

Allgemeiner Teil

Kathrin Dederling

Schulinspektion als wirksamer Weg der Systemsteuerung?

Zusammenfassung: Die Einführung der Schulinspektion als Instrument eines neuen Steuerungsmodells wird von der Hoffnung flankiert, durch Qualitätssteigerungen eine bessere Schule zu befördern. Der Beitrag überprüft die Realisierung dieser Wirkungshoffnung mittels eines systematischen Vergleichs der für die Inspektionsverfahren Englands, der Niederlande und Deutschlands vorliegenden empirischen Evidenzen. Er berücksichtigt damit drei hinsichtlich ihrer Steuerungsphilosophie und Inspektionsverfahren unterschiedliche Länderkontexte und endet mit der als Arbeitshypothese formulierten Annahme, dass eine weniger stark an Wettbewerb ausgerichtete Steuerungsphilosophie und primär an der Zielsetzung der Initiierung/Unterstützung schulischer Qualitätsentwicklung orientierte Inspektionsverfahren positive Steuerungseffekte bedingen.

1. Problemaufriss

In den Schulsystemen der deutschsprachigen Länder wird gegenwärtig ein neues Steuerungsmodell etabliert. Dieses ist wesentlich durch zwei Instrumente gekennzeichnet: die *Outputsteuerung* durch die Setzung von Bildungsstandards und durch die externe Evaluation von Schülerleistungen einerseits und die *Wettbewerbssteuerung* als Einrichtung von Quasi-Märkten durch Dezentralisierung, Schulautonomie und freie Schuwahl andererseits (vgl. Bellmann, 2006). Auch Verfahren der Schulinspektion¹ stellen einen Bestandteil des neuen Steuerungsmodells dar. Sie sind in den letzten Jahren in allen deutschen Bundesländern neu eingeführt worden (vgl. Döbert, Rürup & Dederling, 2008). Bestrebungen zu einer Implementierung von externen Begutachtungsverfahren finden sich derzeit zudem in mehreren Kantonen der Schweiz und in Österreich (vgl. Kotthoff & Böttcher, 2010). Es lässt sich damit ein Trend beobachten, der außerhalb des deutschsprachigen Raumes bereits deutlich früher eingesetzt hat: In zahlreichen Ländern insbesondere innerhalb Europas stellt die Inspektion von Schulen schon lange einen wichtigen Bestandteil der Qualitätssicherung im Schulwesen dar (vgl. Böttcher & Kotthoff, 2007; Kotthoff, 2003; Standaert, 2000; van Ackeren, 2003).

1 Diese Bezeichnung wird stellvertretend für alle anderen – insbesondere in Deutschland – verwendeten Bezeichnungen für das Verfahren der externen Schulbegutachtung verwendet.

Unter Schulinspektion wird der „Blick in oder auf Einzelschulen auf der Grundlage einer Zusammenschau vorhandener, intern und/oder extern gewonnener Daten“ (Maritzen, 2008, S. 57) verstanden. Dies geschieht mit dem Ziel, eine Beurteilung schulischer Qualitätsbereiche – und damit der Schule als Ganzes – vorzunehmen. Länderübergreifend finden sich bestimmte Elemente, die das Verfahren der Schulinspektion auszeichnen und eine wiederkehrende Grundstruktur darstellen: Schulinspektionen liegen stets ein normativer Rahmen mit einheitlichen Qualitätskriterien zu Grunde. Sie erfolgen mittels einheitlicher Verfahren bzw. Instrumente und werden von einem Inspektionsteam vorgenommen. Die externe Begutachtung wird den Schulen in transparenten Verfahren angekündigt. Bestandteil der Schulinspektionen ist immer ein Schulbesuch mit Interviews, Unterrichtsbeobachtungen und ggf. einer Schulbegehung nach einem festgelegten Ablauf. Ihm vorgeschaltet sind zumeist Dokumentenanalysen und schriftliche Befragungen von Lehrkräften, Eltern sowie Schülerinnen und Schülern. Nach Abschluss der Schulinspektion wird ein Inspektionsbericht erstellt und sowohl der Schule als auch der Schulaufsicht ausgehändigt (vgl. Ehren & Visscher, 2008). Die konkrete Ausgestaltung dieser Begutachtungsverfahren erfolgt allerdings länderspezifisch. Darauf wird weiter unten näher eingegangen.

Wie alle externen Evaluationsverfahren kann die Schulinspektion im Spannungsfeld unterschiedlicher Zielsetzungen verortet werden (vgl. Böttger-Beer & Koch, 2008; Kotthoff & Böttcher, 2010; Maritzen, 2008). Im Sinne einer vergleichsweise groben Unterscheidung lässt sich feststellen, dass die Schulinspektion auf der einen Seite der Rechenschaftslegung bzw. Kontrolle der Einhaltung pädagogischer bzw. gesetzlicher Standards dient und mit ihr auf der anderen Seite die Initiierung bzw. Unterstützung schulischer Qualitätsentwicklung angestrebt wird.

Beide Zielsetzungen können einem übergeordneten Ziel zugeordnet werden: Der Beförderung einer besseren Schule im Sinne der Steigerung ihrer Qualität. Diese ist als Wirkungshoffnung zu verstehen, die der Einführung der Schulinspektion von Seiten der Bildungspolitik in allen Ländern implizit oder explizit zu Grunde liegt. Konkreter: Indem die Schulinspektion ihre diagnostischen Ergebnisse an die Schule und die Administration zurückmeldet, werden Prozesse der schulischen Qualitätsentwicklung (der „Verbesserung“) angestoßen und durchgehalten.

Zu fragen ist nun, inwiefern sich in der Praxis Belege für die Realisierung dieser Wirkungshoffnung finden: Stellt die Schulinspektion tatsächlich ein wirksames Instrument zur Qualitätssteigerung von Schulen dar? Der vorliegende Beitrag versucht, eine Antwort auf diese Frage zu geben. Mit dieser Antwort soll auch geklärt werden, ob es sich bei der Schulinspektion um einen wirksamen Weg der Systemsteuerung handelt.

Die Untersuchung wird in zwei Schritten durchgeführt: Im ersten Schritt werden die Schulinspektionsverfahren einiger ausgewählter Länder dargestellt und miteinander verglichen (Punkt 2). Im zweiten Schritt werden die Befunde der derzeit zu den länderspezifischen Schulinspektionsverfahren vorliegenden empirischen Studien zusammengetragen (Punkt 3). Auf der so gewonnenen Erkenntnislage wird abschließend die Frage beantwortet, ob die Schulinspektion einen wirksamen Weg der Systemsteuerung darstellt (Punkt 4).

2. Schulinspektion – Ansätze und Konzepte in ausgewählten Ländern

In diesem Abschnitt werden drei Länderkontexte – jener Englands, der Niederlande und Deutschlands – und deren Schulinspektion anhand von zentralen Merkmalen näher betrachtet. Die Auswahl dieser Länder geschieht aus zwei Gründen: Zum einen unterscheiden sich die drei Länder bei der Umsetzung der eingangs erwähnten Output- und insbesondere der Wettbewerbssteuerung deutlich voneinander, so dass hier die Herausbildung unterschiedlicher Steuerungsphilosophien und Verfahren der Schulinspektion wahrscheinlich ist. Zum anderen liegen für die Schulinspektion dieser Länder bereits empirische Evidenzen vor, auf die in der Analyse zurückgegriffen werden kann.

2.1 *Ansatz und Konzept – Schulinspektion in England*

Steuerungsphilosophie

In England wurde bereits in den 1980er Jahren ein Paradigmenwechsel in den Steuerungsvorstellungen vollzogen: Wesentliche Änderungen wurden im Bildungsreformgesetz (Education Reform Act) des Jahres 1988 festgeschrieben (vgl. van Ackeren, 2003). Dabei wurde das Instrument der *Outputsteuerung* anhand der Einführung eines nationalen Curriculums (mit festgelegten Lerninhalten und Mindestanforderungen an Lernziele) und dessen Verknüpfung mit einem differenzierten System zentraler Tests und Abschlussprüfungen realisiert (vgl. Key, 2007).

Stärker als die Outputsteuerung wurde das Instrument der *Wettbewerbssteuerung* forciert: Vor dem Hintergrund der Annahme, dass ein Wettbewerb zwischen Schulen zu einer Verbesserung qualitativer Standards und mittelfristig zu ökonomischem Erfolg führe, wurde eine Konkurrenzsituation von Schulen von Seiten der Bildungspolitik bewusst etabliert, die erstens durch die Publikation von Leistungsindikatoren, zweitens durch die Ermöglichung einer elterlichen Schulwahlfreiheit (durch die Aufhebung der Einzugsbereiche) und drittens durch die Erhöhung der Schulautonomie (bei personellen und finanziellen Entscheidungen sowie als Pro-Kopf-Finanzierung der Schulen) befördert wurde (vgl. van Ackeren, 2003).

Im Zusammenwirken dieser Elemente ist in England ein Bildungsmarkt entstanden: Die elterliche Schulwahlfreiheit führt zu einer ungleichmäßigen Verteilung der Schülerinnen und Schüler auf die einzelnen Schulen (wenngleich die Mobilität bei Heranwachsenden aus sozial benachteiligten Milieus eingeschränkt ist, vgl. Burgess, Briggs, McConnell & Slater, 2006). Einen Einfluss auf die Wahl einer Schule können – neben anderen Informationsquellen – auch die Leistungsindikatoren haben, die aufgrund der Verpflichtung der Schulen zur öffentlichen Rechenschaftslegung publiziert sind. Um diese Leistungsergebnisse aussagekräftig zu machen, bedürfen sie eines Referenzrahmens, der über zentrale Tests und Abschlussprüfungen geschaffen wurde. Die Erstellung von Rankings auf Basis der veröffentlichten Leistungsindikatoren soll der Identifikation von „guten“ und „schlechten“ Schulen dienen. Zusammen mit der freien Schulwahl und der Pro-Kopf-Finanzierung führen diese Rankings offensichtlich zu einem Wettbewerb un-

ter den Schulen: „Gute“ Schulen ziehen eine größere Anzahl an Schülerinnen und Schülern an und erhalten entsprechend mehr Geld. Dadurch sollen „schlechte“ Schulen zu größeren Leistungen angespornt werden (vgl. van Ackeren, 2003).

Verfahren der Schulinspektion

Im Zuge der Neuausrichtung der englischen Bildungssystemsteuerung wurde mit der Gründung einer Bildungsbehörde – des Office for Standards in Education² (OFSTED) – die Position der Schulaufsicht gestärkt (vgl. van Ackeren, 2003). Sie ist seit 1992 für die Planung und Durchführung von regelmäßigen Schulbesuchen im Primar- und Sekundarbereich zuständig (vgl. Cheesman, 2007).

Zielsetzungen: Als Ziele von Schulinspektion werden von der Regierung in aktuellen Verlautbarungen insbesondere drei Aspekte genannt: Schulinspektionen dienen erstens einer Information von Öffentlichkeit und Regierung über die Lage staatlich verantworteter Erziehung und Bildung. Sie sollen zweitens einen Beitrag leisten zu einer Information von Eltern über die Qualität von Erziehungs- und Bildungseinrichtungen und so die Wahl der für ihre Bedarfe geeigneten Einrichtung unterstützen. Drittens wird mit ihnen intendiert, die Qualität und die Standards in den Erziehungs- und Bildungseinrichtungen zu verbessern (vgl. Döbrich, Schnell & Sroka, 2008).

Der Schwerpunkt liegt dabei auf dem Aspekt der Rechenschaftslegung bzw. Kontrolle: Schulinspektionen werden – wie andere Evaluationsformen (Tests, Examina etc.) auch – primär durchgeführt, um die Nutzer von Bildungseinrichtungen besser über deren Leistungsstand zu informieren. Zugleich werden sie dazu genutzt, schulische Institutionen und Lehrpersonal zu evaluieren. Die Zielsetzung einer Anhebung schulischer Standards und einer Stärkung der Schulentwicklung wird in den offiziellen Verlautbarungen der Regierung erst seit den Reformen 2005 explizit genannt. Sie kann als „Neuakzentuierung der Schulinspektion in Richtung einer stärkeren Entwicklungsorientierung“ (Kotthoff & Böttcher, 2010) verstanden werden.

Veröffentlichung der Ergebnisse: Wie die Ergebnisse der Leistungstests werden auch die Resultate der Schulinspektionen in England der Öffentlichkeit zugänglich gemacht. Sie werden relativ zeitnah auf der Homepage von OFSTED im Internet publiziert.

Konsequenzen (Belohnung/Sanktionierung): In Abhängigkeit von der Gesamtbewertung der Schulen existieren unterschiedliche Arten, mit den Resultaten umzugehen. Im Falle einer Bewertung von Schulen als *ausgezeichnet* erfahren Schulen eine öffentliche Würdigung (durch die Nennung in OFSTED-Berichten oder die Aushändigung von Plaketten) (vgl. Döbrich et al., 2008). Während diese positiven Anreizsysteme erst mit einer neuerlichen Modifizierung des Inspektionsverfahrens im Jahre 2005 eingeführt worden sind, bestehen die negativen Konsequenzen bereits seit Längerem: So werden im Falle einer Einstufung von Schulen als *ungenügend* nach einem gewissen Zeitraum – mitunter nach Gewährung intensiver Betreuungsmaßnahmen (siehe unten) – neuerliche externe

² Seit 2007 trägt die Behörde den Namen Office for Standards in Education, Children's Services and Skills.

Begutachtungen durchgeführt. Sofern hier zufriedenstellende Verbesserungen ausbleiben, kommt ein differenziertes System der Sanktionierung zum Tragen, das sich vom Austausch des Leitungspersonals bzw. der Lehrkräfte über die Entlassung des Schulverwaltungsrats bis hin zur Schließung von Schulen erstreckt (vgl. Döbrich et al., 2008).

Folgeaktivitäten: Werden während der Schulbesuche vom Inspektorenteam keine zufriedenstellenden Ergebnisse festgestellt, erfolgt eine Zuordnung der Schulen in eine von zwei Kategorien. Je nach Klassifikation kommen dann unterschiedliche Folgeaktivitäten zum Tragen, die den Schulen spezifische Handlungsweisen abverlangen: (1) Die Leistungen von Schulen werden als bedenklich schwach eingestuft – entweder, weil Schulen ihren Schülerinnen und Schülern keine akzeptablen Erziehungs- und Bildungsstandards vermitteln, aber aus eigener Kraft heraus eine Verbesserung der Situation hervorbringen können, oder, weil die entsprechenden Standards an den Schulen zwar vermittelt werden, die Leistungen der Schulen jedoch deutlich unter dem Erwartungswert liegen. Diese Schulen werden der Kategorie *Aufforderung zur Verbesserung* zugeordnet und erhalten einen Abschlussbericht mit detaillierten Empfehlungen zur Verbesserung der Situation. Sie werden nach einer gewissen Zeit erneut extern begutachtet. Falls auch hier wieder keine zufriedenstellenden Fortschritte erkennbar sind, kann die Schule der im Folgenden beschriebenen Kategorie zugeordnet werden. (2) Die festgestellten Defizite von Schulen werden als so schwerwiegend eingestuft, dass die Schulen als so genannte *failing schools* gelten. Hier bleibt eine Vermittlung akzeptabler Erziehungs- und Bildungsstandards an die Schülerinnen und Schüler aus und die Schulen selbst verfügen nicht über die zur Verbesserung der Situation erforderlichen Fähigkeiten. Diese Schulen werden der Kategorie *besondere Maßnahmen* zugeordnet und erhalten einen Abschlussbericht mit einem detaillierten Aktionsplan inklusive festgelegtem Zeitraster. Die Schulen werden über zwei Jahre hinweg durch Maßnahmen des Schulverwaltungsrats, des Schulträgers und ggf. des Bildungsministeriums (u.a. Beratung sowie personelle und sächliche Mittel) intensiv begleitet. Sollten bei der anschließenden Inspektion keine zufriedenstellenden Fortschritte sichtbar werden, werden Sanktionen (siehe oben) ausgesprochen.

2.2 *Ansatz und Konzept – Schulinspektion in den Niederlanden*

Steuerungsphilosophie

In den Niederlanden findet das Instrument der *Outputsteuerung* seinen Niederschlag in einer Orientierung an Kernzielen, die das Pendant zu der schulischen Entscheidungsfreiheit für bestimmte Unterrichtsinhalte und -methoden darstellen, und deren Überprüfung mittels zentraler Tests und Abschlussprüfungen (vgl. van Ackeren, 2003).

Auch in den Niederlanden finden sich Elemente einer *Wettbewerbssteuerung*; auch hier existiert die Hoffnung, dass durch einen Wettbewerb zwischen den Schulen positive Effekte auf die Qualität von Schule und Unterricht erreicht werden könnten. Allen Schulen – „guten“ wie „schlechten“ – werden zugleich aber umfassende Unterstützungsleistungen bereitgestellt (vgl. van Ackeren, 2003).

In der von der Bildungspolitik zunächst nicht intendierten Konkurrenzsituation von Schulen spielt die Publikation von Leistungsindikatoren und die Rechenschaftslegung (über die Erstellung unterschiedlicher Dokumente wie z.B. die Qualitätskarte mit Informationen über die relevanten Aspekte des Curriculums, der Förderkonzepte, der Schulorganisation und der Ergebnisse von Tests und Prüfungen) eine Rolle. Leistungsindikatoren von Schulen werden erst seit Ende der 1990er Jahre regelmäßig veröffentlicht. Die Publikation der bis dahin von der Schulaufsicht vertraulich behandelten und nur als Diskussionsgrundlage mit den Schulen genutzten Daten wurde per Gerichtsentschluss unter Berufung auf das Recht der Informationsfreiheit verfügt. Sie wurde von einer Zeitung eingeklagt, weil sich das zuständige Ministerium weigerte, die gewünschten Daten auszuhändigen (vgl. van Ackeren, 2003). Darüber hinaus kommt der elterlichen Schulfreiheit eine Bedeutung zu: In den Niederlanden existiert hier seit beinahe einhundert Jahren ein System der Entscheidungsfreiheit, das keine festen Einzugsbereiche kennt (vgl. Döbrich et al., 2008). Schließlich blicken die niederländischen Schulen auf eine lange und umfassende Autonomie zurück (freie Wahl von religiösen, ideologischen und pädagogischen Prinzipien; seit 1996 auch an der Zahl der Schülerinnen und Schüler orientierte Pauschalfinanzierung), die im internationalen Vergleich als beispiellos gelten kann (vgl. Karsten, 1999).

Es lässt sich festhalten, dass die Etablierung eines Bildungsmarktes nicht das eigentliche Ziel der Bildungspolitik war. Doch die Entwicklungen seit Ende der 1990er Jahre mit der vor Gericht erstrittenen Publikation der Leistungsindikatoren im Kontext der bereits gegebenen Schulfreiheit und der Pauschalfinanzierung haben zu einem verstärkten Wettbewerb der Schulen beigetragen. Die Bildungspolitik stellt den Schulen jedoch auch eine Vielzahl von Evaluationsinstrumenten als Diagnosemittel zur Verfügung, um rechtzeitig individuelle Schwächen zu erkennen und angehen zu können. Dabei spielt der nationale Vergleich als Bezugsmaßstab eine wichtige Rolle, um Vergleichbarkeit zu sichern (vgl. van Ackeren, 2003).

Verfahren der Schulinspektion

Die Aufsicht über das niederländische Bildungswesen obliegt im Primar- und Sekundarbereich, in der Berufs- und Erwachsenenbildung sowie im Hochschulbereich der *Inspectie van het Onderwijs*, der Inspektion von Bildung und Unterricht (vgl. van Ackeren, 2003). Sie existiert in den Niederlanden bereits seit mehr als 200 Jahren (vgl. Janssens, 2007), hat in den 1990er Jahren im Zuge der bildungspolitischen Änderung der Steuerungsphilosophie allerdings eine Umstrukturierung in Richtung einer Objektivierung und Vereinheitlichung der Verfahren erhalten und muss gewissermaßen als Gegenstück zu der zuvor dargestellten Autonomie des Bildungswesens betrachtet werden (vgl. Döbrich et al., 2008).

Zielsetzungen: Als Ziele der niederländischen Schulinspektion werden von der Regierung nach wie vor drei Aspekte angegeben: Erstens dient diese Form der externen Evaluation der Überprüfung der Leistungen in den Erziehungseinrichtungen in Bezug auf ihre Qualität und die Einhaltung gesetzlicher Vorgaben. Zweitens wird mit ihr eine

Unterstützung und Förderung der Qualität in der Erziehung angestrebt und drittens steht die Information der Öffentlichkeit über den Stand des Erziehungswesens im Mittelpunkt (vgl. Döbrich et al., 2008).

Es wurden zwei Kernfunktionen für die zukünftige Arbeit formuliert: Im Sinne einer Garantiefunktion gewährleistet das Inspektorat, dass die Schulen Unterricht in befriedigender Qualität leisten; im Sinne einer Stimulierungsfunktion garantiert das Inspektorat, dass alle Schulen zur Weiterentwicklung der eigenen Qualität angeregt werden (vgl. Sparka, 2001).

Der Schwerpunkt liegt hier also gleichermaßen auf den Aspekten der Rechenschaftslegung bzw. Kontrolle und der schulischen Qualitätsentwicklung.

Veröffentlichung der Ergebnisse: Bis Ende der 1990er Jahre wurden die Inspektionsresultate an die Schulen vertraulich weitergegeben. Seit dem oben erwähnten Gerichtsbeschluss werden die Ergebnisse nun aber der Öffentlichkeit im Internet zugänglich gemacht (vgl. Döbrich et al., 2008; Sparka, 2001).

Konsequenzen (Belohnung/Sanktionierung): Aus den Ergebnissen der Schulinspektion folgen für die Schulen keine offiziellen Konsequenzen; eine Ausnahme besteht nur im Falle schulischer Verstöße gegen bestehende rechtliche Regelungen (Döbrich et al., 2008; Sparka, 2001).

Folgeaktivitäten: Auch im Falle einer Einstufung von Schulen als schlecht sind die niederländischen Schulen nicht verpflichtet, Maßnahmen zur Kompensation der festgestellten Mängel und zur Verbesserung der Situation zu ergreifen. Die Schulen werden aber dazu eingeladen, einen Handlungsplan zu erstellen. Der Umgang der Schulen mit dem Inspektionsbericht und den in ihm mitgeteilten Ergebnissen wird bei nachfolgenden Inspektionen überprüft (Döbrich et al., 2008; Sparka, 2001).

2.3 Ansätze und Konzepte – Schulinspektion in den deutschen Bundesländern

Da in Deutschland die Zuständigkeit für das Bildungswesen den Bundesländern obliegt, finden sich in den 16 Ländern jeweils spezifische Akzentuierungen im Bereich der Systemsteuerung. Aus Gründen der Vergleichbarkeit mit England und den Niederlanden wird im Folgenden der Versuch gewagt, eine gemeinsame deutsche Steuerungsphilosophie im Bildungsbereich zu beschreiben. Bei der sich anschließenden Darstellung der Inspektionsverfahren wird auf die Varianten aller Bundesländer Bezug genommen. Dies erscheint praktikabel, weil die Verfahren in den hier interessierenden Kriterien weitgehend übereinstimmen. Es darf allerdings nicht darüber hinwegtäuschen, dass es zwischen den länderspezifischen Verfahren durchaus Unterschiede gibt – etwa hinsichtlich der institutionellen Anbindung (Referat im Bildungsministerium, Landesinstitut, Qualitätsagentur etc.), der Zusammensetzung der Inspektorenteams (Schulaufsichtsbeamte, Lehrkräfte, Eltern-/Wirtschaftsvertreter), der Dauer der Unterrichtsbeobachtungen (20 oder 45 Minuten) und der Informationen in den Inspektionsberichten (reine Ergebnisdarstellung oder zusätzliche Empfehlungen, vgl. Döbert et al., 2008).

Steuerungsphilosophie

Der Paradigmenwechsel in der Steuerungsphilosophie hat sich in Deutschland etwa seit Ende der 1990er Jahre – und somit deutlich später als in England und den Niederlanden – vollzogen (vgl. Lange, 1999). Das Instrument der *Outputsteuerung* ist in Deutschland auf nationaler Ebene durch die Einführung von Bildungsstandards für einige Fächer des Primarbereichs (Jahrgangsstufe 4), des Hauptschulabschlusses (Jahrgangsstufe 9) und des Mittleren Schulabschlusses (Jahrgangsstufe 10) forciert worden. Inwiefern die formulierten Bildungsstandards von den Schülerinnen und Schülern erreicht werden, wird seit dem Jahr 2009 im Ländervergleich zentral ermittelt (vgl. Kultusministerkonferenz, 2010). Darüber hinaus beteiligen sich alle Bundesländer an Vergleichsarbeiten zur landesweiten Überprüfung der Leistungsfähigkeit einzelner Schulen. In den Bundesländern werden zum Teil weitere Schulleistungstests durchgeführt. In allen Ländern wurden außerdem Verfahren der Schulinspektion eingeführt (vgl. Döbert et al., 2008).

Auch in Deutschland finden sich inzwischen Tendenzen einer *Wettbewerbssteuerung*; sie sind aber nur mäßig ausgeprägt. Die derzeitige Situation wird durch folgende Elemente bedingt: (1) *Leistungsindikatoren* werden der Öffentlichkeit in Deutschland in nationalen, länderspezifischen oder regionalen Bildungsberichten mitgeteilt, wobei die Informationen jedoch nicht auf der Ebene einzelner Schulen, sondern in aggregierter Form für Schulformen oder Alterskohorten dargestellt werden. Schul- oder klassenspezifische Daten hingegen werden ausschließlich an die betreffenden Schulen selbst weitergegeben. (2) In den deutschen Bundesländern besteht die Möglichkeit der *elterlichen Schulwahlfreiheit* in eher eingeschränktem Maße. Im Grundschulbereich gibt es in den meisten Bundesländern feste Einzugsbereiche („Sprengel“), innerhalb derer die Kinder einer Regelschule zugewiesen werden. Im Sekundarschulbereich entscheiden die Eltern in etwa der Hälfte der Bundesländer, in welche Schule ein Kind nach der Grundschule gehen kann, in der anderen Hälfte sind es die Lehrkräfte (vgl. Arnold, Richert & Stubbe, 2010). (3) Die *Schulautonomie* – das wird in den neueren Schulgesetzen deutlich – hat in den letzten Jahren im pädagogischen Bereich (u.a. mit der Möglichkeit der inhaltlichen Schwerpunktesetzung), im personellen Bereich (z.B. mit der Möglichkeit der Mitwirkung bei der Ausschreibung) und im finanziellen Bereich (etwa mit dem Recht der eigenen Einnahmenerzielung) zugenommen (vgl. Füssel & Leschinsky, 2008).

Die Entstehung eines Bildungsmarktes wird in den deutschen Bundesländern (derzeit noch) durch den Verzicht auf die offizielle Bekanntgabe von Leistungsindikatoren auf Einzelschulebene erschwert. Die Tatsache, dass einige Schulen die Leistungsindikatoren mittlerweile freiwillig veröffentlichen, kann in Kombination mit der (eingeschränkt möglichen) freien Schulwahl ggf. zu wettbewerbsähnlichen Situationen führen.

Verfahren der Schulinspektion

Zielsetzungen: In allen deutschen Bundesländern erhebt und berichtet die externe Evaluation von Schulen ausdrücklich schulbezogene Qualitätsprofile als Impuls zur schulintern gemeinsam zu organisierenden Schulentwicklung. Darüber hinaus dient sie der

Information der Schulaufsicht über den Qualitätsstand des Schulsystems (vgl. Döbert et al., 2008). Der Schwerpunkt liegt aber deutlich auf dem Aspekt der Initiierung bzw. Unterstützung schulischer Qualitätsentwicklung.

Veröffentlichung der Ergebnisse: Die im Rahmen der externen Evaluation gewonnenen Informationen werden in jedem Fall vertraulich an die Schulen, die Schulaufsicht und die Schulträger weitergegeben. In keinem der 16 deutschen Bundesländer werden sie (bisher) offiziell von Seiten der Bildungspolitik veröffentlicht. Die Entscheidung für oder gegen eine Bekanntgabe der Begutachtungsergebnisse obliegt den Schulen also selbst (vgl. Döbert et al., 2008).

Konsequenzen (Belohnung/Sanktionierung): In den deutschen Bundesländern werden im Falle positiver bzw. negativer Begutachtungsergebnisse keine Konsequenzen im Sinne einer Belohnung oder Bestrafung ergriffen. Zugleich gibt es kein staatliches System, das schlecht bewertete Schulen durch ein externes Beratungs- bzw. Unterstützungssystem auffängt (vgl. Döbert et al., 2008).

Folgeaktivitäten: Nach Abschluss der externen Evaluation werden die Schulen dazu aufgefordert, Zielvereinbarungen mit der zuständigen Schulaufsicht über Schwerpunkte und Maßnahmen ihrer zukünftigen Entwicklungsarbeit zu formulieren. Da sich dieser Verfahrensschritt in den meisten Bundesländern noch im Aufbau befindet, ist eine Kontrolle der Realisierung dieser Aufforderung allerdings mitunter schwierig. Derzeit existieren jedoch generell keine gesetzlichen Regelungen zum Vorgehen im Falle ihrer Missachtung (vgl. Döbert et al., 2008).

2.4 Ansätze und Konzepte im Vergleich

Unterzieht man die Länderkontexte und -konzepte von England, den Niederlanden und Deutschland einem systematischen Vergleich, so zeigen sich deutliche Unterschiede: Hinsichtlich der *Steuerungsphilosophie* wird in England von Seiten der Bildungspolitik ein Ansatz verfolgt, der sich deutlich an der Wettbewerbssteuerung ausrichtet. Verbesserungen der Leistungen des Bildungssystems sollen primär über Druck auf die Schulen erzielt werden. Unterstützung erhalten Schulen nur im Falle der Feststellung gravierender Qualitätsdefizite. In den Niederlanden findet ebenfalls eine Orientierung an der Wettbewerbssteuerung statt, allerdings in abgeschwächter Form. Zwar soll auch hier eine Effizienzsteigerung im Bildungswesen über die Ausübung von Druck auf die Schulen erreicht werden; zugleich werden diese aber durch weitreichende Leistungen der Unterstützung der Bildungspolitik aufgefangen, und zwar unabhängig von ihrem jeweiligen Qualitätsstand. In Deutschland schließlich zeichnet sich die Steuerungsphilosophie in vergleichsweise geringem Maße durch eine Wettbewerbsorientierung aus. Hier geht es im Augenblick eher darum, Schulen Informationen zur Verfügung zu stellen, die ihnen bisher für ihre internen Qualitätsentwicklungsprozesse fehlten. Wenn man dieses Angebot ebenfalls als eine Form der Unterstützung versteht, ist zu konstatieren, dass in Deutschland dieser Mechanismus stärker ins Gewicht fällt als der des Drucks. Weitergehende Hilfsangebote wie in den Niederlanden existieren in Deutschland jedoch nicht.

Die Unterschiede im Hinblick auf die *Schulinspektionsverfahren* der drei Länder gehen aus der folgenden Abbildung hervor. Diese als Illustration, nicht als Darstellung exakter Messungen zu verstehende Grafik zeigt landesspezifische Varianten, die anhand der oben beschriebenen Merkmale Zielsetzung, Veröffentlichung der Ergebnisse, Konsequenzen (Belohnung/Sanktionierung) und (verbindliche) Folgeaktivitäten bestimmt werden. Sie wurde in Anlehnung an den Clark-Schimank-Equalizier für die Steuerung von Hochschulsystemen (vgl. Schimank, 2007) entwickelt.

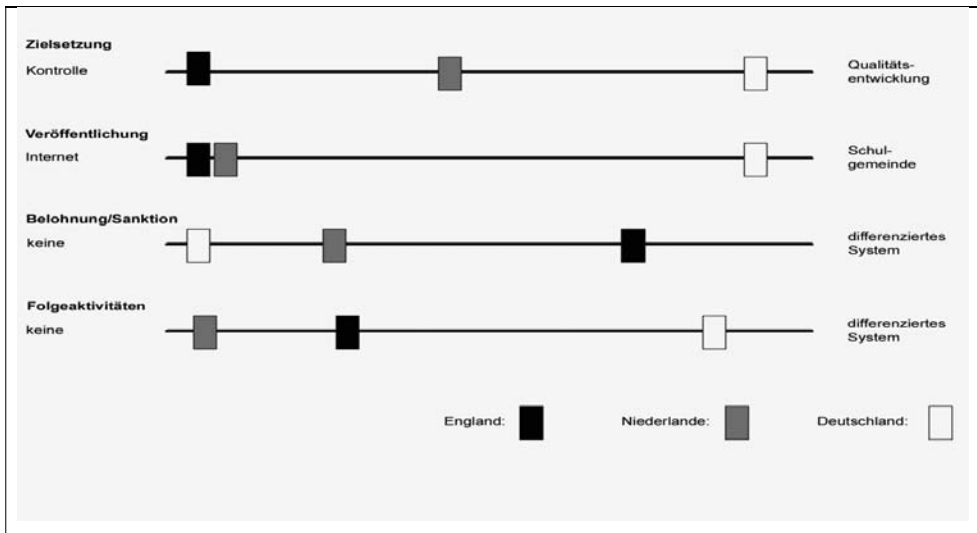


Abb. 1: Schulinspektion in England, den Niederlanden und Deutschland im Vergleich

3. Effekte von Schulinspektion – Empirische Befunde zu den ausgewählten Länderverfahren

Die Frage, inwiefern Verfahren der Schulinspektion zu beabsichtigten Aktivitäten und Ergebnissen der schulischen Qualitätsentwicklung führen, ist bisher sowohl im deutschsprachigen Raum als auch international eher selten Gegenstand wissenschaftlicher Untersuchungen gewesen. Die Anzahl der empirischen Studien in diesem Bereich – die zunächst ausschließlich in Großbritannien, seit wenigen Jahren aber auch in den Niederlanden und in Deutschland durchgeführt werden – ist in den letzten Jahren allerdings gestiegen. Ihre Ergebnisse zeichnen insgesamt kein einheitliches Bild. Sie werden im Folgenden nach Ländern (und somit nach der länderspezifischen Ausgestaltung des Verfahrens) getrennt dargestellt.

3.1 Empirische Befunde – England

Die für das Verfahren der Schulinspektion in England vorliegenden Befunde stammen mehrheitlich aus empirischen Studien, die einmalig durchgeführte, standardisierte Befragungen von Schulleitungen (vgl. z.B. Cuckle & Broadhead, 1999; Gray & Gardner, 1999) und/oder Lehrkräften (vgl. z.B. Brimblecombe, Ormston & Shaw, 1995) enthalten. Mitunter werden diese durch qualitative Interviews ergänzt (vgl. z.B. Kogan & Maden, 1999) und im Rahmen von Fallstudien an ausgewählten Schulen (vgl. z.B. Chapman, 2001) eingesetzt. Die methodischen Designs enthalten zudem Vergleiche der Ergebnisse, die Schulen bei zwei aufeinanderfolgenden Inspektionen erreicht haben (vgl. z.B. Matthews & Sammons, 2004), und Vergleiche der Entwicklung von inspizierten und nicht-inspizierten Schulen auf der Grundlage der Ergebnisse von Schülerinnen und Schülern in nationalen Leistungstests (vgl. z.B. Shaw, Newton, Aitkin & Darnell, 2003).

Die Ergebnisse der Studien beziehen sich zum einen auf die vom Konzept der Schulinspektion *intendierten Wirkungen*. Zum anderen rekurrieren sie auf so genannte Nebeneffekte, also auf programmatisch *nicht intendierte Wirkungen*.

Im Hinblick auf die *intendierten Wirkungen* der Schulinspektion weisen einige Studien darauf hin, dass die Führung der Schulen in Folge der externen Begutachtung Veränderungen in unterschiedlichen Bereichen auf den Weg bringen. Daraus wird die Schlussfolgerung abgeleitet, dass Schulinspektionen positive Auswirkungen auf die Verbesserung der Qualitätsentwicklung haben (vgl. Ehren & Visscher, 2008; Kogan & Maden, 1999; Matthews & Sammons, 2004; Ouston & Klenowski, 1995; Ouston, Fidler & Earley, 1997; Ouston, Earley, Ferguson & Davie, 1999; Wilcox & Gray, 1996). Wilcox und Gray (1996) berichten über Fallstudien, in denen Schulleitungen und Lehrkräfte dazu neigen, die Empfehlungen der externen Evaluatoren als Unterstützung für bereits existierende Veränderungsvorstellungen zu betrachten. Gray (2002) sowie Kogan und Maden (1999) beschreiben, auf welche Weise externe Begutachtungen dazu beitragen, wie Schulen das Engagement von Lehrkräften, die Einführung von Verhaltensregeln für Schülerinnen und Schüler, Strategien für eine Verbesserung der Prüfungsleistungen von Schülerinnen und Schülern und Veränderungen von Führungsstilen und -strukturen vorantreiben. Ouston et al. (1997) kommen zu dem Ergebnis, dass Schulinspektionen nur dann zu innerschulischen Entwicklungsaktivitäten führen, wenn Schulen schlechte oder nur leicht positive Bewertungen von der Evaluationsbehörde erhalten haben. Matthews und Sammons (2004) finden über einen Vergleich der Ergebnisse der ersten Inspektion und der zwei Jahre später durchgeführten Nachinspektion deutlich positive Effekte insbesondere im Bereich von Unterricht und Management heraus. Vor allem bei schwachen Schulen sind Effekte erkennbar, die auf eine Steigerung der Qualität in den begutachteten Bereichen hindeuten.

Wenngleich ein genereller Zusammenhang von Schulinspektion und Schulentwicklung konstatiert wird, deuten mehrere Studien darauf hin, dass der Einfluss eher gering ausfällt (vgl. Earley, 1998; Ferguson, Earley, Fidler & Ouston, 2000; Gray & Wilcox, 1995; Kogan & Maden, 1999). So finden beispielsweise Gray und Wilcox (1995) keine Belege dafür, dass die Empfehlungen der Evaluatoren in von Schulleitungen und Lehr-

kräften geteilte Visionen umgesetzt werden. Insgesamt erscheint die Ableitung allgemeingültiger Aussagen über Art und Ausmaß der durch externe Begutachtungsverfahren ausgelösten Entwicklungsaktivitäten schwierig (vgl. de Wolf & Janssens, 2007). Gray (2002) identifiziert folgende Arten von Schulentwicklung nach der externen Evaluation: Erstens taktische Entwicklungsaktivitäten mit dem Ziel einer Verbesserung von Schülerleistungen, zweitens Überlegungen mit dem Ziel einer Entwicklung von Arten der Schulführung und des Klassenmanagements und drittens Fähigkeitsaufbau im Sinne eines kontinuierlichen Entwicklungsprozesses. Die letzte Art von Schulentwicklung wird dabei nur von wenigen Schulen betrieben (vgl. Gray, 2002).

Ein eher negatives Bild zeichnen auch jene Studien, die sich mit der Frage beschäftigen, ob sich die von der Schulinspektion intendierten Qualitätsverbesserungen in verbesserten Schülerleistungen niederschlagen. Ihre Befunde – die anhand methodischer Designs unterschiedlicher Komplexität den Zusammenhang zwischen Schulbesuchen und den Prüfungsergebnissen von Schülerinnen und Schülern betrachten – deuten auf ausbleibende oder tendenziell eher ungünstige Effekte hin. So zeigen Shaw et al. (2003), dass sich Schulen, die extern evaluiert worden sind, und Schulen, die nicht extern evaluiert worden sind, hinsichtlich der Leistungen, die ihre Schülerinnen und Schüler in den landesweit durchgeführten zentralen Tests (GCSE: General Certificate of Secondary Education) erbringen, nicht unterscheiden (vgl. Shaw et al., 2003). Die Befunde anderer Wissenschaftler deuten sogar darauf hin, dass die Schülerleistungen in diesem Examen im Jahr der externen Begutachtung zurückgehen (vgl. Cullingford & Daniels, 1999; Rosenthal, 2004; Wilcox & Gray, 1996).

Eine Studie ermittelt den Zusammenhang zwischen externer Begutachtung und verbesserter Schülerleistung über die Einschätzungen von Schulleitungen und Lehrkräften begutachteter Schulen (vgl. Scanlon, 1999). Während in Schulen mit einem weniger hohen Qualitätsniveau Leistungsverbesserungen der Schülerschaft mehrheitlich bestätigt werden, fällt die Zustimmung in anderen Schulen geringer aus.

Bezieht man auch jene Aktivitäten ein, die sich nicht auf die Schule als Ganzes, sondern auf die Ebene des Unterrichts beziehen, so finden sich in der internationalen Forschung weitere Befunde. Untersuchungen, die den Zusammenhang von Schulinspektion und Veränderungen des Verhaltens von Lehrkräften und Schulleitern beleuchten, weisen darauf hin, dass große Teile der Lehrerschaft nach Abschluss der Schulinspektion geneigt sind, Änderungen – insbesondere hinsichtlich der Lehrstrategien und der Unterrichtsorganisation – umzusetzen (vgl. Brimblecombe et al., 1995; Brimblecombe, Shaw & Ormston, 1996; Chapman, 2001). Darüber hinaus führen Schulinspektionen auch bei einer großen Mehrheit von Schulleitungen zu Verhaltensänderungen (vgl. Learmonth, 2000; Ouston et al., 1997).

In Bezug auf die *nicht intendierten Wirkungen* von Schulinspektion stellen Cuckle und Broadhead (1999) die extreme Belastung des Kollegiums bzw. der Schulleitung im Vorfeld der externen Begutachtung sowie ein erhöhtes Maß an Stress und Ängsten unter Lehrkräften heraus. Auch Brunson, Davies und Shevlin (2006), Chapman (2001), Gray und Gardner (1999) sowie Winkley (1999) nennen diese Aspekte. Sie erwähnen zudem einen negativen Einfluss auf die Moral des Kollegiums und Strategien der po-

sitiven Selbstdarstellung (window dressing) und Skepsis gegenüber Innovationen aus Sorge eines Konflikts mit den Kriterien der externen Begutachtung. In einzelnen Fällen werden Strategien des bewussten Betrugs identifiziert. Die referierten Forschungsbefunde stützen sich weitgehend auf die Angaben von Schulleitungen und Lehrkräften; die Perspektive von Eltern sowie Schülerinnen und Schülern ist bisher nahezu unerforscht (vgl. Kotthoff, 2003).

3.2 Empirische Befunde – Niederlande

Bezogen auf die Frage nach den Auswirkungen von Schulinspektion auf die schulische Qualitätsentwicklung finden sich für die niederländische Schulinspektion derzeit zwei empirische Studien. Während sich die eine Untersuchung auf die durch die Schulinspektion ausgelösten innerschulischen Entwicklungsaktivitäten bezieht (vgl. Ehren & Visscher, 2008), thematisiert die andere Studie den Einfluss von Schulinspektion auf die fachlichen Lernleistungen von Schülerinnen und Schülern (vgl. Luginbuhl, Webbink & de Wolf, 2009). Im erstgenannten Fall handelt es sich um eine Studie, in der an zehn ausgewählten Schulen über vier Jahre hinweg prozessbegleitend standardisierte Befragungen und Interviews mit den Schulleitungen, Koordinatoren und Lehrkräften sowie Beobachtungen der Schulbesuche und Dokumentenanalysen durchgeführt wurden.

Die Autoren dieser Studie, Ehren und Visscher (2008), kommen mit Blick auf die Aktivitäten, die in Schulen in Folge der externen Begutachtung und deren Rückmeldung im Bereich der Qualitätsentwicklung stattfinden, zu relativ positiven Ergebnissen: In allen von ihnen untersuchten Schulen werden die rückgemeldeten Informationen rezipiert und verarbeitet und mittelfristig für die Erstellung von Handlungsplänen für die Schulentwicklung verwendet. Bei den bereits abgeschlossenen Verbesserungsmaßnahmen handelt es sich ihren Befunden nach um relativ leicht umzusetzende Vorschläge der Schulinspektoren – wie etwa die Einführung oder Abschaffung bestimmter Schülertests oder die Ausweitung des Zeitumfangs, der für die Spracherziehung der Schülerinnen und Schüler veranschlagt worden ist (vgl. Ehren & Visscher, 2008).

Hinsichtlich des Einflusses von Schulinspektionen auf die fachlichen Leistungen von Schülerinnen und Schülern legen Luginbuhl et al. (2009) weniger positive Befunde vor: Sie betrachteten in ihrer Studie über fünf Jahre hinweg den Zusammenhang zwischen den Inspektionsergebnissen von Schulen und den Testleistungen von Schülerinnen und Schülern in den Bereichen *Sprache, Arithmetik, Informationsverarbeitung* und *Weltorientierung* und können nur geringe bzw. ausbleibende Auswirkungen belegen. Die Autoren schlussfolgern daher, dass Schulinspektionen zwar keinen Schaden anrichten, aber auch nicht zu nennenswerten Verbesserungen von Schülerleistungen führen (vgl. Luginbuhl et al., 2009).

3.3 Empirische Befunde – Deutschland

In den deutschen Bundesländern wurde die Schulinspektion erst innerhalb der letzten sieben Jahre als Verfahren neu eingeführt. Seine wissenschaftliche Erforschung hat dementsprechend gerade erst begonnen. Mittlerweile liegen jedoch erste empirische Untersuchungen für die Bundesländer Baden-Württemberg (vgl. Kotthoff & Böttcher, 2010; Lambrecht, Kotthoff & Maag Merki, 2008, 2011), Bayern (vgl. Huber, 2008), Berlin (vgl. Gärtner, 2011), Brandenburg (vgl. Gärtner, 2011; Gärtner, Hüsemann & Pant, 2009; Gärtner & Wurster, 2009), Hessen (vgl. Böttcher & Keune, 2011; Böttcher, Keune & Neiwert, 2010), Niedersachsen (vgl. Sommer, 2011) und Nordrhein-Westfalen (vgl. Dederling & Müller, 2011) vor. Bei ihnen handelt es sich in vier Fällen um standardisierte Befragungen von Schulleitungen (vgl. Dederling & Müller, 2011; Gärtner et al., 2009; Huber, 2008) bzw. von Schulleitungen und Lehrkräften (vgl. Gärtner & Wurster, 2009), die retrospektiv an allen bisher inspizierten Schulen der Bundesländer durchgeführt wurden. Eine Untersuchung berücksichtigt zudem die Sichtweisen von Schülerinnen und Schülern, Mitarbeitern und Eltern (vgl. Sommer, 2011). In einem weiteren Fall wurde an 15 ausgewählten Schulen neben der Perspektive der Schulleitungen (Interviews) und Lehrkräfte (standardisierte Befragung) auch die der Schulaufsicht (Interviews) retrospektiv einbezogen (vgl. Böttcher et al., 2010) und in einem Fall wurden im Rahmen umfassender Fallstudien an sechs Schulen neben den Selbstauskünften von Schulleitungen, Lehrkräften, Schülerinnen und Schülern sowie Eltern (mittels Interviews vor und nach der externen Evaluation und standardisierter Befragungen) mit Dokumentenanalysen und Shadowing zwei „objektivere“ Datenerhebungsverfahren eingesetzt (vgl. Lambrecht et al., 2008).

Diese rekurren vornehmlich auf die mit der Schulinspektion programmatisch intendierten Wirkungen. Aussagen zu nicht-intendierten Effekten finden sich nur vereinzelt. Nebeneffekte (Demotivation beteiligter Gruppen, zusätzliche Spannungen und Konflikte sowie Belastungen) werden dabei sowohl aus Sicht von Schulleitungen als auch von Lehrkräften als relativ gering ausgeprägt bewertet (vgl. Gärtner & Wurster, 2009). Den Zusammenhang von Schulinspektion und Schulentwicklung beleuchten die vorliegenden Studien, indem sie einerseits über den *innerschulischen Verarbeitungsprozess* der zurückgemeldeten Begutachtungsergebnisse und andererseits über *inhaltliche Effektbereiche* – über Bereiche, in denen Auswirkungen der zurückgemeldeten Begutachtungsergebnisse wahrgenommen werden – Auskunft geben. Aussagen zu den Auswirkungen von Schulinspektion auf Schülerleistungen treffen sie nicht. Die Studien deuten überwiegend darauf hin, dass an den Schulen in Folge der externen Begutachtung vielfältige Aktivitäten im Bereich der Schulentwicklung stattgefunden haben und zeichnen daher insgesamt ein eher positives Bild.

Hinsichtlich des *innerschulischen Verarbeitungsprozesses* – und hier zunächst einmal der *Weitergabe der Inspektionsergebnisse* – attestieren alle vorliegenden Studien den meisten Schulen umfassende Aktivitäten. Die wichtigsten am Schulleben beteiligten Personengruppen – Lehrkräfte, Schülerinnen und Schüler und Eltern – sind insgesamt umfassend über die rückgemeldeten Inspektionsergebnisse informiert worden

(vgl. Böttcher et al., 2010; Gärtner & Wurster, 2009; Gärtner et al., 2009; Huber, 2008). Auch in Bezug auf die *Auseinandersetzung mit den Ergebnissen* deuten die Befunde der empirischen Studien darauf hin, dass in der Mehrheit der Schulen Aktivitäten stattgefunden haben (vgl. Gärtner & Wurster, 2009; Gärtner et al., 2009; Huber, 2008; Kotthoff & Böttcher, 2010). Mit der Auswertung der Daten waren zumeist die Schulleitung und die Lehrerschaft betraut, wobei die Untersuchungen Hinweise auf unterschiedliche Verarbeitungskonstellationen geben (u.a. Bildung von (thematischen) Arbeitsgruppen, Organisation Pädagogischer Tage, Auswertungsgespräche mit der Schulaufsicht bzw. dem Schulträger). Schließlich zeichnen die empirischen Studien auch hinsichtlich der *Maßnahmenplanung bzw. Maßnahmenumsetzung* ein recht positives Bild: In der Mehrheit der Schulen – so die derzeitige Befundlage – wurden aus der Analyse der Inspektionsergebnisse Schlussfolgerungen abgeleitet und Maßnahmen auf den Weg gebracht (vgl. Böttcher et al., 2010; Dedering & Müller, 2011; Gärtner & Wurster, 2009; Gärtner et al., 2009; Huber, 2008). Interessant ist in diesem Zusammenhang, dass diese Aktivitäten stattgefunden haben, obgleich ein Neuheitswert der Inspektionsergebnisse sowohl von Schulleitungen als auch von Lehrkräften überwiegend verneint wird (Böttcher et al., 2010; Gärtner & Wurster, 2009).

Das an den Schulen zum Zeitpunkt der Untersuchungsdurchführung vorfindbare Entwicklungsstadium ist dabei – darauf weisen Gärtner und Wurster (2009) hin – abhängig vom jeweiligen Inspektionszeitraum: Schulen, deren Inspektion länger zurückliegt, sind im Planungs- und Umsetzungsstadium weiter vorangeschritten.

Jene Studien, die nicht nur die Schulleitungen, sondern auch die Lehrkräfte als Informationsträger berücksichtigen, decken Diskrepanzen bei der Wahrnehmung der innerschulischen Prozesse in Folge der Schulinspektion der beiden Akteursgruppen auf: Insgesamt werden die Prozesse von den Schulleitungen als intensiver bzw. ausgeprägter wahrgenommen als von den Lehrkräften (vgl. Böttcher et al., 2010; Gärtner & Wurster, 2009). Dies wird von den Autoren zum einen mit einem besseren Überblickswissen der Schulleitungen und zum anderen mit einer möglicherweise kritischeren Haltung der Lehrerschaft dem Verfahren der Schulinspektion gegenüber zu erklären versucht.

Die Befunde zu den *inhaltlichen Effektbereichen* – zu jenen Bereichen also, in denen Auswirkungen der zurückgemeldeten Inspektionsergebnisse wahrgenommen werden – deuten auf zwei wesentliche Aspekte hin: Zum einen wird konstatiert, dass eine große Übereinstimmung zwischen den in den Evaluationsberichten formulierten Schwächen und Empfehlungen und den von den Schulen ergriffenen Maßnahmen zu erkennen ist (vgl. Huber, 2008). Zum anderen werden drei prioritäre Bereiche der Planung und Umsetzung von Maßnahmen herausgestellt: Am häufigsten mündet die Auseinandersetzung mit den Inspektionsergebnissen ganz offensichtlich in Aktivitäten im Bereich der Schulprogrammarbeit (vgl. Dedering & Müller, 2011; Gärtner et al., 2009). Darüber hinaus wird der Bereich der schulinternen Evaluation mehrheitlich als Aktionsfeld charakterisiert. Beinahe die Hälfte der Schulleitungen nimmt Auswirkungen der Schulinspektion auf den Bereich des Unterrichts in ihrer Schule wahr – beispielsweise auf die Binnendifferenzierung (vgl. Gärtner et al., 2009).

4. Fazit

Ausgangspunkt des vorliegenden Beitrags war die Frage, ob die Schulinspektion ein wirksames Instrument zur Qualitätssteigerung von Schulen ist und damit einen neuen Weg der Systemsteuerung darstellt. Zur Beantwortung dieser Frage sind die Schulinspektionsverfahren in England, den Niederlanden und Deutschland vor dem Hintergrund der in den Ländern jeweils vorherrschenden Steuerungsphilosophie dargestellt und verglichen sowie empirische Befunde zu ihren Steuerungseffekten präsentiert worden.

Es konnte gezeigt werden, dass sich der allgemeine Trend hin zur Output- und Wettbewerbssteuerung in allen drei Ländern findet. Dabei bestehen jedoch typische Differenzen, die mit länderspezifischen Steuerungsphilosophien verknüpft sind. Während sich England und die Niederlande etwa durch eine starke bzw. stärkere Orientierung an der Wettbewerbssteuerung auszeichnen, ist diese in Deutschland nur mäßig ausgeprägt. Festgestellt werden kann, dass die in den Ländern jeweils vorherrschende Steuerungsphilosophie zu je spezifischen Ausgestaltungen der Schulinspektionsverfahren führt. Die empirische Befundlage zur Wirksamkeit der Inspektionsverfahren – gemessen als Ausmaß, in dem die programmatisch intendierten Zielsetzungen (hier die Initiierung bzw. Unterstützung schulischer Qualitätsentwicklung) empirisch nachweisbar umgesetzt werden – ist dabei derzeit in allen drei Ländern noch spärlich. Hier ist in Zukunft weitere Forschungsarbeit erforderlich, in deren Rahmen auch der Frage nachgegangen werden sollte, inwiefern der spezifischen Ausgestaltung der Schulinspektionsverfahren eine Bedeutung zukommt: Möglicherweise bedingen eine weniger stark an Wettbewerb ausgerichtete Steuerungsphilosophie und primär an der Zielsetzung der Initiierung bzw. Unterstützung schulischer Qualitätsentwicklung orientierte Inspektionsverfahren insgesamt positive Steuerungseffekte, wohingegen diese bei stärker wettbewerbsfokussierten Steuerungsvorstellungen und vornehmlich am Ziel der Rechenschaftslegung bzw. Kontrolle der Einhaltung pädagogischer bzw. gesetzlicher Standards ausgerichteten Verfahren schwächer ausfallen. Im erstgenannten Fall werden die Ergebnisse vertraulich nur an die Schulen, die Schulaufsicht und die Schulträger weitergegeben, von administrativer Seite jedoch nicht veröffentlicht. Zugleich entfallen hier insbesondere negative Konsequenzen im Falle schlechter Begutachtungsergebnisse; die Schulen werden nicht sanktioniert und es wird somit kein übermäßiger Druck zur Qualitätssteigerung ausgeübt.

Die zuvor explizierte Annahme könnte als Arbeitshypothese verstanden werden, die es im Zuge weiterer empirischer Forschung zu den Steuerungseffekten der externen Begutachtungsverfahren zu überprüfen gilt. Bis dahin lässt sich die eingangs aufgestellte Frage abschließend dergestalt beantworten, dass Schulinspektion wohl nicht per se einen wirksamen Weg der Systemsteuerung darstellt, sondern nur in Abhängigkeit spezifischer, noch näher zu bestimmender Bedingungsfaktoren.

Literatur

- Arnold K.-H., Richert, P., & Stubbe, T. C. (2010). Der Übergang von der Grundschule in die Sekundarstufe: Schullaufbahnpräferenzen von Lehrkräften und Eltern im Ländervergleich. In W. Bos, S. Hornberg, K.-H. Arnold, G. Faust, L. Fried, E.-M. Lankes, K. Schwippert, I. Tarelli & R. Valtin (Hrsg.), *IGLU 2006 – die Grundschule auf dem Prüfstand. Vertiefende Analysen zu Rahmenbedingungen schulischen Lernens* (S. 13-32). Münster: Waxmann Verlag.
- Bellmann, J. (2006). Bildungsforschung und Bildungspolitik im Zeitalter ‚Neuer Steuerung‘. *Zeitschrift für Pädagogik*, 52(4), 487-504.
- Böttcher, W., & Keune, M. (2011). Wirkungsanalyse der Schulinspektion. Empirische Ergebnisse aus Deutschland. In C. Quesel, V. Husfeldt, N. Landwehr & P. Steiner (Hrsg.), *Wirkungen und Wirksamkeit der externen Schulevaluation* (S. 123-143). Bern: hep Verlag.
- Böttcher, W., & Kotthoff, H.-G. (Hrsg.) (2007). *Schulinspektion: Evaluation, Rechenschaftslegung und Qualitätsentwicklung*. Münster: Waxmann Verlag.
- Böttcher, W., Keune, M., & Neiwert, P. (2010). *Evaluationsbericht zum Projekt „Schulinspektion in Hessen – Wirkungen auf die Qualitätsentwicklung von Schulen und die Arbeit der Schulaufsicht“*. Münster: Westfälische Wilhelms-Universität.
- Böttger-Beer, M., & Koch, E. (2008). Externe Schulevaluation in Sachsen – ein Dialog zwischen Wissenschaft und Praxis. In W. Böttcher, W. Bos, H. Döbert & H. G. Holtappels (Hrsg.), *Bildungsmonitoring und Bildungscontrolling in nationaler und internationaler Perspektive. Dokumentation zur Herbsttagung der Kommission Bildungsorganisation, -planung, -recht (KBBB)* (S. 253-264). Münster: Waxmann Verlag.
- Brimblecombe, N., Ormston, M., & Shaw, M. (1995). Teachers’ perceptions of school inspection: a stressful experience. *Cambridge Journal of Education*, 25(1), 53-61.
- Brimblecombe, N., Shaw, M., & Ormston, M. (1996). Teachers’ intention to change practice as a Result of OFSTED school inspections. *Educational Management & Administration*, 24(4), 339-354.
- Brunsdon, V., Davies, M., & Shevlin, M. (2006). ‘Anxiety and stress in educational professionals in relation to OFSTED’. *Education Today*, 56(1), 24-31.
- Burgess, S., Briggs, A., McConnell, B., & Slater, H. (2006). *School Choice in England: Background Facts*. Working Paper No. 06/159.
<http://www.bristol.ac.uk/empopublications/papers/2006/wp159.pdf> [24.06.2010].
- Chapman, C. (2001). Changing classrooms through inspections. *School Leadership and Management*, 21(1), 59-73.
- Cheesman, R. (2007). School Inspection in England. In W. Böttcher & H.-G. Kotthoff (Hrsg.), *Schulinspektion: Evaluation, Rechenschaftslegung und Qualitätsentwicklung* (S. 33-41). Münster: Waxmann Verlag.
- Cuckle, P., & Broadhead, P. (1999). Effects of OFSTED inspection on school development. In C. Cullingford (Hrsg.), *An inspector calls. OFSTED and its effects on school standards* (S. 176-187). London: Kogan.
- Cullingford, C., & Daniels, S. (1999). Effects of OFSTED inspections on school performance. In C. Cullingford (Hrsg.), *An inspector calls. OFSTED and its effects on school standards* (S. 59-69). London: Kogan.
- Dedering, K. & Müller, S. (2011). School improvement through inspections? First empirical insights from Germany. *Journal of Educational Change*, 12(3), 301-322.
- de Wolf, I., & Janssens, F. J. G. (2007). Effects and side effects of inspections and accountability in education: an overview of empirical studies. *Oxford Review of Education*, 33(3), 379-396.
- Döbert, H., Rürup, M., & Dedering, K. (2008). Externe Evaluation von Schulen in Deutschland – die Konzepte der Bundesländer, ihre Gemeinsamkeiten und Unterschiede. In H. Döbert & K. Dedering (Hrsg.), *Externe Evaluation von Schulen – Historische, rechtliche und vergleichende Aspekte* (S. 63-151). Münster: Waxmann Verlag.

- Döbrich, P., Schnell, H., & Sroka, W. (2008). Schulinspektion in ausgewählten Ländern. In H. Döbert & K. Dederling (Hrsg.), *Externe Evaluation von Schulen – Historische, rechtliche und vergleichende Aspekte* (S. 165-237). Münster: Waxmann Verlag.
- Earley, P. (1998). School Improvement after Inspection. School and LEA Responses. London: Sage.
- Ehren, M. C. M., & Visscher, A. J. (2008). The relationships between school and inspections, school characteristics and school improvement. *British Journal of educational studies*, 56(2), 205-227.
- Ferguson, N., Earley, P., Fidler, B., & Ouston, J. (2000). *Improving schools and inspection. The self-inspecting school*. London: Chapman/Sage.
- Füssel, H.-P., & Leschinsky, A. (2008). Der institutionelle Rahmen des Bildungswesens. In K. S. Cortina, J. Baumert, A. Leschinsky, K. U. Mayer & L. Trommer (Hrsg.), *Das Bildungswesen in der Bundesrepublik Deutschland. Strukturen und Entwicklungen im Überblick* (S. 131-203). Reinbek bei Hamburg: Rowohlt Taschenbuch Verlag.
- Gärtner, H. (2011). Die Wirkung von Schulinspektion auf Schulentwicklung. Eine quasi-experimentelle Feldstudie. In C. Quesel, V. Husfeldt, N. Landwehr & P. Steiner (Hrsg.), *Wirkungen und Wirksamkeit der externen Schulevaluation* (S. 145-161). Bern: hep Verlag.
- Gärtner, H., & Wurster, S. (2009). *Befragung zur Wirkung von Schulvisitation in Brandenburg. Ergebnisbericht*. Berlin: Institut für Schulqualität der Länder Berlin und Brandenburg e.V.
- Gärtner, H., Hüsemann, D., & Pant, H. A. (2009). Wirkungen von Schulinspektion aus Sicht betroffener Schulleitungen. Die Brandenburger Schulleiterbefragung. *Empirische Pädagogik*, 23(1), 1-18.
- Gray, C., & Gardner, J. (1999). The Impact of School Inspections. *Oxford Review of Education*, 25(4), 455-468.
- Gray, J. (2002). Jolts and reactions: Two decades of feeding back value-added information on schools' performance. In A. J. Visscher & R. Coe (Hrsg.), *School improvement through performance feedback* (S. 143-162). Lisse: Swets & Zeitlinger.
- Gray, J., & Wilcox, B. (1995). In the aftermath of inspection: the nature and fate of inspection report recommendations. *Research Papers in Education*, 10(1), 1-18.
- Huber, F. (2008). Konsequenzen aus der externen Evaluation an Bayerns Schulen. In W. Böttcher, W. Bos, H. Döbert & H.-G. Holtappels (Hrsg.), *Bildungsmonitoring und Bildungscontrolling in nationaler und internationaler Perspektive*. Dokumentation zur Herbsttagung der Kommission Bildungsorganisation, -planung, -recht (KBBB) (S. 265-278). Münster: Waxmann Verlag.
- Janssens, F. J. G. (2007). Supervising the Quality of Education. In W. Böttcher & H.-G. Kotthoff (Hrsg.), *Schulinspektion: Evaluation, Rechenschaftslegung und Qualitätsentwicklung* (S. 113-132). Münster: Waxmann Verlag.
- Karsten, S. (1999). Neoliberal Education Reform in the Netherlands. *Comparative Education*, 35(3), 303-317.
- Key, T. (2007). School Inspection in England: Evaluation, Accountability and Quality Development. In W. Böttcher & H.-G. Kotthoff (Hrsg.), *Schulinspektion: Evaluation, Rechenschaftslegung und Qualitätsentwicklung* (S. 21-32). Münster: Waxmann Verlag.
- Kogan, M., & Maden, M. (1999). An Evaluation of Evaluators: The OFSTED system of School Inspection. In C. Cullingford (Hrsg.), *An inspector calls: OFSTED and its effects on school standards* (S. 9-32). London: Kogan Page.
- Kotthoff, H.-G. (2003). Bessere Schulen durch Evaluation? Internationale Erfahrungen. Münster: Waxmann Verlag.
- Kotthoff, H.-G., & Böttcher, W. (2010). Neue Formen der „Schulinspektion“: Wirkungshoffnungen und Wirksamkeit im Spiegel empirischer Bildungsforschung. In H. Altrichter & K. Maag Merki (Hrsg.), *Handbuch Neue Steuerung im Schulsystem* (S. 295-325). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

- Kultusministerkonferenz (2010). *Bundesweit geltende Bildungsstandards*. <http://www.kmk.org/bildung-schule/qualitaetssicherung-in-schulen/bildungsstandards/ueberblick.html> [24.06.2010].
- Lambrecht, M., Kotthoff, H.-G., & Maag Merki, K. (2008). Taktieren oder Öffnen? Die Pilotphase Fremdevaluation in Baden-Württemberg zwischen Entwicklung und Kontrolle – eine mikropolitische Prozess- und Ergebnisanalyse. In W. Böttcher, W. Bos, H. Döbert & H.-G. Holtappels (Hrsg.), *Bildungsmonitoring und Bildungscontrolling in nationaler und internationaler Perspektive*. Dokumentation zur Herbsttagung der Kommission Bildungsorganisation, -planung, -recht (KBBB) (S. 279-291). Münster: Waxmann Verlag.
- Lambrecht, M., Kotthoff, H.-G., & Maag Merki, K. (2011). Rekontextualisierungen: Schulinspektionsprozesse als indirekte Kommunikation zwischen Schulleitung und Kollegium. In S. Müller, M. Pietsch und W. Bos (Hrsg.), *Schulinspektion in Deutschland. Eine Zwischenbilanz aus empirischer Sicht* (S. 165-191). Münster: Waxmann Verlag.
- Lange, H. (1999). Schulautonomie und Neues Steuerungsmodell. *Recht der Jugend und des Bildungswesens*, 47(4), 423-438.
- Learmonth, J. (2000). *Inspection. What's in it for schools?* London/New York: Routledge/Falmer.
- Luginbuhl, R., Webbink, D., & de Wolf, I. (2009). Do Inspections Improve Primary School Performance? *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 31(3), 221-237.
- Maritzen, N. (2008). Schulinspektionen. Zur Transformation von Governance-Strukturen im Schulwesen. *Die Deutsche Schule*, 100(1), 85-96.
- Matthews, P., & Sammons, P. (2004). Improvement through inspection. An evaluation of the impact of OFSTED's work. London: OFSTED.
- Ouston, J., & Klenowski, V. (1995). *The OFSTED experience: the parents' eye view*. London: RISE.
- Ouston, J., Fidler, B., & Earley, P. (1997). What do schools do after OFSTED School Inspections – or before? *School Leadership and Management*, 17(1), 95-104.
- Ouston, J., Earley, P., Ferguson, N., & Davie, J. (1999). Memorandum from Brian Fidler, University of Reading, Janet Ouston, Peter Earley, Neill Ferguson & Jackie Davie, Institute of Education, University of London. In Education and Employment Committee, Fourth report: The Work of OFSTED: Volume III: *Appendices* (S. 284-287). London: The Stationary Office.
- Rosenthal, L. (2004). Do school inspections improve school quality? OFSTED inspections and school examination results in the UK. *Economics of Education Review*, 23, 143-151.
- Scanlon, M. (1999). *The impact of OFSTED inspections*. Slough: National Foundation for Educational Research.
- Shaw, I., Newton, D. P., Aitkin, M., & Darnell, R. (2003). Do OFSTED inspections of secondary schools make a difference to GCSE results? *British Educational Research Journal*, 29(1), 63-75.
- Schimank, U. (2007). Die Governance-Perspektive: Analytisches Potenzial und anstehende konzeptionelle Fragen. In H. Altrichter, T. Brüsemeister & J. Wissinger (Hrsg.), *Educational Governance. Handlungskoordination und Steuerung im Bildungssystem* (S. 231-260). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Sommer, N. (2011). Wie beurteilen schulische Gruppen die erlebte Schulinspektion? Ergebnisse einer Befragung. In S. Müller, M. Pietsch und W. Bos (Hrsg.), *Schulinspektion in Deutschland. Eine Zwischenbilanz aus empirischer Sicht* (S. 137-164). Münster: Waxmann Verlag.
- Sparka, A. (2001). *Das niederländische Inspektorat unter Berücksichtigung des Umgangs mit Schulautonomie*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Standaert, R. (2000). *Inspectorates of Education in Europe. A critical Analysis*. Flanders: Ministry of Education.
- van Ackeren, I. (2003). *Evaluation, Rückmeldung und Schulentwicklung. Erfahrungen mit zentralen Tests, Prüfungen und Inspektionen in England, Frankreich und den Niederlanden*. Münster: Waxmann Verlag.

- Wilcox, B., & Gray, J. (1996). *Inspecting schools: holding schools to account and helping schools to improve*. Buckingham: Open University Press.
- Winkley, D. (1999). "An examination of OFSTED" In C. Cullingford (Hrsg.), *An inspector calls. OFSTED and its effects on school standards* (S. 31-58). London: Kogan Page.

Abstract: The introduction of school inspection as an instrument of a new model of control is accompanied by the hope that, through an increase in quality, a better school might be achieved. Based on a systematic comparison of the available empirical data on the inspection procedures employed in England, the Netherlands, and Germany, the contribution examines whether this hope for efficiency is actually being realized. Thus, the analysis takes into account the contexts of three countries differing in their philosophy of control and in their procedures of inspection. The article ends on the assumption – formulated as working hypothesis – that a philosophy of control less strongly oriented by competition and methods of inspection primarily directed towards the aim of initiating and supporting the development of quality in schooling lead to positive effects of control.

Anschrift der Autorin:

Prof. Dr. Kathrin Dederich, Universität Vechta, Institut für Soziale Arbeit, Bildungs- und Sportwissenschaften, Driverstraße 22, 49377 Vechta, Deutschland
E-Mail: kathrin.dederich@uni-vechta.de