

Prof. Dr. Dieter Euler:

Qualitätsentwicklung im datenbasierten kommunalen Bildungsmanagement – ein Ziel ohne Fangemeinde!?



Der Titel mag die Leitthese und Kernbotschaft dieses Beitrags andeuten: Qualitätsentwicklung ist weithin in Wirtschaft und auch im Bildungssystem etabliert – in der kommunalen Bildungsarbeit ist dies jedoch erst ansatzweise der Fall! Nachfolgend soll diese These begründet und ausgeführt werden, dass dies nicht so bleiben muss. Die Argumentation erfolgt in vier Schritten:

- In einem ersten Schritt wird zunächst auf die inflationäre Verwendung des Qualitätsbegriffs eingegangen und dabei eine grundlegende Unterscheidung der beiden Konzepte „Qualitätsentwicklung“ und „Qualitätskontrolle“ vorgenommen.
- Darauf aufbauend werden korrespondierende Verständnisse in der Ausrichtung einer Bildungsverwaltung vorgestellt – von der regelhaften Verwaltung von Bildungsaufgaben zur proaktiven Gestaltung von Bildungsarbeit.
- Schließlich wechselt die Betrachtung hin auf Fragen der Umsetzung: Wie kann eine Qualitätsentwicklung im Rahmen eines datenbasierten kommunalen Bildungsmanagements (DKBM) umgesetzt werden?
- Einige Thesen fassen die Darstellungen zusammen und bieten eine Grundlage für weiterführende Diskussionen.

Qualitätsentwicklung zwischen Selbst- und Unverständlichem

„Qualität“ ist ein Begriff, der als eine unbestimmte Zielgröße in vielen Bereichen der Wirtschaft und auch des Bildungssystems etabliert ist. So ist „Made in Germany“ insbesondere in der Exportwirtschaft unverändert ein verbreitetes Verkaufsargument.

Unternehmungen haben Qualitätsbeauftragte, -kontrolleure, -inspektoren, -prozesse, etc., über die sie die Qualität ihrer Produkte und Dienstleistungen sichern wollen. Im Bildungsbereich müssen die Weiterbildungsinstitutionen ihre Qualität dokumentieren, wenn sie Aufträge öffentlicher Auftraggeber haben wollen. Hochschulen müssen ihre Programme oder Prozesse akkreditieren lassen und haben Zuständigkeiten für Qualitätsentwicklung in der Hochschulleitung eingerichtet. Im Schulwesen verfolgen Qualitätsagenturen wie beispielsweise das IQB (Institut zur Qualitätsentwicklung im Bildungswesen) das Ziel, die Unterrichts- und Schulqualität zu steigern. Schulen sollen Qualitätsprozesse organisieren und erhalten ggf. dafür auch Qualitätssiegel oder Awards.

Warum kann Qualitätsentwicklung auch für das kommunale Bildungsmanagement einen Mehrwert bieten? Ist nicht Qualität dem Handeln der kommunalen Akteure immanent, sozusagen selbstverständlich, und muss daher nicht eigens betont werden? Es gibt viele Gründe für die eigenständige Beschäftigung mit der Qualitätsentwicklung innerhalb des DKBM, so unter anderem:

- Ein Qualitätsverständnis setzt die Definition von Qualitätszielen voraus. In komplexen Organisationen wie einer kommunalen Verwaltung ist den Mitgliedern häufig nicht transparent, an welchen strategischen Zielen sie ihr Handeln prioritär ausrichten sollen. Ein Qualitätsentwicklungskonzept liefert hier die notwendige Orientierung und damit Handlungssicherheit.
- Gute Qualitätsentwicklungskonzepte sehen vor, dass das Handeln konsistent auf der Grundlage valider Daten und rationaler Diskurse erfolgt. Innerhalb der Qualitätsentwicklung können sowohl die erforderlichen Daten als auch die auf ihrer Grundlage basierenden Diskurse organisiert werden. Dies verschafft der Bildungspolitik und -verwaltung eine Kontinuität und Legitimation.
- Qualitätsentwicklung strebt auch danach, die verfügbaren und tendenziell knappen internen und externen Ressourcen zu bündeln und möglichst effizient zu verwenden. Insofern ist Qualitätsentwicklung auch der Rahmen, innerhalb dessen die personellen und materiellen Ressourcen in der Kommune möglichst wirksam nutzbar gemacht werden.
- Qualitätsentwicklung kann den einbezogenen Personen innerhalb und außerhalb der Verwaltung das Gefühl vermitteln, dass es bei der Bildungsarbeit in der Kommune nicht nur um die Erfüllung von rechtlichen Vorgaben geht, sondern auch um die proaktive Gestaltung einer bedarfsgerechten Bildungspolitik.

Qualitätsentwicklung scheint omnipräsent und selbstverständlich, ohne dass immer verständlich ist, in welcher Grundhaltung die Qualitätsarbeit erfolgen soll. Dabei werden unterschiedliche Begriffe verwendet, die genau betrachtet auch unterschiedliche Haltungen ausdrücken. So besteht eine grundlegende Unterscheidung zwischen Qualitätsentwicklung und Qualitätskontrolle – verbunden mit der unterlegten Konnotation: „Qualitätskontrolle“ wird gefürchtet, während „Qualitätsentwicklung“ im Bildungswesen als anstrengend gilt. Die nachfolgende Übersicht stellt die beiden Ansätze skizzenhaft gegenüber:

	Qualitätskontrolle	Qualitätsentwicklung
Grundhaltung	Überprüfung vorgegebener Ziele und Kriterien auf ihre Einhaltung	Kontinuierliche Abstimmung von Zielen und Umsetzungen; Erkunden von besseren Wegen
Ziele	Einhaltung vorgegebener Standards	Kontinuierlicher Verbesserungsprozess
Rolle der Mitarbeitenden	Objekt der Überprüfung	Mitwirkende im kontinuierlichen Verbesserungsprozess
Ansatz	Evaluation der Zielerreichung; Sanktionen bei Nichterreichung	Ziel - Datenerfassung - Dateninterpretation - Diskussion und Entscheidung von Anpassungen

„Qualitätskontrolle“ und „Qualitätsentwicklung“ als Prototypen von Qualitätsarbeit

Während die „Qualitätskontrolle“ sicherstellen möchte, dass ein bestimmtes Produkt (z.B. ein Auto) einem gegebenen Standard entspricht (ein System für alle Fälle), geht es bei der „Qualitätsentwicklung“ darum, dass Strukturen und Prozesse (z.B. kommunale Bildungsangebote) sich wechselnden Bedürfnissen und Rahmenbedingungen anpassen (angepasste Systeme für unterschiedliche Fälle). Ressentiments gegenüber Qualitätsarbeit entstehen häufig, weil das Verständnis von Qualitätskontrolle vermutet wird bzw. das Verständnis von Qualitätsentwicklung unverständlich bzw. vage bleibt.

Potenziale: Von der Verwaltung zur Gestaltung

Qualitätskontrolle kann tendenziell in jenen Bereichen gut eingesetzt werden, in denen eindeutige Ziele, Standards und Umsetzungsprozesse vorausgesetzt werden können. Bezogen auf die Bildungsverwaltung: Wenn sich die Verwaltung so versteht, dass sie weitgehend vorgegebene Abläufe umsetzt, dann wäre Qualitätskontrolle die korrespondierende Strategie zur Qualitätssicherung. Wenn sich die Verwaltung jedoch so versteht, dass sie den Bildungsbereich gestaltet und kontinuierlich nach den wechselnden Bedürfnissen der Bürgerinnen und Bürger weiterentwickelt (Nachfrageorientierung), dann wäre der Qualitätsentwicklungsansatz angemessen.

Das Qualitätsverständnis korrespondiert mithin mit dem grundlegenden Verständnis von Bildungsarbeit in der Kommune. Die öffentliche Verwaltung und damit auch das DKBM ist traditionell nicht nachfrage-, sondern angebotsorientiert organisiert. Dies erklärt die häufig noch bestehende Distanz zu einem Konzept von Qualitätsentwicklung, schafft zugleich aber auch Potenzial zur Veränderung. Der Zusammenhang lässt sich über folgende Abbildung illustrieren:



Von der regelhaften Verwaltung zur proaktiven Gestaltung von Bildungsaufgaben

In diesem Kontext beinhaltet die „regelhafte Verwaltung von Bildungsaufgaben“ das Verständnis einer bürokratischen Steuerungslogik im Sinne der Wahrnehmung und regelgebundenen Erfüllung von Verwaltungstätigkeiten im Rahmen festgelegter Zuständigkeiten innerhalb einer festen Hierarchie. In der Organisationstheorie dominieren demgegenüber aktuell Schlagworte wie beispielsweise die „agile Organisation“. Damit soll ein Organisationstyp gekennzeichnet werden, der schnell auf unvorhersehbare, sich innovationsrasant vollziehende Entwicklungen reagieren kann. Innerhalb dieses Typus erfolgt die Bildungsarbeit strategie- und datenbasiert, kooperativ und qualitätsbasiert.

Die bisherigen Ausführungen sollten nicht suggerieren, dass Bildungskommunen bislang ohne Streben nach Qualität gearbeitet haben. Die Aussagen geben vielmehr Tendenzen wieder, einzelne Kommunen mögen sich davon mehr oder weniger unterscheiden. In vielen Kommunen gibt es einzelne Personen oder kleinere Gruppen, die intern durch kontinuierliche Selbstreflexion die eigene Arbeit auf den Prüfstand stellen und zu verbessern suchen. Vermeintliche Stärken sind jedoch keine, wenn sie lediglich von Selbstbehauptungen ausgehen – sie sollten daher regelmäßig und systematisch auf den Prüfstand gestellt werden, möglichst unter Einbeziehung unterschiedlicher Anspruchsgruppen. Pointiert: Wenn der Koch die Suppe probiert, dann ist dies formative Evaluation / Selbstevaluation, wenn der Gast sie probiert, dann ist es summative Evaluation / Fremdevaluation. Diese Überlegungen fließen maßgeblich in das Modell einer Umsetzung der Qualitätsentwicklung im Rahmen des DKBM ein.

Umsetzung: Qualitätsentwicklung im Rahmen des DKBM

Das nachfolgende Modell skizziert die Kernkomponenten einer Qualitätsentwicklung im Rahmen des DKBM:



Das Modell verbindet die Qualitätsentwicklung mit anderen Komponenten des DKBM und überführt es in einen Prozessablauf:

- Ausgangspunkt der Qualitätsentwicklung bilden strategische Ziele, die entweder als Vorgabe oder im Rahmen getroffener Vereinbarungen die Bildungsarbeit anleiten.
- Die Datenbasierung bietet spezifische Aussagen darüber, in welchem Umfang die Ziele bereits realisiert sind. Die notwendigen Daten sind häufig nicht vollständig, zumeist bedürfen sie einer Interpretation.
- Die Datenauswertung beinhaltet eine mehrperspektivische, kooperative Interpretation der Zielerreichung.
- Bei den Anschlussaktivitäten steht im Vordergrund, auf der Grundlage der bestehenden Ziele und den interpretierten Daten Konsequenzen und Entscheidungen über Folgemaßnahmen zu treffen. Dies kann sowohl zu Ziel- als auch zu Maßnahmenanpassungen führen.
- Korrespondierend hierzu steht die Ressourcensicherung, d.h. es muss sichergestellt werden, dass für die Umsetzung der Maßnahmen hinreichend Zeit, Geld und Personal verfügbar ist.

Innerhalb des DKBM kann die Qualitätsentwicklung in unterschiedlichen Stufen mit unterschiedlicher Reichweite aufgebaut werden: von einzelnen Projekten über eines oder mehrerer Ressorts bis zur umfassenden Erfassung aller bildungsrelevanten Ressorts. Die Umsetzung kann dabei zunächst punktuell und pilotmäßig erfolgen, im Fortgang dann systematisch und kontinuierlich. So müssen beispielsweise nicht alle strategischen Ziele gleichzeitig aufgenommen werden, sondern es kann ein Fokus auf prioritäre Ziele gelegt werden.

Bei der Datenbasierung kann zunächst mit der Verwendung vorhandener Daten begonnen werden, bevor als prioritär erachtete neue Daten erhoben werden. Die Datenauswertung kann zunächst im kleineren Kreis, später dann multiperspektivisch unter Einbeziehung eines größeren Kreises erfolgen. Bei den Maßnahmen kann der Fokus zunächst auf prioritäre Veränderungen gerichtet und nicht alles zur gleichen Zeit auf den Kopf gestellt werden. Die Organisation von Ressourcen im Sinne notwendiger Unterstützungen kann sich ebenfalls zunächst auf das Bohren dünner Bretter konzentrieren, bevor die aufwendigeren Themen aufgenommen werden. In diesem Sinne ist die Qualitätsentwicklung gut skalierbar.

Parallel zu diesen Überlegungen können kritische Punkte adressiert werden, an denen die Umsetzung schnell scheitern kann. Einige Beispiele:

- Die Ziele bleiben unklar – oder im Spannungsfeld zwischen Bedeutung vs. Erreichbarkeit erfolgt zu schnell die Ausrichtung an schnell erreichbaren, aber wenig bedeutsamen Zielen.
- Die Datenbasierung orientiert sich einseitig an dem Messbaren – das Gemessene ist aber nicht immer auch das Angemessene!
- Die Datenauswertung wird (zu sehr) überformt durch die Verfolgung von Einzelinteressen, so dass der Zielbezug aus dem Blick gerät.
- Die Maßnahmenplanung bleibt unverbindlich und daher ungewiss. So kann die Qualitätsentwicklung schnell ohne Konsequenzen bleiben.

Thesen zur Diskussion

Anstelle einer Zusammenfassung sollen die Kernüberlegungen nochmals in einigen Thesen zusammengeführt werden:

1. Es gibt nicht die gute oder schlechte Bildungskommune – alle sind ein bisschen gut und ein bisschen schlecht!
Und: Alle können besser werden!
2. Qualitätsentwicklung besitzt in der kommunalen Bildungsarbeit noch (viel) „Luft nach oben“!
3. Qualitätsarbeit in Zeiten hoher Innovationsrasanz folgt dem Paradigma einer Qualitätsentwicklung!
4. Qualitätsentwicklung ist eine Kernkomponente einer modernen Bildungskommune!
5. Qualitätsentwicklung verzahnt sich mit anderen Komponenten eines DKBM im Rahmen eines Prozessmodells!
6. In diesem Rahmen stützt sich die Qualitätsentwicklung auf strategische Ziele, eine gute Datenbasis, die Unterstützung der Amtsleitung und die partizipative Mitwirkung der relevanten Akteure!
7. Qualitätsentwicklung beinhaltet einen kontinuierlichen, zyklischen Prozess, in dem Fehler eine Quelle des Lernens darstellen!
8. Qualitätsentwicklung darf nicht zu einem „Vollgas im Leerlauf“ werden!

Die Kunst der Qualitätsentwicklung besteht nicht darin, alles richtig zu machen, sondern darin, die richtigen Dinge anzupacken!

↳ Text: Prof. Dr. Dieter Euler, Universität St. Gallen, Institut für Wirtschaftspädagogik

Über den Autor:

Wirtschaftspädagoge Prof. Dr. Dieter Euler von der Universität St. Gallen bildet gemeinsam mit Prof. Dr. Peter Sloane von der Universität Paderborn die Wissenschaftliche Begleitforschung der Transferinitiative Kommunales Bildungsmanagement. Mit seinem Team unterstützt und berät Prof. Dr. Euler u.a. die Transferagentur Bayern bei konzeptionellen Fragestellungen und Entwicklungsprozessen.