



# **Bratislava Memorandum zu Inspektion und Innovation**

**The Standing International Conference of Inspectorates (SICI)**

**Edinburgh – Juli 2013**

**Deutsche Übersetzung vom 18.09.2014**

**Diese Übersetzung orientiert sich eng am englischen Original.  
Dennoch wird empfohlen, bei Verwendung der Übersetzung die englische Originalversion  
daneben zu legen.**



## The Standing International Conference of Inspectorates

### Das Bratislava Memorandum zu Inspektion and Innovation

#### Vorwort

Ich freue mich, Ihnen das Bratislava Memorandum zu Inspektion und Innovation präsentieren zu können. Das Memorandum ist das Ergebnis eines zweijährigen Diskussionsprozesses. Im Juni 2013 wurden die zentralen Aussagen auf einem Workshop in Bratislava zusammengeführt. Im Namen des SICI-Vorstands danke ich dem früheren SICI-Präsidenten Professor Graham Donaldson herzlich, der die wenig beneidenswerte Aufgabe hatte, all unsere Überlegungen zu einem zusammenhängenden und brauchbaren Text zusammenzufügen.

Wie ich bereits auf der SICI-Hauptversammlung im Oktober 2013 in Edinburgh, auf der das Memorandum von allen Mitgliedern verabschiedet wurde, ausgeführt habe, kann dessen Veröffentlichung „das Ende des Anfangs“ sein. Es soll - statt Selbstzweck zu sein - als Plattform dienen, um damit weitere Diskussionen und Aktivitäten anzuregen. Mitglieder können es in der internen Diskussion als Informationsquelle nutzen, gegenüber anderen in ihren jeweiligen individuellen Kontexten als Quelle für Argumente, und SICI kann es als Bezugspunkt im Kontakt zu anderen Behörden und Organisationen dienen. Übersetzungen in Ihre jeweilige Landessprache werden, wo nötig, von SICI unterstützt.

Das Memorandum stellt kein Programm dar, das von den Mitgliedern abgearbeitet werden soll. Es fasst einen langen Diskussionsprozess zusammen, beinhaltet Ideen und bietet mögliche Argumentationslinien. Ob und wie es in den einzelnen Inspektoraten verwendet wird, ist Sache der jeweiligen Mitgliederländer und hängt von deren jeweiligen Bedingungen, ihrer Rolle und Aufgabe im jeweiligen Bildungssystem ab.

SICI hofft, dass das Memorandum den Mitgliedern auf vielfältige Weise dienlich ist, je nach den Gegebenheiten in jedem einzelnen Land. Deswegen geben wir am Ende des Dokuments einige Erklärungen und berichten von zentralen Mitgliederhinweisen aus dem Verabschiedungsprozess auf der General Assembly in Edinburgh, die einige Hinweise darauf geben, wie das Memorandum genutzt werden kann.

Die Verabschiedung des Memorandums bedeutet, dass sowohl ich selbst als auch andere Mitglieder des SICI-Vorstands dessen Verbreitung und Nutzung weiter fördern werden, und zwar auf so viele Arten wie möglich und Sie als Mitglied fragen werden, wie Sie es nutzen.

Wulf Homeier  
SICI President



## Standing International Conference of Inspectorates

# Memorandum zu Inspektion und Innovation

### Einleitung

Die Organisation „Standing International Conference of Inspectorates“ (SICI) wurde 1995 gegründet und repräsentiert 32<sup>1</sup> Einrichtungen zur Externen Evaluation von Schulen und Bildungseinrichtungen sowie Evaluationsinstitutionen aus ganz Europa. SICI unterstützt seine Mitglieder durch Konferenzen, Workshops und Projekte und bietet ein Diskussionsforum für Bildungspolitik mit besonderem Fokus auf Inspektion und Evaluation.

Weltweit spielt die Notwendigkeit der Weiterentwicklung und Innovation in den Bildungssystemen und der Arbeit von Schulen eine zentrale Rolle in der Bildungspolitik. Daher besteht ein Hauptanliegen der Mitglieder darin, Möglichkeiten für die Weiterentwicklung der Inspektionssysteme aufzuzeigen. Dabei ist Innovation kein Selbstzweck: Dinge anders oder andere Dinge zu tun, ist nicht automatisch von Vorteil. Schulen oder sogar Bildungssysteme führen durchaus innovative Projekte durch – oft auch von wirtschaftlichen Interessen beeinflusst – ohne zuerst die zu erwartenden Vorteile für die Lernenden zu prüfen.

Die Begriffe „Innovation“, „Verbesserung“ und „Veränderung“ werden gelegentlich synonym verwendet. Was mit Innovation jeweils gemeint ist, kann für Politik, Handel und Wirtschaft, Schulen und Lehrkräfte sehr verschiedene Bedeutung haben. Schulen befinden sich immer in einem Anpassungsprozess, weil sie neue Zugänge zum Lernen und Lehren entwickeln müssen, um sich auf die sich verändernden Bedürfnisse ihrer Schülerinnen und Schülereinzustellen. Dabei erzeugen externe Entwicklungen beispielsweise in Gesellschaft und Technologie zunehmend Druck auf die Schulen und verlangen nach radikaleren Veränderungen. Inspektion – in Europa und darüber hinaus – legt den Fokus zunehmend auf die Förderung kontinuierlicher Weiterentwicklung, aber sie kann Schulen und Bildungssystemen auch ganz allgemein dabei helfen, das Bedürfnis nach oder auch die Auswirkungen von fundamentalen Veränderungen zu erkennen.

Diese Überlegungen wurden im Workshop in Bratislava im Juni 2013 gebündelt, und führten zur Entwicklung eines Memorandums, das den Standpunkt von SICI zu diesem zentralen Thema deutlich macht. Das „Bratislava Memorandum“ stellt zehn Thesen zum Thema Inspektion und Innovation auf. Damit soll es einen unmittelbaren Beitrag zur Bildungspolitik und -praxis leisten, da der Ruf nach einer Verbesserung der Bildungsqualität immer mehr an Bedeutung gewinnt. Durch die Einbettung von Inspektion und Bildung in einen größeren Zusammenhang will SICI – neben dem Beitrag zur bildungspolitischen Diskussion – mit dem Memorandum auch die Mitgliedsinspektorate anregen, diese Thesen zu reflektieren und wenn nötig, ihre eigene Praxis entsprechend zu verändern. Ein weiteres Ziel des Memorandums ist für SICI, eine Plattform zur Planung zukünftiger Aktivitäten innerhalb der Organisation bereitzustellen und die Mitglieder bei der Entwicklung und Stärkung ihrer Inspektionssysteme zu unterstützen.

---

<sup>1</sup> Stand April 2014: 32



## Thesen

1. Inspektion ist seit mehr als über zwei Jahrhunderten ein wichtiger Bestandteil der Bildungspraxis. Sie hat in den letzten Jahren deutlich an Bedeutung gewonnen und spielt inzwischen eine zentrale Rolle in den Bildungssystemen vieler europäischer und außereuropäischer Länder.
2. Zweck sowie Art und Weise der Durchführung von Inspektion dienen im Allgemeinen dazu, Qualität zu evaluieren, zu sichern und Rechenschaftslegung zu unterstützen. Die spezifischen Ausprägungen dafür basieren auf der individuellen Kultur und den Traditionen der jeweiligen Länder und leisten meist Beiträge zu einer effektiven Förderung der Bildungspolitik – manchmal als direkter Vollstrecker dieser Politik, meist aber durch die Durchführung von Evaluationsmaßnahmen, um Schulen und Politik Sicherheit in ihren Entscheidungen zu geben und zu helfen, Veränderungen in der Politik selbst zu steuern.
3. Ein grundlegender Bestandteil von Inspektion ist ihr direkter Fokus auf den Lernerfolg und die Notwendigkeit von Unterricht in höchstmöglicher Qualität.
4. Teilweise kristallisieren sich in der Reaktion auf Tendenzen der Bildungspolitik zur Internationalisierung wichtige neue Inspektionstrends heraus. Diese Trends verdeutlichen in besonderem Maß, dass Inspektorate flexibel agieren müssen und sie führen zu einem stärkeren Fokus auf Risiko und proportionaler Inspektion. Daraus resultiert die Tendenz, dass Inspektion stärkere Beiträge hinsichtlich der katalytischen Wirkung und der Ausbildung von Handlungskompetenz (Hilfe zur Selbsthilfe) sowohl auf schulischer als auch auf systemischer Ebene leistet.
5. Inspektion darf den Schulen die Verantwortung für das Erreichen hoher Qualität nicht abnehmen. Für eine nachhaltige Qualitätssteigerung des Lernens der Schülerinnen und Schüler ist eine selbstbestimmte und auf Verbesserungen zielende Selbstevaluation erheblich wirksamer als eine passive Befassung mit extern vorgegebenen Entwicklungsplänen.
6. Da das Bedürfnis nach größerer Flexibilität und Innovationen im Bildungssystem für die Bildungspolitik zentrale Bedeutung gewonnen hat, muss Inspektion eine Balance zwischen ihren traditionellen Rollen und ihrem Beitrag zur Anregung wohlbegründeter Innovation finden. Inspektion muss selbst flexibel und innovativ sein, um den Herausforderungen eines sich verändernden Bildungskontextes gerecht zu werden.
7. Die Art und Weise, wie Inspektion Innovation in der Bildung unterstützen kann, wird von der Politik und der Praxis in den jeweiligen Ländern beschrieben. Dabei wird Inspektion immer nur ein Element in einem komplexen Prozess sein. Ungeachtet solcher Beschränkungen kann der Einfluss von Inspektion sehr weitreichend sein, besonders im Hinblick auf ihr Potenzial, das Denken herauszufordern, die Wirkungen von Maßnahmen zu evaluieren und Verbesserungsprozesse anzuregen.
8. Die Beziehungen zwischen Inspektion und Innovation können komplex sein. Innovationen können nur dann erfolgreich sein, wenn die Lehrkräfte sie sich zu eigen machen. Dadurch, dass Inspektion Unterricht in den Mittelpunkt stellt, wird besonders deutlich, wie wichtig Innovationen für wirksames Lernen sind.
9. Inspektion benötigt ein positives und konstruktives Image. In den Medien wird die Arbeit der Inspektion allerdings oft unausgewogen dargestellt, negative Ergebnisse stehen im Vordergrund und die Inspektion wird in die Rolle eines „Kontrolleurs“ gedrängt. Die potenzielle positive Wirkung von Inspektion wird sich am besten entfalten können, wenn die Inspektorinnen und Inspektoren in hohem Maß professionellgläubwürdig sind und wenn ihre Rolle im Gesamtprozess verstanden wird.
10. Die Regierungen sollten darauf achten, das Potenzial der externen Evaluation, einen äußerst gewinnbringenden Beitrag zur Innovation zu leisten, von vornherein in den Strategien für Verbesserung und Innovation zu verankern.

## Hintergrund

Spätestens seit Beginn des 19. Jahrhunderts ist die Schulinspektion ein wichtiger und etablierter Bestandteil der Bildungssysteme vieler europäischer Länder. Das jeweilige Ziel und der Zweck von Inspektion spiegeln die Traditionen und die Kultur sowie den sich mit der Zeit verändernden Bildungskontext eines jeden Landes wider. Für manche Inspektorate ist das Hauptziel, die Einhaltung rechtlicher und schulpolitischer Vorgaben in Schulen zu sichern, während andere Inspektorate stärker auf die Verbesserung schulischer Arbeit und auf die Kompetenzentwicklung in Schulen ausgerichtet sind. Der Schwerpunkt des Inspektionsprozesses variiert ebenfalls. Manchmal stehen die Lehrkräfte als Individuen im Fokus, während andere Inspektorate die Schule als System und ihre Effektivität insgesamt in den Mittelpunkt der Evaluation stellen. In den letzten Jahren war insgesamt eine intensivere Inspektionstätigkeit zu beobachten und die Rolle, die Inspektion für eine Verbesserung der Bildungsqualität und der Leistungsstandards spielen kann und soll, wurde neu bewertet. Dies ist zum Teil eine Reaktion auf internationale Vergleichsstudien wie der OECD-Studie PISA (OECD: Organisation for Economic Cooperation and Development/PISA: Programme for International Student Assessment).

Diese Entwicklungen von Inspektion sollten im Kontext der sich stark verändernden Prozesse in Wirtschaft, Gesellschaft und weltweiten Beziehungen betrachtet werden, die auch durch technologische Innovationen von beispiellosem Ausmaß vorangetrieben werden. Die OECD-Publikation „Trends Shaping Education 2013“<sup>2</sup> analysiert die Kräfte, die Gesellschaft und Wirtschaft des 21. Jahrhunderts formen und die darüber hinaus signifikante und anhaltende Herausforderungen für die Bildung an Schulen mit sich bringen. Der technische Fortschritt verändert das Wesen sowohl von Arbeit als auch von Freizeit fundamental und trägt weiter zu den sozialen Veränderungen bei, die bereits von Migration und demographischem Wandel beeinflusst werden. Die Kompetenzen, die von den Erwerbstätigen des 21. Jahrhunderts benötigt und erwartet werden, verändern sich und erfordern immer häufiger einen kreativen Umgang mit Technologie. Bildung kann sich nicht nur von diesen Entwicklungen nicht abkoppeln, ganz im Gegenteil muss Bildung zentrale Antworten auf diesen herausfordernden Kontext bereitstellen. Die Lehrkräfte des 21. Jahrhunderts müssen künftigen Generationen das nötige Rüstzeug mitgeben, um in einer sich schnell, beständig und grundlegend verändernden Umwelt erfolgreich zu bestehen. Daneben müssen sie sich potenziell weitreichenden Auswirkungen in Bezug auf das Lehren und Lernen stellen.

Gleichzeitig steigt weltweit die Einsicht, dass eine gute Schulbildung für das individuelle und gemeinschaftliche Wohl, den sozialen Zusammenhalt und wirtschaftlichen Erfolg sehr große Bedeutung hat. Bildungspolitik ist in den Blick gerückt und viele Regierungen fördern Innovationen in diesem Bereich, um im Wettbewerb bestehen zu können und die Bevölkerung mit dem auszustatten, was sie benötigt, um den Herausforderungen des 21. Jahrhunderts begegnen zu können.

---

<sup>2</sup> Trends Shaping Education OECD 2013

## Einflussfaktoren

„Länder überall auf der Welt ...durchlaufen rapide wirtschaftliche und gesellschaftliche Veränderungen. Überall wird Bildung als der Hauptweg angesehen, um Individuen und ebenso Nationen zu befähigen, mit diesen Veränderungen umzugehen.“ Dieses Zitat des „English National Committee on Creative and Cultural Education“<sup>3</sup> unter dem Vorsitz von Sir Ken Robinson betont ausdrücklich, dass Bildung untrennbar mit den Veränderungen in Wirtschaft und Gesellschaft verbunden ist.

Die Art und das Ausmaß dieser Veränderungen wurden in der OECD-Publikation „Trends Shaping Education 2013“ sehr klar dargestellt. Die Studie nennt fünf Bereiche, in denen umfangreiche soziale, ökonomische und technologische Veränderungen einen direkten Einfluss auf die Bildung haben: Globalisierung, der Bereich der technologischen Entwicklungen, der Bereich von Arbeit und Fachkompetenzen, die gesellschaftlichen Bedingungen und die Familie.

Die Globalisierung führt zu neuen und steigenden Erwartungen an die Bildungspolitik und an die Schulen. Umfassendere, engere und schnellere Verbindungen zwischen Ländern und Kontinenten führen sowohl zu stärkeren gegenseitigen Abhängigkeiten als auch zu größerem Wettbewerb. Um unter solchen Bedingungen wettbewerbsfähig zu bleiben, werden andere Kompetenzen und schnellere Reaktion benötigt, weil sich die Anforderungen immer schneller verändern. „Kompetenzen sind zur globalen Währung der Wirtschaft des 21. Jahrhunderts geworden. Ohne ausreichende Investitionen in die Kompetenzentwicklung verbleiben Menschen am Rande der Gesellschaft, verwandelt sich der technologische Fortschritt nicht in ein Wachstum der Produktivität und können Länder in einer zunehmend wissensbasierten globalen Wirtschaft nicht konkurrieren. Durch fallende Transportpreise und aufgehobene Handelsschranken haben Entwicklungsländer mit niedrigeren Lohnkosten einen wesentlichen Teil der Produktion von grundlegenden Gütern übernommen. Dies führt OECD-Länder dazu, ihre Wettbewerbsfähigkeit auf die Produktion von Gütern und ein Dienstleistungsangebot zu richten, die ein hohes Maß an Wissen, Kompetenzen, Kreativität und Innovation erfordern.“<sup>2</sup>

Die Entwicklungen in den Informations- und Kommunikationstechnologien haben einen tiefgreifenden Einfluss auf alle Lebensbereiche im 21. Jahrhundert. Die weltweite Vernetzung kann Menschen sowohl befähigen als auch bedrohen. Soziale Netzwerke verändern das tägliche Leben, verstärkt durch den zunehmenden und allgegenwärtigen Einfluss mobiler Geräte. Solche Entwicklungen stellen die traditionellen Schulmodelle und die Kompetenzen der Lehrkräfte vor die Herausforderung, auf sich rasant verändernde Anforderungen immer schneller reagieren zu müssen. Das wiederum wirft Fragen auf, über welche Kompetenzen Lehrkräfte zukünftig verfügen müssen und welche Zugänge zu Lernmöglichkeiten benötigt werden. Ebenso drängende Fragenergebnisse hinsichtlich der Datensicherheit.

Weltweite Migrationsbewegungen führen zu größerer kultureller und ethischer Vielfalt in den jeweiligen Ländern, was schwierige Fragen im Zusammenhang mit den Bildungsmöglichkeiten aufwirft. Politische und ethische Fragestellungen stellen die Menschen des 21. Jahrhunderts ebenso vor neue Herausforderungen wie die sich verändernden Umweltbedingungen, z. B. durch den Klimawandel oder die Tatsache, dass Umweltverschmutzung nicht an Ländergrenzen Halt macht. Der Druck, der aus wirtschaftlichen Notwendigkeiten und den Anforderungen des Arbeitsmarktes für die Ausbildung entsteht, muss gegen umfassendere soziale und kulturelle Ziele von Bildung abgewogen werden.

---

<sup>3</sup>“All our futures: Creativity, Culture and Education“DfEE, 2000



Das demographische Gleichgewicht vieler Länder verändert sich, da die Menschen länger leben und die Geburtenraten sinken. Alternde Gesellschaften bringen neue Herausforderungen mit sich, etwa eine steigende Notwendigkeiten für Betreuung, besonders in Bezug auf die Gesundheit, sowie sinkende Steuereinnahmen und einen ständigen Wettbewerb der Generationen um Ressourcen. Darüber hinaus bleibt die Bedeutung der sozialen Herkunft für die Erreichung eines Bildungsabschlusses bedeutsam und allgegenwärtig.

Wie die OECD-Publikation klar macht, haben diese Tendenzen, individuelle wie gemeinschaftliche, weitreichende Auswirkungen auf die Bildung, und die Bildung ihrerseits hat Auswirkungen auf die Tendenzen selbst. Dennoch stellte die OECD 2008 fest, dass sich Schulen nicht signifikant verändert haben.

„Viele Schulen der heutigen Zeit sind nicht auf dem neuesten Stand, da sie weiter so arbeiten wie in den ersten Jahrzehnten des 20. Jahrhunderts. Wie können für das Lernen innerhalb und außerhalb der Schule Umgebungen geschaffen werden, die das tiefere Wissen und diejenigen Kompetenzen fördern, die in unserem neuen Jahrhundert so entscheidend sind? In diesem Punkt erfolgreich zu sein, ist nicht nur für eine erfolgreiche Wirtschaft wichtig, sondern auch für eine effektive kulturelle und gesellschaftliche Teilhabe und ein erfüllendes Leben für die Bürger“

### **Politischer Wandel**

Parallel zu den oben genannten Entwicklungen wuchs der Einfluss internationaler Leistungsvergleiche (z. B. PISA, PIRLS, TIMMS) auf die Bildungspolitik signifikant an. Die Ergebnisse dieser Studien haben zu Annahmen hinsichtlich der unterschiedlichen Leistungsfähigkeit der Bildungssysteme und zu neuen politischen Einsichten sowie teilweise sogar zur Kopie von Strategien geführt, da Länder sich an der Praxis der erfolgreichsten Länder orientieren wollten.

Vor diesem Hintergrund weltweit zunehmend stärkerer Einflussfaktoren auf die Bildungspolitik sind Regierungen hinsichtlich der Steuerung ihres jeweiligen Schulsystems wesentlich aktiver geworden. In den letzten 50 Jahren hat es erhebliche Bemühungen gegeben, die Qualität der Bildung zu verbessern und die Leistungen junger Menschen zu steigern. Dabei folgt politisches Handeln nicht mehr in dem Maß der Annahme, höhere Investitionen in die Bildung führten selbstverständlich und automatisch zu positiven Ergebnissen, sondern der Fokus hat sich auf das Bemühen um verbesserten "Outcome" und einer verstärkte Beachtung von Qualität und Bildungsgerechtigkeit verschoben. Sehr viel Arbeit wurde in die Zusammenstellung von „best practice“-Beispielen und das Bemühen investiert, sie in den Systemen zu implementieren. Das Ziel war dabei eine höhere Effektivität der Schulen. Besonders in der letzten Zeit wurden bisher anerkannte Annahmen über die Steuerung und Praxis schulischen Handelns zunehmend in Frage gestellt und der politische Schwerpunkt hat sich vielfach auf radikalere Innovationsversuche verlagert. Denn Innovation gilt als besonders bedeutungsvoll, um die Art der Ausbildung den Erfordernissen der neuen wirtschaftlichen und sozialen Rahmenbedingungen des 21. Jahrhunderts anzupassen.

Drei umfassende und einander überschneidende politische Strategien zeichnen sich ab. Erstens eine klare Forderung nach verbessertem Führungshandeln, das den Fokus auf Effektivität, Planung, Selbstevaluation, Ressourceneffizienz sowie verschiedene Formen der Erfassung von Daten, Prüfung und Kontrolle lenken soll. Zweitens das, was gelegentlich als „New Public Sector Management“ bezeichnet wird. Hierunter wird eine Verschiebung des Fokus vom Input und den schulischen Prozessen auf die zu erzielenden Resultate, größere schulische Vielfalt, Budgetierung, Dezentralisierung von Entscheidungsfindungen und Betonung der Verantwortung gegenüber den Interessengruppen verstanden. Drittens führt größerer Wettbewerb zwischen Schulen zu einer Erstarkung der "Verbraucherstimmen" und expliziter Vermarktung und damit zu einer Nachfragesteuerung. Diese Faktoren lassen Schulen u. U. bereitwilliger auf Forderungen nach Weiterentwicklung eingehen, weil sie zu einer existenziellen Bedrohung der Schulen selbst führen können.

Seit kurzem wächst die Erkenntnis, dass die Qualität von Bildung weniger durch externe Steuerung zu beeinflussen ist, sondern dass, wenn „...die Qualität von Bildung nicht die Qualität ihrer Lehrer übertreffen kann...“ (McKinsey 2007<sup>4</sup>), tiefe und anhaltende Veränderungen im Bereich der Bildung in einem sehr hohen Maß davon abhängen, inwieweit sich die Lehrkräfte selbst in den Veränderungsprozess einbringen und ob sie die notwendigen Kompetenzen haben, um die Veränderungen umzusetzen.“ „Teachers Matter“<sup>5</sup>, ein Report aus dem Jahr 2005 der OECD, führt umfassende Forschungsbelegen an, die nahelegen, dass die Qualität der Lehrkräfte einer der bedeutendsten Faktoren für erfolgreiches Lernen ist. Dies legt die strategische Ausrichtung von Bildungspolitik nahe, die am ehesten zu grundlegenden Veränderungen der Leistungsfähigkeit von Schulen führen kann. Gleichzeitig veröffentlichte die McKinsey Corporation 2007 einen äußerst aufschlussreichen Bericht<sup>6</sup>, der die zentrale Rolle der Qualität der Lehrkräfte in den leistungsstärksten Schulsystemen der Welt betont. Dort wird berichtet, dass der Unterricht einer leistungsstarken Lehrkraft im Vergleich zu dem einer leistungsschwachen über einen Zeitraum von drei Jahren bis zu 53 % Unterschied in den erreichten Ergebnissen der Schülerinnen und Schüler ausmachen kann. Dieser Bericht belegt eindrucksvoll, dass die Qualität eines Bildungssystems die Qualität seiner Lehrkräfte nicht übersteigen kann.

Die OECD hat gemeinsam mit „Education International“ drei internationale Konferenzen über den Lehrerberuf durchgeführt; die letzte fand im April 2013 in Amsterdam statt. Alle diese Konferenzen basieren auf der Annahme, dass der Schlüssel zu qualitativ hochwertiger Bildung in leistungsstarken Lehrkräften liegt. Auch ein Arbeitspaper der Europäischen Kommission<sup>7</sup> beinhaltet in seinen Schlussfolgerungen die folgenden zwei Feststellungen:

„Der Lehrerberuf sieht sich im Moment rapiden Veränderungsanforderungen gegenüber, die ein neues Set von Kompetenzen erfordern.“

„Europas lehrende Berufe haben einen außerordentlichen Einfluss auf die Bildung.“

Die oben genannten Belege und Argumente machen die zentrale Rolle leistungsstarken Lehrens für erfolgreiches Lernen deutlich, und dass nachhaltige und positive Veränderungen das aktive Engagement der Lehrkräfte erfordern. Außerdem wird deutlich, dass fähige und gut ausgebildete Lehrkräfte benötigt werden, die sich während ihrer gesamten Berufstätigkeit beruflich weiterentwickeln, um den Herausforderungen erfolgreich zu begegnen, denen sich Bildung gegenüber sieht.

### **Implikationen für die Inspektion**

Die internationale Bildungspolitik scheint sich immer mehr auf neue Möglichkeiten zu konzentrieren, mit denen man die Unterrichtspraxis direkt beeinflussen kann. Für Regierungen stellte die Inspektion traditionell einen Weg dar, um das Geschehen in Schulen zu beeinflussen oder sogar zu kontrollieren. Inwieweit hat dieser Bedeutungszuwachs von Innovation und Lehrkraft als Schlüsselfigur signifikante Auswirkungen auf die Inspektion selbst?

Der von McKinsey 2010 veröffentlichte Bericht „How the World’s Most Improved Systems Keep Getting Better“<sup>8</sup> („Wie die erfolgreichsten Systeme der Welt immer noch besser werden“) legt nahe, dass

<sup>4</sup> World’s Best Performing Education Systems, McKinsey Corporation 2007

<sup>5</sup> Teachers Matter, OECD 2005

<sup>6</sup> McKinsey Corporation 2007 op cit

<sup>7</sup> Supporting the Teaching Profession for Better Learning Outcomes, EU Commission 2012

<sup>8</sup> How the World’s Most Improved Systems Keep Getting Better, McKinsey Corporation 2009



verschiedene Interventions-Cluster für verschiedene Stadien der Verbesserung angebracht sind. Somit benötigt die Weiterentwicklung von schlecht zu befriedigend, von befriedigend zu gut, von gut zu sehr gut, und von sehr gut zu exzellent jeweils verschiedene Formen der Unterstützung, um den Fortschritt sicherzustellen. Im Bericht spricht man von einer Bewegung vom bloßen Beschreiben von Verbesserung hin zum „Freisetzen von geistiger Größe“. McKinsey glaubt, dass Inspektion auf verschiedene Formen und Absichten zurückgreifen sollte, in Abhängigkeit von bestehenden Charakteristika und Leistungen eines Bildungssystems. Demzufolge geht die Entwicklung der externen Evaluation von einer Kontrollinstitution bzw. einer Institution, die Verbesserungen von außen vorantreibt, in Richtung eines Partners der Schulen, der sie auf der Suche nach innovativen Wegen unterstützt und dafür als Experte und Wissensvermittler zur Verfügung steht. Auf diese Weise sollen Schulen den Herausforderungen des 21. Jahrhunderts besser begegnen können.

In einem Arbeitspapier<sup>9</sup>, das auf der SICI Generalversammlung 2009 vorgestellt wurde, wird ebenfalls von der Formbarkeit von Inspektion gesprochen. In der öffentlichen Meinung wird Inspektion oft mit einem eher begrenzten Set von Aktivitäten in Verbindung gebracht, mit Vorstellungen von Regeleinhaltung und Kontrolle. Tatsache ist, dass es sich um ein sehr flexibles Konzept handelt, das viele Formen angenommen hat und annehmen kann, und das vielen verschiedenen Zwecken dienen kann. Wie sieht die Bandbreite potenzieller Beiträge von Inspektion zur Bildungspolitik aus?

- **Regeleinhaltung überwachen**

Schulen agieren in Kontexten expliziter Erwartungen die in Gesetzen und – z. T. detaillierten – nachgesetzlichen Regelungen festgelegt sind. Inspektion kann genutzt werden, um deren Einhaltung voranzutreiben.

- **Entscheidungen sicherstellen**

Inspektion kann und soll sicherstellen, dass Vorgaben der Bildungspolitik mit den zugewiesenen Ressourcen erwartungsgemäß in die Praxis umgesetzt werden. Diese Idee von Inspektion wirft viele Fragen auf und kann von der einfachen Überprüfung der Einhaltung definierter Standards über das Einschätzen von Kompetenzen von Individuen bis zu sehr subtilen Methoden reichen, mit denen untersucht wird, wie den Erwartungen in der Praxis entsprochen wird.

- **Risiko mindern**

In zunehmendem Maße wird der Inspektion die Aufgabe zugeschrieben, Risiken zu verringern. Die Definition von Risiken kann dabei stark variieren und reicht vom völligen Versagen bei der erwarteten Dienstleistung (wie etwa beim Kinderschutz) bis hin zu weiter gefassten Interpretationen von Minderleistung in Bezug auf das Potenzial oder angestrebte Ziele – also das Risiko von Stillstand durch Selbstzufriedenheit.

- **Entwicklungen anstoßen**

Inspektion wird oft als ein Mittel angesehen, durch das in einer statischen Situation Impulse gesetzt werden, in der es ohne äußeren Einfluss keine Veränderung bzw. auch keinen Willen zur Veränderung gäbe. Manchmal kann Inspektion hier die Rolle eines „Initialzünders“ oder – anders ausgedrückt – einen „Aha-Effekt“ auslösen oder eine Schule inspirieren.

- **Wissen vermitteln**

Inspektion kann weiter gefasste Perspektiven bieten, die sie durch Erfahrungen aus der Evaluation vieler verschiedener Umgebungen und Ansätze gewonnen hat. Außerdem kann sie neue Einsichten aus Forschung und Wissenschaft einbringen.

<sup>9</sup>The strategic role that inspection can play in delivering better public education, SICI Dublin Paper, Donaldson 2009

- **Kompetenzen ausbilden**

Neu ist auch die Rolle der Inspektion, Schulen beim Aufbau von Kompetenzen zu unterstützen: sie kann Evaluations- und Qualitätsprozesse in Gang setzen, die weit über den Zeitraum der Inspektion hinaus andauern, sie kann das Etablieren verbesserter Arbeitsweisen durch den professionellen Dialog während der Inspektion unterstützen, und sie kann Beispiele für gute Praxis identifizieren und veröffentlichen, von denen andere lernen und so ihre eigene Praxis verbessern können.

- **Kooperationen anstoßen**

Inspektion kann den Blick gezielt auf die Möglichkeit von Elternarbeit oder die Zusammenarbeit mit anderen Unterstützern lenken. Dadurch kann sie dabei helfen, neue Wege zu finden, Akteure im Bildungsprozess auch über berufliche Grenzen hinweg stärker in die Arbeit zu integrieren.

- **Agenda festlegen**

Inspektion betrachtet besonders die Wirkung der schulischen Arbeit und ihrer Ergebnisse und sie identifiziert Verbesserungsbereiche. Dadurch kann sie die Bildungseinrichtung selbst bei der Formulierung von Zielen unterstützen und außerdem zur Formulierung bildungspolitischer Richtlinien auf regionaler und nationaler Ebene beitragen. Dies berührt möglicherweise auch Fragen, wie viel Ressourcen zur Verfügung gestellt werden müssten und wie sie genutzt werden sollten. Sie kann auch zu grundsätzlichen Debatten über die strategische Ausrichtung des Bildungsbereichs beitragen.

- **Raum für Innovation schaffen**

Eines der größten Hemmnisse für Innovationen können die Vorbehalte sein, die Eltern oder Führungskräfte im Bildungsbereich hinsichtlich des vermeintlichen „Experimentierens“ mit Schülerinnen und Schülern hegen könnten. Inspektion kann Schulen dabei helfen, Raum für Innovation zu schaffen, indem ggf. bestätigt, dass ein Entwicklungsansatz gut organisiert und potenziell vorteilhaft ist.

Diese Liste ist weder vollständig, noch schließen sich die genannten Beiträge gegenseitig aus. Viele Inspektorate bemühen sich, alle oder die meisten Aspekte auf die eine oder andere Art einzubeziehen. Gleichzeitig kann Inspektion als ein Innovations-Hemmer angesehen werden, indem sie nur das befürwortet, was sie selbst schätzt, und den Schulen die Verantwortung für die Qualitätssicherung und andere systemrelevante Entwicklungen abnimmt. Zu oft konzentriert sich die Debatte darauf, was Inspektorinnen und Inspektoren tun sollten statt darauf, wie Inspektion in den Rahmen öffentlicher Richtlinien und Praxis passt. Im Zentrum steht die Tatsache, dass - wie Malcom Sparrow<sup>10</sup> hervorgehoben hat – Inspektion sich in dem Bereich staatlicher Aktivität bewegt, der eher Verpflichtungen auferlegt als Dienstleistungen bereitstellt. Das heißt, Inspektion fordert - entweder implizit oder explizit- von Dienstleistern oder Bürgern, dass sie bestimmte Erwartungen erfüllen. Dadurch wird Inspektion immer einen gewissen Grad an Skepsis oder sogar Widerstand überwinden müssen. Daher kann sich ihre Autorität nicht nur aus ihrer eigenen Glaubwürdigkeit oder ihren traditionellen Rollenmustern ergeben, sondern sie benötigt auch breite politische Unterstützung. Inspektion kann Widerstand auslösen oder zu stärkeren Kontroversen führen. Deswegen müssen sich alle Inspektorate in einem rechtlichen Rahmen bewegen, der sie für ihre Arbeit eindeutig legitimiert.

Vor dem Hintergrund von Sparmaßnahmen öffentlicher Haushalte, verbunden mit wachsenden Forderungen nach Bildungs- und umfassenden Reformen des öffentlichen Dienstes, stellt sich die Frage nach den Auswirkungen auf die Inspektorate und die Inspektionstätigkeit selbst

Eine zentrale Frage ist, in welchem Maß Inspektion selbst als Luxus angesehen wird, für den entweder direkt oder indirekt Ressourcen benötigt werden, die besser für Dienstleistungen „an vorderster Front“ eingesetzt werden sollten. In einer Umgebung, in der Ressourcen stark eingeschränkt sind, ist es

<sup>10</sup> The Character of Harms, Sparrow 2008

unvermeidlich und angemessen, dass sich Inspektion stark hinterfragen lassen muss. Das bedeutet, dass Inspektorate sich über ihre Ziele sehr klar sein müssen, dass sie sehr sparsam mit ihren Ressourcen umgehen müssen und dass sie besonders gründlich ihre Wirksamkeit im Blick haben müssen.

Um deutlich zu machen, worin der positive Beitrag der Inspektion besteht, wird sie zukünftig besonders darauf achten müssen, was die stärkste Wirkung auf den „outcome“ bei Schülerinnen und Schülern hat und was damit in Zusammenhang steht.

Die folgenden Voraussetzungen scheinen effektive Inspektionssysteme zu beschreiben:

- **Klarheit über die Steuerung und den Spielraum der Inspektion**

Die Rolle der Inspektion variiert in Abhängigkeit vom jeweiligen Bildungssystem stark. Der Umfang, in dem Inspektorate unabhängig sind oder als unabhängig wahrgenommen werden, muss klar festgelegt sein. U. A. müssen die Distanz zur Regierung, die Transparenz der Kriterien und die Objektivität in der Beurteilung eindeutig geregelt sein. Ebenso muss explizit festgelegt sein, wie eine Beeinflussung durch die Nähe zur Bildungsgemeinschaft ausgeschlossen werden kann.

- **Für hohe Glaubwürdigkeit sorgen**

Inspektorate können sich nicht darauf verlassen, dass ihre etablierte Position sie vor Budgetkürzungen schützt. Wenn sie bestehen wollen, müssen sowohl die jeweiligen Inspektorinnen und Inspektoren als auch die Inspektorate als Ganzes zeigen, dass sie dazu in der Lage sind, für die Lernenden etwas zu bewirken. Dies erfordert besonders kompetentes und glaubwürdiges Personal sowie eine qualitativ hochwertige Inspektionstätigkeit.

- **Sich positionieren**

Inspektorate müssen sich über ihr Alleinstellungsmerkmal genau im Klaren sein. Dies beruht wesentlich auf der Verwendung evidenzbasierter Aussagen und der Position im Bildungssystem. Beides muss zur Identifizierung von Stärken und Schwächen in Schulen genutzt werden, um in ihnen etwas zum Besseren zu verändern. Art und Umfang der Aktivitäten variieren je nach Land und Zeit, aber ein klares Verständnis des besonderen Beitrags zum öffentlichen Wohl ist für alle Inspektorate von besonderer Bedeutung.

- **Risiken in den Blick nehmen**

Die Aufgabe von Inspektion ist es sicherzustellen, dass sich bei den mannigfaltigen Ergebnissen und unzähligen Aktivitäten im Bildungsbereich Lernerfolge verbessern. Also müssen sich die Inspektionsaktivitäten auf jene Aspekte konzentrieren, die am sichersten solche Verbesserungen nach sich ziehen. Die wesentlichen Zusammenhängemüssen untersucht und verstanden werden. Risiko muss analysiert und minimiert werden, indem vor allem die Bereiche aufgezeigt werden, in denen besonderer Handlungsbedarf besteht. All dies erfordert ein gutes und aktuelles Verständnis dafür, was öffentliche Dienstleistungen im Allgemeinen und im Bereich der Bildung im Besonderen effektiv und reaktionsfähig macht.

- **Flexibel agieren**

Inspektorate müssen sehr sensibel in ihrem Aufgabenfeld arbeiten. Die Instrumente der Inspektion müssen den jeweiligen Umständen entsprechend eingesetzt werden. Genauso hat Inspektion keine starr festgelegte Arbeitsweise, die in gleicher Weise auf alle Umstände anwendbar ist. Sie nutzt vielmehr ein flexibles Set von Prozessen, die für verschiedene Ziele auf verschiedene Arten miteinander kombiniert werden sollten. Außerdem müssen Inspektorate so strukturiert werden, dass sie aktuellen Bedürfnissen genügen. Sie müssen stets bereit sind, sich selbst neu zu strukturieren und ihr Personal entsprechend den sich ändernden Umständen und Erwartungen weiterzubilden.



- **Die „Kunden“ kennen.**

Inspektion hat viele potenzielle „Kunden“ – dazu gehören die individuellen Lerner und ihre Erziehungsberechtigten, die Lehrkräfte und andere Berufsgruppen, die mit den Lernenden arbeiten, Arbeitgeber und die Gesellschaft, politische Repräsentanten demokratischer Prozesse und deren Repräsentanten. Eine Entwicklung, in der zunehmend Regionalität und Kundenzufriedenheit bedeutsam sind, stellt eine besondere Herausforderung für Inspektion dar, denn im pädagogischen Bereich Tätige sehen möglicherweise andere Notwendigkeiten als Politiker oder Erziehungsberechtigte. So macht die Inspektion den „Geheimen Lehrplan“ öffentlich. Dabei läuft sie Gefahr, sich zu sehr darauf zu konzentrieren, die Zielgruppe der pädagogischen Berufe oder gar die der Elternschaft zufriedenstellen zu wollen. Die Erwartungen derjenigen, die eine Dienstleistung in Anspruch nehmen, können von den Erwartungen derjenigen, die diese bereitstellen, sehr stark abweichen. Und die Erwartungen derjenigen, die noch weiter von der Problematik entfernt sind, werden wieder anders sein. Inspektion muss also sehr vorsichtig mit Ergebnissen aus Tests zur „Kundenzufriedenheit“ als Beweis für ihre Effektivität umgehen.

- **Klar kommunizieren**

Die Ziele und Resultate von Inspektion, ebenso wie Beispiele guter Praxis, müssen klar beschrieben und auf eine Art und Weise kommuniziert werden, die den Bedürfnissen der jeweiligen Zielgruppe entspricht (dies umfasst sowohl die Experten als auch die Laien). Viele Inspektorate veröffentlichen Berichte, die oft auch in „einfacher und klarer“ Sprache verfasst sind, die auch von Nichtfachleuten verstanden werden kann. In England gehen die Inspektorate noch weiter und wenden sich mit den Kernaussagen der Inspektion direkt an die Schülerinnen und Schüler der jeweiligen Schule. Darüber hinaus werden die Ergebnisse der externen Evaluation von Schulen über einem Drittel der europäischen Länder routinemäßig auf nationaler Ebene veröffentlicht.

- **Selbstevaluation fördern und nutzen.**

2001 veröffentlichten der Europarat und das Europaparlament ein Schreiben an die Mitgliedsstaaten mit der Empfehlung, Systeme zur Qualitätsevaluation aufzubauen sowie die schulische Selbstevaluation und die externe Evaluation aufeinander abzustimmen. Viele Länder in Europa und darüber hinaus bemühen sich um solch einen Abgleich. Diese Politik erfordert in den Schulen zwingend die Entwicklung von Kompetenzen für die Verbesserung der schulischen Qualität. Außerdem ermöglichte dies der externen Evaluation eine „proportionale“ Herangehensweise. In Estland beispielsweise sind alle Schulen zu einer eigenen internen Evaluation verpflichtet, während ein kleines Team von Inspektorinnen und Inspektoren allgemeine Hinweise zur Unterstützung geben kann. In Großbritannien fördern alle lokalen Inspektorate ausdrücklich die Selbstevaluation von Schulen.

- **An Inspektion stärker beteiligen**

Während Inspektion spezielles Wissen, eigene Fertigkeiten und Erfahrungen benötigt, kann die Mitarbeit von Schulleiterinnen und -leitern oder Lehrkräften in Inspektionsteams wichtige neue Aspekte in den Inspektionsprozess einbringen. Gleichzeitig kann dadurch auch die berufliche Entwicklung der Externen stark vorangebracht werden.

## Inspektion und Innovation

Hohe Qualität und kontinuierliche Qualitätsverbesserung sind mittlerweile ein wesentlicher Bestandteil der Bildungskultur, und Inspektion hat ihre Fähigkeit zur Anregung oder sogar Förderung von Verbesserung unter Beweis gestellt. Die Herausforderung für die Inspektion wird – ungeachtet ihrer traditionellen Rollen – in jedem Falle darin bestehen, zunehmend innovative Methoden in der Bildungsarbeit zu fördern oder anzuwenden. Die Beziehung zwischen Inspektion und Innovation war ein wichtiges Thema der letzten SICI Workshops in Estland, Portugal, England und Frankreich, ebenso wie auf der Generalversammlung 2012 in Prag.

Bei diesen Veranstaltungen kristallisierten sich klare Themen heraus:

1. Eine leistungsstarke Beziehung zwischen externer und interner Evaluation hat zentrale Bedeutung für das Anregen von Verbesserungsprozessen. Beide können zwar für sich allein ihren besonderen Beitrag leisten, aber die Synergie, die aus der Kombination beider entsteht, bringt erhebliche Vorteile. Immer häufiger betonen Inspektorate die Bedeutung effektiver Selbstevaluation als Motor für Verbesserung. Aber Selbstevaluation kann auch zu Selbsttäuschung oder anderen negativen Effekten führen. Sie muss daher innerhalb eines festgelegten Rahmens ausgeführt werden, der sowohl Präzision erfordert als auch ihre Authentizität bestätigt. Externe Evaluation kann zusätzlich den Anreiz für radikaleres innovatives Denken bieten, das durch den eher schrittweisen Prozess der Selbstevaluation nur schwer zu erreichen ist.
2. Es ist wichtig, den Fokus auf das Lernen zu legen, was die direkte Beobachtung von Unterricht einschließt. Innovation wird letztlich hinsichtlich ihres positiven Einflusses auf das Lernen beurteilt. Inspektion sollte sich immer auf die Schlüsselbeziehung zwischen Lernen und Lehren konzentrieren.
3. Es ist notwendig, das Wesen der Innovation im Kontext des jeweiligen Landes zu verstehen. Es gibt keine gemeinsame Ausgangslage für Schulen oder gar Länder in Bezug auf den Bedarf an Innovation oder auf die Art und Richtung dieser Innovation. Inspektion muss sich über die Art der Veränderung im Klaren sein, ebenso darüber, wie diese Veränderung bewältigt wird, und sie muss sicherstellen, dass sie den ihr größtmöglichen Beitrag zur Verbesserung der Ergebnisse für junge Menschen leistet.
4. Risikoanalysen ermöglichen eine proportionale Inspektion. Evaluation jeder Art verursacht Zusatzkosten – die Zeit, die für Evaluation verwendet wird, geht auf Kosten anderer Leistungen. Die Herausforderung ist also herauszufinden, wo die größten Risiken liegen und an den Punkten anzusetzen, bei denen die größte Wirksamkeit erzielt werden kann.
5. Inspektion muss flexibel und anpassungsfähig sein. Sie kann viele verschiedene Formen annehmen und tut dies auch. Wenn Inspektion nicht an den Kontext angepasst wird, sondern schlicht einen vorher festgelegten Rahmen über alles legt, was sie zu sehen bekommt, dann wird sie unvermeidlich bestenfalls einen Teilausschnitt oder schlimmstenfalls ein total verzerrtes Bild der Wirklichkeit abbilden.
6. Transparenz kann sowohl starke positive wie auch starke negative Auswirkungen haben. Transparenz im Sinne der Veröffentlichung des Warum, Was, Wie und der Resultate von Inspektion stellt schon an sich ein Modell in der Art offener Lernsysteme dar, das wesentlich für den Aufbau von Vertrauen und die Entwicklung guter Praxis ist. Andererseits kann die Veröffentlichung von Resultaten gegenteilige als die beabsichtigten Effekte haben. Der (nationale) Inspektionsbericht und seine Beurteilung haben hohe Bedeutung im politischen Bereich.
7. Wie Inspektion wahrgenommen wird, kann nur schwer beeinflusst werden, unabhängig davon wie sie tatsächlich arbeitet. Deshalb müssen Inspektorate strategisch denken können und sie brauchen eine Medienstrategie, die die Wahrscheinlichkeit positiver Berichterstattung erhöht.

8. Die einzelne Lehrkraft und die jeweiligen Inspektionstraditionen haben hohe Bedeutung. Während der Fokus in letzter Zeit auf der Schule als Ganzes als lag, stellt die wachsende Erkenntnis, dass die Lehrkraft der Schlüssel zu Innovation ist, die Inspektorate vor die Herausforderung, sich in ihren Herangehensweisen auch direkt auf den Unterricht zu beziehen.
9. Die ermittelten Daten über die Wirkungen von Bildungsarbeit müssen belastbar und verlässlich sein. Numerische Daten werden als Maßstab für den Erfolg von Bildungsarbeit zunehmend wichtig. Inspektion muss sich über die Relevanz der Daten, die sie für ihre Arbeit nutzt, im Klaren sein. Denn nicht alle erhobenen Ergebnisse bieten sich für eine valide und verlässliche Aussage an. Das Design zur Erhebung von Daten im Rahmen der Inspektion sollte sowohl quantitative als auch qualitative Indikatoren enthalten.
10. Die Beteiligung von Interessengruppen ist von zunehmender Bedeutung. Bildung geht zunehmend auf die Bedürfnisse vieler verschiedener Interessengruppen ein, nicht zuletzt auf junge Leute und ihre Erziehungsberechtigten. Deswegen muss Inspektion die Art ihrer Beziehungen zu den jeweiligen Interessengruppen bestimmen und dafür verschiedene, jeweils passende Herangehensweisen einsetzen.
11. Die Bedeutung des Führungsstils hat große Bedeutung für eine Qualitätssteigerung. Führung ist einer der wichtigsten Einflussfaktoren auf den Erfolg einer Schule. Inspektion muss diejenigen Führungsstile fördern, die mit dem Erreichen von Bildungserfolgen verbunden sind.



## Zusammenfassung

SICI fühlt sich verpflichtet, seine Mitglieder und eine breite politische Gemeinschaft und die Bildungsgemeinschaft dabei zu unterstützen, ein besseres Verständnis von der Art und Weise zu vermitteln, wie Inspektion einen wichtigen Beitrag zur Verbesserung der Qualität von Bildung junger Leute überall in Europa leistet. Außerdem ist SICI bestrebt, dabei zu helfen, den Schulerfahrungen für das Leben der Jugendlichen jetzt und in Zukunft mehr Relevanz zu verschaffen. Die 10 Thesen, die am Anfang des Memorandums skizziert wurden, sind gemeinsam mit der dazugehörigen Analyse dazu gedacht, diesen Prozess zu fördern.

Professor Graham Donaldson  
University of Glasgow July 2013