



Bernd Schaal  
Franz Huber  
(Hrsg.)

## Qualitätssicherung im Bildungswesen:

Auftrag und  
Anspruch der  
bayerischen  
Qualitätsagentur



STAATSIKITUT FÜR SCHULQUALITÄT  
UND BILDUNGSFORSCHUNG  
MÜNCHEN

**WAXMANN**

# Qualitätssicherung im Bildungswesen



Bernd Schaal & Franz Huber (Hrsg.)

# Qualitätssicherung im Bildungswesen

Auftrag und Anspruch der  
bayerischen Qualitätsagentur

Eine Publikation des Staatsinstituts für  
Schulqualität und Bildungsforschung (ISB)



Waxmann 2010

Münster / New York / München / Berlin

## **Bibliografische Informationen der Deutschen Nationalbibliothek**

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

ISBN 978-3-8309-2276-6

© Waxmann Verlag GmbH, 2010

Postfach 8603, 48046 Münster

[www.waxmann.com](http://www.waxmann.com)

[info@waxmann.com](mailto:info@waxmann.com)

Umschlaggestaltung: Christian Averbeck, Münster

Titelbild: © pressmaster – Fotolia.com

Satz: Stoddart Satz- und Layoutservice, Münster

Druck: Hubert & Co., Göttingen

Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier,

säurefrei gemäß ISO 9706

Alle Rechte vorbehalten

Printed in Germany

# Inhalt

<i>Josef Erhard</i> Vorwort .....	7
<i>Franz Huber und Bernd Schaal</i> Einleitung.....	13
Teil 1 – Außenperspektive Wissenschaft: Qualitätsagenturen als Instanzen der Qualitätssicherung im Bildungswesen	
<i>Hartmut Ditton</i> Funktion und Bedeutung der Qualitätsagenturen für die Qualitätssicherung an Schulen .....	23
<i>Hans Döbert</i> Bildungsberichte als Steuerungsinstrument – reichen Daten zur Steuerung aus?.....	39
<i>Olaf Köller und Hans-Anand Pant</i> Die Rolle von Bildungsstandards in einem System der Qualitätssicherung und Qualitätsentwicklung .....	55
<i>Andreas Helmke und Friedrich-Wilhelm Schrader</i> Merkmale der Unterrichtsqualität: Potenzial, Reichweite und Grenzen.....	69
<i>Sibylle Rahm</i> Qualitätssicherung und Schulentwicklung – zwei Seiten einer Medaille? .....	109
Teil 2 – Die bayerische Qualitätsagentur: Bilanz und Perspektiven	
<i>Otmar Schießl</i> Bildung: Ziel und Inhalt der Qualitätssicherung.....	121
<i>Florian Burgmaier</i> Entwicklungslinien einer regionalisierten Bildungsberichterstattung in Bayern .....	135

<i>Alexander Crössmann</i> Vergleichsarbeiten in Bayern.....	151
<i>Didier Vaccaro</i> Innere Schulentwicklung und Vergleichbarkeit Eine Herausforderung für die externe Evaluation.....	169
<i>Karin Mühlbauer</i> Bedeutsamkeit der Auswahl, Ausbildung und Betreuung der Evaluatoren durch die Qualitätsagentur .....	185
 Teil 3 – Außenperspektive Praxis: Die Arbeit der Qualitätsagentur in der Praxis	
<i>Thomas Sachsenröder</i> Zusammenarbeit der Qualitätsagentur mit ihren schulischen Partnern.....	199
<i>Günter Renner</i> Die Arbeit der Qualitätsagentur – Grundlage für Maßnahmen der Regierung von Unterfranken zur Entwicklung von Schulen.....	205
<i>Karin E. Oechslein</i> Aus der Perspektive der Schulaufsicht: Der Stellenwert der Arbeit der Qualitätsagentur für die Entwicklung von Schulen .....	213
<i>Angelika Wallner und Elisabeth Ringlstetter</i> Die externe Evaluation am Gymnasium Dingolfing.....	223
<i>Georg Spiegel und Katrin Groß</i> Externe Evaluation aus der Sicht der Evaluatoren.....	233
 Autorinnen und Autoren.....	 245

*Josef Erhard*

## Vorwort

### Gesellschaftliche Veränderungen wirken auf die Schule

Der rasche gesellschaftliche Wandel in einer Vielzahl von Lebensbereichen und die damit verbundenen Veränderungen wirken sowohl auf der Ebene der Gesamtgesellschaft als auch in das Leben des Einzelnen hinein. Für den Bildungs- und Erziehungsauftrag der Schule bedeutet das, die nachfolgende Generation auf das Leben in einer Welt vorzubereiten, in der sich neue Herausforderungen und Ansprüche entwickeln. Die Schule muss den Schülerinnen und Schülern deshalb umfassende Kompetenzen fachlicher und überfachlicher sowie sozialer und personaler Art vermitteln.

Dabei geht es um die einzelne Person und um die Gesellschaft. So wie der Einzelne sich entwickelt, soll er gleichzeitig fähig sein, am öffentlichen Leben aktiv und mitverantwortlich teilzunehmen. Dieser Auftrag ist in einer sich wandelnden Lebenswelt nur einzulösen, wenn Schule auf diese gesellschaftlichen Veränderungen reagiert, sich neuen Herausforderungen stellt und versucht, neue Antworten auf veränderte Lebensbedingungen zu finden. Die Schule braucht dafür verlässliche Informationen über das Erreichte, die Bildungsergebnisse, wie auch über den Weg, der zu diesen Ergebnissen führt, ihre Arbeitsprozesse. Dieses Wissen dient der Sicherung und Verbesserung der Qualität. Belastbare Daten unterstützen die Steuerung des Bildungswesens. Der Bedarf für die kontinuierliche Bereitstellung dieser Daten führte zur Gründung der Qualitätsagentur am Staatsinstitut für Schulqualität und Bildungsforschung im Jahr 2003.

### Konsequenzen für die Arbeit der Schulen

Bayerische Schulen sind in einer guten Ausgangslage, die Herausforderungen, die durch gesellschaftlichen Wandel entstehen, aufzunehmen und zu meistern. Ausgehend von den obersten Bildungszielen, wie sie in der Bayerischen Verfassung formuliert sind, erfüllt Schule einen ganzheitlichen Bildungsauftrag; ein Auftrag, der über den Aufbau von fachlichen Kompetenzen weit hinausgeht. Beispielsweise gehört mit zu den Bildungs- und Erziehungszielen, Leistungsbereitschaft von Schülerinnen und Schülern zu fördern sowie lebenslange Freude am Lernen und an der Leistung zu wecken. Schule hat ihr Fundament in einem gewachsenen und weithin ak-

zeptierten Konsens über ein verantwortungsbewusstes Leben in der Gemeinschaft. Schulen brauchen jedoch auch den Freiraum, die Grundlagen ihrer Bildungs- und Erziehungsarbeiten reflektieren zu können. Dabei spielen alle Beteiligten an Schule eine Rolle. Aufgabe jeder bayerischen Schule ist es daher, Konsens bezüglich der pädagogischen Grundhaltung, Zielsetzungen und Verfahrensweisen mit allen an Schule Beteiligten anzustreben und herzustellen. Der erzielte Konsens dient als Leitlinie und Grundlage für Schulqualität allgemein und die konkrete Arbeit an der Schule. Orientierung für die schulische Arbeit erbringt auf der einen Seite der erzielte Konsens, auf der anderen Seite die Gestaltung von Schule nach wissenschaftlichem Erkenntnisstand. Bildung und Erziehung haben im letzten Jahrzehnt immer größere Aufmerksamkeit durch die Wissenschaft gefunden. Der Erkenntniszuwachs über gesamtgesellschaftliche Zusammenhänge und Bildung ist groß. Die entsprechenden Fachwissenschaften können immer mehr gesicherte Aussagen über Bildungs- und Erziehungsprozesse machen. Auch darüber, wie komplexe Bildungs- und Erziehungsprozesse an Schulen ablaufen, weiß man – wenn auch noch lange nicht alles – immer mehr. Für bayerische Schulen muss daher die Zielsetzung gelten, Erkenntnisse der Wissenschaft zur Steigerung der Wirksamkeit und Nachhaltigkeit von Unterricht und Erziehung zu nutzen.

## Eigenverantwortung und Rechenschaftslegung

In Bayern gibt es eine Vielzahl von abgestimmten Maßnahmen, die helfen, das Ziel der Sicherung bzw. Verbesserung der Unterrichtsqualität sowie der Erziehungsarbeit an den Schulen zu unterstützen. Dazu gehören unter anderem die landesweit gültigen Lehrpläne, die sich am Grundwissen eines Faches und an den Bildungsstandards orientieren, sowie die lange Tradition der zentralen, landeseinheitlichen Abschlussprüfungen. Dazu gehören aber auch die landesweit durchgeführten Vergleichsarbeiten in der Primar- und Sekundarstufe sowie die Jahrgangsstufenarbeiten in der Sekundarstufe. Des Weiteren sind in diesem Zusammenhang die Fortbildungsverpflichtung für alle Lehrerinnen und Lehrer, die Stärkung der Diagnosefähigkeit der Lehrkräfte durch gezielte Maßnahmen in der Aus- und Fortbildung und auch die Erarbeitung von Leitbildern, Schulverfassungen und Schulprofilen zu nennen.

An dieser Stelle wird deutlich, welche wichtige Rolle die einzelnen Schulen spielen, ihrem Bildungs- und Erziehungsauftrag in ihrem eigenen Umfeld gerecht zu werden. Auf gesellschaftliche Veränderung reagieren können Schulen dann, wenn nicht neue Regelungen in Kraft treten, die für alle Schulen identische Handlungs- und Verfahrensweisen festlegen, sondern wenn Schulen in Eigenverantwortung gebracht werden und ihnen Handlungsspielräume eröffnet werden.

Darin kommt zum Ausdruck, dass auch auf der Systemebene auf gesellschaftlichen Wandel reagiert wird. Auch die Steuerungsebene des Schulwesens muss sich auf neue Herausforderungen einlassen. Damit die einzelne Schule die ihr zugewiesenen Aufgaben bestmöglich umsetzen kann, wird ihr deutlich mehr Eigenverantwortung bei der Erreichung der Zielvorgaben eingeräumt. Unter dem Stichwort „Von der Input-Steuerung zur Outcome-Orientierung“ sollen Schulen im Rahmen der bestehenden rechtlichen Möglichkeiten selbst Verantwortung übernehmen für die Wahl pädagogischer Methoden sowie Handlungs- und Verhaltensweisen. Dabei treten staatliche Regelungen ein Stück in den Hintergrund. Mehr Eigenständigkeit bedeutet jedoch nicht Beliebigkeit. Eigenständigkeit erfordert im Hinblick auf das Erreichen von Bildungszielen von den Schulen verantwortliches Handeln. Die größere Selbständigkeit erfordert auch eine Rechenschaftslegung im Hinblick auf die erzielten Resultate.

Schulen stellen daher ihre pädagogische und fachliche Qualität selbst auf den Prüfstand. Dazu dient die interne Evaluation in Form von systematischer Bestandsaufnahme, Bewertung und Überprüfung der Effektivität von Einzelmaßnahmen und Projekten zur zeitnahen Steuerung von Entwicklungsprozessen. Sie unterstützt außerdem die Professionalisierung der Lehrkräfte durch die Reflexion der eigenen Arbeit und die Identitätsstiftung im Kollegium durch Entwicklung gemeinsamer Ziele und Normen und die Stärkung der Verantwortlichkeit vieler durch Beteiligung. Interne Evaluation wird von Schulen selbstständig durchgeführt und dient der Qualitätssicherung und -steigerung.

Die Arbeit, die Schulen bei Erziehung und Unterricht nachhaltig und langfristig leisten, wird außerdem in regelmäßigen Abständen extern evaluiert. Voraussetzung für den Erfolg und die Wirksamkeit der externen Evaluation ist, dass Schulen die Evaluationsergebnisse nutzen und aus ihnen entsprechenden Handlungsbedarf ableiten. Auch dabei spielt die Selbstverantwortung der Schule eine zentrale Rolle. Die Ergebnisse der externen Evaluation münden nicht in vorgegebene Handlungsanweisungen, sondern in einen Prozess, in dem die Schulen zusammen mit der zuständigen Schulaufsicht Ziele formulieren. Darüber hinaus legen Schulen fest, wie die vereinbarten Ziele in diesem Rahmen umgesetzt und erreicht werden sollen.

## Auftrag und Anspruch der bayerischen Qualitätsagentur

Die Aufgaben der im Jahr 2003 neu gegründeten Qualitätsagentur am Staatsinstitut für Schulqualität und Bildungsforschung setzen genau an diesen Punkten an: Die Qualitätsagentur sollte die konzeptionellen Grundlagen für die externe Evaluation schaffen, diese fachlich begleiten und betreuen. Darüber hinaus sollte die Qualitätsagentur die Messung von Schul-

leistung im Rahmen von Vergleichsarbeiten durchführen, Ergebnisse analysieren und so aufbereiten, dass sie der Rückmeldung an die Klassen dienen sowie für das Systemmonitoring genutzt werden können. Und schließlich sollte die Qualitätsagentur ein Konzept für die bayerische Bildungsberichterstattung erarbeiten, die eine Zusammenschau von relevanten Daten und Informationen über das bayerische Schulwesen erlaubt.

Ein wichtiger genereller Anspruch an die Qualitätsagentur war, internationale Entwicklungen im Bildungswesen nicht einfach zu kopieren, sondern sie zu analysieren und auf ihre Übertragbarkeit für Bayern zu überprüfen und bei angemessener Berücksichtigung der bayerischen Rahmenbedingungen entsprechend zu gestalten. Ein zweiter genereller Anspruch bestand darin, eine gute Abstimmung zu finden zwischen den aus wissenschaftlicher Sicht gebotenen sowie für die Bildungsforschung wünschenswerten und den für die Schulpraxis geeigneten und nützlichen Verfahren und Instrumenten.

Die Qualitätsagentur hatte schon bei der Gründung das Ziel, in den Blick zu nehmen, welche Konsequenzen einzelne Maßnahmen für die Arbeit in der Schule und für Schule als Institution haben. Hier war und ist ein „Mitdenken“ und „Mitberücksichtigen“ nötig, damit die Arbeit Akzeptanz finden kann. Die Qualitätsagentur hat schon viel erreicht:

- Ein funktionierendes System der externen Evaluation ist in sämtlichen Teilschritten inzwischen fest in der Schullandschaft etabliert. Die externe Evaluation als Maßnahme der Qualitätsentwicklung im Schulwesen ist daher konsequenterweise im Bayerischen Gesetz über das Erziehungs- und Unterrichtswesen (BayEUG) verankert worden.
- Vergleichsarbeiten sind zum Instrument der Unterrichts- und Schulentwicklung sowie des Bildungsmonitorings geworden. Diese Entwicklung ist auch im Zusammenhang mit der Gesamtstrategie der KMK zum Bildungsmonitoring zu sehen, welche den Vergleichsarbeiten wesentliche Bedeutung einräumt.
- Die Bildungsberichterstattung verstetigt sich. Der erste bayerische Bildungsbericht ist 2006 erschienen, der zweite 2009. Er beschreibt anhand empirisch gesicherter Daten und verlässlicher Informationen das bayerische Schulwesen in seinen zentralen Aspekten und Entwicklungsverläufen systematisch und liefert Steuerungswissen.

Für die zukünftige Arbeit der Qualitätsagentur zeichnen sich folgende Schwerpunkte bereits ab:

- Die externe Evaluation wird als etabliertes Instrument weiterentwickelt, wobei es auch darum gehen wird, die Ergebnisse der externen Evaluation gleichermaßen für die Schulentwicklung und für das Bildungsmonitoring nutzen zu können.

- Der Entwicklungshorizont für Vergleichsarbeiten zielt auf eine verstärkte Nutzung der Ergebnisse. Diese ist geprägt durch die Rückmeldung der Ergebnisse, aber auch durch didaktisches Material und die Bereitstellung von Daten auf verschiedenen Ebenen sowie die Betrachtung der Leistungsentwicklung in Bayern.
- Für das Bildungsmonitoring werden neben der Weiterentwicklung der Auswertung und Darstellung von Daten die Fortschreibung von zentralen Kennzahlen sowie die schnelle und flexible Schwerpunktsetzung bei bildungspolitisch aktuellen Themen die Herausforderung darstellen. Bildungsberichterstattung als Teil des Bildungsmonitorings kann sich so zu einem aktuellen Informationssystem entwickeln.
- Die Entwicklung von Standards erfolgt zwar für alle 16 Länder zentral im IQB, dem Institut zur Qualitätsentwicklung im Bildungswesen. Diese Standardentwicklung zu begleiten und die Ergebnisse in Bayern in das Unterrichtsgeschehen, in die Schulwirklichkeit und in die Lehrpläne zu implementieren ist aber eine der zentralen Aufgaben der Zukunft. In diesen Prozess muss und wird sich die Qualitätsagentur aktiv einbringen und dabei – im Zusammenspiel mit dem IQB – auch überregional wirken.

Versteht es die Qualitätsagentur, ihre bisherigen Leistungen an die aktuellen Erfordernisse anzupassen und entsprechend weiterzuentwickeln, wird sie auch in Zukunft einen wichtigen Beitrag zur Qualitätsentwicklung im bayerischen Schulwesen leisten.

Die Qualitätsagentur hat in den letzten Jahren erfolgreich unter Beweis gestellt, dass sie die an sie gestellten Anforderungen zu erfüllen und mit herausfordernden Aufgaben umzugehen weiß. Bis zum 31.03.2009 leistete die Qualitätsagentur dies unter der Leitung von Oberstudiendirektor Dr. Otmar Schießl. Ihm gebührt großer Dank und Anerkennung für seine Arbeit beim Aufbau der Qualitätsagentur mit einem leistungsstarken Team.



## Einleitung

Der Sammelband *„Qualitätssicherung im Bildungswesen: Auftrag und Anspruch der bayerischen Qualitätsagentur“* stellt dar, welchen Beitrag die Qualitätsagentur am Staatsinstitut für Schulqualität und Bildungsforschung für die Qualitätssicherung im Schulwesen leistet. Das Buch richtet sich an Lehrkräfte, Schulaufsicht, Politik und Wissenschaft, aber auch an Eltern, die sich über die Arbeit der Agentur ein Bild machen möchten. Nach fünfjährigem Bestehen der Qualitätsagentur regte ihr Leiter, OStD Dr. Otmar Schießl, eine Bestandsaufnahme und Einordnung der Arbeit in Form der nun vorliegenden Publikation an. Der Zeitpunkt für diese Bestandsaufnahme markiert aber mehr als nur die ersten fünf Jahre nach der Gründung der Qualitätsagentur durch das Bayerische Staatsministerium für Unterricht und Kultus. OStD Dr. Otmar Schießl wurde im März 2009 in den Ruhestand verabschiedet. Dies bedeutet eine Zäsur für die Qualitätsagentur und ist damit Anlass für ein Innehalten und Bilanzieren.

Der Sammelband bleibt aber nicht beim Innehalten stehen. Das zeigt sich durchgehend in den einzelnen Beiträgen. Sie thematisieren stets auch Entwicklungstrends bei der Qualitätssicherung im Schulwesen und fokussieren außerdem darauf, was die Qualitätsagentur noch erreichen und für die Qualitätssicherung an Schulen bereitstellen will.

Die inhaltliche Zusammenstellung greift drei zentrale Aspekte der Arbeit der Qualitätsagentur auf: Erstens wird der theoretische und institutionelle Rahmen beschrieben, zweitens wird gezeigt, was die Qualitätsagentur zu leisten in Stande ist und welches Potenzial in dieser Arbeit für die jeweiligen Adressaten liegt und drittens wird veranschaulicht, wie Adressaten mit den Konzepten, Ergebnissen, Instrumenten und Produkten arbeiten und diese nutzen. Diese drei Aspekte stehen auch für das Grundverständnis der Qualitätsagentur: auf dem Stand der Zeit zu sein, mit entsprechenden wissenschaftlichen Methoden zu arbeiten und Nutzen für die Adressaten und Partner zu erzeugen. Der vorliegende Sammelband ist entsprechend dieser drei Aspekte in drei Teile untergliedert.

Teil 1 des Sammelbandes betrachtet die Rolle, die Stellung sowie die Arbeitsbereiche von Qualitätsagenturen aus einer Außenperspektive. In diesem Teil werden die zentralen Aufgaben der Qualitätsagentur und ihre institutionelle Verankerung vorgestellt. Die Kapitel in Teil 1 beschäftigen sich mit den zentralen Fragen der Qualitätssicherung im Schulwesen aus unterschiedlicher Perspektive.

In Kapitel 1 „Funktion und Bedeutung der Qualitätsagenturen für die Qualitätssicherung an Schulen“ erörtert Ditton, welchen Auftrag Qualitätsagenturen zu erfüllen haben und wie dieser in aktuellen Entwicklungstrends der Qualitätsentwicklung im Schulwesen eingebettet ist. Ditton skizziert die Hauptaufgaben von Qualitätsagenturen: Sie bestehen unter anderem in der Planung, Durchführung und Auswertung von Vergleichsarbeiten, der Evaluation von Schulen sowie der Bildungsberichterstattung. Als typisches Merkmal von Qualitätsagenturen stellt Ditton dar, dass sie ihre Aufgaben in einem Spannungsfeld zwischen Wissenschaft, Praxis und Politik wahrzunehmen haben. In diesem Spannungsfeld müssen Qualitätsagenturen sicherstellen, dass Wissen in methodisch korrekter Weise generiert, in adäquater, verwertbarer Weise aufbereitet und entsprechend seiner praktischen Relevanz adressiert wird. Dies gilt für alle Aufgabenbereiche, die Vergleichsarbeiten, die interne und externe Evaluation als auch für die Bildungsberichterstattung. Unumstritten ist nach Ditton die Notwendigkeit der Qualitätssicherung an Schulen, auch wenn sich der Auftrag über die Zeit immer wieder an aktuelle Trends und Entwicklungen anpassen wird. Mit dem Beitrag von Ditton wird der theoretische Hintergrund eröffnet, in den sich die Arbeit der Qualitätsagentur einordnet.

Döbert erörtert in Kapitel 2 „Bildungsberichte als Steuerungsinstrument – reichen Daten zur Steuerung aus?“ grundlegende Fragen zur Steuerung im Bildungswesen. In einem ersten Abschnitt widmet er sich der Frage „Was ist Steuerung im Bildungswesen und wie hat sich das Steuerungsverständnis in letzter Zeit weiterentwickelt?“ Er stellt unter anderem dar, dass Input-Steuerung alleine eine Zielerreichung nicht gewährleisten kann. Vielmehr ist Steuerung auf die Ergebnisse und die zugrunde liegenden Prozesse im Bildungswesen auszurichten. Döbert diskutiert die Frage welche Möglichkeiten und welche Grenzen Bildungsberichte für die Steuerung des Bildungswesens bieten. Dabei verdeutlicht er, dass Bildungsberichterstattung einen Teil eines umfassenden Systemmonitorings darstellt, das seinerseits die Grundlage für Entscheidungen bei der Systemsteuerung bildet. Bildungsberichterstattung ist Teil eines übergreifenden Bildungsmonitorings. Sie schafft Transparenz und ist gegenüber der Öffentlichkeit zu solcher verpflichtet. Bildungsberichterstattung fragt nach der Erreichung von Zielen auch im Zusammenhang mit Bildungsergebnissen, ihren Erträgen und gesellschaftlichen Auswirkungen. Bildungsberichterstattung ist beschreibend; sie kann keine Ursachen klären. Hierzu muss bei der Steuerung von Bildungssystemen auf die empirische Bildungsforschung mit längsschnittlichen und experimentellen Untersuchungsdesigns zurückgegriffen werden. Bildungsberichterstattung kann aber Handlungs- oder Problemfelder beschreiben und somit Bedarfe für die Bildungsforschung kenntlich machen.

Auch Vergleichsarbeiten liefern wichtige Informationen und Daten für die Bildungsberichterstattung. Sie stellen Ergebnisse von Bildungsprozessen dar. Vergleichsarbeiten sind auf die von der KMK beschlossenen Bil-

dungsstandards bezogen. Bildungsstandards, so stellen Köller und Pant in ihrem Beitrag „Die Rolle von Bildungsstandards in einem System der Qualitätssicherung und Qualitätsentwicklung“ dar, sind in Deutschland als Leistungsstandards formuliert. Die Autoren präsentieren Ergebnisse aus zwei Studien, aus denen sie ableiten, dass für die praktische Relevanz der Bildungsstandards und ihr Hinwirken in den unterrichtlichen Alltag noch Anstrengungen nötig sind. Köller und Pant sehen die Gefahr, dass die Beschlüsse der KMK ohne solche Anstrengungen im schulischen Alltag bedeutungslos bleiben. Eine wichtige Funktion können hier die Vergleichsarbeiten haben: Sie können einen Beitrag leisten, dass die Beschlüsse der KMK zu den Bildungsstandards im schulischen Alltag Bedeutung gewinnen.

Helmke und Schrader rücken in ihrem Beitrag „Merkmale der Unterrichtsqualität: Potenzial, Reichweite und Grenzen“ einen weiteren inhaltlichen und theoretischen Bezugspunkt für die Arbeit der Qualitätsagentur in den Mittelpunkt, das Thema Unterricht sowie seine Evaluation und Entwicklung. Dieses Thema ist für die externe Evaluation von Schulen bedeutend. Helmke und Schrader weisen insbesondere auf den Stellenwert der systematischen wissenschaftlichen Beschäftigung mit Merkmalen von Unterricht hin. Sie stellen fest, dass die empirische Lehr-Lern-Forschung bzw. Unterrichtsforschung Hinweise auf lernwirksame Merkmale und Prinzipien von Unterricht liefert, jedoch keine allgemeinen Rezepte für erfolgreichen Unterricht. Die Transformation der Erkenntnisse aus der Unterrichtsforschung und ihre Adaption auf konkrete Unterrichtssituationen sind durch die Lehrkräfte selbst zu erbringen. Hier leisten nach Helmke und Schrader Qualitätsagenturen und Landesinstitute einen wichtigen Beitrag: Entsprechende Instrumente für die Beobachtung und Reflexion von Unterricht stehen auf den Servern von Qualitätsagenturen und Landesinstituten bereits zur Verfügung.

Der Beitrag „Qualitätssicherung und Schulentwicklung – zwei Seiten einer Medaille?“ von Rahm rundet die Darstellung des theoretischen Rahmens ab. Dieser Beitrag stellt eine Einordnung von Gedanken und Grundpositionen zur Qualitätssicherung in die Schulentwicklungsdebatte dar. Besonders hebt Rahm den systemischen Charakter von Schulentwicklung hervor. Maßnahmen an einer beliebigen Stelle des Systems Einzelschule bewirken immer auch Effekte und Veränderungen an anderen Stellen des Systems. Eine Vielzahl von Anforderungen an die Lehrkräfte erwächst aus dieser Komplexität. Trotz hoher Anforderungen und Arbeitsbelastung erfährt die schulische Qualitätssicherung Aufgeschlossenheit und Unterstützung. Schulische Qualitätssicherung auf dem aktuellen Stand erfordert auch den Umgang mit neuen Werkzeugen. Dazu gehört auch Daten aus der Evaluation oder aus Schulleistungsuntersuchungen lesen und interpretieren zu können. Solche Daten müssen die Grundlage für zukünftiges Handeln darstellen. Mit dem Beitrag von Rahm schließt sich der der Bogen des theoretischen Hintergrunds der Qualitätsagentur, deren Arbeit sich in diesen

Rahmen einordnen lässt. Dass dies so leicht gelingt, ist mehr als nur ein Hinweis auf die Stimmigkeit des Konzepts der Qualitätsagentur.

Im zweiten Teil des Buches thematisieren die Mitglieder der bayerischen Qualitätsagentur die Schwerpunkte ihrer Arbeit aus einer Binnenperspektive. In einem einleitenden Beitrag „*Bildung: Ziel und Inhalt der Qualitätssicherung*“ ordnet Schießl die verschiedenen Aktivitäten der Qualitätsagentur in ein umfassendes Verständnis von Bildung ein. Er setzt an der immer wieder vernehmbaren Kritik an, Qualitätssicherung konzentrierte sich nur auf das Messbare. Das aber, worauf Schule wirklich abziele, die umfassende Bildung des Menschen, werde verfehlt.

Diesen Vorwurf will Schießl entkräften: Wer sich selbstbestimmt, sich seiner selbst bewusst und in sozialer Verantwortung – oder in den Begriffen der Bildungstheorie formuliert: Wer sich in Freiheit, Identität und Humanität auf den Weg mache, sein Leben zu gestalten, sei auf Wissen angewiesen. Ein Ziel vor Augen, helfen Daten, Informationen und Wissen dem Einzelnen, sich in der Welt zurechtzufinden. Und die Bedeutung des Wissens wächst angesichts der zunehmenden Komplexität dieser Welt und ihres steten Wandels. Als Orientierungshilfe tauge Wissen allerdings nur dann, wenn man sich auch darauf verlassen könne.

Darin sieht Schießl die Hauptaufgabe der Qualitätsagentur: die Vergleichsarbeiten, die Evaluation von Schulen und die Bildungsberichterstattung sollen verlässliches Wissen bereitstellen, an dem die Akteure vom einzelnen Lehrer bis hin zu den Verantwortlichen in Verwaltung und Politik ihre Entscheidungen orientieren und ihr Handeln begründen und ausrichten können. Nicht bestritten wird, dass Wissen unterschiedliche Reichweite haben, unterschiedlich belastbar sein kann. Es sei deshalb immer zu prüfen, für welchen Zweck welches Wissen geeignet sei. In einer konkreten Entscheidungssituation wird man verschiedene, sich z.T. widersprechende Informationen heranziehen, gewichten und bewerten müssen. Und weil sich aus der Kenntnis dessen, was ist, nicht ableiten lässt, was auch sein soll, plädiert Schießl für eine „kenntnisreiche, verantwortliche und kluge Auseinandersetzung“ mit der Bedeutung, die eine Information für ein Ziel und das konkrete Handeln habe. Für die innere Schulentwicklung vor Ort könne auch ein (noch) subjektiv gefärbtes Wissen, das sich stärker aus unmittelbaren Erfahrungen einzelner Individuen ableitet, wertvoll sein; für ein systematisches Monitoring sei das zu wenig. „Als Grundlage für die Steuerung des Schulwesens muss“, so Schießl, „eine weitgehende Verlässlichkeit und Allgemeingültigkeit gefordert werden“.

Bezogen auf die anfänglich geäußerte Kritik kommt Schießl zu dem Schluss: „Die Sorge, dass durch ein Monitoring der Bildungs- und Erziehungsauftrag der Schule Schaden nehmen könnte, ist wohl unberechtigt; im Gegenteil: Monitoring erfüllt eine sehr anspruchsvolle Dienstleistung für die Erfüllung des Bildungs- und Erziehungsauftrags.“

Während im Einleitungskapitel zum zweiten Teil eher auf die theoretischen und philosophischen Grundlagen Bezug genommen wird, erfährt man in den weiteren Kapiteln des zweiten Teils, wie man dem Anspruch, verlässliches Wissen zu generieren, in den einzelnen Referaten der Qualitätsagentur gerecht zu werden versucht. Orientiert an ihrem Auftrag geben sie einen Einblick in ihre Arbeit, schildern die Kernfragen, mit denen sie dabei konfrontiert werden, und richten einen Blick in die Zukunft.

Der Beitrag *„Entwicklungslinien einer regionalisierten Bildungsberichterstattung in Bayern“* des Referats *„Bildungsberichterstattung/Bildungsmonitoring“* schildert die Entstehungsgeschichte der Bildungsberichterstattung und zeigt, wie die verschiedenen Informationen über das Bildungswesen im bayerischen Bericht strukturiert sind. Da die Zusammenschau von Daten über das Bildungssystem keine Aussagen über Ursache-Wirkungs-Zusammenhänge zulässt, obliegt es den Verantwortlichen vor Ort, daraus die richtigen Schlüsse zu ziehen. Sie sind diejenigen, die mit den örtlichen Gegebenheiten am besten vertraut sind.

Nutzen und Gewinn der Arbeit der Qualitätsagentur für die Schulen stehen auch im Mittelpunkt des Beitrags *„Vergleichsarbeiten in Bayern“* des Referats *„Vergleichsarbeiten“*.

An den Schulen erlauben die Vergleichsarbeiten eine Antwort auf die Frage, ob die Bildungsstandards erreicht worden sind bzw. wo man sich auf dem Weg dorthin befindet. Die Ergebnisse der Vergleichsarbeiten sind aber auch als Steuerungswissen bedeutsam. Denn es lassen sich auch größere räumliche oder inhaltsbezogene Einheiten des Schulsystems, wie z. B. Landkreise und Regionen oder Schularten, miteinander vergleichen. Für die Zukunft verfolgt das Referat zwei Zielrichtungen: Durch die Weiterentwicklung der Vergleichsarbeiten werden differenziertere Auswertungen möglich und durch die Verbesserung des Rückmeldesystems will man dazu beitragen, dass die Ergebnisse noch intensiver genutzt werden.

Der Beitrag *„Innere Schulentwicklung und Vergleichbarkeit“* des Referats *„Merkmale der Schulqualität und ihre empirische Erfassung“* berichtet über eine Grundfrage der externen Evaluation: Die externe Evaluation ist ursprünglich als Rückmeldung für die Schulen und Impulsgeber für ihre innere Entwicklung konzipiert worden. Neuerdings aber, gerade im Zusammenhang mit dem Bildungsmonitoring, hat eine andere Zielsetzung an Bedeutung gewonnen, an die ganz andere Maßstäbe, insbesondere in Bezug auf die Vergleichbarkeit der Ergebnisse anzulegen sind. Der Beitrag diskutiert wie, sich aus deskriptiven Feststellungen evaluative Aussagen ableiten lassen und wie künftig ein höheres Maß an Vergleichbarkeit der Ergebnisse erreicht werden kann.

Das Referat *„Externe und interne Evaluation der Einzelschule“* thematisiert in seinem Beitrag *„Bedeutsamkeit der Auswahl, Ausbildung und Betreuung der Evaluatoren durch die Qualitätsagentur“* ein Arbeitsfeld im Referat. Diesem Arbeitsfeld kommt insofern große Bedeutung zu, weil die Evaluatoren eine

Schlüsselrolle zwischen Konzept und Schule einnehmen. Die Evaluatoren sind nämlich Multiplikatoren des Qualitätsverständnisses der externen Evaluation und ob sie dabei erfolgreich sind, hängt entscheidend davon ab, wie sie ihre Aufgabe wahrnehmen.

Im dritten Teil zeigen die Partner der Qualitätsagentur, wie sie die dort geleistete Arbeit aufgreifen und in ihrer Praxis weiterführen. Dieser Teil wird eingeleitet von Sachsenröder, dem Direktor des Staatsinstituts für Schulqualität und Bildungsforschung. Er zeigt, wie die neuen Instrumente der Steuerung, Evaluation, Vergleichsarbeiten und Bildungsmonitoring die praktische Arbeit und das Zusammenwirken der Beteiligten verändern und wie sich dadurch auch die Rollen der Akteure neu definieren.

Die Beiträge von Oechslein „*Aus der Perspektive der Schulaufsicht: Der Stellenwert der Arbeit der Qualitätsagentur für die Entwicklung von Schulen*“ und von Renner „*Die Arbeit der Qualitätsagentur – Grundlage für Maßnahmen der Regierung von Unterfranken zur Entwicklung von Schulen*“ schildern aus Sicht der Schulaufsicht, wie man etwa im Rahmen regionaler Bildungskonferenzen, die von der Qualitätsagentur angestoßen und z.T. moderiert worden sind, die Daten interpretiert und Handlungsfelder für die schulische Qualitätsentwicklung definiert hat.

Der Beitrag von Spiegel und Groß thematisiert aus der Sicht von Evaluatoren die externe Evaluation aus der Sicht einer Schule. Sie berichten über ihre Motive, sich als schulischer Evaluator bzw. nicht-schulische Evaluatorin zu engagieren, beschreiben die Schlüsselstellen des Prozesses, nämlich die Vorstellungskonferenz und die Berichtseröffnung, und nennen die Kompetenzen, insbesondere die sozialen, die sie für notwendig halten, um den Anforderungen gewachsen zu sein.

Wallner und Ringelstetter schildern in ihrem Beitrag ihre Erfahrungen mit der externen Evaluation, angefangen von dem Moment, als ihre Schule für eine externe Evaluation ausgewählt worden ist, über die Vorarbeiten bis hin zur Begegnung mit dem Evaluationsteam anlässlich des Schulbesuchs und zur Berichtseröffnung. Stand man dem Unternehmen zunächst eher reserviert gegenüber, so ist diese Skepsis nach und nach zuerst der Neugier auf das, was da auf sie zukommt, und zuletzt sogar einem Stolz auf die Schule und die eigenen Leistungen gewichen. Nicht unerwähnt bleiben soll, dass dafür zwei Voraussetzungen notwendig sind: eine aufgeschlossene und engagierte Schulleitung, die für die Sache wirbt und moderierend eingreift, und ein Evaluationsteam, das mit Bedacht vorgeht und für ein hohes Maß an Transparenz sorgt.

Zum Schluss soll noch einmal auf den Beitrag von Schießl zurückgekommen werden. Schießl hat darin die Qualitätsagentur als einen Dienstleister beschrieben, der verlässliches Wissen für die Akteure im Bildungswesen bereitstellen soll. Er hat die Qualitätsagentur als Vermittler zwischen wis-

senschaftlicher Erkenntnis und praktischer Arbeit der Adressaten und Nutzer beschrieben und positioniert.

Wissen und Erkenntnis sollen Orientierungshilfe sein für diejenigen, die Entscheidungen treffen, im Großen wie im Kleinen. Immer hat Schießl dabei an die Menschen gedacht, um die es geht und denen gegenüber die Qualitätsagentur zur Rechenschaft verpflichtet ist: in erster Linie und vor allem an die Schülerinnen und Schüler, aber auch an deren Eltern und die Lehrerinnen und Lehrer an den Schulen. Und Schießl hat in seinem Beitrag eindrucksvoll formuliert, was er als normativen Bezugspunkt seines Denkens und Handelns für nicht hintergebar hält: den Wert und die Würde des Menschen und die Gestaltungsfreiheit aber auch Gestaltungsverantwortung, die sich daraus ableiten. Das Programm der Qualitätsagentur ist insofern auch sein ganz persönliches Programm: Schule nicht verwalten, sondern aktiv mitgestalten und das dafür notwendige Wissen bereitstellen.



Teil 1  
Außenperspektive Wissenschaft:  
Qualitätsagenturen als Instanzen der  
Qualitätssicherung im Bildungswesen



# Funktion und Bedeutung der Qualitätsagenturen für die Qualitätssicherung an Schulen<sup>1</sup>

## Einleitung

Unser Schulsystem steht vor einigen Herausforderungen. Indikatoren dafür sind der vergleichsweise späte Zeitpunkt der Einschulungen, häufige Klassenwiederholungen, eine geringe Durchlässigkeit der schulischen Laufbahnen sowie die hohe Zahl der Abgänger ohne schulischen Abschluss. An internationalen Standards gemessen ist das zum Ende der Pflichtschulzeit erreichte Niveau der Kompetenzen in Lesen, Mathematik und den Naturwissenschaften nicht überzeugend und der Anteil der Schüler mit auffällig schwachen Kompetenzen ist überdurchschnittlich hoch. Die schulischen Leistungen streuen insgesamt und sowohl zwischen den Ländern als auch zwischen den einzelnen Schulen und Schulklassen einer Schulform innerhalb der Länder erheblich. Die Kopplung der schulischen Leistungen und des Bildungserfolgs an die soziale Herkunft ist eng. Die große Streuung der Leistungen verweist auf Herausforderungen bezüglich der Vergleichbarkeit von Noten und schulischen Abschlüssen auf der einen und bezüglich der Gleichwertigkeit der Angebote und Arbeitsbedingungen an den Schulen auf der anderen Seite. Diese Herausforderungen wurden inzwischen angenommen, im schulischen Bereich ist eine erhebliche Dynamik der Entwicklungen zu konstatieren (Ditton, 2008b). Nachfolgend geht es nicht um eine Darstellung zu den zahlreichen Einzelinitiativen, sondern darum, die Hauptlinien der erkennbaren Trends der Qualitätssicherung und -entwicklung im schulischen Bereich vorzustellen und herauszuarbeiten, was in diesem Kontext der Auftrag der Qualitätsagenturen ist.

## 1. Systeme der Qualitätssicherung auf Bundes- und Länderebene

Qualitätssicherung braucht ein operatives Fundament. Dieses ist zum einen durch die Einrichtung des von den Ländern gemeinsam getragenen Instituts zur Qualitätsentwicklung im Bildungswesen (IQB) geschaffen und zum anderen durch die Einrichtung von Qualitätsagenturen in den einzel-

---

1 Vgl. auch (Ditton, 2008a, 2008b).

nen Ländern. Die Agenturen haben den Auftrag, die Bündel der Entwicklungsmaßnahmen im schulischen Bereich zu koordinieren und Schulentwicklungskonzepte zu entwerfen bzw. fortzuschreiben. Die Kernaufgabe des IQB besteht dabei darin, die *Bildungsstandards*, die von den Ländern zum Schuljahresbeginn 2004/05 bzw. 2005/06 verbindlich eingeführt wurden, weiterzuentwickeln, sie zu normieren, ihre Erreichung zu überprüfen und ihre Implementation wissenschaftlich zu begleiten. Mit der Einrichtung des IQB wurde sozusagen eine länderübergreifend koordinierende Schaltstelle geschaffen, die für die gemeinsamen Programme in den Ländern zuständig ist. Daneben bestehen die Agenturen der Länder und zahlreiche länderspezifische Einzelmaßnahmen. Die Qualitätsagenturen sind entweder eigenständige Einrichtungen, die den Qualitätsbegriff sozusagen als Signal im Namen tragen, oder es handelt sich um Abteilungen an übergeordneten Instituten oder Ministerien. Als inhaltliche Grundlage der Arbeit in den Agenturen wurde in aller Regel ein mehr oder weniger differenzierter und konkretisierter Qualitätsrahmen erarbeitet. Überwiegend folgt dieser der Systematik von Input, Prozess und Output bzw. Outcome (Ditton, 2000, 2002). Insofern besteht auch eine gewisse Übereinstimmung im Qualitätsverständnis und bezüglich der Aufgaben von Evaluationen im schulischen Bereich. Ob allerdings unter gleichen Begriffen auch jeweils das Gleiche gemeint ist, wäre noch genauer zu untersuchen.

Der Aufgabenbereich der Qualitätsagenturen ist teils ebenfalls durch die *Bildungsstandards* mitbestimmt, besonders über die inzwischen etablierten landesweiten sowie länderübergreifend organisierten Leistungserhebungen im Rahmen von sog. Vergleichsarbeiten, Orientierungsarbeiten bzw. Lernstandserhebungen. Daneben wirken die Agenturen an den Verfahren der internen sowie der extern unterstützten *Evaluation* an Schulen mit. In fast allen Ländern neu hinzugekommen ist in den letzten Jahren eine externe Evaluation im Rahmen von Schulbesuchen bzw. Schulinspektionen oder Schulvisitationen. Schließlich ist auch die *Bildungsberichterstattung* ein Element der Qualitätssicherung, das zum Aufgabenbereich der Qualitätsagenturen gehört. Die Bildungsberichterstattung gehört insofern zur Qualitätssicherung als hiermit leicht abrufbare Daten, die ansonsten nur verstreut in unterschiedlichen Quellen zu finden sind, übersichtlich und inhaltlich strukturiert zur Verfügung gestellt und Entwicklungen transparent und nachvollziehbar gemacht werden können.

Ein strittiger Punkt bei der Einrichtung der Agenturen war und ist, wie weit diese völlig selbständig und unabhängig von der Schulaufsicht sein dürfen oder sogar sein müssen, um ihre Aufgaben wahrnehmen zu können. Wieweit ein solcher Status zugestanden wird, ist im Vergleich der Länder durchaus unterschiedlich. Dessen ungeachtet kann jedenfalls davon ausgegangen werden, dass die Agenturen einen *wissenschaftsbasierten Service-*