an alle Schulleiterinnen und Schulleiter für ausgesetzt erklärt wurde. Als Begründung wurde mitgeteilt, dass die rund 80 in die Fremdevaluation abgeordneten Lehrkräfte wieder an Schulen unterrichten sollten und das Landesinstitut ohnehin aufgelöst und umgebaut werden solle. Zugleich wurde angekündigt, dass alle Arten von Evaluation in überarbeiteter Form ab 2019 in einem neu zu gründenden Institut für Bildungsanalysen fortgesetzt werden sollten. Frühester Beginn wird vermutlich das Schuljahr 2019/20 sein können.

Seit 2005/06 wurde in **Bayern** die externe Evaluation als zentrales Instrument der Qualitätssicherung und -entwicklung für alle staatlichen Schulen verbindlich durchgeführt, alle Schulen wurden bis 2018 bereits zweimal evaluiert. Nicht nur die mit der Organisation und Durchführung beauftragte Qualitätsagentur im Institut für Schulqualität und Bildungsforschung war daher sehr überrascht, als der im März 2018 neu ernannte Bildungsminister Bernd Sibler (CSU) Mitte April in einer Pressemitteilung bekannt gab, dass die externe Evaluation für die Dauer des Schuljahres 2018/19 ausgesetzt werde, um unter anderem eine deutliche Verschlankung des Verfahrens zu erreichen. Wie das durch den im November 2018 neu ernannten Bildungsminister Michael Piazolo (Freie Wähler) umgesetzt werden soll, ist noch nicht absehbar. Geplant wird jedoch, im Schuljahr 2019/20 neue Verfahren zu erproben. Anders als in anderen Ländern, in denen sich nur selten die Lehrerverbände noch andere schulpolitische Landesgremien zur Aussetzung oder Abschaffung der externen Schulevaluation äußerten, erklärte der Bayrische Lehrer- und Lehrerinnenverband (BLLV) in einer Stellungnahme im November 2018, dass er eine externe Evaluation der Schulen für sinnvoll und notwendig halte. Allerdings verband er dies mit zahlreichen Vorschlägen, wie das Instrument verändert werden müsste, um die passgenaue Weiterentwicklung jeder Schule zu unterstützen.

In **Berlin, Hamburg, Brandenburg, Nordrhein-Westfalen** und dem **Saarland** sind die Verfahren der Schulevaluation immer wieder verändert und weiterentwickelt worden, die Evaluation wurde jedoch nicht ausgesetzt oder unterbrochen, sondern kontinuierlich bis heute fortgeführt.

Bis zum Sommer 2011 wurden alle öffentlichen Schulen in **Berlin** mindestens einmal inspiziert, bis zum Sommer 2017 ein zweites Mal. Die Ergebnisse einer Inspektion werden in Form von Kurzberichten online veröffentlicht. Der Kurzbericht der jeweiligen Schule kann im Online-Schulverzeichnis unter www.berlin.de/sen/bildung/schule/berliner-schulen/schulverzeichnis/schulinspektion.aspx nachgelesen werden. Derzeit findet der dritte Durchgang auf der Basis veränderter Konzepte statt. Dabei wird u.a. unterschieden in Pflicht- und Wahlmodule der Schulinspektion, d.h. die Schulen können stärker als bisher auf die Untersuchungsbereiche Einfluss nehmen.

Seit 2007 werden alle **Hamburger** Schulen in einem etwa vier- bis siebenjährigen Rhythmus von der Schulinspektion untersucht. Mit dem Abschluss des Schuljahres 2018/19 werden bis auf wenige Ausnahmen alle Hamburger Schulen ein zweites Mal inspiziert worden sein. Seit dem Sommer 2018 werden aus diesem Grund bereits Pilotschulen für den dritten Zyklus der Schulinspektion besucht (Start: Schuljahr 2019/20). Auch in Hamburg werden die Berichte online veröffentlicht.

Nach einer längeren Phase der inhaltlichen Weiterentwicklung wird in **Nordrhein-Westfalen** mit dem Schuljahr 2017/2018 das neue Qualitätstableau sowie ein veränderte Verfahren in allen neu eingeleiteten Qualitätsanalysen eingesetzt. Unter anderem wird im Qualitätstableau künftig zwischen verpflichtenden und ergänzenden Kriterien unterschieden.

Während die verpflichtenden Kriterien für alle gelten, können Schulen aus den ergänzenden auswählen. Nach Abschluss des Schulbesuchs und der Zusendung des Qualitätsberichts können Schulen sich diesen erläutern lassen, wenn sich vertiefende Fragen zum Qualitätsbericht oder zur Interpretation der Daten ergeben. Die Anzahl der einzureichenden Dokumente wurde von 21 auf 4 deutlich reduziert und ein veränderter Unterrichtsbeobachtungsbogen etabliert.

Auch in **Brandenburg** wurden nach dem Ende des zweiten Durchgangs im Schuljahr 2015/16 alle Elemente des bisherigen Verfahrens der Schulvisitation auf den Prüfstand gestellt. Insbesondere sollten die veränderten Verfahren enger mit der unteren Schulaufsicht verknüpft werden, außerdem wird es einen Wechsel von einer flächendeckenden hin zu einer Bedarfsvisitation geben. Je nach Lagebewertung kann die Schulvisitation abweichend vom früheren Fünf-Jahres-Rhythmus zu einem früheren oder späteren Zeitpunkt stattfinden.

Aus der kurzen Übersicht wird deutlich, dass ab 2014/15 fünf der bis dahin mit dem Instrument Schulevaluation arbeitenden 14 Bundesländer flächendeckende Schulevaluationen eingestellt haben, während fünf weitere Länder mit modifizierten Verfahren am Grundprinzip festhalten. In vier Ländern ist nach einem Aussetzen des Verfahrens unklar, wie und wann es weitergeht. In Bremen wird weiterhin auf eine standardisierte externe Evaluation verzichtet, in Schleswig-Holstein können sich Schulen freiwillig an externen Evaluationen beteiligen.

5 Abschaffung oder Weiterentwicklung – wohin entwickelt sich die externe Schulevaluation?

Die Abschaffung der externen Schulevaluation (teilweise auch nur als «Aussetzung» bezeichnet) hatte in den betreffenden Bundesländern unterschiedliche Motive und erfolgte auch in sehr unterschiedlichen koalitionspolitischen Konstellationen. Konzeptionelle Fragen der Schulpolitik auf dem Gebiet der Qualitätssicherung finden selten Eingang in Parteiprogramme oder Koalitionsverträge, und die dann von den Landesregierungen tatsächlich getroffenen bildungspolitischen Entscheidungen folgen bei diesem Thema keiner stringenten politischen Logik. Es ist bisher auch nicht erkennbar, dass eine bestimmte Partei sich in allen Bundesländern gegen Schulinspektionen positioniert hätte. Vor entsprechenden Beschlüssen der jeweiligen Bildungsministerinnen oder -minister wurden selten die eigentlich Betroffenen, wie Schulleitungen, Lehrkräfte, Eltern, Schülerinnen und Schüler sowie die Schulaufsicht, einbezogen. Vielmehr wurde behauptet, in deren Interesse zu handeln: So hieß es zum Beispiel, dass die Abschaffung des Verfahrens eine Entlastung von bürokratischem Mehraufwand bedeuten würde, die Evaluationsberichte ohnehin zweifelhaft und nicht objektiv seien und die von der Politik erhofften Verbesserungen als Konsequenz der Schulevaluation nicht oder nicht schnell genug erkennbar gewesen seien. In einigen Fällen wurde als Begründung angegeben, dass die in der Evaluation tätigen Lehrkräfte zur Deckung der Unterrichtsversorgung im Land dringender benötigt würden.

Oft wurden bei diesen Entscheidungen weder die jeweiligen Koalitionspartner konsultiert noch fachliche Kontroversen im eigenen Haus oder in den Schulausschüssen der Landesparlamente geführt. Stattdessen stellte man die Beteiligten vor vollendete Tatsachen und verband die Abschaffung der externen Schulevaluation nur selten mit einer bildungspolitischen Debatte zur Gesamtstrategie der Qualitätssicherung. Da auch in der Kultusministerkonferenz nie die Absicht bestand, dieses Instrument in die Gesamtstrategie der KMK aufzunehmen, hatten die Länder hier völlig freie Hand, sich von diesem wichtigen Baustein zu verabschieden.

Aus heutiger Sicht muss festgestellt werden, dass es in vielen Ländern nicht gelungen ist, den betroffenen Akteurinnen und Akteuren die Einführung der Schulevaluation als ein weiteres, die vorhandenen Instrumente der Qualitätssicherung ergänzendes, hilfreiches Verfahren zu vermitteln. Während Eltern in vielen Bundesländern durchaus interessiert sind, die Evaluationsberichte zu lesen, oder sogar forderten, diese öffentlich zu machen, fühlten sich Lehrkräfte und Schulleitungen oft «ungerecht und falsch» beurteilt und zeigten wenig Begeisterung, die spezifischen Potenziale dieser Rückmeldungen für ihre Arbeit zu nutzen. Obwohl bei einem vier- bis sechsjährigen Zyklus der Arbeitsaufwand und die

Belastung der schulischen Akteurinnen und Akteure eher gering einzuschätzen ist, erreicht die bis heute verbreitete bestehende Ablehnung von Leistungsmessungen durch Lernstandstests, Vergleichsarbeiten oder Länderstudien auch die externe Evaluation. Selbst die Schulaufsichten in den Ländern erheben selten ihre Stimme gegen die Abschaffung dieses Instruments, da sie sich angesichts der Fülle ihrer Aufgaben oft nicht intensiv mit den Berichten und den daraus resultierenden Arbeitsprozessen gegenüber den Schulen beschäftigen konnten.

Im Rahmen der Implementierung in den ersten Jahren wurden in den Ländern zudem Erwartungen geweckt, die durch die Methoden und die Ergebnisdarstellung nicht erfüllt werden konnten. Der beabsichtigte Schulentwicklungsimpuls wurde durch die Kritik an der Funktion der Rechenschaftslegung und Normendurchsetzung überlagert.

Anders als bei früheren Schulreformen wurde die externe Schulevaluation nicht durch wissenschaftliche Modellversuche vorbereitet, sondern wesentlich in Verantwortung der Bildungsverwaltungen der Länder eingeführt. Die wissenschaftliche Begleitung bei diesen Prozessen bezog sich stärker auf die eingesetzten Instrumente, weniger auf das Gesamtsystem der schulischen Steuerung, in das die Schulevaluation eingebunden werden sollte. De facto hat dies dazu geführt, dass nur eine nachgelagerte Forschung stattfinden konnte, die bei einer flächendeckenden Einführung der Schulevaluation nur bedingt der Frage nach Wirkungen nachgehen kann. Hinzu kommt, dass in vielen Ländern die Institutionen, die für die Anlage und Auswertung der Schulevaluation zuständig sind, mit eigenem wissenschaftlichem Personal Evaluationen durchführen. Evaluationsstudien durch unabhängige Dritte sind selten und fanden im Wesentlichen im Rahmen eines vom Bundesministerium für Bildung und Forschung geförderten Forschungsprojektes «Steuerung im Bildungssystem» (SteBis)^[8] statt, das von 2010 bis 2014 aufgelegt wurde.

Ähnlich dem Vorwurf fehlender Steuerungsrelevanz für praktische Schul- und Unterrichtsverbesserungen, dem sich Vergleichsarbeiten und nationale oder internationale Schulleistungsstudien ausgesetzt sehen, wird von den Kritikerinnen und Kritikern der externen Schulevaluation der Vorwurf erhoben, auch dieses Vorgehen reduziere die Leistungen von Schulen in unverantwortlicher Weise und sei daher abzulehnen. Andere kritisierten eher die überzogenen Hoffnungen auf unmittelbare Effekte solcher Verfahren auf die Qualitätssteigerung der Einzelschule, während vonseiten der Politik nach empirischen Belegen für die Nützlichkeit und Wirksamkeit dieser Maßnahmen gefragt wurde. Da die vorliegenden Forschungsbefunde zu Wirkungen der externen Evaluation darauf weder umfassend noch einheitlich zu klaren Antworten kommen, wird die Bildungspolitik ungeduldig und stoppt den Ausbau oder die Fortsetzung des eingeschlagenen Weges.

8 Mehr dazu unter www.stebis.de.

Der Beschluss der Kultusministerkonferenz von 2006 zu einer «Gesamtstrategie zum Bildungsmonitoring» fokussiert sich auf Instrumente auf der Systemebene und spart Verfahren zur Qualitätssicherung auf Ebene der Einzelschule aus. Im Bemühen der Bildungspolitik, Ursachen für unbefriedigende Ergebnisse zu finden, leistet allerdings die externe Schulevaluation einen mindestens so großen Beitrag wie ein Ländervergleich, weil sie die Prozesse von Unterricht und Schule evaluiert und mit ihren Rückmeldungen jede Schule mit sehr viel konkreteren Informationen über Stärken und Schwächen versorgt, als dies mit Leistungsergebnissen aus Vergleichsarbeiten möglich ist. Die interne und externe Evaluation von Schul- und Unterrichtsqualität hätte daher schon 2006 als zusätzliche Säule in die Gesamtkonzeption integriert werden müssen. Das Monitoring auf der Systemebene bewusst um die Ebene der Einzelschule zu ergänzen und dabei nicht nur Leistungsergebnisse (Ländervergleiche, VERA^[9]), sondern auch Prozessqualitäten einzubeziehen hätte dazu geführt, dass die Länder sich über ihr weiteres Vorgehen hätten abstimmen müssen. Schulfeedback und Entwicklungsimpulse wären dabei konzeptionell zusammengeführt worden. Die Kultusministerkonferenz hat die Chance verpasst, diese Neujustierung im Jahr 2016 bei der Weiterentwicklung der Gesamtstrategie politisch zu verabreden und auch auf diesem Gebiet zu verbindlichen länderübergreifenden Absprachen zu kommen. Dies schaffte für die Bundesländer die Möglichkeit, in eigener Regie mit der externen Schulevaluation aufzuhören, ohne dass es dazu länderübergreifende Verabredungen oder Abstimmungsprozesse geben musste. Die herrschende Ungeduld auf dem Gebiet der Bildungspolitik ist zwar nachvollziehbar, allerdings hat sich das Denken in Zyklen von vier- oder fünfjährigen Wahlperioden an keiner Stelle in der Qualitäts- und Reformdiskussion in Deutschland als sinnvoll erwiesen, da die angestrebten Veränderungen in der Systemarchitektur nicht unmittelbar und kurzfristig auf die Qualitätsverbesserung in der Einzelschule durchschlagen. Es gibt eben keinen Hebel im Schulsystem, den man nur ergreifen und umlegen muss.

9 VERA steht für «VERgleichsArbeiten» und startete 2004 als Gemeinschaftsprojekt von sieben Bundesländern, seit 2007/2008 beteiligen sich alle 16 Bundesländer daran. Durchgeführt werden die Lernstandserhebungen in den dritten und achten Klassen (VERA 3 und VERA 8) in den Hauptfächern Deutsch und Mathematik, in der Jahrgangsstufe 8 außerdem in Englisch und Französisch. Zusätzlich gibt es einige Länder, die unter der Bezeichnung VERA Lernstandserhebungen in der sechsten Klassenstufe durchführen. Weitere Informationen unter: <https://bildungsserver.berlin-brandenburg.de/unterricht/vera>.

6 Externe Evaluation als wichtiger Baustein im Gesamtsystem von Qualitätsentwicklung und -sicherung

Von externen Schulevaluationen als isolierter Einzelmaßnahme ist für eine kontinuierliche Schulentwicklung keine Wirksamkeit zu erwarten, die über eine (singuläre) Impulsfunktion hinausgeht. Für eine nachhaltige Nutzung eines Schulevaluationsberichts wird ein stimmiges Gesamtkonzept benötigt, das verschiedene Maßnahmen sowie unterschiedliche Akteurinnen und Akteure in einen gemeinsamen Handlungskontext bringt und alle anderen schulinternen Verfahren miteinbezieht. Wichtig dabei sind eine Klärung und Passung der Rollen aller Akteurinnen und Akteure auf der Ebene der Schulaufsicht, der Schulevaluation, im Unterstützungssystem und in der Einzelschule, die in den Kreislauf der Schulentwicklung eingebunden sind.

Im Zuge der Weiterentwicklung der externen Evaluationsverfahren ist die Zielperspektive der Impulsfunktion für interne Schulentwicklungsprozesse in einigen Bundesländern noch deutlicher als in der Implementationsphase in den Fokus gerückt. Eine externe Evaluation erfolgt jedoch punktuell und viel zu selten – nämlich im Abstand von vier bis sechs Jahren –, um einen kontinuierlichen Schulentwicklungsprozess zu gewährleisten. Zur systematischen Qualitätssicherung des Gesamtsystems ist es unabdingbar, dass externe Schulevaluationen verbindlich und flächendeckend für alle Schulen verankert sind. Kürzere Zyklen sind dabei hilfreich, um eine Anschlussfähigkeit an vorherige Berichte zu ermöglichen. Schulevaluationen auf einer rein freiwilligen Basis sind für die beteiligten Schulen ein Gewinn, verzichten aber auf die Zieldimension der Rechenschaftslegung und Normendurchsetzung (vgl. Kap. 2) im Gesamtsystem.

Internationale Erfahrungen zeigen, dass die Anschlussfähigkeit der Evaluationsergebnisse erhöht werden kann, wenn die externe Schulevaluation an eine vorangegangene schulinterne Evaluation anschließt, gewissermaßen zur externen Überprüfung der schuleigenen Wahrnehmungen wird. Dies erfordert ein systematisches internes Qualitätsmanagement, zu dem auch eine regelmäßige Selbstvergewisserung durch schulinterne Evaluationen gehört.

Interne Evaluation als schulisches Qualitätsmanagement in einem systematischen Prozess, der aus Zielsetzung, Planung von Aktivitäten, Evaluation und Ableitung neuer Maßnahmen besteht, ist seit Jahren ein bildungspolitisches Reform-Essential, das als formale Verpflichtung Eingang in viele Schulgesetze der Länder gefunden hat. Auch die verfügbaren Instrumente, Portale und Handreichungen zur Selbstevaluation haben sich in den letzten Jahren vervielfacht. Gleichzeitig wird durch die externe Schulevaluation in allen Bundesländern festgestellt, dass es kaum einen Bereich gibt, in dem Schulen bezüglich der

normativen Erwartungen der Referenzrahmen der Länder so schwach abschneiden wie in diesem Punkt. Idealerweise sollten extern praktizierte Qualitätsmanagementverfahren erst eingeführt werden, wenn Lehrerschaft und Schulleitungen mit Verfahren der Selbstevaluation so vertraut sind, dass externe Evaluationsverfahren nicht als Bedrohung und Kontrolle erlebt werden. Tatsächlich ist die Entwicklung in Deutschland eher parallel erfolgt; beide Evaluationsansätze existieren mit unterschiedlichen Kriterien und Berichtsformen unabhängig voneinander. Die in einigen Ländern schulgesetzlich verankerte Verpflichtung zur Selbstevaluation wird allerdings oft nur als Appell verstanden, nicht als verbindlicher Auftrag.

In vielen Referenzrahmen zur Schulqualität wird die Fähigkeit einer Schule zur Selbstevaluation als Qualitätskriterium untersucht und bewertet. Grundlagen für solche Bewertungen können unter anderem Leistungsdaten einer Schule sein (Lernstanderhebungen, VERA 3 und 8, Prüfungen), Ergebnisse von Feedbacks von Schülerinnen und Schülern sowie Lehrkräften oder von Lehrkräften und Schulleitungen, bereits vorliegende Schulberichte der Vorrunde, sonstige über eine Schule vorliegenden Informationen oder besondere Anlässe wie Schulleitungswechsel, Umwandlungen und Fusionen oder Wünsche der Schulaufsicht.

Dabei ist zu betonen, dass die externen Schulevaluatorinnen und -evaluatorennen lediglich den Prozess des Umgangs mit solchen vorhandenen Daten beurteilen und bewerten können. Eine normative Bewertung der tatsächlich in der Schule erreichten Leistungsstände in den wenigen Fächern oder Kompetenzbereichen, die vorliegen, ist für sie nicht möglich. Eine derartige Bewertung würde eine umfangreiche Analyse zahlreicher außerhalb des Unterrichts liegender leistungsrelevanter Faktoren erfordern, wie sie in einem zwei bis drei Tage dauernden Evaluationsprozess nicht möglich ist.

Viele dieser Informationen liegen auch auf zentraler Ebene in den Bildungsverwaltungen vor. Würden diese Daten in regelmäßigen Zeitabständen auf der Basis festgelegter Indikatoren «schulscharf» (ggf. mit Referenzgruppendaten) zusammengefasst und den Schulen zurückgemeldet, könnten die Schulen angeregt und unterstützt werden, diese Informationen in ihre schulinternen Reflexionen einzubeziehen.

Eine enge Verzahnung von interner und externer Evaluation erscheint als ein vielversprechender Ansatz, um Schulentwicklung zu fördern. Ähnliche Überlegungen haben dazu geführt, dass in verschiedenen Bundesländern beide Verfahren stärker aufeinander bezogen werden und die interne Evaluation ein deutlich stärkeres Gewicht erhält. Beide Verfahren liefern sehr spezifische Erkenntnisse. Es wäre daher falsch, die Abschaffung der externen Evaluation zu legitimieren, indem auf die wichtige interne Evaluation verwiesen wird. Externe Schulevaluationen sind kein Ziel an sich, obwohl die bisherigen Erfahrungen belegen, dass allein der Prozess der Planung und Durchführung der Schulbesuche sinnvolle Effekte bewirkt. Ihre eigentliche Bedeutung erlangen die Schulevaluationen und die Berichte erst dann, wenn sie sich an den im jeweiligen Bundesland geltenden Qualitätsmerkmalen

guter Schule orientieren und von Eltern, Lehrkräften, Schulleitungen und Schulaufsicht als relevant für das eigene Handeln verstanden werden. Dabei muss deutlich werden, dass nicht alle Qualitätsbereiche einer Schule durch dieses Instrument hinreichend genau abgebildet werden. Vor allem die Qualität des Unterrichts an einer Schule kann durch die bisherigen Verfahren der externen Evaluation nur in den Oberflächenstrukturen erfasst werden. Zur Erklärung guter oder schlechter Unterrichtsergebnisse können externe Schulevaluatorinnen und -evaluatorennen auf der Basis punktueller Momentaufnahmen wenig beitragen. Umso wichtiger ist es, den Schulen die Ergebnisse der durchgeführten Unterrichtsbeobachtungen fachlich angemessen und klar zurückzumelden und sie so zu animieren, sich mit der schulinternen Varianz auseinanderzusetzen.

Zielvereinbarungen zwischen Schule und Schulaufsicht können helfen, diese Entwicklungsprozesse verbindlich zu steuern und Kontinuität mit orientierenden «Meilensteinen» zu sichern. Die Schulevaluation liefert in bestimmten Abständen einen Blick von außen auf den Stand und den Entwicklungsprozess der Einzelschule, der für die Weiterentwicklung genutzt werden sollte. Die Sicherung der Nachhaltigkeit solcher Prozesse muss in der Einzelschule erfolgen. Dabei sollten Schulen auf ein Unterstützungssystem zugreifen können, das eine professionelle Begleitung in Fragen von Qualitätsmanagement, Schul- und Unterrichtsentwicklung ermöglicht.

7 Gelingensfaktoren für eine sinnvolle Nutzung externer Schulevaluation

Daten aus externen Rückmeldungen allein führen nicht automatisch zu nachhaltigen Entwicklungen. Wichtig ist es, die Kompetenzentwicklung von Schulen hinsichtlich interner Evaluation und für den Aufbau eines systematischen schulinternen Qualitätsmanagements zu unterstützen. Je professioneller Schulen selbst Rechenschaft abgeben können, desto fokussierter kann die Rolle der externen Evaluation angelegt sein. Die Datenfülle der in den Schulevaluationen erhobenen Qualitätsmerkmale sollte dafür künftig noch zielgerichteter ausgewertet werden, um rechtzeitig zu erkennen, wo Schwerpunkte im bildungspolitischen Steuerungshandeln gegenüber einer Schule erforderlich sind.

Wenn man den Blick auf Ansprüche an externe Schulevaluation richtet, so haben viele Faktoren Einfluss auf die Qualität und die Akzeptanz des Verfahrens. Unter anderem zählen folgende Aspekte dazu:

- Zielsetzung und Funktion des Instrumentes müssen für alle Beteiligten gut und transparent kommuniziert werden. Dabei sind die Chancen und Grenzen in Bezug auf die Beurteilung der im jeweiligen Bundesland geltenden Qualitätsmerkmale guter Schule deutlich zu beschreiben.
- Schulevaluatorinnen und -evaluatorennen benötigen eine professionelle Qualifizierung, die ein gleichsinniges Rollenverständnis und Handeln ermöglicht, sowie kontinuierliche Fortbildungen.
- Schulleitungen, Schulaufsicht sowie Schulevaluatorinnen und -evaluatorennen müssen durch gemeinsame Fortbildungen in die Lage versetzt werden, ein gemeinsames Qualitätsverständnis zu entwickeln.
- Die Rolle der Schulaufsicht muss geklärt sein, ferner muss diese dafür qualifiziert werden, die Nutzung der Schulevaluationsberichte im Kontext aller anderen Datenbestände über Schul- und Unterrichtsqualität sowie die Aufgaben der anderen Akteurinnen und Akteure so «zu konzertieren», dass die Evaluationsberichte die Schulen unterstützen.
- Externe Schulevaluation benötigt, um nachhaltig Wirksamkeit zu entfalten, handhabbare und transparente Erhebungsmethoden, sowie Rückmeldeverfahren, die Impulse für Schulentwicklung ermöglichen.
- Externe Schulevaluation muss die Schule mit ihrem Entwicklungsprozess in den Mittelpunkt stellen. Das bedeutet, den dortigen Akteurinnen und Akteuren Mitsprache bei der Festlegung des Zeitpunktes der Schulevaluation einzuräumen und ihnen Gelegenheit zur Auswahl eigener Qualitätsmerkmale zu geben, zu denen sie ein Feedback haben wollen.

- Sie muss den Ausbau von Schulnetzwerken fördern, um die Potenziale zu nutzen, dass Schulen sich gegenseitig systematisch unterstützen und anregen können. Dazu gehört die Unterstützung von Peer-Review-Verfahren zur Ergänzung der internen Evaluation und zur Stärkung der Wirksamkeit der «offiziellen» externen Evaluation.
- Damit externe Schulevaluation gelingt, sind passende und zeitnahe Unterstützungsangebote von verschiedenen Anbieterinnen und Anbietern, vor allem regional und ggf. für mehrere Schulen einer Region gemeinsam, erforderlich. Aus Sicht der Schulen mangelt es nach wie vor an adressatenspezifischen und nachfrageorientierten Unterstützungsangeboten, die langfristig angelegt sind.
- Eine wichtige Voraussetzung ist die Vermittlung von Evaluationskompetenz in der Lehrerausbildung.
- Ebenfalls bedeutsam ist der Aufbau systematischer Kooperationsstrukturen zwischen Schuladministration und Wissenschaft.

Ein Schwerpunkt der kommenden Jahre sollte darin liegen, mit den Schulen intensiv daran zu arbeiten, dass ihre Selbstevaluationsfähigkeiten ausgebaut werden und die dazu erforderlichen Haltungen bei den Lehrkräften erworben werden. Erst damit würden die Grundlagen gelegt, eines Tages auch eine stärkere Verzahnung von interner und externer Evaluation zu erreichen und die Voraussetzung für Verfahren einer proportionalen Evaluation^[10] zu schaffen. Ferner sollte über weitere «weichere» Verfahren als Ergänzung nachgedacht werden. Dazu zählen beispielsweise Peer Reviews, die einer Impuls- und Unterstützungsfunktion noch anders gerecht werden können, da sie sich an den Einzelschulen orientieren, und bei dem externe Expertinnen und Experten den Schulen konkrete Anregungen geben können.

Die externe Schulevaluation stellt ein neues und wichtiges Instrument zur Qualitätsentwicklung dar, das erheblich mehr Potenzial enthält, als bisher sichtbar geworden ist. Dieses lässt sich aber nur darstellen, wenn die erforderlichen Verknüpfungen mit anderen Elementen der Qualitätsentwicklung und -sicherung planvoll vorgenommen werden. Eine Gesamtstrategie in diesem Sinne gibt es bisher nur in Ansätzen. Sie systematisch und nachhaltig zu gestalten bleibt auch in den nächsten Jahren eine Herausforderung an die Bundesländer und die Kultusministerkonferenz als koordinierendes Gremium. Voraussetzung dafür ist allerdings, dass die Länder den Einsatz dieses Instrumentes nicht nach und nach ohne inhaltliche Diskussion beenden, sondern Energie in die Weiterentwicklung der externen Schulevaluation investieren.

10 Damit ist gemeint, dass durch die externe Schulevaluation nur diejenigen Daten und Informationen noch erhoben werden, die nicht in fachlicher Qualität bereits durch die Schule selbst zur Verfügung gestellt werden.

Literatur

- Gärtner, Holger (2013): Praxis und Verhältnis interner und externer Evaluation im Schulsystem im internationalen Vergleich. In: Zeitschrift für Erziehungswissenschaft 16 (4): 693–712.
- KMK (2001): Presseerklärung vom 5.12.2001 Sieben Handlungsfelder stehen zunächst im Zentrum. www.kmk.org/presse/pressearchiv/mitteilung/kultusministerkonferenz-erzielt-einigung-mit-lehrerverbaenden-ueber-konsequenzen-aus-der-pisa-studie.html
- KMK (2006): Gesamtstrategie der Kultusministerkonferenz zum Bildungsmonitoring. Beschluss der 314. Kultusministerkonferenz vom 02.06.2006. Berlin, Bonn: Sekretariat der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland. www.kmk.org/fileadmin/Dateien/pdf/PresseUndAktuelles/Beschluesse_Veroeffentlichungen/Bildungsmonitoring_Broschuere_Endf.pdf
- KMK (2016): Gesamtstrategie der Kultusministerkonferenz zum Bildungsmonitoring. Berlin, Bonn: Sekretariat der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland. www.kmk.org/fileadmin/Dateien/pdf/Themen/Schule/Qualitaetssicherung_Schulen/2015_06_11-Gesamtstrategie-Bildungsmonitoring.pdf
- Kuhn, Hans-Jürgen (2015): Rechtliche, strukturelle und politische Rahmenbedingungen für externe Evaluation in Deutschland. In: Pietsch, Marcus; Scholand, Barbara; Schulte, Klaudia (Hrsg.): Schulinspektion in Hamburg. Der erste Zyklus 2007–2013: Grundlagen, Befunde, Perspektiven. Münster: Waxmann, S. 385–418.
- Landwehr, Norbert (2011): Thesen zur Wirkung und Wirksamkeit der externen Schulevaluation. In: Quesel, Carsten; Husfeldt, Vera; Landwehr, Norbert; Steiner, Peter (Hrsg.): Wirkungen und Wirksamkeit der externen Schulevaluation. Bern: hep-Verlag, S. 35–70. Online auch: www.gr.ch/DE/institutionen/verwaltung/ekud/avs/Dokumentenliste%20Inspektorate/SO_VF_Wirkung_Landwehr_de.pdf
- Pietsch, Marcus; Janke, Nike; Mohr, Ingola (2014): Führt Schulinspektion zu besseren Schülerleistungen? Difference-in-Differences-Studien zu Effekten der Schulinspektion Hamburg auf Lernzuwächse und Leistungstrends. In: Zeitschrift für Pädagogik 60 (3): 446–470.

Der Autor

Hans-Jürgen Kuhn wurde 1953 geboren und ist in Berlin aufgewachsen. Von 1978 bis 1987 war er Lehrer in der Kopernikus-Gesamtschule mit den Fächern Arbeitslehre und Chemie; von 1987 bis 1989 war er Mitglied des Berliner Abgeordnetenhauses für die Fraktion Alternative Liste (bildungspolitischer Sprecher der Fraktion). Von 1989 bis 1990 war er als Staatssekretär für Schule, Berufsbildung und Sport in Berlin tätig. In späteren Funktionen war er u.a. Referatsleiter im Ministerium für Bildung, Jugend und Sport im Land Brandenburg, Leiter der Schulaufsicht der Sekundarstufe I sowie Leiter des Referats Qualitätsentwicklung und -sicherung, Schulentwicklung und Schulforschung. Zwischenzeitlich war er zudem Gründungsgeschäftsführer des Instituts für Schulqualität der Länder Berlin und Brandenburg. Hans-Jürgen Kuhn ist Mitglied der Fokusgruppe Bildungspolitik der Heinrich-Böll-Stiftung.

Impressum

Herausgeberin: Heinrich-Böll-Stiftung e.V., Schumannstraße 8, 10117 Berlin
Kontakt: Referat Bildung & Wissenschaft, Philipp Antony **E** antony@boell.de

Erscheinungsort: www.boell.de

DOI: <https://doi.org/10.25530/03552.29>

Erscheinungsdatum: Juli 2019

Lizenz: Creative Commons (CC BY-NC-ND 4.0)

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>

Verfügbare Ausgaben unter: www.boell.de/de/boellbrief

Abonnement (per E-Mail) unter: boell.de/news

Die vorliegende Publikation spiegelt nicht notwendigerweise die Meinung der Heinrich-Böll-Stiftung wider.