

Heinke Rübken
Universität Oldenburg

Ines Oldenburg
Universität Oldenburg

Marcel Schütz
Northern Business School Hamburg

Externe Evaluation als Reformroutine

Ein deutsches Fallbeispiel

DOI: <https://doi.org/10.53349/schuleverantworten.2023.i2.a316>

In diesem Beitrag wird die externe Schulevaluation in Deutschland aus einer reformtheoretischen Perspektive analysiert. Ziel ist es, die Prozesse hinter den immer wiederkehrenden Versuchen, diese Form von schulischer Qualitätssicherung zu reformieren, zu beleuchten und insbesondere im Hinblick auf die Handlungsmöglichkeiten für Schulleitungen zu diskutieren. Wir argumentieren, dass wiederkehrende Reforminitiativen als kontinuierliche Selbstverbesserungsabsichten interpretiert werden können und möchten Schulleitungen darin bestärken, sich als aktive Mitgestalter der Reformprozesse zu begreifen.

Externe Schulevaluation, Reformen, organisatorischer Wandel

Problemstellung und Zielsetzung

Inwieweit Schulleitungen die Geschicke ihrer Organisation aktiv beeinflussen können, ist ein klassisches Thema in der Führungsliteratur. Für Schulen wird dieses Thema besonders virulent, weil die Erweiterung der Schulautonomie handlungsfähige Akteure voraussetzt. Mit der Idee der teilautonomen Steuerung der Schule werden den Führungspersonen zwar Entscheidungskompetenzen und Gestaltungsmöglichkeiten zugesprochen. Gleichzeitig wird der Aktionsspielraum der Schulleitung durch die Einführung alternativer Governance-Instrumente aber auch wieder eingeschränkt. Je nach Lesart kann Führungshandeln im Kontext ‚Neuer Steuerung‘ als aktive Gestaltung des organisationalen Wandels an Schulen begriffen werden

oder – im Gegensatz dazu – als reaktives Handeln in Bezug auf bestimmte Umweltkonstellationen, die außerhalb des Einflussbereiches der Schulleitung liegen.

Die Frage nach den eigenen Einflussmöglichkeiten der Schulleitung ist besonders relevant im Kontext von Schulreformen, die nach den Vorgaben von Bildungspolitik und -verwaltung in regelmäßigen Abständen und oft unter Zeitdruck umzusetzen sind. Hier stellt sich die Frage, ob Entscheidungsträger*innen in Schulen lediglich passive Empfänger*innen von bildungspolitischen Vorgaben sind oder ob sie im Reformprozess aktiv selbst an der Gestaltung von Schule mitwirken. Zu den wohl wichtigsten Reformen im deutschen Schulsystem zählt die Einführung der externen Schulevaluation, die sich innerhalb weniger Jahre in allen deutschen Bundesländern verbreitet hat. Auch wenn sich die Bezeichnungen (z.B. Schulinspektion, die Schulvisitation, Qualitätsanalyse, Schul-TÜV) und einzelnen Verfahrensabläufe von Bundesland zu Bundesland unterscheiden, sind Schulleitungen gefordert, auf Basis der Feedbacks einen nachhaltigen Schulentwicklungsprozess anzustoßen (vgl. Dederling & Müller 2011, 303).

Das Besondere an dieser Reform ist, dass sie kurz nach ihrer Einführung mehrfach und in unterschiedlicher Weise – je nach Bundesland – reformiert wurde und damit als Re-Reform zu betrachten ist. Eine Analyse zeigt, dass die Länder ihre externe Schulevaluation entweder variiert, vorläufig ausgesetzt und/oder gänzlich abgeschafft haben (vgl. Abb. 1). Von den 16 Bundesländern werden lediglich in Hamburg und in Bayern externe Evaluationen verbindlich durchgeführt. In Berlin, Niedersachsen, Schleswig-Holstein und NRW sind externe Evaluationen auf freiwilliger Basis möglich. Die restlichen Länder haben das Verfahren temporär ausgesetzt oder ganz abgeschafft (vgl. für eine spezifische Darstellung am Beispiel Niedersachsen: Röbbken, Schütz & Lehmkuhl 2019).

Die zyklisch wiederkehrenden Veränderungen bzw. Aussetzungen externer Evaluationspraktiken nach vergleichsweise wenigen Jahren erscheinen bemerkenswert, wurde doch deren anfängliche Einführung als zentraler Baustein in der Entwicklung der eigenverantwortlichen Schule gewertet (vgl. Minderop & Lohmann 2006). Für das Schulleitungshandeln stellt sich wiederum die Frage, wie Entscheidungsträger*innen mit wiederkehrenden Reformen umgehen und welchen Einfluss sie selbst auf den Reformprozess nehmen können. Diese Fragen möchten wir in diesem Beitrag aus einer reformtheoretischen Perspektive diskutieren.

Bun	Bezeichnung	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	
BW	Fremdevaluation (FE)						FE 1. Runde																
BY	Externe Evaluation (EE)		EE Pilotphase		EE flächendeckend eingeführt		EE für Schulen verbindlich																
BE	Schulinspektion (SI)				1. Runde SI abgeschlossen																		
BB	Schulvisitation (SV)				1. Runde der SV abgeschlossen																		
HB	Externe Evaluation (EE)		1. Runde EE abgeschlossen																				
HH	Schulinspektion (SI)				1. Runde SI abgeschlossen																		
HE	Schul-TÜV (ST)				Einführung ST																		
MV	Externe Evaluation (EE)						Durchführung der EE gefördert durch EU Mittel																
NI	Schulinspektion (SI), Fokusevaluation (FEv)				1. Runde Schulinspektion abgeschlossen																		
NW	Qualitätsanalyse (QA)				1. Runde QA im Schuljahr 2006/2007																		
RP	Externe Evaluation (EE)				Start EE		Veränderung von Verfahrenselementen																
SL	Qualitätssicherung durch Externe Evaluation (EE)				1. Runde EE abgeschlossen																		
SN	Externe Evaluation (EE)				1. Runde EE abgeschlossen																		
ST	Qualitätsfeststellung (QF)				1. Runde QF abgeschlossen																		
SH	Schul-TÜV (ST) / Schulfeedback		Einführung ST als erstes Bundesland überhaupt																				
TH	Externe Evaluation (EE)		1. Pilotphase EE abgeschlossen																				

Abbildung 1: Einführung, Variation und Abschaffung externer Schulevaluation in den deutschen Bundesländern | Bild: eigene Darstellung

Externe Schulevaluation aus reformtheoretischer Perspektive

Reformen werden in der Organisationstheorie als Formveränderungen begriffen, die als Reaktion auf identifizierte Veraltung, fehlende Passung, Unzulänglichkeiten und Ineffizienzen initiiert werden und somit als organisationale (Selbst-)Verbesserungsabsichten zu verstehen sind (Jung 2008, 103; Krockow 1976, 12–13). Reformen basieren auf der Annahme, dass die angestrebten Änderungen künftig nutzenstiftend und für den langfristigen Bestand der Organisation essenziell seien. Reformvorhaben können aber auch auf organisationale Vergesslichkeit zurückgeführt werden, da sie nicht selten ‚Altbewährtes‘ hervorholen und mit einem anderen Anstrich versehen werden, sodass nicht lediglich Neuerungen, sondern ebenfalls Abweichungen und Modifikationen unter dem Reformbegriff subsumiert werden können (Brunsson 2005, 13; Krücken 2014, 1439–1450; Schütz 2022b).

Als Katalysatoren von Selbstaktualisierungsprozessen stellen Reformen insbesondere in großen Organisationen wiederkehrende Eingriffe dar, denen eine gewisse Alltäglichkeit zugeschrieben werden kann. So verwundert es kaum, dass beispielsweise Brunsson (2005) Reformen als routinemäßige Handlungen betitelt und Esposito (2005) den historischen Rückgriff von Reformen unterstreicht. Werden Organisationen in (un-)regelmäßigen Abständen mit der Repetition von vormals angestoßenen Reformen konfrontiert, so lässt sich eine gewisse Geübtheit mit organisationalen Veränderungen vermuten. Die Vorhaben verlieren ihren Neuigkeitscharakter und werden mit der Zeit gar als „[...] eine ganz gewöhnliche Sache [...]“ wahrgenommen (Brunsson 2005, 19). Nicht selten lässt sich beobachten, dass die durch Reformen angestoßenen Änderungen rein kosmetischer Natur erscheinen und auf einer eher oberflächlichen Ebene stattfinden, während die Tiefenstrukturen zuweilen unberührt bleiben. Die daraus folgenden Reformspiralen gleichen einem Kreislauf aus Forderungen, Hoffnungen und Enttäuschungen und finden überdies auch im Kontext externer Evaluationen eine unmittelbare Entsprechung in der schulischen Praxis (vgl. Kleidat 2011, 18).

Die tatsächliche Erreichung der im Vorfeld postulierten Reformintentionen und Zielgrößen rückt aus organisationswissenschaftlicher Sicht in den Hintergrund, wohingegen die Reformkommunikation selbst an Bedeutung gewinnt, da sie Prozesse der Selbstreflexion stimuliert und die Schaffung neuer Differenzen und Entscheidungsbedarfe provoziert (Jung 2008, 227). Konkret: Organisationen (hier: die inspizierten Schulen) erhalten durch die Umsetzung von Reformprozessen – unabhängig davon, ob sie vom System (Schule) selbst initiiert oder aber von außen (hier: Schulpolitik) auferlegt worden sind – die Möglichkeit, über die eigene künftige Form entscheiden zu können. Ihnen ist demnach keineswegs ein passiver Status zuzuschreiben. Sie lediglich als Gegenstand oder aber, drastischer ausgedrückt, als Opfer von Reformvorhaben zu verstehen, wäre zu kurz gegriffen, würde der mitwirkenden und gestaltenden Rolle, die sie im Zuge der Reformverwirklichung einnehmen, nicht gerecht. Die Systeme selbst sind es, die über die „[...] Wiedereinführung der Organisation in die Form der Organisation [...]“ entscheiden (Jung 2008, 232). Eben dies verdeutlicht die Janusköpfigkeit von Veränderungsprozessen: Reformen mögen aus einer manageriellen Perspektive erst einmal eindeutig, zielsicher und verbindlich erscheinen, im Vollzug betrachtet verlaufen sie hingegen

häufig eher ambivalent: Notwendige Korrekturen, Rücknahmen, Akzeptanzprobleme, alternative Umsetzungswege. Die Mehrdeutigkeit wiederum ergibt sich aus den existierenden Rationalitätsdifferenzen der am Prozess beteiligten Akteure. Verschiedene Fachleute und Entscheider*innen haben verschiedene Rollen und Zielvorstellungen. Reformmanagement bedeutet an dieser Stelle, diese unterschiedlichen Standpunkte ergebnisorientiert auszubalancieren, zu berücksichtigen.

Implikationen für das Verständnis externer Schulevaluation

Aus alldem folgen einige Punkte, die für eine Analyse der externen Schulevaluation informativ erscheinen. In Anlehnung an Brunsson (2005, 10–16) können wir davon ausgehen, dass Reformen üblicherweise als Zyklen einer Problembeschreibung und deren Lösung initiiert und fortgeschrieben werden. Im Fall der externen Evaluation kam es in allen Bundesländern zu Nach- bzw. eher Entschärfungen. Vielleicht schon vorsorglich wurden und werden diese vorlaufend und retrospektiv auch „Phasen“ oder „Modelle“ genannt, was wiederholte Wechsel antizipiert und wechselhaftes, erprobendes Vorgehen von Beginn an zu rechtfertigen scheint. In jedem Bundesland verändert die externe Evaluation im Laufe der Zeit insoweit ihr Gesicht, als sie sich für verschiedene Interessen der Schulpolitik programmatisch anschlussfähig erweist. Ein gewisses Maß Uneindeutigkeit schafft offensichtlich Spielraum für verschiedene Interpretationen und Zuschreibungen zu Sinn und Zweck der Maßnahmen, was kaum wundert, bewegt sich das Verfahren der externen Evaluation doch generell zwischen eher kontrollierend-wertenden und eher pädagogisch-beratenden Komponenten. Der bisweilen fragmentarische Charakter der evaluatorischen Zielsetzung ist wohl zu nicht geringen Teilen der ausgedehnten zeitlichen Spanne geschuldet. Die Weiterentwicklung und auch allmähliche Veränderung einer schulpolitischen Programmatik schlägt sich auf die Ausformung der Reform nieder, das bedeutet, alte Ansätze verschwinden bzw. gehen in neuen auf.

Man könnte argumentieren, gerade in Ermangelung einer strikt konsekutiven politischen Programmatik – die z. B. durch Regierungswechsel unterbrochen oder irritiert wird – kann sich die externe Evaluation mit der Zeit unter verschiedenen Vorzeichen verstetigen. Denn ein eher defensives Reformdesign der externen Evaluation mit relativ losen Kopplungen ermöglicht eine ziemlich flexible Bindung an allgemeine politische Ziele: Im Kern geht es ja um Schulqualität – wer wollte diesem Wert grundsätzlich widersprechen? Im Laufe der Zeit werden Reformbedarfe auch umformuliert und konkretisiert, sodass die wechselnden Verantwortlichen eigene Ansprüche und Absichten anheften. Aber auch eine Aussetzung oder Abschaffung der Reform ist in den Bundesländern zu beobachten – etwa mit dem Verweis auf dringlichere Reformanliegen oder wegen weiterem ‚Reformbedarf der Reform‘. So wie sich innerhalb der Reform Prioritäten verschieben können, ist ähnliches für die Fülle schulpolitischer Projekte anzunehmen, die letztlich immer um Ressourcen und Aufmerksamkeit innerhalb einer bestimmten Zeit, etwa einer Legislaturperiode, konkurrieren.

Die Reformen der externen Evaluation wurden aber auch durch Bildungsexpert*innen, Lehrpersonal und Schulleiter*innen begleitet. Eine solche Beteiligung tendiert dazu, dass durch den verstärkten partizipativen Fokus auf Beratung und Organisationsentwicklung das Element der Bewachung ‚weicher‘ wird. Man kann den Verlauf auch als Entwicklung nicht-intendierter Änderungen beobachten. Folgt man der Reformtheorie, so werden organisatorische Veränderungen mit Hindernissen bzw. Nebeneffekten konfrontiert. Staatliche Reformen, postulieren Aberbach und Christensen (2014, 14), sind von der Planung bis zur Umsetzung instabil und unsicher. Der Rahmen der Reform kann sich ‚reform-riskant‘ verändern. Man könnte auch sagen: die Veränderung selbst verändert sich. Insofern sind reformfreundige Akteure darauf angewiesen, sich bietende Gelegenheiten der notwendigen Anpassung in den Blick zu nehmen, ein Stück weit auch opportunistisch zu entscheiden; wenn nicht nach Tagespolitik, so doch nach dem Tempo einer Wahlperiode. Dies führt zu Re-(Re)-Reformen, also Reformschleifen, mit denen neu geschaffene Strukturen teils wieder abgebaut und Älteres wiederhergestellt wird. Baecker (2005) und Jung (2008) fundieren dies, indem sie Re-Formen als Unterscheidungen eines organisierten Systems herausstellen.

Das bekannte, von Cohen, March und Olsen (1972) entwickelte „Papierkorb-Modell“ kann die strukturellen Bedingungen der schulischen Inspektion bzw. Evaluation im Prozess ihrer Implementierung verständlich machen: Ähnlich dem Innern eines Papierkorbs werden Probleme, Ideen und Lösungen, die wie ‚Papierschnipsel‘ in einem Abfallkorb verteilt sind, bedingt durch Eindrücke und Präferenzen beteiligter Entscheider*innen, auch deren Fluktuation in jeweiligen Arbeitsgruppen, fortlaufend neu vermengt und zusammengefügt, was zu einer bestimmten Gemengelage von Erwartungen und daraus abgeleiteten Entscheidungen führt.

Welche Relevanz haben die reformtheoretischen Überlegungen für das Schulleitungshandeln? Zunächst dürfte deutlich geworden sein, dass Schulen laufend mit mehr oder minder neuen Reformansprüchen konfrontiert sind. Reformansprüche nehmen stetig zu, sei es in Bezug bspw. auf Qualitätssicherung, Inklusion oder Digitalisierung. Unter einer Flut an Reformvorschlägen zur ‚guten‘ Schule bleibt kaum Zeit, alle Konzepte langwierig abzuwägen, bis schon deren Nachfolger ausgelobt werden. Daher müssen Entscheidungsträger*innen in Schulen, die sich mit Entwicklungs- und Steuerungsfragen ihres Arbeitsfeldes befassen, unterscheiden können, welche Sachverhalte Bestand haben sollten und wo Veränderungen nötig sind.

Reformen bieten einerseits ein geeignetes Vehikel, um ohnehin geplante Veränderungen anzudocken und die Organisation zu mobilisieren. Regelmäßige Diskussionen über weitere Reformen können frischen Wind in jene Abläufe bringen, die als eingefahren gelten und die Unzufriedenheit und Blockaden bewirken. Diese Reformperspektive spiegelt sich auch bspw. in einem Kommentar zur Reform der Lehrpläne in der Schweiz wider:

Generelle Antworten [...] gibt es kaum. Die Reformen haben aber geholfen, die Schulen selber beim Finden von Lösungen handlungsfähiger zu machen. Und sie haben die Betriebstemperatur der Selbstreflexion erhöht. (Bernet 2018)

Andererseits büßen Reformen schnell an Faszination ein, wird registriert, dass die Umsetzung sehr aufwändig und komplex ist. Schließlich muss der Routine-Schulbetrieb auch am Laufen gehalten werden. Wie jede andere Organisation auch sind Schulen mit dem Spannungsfeld zwischen Neuerung und Veränderung einerseits und der Sicherung des Tagesgeschäftes andererseits konfrontiert. Beide Aspekte sind wichtig für die Schulentwicklung, denn der dauerhafte Routinebetrieb kann langfristig nur bestehen, wenn man sich über diesbezüglich relevante Umweltbedingungen und etwaige Veränderungsbedarfe verständigt (vgl. Schütz 2022a). Demgemäß ist vom organisationalen Lernen, von der lernfähigen Organisation und stetiger Veränderungsbereitschaft die Rede.

Die Organisationsforschung macht darauf aufmerksam, dass ein gewisses Maß an Trägheit für Organisationen Vorzüge bietet. Die ständige Unterbrechung von Routinen und die Einführung neuer Leitideen bringen Unruhe und Risiko in die organisatorische Struktur, die – wohl-gemerkt: in Grenzen – gerade deshalb Stabilität und Glaubwürdigkeit bewahren kann, da sie nicht jeder leisen Ahnung einer hypothetischen Zukunft angepasst wird. Die produktive Leistung einer ‚lernenden Schule‘ oder einer lernenden Organisation überhaupt ist es daher, in der Lage zu sein, „bestimmte Zusammenhänge dem Lernmechanismus temporär zu entziehen, also gezielt nicht zu lernen“ (Schreyögg & Koch 2020, 404).

Eine solche Betrachtung der externen Evaluation kann Entscheidungsträger*innen an Schulen bestärken, sich als aktive Mitgestalter der Reformprozesse zu begreifen und die Rolle weiterer Akteure nachzuvollziehen: So zeigt etwa das Beispiel der Schulinspektion Niedersachsen, dass aufgrund des Feedbacks der Schulen das System der Vollinspektion zugunsten einer „Fokus-Evaluation“, bei der die Schulen auch eigene Themen zur Evaluation auswählen können, verändert worden ist (dazu z.B. Böhm-Kasper 2019, 301). Vor diesem Hintergrund kann die 2019 vom Niedersächsischen Landesinstitut für schulische Qualitätsentwicklung (NLQ) initiierte Evaluation der Fokus-Evaluation (vgl. Haderler & Aschern 2020) als ein weiterer Schritt zur kritischen Selbstreflexion und zur Schaffung zusätzlicher Entscheidungsoptionen betrachtet werden, an dem die Schulen aktiv beteiligt werden.

Literaturverzeichnis

- Aberbach, J. D., & Christensen, T. (2014): Why Reforms so often disappoint. *The American Review of Public Administration*, 44(1), 3–16.
- Baecker, D. (2005): Reform der Gesellschaft. In: G. Corsi & E. Esposito (Hrsg.): *Reform und Innovation in einer instabilen Gesellschaft*. Stuttgart: Lucius & Lucius, S. 61–78.
- Bernet, W. (2018, 12. September): *Schulreformen: Für die Katz oder für die Kids?* NZZ.
<https://www.nzz.ch/meinung/schulreformen-fuer-die-katz-oder-fuer-die-kids-ld.1419293>
- Böhm-Kasper, O. (2019): Schulinspektion (Externe Evaluation). In: N. Berkemeyer, W. Bos & B. Herstein (Hrsg.): *Schulreform. Zugänge, Gegenstände, Trends*. Weinheim: Beltz, S. 296–307.
- Brunsson, N. (2005): Reform als Routine. In: G. Corsi & E. Esposito (Hrsg.): *Reform und Innovation in einer instabilen Gesellschaft*. Stuttgart: Lucius & Lucius, S. 9–25.
- Cohen, M. D., March, J. G. & Olsen, J. P. (1972): A garbage can model of organizational choice. *Administrative Science Quarterly*, 17(1), 1–25.
- Dederig, K. & Müller, S. (2011): School improvement through inspections? First empirical insights from Germany. *Journal of Educational Change*, 12(1), 301–322.
- Esposito, E. (2005): Geplante Neuheit: die Normalität der Reform. In: G. Corsi & E. Esposito (Hrsg.): *Reform und Innovation in einer instabilen Gesellschaft*. Stuttgart: Lucius & Lucius, S. 51–60.
- Hadeler, S. & Aschern, M. (2020). Unter der Lupe. Fokusevaluation aus der Sicht beteiligter Schulen. *Schulverwaltung Niedersachsen*, 2020(2), 45–47.
- Jung, S. (2008): *Die Form der Reform. Eine system- und formtheoretische Rekonstruktion der Verwaltungsreform als Beitrag zur Theorie der Reform*. Marburg: Metropolis.
- Kleidat, C. P. (2011): *Bedingungen der Akzeptanz von Reform*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Krockow, C. G. v. (1976): *Reform als politisches Prinzip*. München: Piper.
- Krücken, G. (2014): Higher education reforms and unintended consequences: a research agenda. *Studies in Higher Education*, 39(8), 1439–1450.
- Minderop, D. & Lohmann, A. (2006): Eigenverantwortliche Schule – ein Baustein im niedersächsischen Qualitätskonzept. *Schulverwaltung Niedersachsen*, 16(3), 80–84.
- Röbken, H., Schütz, M. & Lehmkuhl, P. (2019): From reform to reform: how school reforms are motivated and interrupted – the case of ‚school inspections‘ in Germany. *Journal of Educational Administration and History*, 51(4), 316–329.
- Schreyögg, G. & Koch, J. (2020): *Management: Grundlagen der Unternehmensführung*. 8. Aufl., Wiesbaden: Springer Gabler.
- Schütz, M. (2022a): *Die Realität der Reform. Über Wahrnehmung und Wirklichkeit der Veränderung von Organisationen*. Springer VS.

Schütz, M. (2022b): Reform (organisatorische). In: J. V. Wirth & H. Kleve (Hrsg.): *Lexikon des systemischen Arbeitens. Grundbegriffe der systemischen Praxis, Methodik und Theorie*. 2. Aufl., Heidelberg: Carl Auer Verlag, S. 390–394.

Autor*innen

Heinke Röbbken, Prof. Dr.

Carl von Ossietzky Universität Oldenburg (D), Professur Bildungsmanagement.

Kontakt: heinke.roebken@uni-oldenburg.de

Ines Oldenburg, Prof. Dr.

Carl von Ossietzky Universität Oldenburg (D), Professur Erziehungswissenschaft mit dem Schwerpunkt Didaktik des Sachunterrichts.

Kontakt: ines.oldenburg@uni-oldenburg.de

Marcel Schütz, Prof. Dr.

Northern Business School Hamburg (D), Professur Organisation und Management.

Kontakt: schuetz@nbs.de