

Peer Reviews an Schulen der Sekundarstufe II

Eine valable Alternative zur externen Schulevaluation?

Zertifikatsarbeit eingereicht der Universität Bern
im Rahmen des Certificate of Advanced Studies in Public Administration (CeMaP)

Betreuender Dozent: **Prof. Dr. Adrian Ritz**
Kompetenzzentrum für Public Management
Schanzeneckstrasse 1
CH-3001 Bern

Verfasserin: **Tiina Stämpfli**
aus Wohlen / BE
Länggassstrasse 106
3012 Bern

Bern, 30. November 2013

Die vorliegende Arbeit wurde im Rahmen des Zertifikatlehrgangs „Management und Politik öffentlicher Institutionen“ (CeMaP) der Universität Bern verfasst.

Die inhaltliche Verantwortung für die eingereichten Arbeiten liegt bei der Autorin.

Zusammenfassung

Vorliegende Zertifikatsarbeit geht der Frage nach, ob externe Schulevaluationen durch Peer Reviews ersetzt werden können. Damit wird eine zentrale Frage der Steuerung und Führung der Schulen auf der Sekundarstufe II angesprochen.

Aufgrund von Forschung zur Schulentwicklung und Schuleffektivität hat sich in den 1970er Jahren die Erkenntnis durchgesetzt, dass die Vorstellung einer „zentralistischen Schulplanung“ überholt ist. „Motor der Schulentwicklung“ (Dalin & Rolff, 1990, zit. n. Rolff, 2007, S. 22) ist die „Einzelschule als Gestaltungseinheit“ (Fend, 1983, zit. n. Rolff, 2007, S. 22). Dieses Verständnis von Selbststeuerung bedingt, dass die Schulleitungen vor Ort mit umfassenderen Kompetenzen ausgestattet sind, denn sie sind es, die für die Leistungsfähigkeit einer Schule eine zentrale Rolle spielen (Capaul & Seitz, 2011, S. 28).

Die Verschiebung von Kompetenzen und Verantwortungen im operativen Bereich von der Bildungsverwaltung in die Einzelschule, wird begleitet von einer Reform, die sämtliche Bereiche der öffentlichen Verwaltung tangiert. Die Politik erhofft sich mit einer Reform der Verwaltung, diese effektiver und effizienter führen zu können und insgesamt die politische Steuerbarkeit zu optimieren. Wesentliches Merkmal von New Public Management – resp. der Wirkungsorientierten Verwaltungsführung – ist die Orientierung an Zielen, Wirkungen und Leistungen sowie die Trennung von operativen und strategischen Tätigkeiten. Damit liegt eine Funktionsdifferenzierung vor, die einerseits den ausführenden Einheiten Freiraum gewährt, andererseits gehen Informationen auf übergeordneter strategischer Ebene verloren. Um dieser Informationsasymmetrie entgegenzuwirken aber insbesondere auch um die Führung der ausführenden Einheiten weiterhin gewährleisten zu können, werden neue Mechanismen und Instrumente des NPM eingesetzt. Im schulischen Kontext zu nennen ist insbesondere die Leistungsvereinbarung und das Globalbudget oder die Forderung nach einem schulischen Qualitätsmanagement, welches als Hilfsmittel für die Schulentwicklung aber auch zur Sicherung der Schulqualität dienen soll.

Die externe Schulevaluation ist ein Element des Qualitätsmanagements, sie soll die operativ verantwortliche Schulleitung bei der Führung und Weiterentwicklung der Schule als Ganzes unterstützen. Aber auch die Bildungsverwaltung als Auftraggeberin muss die Daten aus der externen Schulevaluation nutzen. Das Potential der Berichte liegt nicht alleine darin, die erwähnte Informationsasymmetrie zu reduzieren. Peer Reviews, die ebenfalls Ausgangspunkt für Schulentwicklung sein können, existieren in der Praxis in unterschiedlichen Ausprägungen. Bei der Diskussion ist daher zunächst zu klären, was genau unter „Peer Review“ verstanden wird. Grundsätzlich handelt es sich um eine Form der externen Evaluation durch Dritte, die aufgrund ihrer Ähnlichkeit mit den zu evaluierenden Personen, über eine höhere Akzeptanz als die externe Schulevaluation rechnen kann.

Aufgrund der rezipierten Literatur stellt das Peer Review keine valable Alternative zu der externen Schulevaluation dar. Vielmehr ist zu klären, wie sich diese beiden Verfahren idealerweise ergänzen können. Namentlich folgende Handlungsfelder ergeben sich für eine weitere Betrachtung:

- Fragen und Rahmenbedingungen für die Zusammenarbeit in Peer-Review-Netzwerk
- Peer Review als weiteres Element des Qualitätsmanagements
- Das interne Qualitätsmanagement und die externe Schulevaluation als Hilfsmittel

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	III
Inhaltsverzeichnis	V
Abbildungsverzeichnis	VII
Tabellenverzeichnis	VIII
Abkürzungsverzeichnis	IX
1 Einleitung.....	1
1.1 Inhalt und Ziele.....	2
1.2 Fragestellung	3
1.3 Methodische Vorgehensweise	3
2 Bildungspolitischer Kontext.....	4
2.1 Untersuchungen zur Schulentwicklung und Schuleffektivität	4
2.1.1 Autonomie als Voraussetzung für die geleitete Schule.....	4
2.1.2 Führung und Steuerung teilautonomer Schulen durch staatliche Instanzen.....	5
2.2 Qualitätsentwicklung auf der Sekundarstufe II	5
2.2.1 Das Modell Qualität durch Entwicklung und Evaluation (Q2E).....	5
2.2.2 Interkantonale Fachstelle für externe Schulevaluation (IFES).....	6
2.3 Qualitätsmanagement auf der Sekundarstufe II – Situation im Kanton Aargau	7
2.3.1 Kantonaies Rahmenmodell für das Qualitätsmanagement.....	7
2.3.2 Aufbau und Einrichtung eines Qualitätsmanagements an den Schulen	8
3 Formen der Steuerung und Führung.....	10
3.1 Das Steuerungsmodell New Public Management (NPM)	10
3.1.1 Zielsetzungen.....	10
3.1.2 Orientierung an Zielen, Wirkungen und Leistungen	11
3.1.3 Trennung von strategischer und operativer Tätigkeit.....	11
3.1.4 Steuerungsinstrumente.....	12
3.2 Governance Perspektive	12
3.2.1 Merkmale der Governance Perspektive.....	13
3.2.2 Die Anwendung der Governance Perspektive im Bildungswesen	13
4 Verfahren der externen Evaluation.....	16
4.1 Grundlegende Überlegungen.....	16
4.2 Ausprägungen von Evaluation.....	17

4.2.1	Gegenstand („Evaluandum“) und Funktion der Evaluation	17
4.2.2	Wirkungsdimension und Wirkungsstufen	18
4.2.3	Verortung	18
4.2.4	Verhältnis Evaluandum – Evaluation	19
4.3	Externe Schulevaluation im Kanton Aargau	19
4.3.1	Grundsätzliche Erläuterung	19
4.3.2	Gegenstand und Funktion der externen Schulevaluation	20
4.3.3	Verortung der externen Schulevaluation	21
4.3.4	Verhältnis Evaluandum – Evaluation	23
4.4	Peer Review auf Organisationsebene	23
4.4.1	Merkmale des Peer Reviews	24
4.4.2	Drei Typen von Peer Review	25
4.4.3	Funktion und Verortung	27
4.4.4	Verhältnis Evaluandum – Evaluation	27
5	Vergleich der Evaluationsverfahren	29
5.1	Vergleich anhand der Ausprägungen der beiden Evaluationsverfahren	29
5.1.1	Gegenstand und Funktion der beiden Evaluationsverfahren	29
5.1.2	Verortung der beiden Evaluationsverfahren	30
5.1.3	Verhältnis Evaluandum – Evaluation	31
5.2	Überlegungen zu den Aussagen der Schulakteure	31
5.2.1	„Das Peer Review ist günstiger und weniger aufwändig“	31
5.2.2	„Die externe Schulevaluation ist für die Unterrichts- und Schulentwicklung wenig nützlich“	32
6	Schlussfolgerungen	33
	Literaturverzeichnis	VIII
	Selbständigkeitserklärung	X
	Über die Autorin	XI

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Einbettung und Verwendung der externen Schulevaluation (Quelle: IFES)22

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Phasen und Meilensteine des QUAM Projekts	8
--	---

Abkürzungsverzeichnis

BKS	Departement Bildung, Kultur und Sport, Kanton Aargau
GAF	Gesetz über die wirkungsorientierte Steuerung von Aufgaben und Finanzen vom 11. Januar 2005 (GAF), SAR 612.100
GAL	Gesetz über die Anstellung der Lehrpersonen vom 17. Dezember 2002 (GAL), SAR 411.200
GWB	Gesetz über die Berufs- und Weiterbildung vom 06. März 2007 (GBW), SAR 422.200
IDAG	Gesetz zur Information der Öffentlichkeit, Datenschutz und Archivwesen vom 1. Juli 2008 (IDAG), SAR 150.700
IFES	Bis 31. Dezember 2010: Interkantonale Fachstelle für Externe Schulevaluation auf der Sekundarstufe II Ab 1. Januar 2011: Institut für Externe Schulevaluation auf der Sekundarstufe II
NPM	New Public Management
NW EDK	Nordwestschweizerische Erziehungsdirektorenkonferenz
RRB	Regierungsratsbeschluss
SAR	Systematische Sammlung des Aargauischen Rechts
TQM	Total Quality Management
WOV	Wirkungsorientierte Verwaltungsführung
QM	Qualitätsmanagement
Q2E	Qualität durch Entwicklung und Evaluation

1 Einleitung

Mitte der 1990er Jahre beschliesst die Nordwestschweizerische Erziehungsdirektorenkonferenz (NW EDK), das „Projekt Qualitätsentwicklung auf der Sekundarstufe II“ durchzuführen. Das NW EDK Projekt nimmt die verschiedenen laufenden kantonalen und schulischen Reformprojekte, die sich mit „der Modernisierung der Schule und der Erhaltung und Steigerung der Schulqualität“ (Steiner & Landwehr, 2003, S. 3) befassen, auf. Gemeinsam will man einerseits auf lokaler Ebene, d.h. auf Ebene Einzelschule, die Qualitätsevaluation und –entwicklung weiter fördern. Andererseits geht es auf interkantonaler Ebene darum, „die bestehenden Qualitätssysteme im Bildungsbereich zu analysieren, nach geeigneten Evaluationskonzepten und –modellen und Realisierungsgrundsätzen für die Schulen der Sekundarstufe II zu suchen“ (NW EDK, ohne Datum, S. 3). Das Ergebnis dieser Zusammenarbeit ist ein Modell, „welches (...) versucht, die Schulen beim Aufbau eines ganzheitlichen Qualitätsmanagements zu unterstützen“ (Steiner & Landwehr, 2003, S. 3). Das NW EDK Modell wird unter dem Kürzel Q2E, d.h. *Qualität durch Entwicklung und Evaluation* zum Referenzmodell sowohl für die Formulierung kantonalen Rahmenvorgaben zum Qualitätsmanagement als auch für die Umsetzungen eines ganzheitlichen Qualitätsmanagements an vielen Schulen. So auch im Kanton Aargau, der sich als Mitglied der NW EDK seit Beginn an diesem interkantonalen Projekt beteiligt. Zudem handelt es sich bei vier der insgesamt dreizehn Pilotschulen, die an der Entwicklung und Erprobung von Q2E beteiligt sind, um Schulen aus dem Kanton Aargau. Das verbindliche kantonale Rahmenmodell für das Qualitätsmanagement stützt sich im Wesentlichen auf zwei Komponenten ab, nämlich das schulinterne Qualitätsmanagement und die externe Schulevaluation, welche die Überprüfung des schulinternen Qualitätsmanagements zum Inhalt hat und durch den Kanton in Auftrag gegeben wird.

Eine weitere Entwicklung auf kantonaler Ebene beeinflusst die Steuerung und Führung der Schulen der Sekundarstufe II massgeblich. Am 11. Januar 2005 tritt im Kanton Aargau das Gesetz über die wirkungsorientierte Steuerung von Aufgaben und Finanzen (GAF) in Kraft. Dieses Gesetz bildet die rechtliche Grundlage für „eine umfassende Staatsleitungsreform, welche die Einführung der Wirkungsorientierten Verwaltungsführung sowie eine Parlamentsreform umfasste“ (Kaufmann, 2009, S. 15). Die Einführung der Wirkungsorientierten Verwaltungsführung bleibt nicht ohne Konsequenzen für die Steuerung und Führung der Schulen der Sekundarstufe II. Währenddem die strategische Verantwortung über die Schulen der Sekundarstufe II bei der kantonalen Behörde verbleibt, verlagert sich die operative Verantwortung in die einzelne Schule. Ihr Handlungsspielraum vergrössert sich gegenüber früher. Die erhöhte Autonomie im operativen Bereich stellt im Sinne der Forschung zur Schulentwicklung und Schuleffektivität eine wichtige Voraussetzung dar. Gleichzeitig werden neue Instrumente eingeführt, die insbesondere die Planung und Berichterstattung gewährleisten sollen.

1.1 Inhalt und Ziele

Nachdem das „Projekt Qualitätsentwicklung auf der Sekundarstufe II“ der NW EDK abgeschlossen ist und das daraus resultierende Modell Q2E sowie die kantonalen Rahmenmodelle für das schulische Qualitätsmanagement seit einigen Jahren in Umsetzung sind, werden in jüngster Zeit Stimmen von Seiten einzelner Schulen laut, wonach die externe Schulevaluation, die ein wesentliches Element sowohl im Q2E Modell als auch in den daraus abgeleiteten kantonalen Modellen darstellt und deren Ergebnisse im Rahmen der Reporting/Controlling Gespräche zwischen der zuständigen Verwaltungsstelle und der Schulleitung thematisiert werden, durch ein Peer Review zu ersetzen sei. Begründet wird dies mit folgenden drei Argumenten: erstens mit der Kostenreduktion („das Peer Review ist günstiger“), zweitens mit dem Abbau des Aufwandes für die Schulen („das Peer Review ist weniger aufwändig als die externe Schulevaluation“) und drittens mit einem grösseren Lerneffekt für die Schulen („die externe Schulevaluation hat für die Unterrichts- und Schulentwicklung nur einen geringen Nutzen“). Es ist eine Frage der Zeit, bis diese pauschalen Argumente in Form konkreter Anträge von Seiten der Schulen resp. im Zusammenhang mit Sparmassnahmen in Form politischer Vorstösse beim Kanton eingehen.

Die vorliegende Arbeit erläutert daher in einem ersten Schritt den bildungspolitischen Kontext (Kapitel 2) sowie die theoretischen und konzeptionellen Grundlagen der Steuerung und Führung von Schulen der Sekundarstufe II (Kapitel 3). In einem zweiten Schritt geht die Arbeit der Frage der externen Schulevaluation resp. des Peer Reviews als Verfahren der externen Evaluation nach (Kapitel 4).

In Kapitel 5 wird ein systematischer Vergleich der beiden Verfahren der Evaluation vorgenommen und damit die Frage beantwortet, worin sich die beiden Verfahren unterscheiden. Die Erkenntnisse aus diesem Kapitel bilden die Grundlage für die Antwort auf die Frage, ob externe Schulevaluationen durch Peer Reviews ersetzt werden können.

Damit leistet die vorliegende Arbeit einen wichtigen Beitrag für die anstehende Diskussion, ob im Kanton Aargau die externe Schulevaluation durch ein Peer Review ersetzt werden kann resp. geht der Frage nach, ob allenfalls aufgrund der Erkenntnisse aus den vorangehenden Kapiteln auch eine „sowohl als auch“ Lösung in Betracht gezogen werden kann.

Die Ausführungen sollen einen Beitrag leisten zu einer aktuellen Diskussion. Diese soll mittels den hier erarbeiteten Grundlagen faktenbasiert geführt werden können. Bevor entschieden werden kann, ob Peer Reviews externe Schulevaluationen ersetzen können, ist zunächst eine Reihe von Aspekten zu klären wie beispielsweise spezifische Merkmale von Peer Reviews im schulischen Kontext auf Ebene der Organisation oder Funktionen, die Peer Reviews übernehmen können.

1.2 Fragestellung

Die vorliegende Arbeit untersucht, in welchem Steuerverständnis die externe Schulevaluation verortet ist und ob vor diesem Hintergrund das Peer Review eine valable Alternative zur externen Schulevaluation ist. Ebenfalls werden folgende drei Aussagen von Schulakteuren diskutiert:

- Erstens „Peer Reviews sind günstiger als externe Schulevaluationen“
- Zweitens „das Peer Review ist weniger aufwändig als die externe Schulevaluation“
- Drittens „die externe Schulevaluation hat für die Unterrichts- und Schulentwicklung nur einen geringen Nutzen“

1.3 Methodische Vorgehensweise

Anhand der verfügbaren Literatur und Akten wird der bildungspolitische Kontext der externen Schulevaluation herausgearbeitet. In welchem Verständnis von Verwaltungsführung die externe Schulevaluation zu verstehen ist, wird literaturbasiert anhand des Modells New Public Management und der Governance Perspektive theoretisch konzeptionell erarbeitet.

In einem zweiten Schritt werden die beiden zur Diskussion stehenden Verfahren der externen Evaluation literaturgestützt beschrieben und einander anhand von theoriebasierten Kriterien gegenübergestellt.

2 Bildungspolitischer Kontext

Um der Frage nachgehen zu können, ob Peer Reviews eine valable Alternative zur externe Schulevaluation darstellen, ist es erforderlich zu verstehen, in welchem bildungspolitischen Kontext diese beiden Verfahren zur Qualitätssicherung und –entwicklung verortet sind. Die interkantonale Initiative „Qualitätsentwicklung auf der Sekundarstufe II“ der Nordwestschweizerischen Erziehungsdirektorenkonferenz (NW EDK) hat die Entwicklung eines in vielen Kantonen praktizierten Modells des Qualitätsmanagements auf der Sekundarstufe II geprägt: der externen Schulevaluation kommt darin eine zentrale Funktion zu. Die Praxis im Kanton Aargau – der Mitglied der NW EDK ist – wird abschliessend beschrieben.

2.1 Untersuchungen zur Schulentwicklung und Schuleffektivität

Das Thema Schulentwicklung taucht in den 1970er Jahren erstmals auf (Rolff, 2007, S. 21). Ins Zentrum des Interesses rücken konkrete Lern- und Lebenssituationen im Schulzimmer aber auch die Führung der gesamten Schule resp. das Schulsystem als Ganzes (Rolff, 2007, S. 22). Anstelle der bisher vorherrschenden „zentralistischen Schulplanung“ geht es um die „Einzelschule als Gestaltungseinheit“ (Fend, 1983, zit. n. Rolff, 2007, S. 22) resp. „Motor der Schulentwicklung“ (Dalin & Rolff, 1990, zit. n. Rolff, 2007, S. 22). Dies vor allem aufgrund der Einsicht, wonach die zentralen Behörden, „die je individuellen Schulen in ihrer Entwicklung nicht (mehr) lenken“ (Rolff, 2007, S. 22) können, weil es ihnen an entsprechendem Wissen fehlt.

2.1.1 Autonomie als Voraussetzung für die geleitete Schule

In diesem Verständnis der Selbststeuerung kommt der Schulleitung sowie den Lehrpersonen die Verantwortung zu, die Schulentwicklung zu führen währenddem „andere Instanzen eher unterstützende und ressourcensichernde Funktionen ausüben“ (Rolff, 2007, S. 22). Dieser Paradigmawechsel erfordert mehr Gestaltungsautonomie für die einzelne Schule, die sich zusätzlich in einem erhöhten Engagement aller Beteiligten äussern soll. Voraussetzung hierfür ist eine erhöhte Autonomie in finanzieller, organisatorischer, inhaltlicher und personeller Hinsicht (Rolff, 2007, S. 23). Das bisher eher im Bereich der Schuladministration tätige Rektorat wird damit zu einer umfassend verstandenen Schulleitung mit entsprechender Kompetenzstärkung in den obengenannten Bereichen mit dem Ziel, „die Organisation Schule so zu führen, dass diese die Fähigkeit entwickelt, sich innovativ weiterzuentwickeln“ (Capaul & Seitz, 2011, S. 30). Studien aus der Schuleffektivitätsforschung, die sich mit der Wirksamkeit von Schulen, d.h. mit deren Güte und Qualität, befassen, belegen zusätzlich den hohen Stellenwert einer „starken, positiven Schulleitung mit einer guten unterrichtsbezogenen Führung (Leadership)“ (Capaul & Seitz, 2011, S. 28) für die Leistungsfähigkeit einer Schule.

2.1.2 Führung und Steuerung teilautonomer Schulen durch staatliche Instanzen

Vor diesem Hintergrund stellt sich für die staatlichen Instanzen die Frage nach der Steuerung und Kontrolle dieser Einzelschulen resp. des Gesamtsystems, um ihre Verantwortung weiterhin wahrnehmen zu können. Aber auch die Schulen selber bedürfen zusätzlicher Steuerungsinformationen, um die Schulentwicklung weiter vorantreiben zu können. Gemäss Rolff kann „Autonomie (...) nicht grenzenlos sein, oder besser: nicht rahmenlos sein. Schulentwicklung ohne Gestaltungsrahmen – also ohne Bildungspolitik – (...) würde die Qualität gefährden“ (Rolff, 2007, S. 61). „Autonomere Schulen müssen also mehr Verantwortung übernehmen, müssen Rechenschaft ablegen und Entwicklungsimpulse aufnehmen“ (Rolff, 2007, S. 61). Dies soll durch einen Evaluationskreislauf in dem sich Selbst- und Fremdevaluation abwechseln, sichergestellt werden (Rolff, 2007, S. 61). Währendem die Selbstevaluation durch die Schule selbst durchgeführt und ausgewertet wird, kommt der Fremdevaluation die wichtige Aufgabe zu, die Aussensicht in die Schule zu bringen. „Externe Evaluation ist also notwendig als Spiegel, Korrektiv und Stimulanz und somit auch Grundlage für schulübergreifende Qualitätssicherung“ (Rolff, 2007, S. 62).

2.2 Qualitätsentwicklung auf der Sekundarstufe II¹

Vor dem Hintergrund der weiter vorne beschriebenen Erkenntnisse, beschliesst die Nordwestschweizerische Erziehungsdirektorenkonferenz (NW EDK) Mitte der 1990er Jahre, das „Projekt Qualitätsentwicklung auf der Sekundarstufe II“ durchzuführen. Das NW EDK Projekt nimmt einerseits die Erkenntnisse der Schulentwicklungsforschung auf. Andererseits knüpft es an die verschiedenen laufenden kantonalen und schulischen Reformprojekte an, die sich mit „der Modernisierung der Schule und der Erhaltung und Steigerung der Schulqualität“ (Steiner & Landwehr, 2003, S. 3) befassen. Gemeinsam will man einerseits auf lokaler Ebene, d.h. auf Ebene Einzelschule, die Qualitätsevaluation und –entwicklung weiter fördern. Andererseits geht es auf interkantonaler Ebene darum, „die bestehenden Qualitätssysteme im Bildungsbereich zu analysieren, nach geeigneten Evaluationskonzepten und –modellen und Realisierungsgrundsätzen für die Schulen der Sekundarstufe II zu suchen“ (NW EDK, ohne Datum, S. 3).

2.2.1 Das Modell Qualität durch Entwicklung und Evaluation (Q2E)

Aus der Initiative der NW EDK resultiert schliesslich ein Modell, „welches in der Tradition des TQM versucht, die Schulen beim Aufbau eines ganzheitlichen Qualitätsmanagements zu unterstützen“ (Steiner & Landwehr, 2003, S. 3). Das erwähnte TQM d.h. Total Quality Management baut auf den folgenden drei Bereichen auf: Erstens dem Einbezug aller „an der Erbringung von Bildungsleistungen beteiligten Personen“ (Ritz, 2006, S. 139). Zweitens bezieht sich TQM auf die „konsequente Qualitätsorientierung aller bildungsgenerierender Prozesse sowie den damit verbundenen Beziehungen zu allen internen und externen

¹ Die Ausführungen stützen sich teilweise auf interne Akten wie beispielsweise Protokolle resp. Projektanträge.

Anspruchsgruppen“ (Ritz, 2006, S. 139). Drittens umfasst der Begriff auch „die Übernahme der Verantwortungs- und Vorbildfunktion für die Dienstleistungsqualität durch die Schulleitung“ (Ritz, 2006, S. 139). Zur Veranschaulichung des Qualitätsmanagement-Prozesses wird üblicherweise der Deming-Kreislauf herbeigezogen. Er unterteilt den Prozess in vier Phasen, nämlich in die Phasen planen (1. Phase), durchführen (2. Phase), prüfen (3. Phase) und handeln (4. Phase).

Das durch die NW EDK initiierte Modell „Qualität durch Evaluation und Entwicklung“, bekannt unter dem Kürzel Q2E, wird zum Referenzmodell sowohl für die Formulierung kantonaler Rahmenvorgaben zum Qualitätsmanagement als auch für die Umsetzungen eines ganzheitlichen Qualitätsmanagements an vielen Schulen. So auch im Kanton Aargau, der sich als Mitglied der NW EDK seit Beginn an diesem interkantonalen Projekt der NW EDK beteiligt hat. Vier der insgesamt dreizehn Pilotschulen, die an der Entwicklung und Erprobung des daraus resultierenden Modells Q2E beteiligt sind, sind aus dem Kanton Aargau (zwei Berufsfachschulen, zwei Kantonsschulen).

2.2.2 Interkantonale Fachstelle für externe Schulevaluation (IFES)

Das von der NW EDK konzipierte Modell „Qualität durch Evaluation und Entwicklung“ (Q2E) beinhaltet als zentrales Element die Evaluation, einerseits verstanden als in Eigenregie durchgeführte interne Evaluation zur Überprüfung der schulischen Arbeit, andererseits als externe Evaluation durch Dritte. Beide Verfahren werden periodisch eingesetzt und dienen der internen resp. externen Überprüfung der Schule. Zum Zeitpunkt der Entwicklung des Q2E Modells steht die externe Schulevaluation noch am Anfang, der Bedarf nach externen Schulevaluationen ist jedoch offensichtlich. Die NW EDK treibt daher die Gründung eines interkantonalen Kompetenzzentrums – dies im Gegensatz zu kantonalen Lösungen wie sie im Volksschulbereich entstehen – für die externe Schulevaluation auf der Sekundarstufe II voran. Ein interkantonal betriebenes Kompetenzzentrum drängt sich alleine schon durch die in den einzelnen Kantonen zu geringe Anzahl an Schulen der Sekundarstufe II auf, aber auch aufgrund der „hohen Ansprüche an Evaluationsinstrumente (...), die es notwendig [machen], die offenkundigen finanziellen und personellen Synergien für eine breit getragene Verfahrens- und Instrumentenentwicklung bzw. –anwendung zu nutzen“ (Bucher, Landwehr & Steiner, 2001, S. 2). Die Gründung der interkantonalen Fachstelle für die externe Schulevaluation (IFES)² durch die NW EDK in Zusammenarbeit mit der Universität Zürich findet im September 2004 statt. „Seit dem 1. Januar 2011 ist das IFES eine Institution der EDK und als assoziiertes Institut mit der Universität Zürich verbunden. Der Kanton Aargau ist sowohl in der Konferenz der beteiligten Kantone (IFES-Konferenz), die das oberste Organ des IFES darstellt und den Leistungsauftrag erlässt, als auch im IFES-Aufsichtsrat, dem strategischen Organ, vertreten. Der IFES-Leitung obliegt die operative Führung. Zudem ist geplant, per 2014 einen wissenschaftlichen Beirat einzusetzen.

² Bis 31. Dezember 2010: Interkantonale Fachstelle für Externe Schulevaluation auf der Sekundarstufe II, ab 1. Januar 2011: Institut für Externe Schulevaluation auf der Sekundarstufe II (eine Institution der EDK und als assoziiertes Institut mit der Universität Zürich verbunden).

2.3 Qualitätsmanagement auf der Sekundarstufe II – Situation im Kanton Aargau³

Die Entwicklung und Erprobung des Modells Qualität durch Evaluation und Entwicklung (Q2E) bildet einen wichtigen Bestandteil für die Entwicklung des kantonalen Rahmenmodells für das Qualitätsmanagement auf der Sekundarstufe II. Das kantonale Rahmenmodell berücksichtigt weitere Entwicklungen auf kantonaler Ebene, die sich auf die Organisation und Führung der Schulen inhaltlich und formal auswirken. Namentlich die Einführung der Wirkungsorientierten Verwaltungsführung im Kanton Aargau (vgl. Kapitel 3) und das Gesetz über die Anstellung von Lehrpersonen (GAL) resp. das Gesetz über die Berufs- und Weiterbildung (GBW) wirken sich insofern aus, als dass die Schulleitungen weitreichende Kompetenzen in finanzieller, organisatorischer, inhaltlicher und personeller Hinsicht erhalten. Das Bildungsdepartement und die Schulleitungen erarbeiten gemeinsam ein kantonales Rahmenmodell zum Qualitätsmanagement, welches den obengenannten rechtlichen Grundlagen Rechnung trägt.

2.3.1 Kantonales Rahmenmodell für das Qualitätsmanagement

Das Rahmenmodell klärt die Zuständigkeiten zwischen Bildungsdepartement und Schulleitung. Verantwortlich für die Qualitätssicherung und –entwicklung der Einzelschule ist die Schulleitung. Ihre Verpflichtung ist bei kantonalen Schulen rechtlich im Gesetz über die Anstellung der Lehrpersonen (GAL) verankert, für nichtkantonale Schulen im Gesetz über die Berufs- und Weiterbildung (GBW) resp. in den jeweiligen Erlassen.

Das kantonale Rahmenmodell wurde 1999 an den Berufsfachschulen (RRB 1999-002379) resp. 2001 an den Mittelschulen (RRB 2001-0017211) mittels Regierungsbeschluss verbindlich eingeführt und 2006 durch den Aargauer Regierungsrat sowohl für die Berufsfachschulen als auch die Mittelschulen bestätigt (RRB 2006-000714). Gemäss Beschluss des Aargauer Regierungsrats umfasst das Qualitätsmanagement verbindlich folgende vier Eckpfeiler, die gemäss Forschung zentral für die Sicherung und Entwicklung der Schulqualität sind:

1. Aufbau einer Feedbackkultur
2. Systematische datengestützte Selbstevaluation der Schule
3. Qualitätssichernde Schul- und Mitarbeiterführung
4. Externe Schulevaluation (Fremdevaluation)

Die konkrete Umsetzung der Eckpfeiler 1 – 3 gehört in den Verantwortungsbereich der Schule. Diese Eckpfeiler betreffen das schulinterne Qualitätsmanagement, welches die Schulen mit Beschluss der Regierung gemäss den Rahmenvorgaben zunächst aufbauen und anschliessend in eigener Verantwortung vorantreiben. Der 4. Eckpfeiler, nämlich die externe Schulevaluation (Fremdevaluation) überprüft das schulinterne Qualitätsmanagement und

³ Die Ausführungen basieren hauptsächlich auf internen d.h. nicht publizierten Dokumenten sowie auf den Informationen, die auf der Website des Departements Bildung, Kultur und Sport publiziert sind: URL: https://www.ag.ch/de/bks/berufsbildung_mittelschulen/schulqualitaet/schulqualitaet.jsp (17.11.2013)

benennt allfälligen Handlungsbedarf, der in Form von Handlungsempfehlungen formuliert ist. Der Kanton Aargau hat das IFES (vgl. Kapitel 2.2.2) mit der Evaluation seiner Institutionen im Sekundarstufe II Bereich beauftragt d.h. das Bildungsdepartement gibt die Evaluationen in Auftrag und finanziert sie auch. Der Zeitpunkt der Durchführung – sie findet in einem Sechsjahres-Rhythmus statt – erfolgt in Absprache mit den Schulen. Die Schulen können damit den Zeitpunkt der externen Schulevaluation mit allfälligen Zertifizierungsvorhaben abstimmen. Der Kanton Aargau gibt kein Zertifizierungssystem vor, sondern überlässt es den Schulen, ob sie ein bestimmtes Label erwerben wollen.

2.3.2 Aufbau und Einrichtung eines Qualitätsmanagements an den Schulen

Die Einrichtung eines Qualitätsmanagements wird anhand des Projekts QUAM⁴ (Qualitätsmanagement an den Aargauer Mittelschulen) illustriert. Beim vorliegenden Projekt handelt es sich einerseits um ein kantonales Schulentwicklungsprojekt, das die kantonalen Rahmenbedingungen für die schulische Qualitätssicherung im Bereich Mittelschulen überprüfen und teilweise neu konzipieren möchte. Andererseits ist das Projekt ebenfalls als lokales Schulentwicklungsprojekt zu verstehen. An den einzelnen Mittelschulen des Kantons Aargau sollen die Voraussetzungen geschaffen werden, dass das neu zu konzipierende Qualitätssicherungssystem ab dem Jahr 2006 umgesetzt werden kann. Das Projekt ist in fünf Phasen gegliedert, folgende Tabelle veranschaulicht den Prozess:

Phase	Wann	Was
Phase 1	Januar 2002 – Juli 2002	Projektaufbau
Phase 2	August 2002 – Juli 2005	Projektdurchführung
Phase 3	August 2005 – Juli 2006	Ausarbeitung eines Qualitätskonzepts Projekte „Mitarbeitergespräche“ „Umgang mit Q-Defiziten“
Phase 4	August 2006 – Dez 2006	Auswertung der Projektergebnisse und Festlegung der Minimalstandards für die Mittelschulen
Phase 5	ab August 2007	Implementierung und Beginn externe Schulevaluation

Tabelle 1: Phasen und Meilensteine des QUAM Projekts

Gemäss den Rahmenvorgaben für das schulinterne Qualitätsmanagement hat jede Schule der Sekundarstufe II im Kanton Aargau ein Qualitätskonzept erarbeitet und dem Bildungsdepartement eingereicht. Von einer Festlegung von Minimalstandards wurde bisher abgesehen.

Zusammenfassung des Kapitels

Im Kanton Aargau wurden auf der Sekundarstufe II gemäss den Erkenntnissen aus der Schuleffektivitätsforschung und den Untersuchungen zur Schulentwicklung zunächst Schulleitungen mit weitreichenden Kompetenzen in finanzieller, organisatorischer, inhaltlicher und personeller Hinsicht ausgestattet. Vor diesem Hintergrund wurde

⁴ vgl. Projektplan QUAM des Departements Bildung, Kultur und Sport, Abteilung Berufsbildung und Mittelschule, 2005.

anschliessend gemeinsam ein Rahmenmodell zum Qualitätsmanagement erarbeitet, welches die Basis sowohl für die Führung des schulinternen Qualitätsmanagements darstellt (die Qualitätsverantwortung liegt vor Ort) als auch eine Fremdbeurteilung durch eine externe Schulevaluation beinhaltet. Diese dient einerseits der Weiterentwicklung der Schule als lernende Organisation als auch als Rechenschaftslegung zuhanden der Öffentlichkeit und der Politik.

3 Formen der Steuerung und Führung

Wie weiter vorne dargestellt, erfordert der Paradigmawechsel von Schulen als ausführende Einheiten zu Schulen als Orte der Schulentwicklung nach neuen Modellen der Steuerung und Führung sowohl für die Schulleitung als auch für die Bildungsverwaltung. Für die Schulleitungen, weil sie die internen Prozesse zielgerichtet organisieren müssen, und für die Bildungsverwaltung, weil sie im Auftrag der politischen Instanzen die strategische Verantwortung über das Gesamtsystem wahrnimmt. New Public Management (NPM), ein Modell zur Verwaltungsführung, setzt hier an. NPM habe einen zu schmalen Blickwinkel und vernachlässige wichtige Aspekte der Wirklichkeit, sagen Kritiker. Daher schliesst das Kapitel mit der Governance Perspektive, die zusätzliche Aspekte der Realität berücksichtigt.

Zunächst werden jedoch charakteristische Merkmale von staatlichem Handeln gemäss NPM vorgestellt und mit deren Anwendung im Bildungsbereich illustriert.

3.1 Das Steuerungsmodell New Public Management (NPM)

Dem New Public Management (NPM) liegt keine einheitliche Theorie zugrunde, vielmehr ist NPM das Ergebnis verschiedener konzeptioneller Überlegungen und Erfahrungen aus der Praxis. Länderspezifische Umsetzungen von NPM sind daher üblich: in der Schweiz ist NPM unter dem Begriff Wirkungsorientierte Verwaltungsführung (WOV) bekannt (Schedler & Proeller, 2009, S. 5). Gemeinsam sind diesen unterschiedlichen Umsetzungen jedoch die Zielsetzungen, charakteristischen Elemente und die Steuerungsinstrumente.

3.1.1 Zielsetzungen

Mit Hilfe von NPM erhofft sich die Politik, die Verwaltung, effektiver und effizienter führen zu können und insgesamt die politische Steuerbarkeit resp. die Verwaltungsführung zu optimieren. New Public Management befasst sich daher „mit der Modernisierung öffentlicher Einrichtungen und neuen Formen öffentlicher Verwaltungsführung“ (Schedler & Proeller, 2009, S. 5). Dies wirkt sich auch auf das Bildungswesen aus. Neue Mechanismen resp. Instrumente der Steuerung und Führung sollen zu einer verbesserten Schulführung, aber auch zu einer Optimierung der Ausbildungsqualität an den einzelnen Schulen führen (Bodor-Hurni & Ritz, 2006, S. 292). Allerdings hinterfragen die Anspruchsgruppen im Bildungswesen Neuerungen aus dem betriebswirtschaftlichen Bereich in der Regel kritisch, wenn nicht sogar ablehnend. Die Befürchtung ist, dass eine „Reform unverändert aus anderen Bereichen der Verwaltung übernommen und auf den Bildungsbereich angewendet wird“ (Bodor-Hurni & Ritz, 2006, S. 294). Für das Gelingen der NPM Reform im Bildungsbereich essentiell ist daher, sie den spezifischen Gegebenheiten anzupassen. Im Fokus stehen daher primär die schulischen Steuerungsabläufe mit dem Ziel, die Schulorganisation und schliesslich die Schulqualität zu verbessern.

3.1.2 Orientierung an Zielen, Wirkungen und Leistungen

Das staatliche Handeln gemäss NPM orientiert sich an Zielen, Wirkungen und Leistungen und definiert nicht mehr konkrete Aufgaben, für die sie die notwendigen Mittel im Detail bereitstellt. Dies entspricht einer Änderung der bisherigen Praxis von einer input- hin zu einer outputorientierten Verwaltungsführung (Schedler & Proeller, 2009, S. 71-76). Dieser Perspektivenwechsel ermöglicht Aussagen zur Leistungsfähigkeit, also zur Effizienz und Effektivität. Wie effizient geführt wird, zeigt das Verhältnis zwischen eingesetzten Ressourcen (Input) und tatsächlichem Leistungsergebnis (Output). Das Verhältnis von Zielvorgabe und Zielerreichung drückt sich in der Effektivität aus. Da streng genommen die staatlichen Aufgaben erst als erfüllt gelten, wenn die erwünschten Wirkungen eingetreten sind, empfehlen Schedler und Proeller (2009, S. 73), sich grundsätzlich an den Wirkungen zu orientieren. Im Bildungswesen stellt sich beispielsweise die Frage, welche Handlungen welche schulischen Wirkungen erzeugen: erforderlich sind daher Wirtschaftlichkeits-, Effizienz- und Effektivitätsindikatoren (Bodor-Hurni & Ritz, 2006, S. 293). Weil aber Wirkungen oft erst langfristig ersichtlich sind, ist der Nachweis von Ursache-Wirkungen-Beziehungen „teils unmöglich oder nur mit ausserordentlich hohem Forschungsaufwand zu erreichen“ (Schedler & Proeller, 2009, S. 73). Anstelle einer Orientierung an Wirkungen findet in der Praxis daher häufig erst eine Orientierung an Leistungen statt. Wirkungsorientierte Verwaltungsführung erfordert demnach spezifische Instrumente, Mittel und ein differenziertes System aussagekräftiger Indikatoren, um Leistungen resp. Wirkungen auch tatsächlich messen zu können.

3.1.3 Trennung von strategischer und operativer Tätigkeit

Staatliches Handeln unter NPM trennt strategische und operative Tätigkeiten. Die Parlamente und die politischen Gremien definieren die langfristigen resp. die strategischen Ziele (das „Was“), die Verwaltung bestimmt, wie diese vorgegebenen Ziele erreicht werden (das „Wie“). Diese Funktionsdifferenzierung reduziert „die hierarchische Koordination auf das notwendige Mass (...) und [gibt] den ausführenden Einheiten Freiräume“ (Benz, 2006, S. 43). Dieser Überlegung liegt die Vorstellung zugrunde, „dass nur effizient und effektiv arbeiten kann, wer für seine eigenen Handlungen verantwortlich ist und die Konsequenzen trägt“ (Schedler & Proeller, 2009, S. 87). Die Principal-Agent-Theorie beschreibt diese Funktionsdifferenzierung zwischen Auftraggeber (Prinzipal) und Auftragnehmer (Agent). Demnach delegiert der Prinzipal „seine Verfügungs- und Handlungsrechte (...) an den (...) Agenten, der Entscheidungen trifft, die sowohl sein eigenes Nutzungsniveau als auch jenes des Prinzipals beeinflussen. Aufgrund asymmetrischer Informationsverteilung zwischen den beiden Parteien entsteht ein Spielraum für opportunistisches Verhalten seitens des Agenten“ (Ritz, 2003, S. 139). Um diesem Informationsdefizit entgegenzuwirken, unternimmt der Prinzipal verschiedene Anstrengungen oder verlangt vom Agenten eine Absicherung.

Im schulischen Kontext gibt demnach die politische Steuerungsebene der Einzelschule einen Orientierungsrahmen vor und für die konkrete Umsetzung ist die Schulleitung verantwortlich.

Mit dieser Funktionsdifferenzierung liegt eine typische Situation vor, wie sie die Principal-Agent-Theorie beschreibt. Der Schulleitung kommt zwar eine zentrale Führungsfunktion zu, da aber im schulischen Kontext „die Mitarbeitenden (...) weitreichende Aufgaben und Kompetenzen haben“ (Bodor-Hurni & Ritz, 2006, S. 295), also flache Hierarchien dominieren, „bedarf [es] einer geeigneten Organisationsform“ (Bodor-Hurni & Ritz, 2006, S. 295), die es erlaubt gemeinsam die Schule weiterzuentwickeln, Innovationen voranzutreiben und gemeinsam erarbeitete Werte zu leben. Dies bedingt nicht nur, dass die Schulleitung über klare Entscheidungskompetenzen verfügt, sondern auch angemessene Strukturen schafft, die eine zielgerichtete Selbstorganisation unterstützen. Erschwerend wirkt sich aus, dass sich die Entscheidungs- und Weisungsbefugnisse bei der Schulleitung konzentrieren und sie kaum Möglichkeiten hat, Aufgaben zu delegieren. Häufig ist die Schulleitung daher überlastet und kann dadurch ihre „Führungsaufgaben und –verantwortung nicht mehr vollständig wahrnehmen“ (Bodor-Hurni & Ritz, 2006, S. 295).

3.1.4 Steuerungsinstrumente

Typische Steuerungsinstrumente zur Verbesserung des Verwaltungshandelns nach NPM sind im schulischen Kontext die „Leistungsvereinbarungen und Globalbudget, Leitbildentwicklung, Qualitätsmanagement (mit Controlling und Evaluation), Benchmarking, Team-, Organisations- und Personalentwicklung“ (Bodor-Hurni & Ritz, 2006, S. 294). Aufgabe des Qualitätsmanagements ist es, kontinuierliches organisationales (kollektives) Lernen an den Schulen zu ermöglichen. Alle Anspruchsgruppen sollen dafür in ein Qualitätsmanagement miteinbezogen werden (Bodor-Hurni & Ritz, 2006, S. 294).

Wirkungsorientierte Verwaltungsführung im Kanton Aargau – Auswirkungen auf dem Sekundarstufe II-Bereich

Am 11. Januar 2005 tritt im Kanton Aargau das Gesetz über die wirkungsorientierte Steuerung von Aufgaben und Finanzen (GAF) in Kraft. Damit werden die rechtlichen Grundlagen geschaffen, die Wirkungsorientierte Verwaltungsführung auch an den Schulen der Sekundarstufe II einzuführen resp. anzuwenden. Währenddem die strategische Führung der Schulen der Sekundarstufe II bei der kantonalen Behörde verbleibt, wird die operative Führung der Schule von der kantonalen Behörde in die einzelne Schule verlagert. Damit wird ihr Handlungsspielraum gegenüber früher vergrössert resp. ihre Autonomie erhöht. Leistungsvereinbarungen und Globalbudget sind die zentralen Instrumente, die in der Führung und Steuerung der Schulen der Sekundarstufe II zum Einsatz kommen.

3.2 Governance Perspektive

Wie in den Ausführungen zum bildungspolitischen Kontext (vgl. Kapitel 2) erwähnt, handelt es sich beim heute verbindlich geltenden kantonalen Rahmenmodell zum Qualitätsmanagement um das Ergebnis der Zusammenarbeit zwischen Bildungsverwaltung und Schulen. Demnach spielen in der Verwaltungsführung zusätzliche Aspekte eine Rolle als

dies das lineare Steuerungsverständnis gemäss NPM vermuten lässt. Die Governance Perspektive ermöglicht gemäss Benz (2006, S. 43) eine erweiterte Betrachtung der politischen Steuerung, weil sie sich „mit einem eigenen Satz von Fragen [auseinandersetzt] und (...) dabei das Augenmerk auf andere Aspekte der Wirklichkeit als die Steuerungstheorie [lenkt]“ (Mayntz, 2006, S. 11). Beide Modelle interessieren sich für die „Vorgänge der Regelung kollektiver Sachverhalte“ (Mayntz, 2006, S. 18) und sie schliessen sich nicht gegenseitig aus sondern ergänzen sich (Mayntz, 2006, S. 17). Bei der Governance Perspektive handelt es sich demnach nicht lediglich um eine Fortentwicklung im Rahmen des steuerungstheoretischen Paradigmas (Mayntz, 2006, S. 11). Weder die Mechanismen und Instrumente des NPM, noch die Governance Perspektive können jedoch den Problemlösungsbias lösen. Dieser besagt, dass „es in der politischen Wirklichkeit [nicht] immer um die Lösung kollektiver Probleme“ (Mayntz, 2006, S. 17) geht, Machtgewinn und Machterhalt können ebenso eine Rolle spielen.

3.2.1 Merkmale der Governance Perspektive

Die Governance Perspektive betrachtet nicht nur die „Regierenden“ (...) sondern alle Akteur/inn/e/n, die steuernd in Veränderungsprozessen wirksam werden“ (Ullmann, 2012, S. 41). Sie berücksichtigt erstens, dass die zu steuernden Objekte über eine Eigendynamik verfügen und es daher fraglich ist, ob sie überhaupt zu steuern sind (Mayntz, 2006, S. 13). Wie sie sich verhalten und welches ihre strukturellen Besonderheiten sind, ist daher zu berücksichtigen. Zweitens bezieht die Governance Perspektive „die Mitwirkung gesellschaftlicher Akteure an der Entwicklung und Implementation von Politik mit ein“ (Mayntz, 2006, S. 13), währenddem die Steuerungstheorie sich vor allem „auf die Akteure des politisch-administrativen Systems“ (Mayntz, 2006, S. 13) konzentriert. Dahinter steckt die Vorstellung „des kooperativen Staats, in dem die klare Unterscheidbarkeit von Steuerungsobjekt und Steuerungssubjekt verschwindet“ (Mayntz, 2006, S. 13). Die Steuerung durch die politischen Akteure tritt dadurch in den Hintergrund, es geht um drittens „die wie auch immer zustande gekommene Regelungsstruktur und ihre Wirkung auf das Handeln der ihr unterworfenen Akteure“ (Mayntz, 2006, S. 14).

3.2.2 Die Anwendung der Governance Perspektive im Bildungswesen

Schule entsteht dank dem Zusammenwirken verschiedener Akteure: „kein Akteur kann je für sich Schule konstruieren. Schule „herzustellen“ ist eine „grenzüberschreitende“ Aufgabe (Benz 2003: 205), die jenseits der Zuständigkeiten *und* Fähigkeiten einzelner Akteure liegt“ (Kussau, 2005, S. 3). Strategische Entwicklungen sind aber erst möglich, wenn die Handlungen der mit unterschiedlichen Verantwortlichkeiten ausgestatteten Akteure koordiniert werden, was besonders anspruchsvoll ist, weil sie unterschiedlichen Handlungslogiken folgen und sich ihre Ansprüche hinsichtlich der Generierung, Deutung, Gewichtung und Verteilung von „Informationen und Wissen“ (Kussau & Brüsselmeister, 2007, S. 33) unterscheiden.

Die Akteure können in einem Mehrebenenmodell auf drei Ebenen verortet werden, nämlich auf der Makro-, Meso- und Mikroebene. Die folgenden Ausführungen basieren auf den Überlegungen von Kussau und Brüsselmeister (2007, S. 31-37) und Heinrich (2007, S. 39-55):

- Das schulische Gesamtsystem ist auf der Makroebene verortet. Es ist dies die Ebene der Politik und der Schulbehörde (Verwaltung), es geht um strategische Zielsetzungen für das schulische Gesamtsystem und dessen Steuerung, die seit einigen Jahren im Kontext von New Public Management erfolgt (Heinrich, 2007, S. 45).
- Die Mesoebene ist die Ebene der Einzelschule. Hier geht es um die intra-organisationalen Entscheidungsprozesse (z.B. Personal, Organisation, Unterricht) der Einzelschule. Im Verständnis von NPM soll die einzelne Schule „staatliche Ziele in eigener operativen Autonomie umsetzen“ (Heinrich, 2007, S. 45)
- Die einzelne Lehrperson und die anderen Akteure der Einzelschule werden der Mikroebene zugerechnet. Die Akteure handeln nach der Professionslogik. Ihre Deutungsmuster und Entscheidungen unterliegen bisher „kaum einem Harmonisierungsdruck“ (Heinrich, 2007, S. 47) und so ist die Mikroebene im Gegensatz zur Makro- und Mesoebene von Heterogenität (individuelle Akteure mit individuellen Identitätsansprüchen, Rollenfähigkeiten und Nutzenkalkül) geprägt (Heinrich, 2007, S. 47).

Die Ausführungen zu den Akteuren im Mehrebenensystem machen deutlich, dass „Akteure einer hierarchisch höheren Ebene Akteuren auf unteren Ebenen rechtlich institutionalisierte Handlungsanweisungen geben können“ (Kussau & Brüsselmeister, 2007, S. 32). Die einzelnen Akteure reproduzieren resp. adaptieren diese strukturellen Vorgaben (Kussau & Brüsselmeister, 2007, S. 32). Damit liegt eine Situation vor, wie sie der Principal Agent Ansatz beschreibt (vgl. Kapitel 3.1.3). Die einzelnen Akteure „im Mehrebenensystem können zur Verantwortung gezogen werden“ (Heinrich, 2007, S. 53), weil mit der Übertragung von Verantwortlichkeiten die Rechenschaftslegung einhergeht, sie also „ihre eigenen Handlungen durch Rechenschaftslegung legitimieren“ (Heinrich, 2007, S. 53) müssen. Bezogen auf das Schulwesen ist beispielsweise an Formen datenbasierter Steuerinstrumente zur Rechenschaftslegung zu denken, nämlich an „zentralen Abschlussprüfungen, Schülerleistungstests, Schulinspektionen, internen und externen Schulevaluationen sowie Feedbacksystemen“ (Heinrich, 2007, S. 53). Solche evaluationsbasierten Steuerungsinstrumente erhöhen die Loyalität der einzelnen Akteure zu den neuen Konstellationen und die Berechenbarkeit ihrer Handlungen durch den transparenteren Prozess erhöht sich.

Zusammenfassung des Kapitels

Bei der Verwaltungsreform gemäss New Public Managements liegt der Schwerpunkt eher auf der Definition von Produkten resp. Produktgruppen, Leistungsvorgaben und Ressourcen. Die Rollen und Tätigkeiten von Politik, Verwaltung und Dritten werden geklärt, namentlich werden strategische und operative Verantwortlichkeiten getrennt. Diese Funktionsdifferenzierung erfordert neue Instrumente, da mit der Weitergabe von operativer Verantwortung auch Informationen aus dem Blickwinkel der steuernden Gremien verschwinden. Eine Folge dieser Funktionsdifferenzierung ist im Principal Agent Ansatz

beschrieben, nämlich die Informationsasymmetrie, die der Prinzipal mittels verschiedener Instrumente auszugleichen versucht.

Die Governance Perspektive wiederum richtet ihren Blick eher auf die Handlungen der verschiedenen Akteure, die gemäss ihren Verantwortlichkeiten auf verschiedenen Ebenen eines Systems angesiedelt sind und dadurch auch unterschiedliche Interessen verfolgen und unterschiedlichen Handlungslogiken folgen. Zielgerichtetes resp. ergebnisorientiertes Handeln ist erst möglich, wenn die Handlungen dieser unterschiedlichen Akteure koordiniert ablaufen.

Die Ausführungen zeigen, dass sich New Public Management und die Governance Perspektive gegenseitig nicht ausschliessen, sondern vielmehr ergänzen.

4 Verfahren der externen Evaluation

Die Ausführungen in den vorangehenden Kapiteln verdeutlichen den hohen Stellenwert von Evaluationen. Bezogen auf die Schulentwicklung sind sie Ausgangspunkt für weitere Entwicklungen und sollen Schulqualität sicherstellen. In der Logik der Wirkungsorientierten Verwaltungsführung dienen sie der Rechenschaftslegung. Vor diesem Hintergrund werden vereinzelt Stimmen laut, anstelle der heute im Kanton Aargau und vielen anderen Kantonen praktizierten externen Schulevaluation ein Peer Review vorzusehen. Dieses sei verglichen mit der externen Schulevaluation günstiger, weniger aufwändig und habe einen grösseren Nutzen für die Unterrichts- und Schulentwicklung.

Im vorliegenden Kapitel werden die beiden Verfahren externe Schulevaluation und Peer Review vorgestellt. Auch beim Peer Review handelt es sich um eine Form der externen Evaluation, gemäss Gutknecht-Gmeiner „in dem Sinne, dass die Peers einer anderen Organisation angehören“ (Gutknecht-Gmeiner, 2008, S. 51). Diesen Erläuterungen sind einige grundlegende Überlegungen vorangestellt, insbesondere Erläuterungen von Thomas Widmer und Thomas de Rocchi (2012) zu den unterschiedlichen Ausprägungen von Evaluationen, welche die Basis für den anschliessenden Vergleich der beiden Evaluationsverfahren bilden (vgl. Kapitel 5).

4.1 Grundlegende Überlegungen

Die meisten Schulen haben grundsätzliche Vorbehalte gegenüber externen Evaluationen (Rolff, 2007, S. 247). Einerseits, weil der „zumeist sorgsam gehütete persönliche, fast private Arbeitsraum der Lehrkräfte [gesprengt wird], indem von aussen bewertet und veröffentlicht wird“ (Rolff, 2007, S. 247). Andererseits, weil „die externe Schulevaluation die staatliche Steuerungsfunktion der Schulentwicklung“ (Rolff, 2007, S. 247) betrifft. Demnach ist mit einem „langwierigen, d.h. mehrjährigen Gewöhnungsprozess (...) [zu rechnen], bis Evaluation Bestandteil der Arbeitskultur einer Schule wird“ (Rolff, 2007, 247). Rolff weist auf eine Gefahr hin, nämlich die Gefahr, dass „Misstrauen, Arbeitsbelastung oder auch Unwissen“ (Rolff 2007, S. 247) dazu führen können, dass externe Evaluationen „als bloss defensive Routine bzw. als Fassadenevaluation“ (Rolff, 2007, S 247) durchgeführt werden.

Widmer und de Rocchi (2012) verstehen unter Evaluation „eine wissenschaftliche Dienstleistung (...), die sich mit der systematischen und transparenten Bewertung eines Gegenstandes befasst“ (Widmer & de Rocchi, 2012, S. 11). Demnach müssen auch Aussenstehende Evaluationen nachvollziehen können. Zudem ist „Evaluation [zwingend auch] Bewertung“ (Widmer & de Rocchi, 2012, S. 12). Damit „eine systematische und transparente Bewertung [überhaupt] möglich“ ist, sind „explizite und ausreichend präzise Kriterien [nötig]“ (Widmer & de Rocchi, 2012, S. 12). Bekannt sein muss demnach, wer die Kriterien bestimmt, um welche Kriterien es sich handelt und „aus welchen Quellen die Kriterien stammen“ (Widmer & de Rocchi, 2012, S. 12). Eine Bewertung muss zudem gültig

(valide) und zuverlässig (reliabel) sein. Misst eine Evaluation tatsächlich das, was sie messen soll, ist sie valide. Ergibt die Evaluation unter den gleichen Rahmenbedingungen die gleichen Ergebnisse, ist sie reliabel.

Gemäss Widmer und de Rocchi umfasst der Begriff Evaluation „sowohl den Prozess [also die operationelle Umsetzung], als auch das Produkt [also den Evaluationsbericht]“ (Widmer & de Rocchi, 2012, S. 13). Sie betonen, dass sich die Evaluation bereits mit der Ankündigung der Durchführung „auf die beteiligten Personen und Organisationen“ (Widmer & de Rocchi, 2012, S. 13) auswirken kann.

4.2 Ausprägungen von Evaluation

Evaluation kann „je nach Auftrag und Vorgehensweise – ganz unterschiedliche Ausprägungen annehmen“ (Widmer & de Rocchi, 2012, S. 25). Widmer und de Rocchi unterscheiden sechs Dimensionen, nämlich:

- Gegenstand
- Funktion
- Wirkungsdimension
- Wirkungsstufen
- Verortung
- Verhältnis Evaluandum – Evaluation

Diese sechs Dimensionen werden im Folgenden kurz beschrieben, denn sie dienen später dazu, die beiden Verfahren externe Schulevaluation und Peer Review zu beschreiben und zu vergleichen.

4.2.1 Gegenstand („Evaluandum“) und Funktion der Evaluation

Evaluiert werden kann grundsätzlich fast alles, nämlich „Programme, Projekte, Massnahmen, Gesetze, Interventionen, Personen – ja sogar Evaluationen“ (Widmer & de Rocchi, 2012, S. 25). Je nach Gegenstand der Evaluation unterscheiden sich auch das Evaluationsmodell, „der Zugang sowie die anzuwendenden Methoden“ (Widmer & de Rocchi, 2012, S. 25).

Wie und wozu Evaluationen verwendet werden, ist unterschiedlich: auch die Art und Weise wie sie die Praxis beeinflussen, unterscheidet sich (Widmer & de Rocchi, 2012, S. 25-34):

- Verantwortung: Evaluationen können sowohl eine überprüfende wie auch eine legitimierende Funktion übernehmen, sie sind daher im Bereich der Rechenschaftslegung bedeutsam.
- Verbesserung: „Evaluationen können dazu verwendet werden, einen Gegenstand (...) zu optimieren. So werden im Zuge der Untersuchung Informationen erarbeitet, die darauf hinweisen, wie einzelne Aktivitäten und damit letztlich das ganze Programm verbessert werden können. Die Nutzniesser finden sich daher primär innerhalb des Evaluationsgegenstandes“ (Widmer & de Rocchi, 2012, S. 27).

- Wissenserweiterung: Bestehendes Wissen erweitert sich mittels Evaluationen, z.B. weil aufgrund der Evaluation „Prozesse besser verstanden und erklärt werden können“ (Widmer & de Rocchi, 2012, S. 27).
- Strategie: Evaluationen können „auch zu rein politischen Zwecken in Auftrag gegeben werden. Etwa um bestimmte Programmteile zu beschönigen, oder auch als Vorwand, um unliebsame Entscheidungen hinauszuzögern“ (Widmer & de Rocchi, 2012, S. 28).

4.2.2 Wirkungsdimension und Wirkungsstufen

Gemäss Widmer und De Rocchi (2012, S. 29) ist „einer der häufigsten Verwendungszwecke (...) die Überprüfung und Bewertung der Wirksamkeit von staatlichen Massnahmen und anderen Evaluationsgegenständen“ (Widmer & de Rocchi, 2012, S. 29):

- Positive und negative Wirkungen: Bezieht sich auf eine Bewertung.
- Intendierte und nicht-intendierte Wirkungen: Wird eine Wirkung mit einer Massnahme bewusst angestrebt (intendiert) oder nicht (nicht-intendiert).
- Haupt- und Nebenwirkungen: Damit ist die Wichtigkeit der Wirkung gemeint.

Wo die Wirkung erzielt wird, kann ebenfalls unterschieden werden (Widmer & de Rocchi, 2012, S. 30):

- Output: darunter wird die „Erbringung der entsprechenden Leistung verstanden“ (Widmer & de Rocchi, 2012, S. 30).
- Outcome: Wirkung, die direkt beim Adressaten eintritt.
- Impact: Wirkungen, die „jenseits des direkten Adressatenkreises eintreten“ (Widmer & de Rocchi, 2012, S. 30).

4.2.3 Verortung

Bei der Planung von Evaluationen ist weiter deren Verortung zu berücksichtigen. Widmer und de Rocchi (2012) unterscheiden wie folgt:

- Ort der Steuerung: Welche Personen bestimmen die Fragestellung, die Bewertungskriterien und die Methode, wie „an eine Untersuchung herangegangen werden soll“ (Widmer & de Rocchi, 2012, S. 31)? Sind die Personen „innerhalb des zu untersuchenden Projekts, so wird von einer Selbstevaluation gesprochen“ (Widmer & de Rocchi, 2012, S. 31), von einer Fremdevaluation spricht man, wenn diese Personen ausserhalb des Projekts angesiedelt sind – zum Beispiel auf übergeordneter Stelle.
- Ort der Durchführung: damit ist der Ort der operativen Umsetzung der geplanten Evaluation gemeint. Unterschieden wird nach interner (innerhalb des Projekts) und externer Evaluation (Experten von ausserhalb).
- Ort der Nutzung einer Evaluation: Wenn die „Adressaten innerhalb des betreffenden Projekts angesiedelt [sind], so handelt es sich um eine verbesserungs-orientierte Evaluation (formative Evaluation)“ (Widmer & de Rocchi, 2012, S. 31). Dient die Evaluation hingegen der Rechenschaftslegung, sind auch die „Adressaten durchwegs

ausserhalb des evaluierten Projekts. In diesen Fällen handelt es sich um eine summative Evaluation“ (Widmer & de Rocchi, 2012, S. 32).

4.2.4 Verhältnis Evaluandum – Evaluation

Bei dieser Dimension interessiert die „Distanz zwischen dem Evaluationsgegenstand und der Evaluation“ (Widmer & de Rocchi, 2012, S. 33):

- Distanziert: Evaluatoren beschränken den Kontakt zum Evaluandum auf ein Minimum beispielsweise „die Interaktion mit den Mitarbeitenden des zu untersuchenden Programms oder Projekts“ (Widmer & de Rocchi, 2012, S. 33). Die Ergebnisse sollen möglichst unbeeinflusst formuliert werden.
- Partizipativ: Evaluatoren werden „zur Interaktion eingeladen. Diese kann die Form von Interviews, Workshops oder sogenannten Fokusgruppen haben“ (Widmer & de Rocchi, 2012, S. 33). Die inhaltliche und organisatorische Planung der Interaktionsformen obliegt ausschliesslich den Evaluatoren.
- Kooperativ: hier handelt es sich um die gemeinsame Erarbeitung einer Evaluation zwischen „Mitarbeitern eines Programms im Feld und der Evaluatorin“ (Widmer & de Rocchi, 2012, S. 33). Eine Folge ist, dass sich die Evaluierten mit den Evaluationsergebnissen verstärkt identifizieren.
- „Empowerment Evaluation“: Bei dieser Evaluationsform „sollen Evaluatoren zur Unterstützung zur Verfügung stehen“ (Widmer & de Rocchi, 2012, S. 33) und lediglich die erforderlichen Evaluationsinstrumente zur Verfügung stellen.

4.3 Externe Schulevaluation im Kanton Aargau⁵

Das vorliegende Kapitel beschreibt anhand der von Widmer und de Rocchi (2012) vorgeschlagenen Dimensionen Gegenstand, Funktion, Verortung und Verhältnis Evaluation – Evaluandum, die im Kanton Aargau praktizierte externe Schulevaluation auf der Sekundarstufe II. Den Beschreibungen vorangestellt ist eine grundsätzliche Erläuterung zur externen Schulevaluation.

4.3.1 Grundsätzliche Erläuterung

Das verbindliche kantonale Rahmenmodell zum Qualitätsmanagement sieht die externe Schulevaluation der Schulen der Sekundarstufe II vor (vgl. Kapitel 2.3). Die externe Schulevaluation dient dazu, die im Rahmen von Selbstevaluationen gewonnenen Qualitätswahrnehmungen der eigenen Schule durch unabhängige, externe Personen überprüfen zu lassen. Im Zentrum stehen dabei – im Unterschied zu den herkömmlichen Schulinspektorenmodellen – nicht die Unterrichtsqualität der einzelnen Lehrperson, sondern die Qualität der Schule als Ganzes, insbesondere die Qualität der institutionalisierten

⁵ Die Ausführungen basieren massgeblich auf den auf der Website des IFES publizierten Informationen. URL: <http://www.ifes.ch/> (17.11.2013) sowie auf Konzeptpapieren des Bildungsdepartements.

Prozesse. Sichtbar wird zudem, ob „die Schule die notwendigen Entwicklungsschritte erkennt und vollzieht, die es braucht, um den Bildungsauftrag angemessen zu erfüllen“ (Steiner & Landwehr, 2003, S. 16). Der ursprünglich vorgesehene Vier-Jahres-Rhythmus externer Evaluation wurde durch einen Sechs-Jahres-Rhythmus ersetzt d.h. zwischen zwei externen Schulevaluationen liegen sechs Jahre.

Das Bildungsdepartement hat das IFES mit der Durchführung der externen Schulevaluation beauftragt. Adressaten des Evaluationsberichts sind das Bildungsdepartement und die evaluierte Schule. Der Evaluationsbericht sowie die daraus abgeleiteten Massnahmen werden im Anschluss an die erfolgte Evaluation in einem Gespräch zwischen Bildungsdepartement und Schulleitung thematisiert. Der Massnahmenplan wird in die Leistungsvereinbarung, die das Bildungsdepartement mit der Schulleitung trifft, aufgenommen und anlässlich der Jahresberichterstattung besprochen.

Mit dem Inkrafttreten des Gesetzes zur Information der Öffentlichkeit, Datenschutz und Archivwesen (IDAG) am 1. Juli 2008 stellt die definitive Fassung des Evaluationsberichts ein amtliches Dokument dar und unterliegt dem Grundsatz nach Anspruch auf Zugang, wenn eine Person dieses Recht auf Zugang aktiv geltend macht⁶. Dabei gelten jedoch sowohl der Persönlichkeitsschutz (im Bericht erwähnte Namen werden unkenntlich gemacht) wie auch der Schutz der unbeeinflussten Willensbildung der Behörden. Dies heisst, dass der Bericht erst nach Abschluss des Beurteilungsprozesses, d.h. nach Ausstellen der neuen Leistungsvereinbarung, zugänglich gemacht werden muss. Es liegt im Ermessen der Schulleitung, ob sie den Bericht proaktiv an interessierte Personen (bspw. Schulkommissionsmitglieder und Lehrpersonen) weitergibt, ihn sogar allgemein (Presse, Internet) veröffentlicht oder ihn erst auf Nachfrage herausgibt. Zahlreiche Schulen publizieren den vollständigen Evaluationsbericht auf der schuleigenen Website.⁷

4.3.2 Gegenstand und Funktion der externen Schulevaluation

Im Kanton Aargau beinhaltet die externe Schulevaluation einerseits die Evaluation des schulinternen Qualitätsmanagements (Metaevaluation) und andererseits die Evaluation eines Aspekts aus dem Bereich Lernen und Lehren (Primärevaluation). Mit der Metaevaluation werden die schuleigenen Qualitätsansprüche in Bezug auf die kantonalen Rahmenvorgaben beurteilt („werden die kantonalen Rahmenvorgaben für das Qualitätsmanagement erfüllt“). Bezugsrahmen für die Evaluation des Qualitätsmanagements sind demnach einerseits die kantonalen Rahmenvorgaben für das Qualitätsmanagement auf der Sekundarstufe II und andererseits das Qualitätskonzept der betreffenden Einzelschulen. Die Primärevaluation gibt

⁶ Die Ausführungen basieren auf dem internen Bericht der kantonalen Beauftragten für Öffentlichkeit und Datenschutz betreffend „Öffentlichkeit der Schulevaluationsberichte auf der Sekundarstufe II“ vom 16. März 2009

⁷ Als ein Beispiel stellvertretend für viele andere sei an dieser Stelle auf den Evaluationsbericht der Berufsfachschule Lenzburg hingewiesen. URL http://www.bslenzburg.ch/fileadmin/user_upload/Dokumente/Berufslehre/PDF/Evaluationsbericht_Berufsschule_Lenzburg_110311_Definitiv.pdf (17.11.2013)

der Schule „eine theoretisch gut abgestützte und professionell evaluierte Rückmeldung zu einem für sie interessanten Bereich der Praxis des Unterrichtens und Lernens“⁸. Die Schulen wählen den Aspekt der Primärevaluation in der Regel aus einer vom IFES bereitgestellten Themenliste aus. In besonderen Fällen und in Absprache mit dem Bildungsdepartement kann die Schule ein selbst formuliertes Thema für die Primärevaluation wählen.

Die externe Schulevaluation besteht somit aus einer Kombination von Metaevaluation und Primärevaluation. Dies bedeutet, dass die im Kanton Aargau praktizierte externe Schulevaluation zwei Ausprägungen hat: „Im Bereich der Überprüfung der Funktionalität des Qualitätsmanagements ist sie primär bewertend ausgerichtet. In anderen Bereichen, die unmittelbar den Unterricht oder die Schule als Organisation betreffen, ist die Ausrichtung der externen Schulevaluation vorrangig explorativ und entwicklungsorientiert“ (IFES, 2013, S. 5).

Durch die Kombination von Metaevaluation und Primärevaluation ist die externe Schulevaluation demnach sowohl summativ (Überprüfung der Funktionalität des Qualitätsmanagements) als auch formativ (Bereiche, die den Unterricht oder die Schule als Organisation betreffen) ausgerichtet. Auf der Basis der externen Schulevaluationen erhält das Bildungsdepartement zudem Informationen zur Schulqualität der Schulen der Sekundarstufe II.

4.3.3 Verortung der externen Schulevaluation

Mit der Durchführung der externen Schulevaluationen auf Sekundarstufe II hat das Bildungsdepartement das Institut für externe Schulevaluation (IFES) beauftragt. Die Anmeldung der Schulen beim IFES erfolgt durch das Bildungsdepartement, die weitere operative Umsetzung der Evaluation erfolgt anschliessend beim IFES. Das IFES führt jedoch selber keine Evaluationen vor Ort durch, sondern beauftragt ihrerseits Evaluationsteams mit der konkreten Evaluation gemäss Vorgaben des IFES.

Das Evaluationsteam setzt sich zusammen aus vier Personen wobei zwei davon Evaluationsfachleute sind und es sich bei den zwei weiteren um praxisnahe Bildungsfachleute (sogenannten Peers) handelt. Die Evaluationsfachleute verfügen insbesondere über fachliche Kenntnis der Sekundarstufe II-Landschaft und der Schulen der Sekundarstufe II als Organisationen in ihrem Kontext. Sie sind in der Lage, den Evaluationsprozess professionell zu führen und zu gestalten. Neben dem Beherrschen von Evaluationsverfahren resp. Methoden wird namentlich auch verlangt, dass sie ihrer Rolle als Evaluationsfachpersonen bewusst sind. Die IFES Evaluationsfachpersonen verfügen über einen Hochschulabschluss und durchlaufen ein IFES-internes Qualifizierungsprogramm.

⁸ Grundinformation der IFES URL: <http://www.ifes.ch/grundinformationen.html#anchor6> (17.11.2013)

Die Evaluationsfachleute sind für die Anlage der Evaluation sowie für die Erarbeitung der Befragungsinstrumente, des Evaluationsplans und des Berichts verantwortlich. Aufgabe der Peers ist es, bei den Evaluationsbesuchen vor Ort und bei der Auswertung der Evaluationsergebnisse mitzuarbeiten und ihre spezifische Sicht beizutragen. Die Schlussfassungen der Befragungsinstrumente, des Evaluationsplanes, des mündlichen und des schriftlichen Berichtes werden vom gesamten Evaluationsteam getragen und verantwortet.

Die Geschäftsstelle des IFES bildet demnach den Vertragspartner für das Bildungsdepartement und stellt die Qualität sowohl der Evaluationen als auch der Evaluationsberichte sicher. Zudem stellt das IFES sowohl für die Auftraggeberin wie auch für die zu evaluierenden Schulen Grundinformationen, Leitfäden und Arbeitsraster zur Verfügung.

Nach Vorliegen des Evaluationsberichts findet ein Gespräch zwischen dem Bildungsdepartement und der Schulleitung statt. Dieses Gespräch dient dazu, den Ablauf der Evaluation und deren Ergebnisse zu besprechen und zu kommentieren sowie allfällige anstehende Massnahmen zu diskutieren. Das Gespräch basiert wesentlich auf einem Massnahmenplan, den die Schulleitung aufgrund der externen Beurteilung verfasst hat. Der vereinbarte Massnahmenplan wird in die entsprechenden Leistungsvereinbarungen integriert und im Rahmen der Jahresberichterstattung (jährliches Reporting/Controlling Gespräch) thematisiert und der Fortschritt festgehalten. Folgende Darstellung veranschaulicht die Einbettung und Verwendung der externen Schulevaluation im Verbund zwischen Kanton, Schule und IFES.

Qualitätsmanagement Sek II: Verbund Kanton–Schule–IFES

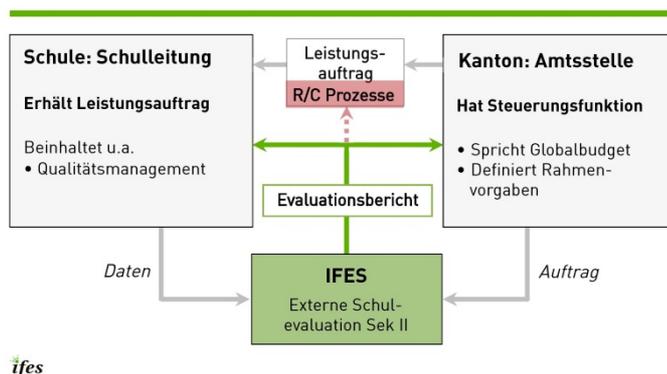


Abbildung 1: Einbettung und Verwendung der externen Schulevaluation (Quelle: IFES).

Die Ergebnisse der Evaluation dienen demnach sowohl den Schulen (für die Weiterentwicklung) als auch dem Bildungsdepartement (als Rechenschaftslegung der Schule gegenüber Politik und Öffentlichkeit). Mit dem Vollzug der externen Schulevaluation nimmt das zuständige Departement im Auftrag der Regierung dessen rechtlich verankerte

Schulaufsichtspflicht bei den kantonale Mittelschulen gemäss Schulgesetz (Art. 88 Abs. 1 Schulgesetz) resp. im Berufsbildungsbereich (Berufsfachschulen und Höhere Fachschulen) gemäss Gesetz über die Berufsbildung und Weiterbildung (GBW) wahr. Mit der externen Schulevaluation kann eine transparente Rechenschaftslegung durch Schule und Kanton gegenüber der Öffentlichkeit über die Situation der Schulen und der getroffenen Massnahmen gewährleistet werden. Die einzelnen Schulen werden in ihrer kontinuierlichen Schulentwicklung unterstützt: sie erhalten Rückmeldungen zum eigenen Qualitätsmanagement. Insgesamt tragen die externen Schulevaluationen wesentlich zur Entwicklung der Schule vor Ort bei. Es ist nicht ein Ziel der externen Schulevaluation, ein Ranking zwischen den verschiedenen Schulen zu erstellen.

4.3.4 Verhältnis Evaluandum – Evaluation

Das IFES führt selber keine Evaluationen vor Ort durch, sondern beauftragt Evaluationsteams mit der konkreten Evaluation gemäss Vorgaben des IFES. Das Team setzt sich zusammen aus vier Personen wobei zwei davon Evaluationsfachleute sind die insbesondere über fachliche Kenntnisse des Sekundarstufe II-Bereichs und der Schulen der Sekundarstufe II als Organisationen in ihrem Kontext verfügen sowie den Evaluationsprozess professionell führen und gestalten können. Neben dem Beherrschen von Evaluationsverfahren resp. Methoden wird namentlich auch verlangt, dass sie ihrer Rolle als Evaluationsfachpersonen bewusst sind. Die IFES-Evaluationsfachpersonen verfügen über einen Hochschulabschluss und durchlaufen ein IFES-internes Qualifizierungsprogramm.

Sie sind für die Anlage der Evaluation sowie für die Erarbeitung der Befragungsinstrumente, des Evaluationsplans und des Berichts verantwortlich. Die Viererteams werden durch zwei praxisnahe Bildungsfachleute (Peers) vervollständigt. Die Peers wirken bei den Evaluationsbesuchen vor Ort und bei der Auswertung der Evaluationsergebnisse mit. Die Schlussfassungen der Befragungsinstrumente, des Evaluationsplanes, des mündlichen und des schriftlichen Berichtes werden vom gesamten Evaluationsteam getragen und verantwortet.

4.4 Peer Review auf Organisationsebene

Gemäss Rolff (2007, S. 247) hat sich das Peer Review insbesondere im Bereich der Evaluation von Hochschulen und Forschungseinrichtungen bewährt (Rolff, 2007, S. 249), im Schulbereich wird es erst in Ansätzen praktiziert. Die nachfolgenden Ausführungen beziehen sich auf Peer Reviews – im Sinne eines Evaluationsverfahrens – auf Ebene der Organisation „Schule“ basierend auf einer Studie von Gutknecht-Gmeiner (2008), die dazu den Begriff „Peer Review auf Organisationsebene“ verwendet. Es geht also nicht um Peer Reviews im Sinne von kollegialen Hospitationen (Evaluation des Fachunterrichts durch Fachkollegen) oder um Peer Reviews im Sinne der Bewertung von wissenschaftlichen Zeitschriftenbeiträgen durch Fachkollegen des gleichen Fachgebietes.

Beschrieben werden die von Gutknecht-Gmeiner (2008) identifizierten verschiedenen Typen von Peer Review sowie deren Merkmale und Ausprägungen gemäss den von Widmer und de Rocchi (2012) vorgeschlagenen Dimensionen.

Zur Illustration ist abschliessend ein Ansatz aus der Praxis porträtiert, nämlich das „Peer Review an den beruflichen Schulen in Bremen“. Auf eine weitere Initiative wird an dieser Stelle lediglich hingewiesen, nämlich die Initiative der Europäischen Kommission im Rahmen des Leonardo da Vinci-Projekts „Peer Review in European VET⁹“ resp. „Peer Reviews in der beruflichen Erstausbildung“.

4.4.1 Merkmale des Peer Reviews

Gemäss Gutknecht-Gmeiner handelt es sich beim Peer Review um eine besondere Form der externen Evaluation, „in dem Sinne, dass die Peers einer anderen Organisation angehören“ (Gutknecht-Gmeiner, 2008, S. 51). Beim Peer Review geht es darum, eine Aussensicht und Bewertung durch Dritte, nämlich Fachkollegen, einzuholen. Sie verfügen dadurch „über spezifische Fachkompetenzen und Erfahrungswissen, die sie von anderen externen EvaluatorInnen abhebt“ (Gutknecht-Gmeiner, 2008, S. 51). Ihre Aussensicht können sie sich dadurch bewahren, weil sie nicht direkt in „die Arbeitszusammenhänge involviert sind“ (Gutknecht-Gmeiner, 2008, S. 51).

Die „Gleichheit“ bzw. „Gleichartigkeit“ der Evaluatoren zu den handelnden Personen des Untersuchungsobjekts ist ein zentrales Unterscheidungsmerkmal zu anderen Evaluationsformen (Gutknecht-Gmeiner, 2008, S. 55-57). Die Bandbreite der Ähnlichkeit reicht von Angehörigen der gleichen Berufsgruppe über Experten aus dem Fachgebiet bis hin zu lose mit der untersuchten Organisation verbundenen Personen. „Das bedeutet, dass die evaluierenden Peers die fachliche Perspektive des Systems übernehmen (bzw. mitbringen), und insofern ‚selbstbezüglich‘ sind“ (Gutknecht-Gmeiner, 2008, S. 45). Daher ist davon auszugehen dass Peers mit einem gewissen Verständnis für die evaluierenden Institution an die Evaluation herangehen. Das Peer Review hat folglich eher „den Charakter einer ExpertInnenberatung im Dialog zwischen Evaluierenden und Evaluierten. Ziel und Funktion von Peer Reviews liegen in der Unterstützung der Qualitätsentwicklung und der Systemsteuerung“ (Liebald, 1996, S. 243, zit. n. Gutknecht-Gmeiner, 2008, S. 42).

Gemäss Rolff (2007, S. 249) ist der Zeitaufwand für ein Peer Review sowohl für die evaluierenden Peers als auch für die zu evaluierende Bildungseinrichtung nicht zu unterschätzen. Der zeitliche Aufwand setzt sich nicht alleine aus dem Schulbesuch zusammen. Er beinhaltet auch die Vorbereitung innerhalb der Schule. Beispielsweise die Wahl der Peers, die Formulierung eines Kontrakts und insbesondere die Klärung der Datenhoheit. Insbesondere die Vorbereitung des Schulberichts ist besonders in qualitativer Hinsicht wichtig, da darauf das Peer Review aufbaut. Dadurch kann bereits in der zu

⁹ Peer Review in der beruflichen Erstausbildung (Leonardo da Vinci) URL: <http://www.peer-review-education.net/> 17.11.2013.

evaluierenden Bildungseinrichtung eine interne Klärung und Vorbereitung stattfinden, zudem bewirkt die interne Vorarbeit, dass möglichst viele „den Prozess als ihren eigenen erleben“ (Gutknecht-Gmeiner, 2008, S. 248). Rolff (2007, S. 249) weist zudem darauf hin, dass insbesondere „der Beschluss, kritische Freunde einzuladen, (...) im Kollegium sorgfältig vorbereitet werden [muss] (Freiwilligkeit, keine Fassade)“ (Rolff, 2007, S. 249). Der Vorteil einer seriösen Vorbereitung liegt darin, dass sich der Aufwand für die Peers dadurch reduzieren lässt. Zu den Aufgaben der Peers im Vorfeld gehören neben solchen inhaltlicher Art (z.B. Aktenstudium) auch viele administrativ-organisatorische Aufgaben wie z.B. Treffen der Peers untereinander resp. mit dem korrespondierenden Schulteam. Nach erfolgtem Peer Review erstellen die Peers einen Bericht und es sind Feedbacksitzungen mit der auftraggebenden Bildungseinrichtung vorzusehen.

Die Ausführungen zum Ablauf eines Peer Reviews machen deutlich, dass die Tätigkeiten der kritischen Freunde anforderungsreich sind. Die Anforderungen reichen von Kenntnissen sozialwissenschaftlicher Methoden zur Analyse statistischen resp. dokumentarischen Materials bis zur Fähigkeit Gespräche mit allen Anspruchsgruppen (Schulleitungen, Lehrpersonen, Lernenden, Eltern, nicht-unterrichtendem Personal, Schulbehördenmitglieder) zu führen oder den Unterricht zu beobachten. Die Beurteilung von Lehrkräften ist davon ausgeschlossen (Rolff, 2007, S. 250).

Neben dem zeitlichen Aufwand ebenfalls zu berücksichtigen ist ein allfälliger finanzieller Aufwand, nämlich dann, wenn Experten als kritische Freunde eingebunden werden oder wenn externe Moderatoren den Prozess begleiten. Vorbeugen kann man dadurch, indem Peer Reviews „innerhalb eines Netzwerkes [durchgeführt werden] oder Fachleute der Lehrerfortbildungsinstitute resp. Lehrerseminare“ (Rolff, 2007, S. 251) eingeladen werden.

4.4.2 Drei Typen von Peer Review

Gutknecht-Gmeiner (2008) untersucht in ihrer Studie den Einsatz des Peer Reviews als Evaluationsverfahren in der beruflichen Erstausbildung im deutschsprachigen Raum. Anhand der als Peer Review deklarierten Evaluationsverfahren identifiziert sie drei unterschiedliche Typen (Gutknecht-Gmeiner, 2008, S. 238-242), nämlich:

- Typ 1: Das freiwillige, entwicklungsorientierte, formative Peer Review
- Typ 2: Das verpflichtende, kontrollorientierte, summative Peer Review
- Typ 3: Das verpflichtende, entwicklungsorientierte, formative Peer Review

Die folgenden Ausführungen beschreiben die drei unterschiedlichen Typen des Peer Reviews.

Typ 1: Das freiwillige, entwicklungsorientierte, formative Peer Review

Bei diesem Typ entscheiden die Bildungseinrichtungen selbst d.h. sie bestimmen „alleine oder gemeinsam mit anderen Bildungseinrichtungen das Verfahren“ (Gutknecht-Gmeiner, 2008, S. 240) und insbesondere ob sie überhaupt ein Peer Review durchführen wollen. Folglich unterscheiden sich die Peer Reviews von Typ 1 hinsichtlich Ausgestaltung, Kosten, Aufwand und Qualifikationen der Peers. Das Spektrum ist gross. So gibt es sehr

kostengünstige, einfache und „ohne allzu grossen Vorbereitungsarten zu implementierenden Peer-Review-Verfahren (...), in denen darauf vertraut wird, dass die Personen aufgrund ihrer beruflichen Erfahrung der einladenden Einrichtung ein relevantes Feedback geben können“ (Gutknecht-Gmeiner, 2008, S. 240). Es existieren aber genauso aufwändig konzipierte und durchdeklinierte Verfahren. Die Bildungseinrichtungen bestimmen also selber inwiefern das Peer Review standardisiert ablaufen soll, über welche Kompetenzen die Peers verfügen und wie resp. ob die Evaluationsergebnisse umgesetzt werden. Hauptsächlich engagieren Bildungseinrichtungen, die sich für ein Peer Review von Typ 1 entscheiden, „KollegInnen aus den Partnereinrichtungen“ (Gutknecht-Gmeiner, 2008, S. 240). Diese Form des Peer Reviews eignet sich gemäss Gutknecht-Gmeiner daher besonders für die Zusammenarbeit von „Bildungseinrichtungen in Netzwerken“ (Gutknecht-Gmeiner, 2008, S. 240). Neben dem schriftlichen Bericht mit Rückmeldungen zur weiteren Entwicklung liegt der Gewinn auch in zukünftigen Diskussionen und Beratungen innerhalb des Netzwerkes.

Typ 2: Das verpflichtende, kontrollorientierte, summative Peer Review

Staatliche Behörden steuern das Peer Review vom Typ 2 und machen „umfangreiche Vorgaben zu Ablauf, beteiligten Personen und Berichtslegung“ (Gutknecht-Gmeiner, 2008, S. 241). Die zu evaluierende Bildungseinrichtung hat weder Einfluss auf die Wahl der Peers, noch auf die zu evaluierenden Qualitätsbereiche oder die Bewertungskriterien. Zudem sind „Teile des Evaluationsteams (...) mit Personen besetzt, die hauptberuflich für die staatliche Aufsichtsbehörde arbeiten“ (Gutknecht-Gmeiner, 2008, S. 241). Damit die Bildungseinrichtung die Massnahmen zur Qualitätsverbesserung auch tatsächlich angehen, werden meist Instrumente aus dem New Public Management eingesetzt. Diese Form des Peer Reviews entstammt aus der Tradition staatlicher Schulinspektionen (Gutknecht-Gmeiner, 2008, S. 292), wird in diesem Sinne weiterhin für staatliche Inspektionszwecke eingesetzt und steht – obwohl es auch auf Qualitätsverbesserung ausgerichtet ist – „stark unter dem Vorzeichen der Fehler- und Defizitbereinigung“ (Gutknecht-Gmeiner, 2008, S. 242). Gleichwohl können unter bestimmten Vorzeichen auch „Anreize für den Aufbau von Best Practice gegeben werden“ (Gutknecht-Gmeiner, 2008, S. 242).

Typ 3: Das verpflichtende, entwicklungsorientierte, formative Peer Review

Das Peer Review von Typ 3 stellt eine Zwischenform zwischen Peer Review nach Typ 1 (freiwillig, selbstbestimmt) und Typ 2 (verpflichtend, kontrollorientiert) dar. Folgende Aspekte sind Typ 1 zuzuordnen (Gutknecht-Gmeiner, 2008, S. 241):

- Primäre Funktion ist die Entwicklungsorientierung.
- Die Bildungseinrichtungen entscheiden selbst über die Ausgestaltung des Verfahrens, die Auswahl der Peers und darüber ob sie Kooperationen mit anderen Bildungseinrichtungen eingehen wollen.

Folgende Aspekte beziehen sich jedoch auf Typ 2:

- Verpflichtend, das Peer Review „dient der Erfüllung rechtlicher Verpflichtungen“
- Es bestehen staatliche Vorgaben hinsichtlich „Anforderungen des Inspektorats im Sinne eines effizienten Einsatzes von Ressourcen von Bildungseinrichtungen“ (Gutknecht-Gmeiner, 2008, S. 241).

4.4.3 Funktion und Verortung

Die vorgängigen Ausführungen verdeutlichen, dass bei Diskussionen zum Peer Review als Evaluationsverfahren zunächst zu präzisieren ist, welche Vorstellungen zum Peer Review der Diskussion zugrunde liegen. Gutknecht-Greimer (2008) unterzieht den in der Praxis der beruflichen Erstausbildung vorkommenden Peer Review einer weiteren Prüfung und kommt zum Schluss, dass weder Typ 1 noch Typ 2 als Peer Review gelten können, obwohl sie als solche deklariert sind (Gutknecht-Gmeiner, 2008, S. 239).

- Typ 1 entspricht eher einer „Art Selbstevaluierung“ weil Peers v.a. „zur Unterstützung bei einer Selbstevaluierung, wie es in manchen Projekten aus dem Schulbereich, in denen mit ‚kritischen FreundInnen‘ gearbeitet wird, praktiziert wird“ (Gutknecht-Gmeiner, 2008, S. 293).
- Bei Typ 2 liegt die Kritik darin, dass zwar Peers am Evaluationsverfahren beteiligt sind, aber ein zentrales Kennzeichen von Peer Review nicht gegeben ist, nämlich die „typisch symmetrische Interaktion zwischen EvaluatorInnen und Evaluierten“ (Gutknecht-Gmeiner, 2008, S. 292).

Demnach handelt es sich gemäss Gutknecht-Gmeiner (2008) lediglich bei Typ 3 um ein Peer Review im eigentlichen Sinne. Gemäss den von Widmer und de Rocchi (2012) beschriebenen Dimensionen der Funktion und der Verortung des Peer Reviews (Typ 3) ist folgendes festzuhalten:

Beim Peer Review des Typ 3 handelt es sich um ein verpflichtendes aber entwicklungsorientiertes, formatives Peer Review, welches der Bildungseinrichtung Hinweise zur Weiterentwicklung geben soll. Zudem kann der Bericht „auch als Grundlage für summative Evaluierung im Rahmen staatlicher Qualitätskontrolle dienen“ (Gutknecht-Gmeiner, 2008, S. 332). Allerdings bestimmt die Bildungseinrichtung selber wie das Verfahren ausgestaltet sein soll und auch darüber, wer als Peer angefragt wird sowie und ob die Schule Kooperationen mit anderen Bildungseinrichtungen eingehen will oder nicht. Dem Peer Review kommt ebenfalls die Funktion der „Wissenserweiterung“ zu.

4.4.4 Verhältnis Evaluandum – Evaluation

Gemäss Widmer und de Rocchi (2012) interessiert bei dieser Dimension die „Distanz zwischen dem Evaluationsgegenstand und der Evaluation“ (Widmer & de Rocchi, 2012, S. 33).

Kennzeichnend für das Peer Review ist die Vergleichbarkeit oder Ähnlichkeit von Evaluierten und Evaluatoren, die folglich die „fachliche Perspektive des Systems übernehmen (bzw. mitbringen), und insofern ‚selbstbezüglich‘ sind“ (Gutknecht-Gmeiner, 2008, S. 45). Demnach haben Peer Reviews eher „den Charakter einer ExpertInnenberatung im Dialog zwischen Evaluierenden und Evaluierten“ (Liebald, 1996, S. 243, zit. n. Gutknecht-Gmeiner, 2008, S. 42). Das Verhältnis zwischen Evaluandum und Evaluation kann daher als eher wenig distanziert angenommen werden. Kennzeichnend ist eher ein partizipatives resp. kooperatives Verhältnis.

Praxisbeispiel: Peer Review an den beruflichen Schulen im Stadtstaat Bremen¹⁰¹¹

Mit dem Projekt „Weiterentwicklung beruflicher Schulen zu Regionalen Berufsbildungszentren (ReBiz)“ hat der Stadtstaat Bremen unter der Federführung der Senatorin für Bildung und Wissenschaft begonnen, den Schulen grösseren Freiräume einzuräumen und den Schulleitern entsprechende Rechte in personeller und finanzieller Hinsicht zu übertragen. Ziel war die Stärkung der Eigenverantwortung der Schulen, was den Aufbau eines Qualitätsmanagementsystems bedingte. Als Voraussetzung wird das Vorhandensein eines internen Qualitätsmanagements genannt, welches „Prozesse transparent macht und mit einer Rechenschaftslegung gegenüber der Schulaufsicht verbunden ist“. Bremen hat sich dabei am Modell „Qualität durch Evaluation und Entwicklung“ (Q2E) orientiert und als zusätzliches Element im Rahmen des Qualitätsmanagements das Peer Review vorgesehen, welches sich von einer externen Schulevaluation namentlich dadurch unterscheidet, „dass nicht das Q-Managementsystem Gegenstand der Evaluation ist, sondern ein selbst gewählter Fokus der besuchten Schule. Eine Metaevaluation, wie sie die Externe Evaluation durch Q2E-Experten darstellt, kann dagegen durch Peers nicht geleistet werden“.

Im Rahmen des Projekts sind unter Federführung der Senatorin für Bildung und Wissenschaft zahlreiche Hilfsmittel wie z.B. Checklisten zur Durchführung einer Peer-Review entstanden, die neben Beschreibungen ebenfalls Empfehlungen zur Durchführung einer Peer Review enthalten. Genannt wird beispielsweise der im Vergleich zur externen Schulevaluation geringere Umfang. Ebenso enthalten sind Empfehlungen zur Peer Konstellation: zu achten ist beispielsweise „auf eine gewisse Nähe bzw. Strukturähnlichkeit der zu besuchenden Schule und der Schule, die die Peers entsendet (...), da den Peers somit die Strukturen und Abläufe der Schule vertraut sind und sie sich nicht vollständig neu in die zu besuchende Schule einarbeiten müssen (z.B. Schulzentrum besucht Schulzentrum, nicht: Berufsschule besucht Grundschule)“.

¹⁰ Die Ausführungen basieren auf den auf der Projektseite des Stadtstaates Bremen abrufbaren Informationen: URL: <http://www.bildung.bremen.de/sixcms/detail.php?gsid=bremen117.c.15886.de>, 17.11.2013.

¹¹ Die Zitate sind dem Leitfaden Peer Review entnommen. URL:

<http://www.bildung.bremen.de/sixcms/media.php/13/2%20-%20KA%20-%202%20Peer-Review.pdf>

5 Vergleich der Evaluationsverfahren

Kapitel 4 beschreibt die beiden Verfahren externe Schulevaluation und Peer Review. Worin sie sich unterscheiden und worin ihre Gemeinsamkeiten liegen, wird in einem ersten Schritt thematisiert. In einem zweiten Schritt wird der Versuch unternommen, die Aussagen der Schulakteure, wonach Peer Reviews günstiger und weniger aufwändig seien resp. die Aussage, wonach die externe Schulevaluation einen geringen Nutzen für die Unterrichts- und Schulentwicklung habe, zu beantworten.

5.1 Vergleich anhand der Ausprägungen der beiden Evaluationsverfahren

Da Evaluation „je nach Auftrag und Vorgehensweise – ganz unterschiedliche Ausprägungen annehmen [kann]“ (Widmer & de Rocchi, 2012, S. 25) sind die folgenden Ausführungen zum Vergleich der beiden Evaluationsverfahren gemäss den von Widmer und de Rocchi (2012) unterschiedenen Dimensionen Gegenstand und Funktion, Verortung sowie Verhältnis Evaluandum – Evaluation strukturiert.

5.1.1 Gegenstand und Funktion der beiden Evaluationsverfahren

Im Kanton Aargau ist die externe Schulevaluation eines von insgesamt vier Elementen des verbindlichen Qualitätsmanagements auf der Sekundarstufe II und in den Leistungsvereinbarungen, die das Bildungsdepartement mit der Schule abschliesst, verankert. Die externe Schulevaluation untersucht zwei Bereiche: einerseits bewertet sie die Funktionalität des Qualitätsmanagements (Metaevaluation) und andererseits gibt sie Rückmeldung zu einem Aspekt aus dem Bereich Lehren und Lernen (Primärevaluation).

In der Praxis existieren verschiedene Ausprägungen von Peer Review: Gutknecht-Gmeiner (2008) unterscheidet drei Typen, wobei lediglich Typ 3 als eigentliches Peer Review gelten kann. Die beiden anderen identifizierten Typen, werden in der Praxis zwar als Peer Review deklariert, entsprechen aber entweder eher einer Selbstevaluation oder sind einer Inspektion durch staatliche Behörden ähnlich. Die Beantwortung der Frage nach der Funktion des Peer Reviews erfolgt daher vor dem Hintergrund der Ausführungen zu Typ 3. Primäre Funktion des Peer Reviews von Typ 3 ist die Entwicklungsorientierung. Zudem bestimmen die Bildungseinrichtungen die Ausgestaltung des Verfahrens, die Auswahl der Peers und ob sie Kooperationen mit anderen Bildungseinrichtungen eingehen wollen oder nicht. Es ist verpflichtend in dem Sinne, als dass dieser Typ auch der Erfüllung rechtlicher Verpflichtungen dienen kann.

Die von Widmer und de Rocchi aufgeführte Funktion der Wissenserweiterung gilt für beide Verfahren, nämlich insofern als dass „mittels Evaluationen (...) Prozesse besser verstanden und erklärt werden können“ (Widmer & de Rocchi, 2012, S. 25).

Vor dem Hintergrund dieser Ausführungen ist abschliessend festzuhalten, dass sich externe Schulevaluation und Peer Review hinsichtlich Funktion der Evaluation unterscheiden. Währenddem das Peer Review formativ angelegt ist, ist die Metaevaluation der externen Schulevaluation eher bilanzierend (d.h. summativ) angelegt und übernimmt daher auch eine legitimierende Funktion im Rahmen der Rechenschaftslegung. Zudem nimmt das Bildungsdepartement im Auftrag der Regierung dessen rechtlich verankerte Pflicht zur Qualitätssicherung wahr. Der Evaluationsbericht resp. der Massnahmenplan wird zudem durch die Bildungsverwaltung – gemäss der Principal Agent Theorie – verwendet um Verbindlichkeit seitens des Agenten gegenüber dem Prinzipal sicherzustellen resp. das Informationsdefizit zu verringern. In dem der Evaluationsbericht sowie der durch die Schule erarbeitete Massnahmenplan in einem Dialog zwischen Bildungsverwaltung thematisiert wird, bildet er auch eine Basis, um über die Schule als Ganzes resp. deren Weiterentwicklung auf einer Metaebene zu diskutieren (vgl. Kapitel 3.2).

Doch die Metaevaluation soll auch den Schulen Rückmeldungen geben, die sie für ihre weitere Entwicklung nutzen können. In diesem Sinne hat sie auch eine entwicklungsorientierte Ausrichtung. Hingegen ist die Primärevaluation als zweites Element der externen Schulevaluation klar entwicklungsorientiert. Allerdings nimmt hier das Bildungsdepartement mit der Vorgabe, wonach die Schule ein Thema aus der Liste des IFES zu wählen hat, eine indirekte Steuerung im Vorfeld wahr, weil nicht beliebige Themen gewählt werden können (z.B. Angebot der Mensa) sondern spezifisch Themen aus dem Bereich Lehren und Lernen (z.B. adäquater Einsatz verschiedener Methoden im Unterricht).

Abschliessend festzuhalten ist demnach, dass das Peer Review aufgrund seines formativen Charakters nicht die Rechenschaftslegung, wie sie heute durch die externe Schulevaluation möglich ist, ersetzen kann. Die Ergebnisse des Peer Review können jedoch durch die externe Schulevaluation berücksichtigt werden.

5.1.2 Verortung der beiden Evaluationsverfahren

Das Bildungsdepartement als verantwortliche Behörde beauftragt das IFES als externe Fachstelle mit der operativen Umsetzung der externen Schulevaluation im Sekundarstufe II Bereich. Im Rahmen seiner Mitgliedschaft in der Konferenz der Kantone resp. im Aufsichtsrat des IFES, hat der Kanton Aargau zudem Mitsprache in der strategischen Ausrichtung des IFES. Das Bildungsdepartement steuert auf strategischer Ebene den Prozess, mit der operativen Durchführung vor Ort ist ein externer Partner, das IFES, beauftragt. Genutzt werden die Ergebnisse der Metaevaluation zur Rechenschaftslegung, doch auch die Schule vor Ort soll die Ergebnisse für die Schulentwicklung nutzen können.

Bevor das Peer Review gemäss der Definition von Widmer und de Rocchi (2012) beschrieben werden kann, ist zunächst zu klären, welcher Typ Peer Review der Diskussion zugrunde liegt. Handelt es sich um ein Peer Review Typ 1, so ist sowohl der Ort der Steuerung, als auch der Ort der Durchführung sowie der Ort der Nutzung innerhalb der Bildungseinrichtung

angesiedelt. Allerdings handelt es sich bei Typ 1 gemäss Analyse von Gutknecht-Gmeiner (2008) eher um eine „Art Selbstevaluierung“. Da es sich auch beim Peer Review von Typ 2 nicht um ein Peer Review im engeren Sinne handelt sondern um eine „Art Inspektion“, erfolgt die Verortung anhand Peer Review von Typ 3. Hierbei handelt es sich um ein Modell in welchem sowohl der Behörde als auch der Bildungseinrichtung steuernde Funktionen zukommen und daher auch nicht vergleichbar ist mit der externen Schulevaluation.

5.1.3 Verhältnis Evaluandum – Evaluation

Aufgrund des ähnlichen Hintergrunds und Wertesystems der evaluierenden Peers und der Evaluierten ist davon auszugehen, dass es sich nicht um ein sehr distanzierendes Verhältnis handelt. In dieser Nähe liegt auch gerade eine Chance des Peer Reviews, nämlich die Möglichkeit einer unterstützenden Beratung durch die Evaluierenden (Liebald, 1996, S. 243, zit. n. Gutknecht-Gmeiner, 2008, S. 42), die mit einer hohen Akzeptanz auf Seiten der Evaluierten einhergehen kann.

Das IFES verlangt von ihren Evaluationsfachpersonen explizit, dass sie sich ihrer Rolle als Evaluationsfachpersonen bewusst sind. Das Verhältnis Evaluation – Evaluandum ist im Fall der externen Schulevaluation daher wohl ein distanzierteres als im Fall des Peer Reviews.

5.2 Überlegungen zu den Aussagen der Schulakteure

Die Forderung nach dem Ersatz der externen Schulevaluation durch ein Peer Review wird mit drei Aussagen untermauert, erstens mit der Kostenreduktion („das Peer Review ist günstiger“), zweitens mit dem Abbau des Aufwandes für die Schulen („das Peer Review ist weniger aufwändig als die Externe Schulevaluation“) und drittens damit, dass der Nutzen der externen Schulevaluation für die Unterrichts- und Schulentwicklung gering sei („die externe Schulevaluation hat für die Unterrichts- und Schulentwicklung nur einen geringen Nutzen“). Überlegungen zu diesen Aussagen sind im Folgenden aufgeführt.

5.2.1 „Das Peer Review ist günstiger und weniger aufwändig“

Die Analysen zahlreicher Fallbeispiele von Peer Reviews in den Einrichtungen der beruflichen Erstausbildung in Deutschland und Österreich von Gutknecht-Gmeiner (2008) entkräften – zumindest teilweise – die von den Schulakteuren ins Feld geführten Aussagen, wonach der Ersatz der externen Schulevaluation durch Peer Reviews die Kosten und den administrativen Aufwand für die Schulen reduzieren würde.

Insbesondere wenn ein Peer Review gemäss Typ 3 durchgeführt werden soll, ist der Aufwand sowohl für die zu evaluierende Schule als auch für die evaluierenden Peers nicht zu unterschätzen und zwar sowohl im inhaltlichen wie auch im administrativen Bereich. Der Aufwand lässt sich reduzieren, wenn Checklisten und Hilfsmittel vorhanden sind etwa wie im geschilderten Fallbeispiel „Bremen“ (vgl. Kapitel 4.4), die das Peer Review gleichzeitig auch

strukturieren. Falls keine solchen Hilfsmittel bestehen, könnten mit einem Initialaufwand entsprechende Hilfsmittel – z.B. durch eine Fachstelle – konzipiert, bereitgestellt und weiterentwickelt werden.

Liegt der Aussage jedoch eher die Vorstellung eines Peer Reviews zugrunde, in der die Bildungseinrichtungen sowohl Ausgestaltung als auch die Wahl der Peers selber bestimmen sollen, können keinen Aussagen zu Kosten resp. zum Aufwand gemacht werden. Obwohl es sich gemäss der Analyse von Gutknecht-Gmeiner (2008, S. 293) eher um eine „Art Selbstevaluierung“ handelt, eignet sich diese Form besonders für die Zusammenarbeit von „Bildungseinrichtungen in Netzwerken“ (Gutknecht-Gmeiner, 2008, S. 240). Neben dem schriftlichen Bericht mit Rückmeldungen zur weiteren Entwicklung liegt der Gewinn auch in zukünftigen Diskussionen und Beratungen innerhalb des Netzwerkes.

5.2.2 „Die externe Schulevaluation ist für die Unterrichts- und Schulentwicklung wenig nützlich“

Der Nutzen der externen Schulevaluation ist für die einzelne Lehrperson offenbar wenig offensichtlich. Die Gründe dafür können mannigfaltig und grundsätzlicher Natur sein. Er kann darin liegen, dass externen Evaluationen grundsätzlich mit gewissen Vorbehalten begegnet wird (Rolff, 2007, S. 247). Oder darin, dass „der Ruf nach dem Nachweis der Wirksamkeit (...) als Indiz einer Legitimations- und Akzeptanzkrise des Qualitätsmanagements, vor allem in den Kollegien, verstanden werden. Selbst wenn der Nachweis vorliegen würde, würde er vermutlich eine Legitimations- und Akzeptanzkrise nicht beseitigen“ (Wilbers, 2013, S. 1).

Der Beschluss, ein schulinternes Qualitätsmanagement nach kantonalen Rahmenvorgaben aufzubauen – wohl wissend, dass den Schulen die Schulqualität seit jeher ein zentrales Anliegen ist – ist erst knapp 15 Jahre her. Rolff gibt zu bedenken, dass mit einem „langwierigen, d.h. mehrjährigen Gewöhnungsprozess (...) [zu rechnen ist], bis Evaluation Bestandteil der Arbeitskultur einer Schule wird“ (Rolff, 2007, 247).

Zentral ist, dass Evaluation – und zwar jeglicher Art und nicht nur im Schulbereich – als Hilfsmittel für Weiterentwicklungen betrachtet wird und nicht als notwendiges Übel „als bloss defensive Routine bzw. als Fassadenevaluation“ (Rolff, 2007, S 247) durchgeführt wird. Der Fremdevaluation kommt die wichtige Aufgabe zu, die Aussensicht in die Schule zu bringen. „Externe Evaluation ist also notwendig als Spiegel, Korrektiv und Stimulanz und somit auch Grundlage für schulübergreifende Qualitätssicherung“ (Rolff, 2007, S. 62). Die Frage, die zu beantworten ist, ist daher die folgende: „Wie schaffen wir es, dass die ganz normale Lehrkraft (wer immer das ist) QM als sinnvolles Werkzeug nutzt? Hier rücken eine Reihe schulinterner und –externer Bedingungen ins Licht“ (Wilbers, 2013, S. 1).

6 Schlussfolgerungen

Wie in Kapitel 2 und 3 geschildert, sind die Schulen der Sekundarstufe II zu zentralen Akteuren in der Qualitätssicherung und –entwicklung geworden. Dies aufgrund der Verschiebung von Kompetenzen und Verantwortungen im operativen Bereich von der Bildungsverwaltung in die Einzelschule.

Die externe Schulevaluation als ein Element des Qualitätsmanagements soll die operativ verantwortliche Schulleitung bei der Führung und Weiterentwicklung der Schule als Ganzes unterstützen. Aber auch die Bildungsverwaltung als Auftraggeberin muss die Daten aus der externen Schulevaluation nutzen. Das Potential der Berichte liegt nicht alleine darin, Loyalität zwischen Agent und Prinzipal herzustellen oder die Informationsasymmetrie zu reduzieren. Vielmehr kommt gerade dem Dialog zur Besprechung der Evaluationsberichte und dem durch die Schule formulierten Massnahmenplan eine zentrale Führungsfunktion zu. Verstauben die Evaluationsberichte in einem Aktenschrank, kann die externe Schulevaluation keine Wirkung entfalten – dies gilt jedoch gleichermassen für alle Evaluations. Werden Evaluationen lediglich in Auftrag gegeben, weil sie vorgesehen sind, ist die Frage nach den Kosten und dem Aufwand, den sie verursachen, verständlich.

Es stellt sich demnach nicht die Frage, ob das Peer Review eine valable Alternative zu der externen Schulevaluation ist, sondern vielmehr wie diese beiden Verfahren idealerweise kombiniert werden können. Peer Reviews könnten zu einer Erhöhung der Akzeptanz gegenüber dem Qualitätsmanagement resp. der externen Schulevaluation beitragen, weil sie selber Teile des zu evaluierenden Systems sind und eine ähnliche Sprache sprechen.

Vor dem Hintergrund dieser Überlegungen ergeben sich verschiedene Handlungsfelder, deren nähere Betrachtung im Anschluss an die vorliegende Zertifikatsarbeit wertvoll erscheinen.

— Fragen und Rahmenbedingungen für die Zusammenarbeit in Peer-Review-Netzwerk
Könnte das Peer Review Typ 1, gemäss Gutknecht-Gmeiner (2008) der Typ „Selbstevaluierung“ gemeinsam in einem Netzwerk verfolgt werden? Wie könnte das Potential des umfangreichen Wissens in den Schulen anderen Schulen zugänglich gemacht werden? Welche Rahmenbedingungen müssten gegeben sein? Welche Fragen und Rahmenbedingungen müssten geklärt werden, wenn z.B. ein „Netzwerk Peer Review“ initiiert werden sollte – und welche Akteure sind daran beteiligt?

— Das Peer Review als weiteres Element des Qualitätsmanagements

Es stellt sich die Frage, ob sich verschiedene Kantone gemeinsam der Frage des Peer Reviews annehmen könnten. Und zwar im Sinne einer Fortsetzung der Arbeiten, die die NW EDK vor gut 20 Jahren initiiert hat und deren Ergebnisse heute wichtige Elemente in der Sicherung der Schulqualität darstellen und die Schulentwicklung vor Ort unterstützen: nämlich erstens das Modell Q2E, an dem sich viele Schulen orientieren und oft sogar eine Zertifizierung durch

Q2E anstreben. Und zweitens das Institut für externe Schulevaluation (IFES), welches im Auftrag zahlreicher Kantone die externe Schulevaluation nicht nur professionell durchführt sondern gemäss Leistungsauftrag der Konferenz der beteiligten Kantone weitere wichtige Systemaufgaben wahrnimmt, namentlich durch die Qualifizierung der externen Evaluatorinnen und Evaluatoren sowie Peers insbesondere aber auch durch die Pflege und Neuentwicklung von Evaluationsinstrumenten resp. -verfahren.

Zu diskutieren ist, ob den Schulen – ähnlich wie in Bremen – Hilfsmittel wie z.B. Checklisten für Peer Reviews zur Verfügung gestellt werden könnten, um das Verfahren zu strukturieren. Inwiefern Peer Reviews z.B. im Sinne einer Selbstevaluierung im Vorfeld einer externen Schulevaluation verbindlich eingeführt werden sollen, kann in diesem ersten Schritt ausser acht gelassen werden.

— Das interne Qualitätsmanagement und die externe Schulevaluation als Hilfsmittel

Die Aussage wonach die externe Schulevaluation keinen Nutzen für die Schul- und Unterrichtsentwicklung erbringe, muss alarmieren. Sie kann darauf hinweisen, dass das interne Qualitätsmanagement als paralleler Prozess innerhalb der Schule betrieben wird – ohne Konnex zum eigentlichen Schulbetrieb. Sollte dies der Fall sein, ist es wenig verwunderlich, wenn auch der externen Schulevaluation einen geringen Nutzen attestiert wird. Externe Schulevaluation als „Fassadenevaluation“ nützt nichts, ist teuer und aufwändig. Die Gründe, weswegen das so ist, sind sicher mannigfaltig. Für die weitere Diskussion müssen daher sowohl schulinterne aber auch schulexterne Bedingungen näher betrachtet werden.

Literaturverzeichnis

- Benz, A. (2006). Eigendynamik von Governance in der Verwaltung. In J. Bogumil (Hrsg.), *Politik und Verwaltung* (29-49). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Bodor-Hurni, R. & Ritz, A. (2006). Wirkungsorientiert Führungsstrukturen zur Umsetzung von New Public Management. In N. Thom, A. Ritz & P. Steiner (Hrsg.), *Chancen und Gefahren des Public Managements im Bildungswesen* (2. Aufl., S. 291-316). Bern: Haupt.
- Bucher, B., Landwehr, N. & Steiner, P. (2001): *Interkantonales Kompetenzzentrum für externe Schulevaluation auf der Sekundarstufe 2. Grobkonzept für ein Vorprojekt*. Aarau: NW EDK.
- Capaul, R. & Seitz, H. (2011). *Schulführung und Schulentwicklung: Theoretische Grundlagen und Empfehlungen für die Praxis* (3. Auflage). Bern: Haupt.
- GAF. *Gesetz über die wirkungsorientierte Steuerung von Aufgaben und Finanzen vom 11. Januar 2005*. SAR 612.100
- GAL. *Gesetz über die Anstellung der Lehrpersonen vom 17. Dezember 2002*. SAR 411.200.
- GBW. *Gesetz über die Berufs- und Weiterbildung vom 06. März 2007*, SAR 422.200.
- Gutknecht-Gmeiner, M. (2008). *Externe Evaluierung durch Peer Review: Qualitätssicherung und -entwicklung in der beruflichen Erstausbildung*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Heinrich, M. (2007). *Governance in der Schulentwicklung: von der Autonomie zur evaluationsbasierten Steuerung*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- IDAG. *Gesetz über die Information der Öffentlichkeit, den Datenschutz und das Archivwesen vom 24.10.2006*. SAR 150.700.
- IFES (2013). *Rolle, Aufgaben und Nutzung der externen Schulevaluation auf der Sekundarstufe II (Entwurf)*. Im Druck.
- IFES-Konferenz (2012): *Leistungsauftrag 2012-2015 für das Institut für Externe Schulevaluation auf der Sekundarstufe II (IFES)*. URL: <http://www.ifes.ch/documents/LeistungsauftragIFES120327.pdf> (17.11.2013)
- Kaufmann et al. (2009). *Evaluation der Wirkungsorientierten Verwaltungsführung (WOV)*. *Schlussbericht zuhanden des Kantons Aargau, Büro des Grossen Rats*. URL: https://www.ag.ch/media/kanton_aargau/sk/dokumente_7/ueber_uns_5/dossiers_2/wov/Evaluation_der_Wirkungsorientierten_Verwaltungsfuehrung_WOV.pdf, 30.9.2013.
- Kussau, J. & Brüsselmeister T. (2007). Educational Governance: zur Analyse der Handlungskoordination im Mehrebenensystem der Schule. In H. Altrichter, T. Brüsselmeister & J. Wissinger (Hrsg.). *Educational Governance. Handlungskoordination und Steuerung im Bildungssystem* (S. 15-54). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Mayntz, R. (2006). Governance Theory als fortentwickelte Steuerungstheorie? In G. Folke Schuppert (Hrsg.), *Governance Forschung. Vergewisserung über Stand und Entwicklungslinien* (2. Aufl., S. 20). Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- NW EDK (Hrsg.) (ohne Datum). *Projekt Qualitätsentwicklung auf der Sekundarstufe II. Stand der Arbeiten Projektphase 1996–1999*. Aarau: NW EDK.
- Ritz, A. (2003). *Evaluation von New Public Management*. Bern: Haupt.
- Rolff, H. G. (2007). *Studien zu einer Theorie der Schulentwicklung*. Weinheim: Beltz Verlag.

- Schedler, K. & Proeller, I. (2009). *New Public Management* (4. Auflage). Bern: Haupt.
- Schulgesetz vom 17.03.1981, SAR 401.100.
- Steiner, P. & Landwehr, N. (2003). *Das Q2E Modell. Schritte zur Schulqualität*. Bern: hep.
- Ullmann, M. (2012). *Schule verändern. Offenheit als Herausforderung in der Governance von Bildungsinnovationen*. Wiesbaden: Springer VS.
- Widmer, T. & De Rocchi, T. (2012): *Kompaktwissen Evaluation: Grundlagen, Ansätze und Anwendungen*. Zürich: Rüegger.
- Wilbers, K. (2013). *Wie wirksam ist das Qualitätsmanagement wirklich?* Referat gehalten im Rahmen der Fachtagung zu den Wirkungen des schulinternen Qualitätsmanagements. Basel, 7. November 2013.

Beschlüsse des Aargauischen Regierungsrats

- Regierungsratsbeschluss (8. Dezember 1999): *Qualitätssicherung an den Aargauer Berufsschulen; Projekt zur Einrichtung eines Qualitätsmanagements an den Berufsschulen und Erarbeitung der kantonalen Vorgaben für ein neues Qualitätssicherungssystem*. RRB 1999-002379.
- Regierungsratsbeschluss (20. Oktober 2001): *Qualitätssicherung an den Aargauer Mittelschulen; Projekt zur Einrichtung eines Qualitätsmanagements an den kantonalen Mittelschulen und zur Erarbeitung der kantonalen Vorgaben für ein neues Qualitätssicherungssystem*. RRB 2001-0017211.
- Regierungsratsbeschluss (24. Mai 2006): *Qualitätsentwicklung und -sicherung an den Bildungsinstitutionen des Aufgaben-bereichs Berufsbildung und Mittelschule; Etablierung eines Qualitätssystems mit vier Eckpfeilern; Externe Schulevaluation*. RRB 2006-000714.

Selbständigkeitserklärung

„Ich erkläre hiermit, dass ich diese Arbeit selbstständig verfasst und keine anderen als die angegebenen Hilfsmittel benutzt habe. Alle Stellen, die wörtlich oder sinngemäss aus Quellen entnommen wurden, habe ich als solche kenntlich gemacht. Mir ist bekannt, dass andernfalls der Senat gemäss dem Gesetz über die Universität zum Entzug des auf Grund dieser Arbeit verliehenen Titels berechtigt ist.“

Bern, 30. November 2013

Über die Autorin



Tiina Stämpfli
Länggassstrasse 106
3012 Bern
staempfli@gmx.net

Frau Tiina Stämpfli leitet seit 2006 die Fachstelle Pädagogik Sekundarstufe II, Abteilung Berufsbildung und Mittelschule im Departement Bildung, Kultur und Sport, Kanton Aargau. Zu ihren Aufgaben gehören die Führungsunterstützung und die Umsetzung und Weiterentwicklung des kantonalen Qualitätsmanagements Berufsbildung und Mittelschulen. Im Bildungsraum Nordwestschweiz (Kantone Aargau, Basel-Landschaft, Basel-Stadt und Solothurn) ist Tiina Stämpfli verantwortlich für verschiedene Mittelschulthemen, die sie im Mandat der Leitungskonferenz Mittelschulen (Konferenz der Amtsleitenden) konzipiert, begleitet und koordiniert. Darunter fällt insbesondere das Projekt Begabungs- und Begabtenförderung am Gymnasium, welches sich derzeit in Umsetzung befindet.