

//BESCHLUSS//

Stellungnahme zum Erlassentwurf „Weiterentwicklung des Schulinspektionsverfahrens zur Fokusevaluation (allgemeinbildende Schulen)“

Datum: 07.05.2018

Beschreibung: Beschluss des Geschäftsführenden Landesvorstands

Inhalt:

I. Vorbemerkung

Die GEW Niedersachsen hat sich in verschiedenen Stellungnahmen wiederholt gegen ein Verfahren der externen Evaluation ausgesprochen, das in erster Linie der Kontrolle dient und dem Bereitstellen erforderlicher Ressourcen und Unterstützung entbehrt. Da das bisherige Verfahren der Schulinspektion selbst keiner fundierten externen Bewertung unterzogen wurde, kann hier nur auf den allgemeinen Eindruck vieler Berichte aus Schulen verwiesen werden, dass ihnen die erforderliche Unterstützung nicht zur Verfügung stand und die Schulinspektion außer viel Arbeit wenig gebracht habe. Dieses belegen auch die Ergebnisse der Online-Befragung des Kultusministeriums aus dem Jahr 2017, die Veranlassung zur Überarbeitung und Veränderung des Verfahrens gaben. Die fehlende systematische Evaluation für die bisherigen Schulinspektionsverfahren führt aber weiterhin dazu, dass bis heute eine fundierte Außensicht auf die Methoden, Verfahren und Durchführung fehlt. Die GEW sieht es als ein großes Versäumnis an, dass bei der Weiterentwicklung des Inspektionsverfahrens zur Fokusevaluation auf das Hinzuziehen externer Expertise verzichtet wurde und stattdessen die bisherigen Akteure eingebunden wurden. Auch hinsichtlich des neuen Verfahrens gibt es keine Hinweise darauf, wann und wie dessen Evaluation vorgesehen ist, obwohl die Notwendigkeit dem Bericht der Pilotierungsphase deutlich zu entnehmen ist. Eine verlässliche, wissenschaftlich fundierte Einschätzung des neuen Verfahrens hinsichtlich des erwarteten niedrigeren Aufwands für die Schulen sowie der höheren Nützlichkeit und Sinnhaftigkeit kann erst erfolgen, wenn umfangreichere Daten und Erfahrungen vorliegen.

Aus Sicht der GEW ist eine kritische Außensicht auf Schule sinnvoll, sofern diese geeignet ist, einen konstruktiven Beitrag zur Schulentwicklung und zur Evaluation schulischer Prozesse zu leisten. Auch eine Verpflichtung, diese in regelmäßigen Abständen zu nutzen, kann durchaus sinnvoll sein. Voraussetzung ist allerdings die Aufgeschlossenheit und Akzeptanz gegenüber Verfahren und Instrumenten sowie eine nachweisbare Wirksamkeit hinsichtlich der Weiterentwicklung der Schule. Deshalb sollte die Eigenverantwortliche Schule auch bei einem externen Evaluationsverfahren ihrem Namen gerecht werden und selbst über Termine, Evaluatorinnen und Evaluatoren sowie Inhalte bestimmen dürfen. Positiv bewertet die GEW Niedersachsen hingegen, dass auf ein Ranking der Schulen, das zentrales Ziel ursprünglicher Überlegungen war, aktuell und zukünftig verzichtet wird.

//BESCHLUSS//

Grundsätzliche Forderungen der GEW beziehen sich hinsichtlich eines externen Evaluationsverfahrens darauf, dass die Schulen handlungsleitende Akteure des Verfahrens in dem Sinne sind, dass sie eine Auswahlmöglichkeit der Evaluatorinnen und Evaluatoren haben und das Verfahren nicht allein einem dialogorientierten Ansatz verpflichtet ist, sondern einen echten Dialog auf Augenhöhe mit allen Beteiligten gewährleistet.

II. Zur Kritik im Einzelnen

Bezugserlasse

Der vorliegende Erlassentwurf soll für alle allgemeinbildenden Schulen gelten. Für die berufsbildenden Schulen soll es einen eigenen Erlass geben, der sich auf das KAM-BBS bezieht. Insofern ist der Bezug zu den unter b) und d) genannten Erlassen nicht nachvollziehbar.

zu 1.

Als Ziele und Aufgaben beschreibt der Erlassentwurf, die Qualität der einzelnen Schule und des Schulsystems sowie des Unterrichts und der hierauf bezogenen schulischen Prozesse zu ermitteln. Neben der Überforderung, diese Qualitäten mittels der Instrumente überhaupt angemessen ermitteln zu können, fehlen Angaben, nach welchen Kriterien die jeweilige Qualität zu bestimmen sein soll. Bezüge zum Kernaufgabenmodell und Orientierungsrahmen Schulqualität fehlen im Erlassentwurf. Außerdem wird durch die Festlegung der Bereiche die Untersuchung anderer wesentlicher Bedingungen der Input-Qualität, wie z. B. Fortbildungen, Kerncurricula oder insbesondere der Ressourcenfrage wie der quantitativen und fachlich qualitativen Unterrichtsversorgung ausgeschlossen. Auch der auf dem Modell der drei Basisdimensionen von Unterricht (Effiziente Klassenführung - Unterstützendes Unterrichtsklima - Kognitive Aktivierung) basierende Unterrichtsbeobachtungsbogen bezieht die Rahmenbedingungen des Unterrichts, wie z. B. die Zusammensetzung der Klassen etc., nicht mit ein und bewertet diese auch nicht. Auch ob die Indikatoren geeignet sind, die Unterrichtsmerkmale vollständig zu erfassen und damit guten Unterricht zu beschreiben, dürfte ebenso kritisch zu hinterfragen sein wie der Aspekt, ob es Schulen aufgrund der jeweiligen personellen und sächlichen Ressourcen überhaupt gelingen kann, diese Merkmale positiv zu beeinflussen und zu entwickeln. Der Frage, ob die Gütekriterien der Objektivität, Reliabilität und Validität erfüllt werden und die hohe Komplexität sowie der Umfang des UBB überhaupt noch Raum für eine genaue Unterrichtsbeobachtung bieten, ist in diesem Rahmen nicht nachzugehen, da die Instrumente nicht Bestandteil des Erlassentwurfes sind. Widersprüchlich ist, dass die Fokusevaluation einerseits zu ausgewählten Evaluationsgegenständen, andererseits mit Hilfe eines einheitlichen Verfahrens und standardisierter Instrumente mit Blick auf die gesamte Schule erfolgen soll. Die umfangreichen Instrumente, wie z. B. die Unterrichtsbeobachtungsbögen, sind auf eine generelle Nutzung, nicht jedoch auf die im Fokus stehenden Aspekte und die konkreten schulischen Bedürfnisse ausgerichtet. Ob die Merkmale ausreichen, um die auf das spezielle Fokusthema ausgerichtete Unterrichtsbeurteilung vollständig abzubilden, ist zu bezweifeln. Die Berücksichtigung von individuell auf die gewählten Entwicklungsziele und schulischen

//BESCHLUSS//

Bedingungen abgestimmten Merkmalen und Indikatoren ist nicht vorgesehen.

zu 2.

Positiv zu bewerten ist, dass mindestens ein Mitglied des Evaluationsteams über umfassende Erfahrungen an der Schulform der zu evaluierenden Schule verfügen soll. Da hier ausdrücklich von einem "Evaluationsteam" gesprochen wird, geht die GEW davon aus, dass beide Evaluatorinnen bzw. Evaluatoren auf Augenhöhe und hierarchiefrei zusammenarbeiten. Begrüßt wird auch, dass zusätzliche Expertinnen und Experten hinzugezogen werden können. Klar formuliert werden sollte im Erlass jedoch, dass die Entscheidung darüber, ob und wer einbezogen wird, bei der Schule liegt. Sofern das Beratungs- und Unterstützungssystem der NLSchB solche Expertinnen und Experten aufgrund fehlender fachlicher oder zeitlicher Ressource nicht zur Verfügung stellen kann, sind die erforderlichen Mittel bereitzustellen, um diese Expertise auch extern einkaufen zu können.

Die Reduzierung des Evaluationsverfahrens auf bis zu drei unterrichtsbezogene Entwicklungsziele ist ein Schritt in die richtige Richtung der größeren Einbindung der Schulen in das Verfahren. Zu hoffen ist, dass damit auch das bisherige zeitintensive Zusammenstellen umfangreicher Dokumente im Vorfeld entbehrlich wird. Fraglich ist jedoch, ob die zeitgleiche Bearbeitung von bis zu drei Entwicklungszielen sinnvoll und ggf. für kleinere Systeme auch zu umfänglich ist. Zu kritisieren ist allerdings, dass die Schulen nicht frei wählen und interessengeleitet entscheiden können, sondern allein aus einem vorgegebenen Katalog von Schwerpunkten auswählen können und ihre Entwicklungsziele an den standardisierten Unterrichtsbeobachtungsbögen auszurichten haben, die zudem nicht nur auf Entwicklungsziele des gewählten Schwerpunkts ausgerichtet sind.

Zu offen bleibt auch, wer vonseiten der Schule festlegt, welche Themen und Ziele in den Fokus gerückt werden. Da das Verfahren ausgesprochen komplex ist und die Auftragsklärung von Kontroversen begleitet sein dürfte, ist eine schulöffentliche Informationsveranstaltung als Auftakt sinnvoll und wichtig und sollte als notwendige Voraussetzung für die Auftragsklärung im Erlass festgeschrieben werden.

Auch sind in die Auftragsklärung insbesondere die betroffenen Fachbereiche und die direkt Betroffenen zwingend einzubeziehen, nicht allein von der Schule gebildete Gesprächsgruppen. Da hier auch schulprogrammatische Fragen zu berücksichtigen sind, ist aus Sicht der GEW gemäß §§ 32, 34, und 38a NSchG für die Festlegung des Evaluationsauftrags (siehe auch 4.2) neben dem Schulvorstand auch die Einbindung der Gesamtkonferenz zwingend erforderlich und diese entsprechend auch im Erlass festzuschreiben. Gleiches gilt für die Festlegung der in der Verantwortung der Schule liegenden Schritte der weiteren Qualitätsentwicklung (2.6) sowie Entscheidungen über die Einbindung außerschulischer Partner. Nur so können eine ausreichende und akzeptanzfördernde Beteiligung sowie eine konsensuale Auftragsklärung gewährleistet werden.

Dazu gehört auch, schulspezifische Besonderheiten zu berücksichtigen. Werden auch Schritte erörtert bzw. eingeleitet, die nicht in der schulischen Verantwortung liegen, wie z. B. verbesserte bauliche Maßnahmen, eine bessere Ausstattung mit Personal oder zusätzliche

//BESCHLUSS//

Beratungskompetenz? Die ambitionierte Planung, diese Aufgaben und Abstimmungen im Rahmen einer 2- bis 3-stündigen Veranstaltung "Auftragsklärung" leisten zu können, dürfte sich kaum als praxistauglich erweisen.

Die Qualitätseinschätzung soll auf Leitfaden-orientierten Gesprächen basieren. Neben Fragen zu Zielen und Inhalt dieses Leitfadens, der aus Sicht der GEW ebenso wie die weiteren Instrumente als Material Bestandteil des Erlasses sein sollte, fehlen konkrete Angaben zum zugrunde liegenden Qualitätsentwicklungsmodell.

Zu 3:

Der Erlass lässt in 3.1.1 offen, nach welchen Kriterien und in welchen Abständen die regelmäßigen Fokusevaluationen durchzuführen sind. Die GEW Niedersachsen schlägt stattdessen vor, einen Zeitrahmen vorzugeben, in dem die Schulen eigenverantwortlich und anlassbezogen entscheiden können, wann sie die Evaluatoreninnen und Evaluatoren einladen. Die Entscheidung über einen Antrag auf Durchführung einer Fokusevaluation ist ebenso wie die Festlegung der Schwerpunkte in der Gesamtkonferenz zu treffen, was eine entsprechende Anpassung des NSchG zur Folge haben muss.

In die in 3.2.2 benannte Absprache zur Schulauswahl zwischen NLQ und NLSchB sind auch die Beraterinnen und Berater sowie die schulfachlichen Dezernentinnen und Dezernenten einzubeziehen. Auch hier stellt sich die Frage der Ressourcen, denn regionale Ballungen von zu evaluierenden Schulen könnten zu einem nicht zu erfüllenden Beratungs- und Begleitungsbedarf führen. Sollten zudem Schulen mit Fokusevaluation vorrangig berücksichtigt werden, ist sicherzustellen, dass auch Schulen ohne anstehendes Evaluationsverfahren weiterhin Beratungsangebote nutzen können.

In 3.2.2 werden als ein Element der Fokusevaluation Gespräche mit Vertreterinnen und Vertretern der Schule festgelegt. Die GEW schlägt vor, die jeweiligen Gruppen wie im Vorgängererlass weiterhin konkret zu benennen. Nicht nachzuvollziehen ist, warum neben den auf die Ziele fokussierten Unterrichtsbeobachtungen allgemeine Unterrichtsbeobachtungen durchgeführt werden und welche Bedeutung ihnen im Rahmen der Standortbestimmung zugemessen wird. Außerdem gibt das Verfahren Anlass zu der Vermutung, dass nicht nur der auf das Entwicklungsziel ausgerichtete Unterricht besucht wird, sondern die Unterrichtseinsichtnahmen auch auf den sonstigen Unterricht ausgeweitet werden, ohne dass deutlich wird, welche Intention damit verfolgt wird. Dies widerspricht dem Ansatz des Verfahrens und bestärkt die Vermutung, dass nicht das Fokusziel im Zentrum der Beurteilung steht, sondern letztendlich doch der Unterricht in Gänze. Ein anderer Erklärungsansatz wäre, dass zwar das Verfahren ein neues ist, hinsichtlich der standardisierten Unterrichtsbeobachtungsbögen hingegen aufgrund der Kürze der Vorbereitungszeit auf das Bestehende zurückgegriffen wurde. Hier vermischt sich eine Fokusevaluation mit einem umfassenden Evaluationsansatz, der aus Sicht der GEW weder zielführend ist noch der Klarheit der Prozesse dient.

Zwingende Bestandteile der Standortbestimmung müssen auch Aspekte sein, die die Qualitätsentwicklung der Schule beeinflussen, be- oder auch verhindern, ohne von ihr bestimmt werden zu können.

Offen bleibt im Erlass auch, welche Inhalte und welchen Umfang die Begleitdokumentation

//BESCHLUSS//

haben soll und welche Bedeutung ihr im Evaluationsprozess sowie in der Bewertung zukommt. Hier bedarf es konkreter Informationen und Festlegungen. Dass sie die erwünschten Verschlankungseffekte des Verfahrens zur Folge hat, ist nicht zu erwarten, selbst wenn ein Online-Verfahren und Dokumentationsvorlagen genutzt werden können. Wichtig zu betonen ist in diesem Zusammenhang auch, dass die Hoheit über die erhobenen Daten bei der Schule zu verbleiben hat. Insbesondere für kleinere Systeme ist darüber hinaus sicherzustellen, dass auch im Zusammenhang mit den Unterrichtseinsichtnahmen datenschutzrechtliche Vorgaben eingehalten werden.

In 3.2.3 werden Einbindung und Aufgaben der Dezernentinnen und Dezernenten im Ansatz formuliert. Der Begriff "begleitet" ist schwammig und die anschließenden Möglichkeiten der "Beratung" klären nicht die Rolle der Schulaufsicht in diesem Verfahren. Abgesehen von der Frage, ob diese neu zugewiesenen Aufgaben überhaupt angemessen wahrgenommen werden können, lehnt die GEW die Stärkung der Einbindung dieser schulaufsichtlichen Kontrolle im Prozess ab, insbesondere auch die Zuständigkeit für die endgültige Entscheidung über den Termin der Folgeevaluation (4.2.6). Durch diese Aufgabenzuschreibung wird die schulaufsichtliche Funktion der Fokusevaluation deutlich. Die GEW lehnt diese Vermischung gegensätzlicher Ansätze von Kontrolle und Unterstützung im Schulentwicklungsprozess ab. Schulaufsichtliche Führungsaufgaben sind mit anderen Instrumenten und in anderen Zusammenhängen wahrzunehmen. Ohne eine deutliche Aufstockung der Zahl der schulfachlichen Dezernentinnen und Dezernenten dürfte die Aufgabe zudem gar nicht leistbar sein, selbst wenn durch eine kluge Schulauswahl versucht würde, die Zahl der zu begleitenden Schulen zu steuern (siehe auch 3.1.2).

Zu 4:

Der Erlass eröffnet die Möglichkeit einer Individualrückmeldung nach den Unterrichtseinsichtnahmen. Der Bericht zur Pilotierung zeigt, dass die Ergebnisübergabe, ggf. mit einer kurzen Kommentierung, nicht ausreicht, um die damit verbundenen Erwartungen der Lehrkräfte zu erfüllen. Wenn der von den Lehrkräften gewünschte persönliche Austausch aufgrund der zeitlichen Möglichkeiten nicht gewährleistet werden kann, ist die Wirksamkeit dieser Maßnahme in Frage zu stellen.

Die GEW begrüßt, dass eine schulische Evaluation der Fokusevaluation vorgesehen ist. Unklar ist jedoch, was unter einer strukturierten Evaluation (4.1.4) zu verstehen ist und wer darin eingebunden wird. Es ist zu gewährleisten, dass diese Evaluation auf einem für alle Beteiligten transparenten Verfahren erfolgt und die Möglichkeit erhalten bleibt, dass auch Rückmeldungen der Gesprächsgruppen einbezogen werden. Den Schulen muss darüber hinaus die Möglichkeit eröffnet werden, eine eigene Bewertung vorzunehmen, wenn sie hinsichtlich der Standortbestimmung und der Ergebnisse andere Schlüsse zieht als das Evaluationsteam oder diese als nicht nützlich bewertet werden.

Nicht hinnehmbar ist für die GEW, dass die Zusammenstellung der Gesprächsgruppen für die Auftragsklärung allein unter Einbeziehung des Schulvorstandes erfolgen soll (4.3.1).

Festzulegen ist, dass die Gesprächsteilnehmerinnen und -teilnehmer durch die jeweiligen Gruppen zusammengestellt werden. Zu berücksichtigen sind auch sonstige Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Schule.

//BESCHLUSS//

Hinsichtlich der Unterstützung der Schule während der Umsetzungsphase bleibt der Erlassentwurf zu vage. Die Nutzung der Instrumente des Portals "Interne Evaluation" dürfte vermutlich nicht nur einen kleinen Teil des Bedarfs abbilden, sondern sie erzeugt einen umfassenden Arbeitsaufwand mit Blick auf die Dokumentation und die Umsetzung des "Kernaufgabenmodells". Ohne zusätzliche Ressourcen für die Durchführung geplanter Maßnahmen und die Erstellung der vermutlich umfangreichen Begleitdokumentation werden den Schulen auch bei diesem Verfahren erhebliche zusätzliche Aufgaben zugewiesen, ohne eine entsprechende Entlastung vorzusehen. Auch muss gewährleistet werden, dass das Beratungs- und Unterstützungssystem bedarfsgerecht ausgebaut wird, damit die Unterstützung der Schulen im Evaluationsprozess nicht zulasten des Bedarfs anderer Schulen erfolgt.

Abschließend bleibt festzuhalten, dass das Verfahren der Fokusevaluation keinen ausreichenden Bezug zum Schulprogramm und zur Entwicklung der dort festgelegten Ziele bietet. Da die Aufgaben und Verantwortlichkeiten der Eigenverantwortlichen Schule, des Evaluationsteams und der Schulaufsicht nicht klar genug geregelt sind, dient das Verfahren der Unterstützung der Schulen gemäß § 32 NSchG nicht im erforderlichen Maße.

III. Fazit

Die GEW Niedersachsen lehnt den vorliegenden Erlassentwurf ab, da er folgenden Kriterien nicht ausreichend genügt:

- Die Schulen wählen sowohl den Zeitpunkt der Evaluation und die Evaluationsschwerpunkte als auch die Evaluatorinnen und Evaluatoren eigenverantwortlich aus. Es wird die Möglichkeit eröffnet, die Zusammenarbeit einvernehmlich zu beenden.
- Die Schulen bestimmen ihre Entwicklungsziele durch Beschlüsse der Gesamtkonferenz und damit unter Einbindung aller Beteiligten.
- Es sind ausreichende Ressourcen zur Verfügung zu stellen, z. B. für Hospitationen und Teamarbeit, für Beratung und Unterstützung sowie die Dokumentation, und die Voraussetzungen für das Erreichen der formulierten Entwicklungsziele zu schaffen.
- Die Verantwortlichkeiten der Beteiligten im Evaluationsverfahren sind – auch für die Beraterinnen und Berater – klar geregelt.
- In die Rückmeldung zum Verfahren werden alle Beteiligten einbezogen.
- Die Entscheidung über Folgeevaluation treffen Schule und Evaluationsteam. Die schulfachlichen Dezernentinnen und Dezernenten werden einbezogen.

Abschließend bleibt festzustellen, dass das Verfahren der Fokusevaluation den Schwerpunkt von der Bewertung der schulischen Ergebnisse auf die Prozesse schulischer Qualitätsentwicklung verlagert und damit das Ziel auch auf eine mögliche Nachhaltigkeit der Evaluation richtet. Aus Sicht der GEW Niedersachsen wird aber auch bei diesem Verfahren außer Acht gelassen, welchen Rahmenbedingungen die Schulen unterliegen und welche Möglichkeiten ihnen zur Verfügung stehen, Entwicklungsziele qualitätsorientiert umsetzen zu können. Zudem bindet die Fokusevaluation über einen langen Zeitraum in erheblichem Maße personelle Ressourcen und führt zu zusätzlichen Belastungen in den Schulen sowie zu einem erheblichen Personalbedarf in der Schulaufsicht und im NLQ. In Zeiten, in denen im

//BESCHLUSS//

kultusministeriellen Fokus Entlastungen und die Sicherung der Unterrichtsversorgung stehen, ist das ein kontraproduktives Signal.

Eine Evaluation niedersächsischer Schulen muss auch den Aspekt berücksichtigen, inwieweit die Schulen in der Lage sind, den Bildungsauftrag gemäß § 2 NSchG mit ihren vorhandenen Ressourcen und Gelingensbedingungen überhaupt umsetzen zu können. Die Verantwortung für nicht gelingende Qualitätsprozesse und -ergebnisse darf nicht allein den Schulen angelastet werden und in die Ergebnisberichte sind diese Kriterien zwingend einzubeziehen. Bestandteil der Fokusevaluation muss somit auch eine Bewertung der Auswirkung bildungspolitischer Maßnahmen und deren Folgen für die Schulen sein. Nicht allein den Schulen ist der Spiegel vorzuhalten, sondern auch der Kultusbürokratie und der Niedersächsischen Landesschulbehörde, in bestimmten Fällen auch dem entsprechenden Schulträger. Nur so kann es gelingen, die anzustrebende Akzeptanz und die beabsichtigte Wirksamkeit externer Evaluationsverfahren zu erreichen und das Interesse aller Beteiligten an der Reflexion ihrer Arbeit und der schulischen Weiterentwicklung zu erhalten.