

Auszug aus

Denkschrift 2016

zur Haushalts- und Wirtschaftsführung
des Landes Baden-Württemberg

Beitrag Nr. 11

Qualitätsmanagement an Realschulen und all-
gemeinbildenden Gymnasien



Baden-Württemberg

RECHNUNGSHOF

Qualitätsmanagement an Realschulen und allgemeinbildenden Gymnasien (Kapitel 0403, 0404, 0410, 0416 und 0442)

Qualitätsmanagement an Schulen ist sinnvoll. Die Mehrheit der Realschulen und allgemeinbildenden Gymnasien beurteilte die Fremdevaluation überwiegend positiv. Jedoch sollte das Zeitintervall zwischen den Evaluationen flexibler genutzt werden. Die Zielvereinbarungen sollten sich stärker auf die defizitären Handlungsfelder fokussieren.

1 Ausgangslage

Das Qualitätsmanagement ist ein wichtiger bildungspolitischer Baustein, um die öffentlichen Schulen zukunftsfähig zu erhalten und Schulentwicklungsprozesse voranzutreiben. Im Schulgesetz von Baden-Württemberg wurden 2006 die Instrumente der Selbst- und Fremdevaluation als Teil eines umfassenden Qualitätsmanagements verankert. Wesentliche Qualitätsinstrumente sind die Selbst- und Fremdevaluation sowie die Zielvereinbarungen und Bilanzgespräche. Jede Schule soll zur Bewertung ihrer Schul- und Unterrichtsqualität regelmäßig Selbstevaluationen durchführen. Das Landesinstitut für Schulentwicklung evaluiert in angemessen zeitlichen Abständen die Schulen (Fremdevaluation). Die evaluierten Schulen sind verpflichtet, aus dem Fremdevaluationsbericht Zielvorstellungen und Maßnahmen zur Schulentwicklung abzuleiten. Diese werden der Schulaufsicht vorgelegt und in einer Zielvereinbarung schriftlich dokumentiert. Der Status der Zielerreichung soll in jährlichen Bilanzgesprächen zwischen Schule und Schulaufsicht besprochen und dokumentiert werden. Seit dem Schuljahr 2008/09 läuft die Regelphase der Fremdevaluation an den öffentlichen Schulen.

Der Rechnungshof hatte sich bereits in der Denkschrift 2010 (Beitrag Nr. 9, Landtagsdrucksache 14/6609) mit der Evaluation an allgemeinbildenden Schulen befasst. Seither wurden die systematische Qualitätsentwicklung der Schulen und die Fremdevaluation des Landesinstituts für Schulentwicklung verbessert und die Kosten verringert. Dieser Prozess dauert an.

Der Fokus dieser Prüfung lag nicht bei den internen Prozessen des Landesinstituts, sondern auf den Wirkungen der Fremdevaluation, den Zielvereinbarungen und den Bilanzgesprächen der Schulen mit der Schulaufsicht.

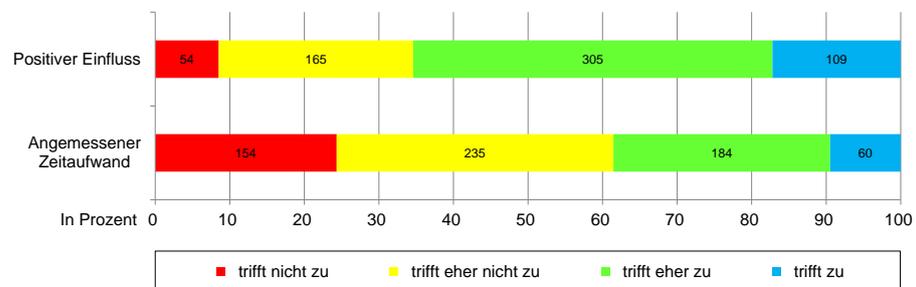
Grundlage der aktuellen Erhebungen war eine Online-Umfrage bei allen öffentlichen Realschulen und allgemeinbildenden Gymnasien sowie bei den zuständigen Schulaufsichtsbehörden. Daneben wurden die Ergebnisse der Evaluationsberichte mit den Zielvereinbarungen der Schulen abgeglichen und analysiert. In einem weiteren Schritt wurde der Aufwand der Schulen und der Schulaufsicht für das Qualitätsmanagement ermittelt. Von besonderem Interesse war, wie in der Schulpraxis die Evaluationsergebnisse umgesetzt und nachhaltig verfolgt wurden.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Einschätzung der Fremdevaluation durch die Schulen und Schulaufsichtsbehörden

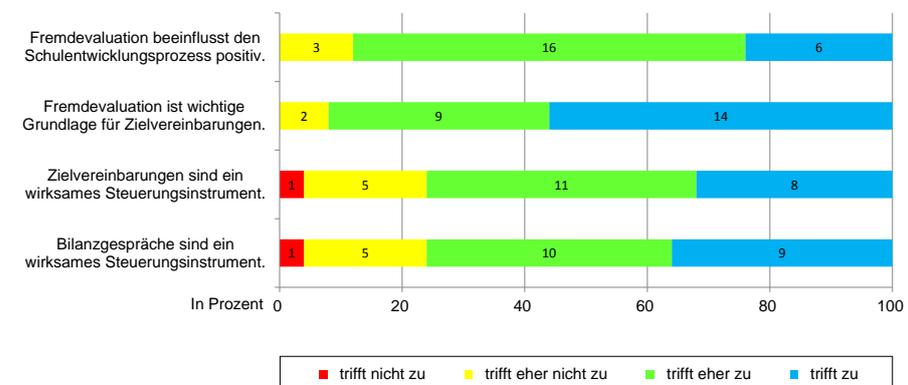
Von den untersuchten Schulen waren zum Erhebungszeitpunkt 93 Prozent fremdevaluiert. Zwei Drittel der Schulen urteilten, dass die Fremdevaluation den Schulentwicklungsprozess überwiegend positiv beeinflusst habe. Bei der Bewertung, ob der Aufwand für die Qualitätsmanagement-Prozesse angemessen war, ergaben sich Unterschiede. Den Zeitaufwand für die Fremdevaluation empfanden 61 Prozent der Schulen als eher zu hoch.

Abbildung 1: Einschätzung der Fremdevaluation durch die Schulen



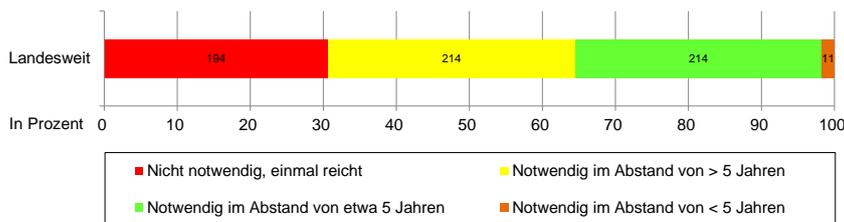
Die Schulaufsichtsbehörden bewerteten die Fremdevaluation und die auf ihr aufbauenden Zielvereinbarungen zumeist positiv. Allerdings verging zwischen der Übergabe des Fremdevaluationsberichts an die Schule und dem Abschluss einer Zielvereinbarung mit der Schulaufsicht durchschnittlich mehr als ein Kalenderjahr.

Abbildung 2: Einschätzungen der Schulaufsichtsbehörden



Zwei Drittel der Schulen waren mit dem 5-Jahres-Rhythmus der Fremdevaluation nicht einverstanden. Beinahe ein Drittel der Schulen erachteten eine einmalige Evaluation als ausreichend, das andere Drittel wünschte sich einen längeren Zeitraum als fünf Jahre.

Abbildung 3: Angemessenheit der Abstände der Fremdevaluation



2.2 Aufwand für das Qualitätsmanagement

Der Aufwand¹ für das Qualitätsmanagement einer Schule wurde auf einen 5-Jahres-Zeitraum berechnet, dem Turnus der regelmäßigen Fremdevaluationen. Der Betrag setzt sich aus den Kostenträgern „Internes Qualitätsmanagement“, „Fremdevaluation“, „Zielvereinbarung“ und „Bilanzgespräch“ zusammen. In dieser Aufstellung ist der anteilige Aufwand der Schulaufsicht und des Landesinstituts für Schulentwicklung enthalten. Für eine öffentliche Realschule ergeben sich 66.900 Euro, für ein allgemeinbildendes Gymnasium 83.300 Euro.

Der Gesamtaufwand bei den öffentlichen Realschulen und allgemeinbildenden Gymnasien beträgt im 5-Jahres-Zeitraum 51,6 Mio. Euro. Hiervon entfallen auf die Realschulen 21,4 Mio. Euro und auf die Gymnasien 30,2 Mio. Euro.

In den vergangenen Jahren wurde der Evaluierungsprozess deutlich optimiert. Es war sinnvoll, Schulen nach einem einheitlichen Raster zu untersuchen, um eine Vergleichbarkeit herzustellen. Die Problematik des gesamten Qualitätsprozesses ist weniger die Untersuchung und Messung der Schulqualität durch ein externes Institut, sondern die wirksame Umsetzung und Realisierung von guter Schule bei den Akteuren vor Ort.

Der Aufwand für die Fremdevaluation sollte weiter gestrafft werden, nachdem alle Schulen zumindest einmal von externen Fachleuten begutachtet wurden und den Umgang mit Zielvereinbarungen praktiziert haben. Eine zentrale Qualitätssicherungsinstanz ist weiterhin geboten.

¹ Im Wesentlichen Bezüge, Beihilfe und kalkulatorischer Versorgungszuschlag, Stand: Aufstellung Haushalt 2015/2016.

2.3 Fremdevaluation enthält nicht alle nötigen Kennzahlen

Die Fremdevaluation berücksichtigt nicht alle Qualitätskriterien einer Schule. Ergebnisse von Diagnose- und Vergleichsarbeiten, Versetzungsquoten, Durchschnittsnoten der Abschlussklassen oder Anzahl der Schulabbrecher werden derzeit in den Evaluationsbericht nicht aufgenommen. Diese Kennzahlen fehlen als Teil der Qualitätsdiskussion an den Schulen.

2.4 Standards für Dokumentation und Zielvereinbarungen fehlen

Die Schulen bemängelten, dass einheitliche Instrumente für die Dokumentation und die Qualitätsentwicklung fehlen würden. Es gäbe keinen landesweiten Standard für ein Qualitätshandbuch, jede Schule müsse ein solches selbst entwickeln.

Die Zielvereinbarungen waren teils oberflächlich oder unvollständig dokumentiert. Die Komplexität der Formulare scheint viele Schulen, aber auch die Schulaufsicht zu überfordern.

2.5 Zielvereinbarungen in Folge der Fremdevaluation

Mehr als die Hälfte der untersuchten Schulen hatten Zielvereinbarungen mit ihrer Schulaufsichtsbehörde abgeschlossen. Den Zeitaufwand für die Zielvereinbarung hielten die meisten Schulen für angemessen.

Bei der Fremdevaluation gibt es für die einzelnen Merkmale folgende vier Qualitätsstufen:

- Entwicklungsstufe - hier liegt ein Verbesserungsbereich vor.
- Basisstufe - hier sind begonnene Entwicklungen und erste Teilerfolge feststellbar.
- Zielstufe - die Schule hat den erwarteten Qualitätsstandard erreicht und für sich geeignete Wege und passende Maßnahmen gefunden, die im Alltag Funktionalität herstellen und zum Nutzen der Beteiligten sind.
- Exzellenzstufe - die Schule hat in einzelnen Bereichen eine besonders hohe Qualität entwickelt und überprüft diese regelmäßig selbst.

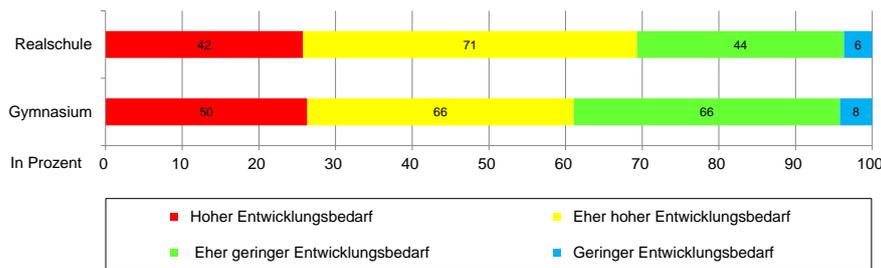
Von den Schulen wird erwartet, dass sie langfristig in den meisten Merkmalen die „Zielstufe“ erreichen. Aufgefallen sind Schulen, bei denen einerseits bei der Fremdevaluation Merkmale der „Entwicklungsstufe“ zugeordnet wurden, andererseits bei der nachfolgenden Zielvereinbarung hierzu keine Ziele vereinbart wurden. Dieses betraf 50 Prozent der entsprechend bewerteten Realschulen und 40 Prozent der Gymnasien.

2.6 Entwicklungsbedarf der evaluierten Schulen

Im aktuellen Bildungsbericht Baden-Württemberg hat das Landesinstitut für Schulentwicklung die Schulen in Entwicklungsbedarfsgruppen eingeordnet. Ein hoher Entwicklungsbedarf wurde bei Schulen gesehen, bei denen mehr als die Hälfte der evaluierten Merkmale der „Entwicklungsstufe“ oder der „Basisstufe“ zugeordnet wurden. Ein eher hoher Entwicklungsbedarf lag vor, wenn 30 Prozent bis 50 Prozent der Merkmale diesen Stufen zugeordnet waren.

Diese Klassifizierung haben wir auf die evaluierten Schulen mit abgeschlossenen Zielvereinbarungen übertragen. 31 Prozent der Realschulen und 39 Prozent der Gymnasien wiesen einen eher geringen oder geringen Entwicklungsbedarf auf und haben lediglich in Teilbereichen Verbesserungsbedarf. Nahezu zwei Drittel der Schulen entsprachen nicht dem langfristig angestrebten Ziel, in den meisten Merkmalen die „Zielstufe“ zu erreichen. Diese Schulen haben einen hohen oder eher hohen Entwicklungsbedarf.

Abbildung 4: Zuordnung der Schulen auf die Entwicklungsbedarfsgruppen



3 Empfehlungen

3.1 Schulen für Fremdevaluation risikoorientiert auswählen

Die Schulen für die Fremdevaluation sollten zukünftig datengestützt und risikoorientiert ausgewählt werden. Das Zeitintervall zwischen den Fremdevaluationen sollte flexibler gestaltet werden.

3.2 Qualitätsfaktoren und Kennzahlen für den Qualitätsprozess prüfen

Das Kultusministerium sollte prüfen, inwieweit weitere relevante Qualitätsfaktoren und Kennzahlen in den Prozess des Qualitätsmanagements eingebunden werden können und hierzu geeignete Kennzahlen (z. B. Abschlussnoten, Versetzungsquote usw.) in die Evaluationsberichte aufnehmen.

3.3 Einheitliche Standards für Dokumentation und Zielvereinbarungen bereitstellen

Das Kultusministerium sollte einheitliche Standards und praxistaugliche Instrumente für die Dokumentation der Qualitätsprozesse und die Zielvereinbarungen selbst bereitstellen.

3.4 Zielvereinbarungen auf defizitäre Handlungsfelder ausrichten und alsbald nach Fremdevaluation treffen

Die Schulen und die Schulaufsicht sollten ihre Zielvereinbarungen deutlicher an den defizitären Handlungsfeldern ausrichten und ihre Zielvereinbarung zeitnah nach der Fremdevaluation treffen.

4 Stellungnahme des Ministeriums

Das Kultusministerium wertet diese Prüfung als sehr hilfreich für die weiteren Verbesserungen am Qualitätsmanagementsystem für die allgemeinbildenden Schulen. Es werde bei der Neuausrichtung der Fremdevaluation ab dem zweiten Schulhalbjahr 2015/16 den Aufwand für die Fremdevaluation im Sinne der Rechnungshofvorschläge weiter straffen.

Die Einbeziehung von Kennzahlen in die Evaluationsberichte werde inzwischen ebenfalls intensiv diskutiert. Problematisch sei jedoch, dass Kennzahlen ohne Einbeziehung sozioökonomischer Einflussfaktoren eine Bewertung der Schulqualität verfälschen könnten.

Um den Schulen die verpflichtende Qualitätsdokumentation zu erleichtern, gäbe es nun im zweiten Durchgang der Fremdevaluation eine neue Checkliste zur Bereitstellung schulischer Dokumente.

Die Zielvereinbarungen zwischen Schule und Schulaufsicht sollen, wie vom Rechnungshof angeregt, zügiger stattfinden und sich auch an den defizitären Handlungsfeldern ausrichten.