

***Kleine Anfrage der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen vom 23. Februar 2004***

***Schulinspektion und Qualitätssicherung***

Wir fragen den Senat:

1. Inwieweit ist der Senat bereit, den einzelnen Schulen größere Selbständigkeit
  - a) pädagogisch,
  - b) wirtschaftlich und
  - c) personell zu gewähren, um vor allem die pädagogische Arbeit zu verbessern?
  - d) Wie soll diese Selbständigkeit konkret aussehen?
  - e) In welchem Zeitrahmen will der Senat diese Absicht realisieren?
2. Welche Gründe haben dazu geführt, dass die bereits 1996 eingeführte und im Schulverwaltungsgesetz verankerte Schulinspektion eingestellt wurde?
3. Welche Ergebnisse hat die vom Senator für Bildung und Wissenschaft beauftragte wissenschaftliche Begleitung zur Schulinspektion ergeben?
4. Ist der Senat bereit, mit anderen Bundesländern und gegebenenfalls mit dem Bund beim Aufbau einer überregionalen oder nationalen Institution zur regelmäßigen und öffentlichen Qualitätsbewertung und -verbesserung der Schulen (z. B. nach dem schwedischen Beispiel Skolverket) zusammenzuarbeiten?
  - a) Wird der Senat entsprechende Initiativen ergreifen?
  - b) Wie bewertet der Senat die Schulinspektoren-Pläne Niedersachsens bzw. den Start des „Schul-TÜV“ in Schleswig-Holstein?
  - c) Plant der Senat konkret eine Kooperation mit Schleswig-Holstein und/oder Niedersachsen?

Anja Stahmann, Jan Köhler,  
Karoline Linnert und Fraktion Bündnis 90/Die Grünen

D a z u

***Antwort des Senats vom 23. März 2004***

1. Inwieweit ist der Senat bereit, den einzelnen Schulen größere Selbständigkeit
  - a) pädagogisch,
  - b) wirtschaftlich und
  - c) personell zu gewähren, um vor allem die pädagogische Arbeit zu verbessern?

Wie der größte Teil der Länder sieht auch Bremen in der Stärkung schulischer Eigenverantwortung die konzeptionelle Grundlage, wie Schulen die vielfältigen Anforderungen, die mit dem gesellschaftlichen Wandel verbunden

sind, bewältigen können. Diese Grundannahme folgt der Erkenntnis, dass adäquate Antworten auf die Fragen schulischer Qualität nicht mehr allein mit zentral-administrativen Vorgaben formuliert werden können.

Alle Überlegungen, die sich mit der Qualität der Arbeit unserer Schulen, insbesondere die Gestaltung des Unterrichts, konzeptionell auseinandersetzen, erhalten aktuell eine zusätzliche Brisanz und Dringlichkeit durch die besorgniserregend schlechten Ergebnisse Bremer Schulen insbesondere bei Pisa und bei IGLU.

Eine Arbeitsgrundlage hinsichtlich der Eigenständigkeit der Schulen besteht bereits seit Dezember 1994 mit dem Bremer Schulgesetz und Schulverwaltungsgesetz. Gemäß § 9 Abs. 1 BremSchulG ist jede Schule als eigenständige und selbstverwaltete pädagogische Einheit aufgefordert, zur Ausgestaltung von Unterricht und weiterem Schulleben eine eigene Entwicklungsperspektive herauszuarbeiten. Das entwickelte Profil soll durch ein Schulprogramm gestaltet und fortgeschrieben werden und ist regional abzustimmen.

In Übereinstimmung mit wesentlichen Erkenntnissen der Schulentwicklungsforschung, aber auch internationalen Vergleichen wie z. B. Pisa oder PIRLS/IGLU gehen schulische Steuerungsphilosophien davon aus, dass Schulen den Herausforderungen an die Qualität besser gerecht werden zu können, wenn sie schrittweise in die Lage versetzt werden, selbst praktikable Antworten auf ihre pädagogischen und unterrichtlichen Problemstellungen vor Ort geben zu können. Dies gelingt um so besser, je deutlicher sich im Prozess der Stärkung schulischer Eigenverantwortung das Verständnis durchgesetzt hat, dass die Schule im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben einschließlich von Standards und zugewiesener Ressourcen „guten“ Unterricht selbst verantwortet und verwirklicht. Auf der anderen Seite wächst die Notwendigkeit, eine vergleichbare schulische Qualität zwischen den sich unterschiedlich entwickelnden Schulen zu garantieren. Wachsende Freiheit korrespondiert mit zunehmender Verantwortung und damit auch einer Rechenschaftslegung hinsichtlich der Effektivität und Effizienz der eingesetzten Mittel. Ein erfolgreich arbeitendes System braucht regelmäßige Rückmeldung, um die Wirksamkeit des eigenen Handelns zu überprüfen – von innen wie von außen. Denn nur dann, wenn sichere Erkenntnisse über die Qualität der eigenen Arbeit vorliegen, können daraus Schlussfolgerungen gezogen werden, wie die pädagogischen Aufgaben und wirtschaftlichen Notwendigkeiten und die damit verbundenen Ziele besser erreicht werden können.

Alle bremischen Schulen haben bereits seit vielen Jahren Selbstbewirtschaftungsbudgets, im letzten Jahr wurden die Selbstbewirtschaftungsmittel durch Fortbildungsbudgets erweitert. Eine Erweiterung der wirtschaftlichen Selbstständigkeit – auch auf Personalmittel – wird angestrebt, und zurzeit mit den Schulen gemeinsam entwickelt. Insbesondere das Pilotprojekt „Entwicklung beruflicher Schulen zu Regionalen Berufsbildungszentren“, das vom Europäischen Fonds für regionale Entwicklung gefördert wird, beinhaltet die Entwicklung von Schul- und Qualitätsentwicklung im Zusammenhang mit der wirtschaftlichen Autonomie der Schulen.

Hinsichtlich der personellen Voraussetzung zur Verbesserung der pädagogischen Qualität werden u. a. bereits seit dem Schuljahr 2002/2003 so genannte schulscharfe Ausschreibungen durchgeführt. Die Schulen bestimmen anhand einer Bedarfsanalyse die Einstellungsvoraussetzungen des benötigten Personals. Diese gilt sowohl für die Einstellung neuer Lehrkräfte als auch für das nichtunterrichtende Personal. Zu dem sind Lehrkräfte verpflichtet, im Rahmen der Präsenztage mindestens 40 Wochenstunden im Jahr für die Fortbildung einzusetzen. Für Schulleitungen werden spezielle Fortbildungsseminare konzipiert und in das obligatorische Qualifikationsprofil aufgenommen.

Seit einigen Jahren haben Schulen auf einen Teil der Lehrerstundenzuweisung im Sonderbedarf verzichtet, um über die Umwandlung von Lehrerstellenanteilen in Geldmittel anderes pädagogisches und Personal über freie Träger zu beschäftigen und so der Schule zusätzliche Kompetenzen zuzuführen, die außerhalb der Stundentafel, z. B. in Betreuungsprojekten, eingesetzt werden.

Im laufenden Schuljahr wird das o. a. Programm „Geld statt Stellen“ erweitert durch den Einsatz von pädagogischen und technischen Schulassistentinnen und -assistenten, die die Tätigkeit der Lehrkräfte z. B. mit ihren sozial-

pädagogischen oder technischen Kompetenzen ergänzen. Für deren Einsatz gibt es in verschiedenen europäischen Staaten Vorbilder. Dieses Programm wird derzeit an zehn Schulen in der Stadtgemeinde Bremen erprobt und soll vor dem Hintergrund des jeweils individuellen Aufgaben- und Tätigkeitsprofils im Mai dieses Jahres überprüft werden.

d) Wie soll diese Selbstständigkeit konkret aussehen?

Es gab in Bremen in den letzten Jahren immer wieder einzelne Maßnahmen zur größeren Autonomie von Schulen sowie Initiativen der Qualitätssicherung. Beispiele hierfür sind einerseits die Bereitstellung von Budgets für Lehr- und Lernmittel, Verbrauchsmaterialien usw. sowie andererseits die Durchführung von Parallel- und Vergleichsarbeiten, die Entwicklung eines Schuldatenblattes, die Einrichtung des Projektes „schule+partner“ und eine Reihe schulischer Projekte zur Qualitätsentwicklung bzw. Unterrichtsentwicklung. Diese Projekte standen aber in der Regel unverbunden nebeneinander. Auf der Basis der bisherigen Erfahrungen ist zu Beginn der Legislaturperiode ein umfassendes Projekt eingerichtet worden, das Maßnahmen einer systematischen Innovations- und Qualitätsentwicklung bezüglich der Bremer Schulen bündelt und sie mit einer stärkeren Selbstständigkeit der Schulen verbinden soll.

Diesem Projekt liegt folgendes Leitbild zugrunde:

- Die Aufgabe der Behörde besteht in der inhaltlichen Rahmensetzung, der Sicherung der Prozess- und Produktqualität sowie der Berichterstattung gegenüber dem Parlament.
- Die zunehmend eigenverantwortlich agierenden Schulen gestalten innerhalb der o. g. Grenzen ihre Unterrichts- und Erziehungsarbeit selbst, sie verantworten und evaluieren die Qualität ihrer Arbeit und erstatten darüber Bericht.
- Die Schulen werden mit Ziel- und Leistungsvereinbarungen gesteuert, bei der Erfüllung ihrer Aufgaben beraten und unterstützt; ihre Arbeit wird systematisch extern evaluiert.

Dieses Leitbild wird schrittweise im Rahmen einzelner Maßnahmen umgesetzt. Zu diesen Maßnahmen gehören u. a. eine anreizorientierte Ressourcensteuerung, z. B. in der Entwicklung eines Modells der Ressourcenzuweisung pro Schülerin bzw. Schüler unter Berücksichtigung soziostruktureller Aspekte.

Außerdem bereitet der Senator für Bildung und Wissenschaft die Gründung einer „Gesellschaft für Bildungsinfrastruktur“ (Arbeitstitel) vor, deren Aufgabe es u. a. sein soll, den Prozess der Verselbständigung insbesondere der Berufsschulen voranzutreiben und Instrumentarien für die Schulen bereitzustellen, die eine kostengünstigere und effizientere Erledigung anstehender Aufgaben ermöglichen.

e) In welchem Zeitrahmen will der Senat diese Absicht realisieren?

Die neuen Ansätze zur Gestaltung der Eigenständigkeit der Bremer Einzelschulen sollen schrittweise in den kommenden beiden Schuljahren umgesetzt werden.

2. Welche Gründe haben dazu geführt, dass die bereits 1996 eingeführte und im Schulverwaltungsgesetz verankerte Schulinspektion eingestellt wurde?

Das ursprünglich eingesetzte Inspektionsteam bestand aus dem ehemaligen Leiter der Schulaufsicht und zwei Lehrern mit unterschiedlichen Stufenschwerpunkten, einer Psychologin aus den Bereichen Arbeits- und Organisationsentwicklung und einem Diplom-Pädagogen für den Bereich der empirischen Methoden. Zusätzlich wurde das Team durch zwei Verwaltungskräfte ergänzt. Insgesamt machte dies 5,5 Vollzeitstellen aus.

Die Arbeit der Schulinspektion wurde von Beginn an erschwert durch die unklare Abgrenzung der Schulinspektion zur weiterhin traditionell agierenden Schulaufsicht, das Ausscheiden einzelner Mitglieder (Pension, Wechsel in ein anderes Bundesland) und die unzureichende Vorbereitung der Schulen auf eine verpflichtende interne Rechenschaftslegung als Basis für die Evaluationsarbeit der Schulinspektion. Der dadurch entstandene personelle Aufwand und die fehlende Kontinuität haben die Arbeitsergebnisse insgesamt

eingeschränkt, so dass Zweifel an der Wirksamkeit der Arbeit aufgekommen sind. Für die Vorbereitungsarbeiten zur Durchführung der internationalen und nationalen Pisa-Vergleichsstudien entstand zu dem ein hoher, sehr fachspezifischer Arbeitsaufwand, der aus der Schulinspektion abgedeckt wurde.

Dies führte schließlich zur Auflösung des Teams. Die vorhandenen Personalkapazitäten wurden für vordringlich zu besetzende vakante Stellen verwendet.

3. Welche Ergebnisse hat die vom Senator für Bildung und Wissenschaft beauftragte wissenschaftliche Begleitung zur Schulinspektion ergeben?

Am 29. Mai 2001 hat der durch den Bremer Senat beauftragte Prof. Dr. Heinz S. Rosenbusch der Forschungsstelle für Schulentwicklung und Schulmanagement der Otto-Friedrich Universität Bamberg ein Gutachten zum Pilotprojekt „Schulinspektion“ vorgelegt.

Die gutachterliche Stellungnahme kommt zu folgender Ergebniszusammenfassung:

1. Das Projekt „Schulinspektion“ ist, gemessen an den ursprünglichen Intentionen, gescheitert.
2. Dies lag nicht primär an der Projektidee, sondern überwiegend an deren Umsetzung. Zeitliche, personelle und strukturelle Vorgaben waren die Haupthindernisse.
3. Durch die derzeitige weitgehende Beschränkung der Schulinspektion auf systemische Aufgaben (USUS, Pisa) wird deren Grundkonzeption verlassen und Distanz, wenn nicht gar Entfremdung zur Einzelschule, deren Unterstützung und Qualitätssicherung ursprünglich im Zentrum der Überlegung stand, hervorgerufen.
4. Die Grundidee einer fachlich qualifizierten unanhängigen Institution der Unterstützung und Qualitätssicherung – außerhalb der Schulbehörde – wird von den Beteiligten akzeptiert.

Das Gutachten resümiert mit der Schlussbemerkung, dass die Existenz einer Institution, die unabhängig, fachlich kompetent Evaluation betreibt, prinzipiell sinnvoll ist.

Der Arbeitsstand zur Konzeptionierung eines umfassenden Qualitätsmanagements wird in den Antworten zu den nachfolgenden Fragen dargestellt.

4. Ist der Senat bereit, mit anderen Bundesländern und gegebenenfalls mit dem Bund beim Aufbau einer überregionalen oder nationalen Institution zur regelmäßigen und öffentlichen Qualitätsbewertung und -verbesserung der Schulen (z. B. nach dem schwedischen Beispiel Skolverket) zusammenzuarbeiten?
  - a) Wird der Senat entsprechende Initiativen ergreifen?

In vielen Bundesländern werden gegenwärtig Konzepte erarbeitet, um die Verbesserung schulischer Qualität auf der Grundlage des o. a. Steuerungsverständnisses zu beleben und zu unterstützen. Die Maßnahmen sind einerseits prozessorientiert, um die Qualitätsentwicklung zu befördern, und zielen andererseits auf Effizienz- und Effektivitätskriterien, um den „output“ einer Schule zu messen.

Leistungsvergleichsuntersuchungen, wie z. B. Pisa, IGLU, DESI, sorgen als externe Evaluation für eine umfangreiche Rückmeldung im Sinne eines Systemmonitorings, d. h. sie liefern der Bildungsadministration notwendiges Steuerungswissen für die Weiterentwicklung des Schulsystems.

Über die selbstverständliche umfassende Kooperation mit Niedersachsen hinaus kooperiert der Senat in verschiedenen Qualitätsfeldern mit anderen Bundesländern:

- Bildungsstandards und Rahmenpläne für den Primarbereich: Diese werden gemeinsam mit den Ländern Berlin, Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern unter Berücksichtigung der Vorgaben der KMK entwickelt.
- Vergleichsarbeiten für die Fächer Deutsch und Mathematik in der Jahrgangsstufe 4: Diese werden gemeinsam mit den Ländern Berlin, Branden-

burg, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein im Projekt VERA entwickelt.

- Bildungsstandards für die Fächer Deutsch, Mathematik und 1. Fremdsprache (Englisch) des mittleren Bildungsabschlusses: Diese werden überregional (Kooperation auf Ebene der Landesinstitute) auf Grundlage der Vorgaben durch die KMK gestaltet.

Auf der Kooperationsebene der 16 Länder bereitet zurzeit die KMK die Einrichtung eines Wissenschaftlichen Instituts zur Überprüfung der festgelegten Bildungsstandards in Form von niveaustufen-orientierten Vergleichsarbeiten zum Ende des Mittleren Bildungsabschlusses vor.

Gegenwärtig wird ein Konzept erarbeitet, welches die verschiedenen Evaluationsmodelle für die Umsetzung eines umfassenden Qualitätsmanagements unter Einbezug der Erfahrungen aus den anderen Ländern vorbereitet.

Außerdem wird eine Kooperation hinsichtlich der Vergleichsarbeiten der Fächer Deutsch, Mathematik und Englisch in der Jahrgangsstufe 9 mit Nordrhein-Westfalen eingeleitet. Zur Vorbereitung der Lernstandserhebungen (Vergleichsarbeiten) wurde von NRW eine Vereinbarung mit der Schwedischen Bildungsbehörde Skolverket getroffen. In Schweden liegen bereits jahrelange Erfahrungen mit der Durchführung von zentralen Lernstandserhebungen vor, die sich insbesondere durch eine starke diagnostische Orientierung auszeichnen. Neben zentralen Tests haben in Schweden so genannte diagnostische Materialien, die von Schulen flexibel und eigenverantwortlich eingesetzt werden können, eine große Bedeutung. Die Kooperation mit Skolverket in NRW beinhaltet neben einer fachlichen Beratung durch schwedische Experten auch die Verwendung bzw. Adaption schwedischer Testaufgaben und diagnostischer Materialien und stellt eine kostengünstige Alternative zur Eigenentwicklung dar, die Bremen durch die Kooperation mit Nordrhein-Westfalen nutzen kann.

- b) Wie bewertet der Senat die Schulinspektoren-Pläne Niedersachsens bzw. den Start des „Schul-TÜV“ in Schleswig-Holstein?

Die jeweiligen Ansätze in Niedersachsen und Schleswig-Holstein unterscheiden sich in der organisatorischen Anlage:

Niedersachsen: Qualitätsentwicklung in Netzwerken

Das Netzwerkprojekt des Niedersächsischen Kultusministeriums dient der Erprobung einer systematischen Qualitätsentwicklung und -sicherung, die die Schule als Ganzes in den Blick nehmen möchte. Die Netzwerkschulen unterstützen sich gegenseitig bei der Qualitätsverbesserung ihrer pädagogischen Arbeit und lassen sich auch extern beraten. Diese Beratung wird institutionell für alle Netzwerkschulen durch Schulentwicklungsberaterinnen und -berater angeboten, die ein regionales Unterstützungsangebot organisieren. Zugleich werden unparteiische Schulexpertinnen und -experten, die so genannten Evaluationssachverständigen, den Schulen ihre Stärken und Schwächen – auch im Vergleich zu anderen Schulen – systematisch zurückspeiegeln. Damit werden den niedersächsischen Schulen und Schulbehörden Planungs- und Steuerungsinstrumente für eine qualitative Schulentwicklung geboten. Durch Zusammenarbeit mit dem niederländischen Schulinspektorat wird die Durchführung einer „Schulinspektion“ erprobt.

Schleswig-Holstein: Externe schulische Evaluation im Team (EVIT)

Die Grundidee von EVIT besteht darin, die externe Sicht auf eine Schule möglichst konsensfähig mit einer Perspektive schulischer Entwicklung, die durch Prozesse interner Evaluation ausgelöst wird, zu verbinden. Um diese angestrebte Integration von interner mit externer Evaluation zu gewährleisten, arbeitet EVIT auf der Grundlage des beschlossenen Schulprogramms der jeweiligen Schule.

Zur personellen Ausgestaltung gehören auf regionaler Ebene in jedem Schulaufsichtsbezirk Evaluationsteams, die je einen Vertreter der Schulaufsicht, einen Schulentwicklungsberater des Landesinstituts und den Schulleiter/die Schulleiterin einer vergleichbaren Schule in der Region umfassen. Die verschiedenen Perspektiven der drei Experten sollen eine umfassende externe

Sicht auf der Grundlage von transparenten Standards ermöglichen und durch ihre Zusammensetzung als Team gleichzeitig die Akzeptanz dieses Verfahrens an der Schule fördern, um Impulse für deren Weiterentwicklung geben zu können.

Während in Niedersachsen die Schulinspektion von der Schulaufsicht getrennt arbeitet, ist im Inspektorenteam in Schleswig-Holstein auch die Schulaufsicht vertreten.

Beide Verfahren haben ähnliche Zielsetzungen im Bereich der Qualitätsdimensionen „guter Schule“ und werden gleichermaßen als sinnvolle Alternativen für die Entwicklung einer Schulinspektion angesehen.

Als sofortige Reaktion auf die unbefriedigenden Ergebnisse aus der Internationalen-Grundschul-Untersuchung (IGLU) beruft der Senator für Bildung und Wissenschaft ein Expertenteam, das noch in diesem Schuljahr 30 Grundschulen des Landes Bremen (24 in der Stadtgemeinde Bremen und sechs Grundschulen in Bremerhaven) besucht und prüfen wird, ob die diagnostizierten Defizite an den Bremer Grundschulen auch jetzt noch bestehen und ob die in den letzten drei Jahren ergriffenen Maßnahmen in die richtige Richtung weisen.

Der Senat erhofft sich Erkenntnisse für die notwendigen Verbesserungen der Arbeit an den Bremer Grundschulen und um die bereits durch verschiedene Maßnahmen begonnene Qualitätsverbesserungen weiterzuentwickeln bzw. neu einzuleiten.

c) Plant der Senat konkret eine Kooperation mit Schleswig-Holstein und/oder Niedersachsen?

Mit beiden Ländern ist ein Erfahrungsaustausch eingeleitet worden, der fortgesetzt werden soll. Darüber hinaus sollen – insbesondere auch wegen der räumlichen Nähe – nach der ersten Umsetzung der niedersächsischen Qualitätsoffensive (Januar bis März 2004) direkte personelle Kooperationen mit Niedersachsen erfolgen.