

*Jan-Hendrik Olbertz/Hans-Uwe Otto (Hg.): Qualität von Bildung. Vier Perspektiven (Arbeitsberichte 2'01). Hrsg. von HoF Wittenberg - Institut für Hochschulforschung an der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg. Wittenberg 2001. 127 S. ISBN 3-9806701-4-7. ISSN 1436-3550.*

Das Heft dokumentiert eine Tagung, die am 18./19. Februar 1999 in Wittenberg stattgefunden hat – gemeinsam veranstaltet von HoF Wittenberg - Institut für Hochschulforschung und dem Zentrum für Schulforschung und Fragen der Lehrerbildung Halle/S. Die Idee des Projekts bestand darin, die in verschiedenen Segmenten des Bildungswesens – hier Schule, Hochschule und Jugendhilfe – bisher jeweils getrennt voneinander verlaufenden Diskussionen über die Qualität von Bildungsprozessen zu bündeln und zwischen ihnen Kommunikation zu ermöglichen. Kontrastiert wurde dies durch die Qualitätsperspektive aus der Wirtschaft. Hierzu waren Experten und Expertinnen aus den genannten Bereichen eingeladen, die sich über den Qualitätsbegriff in ihren jeweiligen Bereichen verständigten sowie Kriterien, Indikatoren und Verfahren der Qualitätssicherung diskutierten.

The brochure documents a workshop which took place on February 18/19, 1999 in Wittenberg and which was jointly organised by the Wittenberg Institute for Higher Education Research and the Halle Centre for Research on Schools and Teacher Training. The workshop was based on the idea to bring together and enable communication among a number of actors involved in discussions about the quality of educational processes which up to then had been taking place separately in various educational sectors, here schools, higher education, and youth welfare services. This was contrasted by a look at quality from the perspective of enterprises. Experts from all four sectors had been invited to participate in order to communicate their respective concept of quality and to discuss criteria, indicators, and approaches to quality assurance.



## Inhalt

Vorwort	
<i>Jan-Hendrik Olbertz / Hans-Uwe Otto</i> .....	5
<b>1. Irritation und Anregung: Qualitätsperspektiven in der Wirtschaft</b>	
Qualität von Wirtschaft	
<i>Hermann Eichmeier</i> .....	9
Qualität von Wirtschaft und Qualität von Bildung. Einführung der Selbstbewertung nach dem Modell zur Business Excellence (EFQM)	
<i>Susanne Stephan</i> .....	11
Was heißt Qualität von Seminaren?	
Zur Diskussion um den Qualitätsbegriff in der Industrie	
<i>Eckard König</i> .....	22
<b>2. Differenzerfahrungen: Qualitätsperspektiven im Bildungssystem</b>	
Qualitätssicherungsmodelle für die Jugendhilfe	
<i>Gaby Flösser</i> .....	31
Qualität von Schule. Anmerkungen zur aktuellen Diskussion	
<i>Hartmut Wenzel</i> .....	45
Schulentwicklung und Qualitätssicherung im Schulbereich	
<i>Heinz Günter Holtappels</i> .....	58
Schulaufsicht und die Qualität von Schule	
<i>Heinz S. Rosenbusch</i> .....	71
Grenzen der Evaluation von Qualität im Hochschulbereich. 18 Thesen	
<i>Barbara M. Kehm</i> .....	79
Ten years external quality assessment in Dutch universities	
<i>Ton Vroeijenstijn</i> .....	84
Warum QM-Systeme nicht genügen	
<i>Michael Stawicki</i> .....	96
Hochschulqualität: Ein unauflösbares Problem und seine Auflösung	
<i>Peer Pasternack</i> .....	105
Autorinnen & Autoren .....	127

## Vorwort

Bildung gilt als *die* Ressource gesellschaftlichen Fortschritts und individueller Selbstverwirklichung; auf ihre Pflege und Entwicklung kann ein rohstoffarmes Land wie Deutschland nicht verzichten. Im Zuge der Modernisierung haben neue gesellschaftliche Bedarfs- und Problemlagen zu einer Expansion und Funktionsdifferenzierung des Bildungssektors geführt. Doch mit dem strukturellen Wachstum sind auch zunehmend Relevanz- und Effizienzprobleme verbunden – das System steht vor der Notwendigkeit, sich konzeptionell und organisatorisch zu reformieren. Zum Interesse am Thema „Qualität“ ist ein öffentlicher Legitimationsdruck getreten; Rechenschaft über den Einsatz knapper werdender öffentlicher Mittel wird gefordert.

Seitdem die öffentlichen Haushalte erschöpft sind und die Kostenentwicklung Sorgen bereitet, sind Effizienz und Qualität gefragte Stichwörter der Reformdiskussion. Internationale Schulleistungsvergleiche wie z.B. die TIMMS-Studie, hohe Abbrecherquoten und lange Studienzeiten an den Hochschulen, zunehmende Klagen der Wirtschaft über unzureichend qualifiziertes Personal, aber auch über ein nachlassendes Schulaustrittsniveau, und nicht zuletzt Mängel und Leistungsdefizite im sozialen Sicherungssystem stimulieren die Qualitätsdebatte.

Diese Situation hatte HoF Wittenberg – Institut für Hochschulforschung und das Zentrum für Schulforschung und Fragen der Lehrerbildung veranlasst, in der Lutherstadt Wittenberg eine Arbeitstagung zum Thema „Qualität von Bildung“ auszurichten. Die Idee des Projekts bestand darin, die in den einzelnen Segmenten des Bildungswesens (hier Schule, Hochschule, Bildungseinrichtungen der Wirtschaft und Einrichtungen der Jugendhilfe) bisher jeweils getrennt voneinander verlaufenden Diskussionen über die Qualität von Bildungsprozessen zu bündeln und zwischen ihnen Kommunikation zu ermöglichen. Dazu wurden Experten und Expertinnen aus den genannten Bereichen eingeladen, die sich theoretisch und praktisch über den in ihren jeweiligen Bereichen angewandten Qualitätsbegriff verständigten und in einen Austausch über die Kriterien, Indikatoren und Verfahren der Qualitätssicherung eintraten.

Wie entwickelt und bewertet man Qualität im Bildungssektor, wie finden unterschiedliche Interessen und Bedürfnisse dabei eine Würdigung, welcher (neuer) Kommunikationsformen und -kanäle bedarf es für den hier notwendigen gesellschaftlichen Diskurs? Vor allem die Debatte um den Übergang von der Input- zur Prozess- und Outputkontrolle hat für den Bildungssektor weitreichende Konsequenzen. Was ist überhaupt „Output“ von Bildungseinrichtungen, was hat es z.B. mit Kosten-Nutzen-Rechnungen von Wirtschaftsunternehmen gemeinsam, und was trennt es angesichts der sozialen Verpflichtung und langfristigen Kulturbedeutung dieser Einrichtungen umgekehrt von solchen Maßstäben? Welche Übereinstimmungen gibt es z.B. zwischen Evaluationsverfahren im Wissenschafts- bzw. Bildungssystem und Qualitätsmanagementsystemen der Wirtschaft? Dies alles sind Fragen, die mit der Tagung aufgegriffen und über enge Bereichsgrenzen hinweg erörtert und gemeinsam weiterentwickelt wurden.

Grundlage der Diskussion dürfte für alle Beteiligten der gesellschaftliche (ökonomische, politische, soziale, ökologische) Zwang zur Erhöhung der Effizienz institutioneller Arbeits- bzw. Angebotsformen gewesen sein. Der Qualitätsbegriff steht im Kontext weiterer programmatischer Begriffe des Modernisierungsprozesses: Deregulierung, Flexibilisierung und institutionelle Autonomie (als Ausdruck eines veränderten Verhältnisses zum Staat) erhöhen die Bedeutung von Rechenschaftspflicht, Leistungsvergleich, Wettbewerb und Konkurrenz. Mit der Ausweitung der Gestaltungsspielräume der jeweiligen Akteure „vor Ort“ werden neue Anforderungen an deren Qualifikation gestellt. Die Bedeutung der einzelnen Institution und ihrer „Profilierung“ wird dabei wachsen, der Stellenwert ihrer institutionellen Klassifikation (z.B. die Schulform im Rahmen des gegliederten Systems bzw. Universität oder Fachhochschule) dürfte weiter an Bedeutung verlieren. Was künftig zählt, ist Qualität, und diese wird nicht allein aus äußeren Strukturmerkmalen erzeugt.

Auch der Staat wird in Zukunft immer seltener allein für die Zielbeschreibung der Bildungseinrichtungen zuständig sein, sondern seine Aufgabe zunehmend darin erkennen, die Offenheit der Zugänge zu garantieren, Vielfalt sicherzustellen und „Vergleichbarkeit“ zwischen *gewollt ungleichen* Zielen zu ermöglichen und zu fördern. Werden institutionelle Ziele und Qualitätserwartungen nicht mehr zentral formuliert, sondern bilden sich zunehmend an der Basis des Ausbildungsgeschehens selbst heraus, dann bedarf es vertraglicher Übereinkünfte unter den beteiligten Akteuren und Instanzen über ihre wechselseitigen Erwartungen. Das können Vereinbarungen z.B. zwischen dem Staat und einer Hochschule (sog. Zielvereinbarungen) sein, aber ebenso auch zwischen Fakultäten und potentiellen Arbeitgebern, zwischen Dekanen und akademischen Gremien, zwischen kommunalen Ämtern und freien Trägern z.B. der Sozialarbeit/Jugendhilfe.

Solche Fragen wurden im Rahmen dieser Arbeitstagung auf interdisziplinärer und ‚interinstitutioneller‘ Basis reflektiert und im praktischen Erfahrungsaustausch unterschiedlicher Bereiche des Bildungs-, Sozial- und Wirtschaftssystems erörtert, mit dem Ziel einer theoretischen, methodischen und handlungspraktischen Orientierung. Die Beiträge werden hiermit einer breiteren Öffentlichkeit zugänglich gemacht.

*Prof. Dr. Jan-Hendrik Olbertz*

*Prof. Dr. Dr. h.c. Hans-Uwe Otto*



**1.**

**Irritation und Anregung:  
Qualitätsperspektiven in der Wirtschaft**



# Qualität von Wirtschaft

*Hermann Eichmeier*

Der Qualitätsbegriff in der Industrie war in den vergangenen Jahren verschiedentlich noch eng auf die Produktqualität begrenzt. Mittlerweile hat sich in den Betrieben ein deutlich umfassenderes Qualitätsverständnis entwickelt.

Natürlich hat die Produktqualität in ihren verschiedenen Ausprägungen, wie z.B. der Funktionsqualität, der Anmutungsqualität oder der Langzeitqualität, um nur einige zu nennen, zentrale Bedeutung. Um aber dem Kunden das bieten zu können was er von uns erwartet – in unserem Falle ein einwandfreies Fahrzeug, zu einem angemessenem Preis, zum vereinbarten Liefertermin – ist neben der Produktqualität auch eine entsprechende Prozeßqualität sowie Dienstleistungs- und Geschäftsprozessqualität erforderlich. Deshalb definieren wir bei Audi Qualität als „die bestmögliche Erfüllung der Kundenerwartungen“. Von hervorragender Qualität sprechen wir dann, wenn wir dem Kunden mehr bieten können als er erwartet.

Qualitätssicherung ist mittlerweile zu einer interdisziplinären Schlüsselfunktion geworden und beeinflußt den Unternehmenserfolg in entscheidendem Maße. Kürzere Modell-Laufzeiten und kürzere Entwicklungszeiten, ein sich verstärkender Wettbewerb, steigender Kostendruck, neue Organisationsformen, höhere Erwartungen an die Produkte und eine verschärfte Produkthaftung verlangen hochwirksame Qualitätsmanagement-Systeme, sowohl bei den Automobilherstellern als auch bei den Lieferanten.

Die Erfahrungen zeigen auch, daß Qualitätsprobleme überwiegend nicht rein technischer Art, sondern häufig management-, organisations- und strukturbedingt sind. Deswegen kann Qualitätssicherung nicht ausschließlich Aufgabe einer Abteilung Qualitätssicherung sondern muß Aufgabe des gesamten Managements, beginnend bei der Unternehmensleitung, bis hin zum Mitarbeiter in der Fabrik sein. Ein gut funktionierendes Qualitätsmanagement-System – beschrieben in einem Qualitätsmanagement-Handbuch – ist eine Grundvoraussetzung, um zielsicher die Qualitätsanforderungen an Produkte und Leistungen zu erfüllen.

Das Qualitätsmanagement-System beschreibt die Handhabung (das Managen) aller qualitätsbezogenen Tätigkeiten, Zielsetzungen und die Geschäftsprozesse. Um Qualität zu produzieren, ist es unabdinglich zu wissen, was wie gemacht werden soll und wer dafür zuständig ist. Das Zusammenwirken aller wird durch abgestimmte Geschäftsprozesse überschaubar und Doppelarbeit sowie Brüche in der Prozeßkette vermieden. Durch permanentes kritisches Hinterfragen unserer Prozesse sowie durch Zusammenarbeit sind wir bemüht Synergien zu nutzen. Mit Hilfe der für die Zielerreichung auf das Wesentliche beschränkten Dokumentation und Standardisierung schaffen wir Verbindlichkeit sowie Transparenz und bewahren uns bewährte Vorgehensweisen.

Mit der Zertifizierung nach DIN EN ISO 9001 wurde uns als einem der ersten Automobilhersteller in Deutschland ein Qualitätsmanagement-System auf hohem Niveau bescheinigt.

Neben der Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit sehen wir in einem gut funktionierenden Qualitätsmanagement-System auch eine vertrauensbildende Maßnahme gegenüber unseren Kunden und Mitarbeitern.

Die Qualitätspolitik von Audi ist in sechs quantifizierbare Qualitätsziele gegliedert:

- Kundenzufriedenheit
- Mitarbeiterzufriedenheit
- Produktqualität
- Prozeßqualität
- Liefertreue und
- Produktivität

Die Qualitätsziele sind über die verschiedenen Funktionsebenen im Unternehmen operationalisiert und mit einer durchgängigen Visualisierung für die Mitarbeiter transparent.

Als kundenorientiertes Unternehmen unterscheiden wir zwei Arten von Kunden. Wir sprechen vom „externen Kunden“ und vom „internen Kunden“. Beim externen Kunden – dem Käufer unserer Produkte – ist es uns wichtig, seine Wünsche zu kennen. Das erfordert, die Geschäftsprozesse auf den Kunden auszurichten und seine Erwartungen in konkrete technische Merkmale umzusetzen: Qualität als Erfüllung des Kundenwunsches!

Im Innenverhältnis sprechen wir ebenfalls von Kunden-Lieferantenbeziehungen. Das heißt, jeder Mitarbeiter betrachtet den Empfänger seines Arbeitsergebnisses als „Kunden“ und muß wiederum als „Lieferant“ den Qualitätsanforderungen seines „Kunden“ gerecht werden: Jeder liefert jedem Qualität!

Ziel unseres Unternehmens ist es, das Qualitätsmanagement-System kontinuierlich weiterzuentwickeln und fortschrittlich und umfassend auszurichten. Dazu gehört, daß jeder Mitarbeiter weiß, welche Auswirkungen die Qualität seiner Arbeit auf die Qualität unserer Produkte und Leistungen hat. Dies erfordert die kontinuierliche Förderung des Qualitätsbewußtseins des einzelnen Mitarbeiters, sowohl in der direkten Wertschöpfungskette als auch in Dienstleistungsbereichen. Wesentlicher Erfolgsfaktor zur Erreichung einer optimalen Produkt- und Dienstleistungsqualität ist aus unserer Sicht die unmittelbare Einbeziehung der Mitarbeiter in die Prozessgestaltung: Betroffene zu Beteiligten machen!

Mit

- kontinuierlicher Verbesserung (KVP),
- eigenverantwortlichem Handeln aller Mitarbeiter,
- effizienten Teamstrukturen (weil nur so fachübergreifendes Know how nutzbar wird),
- der konsequenten Anwendung von Simultaneous Engineering sowie dem Einsatz von Qualitätsmethoden und
- der kontinuierlichen Förderung des Qualitätsbewußtseins über die Führungskräfte

werden wir unser Qualitätsmanagement-System kontinuierlich weiterentwickeln. Denn: Wer aufgehört hat, besser werden zu wollen, hat aufgehört, gut zu sein!

# Qualität von Wirtschaft und Qualität von Bildung

## Einführung der Selbstbewertung nach dem Modell zur Business Excellence (EFQM) zur Unterstützung der Controllingaktivitäten eines Veränderungsprozesses

*Susanne Stephan*

Das DaimlerChrysler Werk Bremen, aus dessen Erfahrungen ich hier schöpfe, ist ein Automobilwerk mit ca. 16.000 Mitarbeitern. Dort werden die C-Klasse und deren Varianten Kombi, CLK sowie der SKL und der Roadster produziert. Der Anteil an Gruppenarbeit liegt bei über 80%. Seit ca. einem Jahr wird aufgrund der hohen Kundennachfrage in allen Fertigungsbereichen in 3 Schichten, d.h. Früh-, Spät- und Nachtschicht gearbeitet. Die Kostcenterstruktur weist einen hohen Anteil an Eigenverantwortung auf. Das Werk hat eine Fachabteilung für fachliche Qualifizierung der Mitarbeiter und Auszubildenden. Darüberhinaus gibt es eine Abteilung die Organisations- und Personalentwicklungsmaßnahmen wahrnimmt und den Veränderungsprozeß begleitet.

### Veränderungsprozeß und Qualitätsmaßnahmen

Was sind die Qualitätskriterien für ein selbstlernendes, aus sich selbst heraus entwickelndes Unternehmen?

Seit nunmehr 6 Jahren wird der Veränderungsprozeß in den Werken durch ein zentrales Programm gesteuert, das auf dem Unternehmensleitbild basiert:

- Wir begeistern Kunden für den Stern.
- Wir wollen in Innovation, Qualität und Wirtschaftlichkeit die Besten sein.
- Wir leben eine offene Unternehmenskultur.
- Wir beziehen unsere Partner mit ein.
- Wir handeln umweltbewußt.

In den letzten Jahren stand die standortspezifische Werksentwicklung zunehmend im Vordergrund. Das hat dazu geführt, daß die Werke sehr selbständig ihre Projekte zur Veränderung gestalten, Maßnahmen entwickeln und durchführen, und die Verantwortung für den Erfolg tragen. Dieser Prozess wird im Ressort PKW in einer weiteren, zentralen Maßnahme zusammengeführt, der Selbstbewertung nach EFQM. Dieses Instrument zur Bewertung der Unternehmensleistung dient zur Beurteilung des Veränderungsprozesses in den Werken und auf Ressortebene. Des weiteren wird es dort als Controllinginstrument herangezogen, d.h. Ermittlung

teren wird es dort als Controllinginstrument herangezogen, d.h. Ermittlung des Ist-Zustandes, Festsetzung der Ziele und Entwicklung von Maßnahmen zur Steuerung.

### **Controlling<sup>1</sup> ist ein „Muß“**

Woran wird nun der Erfolg gemessen?

Betrachten wir einmal den finanziellen Aufwand des 1998 zu Ende gegangenen Projektes zur Werkentwicklung (FIT2 - Umsetzung Leitbild -) so standen dem Projektleiter für die Projektlaufzeit von 2 Jahren 80 Mio DM zur Verfügung. Zu den zentralen Maßnahmen gehörten und gehören bis heute unter anderem die „Dialoggespräche“ in allen Bereichen. In diesen wöchentlichen Führungsgesprächen (Bandstillstandszeiten von 30 Minuten) werden Informations- und Diskussionsrunden durchgeführt. (Zusätzlich finden 2 mal 15 Minuten Gruppengespräche statt.) Kostenpunkt jährlich ca. 10 Mio DM. Und was hat es gebracht? Diese Frage stellen nicht nur die Geschäftsleitung, sondern auch Arbeitnehmervertreter und nicht zuletzt die Mitarbeiter.

Eine ganze Menge unterschiedlichste Ansichten und positive und negative Meinungen stehen im Raum. Und die Versuche die Leistung abzubilden führt zu einem weit gefächerten „Controllingsystem“ mit ganz unterschiedlichen Schwerpunkten. Die kurzfristig meßbaren Erfolge, die langfristige Wirkung, quantitative und qualitative Ergebnisse, Überlagerungen der Effekte von anderen Maßnahmen, all das wird noch zusätzlich von einem Konkurrenzdenken unter den Teams, Abteilungen und Centern überlagert, gepaart mit dem Wunsch nach Eigenständigkeit und Handlungsfreiheit im eigenen Verantwortungsbereich.

Es bleiben ein paar durchaus wichtige und zutreffende Schlussfolgerungen, die den Erfolg dieser Maßnahme widerspiegeln.

Sicherlich würden die Umbau- und Erneuerungsarbeiten, der anstehende Neuanlauf der C-Klasse, die arbeitspolitischen Themen wie "anwesend und gesund" nicht in der Form und in der heutigen Qualität vonstatten gehen. Doch – "was hat es nun tatsächlich gebracht?" Was ist der „return of qualification“? Dies sind Fragen, die nicht einfach zu beantworten sind.

Der Zahl 10 Mio DM ist keine adäquate Summe gegenzurechnen und dennoch findet das Konzept nach einer harten Bewährungsprobe immer mehr Akzeptanz. Zur Absicherung der Maßnahmen, z.B. des Dialogs, muß ein vernünftiges Controllingsystem die Entscheidungen des Managements unterstützen. Da die Qualifizierungsmaßnahmen sich auf das gesamte Unternehmen auswirken, ist es naheliegend die Gesamtleistung des Unternehmens zu betrachten.

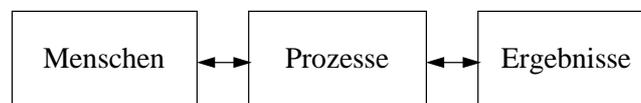
---

<sup>1</sup> für uns ist es wesentlich, hier von Controlling zu sprechen und nicht den Begriff der Evaluation zu verwenden, denn 1. soll mit dem Begriff Veränderungscontrolling der Steuerungsanspruch deutlich gemacht werden, und 2. ist dieser Begriff gängiger Sprachgebrauch im Werk

## Modell der Unternehmensleistung „Business Excellence“ der European Foundation for Quality Management (EFQM)

Die European Foundation for Quality Management ist eine private europäische Institution die sich aus über 500 Mitgliedsfirmen zusammensetzt. Ihre Mission ist das Management von europäischen Firmen zu unterstützen und „Total Quality Management“ (TQM) als den entscheidenden Faktor für wirtschaftlichen Erfolg in den Unternehmen einzuführen. In der Definition der EFQM wird unter TQM ein „strukturierter Ansatz für die Führung eines Unternehmens, um Bestleistungen zu erzielen“ verstanden. Dazu gehört, die auf die Kundenzufriedenheit und Fehlerfreiheit ausgerichtete, organisierte und kontinuierliche Verbesserung aller Betriebsabläufe einer Firma unter Beteiligung von Kunden, Mitarbeiterinnen/Mitarbeitern und Lieferanten, zu erreichen.

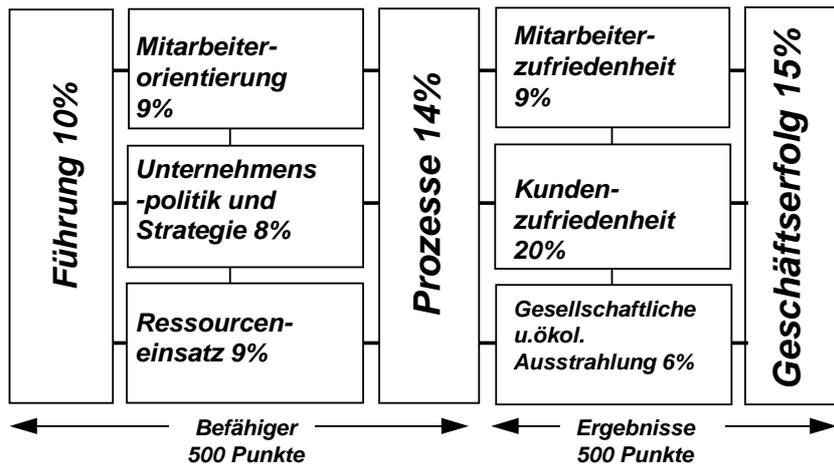
Das Ziel der EFQM ist es „die Stellung der Europäischen Unternehmen auf dem Weltmarkt durch ‚business excellence‘ zu stärken; mit Hilfe von Benchmarking die Akzeptanz der Qualität als Strategie zum Erlangen von weltweiten Wettbewerbsvorteilen zu beschleunigen; verstärkt Maßnahmen zur Qualitätsverbesserung, wie Self-Assessment, in den europäischen Unternehmen anzuwenden und zu verbreiten.“/1/ Hierzu ist 1988 in Zusammenarbeit von 14 Industrieunternehmen ein Modell der Unternehmensleistung entwickelt worden. Das Modell geht davon aus, daß für den langfristigen Unternehmenserfolg die Menschen und die Prozesse die entscheidenden Faktoren sind.



**Abb. 1**

Um die Unternehmen in ihrer Gesamtheit zu beschreiben, werden neun verschiedene Kriterien definiert und betrachtet. Alle neun Kriterien in Summe bilden das Modell zur „business excellence“. Es werden alle Einflußfaktoren (soft-facts und hard-facts) berücksichtigt. Zwei grundsätzliche Kriterienarten werden unterschieden: 5 Befähigerkriterien, die die Vorgehensweise des Unternehmens beschreiben sowie 4 Ergebniskriterien, die den Unternehmenserfolg beschreiben.

Zu den Befähigerkriterien gehören Führung, Mitarbeiterorientierung, Politik und Strategie, Ressourcen und Prozesse. Ergebniskriterien sind Mitarbeiterzufriedenheit, Kundenzufriedenheit, gesellschaftliche und ökologische Ausstrahlung und Geschäftserfolg. Wie aus Abbildung 2 zu ersehen ist, wird davon ausgegangen, daß sich die Kriterien untereinander beeinflussen und vernetzen. Die angegebenen Prozentzahlen entsprechen der Gewichtung des jeweiligen Kriteriums bei der Bewerbung eines Unternehmens um den Europäischen Qualitätspreis EQA (European Quality Award).



**Abb. 2**

Das Bewertungsmodell betrachtet sowohl die Dynamik innerhalb als auch außerhalb des Unternehmens. Außerhalb des Unternehmens heißt in diesem Fall stetige Orientierung an und Vergleich mit den weltbesten Unternehmen. Eine gleichbleibende Leistung muß aus diesem Grund zwangsläufig zu einer immer geringeren Bewertung führen /2/. Innerhalb des Unternehmens wird die Weiterentwicklung jedes Kriteriums bewertet. Hierzu wird der Grad der erreichten Verbesserung der vergangenen Jahre und die absolute Leistung herangezogen (siehe auch Abb. 3).

Das Modell bzw. die Selbstbewertung berücksichtigt sowohl die Leistungen der Vergangenheit (was sind die Ergebnisse, positive Trends), als auch der Gegenwart mit seinen Befähigerkriterien und öffnet den Blick in die Zukunft über Stärken, Verbesserungspotentiale und Orientierung am Klassenbesten.

### Der Selbstbewertungsprozeß allgemein

Die Selbstbewertung der Unternehmensleistung ist für Organisationseinheiten anwendbar, die wirtschaftlich und organisatorisch eigenständig und für ihre Ergebnisse selbst verantwortlich sind /2/. Ansonsten sind nicht alle Kriterien anwendbar oder müssen abgeändert werden. Beispielsweise stehen Daten und Aussagen zur Unternehmensbilanz (Kriterium Geschäftserfolg) nur in eigenständigen Unternehmen zur Verfügung.

Es gibt diverse Möglichkeiten zum Vorgehen. Von Fragebogen, Bewertungsmatrix bis hin zu Selbstassessments in Projektform. Will man die Selbstbewertung als Intervention im Rahmen eines Veränderungsprozesses einführen, so eignet sich das Assessment in Projektform am Besten.

Die Erfahrung zeigt die Schwierigkeit, die Wirkungsweise des Modells zu erklären. Die Anwendung in der Praxis hat erwiesen, daß die Teilnehmer sowohl im Rahmen der Assessorenschulung als auch im Verlauf der Unternehmensbewertung ihr bisheriges Bewertungssystem überdenken, ergänzen und verändern.

Für den Einstieg in das Prozeßdenken der Business Excellence eignet sich eine Qualifizierung zum Assessor nach EFQM besonders gut. Dabei wird mittels einer Fallstudie anhand eines Modellunternehmens eine Bewertung durchgeführt um das Vorgehen kennenzulernen. Die dabei gesammelten Erfahrungen schaffen Vertrauen in die Anwendbarkeit dieser Methode und ergeben einen Einblick in die Leistungsfähigkeit und Rahmensetzung, die dieses Modell bietet.

Für die Durchführung der Bewertung des eigenen Unternehmens werden zu jedem Kriterium Daten und Fakten gesammelt und verdichtet, analog der Fallstudie für die Assessorenschulung. (Auch hierzu gibt es die unterschiedlichsten Vorgehensweisen von Interviews bis Arbeitsgruppen.) Diese Daten werden von einem Assessorenteam in einem meist zweitägigen Konsensworkshop bewertet und nochmals zu Stärken und Verbesserungspotentialen verdichtet. Anschließend werden die Bewertung und die Stärken und Verbesserungspotentiale dem Management vorgestellt. Das Management entscheidet dann über weitere Maßnahmen.

### **Das Bewertungsmodell in seiner Anwendung**

Das Unternehmen muß anhand aller Kriterien eindeutig nachweisen, wie und warum es auf allen Ebenen und in allen Bereichen erfolgreich arbeitet. Wird das Modell firmenintern angewendet, so bietet es sich an, daß die Unternehmensleitung mit ausgewählten Führungskräften eine Selbstbewertung vornimmt. Es kann auch eine Bewerbung um den EQA erfolgen, dann würden externe Assessoren anhand einer Firmenbeschreibung und „Vor-Ort-Eindrücken“ eine Bewertung des Unternehmens durchführen.

Für Befähiger- und Ergebniskriterien gibt es unterschiedliche Beurteilungsregeln. Befähigerkriterien werden beurteilt nach *Vorgehen* und *Umsetzung*. Hierfür soll der Nachweis geführt werden, daß ein fundiertes systematisches Vorgehen und ein auf Prävention beruhendes Managementsystem vorhanden ist. Dieses soll regelmäßig überprüft und optimiert werden.

Das *Vorgehen* ist im Zusammenhang mit den Methoden zu sehen, die das Unternehmen anwendet, um die Teilkriterien umzusetzen. Deshalb soll die Bewertung folgendes berücksichtigen /1/:

1. die Angemessenheit eingesetzter Methoden sowie Werkzeuge und Techniken,
2. den Grad, in welchem das Vorgehen systematisch und vorbeugend ausgelegt (präventiv) ist,
3. den Einsatz von Überprüfungszyklen (Review-Cycles)

Es soll berücksichtigt werden, wie angemessen und effektiv die *Umsetzung* des Vorgehens ist; vertikal durch alle Hierarchieebenen, horizontal durch alle relevanten Bereiche und Aktivitäten und bezogen auf alle relevanten Produkte und Dienstleistungen. Für jedes Befähigerkriterium kann anhand des Vorgehens und der Umsetzung bestimmt werden, wie gut ganzheitliches Management praktiziert wird und wie sich dies auf den Unternehmenserfolg auswirkt.

Die Ergebniskriterien werden beurteilt nach *Ergebnissen* und *Umfang*. Die Qualität der *Ergebnisse* wird anhand positiver Trends in allen Bereichen, Vergleiche mit den eigenen Zielset-

zungen, Anzeichen, daß negative Trends verstanden und angegangen worden sind, Vergleiche mit externen Organisationen einschließlich der "Klassenbesten" und der Fähigkeit des Unternehmens, seine Leistung zu erhalten, beurteilt. Die Bewertung des *Umfangs* stellt den Grad, mit welchem die Ergebnisse alle relevanten Bereiche des Unternehmens abdecken (Reichweite) und das Ausmaß, zu welchem der volle Umfang der Ergebnisse – relevant zum Kriterium – aufgezeigt wird und die Bedeutung der aufgezeigten Ergebnisse verstanden wird, dar. Bewertet wird anhand einer Bewertungstabelle oder Regeln (siehe Abb. 3), die die oben genannten Merkmale in einen Erfüllungsgrad umsetzen.

Die Gruppe der Assessoren diskutiert alle 9 Kriterien und erarbeitet Stärken und Verbesserungspotentiale. Jeder Assessor bewertet zuerst aufgrund seiner persönlichen Einschätzung und seiner Sicht der Stärken und Verbesserungspotentiale jedes Kriterium. Danach werden die Stärken und Verbesserungspotentiale in der Gruppe diskutiert und nochmals bewertet. Das Gruppenergebnis wird als Endergebnis präsentiert. Die Regeln für den jeweiligen Erfüllungsgrad führen zum Teil zu interessanten Diskussionen, und es ist immer wieder erstaunlich, daß die im Gruppenkonsens erarbeiteten Ergebnisse durchaus vergleichbar sind. Es gehört etwas Übung in der Anwendung dazu, die Regeln auch streng einzuhalten und in der Diskussion und Bewertung dennoch die eigene Beurteilungskraft einzubringen. Das Gruppenergebnis ist der Mittelwert aller Beurteilungen zu diesen Kriterien, wobei die Abweichung einzelner Bewertungen nicht größer als 30% sein darf. Ansonsten wird nochmals diskutiert um ggf. unberücksichtigte Argumente zu finden.

Beispiel 50%:

Bei den <b>Befähiger-Kriterien</b> heißt <b>50% Erfüllung im Vorgehen</b>	Bei den <b>Ergebnis-Kriterien</b> heißt <b>50% Güte der Ergebnisse</b>
<p><b>Nachweis</b> für fundiertes <b>systematisches Vorgehen</b> und auf <b>Prävention</b> beruhende Systeme. Wird <b>regelmäßig</b> auf gesamte <b>Effektivität überprüft</b>.</p> <p>Gute <b>Integration</b> in die tägliche Arbeit und Planung</p> <p>und <b>50% Umsetzung</b> heißt:</p> <p>Etwas bei der <b> Hälfte</b> des <b>Potentials</b> angewendet, wenn man alle relevanten Bereiche und Tätigkeiten berücksichtigt</p>	<p>Viele Ergebnisse weisen <b>positive Trends</b> und/oder anhaltend <b>gute Leistungen</b> seit <b>mindestens drei Jahren</b> auf. In vielen Bereichen <b>Übereinstimmung</b> mit den eigenen <b>Zielen</b>. Einige <b>Vergleiche</b> mit <b>externen Organisationen</b>. Einige Ergebnisse sind auf das Konzept zurückzuführen.</p> <p>und <b>50% Umfang</b> heißt:</p> <p>Ergebnisse betreffen viele relevante Bereiche und Tätigkeiten.</p>

**Abb. 3**

## Der Selbstbewertungsprozeß am Beispiel der Berater/Trainer für Qualifizierungsmaßnahmen

Vor zwei Jahren wurde beschlossen, für die für Qualifizierung und Organisationsentwicklung zuständigen Fachabteilung PCE (Personal- und Centerentwicklung), eine Selbstbewertung nach EFQM durchzuführen und dabei das Modell, seine Anwendung und seine Möglichkeiten kennenzulernen. Hierfür sollte das Team die Datensammlung machen. Am Konsensworkshop nahm das

Team und zusätzlich ein externer Assessor (beratend und aus fremder Perspektive bewertend) teil. Wie zuvor beschrieben ist das Modell in einer internen Organisationseinheit nur eingeschränkt anwendbar, da keine wirtschaftliche Selbständigkeit vorliegt. Deshalb wurden die Kriterien „Gesellschaftliche und ökologische Ausstrahlung“ und „Geschäftserfolg“ auf die vorhandenen Daten reduziert und diese bewertet. Zur Orientierung und auch zur Qualifizierung in Managementwissen ein praktikables Verfahren

Zu Beginn war bei aller Begeisterung auch viel Skepsis mit der Idee verbunden, diese sogenannten „soft-facts“ zu bewerten. Die Themen sind nicht steuerbar, Leistung nicht direkt meßbar, es gibt keine standardisierten Kenngrößen. Die Vielzahl der Beratungsrichtungen (Psychologie, systemische Organisationsentwicklung, Soziologie, u.a.) „vermehrt“ die Vielzahl der Indikatoren. Welche sind die „richtigen“ und die aussagekräftigsten, welche haben die höchste Handlungspriorität?

Ein entscheidender Schritt ist die Klarheit der eigenen Rolle. Für die Selbstbewertung wurde die Annahme getroffen, die Abteilung wäre ein externes Beratungsunternehmen und die Teamentwicklungsmaßnahmen, Qualifizierungen, Beratungsgespräche, Mitarbeiterbefragung und all die sonstigen Serviceleistungen seien die Produkte, mit denen es gilt die Kunden zu begeistern. Bei der Selbstbewertung durch die Berater/Trainer bildet sich die „Qualität von Bildungsmaßnahmen“ (Bildung als Produkt) im Ergebniskriterium Kundenzufriedenheit ab. Die anderen 8 Kriterien beziehen sich auf die Organisationseinheit PCE, wie diese geführt wird, ihre Strategien entwickelt usw. Bei der nachfolgend noch beschriebenen Selbstbewertung durch die Auftraggeber, das Management, werden die Qualifizierungs- und Bildungsmaßnahmen sich in allen Kriterien wiederfinden, insbesondere in den Befähigerkriterien und hier speziell bei der Mitarbeiterorientierung.

Es sind natürlich nicht alle Ansatzpunkte für ein Beratungsunternehmen relevant und zum Teil gehört ein erhebliches Maß an Übertragungsleistung auf den Beratungssektor dazu. Dennoch entstehen viele Anregungen, die zur Darstellung der Produktqualität „Bildung“ herangezogen werden können. Noch ist es häufig so, daß die Sicht des Kunden, z.B. zum Thema Qualitätsanforderungen oder auch Innovation, maßgeblich durch die Spezialisten (Berater) beeinflusst wird. Eine detaillierte Analyse bringt Klarheit, was Kundenbeurteilung, was Expertenwissen ist, wo es Unterschiede und Übereinstimmung gibt.

Die Diskussion zu diesen Themen im Team macht verschiedenes deutlich: was haben wir bereits, wie steht der Einzelne zu den verschiedenen Indikatoren, was kann im gesamten Team als handlungsrelevant bezeichnet werden, wo setzt die Abteilungsleitung ihre Schwerpunkte, wo können Anregungen von außen aufgegriffen werden?

All dies spiegelt sich in den formulierten Stärken und Verbesserungspotentialen wider. Beispielsweise wurde festgestellt, daß zwar die Sicht des Kunden in vielen Gesprächen erfragt wird, eine ausgesprochene Kundenorientierung gewünscht wird und es dennoch zu einigen Unterkrite-

rien bisher keine systematische Kundenbefragung gibt. Daraus erfolgte eine Maßnahme, die sich aus der Selbstbewertung ergab.

Die Beurteilung der Produkte, Dienstleistungen und der Beziehungen der Organisation aus Sicht der	Zusätzliche Meßgrößen, die sich auf die Zufriedenheit der Kunden mit der Organisation beziehen
<p>Ansatzpunkte <b>könnten</b> die Beurteilung der Kunden (z. B. anhand von Kundenumfragen, Fokusgruppen, Lieferantenbewertungen etc.) bezüglich folgender Aspekte sein:</p>	<p>Ansatzpunkte <b>könnten</b> Meßgrößen sein, die die Organisation verwendet, um die Zufriedenheit und Loyalität von externen Kunden zu verstehen, vorherzusagen und zu verbessern, und zwar bezüglich folgender Aspekte:</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Image allgemein               <ul style="list-style-type: none"> <li>o Zugänglichkeit</li> <li>o Kommunikation</li> <li>o Flexibilität</li> <li>o proaktives Verhalten</li> <li>o Reaktionsfähigkeit</li> </ul> </li> <li>- Produkte und Dienstleistungen               <ul style="list-style-type: none"> <li>o Erfüllung der Qualitätsanforderungen</li> <li>o Lieferung</li> <li>o Design</li> <li>o Umweltverträglichkeit</li> <li>o Innovation</li> <li>o Preis</li> <li>o Zuverlässigkeit</li> </ul> </li> <li>- Verkaufs- und Serviceleistungen               <ul style="list-style-type: none"> <li>o Fähigkeiten und Verhalten der Mitarbeiter</li> <li>o Kundenunterlagen und technische Dokumentation</li> <li>o Behandlung von Beschwerden</li> <li>o produktspezifische Schulung</li> <li>o Reaktionszeit</li> <li>o technische Unterstützung</li> <li>o Gewährleistung und Garantiebestimmungen</li> </ul> </li> <li>- Loyalität               <ul style="list-style-type: none"> <li>o Absicht, erneut zu kaufen</li> <li>o Bereitschaft, andere Produkte und Dienstleistungen bei der Organisation zu kaufen</li> <li>o Bereitschaft, die Organisation weiterzempfehlen</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Gesamtimage               <ul style="list-style-type: none"> <li>o Anzahl erhaltener Preise und Auszeichnungen</li> <li>o Berichterstattung in der Presse</li> </ul> </li> <li>- Produkte und Dienstleistungen               <ul style="list-style-type: none"> <li>o Wettbewerbsfähigkeit</li> <li>o Fehler-, Ausfall und Rückweisungsrate</li> <li>o Gewährleistungs- und Garantieleistungen</li> <li>o Indikatoren für die Logistik</li> <li>o Anzahl Beschwerden und deren Bearbeitung</li> <li>o Produktlebenszyklus</li> <li>o Entwicklungszeit bis zur Markteinführung</li> </ul> </li> <li>- Verkaufs- und Serviceleistungen               <ul style="list-style-type: none"> <li>o Nachfrage nach Schulung</li> <li>o Reaktionsrate</li> </ul> </li> <li>- Loyalität               <ul style="list-style-type: none"> <li>o Anteil am Auftragsvolumen eines Kunden</li> <li>o Dauer der Geschäftsbeziehung</li> <li>o effektive Empfehlungen</li> <li>o Häufigkeit/Wert von Aufträgen</li> <li>o Auftragswert über gesamte Dauer der Beziehung</li> <li>o neues oder verlorenes Geschäft</li> <li>o Wiederholaufträge</li> </ul> </li> </ul>

**Abb.4** (aus der EFQM-Broschüre: Selbstbewertung 1997. Richtlinien für Unternehmen)

### ... die Bedeutung für das Controlling und die Qualitätssicherung

Mit der Diskussion über die Erfüllung der Qualitätsanforderungen wird deutlich wieviel zum Thema Qualitätsstandards bereits getan wurde. Beispielsweise werden für jede Intervention

1. die Ziele im Rahmen des gesamten Veränderungsprozesses und
2. die Ziele der Maßnahme definiert.

Für jede Maßnahme wird ein Vorschlag zur Überprüfung der Ergebnisse erarbeitet. Entsprechend den maßnahmenindividuellen Vorschlägen werden die Ergebnisse zusammengestellt und im Rahmen einer Bilanzveranstaltung dem Management präsentiert und diskutiert. In diesem Forum werden auch die Vorstellungen des Managements zu einzelnen Maßnahmen deutlich, ebenso in den Interviews, die zur Qualität des Veränderungsprozesses durchgeführt werden.

Es gib viele Ideen, wie die Qualität der einzelnen Qualifizierungsmaßnahme abgebildet werden kann, von einfachen Fragebogen, Interviews, Prüfungen usw. bis hin zur Gesamtprozeßbetrachtung (Auftragserteilung, Abwicklung, Nachbetreuung). Indikatoren gibt es genug. In welcher „Währung“ der Erfolg gemessen wird, ist nicht entscheidend. Entscheidend ist, daß die gewählte Währung ein anerkanntes „Zahlungsmittel“ ist. Es müssen Handlungen daraus abgeleitet

werden, ein Controllingssystem entstehen und ein System zur Sicherung der Produktqualität „Bildung“.

Hier wird wieder die Doppelrolle der Berater/Trainer deutlich: einerseits die Qualitätssicherung des Produktes „Bildung“; dafür sind dieselben der Lieferant. Das ist ihre Verantwortung. Andererseits besteht die beratende Funktion als Experten für den Auftraggeber im Rahmen des Veränderungsmanagements. Hier ist es wichtig, die Qualitätssicherung so zu gestalten, daß das Management auch die Daten für seine Entscheidungen zum Veränderungsprozeß heranziehen kann. So fließen sie in ein Controllingssystem zum Veränderungsmanagement ein. Hier ist der Konsens zwischen den Beratern/Trainern zu einer gemeinschaftlichen Vorgehensweise entscheidend.

### **Der Selbstbewertungsprozeß am Beispiel der Auftraggeber**

Betrachten wir nun einen weiteren Beteiligten unseres Veränderungsprozesses: die Auftraggeber – letztendlich geben sie in ihrer Managementfunktion die Ziele für die Veränderung vor, und beeinflussen durch ihre unternehmerischen Entscheidungen alle Bereiche des Gesamtunternehmens. Sie verantworten die Ergebnisse.

Auch sie haben eine Selbstbewertung des Unternehmens vorgenommen. Eine Gruppe von Managern der obersten Hierarchieebenen haben sich im Rahmen einer Assessorenausbildung mit dem Modell vertraut gemacht. Dabei wurde bewußt, daß für den gesamtheitlich zu betrachtenden Unternehmenserfolg alle Kriterien zu betrachten sind. Die durch das Modell vorgegebene Struktur für die Datenwelt erleichtert es, aus alten Bewertungsmustern auszusteigen und unter neuen Blickwinkeln zu bewerten.

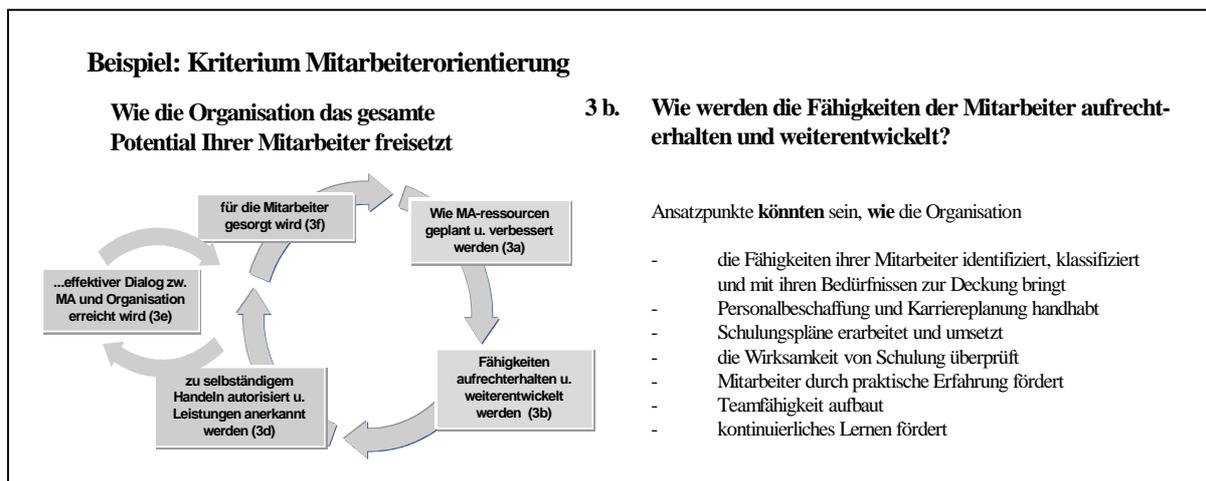
Eine Spielregel bei der Erstellung der Datensammlung war, keine neuen Daten zu erzeugen, sondern die vorhandenen auf ihre Aussagefähigkeit, im Rahmen der Kriterien und Unterkriterien, zu prüfen. So hilft zum Beispiel die Zertifizierung nach DIN ISO 9001ff bei der Darstellung der Prozeßfähigkeit im Kriterium Prozesse oder die Ergebnisse von Mitarbeiterbefragungen beim Thema Mitarbeiterzufriedenheit. Doch das Vorliegen einer Mitarbeiterbefragung reicht nicht aus. Vielmehr das Erreichen der eigenen Ziele (siehe Bewertungstabelle Abb. 3) und die Zurückführbarkeit auf das Veränderungskonzept sind interessante Diskussionspunkte.

Am Beispiel des Befähigerkriteriums Mitarbeiterorientierung, das sich in fünf Teilkriterien unterteilt, wird deutlich in welcher Nachweispflicht sich das Management auch zu diesem „Soft-Thema“ befindet. Beispielsweise in Teilkriterium 3b stellt sich die Frage, wie die Wirksamkeit von Schulungen überprüft wird. Die Diskussion um dieses Thema im Rahmen des Konsensworkshops, die Stärken und Verbesserungspotentiale, die dazu formuliert wurden zeigen Handlungsmöglichkeiten auf, die von den Entscheidungsträgern getragen werden müssen, denn schließlich haben sie sie selbst, und im Konsens, entwickelt. In diesem Diskussionsforum ist Raum und viel-

leicht auch die Atmosphäre für bereichsübergreifendes Denken und Handeln und das strikte Festhalten an den Bewertungsregeln ist dabei sehr hilfreich.

Im Konsensworkshop werden keine neuen Themen und keine neuen Erkenntnisse gefunden. Es wird „nur“ das im System bereits vorhandene Wissen unter anderen Blickwinkeln betrachtet oder mit veränderter Handlungspriorität gesehen. Auch die Erfahrungen eines Externen oder die Benchmarkergebnisse, können dabei helfen „über den Tellerrand zu blicken“. Damit ist der erste Schritte zur Veränderung bereits getan.

Der zeitliche Aufwand ist im ersten Jahr der Selbstbewertung relativ hoch: 2 Tage Assessoren-schulung, mindestens 1 Tag Datensammlung, 2 Tage Konsensworkshop. Dann folgen regelmäßige Review-Termine zur Fortschrittsbetrachtung der Maßnahmen. Der Zugewinn als Qualifizierungs- und Teamentwicklungsmaßnahme rechtfertigt den Aufwand durchaus und wird von den Teilnehmern durchweg positiv bewertet.



## Zusammenfassung: Betrachtung des Veränderungsprozesses aus zwei Perspektiven

Im Dschungel der Indikatoren für die Qualität von Bildung haben wir gute Erfahrungen mit einer zweistufigen Vorgehensweise gemacht:

1. die Berater/Trainer, der bei uns im Unternehmen die zuständige Abteilung für den Veränderungsprozeß, führen mit viel Selbstdisziplin ein Qualitätssystem zur Abbildung ihrer Produkte (der Trainings, aller Interventionen im Rahmen des Gesamtprozesses) ein. Hierbei hat die Selbstbewertung der Unternehmensleistung nach EFQM (European Foundation for Quality Management) eine qualifizierende Funktion;
2. die Gesamtbetrachtung des Unternehmens durch die Auftraggeber (Werkleitung und Centerleitung) ebenfalls nach dem EFQM-Modell.

Dieses Vorgehen hat den Vorteil, daß die Gesprächsparteien die Regeln und Handlungsschwerpunkte des Anderen kennen und nachvollziehen können. Beide Partner beurteilen Bildung als Betrag zum Unternehmenserfolg, als Teil ihrer Verantwortung, aus unterschiedlicher Perspektive. Damit erledigt sich die Frage nach dem return of qualification. Bei Wahrnehmung der Verantwortung und stetiger reviews des Vorgehens, sowie der Überprüfung der Ergebnisse wird das weitgefächerte Thema Bildung und Qualifizierung zielgerichtet in den Werksentwicklungsprozeß eingebunden. Alle Beteiligten bekommen eine stärkere Orientierung der zu erreichenden Ziele und der dafür nötigen Handlungskompetenz.

Diese Entwicklung der Annäherung, der Kooperation und gemeinsamen Zielsetzung zwischen den Auftraggebern und den Auftragnehmern ist bei allem Engagement ein sehr zeitaufwendiges Unterfangen.

**Literatur:**

/1/ Assessorenhandbuch der EFQM

/2/ Selbstbewertung der Unternehmensleistung, Flyer, Daimler-Benz Aktiengesellschaft, Transformationsmanagement-Projektteam, 12/95

/3/ Selbstbewertung 1997, Richtlinien für Unternehmen, EFQM, Geschäftsstelle Brüssel, Avenue des Pléiades 15, 1200 Brüssel

# Was heißt Qualität von Seminaren?

## Zur Diskussion um den Qualitätsbegriff in der Industrie

*Eckard König*

### 1. Der Qualitätsbegriff

Im Kontext der Diskussion um Unternehmensentwicklung spielt der Qualitätsbegriff seit den letzten zehn Jahren eine entscheidende Rolle (vgl. z.B. Zink 1997): Qualität gilt als Kriterium zur Gestaltung von Kundenbeziehungen, zur Optimierung von Abläufen, es gibt Qualitätshandbücher und Qualitätsbeauftragte. Dabei ist „Qualität“ nicht nur Kriterium zur Beurteilung von Produkten wie z.B. eines Autos, sondern gleichermaßen Kriterium zur Beurteilung von Bildungsmaßnahmen, Organisationsentwicklungsprozessen, Coachingprozessen usw. Doch was heißt bei Bildungsmaßnahmen, Organisationsentwicklungsprozessen oder Coaching-Prozessen „Qualität“?

Die Schwierigkeit bei der Beantwortung dieser Frage liegt darin, daß es nicht „die Qualität“ gibt, sondern daß zumindest drei unterschiedliche Bedeutungen von Qualität in der Literatur diskutiert werden (z.B. Bruhn 1997; Wicher 1995):

- *Qualität als Produktqualität*

Dies ist gleichsam der klassische Qualitätsbegriff: Qualität wird definiert durch bestimmte Merkmale, die ein Produkt haben muß. Damit wäre z.B. die Qualität eines CD-Players definiert über bestimmte Eigenschaften wie z.B. automatischer CD-Wechsel, Anzeige der Spieldauer usw.

Entsprechend könnte man die Qualität eines Seminars an bestimmten „Eigenschaften“ festmachen: daß ein besonderes theoretisches Konzept (z.B. die Transaktionsanalyse) zugrundegelegt wird, daß Rollenspiele durchgeführt werden, daß die Medien bestimmten Standards entsprechen usw.

Diese Beispiele machen zugleich die Problematik eines solchen Begriffs von Produktqualität deutlich: Wer legt fest, welche Kriterien die Qualität definieren? Ein praktisches Beispiel für dieses Problem findet sich durchaus auch bei CD-Playern: CD-Player haben häufig so viele Funktionen, die aus Sicht von Experten wichtig sein mögen, die zahlreiche Anwender aber überfordern. Was für einen Sinn macht dann Qualität, wenn man mit dieser Qualität kaum etwas anfangen kann? Grundsätzlich ähnliche Probleme treten auch auf, wenn man Bildungsmaßnahmen über Produktqualität zu definieren sucht: Die Transaktionsanalyse als theoretische Grundlage oder Rollenspiele werden aus Sicht von Experten festgelegt – aber sind sie für den Anwender wichtig?

- *Qualität als Prozessqualität*

Diese Definition von Qualität findet sich z.B. in ISO 9000ff.: Qualität ist dabei durch bestimmte Prozesse definiert: Um die Qualität eines Produktionsprozesses zu sichern, müssen demzufolge entsprechende Prozesse genau definiert und dokumentiert sein (z.B. Masing u.a. 1994, 89ff.). Auch dieser Qualitätsbegriff läßt sich auf Bildungsveranstaltungen übertragen: Um die Qualität eines Seminars von Führungskräften zu sichern, müßten Planung und Durchführung in bestimmten Schritten erfolgen, z.B. indem operationale Ziele definiert und die einzelnen Phasen genau beschrieben werden. Daß auch diese Definition problematisch ist, läßt sich wiederum leicht am Beispiel zeigen: Genaue Operationalisierung der Lernziele sagt noch nichts darüber, daß die Ziele tatsächlich für den Teilnehmer „wichtig“ sind. Die Präzisierung von Prozessen garantiert nicht, daß diese Prozesse insgesamt sinnvoll sind.

- *Qualität als kundenbezogene Qualität*

Die Kritik an Produkt- und Prozessqualität deutet auf einen dritten Qualitätsbegriff hin, der heute weithin vertreten wird: Qualität wird hierbei nicht „von außen“ definiert, sondern „der Kunde“ entscheidet darüber: „Qualität ist das, was dem Kunden nützt und wofür er bereit ist, zu bezahlen“ (vgl. Frehr 1994, S. 32ff.). D.h. der Kunde definiert damit z.B. die Qualität eines CD-Players (Tonqualität, leichte Bedienbarkeit, geringer Preis), ebenso wie Teilnehmer eines Seminars je nach ihren (durchaus subjektiven) Einstellungen Kriterien zugrundelegen, nach denen sie die Qualität dieses Seminars beurteilen: z.B. nach dem Engagement des Leiters, der Anwendbarkeit der Inhalte für die Praxis.

Damit verändern sich Kriterien, nach denen Qualität definiert wird: Es gibt nicht mehr von außen festgesetzte, gleichsam ein für allemal festgelegte Kriterien (wie es bei Produktqualität, aber auch bei Prozessqualität der Fall ist), sondern Qualität wird von den Betroffenen subjektiv definiert. Gleichzeitig wird damit der Qualitätsbegriff auch „lebensnäher“: letztlich entscheidet der Kunde darüber, ob er eine Stereoanlage kauft oder ein Seminar besucht. Es ist sinnvoll, bei der Definition von Qualität eben dieses im Auge zu behalten.

## **2. Die Messung von Qualität**

Wenn Qualität aus der subjektiven Sicht der Kunden definiert wird, dann stellt sich die Frage, wie Qualität überhaupt gemessen werden kann. Auf der Basis der Definition des kundenbezogenen Qualitätsbegriffs ergeben sich daraus drei Fragen:

- Wer ist der Kunde?
- Was will der Kunde?
- Wie weit erfüllt dieses Produkt die Erwartungen des Kunden?

Diese drei Fragen sollen im folgenden diskutiert werden.

## 2.1 Wer ist der Kunde?

Gerade in sozialen Feldern stößt die Anwendung des „Kundenbegriffs“ häufig auf Ablehnung. Die Verwendung des Kundenbegriffs, so wird argumentiert, macht z.B. eine pädagogische Beziehung zu einem betriebswirtschaftlichen Tauschverhältnis, bei dem man mit Geld etwas bezahlen würde. Dabei wird jedoch der Kundenbegriff in eingeschränkterer Form als in der Organisationsforschung verwendet: Der Kundenbegriff in der Organisationsforschung lenkt die Aufmerksamkeit darauf, daß die „Abnehmer“ bestimmte Erwartungen haben, die es zu berücksichtigen gilt, daß sie zugleich auch etwas „investieren“: z.B. Zeit, Engagement usw.

Selbstverständlich investiert ein Teilnehmer eines Führungskräfte-seminars oder eine Teilnehmerin an einer Vorlesung an der Universität, nämlich Zeit. Ebenfalls haben sie bestimmte Erwartungen an ein Seminar oder eine Vorlesung, die sie erfüllt haben möchten. Bei dieser Definition des Kundenbegriffs sind drei Punkte wichtig:

- Kunden sind nicht nur die externen Kunden (wie z.B. der Käufer einer Stereoanlage), sondern Kunden können auch „interne Kunden“ sein: Eine Produktionsabteilung interner Kunden für eine Materialbeschaffung, Dozenten und Studierende einer Hochschule sind interne Kunden einer Hochschulverwaltung.
- Interne Kunden „zahlen“ in vielen Fällen auch nicht mit Geld (es sei denn, es würde interne Verrechnung eingeführt, bei der z.B. die EDV-Abteilung ihre Leistungen mit ihren internen Kunden verrechnet). Aber sie investieren z.B. Zeit, sie wollen etwas haben und stellen dabei bestimmte Fragen: Bekomme ich als Kunde tatsächlich das, was ich brauche? Bekomme ich das nicht, was ich brauche? Oder bekomme ich etwas, was ich nicht brauche (z.B. überflüssige Statistiken einer Hochschulverwaltung, die ich ausfüllen muß)?
- In vielen Fällen gibt es nicht nur einen, sondern mehrere Kunden: Das gilt in der Industrie z.B. für Controlling: Kunde einer Controlling-Abteilung ist zum einen die jeweilige Fachabteilung (die z.B. Daten benötigt, um ihre Ausgaben zu kontrollieren, zum anderen aber auch der Vorstand, der Daten (übrigens teilweise andere Daten) für die Gesamtsteuerung eines Unternehmens benötigt.

Dieser Kundenbegriff läßt sich auf innerbetriebliche Bildungsveranstaltungen, aber durchaus auch auf den Hochschulbereich übertragen:

- Kunden für ein Führungskräfte-seminar sind zum einen die Teilnehmer, daneben aber auch der Auftraggeber (z.B. die Unternehmens- oder Geschäftsleitung, die Interesse an qualifizierten Führungskräften hat), aber auch die späteren Mitarbeiter der jeweiligen Führungskräfte.
- Alle diese Kunden investieren etwas (z.B. Zeit und Engagement auf Seiten der Teilnehmer) und wollen andererseits etwas erhalten: möglicherweise Hilfestellung für die praktische Arbeit auf Seiten der Teilnehmer, Bindung der Führungskräfte an das Unternehmen auf Seiten der Auftraggeber.

Entsprechend gilt z.B. für eine Hochschule:

- Offensichtlich hat eine Hochschule mehrere Kunden: Studierende, Abnehmer (z.B. die Schule, die Absolventen eines Lehramtstudienganges einstellt und daran bestimmte Erwartungen knüpft), schließlich auch der Staat, zu dessen Aufgaben die Sicherung der Schule zählt.
- Alle diese Kunden stellen sich die Frage, ob sie das bekommen, was sie wollen:
  - Studierende wollen vielleicht gute Noten, aber auch Hilfestellung für die praktische Arbeit,
  - die Abnehmer wollen ausgebildete Absolventen einer Hochschule, die möglichst schnell bestimmte Aufgaben übernehmen können.

## 2.2 Was braucht der Kunde?

Wenn die verschiedenen Kunden definiert sind, dann stellt sich die Frage, was diese Kunden brauchen. Auch hier gilt wieder, daß sich die Frage nicht von außen, sondern immer nur aus der Sicht der betreffenden Kunden beantworten läßt. Konsequenz davon ist, daß Kundenbefragung (und das heißt hier Befragung externer und interner Kunden) zu einem zentralen Bestandteil von Qualitätsmanagement wird: Was erwarten die zukünftigen Führungskräfte von den Führungskräfte-seminaren? Was erwartet die Unternehmensleitung, was erwarten Mitarbeiter von ihren zukünftigen Führungskräften?

Entsprechend wären z.B. bei der Konzeption des Lehrangebotes einer Universität die verschiedenen Perspektiven der jeweiligen Kunden zu klären: Was erwarten die Studierenden, was erwarten Abnehmer, was erwartet die Wissenschaft von einer Ausbildung in Erziehungswissenschaft?

## 2.3 Wie weit werden die Erwartungen der Kunden erfüllt?

Ob ein neues Produkt tatsächlich Qualität bietet, entscheidet sich letzten Endes daran, wie weit es die Erwartungen des Kunden erfüllt? Auch das bedarf der Messung. Dafür bieten sich grundsätzlich zwei Ansätze:

- Zum einen kann man Befragungen durchführen: Wie weit ist der Kunde mit dem CD-Player zufrieden? Was gefällt ihm gut, wo hat er andere Wünsche? Entsprechendes gilt für Bildungsveranstaltungen: Was nehmen Teilnehmerinnen und Teilnehmer aus dem Führungskräfte-seminar mit? Was können sie im Alltag tatsächlich umsetzen? Wie schätzen Studierende während des Studiums oder nach Abschluss die Qualität der Ausbildung ein?
- Ein zweiter Ansatz besteht in der Festlegung von Indikatoren: Welche Daten geben Hinweise darauf, wie zufrieden Kunden mit dem jeweiligen „Produkt“ sind:
  - Wie oft wird dieser CD-Player gekauft?
  - Wie häufig treten dabei Reklamationen auf?
  - Wieviel Kritik oder Zustimmung wird gegenüber einer Bildungsveranstaltung geäußert?

- Wie häufig kommen Teilnehmer aufgrund einer Empfehlung eines anderen Teilnehmers?
- Wie schnell finden Absolventen an der Universität einen Arbeitsplatz? Wie verlaufen die Berufskarrieren ehemaliger Studierenden?

Daß solche Indikatoren nicht eindeutige Wirkungen bestimmter Maßnahmen sind und damit nicht Qualität „beweisen“ können, liegt auf der Hand. Hier hat sich die Diskussion um Indikatoren deutlich von dem klassischen Ursache-Wirkungs-Denken der 70er und 80er Jahre entfernt: Reklamationen sind kein „Beweis“ für die geringe Qualität eines Produktes, aber sie geben Anstoß, genauer nachzuschauen, was dahintersteht – während andererseits subjektive Einschätzungen durch meßbare Indikatoren gesichert oder eingeschränkt werden. Von daher ergänzen sich bei der Messung von Qualität „harte“ und „weiche“ Verfahren (vgl. z.B. Wildemann 1996).

### 3. Qualitätsmanagement

Was kann nun getan werden, um die Qualität eines Produktes oder einer Bildungsmaßnahme oder eines universitären Studiengangs zu steigern? Wenn man Qualität im Blick auf die Kunden definiert, dann ergibt sich daraus eine grundlegende Konsequenz: Verbesserung der Qualität kann nicht aus einer einseitigen Expertenperspektive erfolgen, sondern muß den Kunden mit einbeziehen: Verbesserung des CD-Players oder Verbesserung des Führungskräfte-seminars wäre gemeinsam mit den Kunden zu leisten. Auf der Basis dieser Überlegungen gibt es im Rahmen von Qualitätsmanagement eine Fülle von Verfahren (vgl. z.B. Rommel u.a. 1995; Simon 1996, 79ff.), in denen Kunden mit einbezogen werden:

- Projektorganisation bedeutet, daß im Projekt die verschiedenen relevanten Sichtweisen unmittelbar vertreten sind: Entwicklung einer EDV-Software im Rahmen eines Projektes setzt ein Projektteam mit EDV-Experten, Anwendern, Controllern und anderen Betroffenen voraus.
- KVP-, TQM- oder GPO-Gruppen (wie sie auch immer heißen mögen), in denen es darum geht, in einem „kontinuierlichen Verbesserungsprozess“ (KVP) einzelne Abläufe zu verbessern oder die Geschäftsprozesse insgesamt zu optimieren (GPO), sind grundsätzlich Kunden-Lieferanten-Gruppen: Kunden einer Verwaltung (bezogen auf eine Universität also z.B. Studierende und Hochschullehrer) wären mit daran zu beteiligen, wenn es darum geht, Entscheidungsprozesse in der Verwaltung zu optimieren.
- Schließlich werden gegenwärtig in zahlreichen Unternehmen Workshops mit Kunden durchgeführt, in denen es darum geht, die Erwartungen der Kunden rechtzeitig zu erfassen und gemeinsam neue Entwicklungen zu planen.

Übrigens ist dabei eines wichtig: Die Erwartungen der Kunden sind keineswegs immer homogen. Selbstverständlich haben unterschiedliche Kunden unterschiedliche Erwartungen. Aber es ist hilfreich, dies rechtzeitig zu klären – nicht zuletzt, um Widerstände zu vermeiden. Aufgabe eines Projektteams und einer KVP-Gruppe ist es dann, eine Lösung zu finden, der alle Betroffenen zu-

stimmen können. Jeder, der in Projekten arbeitet, hat die Erfahrung gemacht, daß sich ein Konsens in der Praxis in der Regel schneller erzielen läßt, als man von außen vermuten würde.

#### 4. Konsequenzen für die Qualitätsdiskussion in Schule und Hochschule

Daß sich Verfahren aus der Industrie nicht unbesehen auf pädagogische Felder wie Schule und Hochschule übertragen lassen, dürfte unbestritten sein. Andererseits aber dürfte es sinnvoll sein, sie als Anregung zu nutzen. Zwei Punkte scheinen hier wichtig:

- Die Definition der Qualität von Bildungsmaßnahmen (gleichgültig, ob es sich dabei um Führungskräfte-seminare in der Industrie, um Schule oder Hochschule handelt) kann nicht unabhängig von den Adressaten dieser Bildungsmaßnahmen erfolgen. D.h. daß sich z.B. ein Kerncurriculum Erziehungswissenschaft nicht nur einseitig aus der Wissenschaft definieren läßt, sondern daß Studierende und Abnehmer mit einzubeziehen sind und aus unterschiedlichen Perspektiven definieren, was für sie an einer universitären Ausbildung z.B. in dem Fach Erziehungswissenschaft wichtig ist. Letztlich bedeutet das eine eindeutige Absage an einen Expertenansatz, in dem Experten von außen über die Inhalte von Bildung entscheiden, zugunsten eines Konsensansatzes, bei dem es darum geht, einen tragfähigen Konsens zwischen verschiedenen Betroffenen zu erzielen.
- Qualitätsmanagement in der Industrie ist deutlich verfahrensorientiert. D.h. entscheidend ist es, Verfahren festzulegen, mit deren Hilfe „Kunden“ identifiziert und ihre Erwartungen geklärt werden können. Ebenfalls werden Verfahren benötigt, mit deren Hilfe sich Konsens in einer Projektgruppe erzielen läßt. In dieser Verfahrensorientierung dürfte ein deutlicher Unterschied zur Diskussion in pädagogischen Kontexten stehen: Wir sind in der Pädagogik (bzw. allgemein in der Tradition der Sozialwissenschaften) häufig gewohnt, Themen „auszudiskutieren“ – was dann in der Regel jedoch meist nicht zu einer sachlichen Einigung, sondern eher zu endlosen Wiederholungen und zu Erschöpfungserscheinungen führt. Eine Projektgruppe oder KVP-Gruppe, an der Kunden und „Lieferanten“ beteiligt sind, würde Probleme nicht ausdiskutieren, sondern es würden mit Hilfe bestimmter Visualisierungsverfahren und straffer Gesprächsregeln die verschiedenen Argumente gesammelt und gewichtet (z.B. indem Teilnehmer einzelne Argumente lediglich punkten), um einen gemeinsamen Konsens zu erzielen (vgl. z.B. Simon 1996).

Insgesamt scheint die Qualitätsdiskussion in der Industrie „pragmatischer“ zu verlaufen als wir es aus pädagogischen Diskussionen gewohnt sind: Es wird versucht, konkrete Probleme möglichst schnell zu lösen. Pointiert findet sich diese Auffassung in folgendem Leitsatz zum Qualitätsmanagement eines Unternehmens: „rede nicht, sondern tue es“. – Vielleicht wäre es hilfreich, auch in pädagogischen Kontexten diesen Satz stärker zu berücksichtigen.

**Literatur**

- BRUHN, Manfred: Qualitätsmanagement für Dienstleistungen. Berlin / Heidelberg / New York (2. Aufl.) 1997
- EVERSHEIM, Walter (Hrsg.): Qualitätsmanagement für Nonprofit-Dienstleister. Berlin / Heidelberg 1997.
- FREHR, Hans-Ulrich: Total-Quality-Management. In: MASING, Walter (Hrsg.): Handbuch Qualitätsmanagement. München / Wien (3. Aufl.) 1994, S. 31-48.
- MASING, Walter (Hrsg.): Handbuch Qualitätsmanagement. München / Wien (3. Aufl.) 1994.
- ROMMEL, Günter u.a.: Qualität gewinnt. Stuttgart 1995.
- SIMON, Walter: Die neue Qualität der Qualität. Offenbach 1996.
- WICHER, Hans: Betriebliches Qualitätsmanagement. Ammersbeck bei Hamburg 1995.
- WILDEMANN, Horst (Hrsg.): Controlling im TQM. Berlin / Heidelberg / New York 1996.
- WITTE, Andreas: Integrierte Qualitätssteuerung im Total Quality Management. Münster / Hamburg 1993.
- ZINK, Klaus J.: Qualitätswissen. Berlin / Heidelberg / New York 1997.

**2.**

**Differenzerfahrungen:  
Qualitätsperspektiven im Bildungssystem**



# Qualitätssicherungsmodelle für die Jugendhilfe

*Gaby Flösser*

Die Qualität Sozialer Arbeit ist auf den Prüfstand geraten. Seit Mitte der 90er Jahre dominiert die Qualitätsfrage die Fachdiskussion und forciert theoretische wie pragmatische Auseinandersetzungen um einen angemessenen Nachweis der Leistungen und ihrer Wirkungen in den unterschiedlichen Arbeitsfeldern. Im Verlaufe dieser Debatte wurde der Qualitätsbegriff selbst vielen Wandlungen unterzogen, wobei sich gegenwärtig ein hohes Maß an Übereinstimmung mit produktionsstypusunabhängigen Qualitätsmodellen durchzusetzen scheint. Qualität bezeichnet danach „ein komplexes Maß (...), das sich aus verschiedenen vorher definierten Eigenschaften der Gesamtleistung einer Organisation ergibt“ (Reiss 1995, 62f). Verwiesen wird in diesem Zusammenhang auf die generelle Notwendigkeit effizienter Betriebsstrukturen, worunter transparente Kosten- und Leistungsstrukturen, entsprechende Organisationsformen und -strategien sowie Personalentwicklung, Corporate Identity – Entwicklungen und Marktanalysen verstanden werden (Allemeyer 1995, 3). Auch für die Jugendhilfe als zentralem Handlungsfeld Sozialer Arbeit stehen damit im Zentrum der Überlegungen weniger der pädagogische Prozeß der Leistungserbringung, sondern vielmehr der organisatorisch festgelegte Erbringungsrahmen. Die entscheidende Qualitätsverantwortung kommt hier den Anbietern sozialer Dienstleistungen – insbesondere der ‘Führung’ und ‘Leitung’ der Unternehmen zu. Entsprechend schlußfolgert Bauer (1996, 27): „Die Qualitätskriterien für soziale Dienstleistungen werden in Anlehnung an Vorbilder aus dem Produktionsbereich deduktiv entwickelt, zentral vorgegeben und dezentral implementiert“.

Daß der Qualitätsfrage z.Zt. soviel Bedeutung beigemessen wird, mag darin begründet liegen, daß unter verschärfenden sozialpolitischen Bedingungen sich die Leistungsanbieter verstärkt herausgefordert sehen, Qualitätsnachweise ihrer Arbeit zu erbringen, um sich die Förderung durch öffentliche Mittel und damit ihre eigene Existenz zu sichern. Gerade im Zuge der Auslagerung von bisher durch öffentliche Träger erbrachten Leistungen und der dadurch bedingten Implementierung von Wettbewerb, die im Modell des vieldiskutierten und, wie es scheint, sich durchzusetzenden ‘contracting-out’ (vgl. Backhaus-Maul/Olk1995, 10f., vgl. Naschold 1995, 35ff.) vorge-sehen ist, gewinnt die Festlegung von der Arbeit zugrundeliegenden Qualitätsstandards zunehmend an Bedeutung. Der enger werdende finanzielle Handlungsrahmen, der die akute Notwendigkeit kommunaler Haushaltskonsolidierungen begründet, steht hierbei im Vordergrund. Bestrebungen einer stärkeren Ökonomisierung der sozialen Dienste werden so vor allem mit Defizitzuschreibungen an die bestehenden Organisationsmodelle, z.B. Legitimationsproblemen sozialer Dienste aufgrund mangelnder BürgerInnennähe, Effektivitätsvergleichen zwischen Ver-

waltungen und Unternehmen, Ausweitung und Ausdifferenzierung der Erwartungen der Adressaten an die sozialen Dienste begründet (vgl. z.B. Merchel 1995, 331; KGSt-Bericht 9/94).

Dabei wird die Orientierung an betriebswirtschaftlichen Organisationsmodellen und -techniken als ein Vehikel für die Behebung der eigentlichen Defizite, die Wiederaneignung verlorengangener politischer und administrativer Entscheidungsspielräume genutzt. Werden Konsolidierungserfordernisse der kommunalen Haushalte und der bedrohliche Legitimitätsverlust auf seiten der Öffentlichkeit als Auslöser für die weitgreifenden Modernisierungsvorhaben genannt (vgl. KGST-Bericht 5/1993), durchmischen sich mehr oder weniger bekannte Argumente der Wohlfahrts- und Sozialstaatskritik mit den offen zutage geförderten Schwächen des Bürokratiemodells, dessen Wesen die Routinen öffentlich erbrachter Leistungen nachhaltig prägt:

- „First, public services in general have lost their potential to serve as a blueprint for effective organization. In times of harsh technological change and global competition, the private sector has taken over the leading role with respect to efficiency and effective management.
- Secondly, publicly funded personal social services that had hitherto to been guided by professional ethics of ‘good. practice’ and by the notion of social services as a ‘public good’, were increasingly challenged by economic imperatives as resources became scarer (...)
- Thirdly, we are witnessing a crisis of professionalism insofar as the users of personal social services are questioning professional expertise. Due to their pluralization and emancipation, specific groups of users are less willing than ever to be patronized by professionals or to accept compromises between their individual aspirations and the view of experts.
- Furthermore – and as a consequence of the latter – the concept of privatizing public services has been increasingly difficult to challenge in the absence of notions of efficiency other than those associated with market mechanisms“ (Evers et al. 1997, 2).

Unter diesen gesellschaftspolitischen Prämissen, ist eine Verständigung über die Spezifika sozialer Dienstleistungen unerlässlich, da sie sonst von dem allgemeinen Strudel erfaßt zu werden drohen: In erster Linie gilt es dabei festzuhalten, daß soziale Dienstleistungen nicht der Herstellung eines Produktes dienen, „sondern (sie, G.F.) zielen darauf ab, Wirkungen auszulösen“ (Bauer 1996, 27), was bedeutet, daß die Jugendhilfe nicht nur Produkte im Sinne von quantifizierbaren Nachweisen organisatorischen Handelns erzeugt, sondern ausgerichtet ist auf Verhaltensänderungen bei ihren Adressaten. Wenn diese Differenz mißachtet wird, können soziale Dienstleistungen leichtfertig auf Produkteigenschaften reduziert werden.

Ziel ist es, vor diesem Hintergrund die Qualitätsdebatte vom Kopf auf die Füße zu stellen. Die Spezifika sozialpädagogischen Handelns bilden danach den Ausgangspunkt der Überlegungen und den Maßstab, der über die Eignung und Güte der Qualitätsbemessung und der Qualitätssicherung entscheidet und nicht wirtschaftspolitische Krisen und die daraus resultierenden Einsparungen vor allem im sozialen Bereich. Zu prüfen ist mithin, ob und inwieweit es gelingen kann, die Qualitätsdiskussion an die fachlichen Erfordernisse des Feldes rückzubinden. In diesem Zusammenhang ist eine reduzierte, ökonomistische Sichtweise zu kurz greifend, vielmehr gilt es, die Entwicklungen in der Sozialen Arbeit als Ausdruck gesellschaftlicher Modernisierung und einem daraus resultierenden Erneuerungszwang zu interpretieren.

## 1. Modelle der Qualitätssicherung in der Jugendhilfe

Angesichts der Anforderungen, Nachweise des Gelingens sozialarbeiterischer Praxis zu liefern, gilt es jedoch festzuhalten, daß die Frage nach der Qualität sozialer Arbeit keineswegs neu ist. Mit ihrer Thematisierung wurden in der jüngeren Vergangenheit je unterschiedliche Aspekte angesprochen, die im wesentlichen drei Epochen charakterisieren (vgl. hierzu auch Bauer/Hansen 1996):

1. Unmittelbar nach dem 2. Weltkrieg standen im Nachkriegsdeutschland flächendeckende und kurzfristige Hilfemaßnahmen für weite Bevölkerungskreise auf der sozialpolitischen Tagesordnung. Der Nachweis einer gewissen Infrastruktur wohlfahrtsstaatlicher Organisationen über die Anzahl der Einrichtungen, Mitglieder, freiwillige Helferinnen und Helfer etc. innerhalb umrissener Regionen galt als zentraler Qualitätsstandard, da hierüber Aussagen über das Versorgungsniveau gewonnen werden konnten. Vor allem die Wohlfahrtsverbände als komplexe intermediäre Organisationen prägten mit ihrem Selbstverständnis als anwaltschaftliche Interessenvertretung benachteiligter Bevölkerungsgruppen und ihrer jeweiligen Orientierung an bestimmten Werten und Traditionen spezifischer Sozialmilieus die Vorstellungen qualitativ guter sozialer Arbeit, insofern sie Bürgernähe und bürgerschaftliches Engagement als Demokratisierungsbestrebungen dokumentierten. Weiterreichende Qualitätskriterien wurden vor dem Hintergrund der vorrangig erforderlichen Etablierung einer Grundversorgung erst einmal nicht entwickelt. Entsprechend verwundert es nicht, daß auch bei der Wiederbelebung der klassischen Gestaltungsprinzipien der Sozialpolitik in den 50er Jahren, dem Solidaritäts- und dem Subsidiaritätsprinzip (vgl. Achinger 1954; 1959), Fragen nach der Qualität geleisteter Arbeit durch soziale Dienste keine Rolle in der politischen Debatte spielten.
1. Diese Aufbau- und Konsolidierungsepoche bundesrepublikanischer Sozialpolitik wurde in den 60er und 70er Jahren abgelöst durch die Einführung vor allem formal-rechtlicher Kriterien der Qualitätssicherung. Beispielhaft läßt sich für den Bereich der Jugendhilfe anhand der Novellierung des Jugendwohlfahrtsgesetzes 1961 zeigen, daß Maßnahmen zur Sicherung bzw. Steigerung der Qualität Sozialer Arbeit vorrangig mit der Festlegung gewisser Minimalstandards in der organisatorischen Ausstattung, der Festschreibung institutioneller Verfahrensregeln sowie der Berichterstattungspflicht in Form der Bundesjugendberichte intendiert wurden. Trotz des in erster Linie instrumentellen Charakters dieser Vorgaben zur Sicherstellung der Qualität muß auf die erstmalige Verankerung von individuellen Rechtsansprüchen auf soziale Dienstleistungen hingewiesen werden, die jedoch aufgrund zahlreicher Ausnahmeregelungen und nur geringfügiger Berücksichtigung in der sozialpolitischen Debatte sehr schwach ausgebildet blieben (vgl. Hasenclever 1978, 202f).
2. Anfang der 70er Jahre wurde die Qualifizierung der in der Sozialen Arbeit Tätigen und damit verknüpfte Debatten um eine Professionalisierung Sozialer Arbeit erstmals als qualitätssichernder Garant angesehen (vgl. 3. Jugendbericht 1972). Berufspolitische Ambitionen in

Verbindung mit einem szientifischen Handlungsverständnis mündeten in der Figur der Expertin/des Experten, die eine rationale, fachlich begründete Problembearbeitung gewährleisten sollte. Der Erneuerungsdruck durch die Kritik der mit dem Aufkommen der Neuen Sozialen Bewegungen der 70er und 80er Jahre entstehenden Selbsthilfeinitiativen hatte in der Folge großen Einfluß auf die Bestimmung einer 'guten' Sozialen Arbeit. Vehement beanstandet wurden insbesondere expertokratische Problemlösungen, ein entmündigender Zugriff auf die Autonomie der Lebenspraxis der Subjekte und die Parzellierung der Problemlagen. Als Reaktion folgte mit dem "Abschied vom Experten" (Olk 1986) eine stärkere Zuwendung zu einer kompetenztheoretischen Fundierung der Sozialen Arbeit, die in der Programmatik einer "Neuen Fachlichkeit" (Müller u.a. 1982; 1984) ihr vorläufiges Ende fand.

Es ist der Verdienst des Achten Jugendberichts (vgl. BMFFJG 1990) für den Bereich der Jugendhilfe Strukturmaximen entwickelt zu haben, die eine Überprüfung des erreichten Entwicklungsstandes des Feldes und damit eine Qualitätsbemessung ermöglichen, die oftmals jedoch praxeologisch verkürzt, lediglich als Festschreibung des Status Quo dienen. In jüngster Zeit werden diese inhaltlich-fachlichen Bemühungen allerdings überlagert von fiskalischen Zwängen, die einen umfassenden Rückbau sozialpolitischer Leistungen bedingen. Extern geforderte Effizienznachweise reduzieren dabei die professionelle und disziplinar geführte Debatte um die Qualität Sozialer Arbeit allein auf Aspekte der Kostenersparnis.

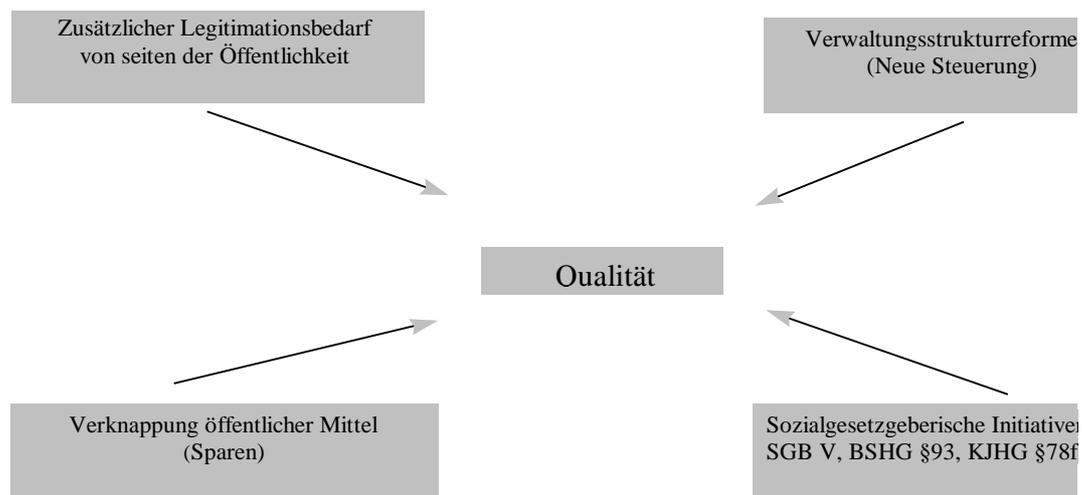
Eine Einordnung der Qualitätsdebatte in einen demgegenüber erweiterten Rahmen ist von daher wichtig, weil sich hieraus bestimmte Anforderungen an die Modelle der Qualitätsentwicklung- bzw. -sicherung ergeben: Die derzeit durchaus kontrovers diskutierten Instrumente zur Qualitätssicherung müssen hiernach eine notwendige und eine hinreichende Bedingung erfüllen: Sie müssen – das ist die notwendige Bedingung – dazu geeignet sein, die – aus der Sicht der sozialen Dienste – extern eingeforderten Legitimierungen der Dienstleistungsproduktion, also das Kontrollbedürfnis des Staates und Wettbewerbsbedingungen, zu befriedigen. Darüber hinaus sollten sie geeignet sein, die Güte der Dienstleistungsproduktion intern zu steigern, dies wäre die hinreichende Bedingung. Modelle, die nur eine Seite in den Blick nehmen, greifen, in diesem Kontext zu kurz.

## **2. Konzeptionelle Ansätze der Qualitätsbemessung Sozialer Arbeit**

Die Qualität Sozialer Arbeit – so läßt sich übereinstimmend festhalten – ist keine absolute Größe, sondern muß berücksichtigen, daß die relationale Verwiesenheit der Akteure Sozialer Arbeit aufeinander in entscheidendem Maße qualitätsgenerierend ist, mithin sowohl die Anbieter als auch die Adressaten der Dienstleistungen Einfluß auf die Qualität der Sozialen Arbeit nehmen. Entsprechend differiert die Qualität „ (...) je nach Bezugspunkt, d.h. je nach dem, welcher Ausschnitt aus der Realität einer Beurteilung unterzogen und aus welcher Perspektive diese Beurteilung vor-

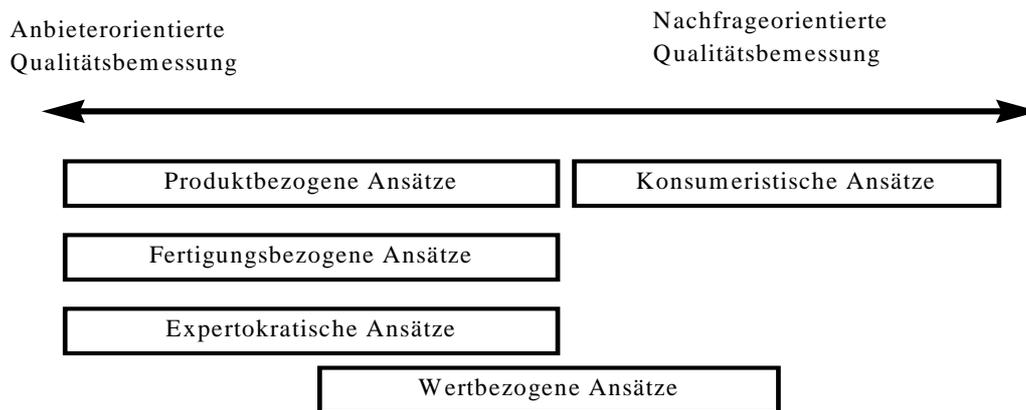
genommen wird“ (Piel 1995, 7). Für die Jugendhilfe können dabei mindestens die im folgenden dargestellten Perspektiven, hinter denen sich unterschiedliche Akteursgruppen verbergen, als qualitätsrelevant festgehalten werden:

**Abb. 1: Perspektiven auf die Qualität Sozialer Arbeit**



Die Beurteilung der Qualität als gut oder schlecht ergibt sich dabei aus dem Grad an Übereinstimmung mit den Erwartungshaltungen der Akteure, die diese im Hinblick auf eine Dienstleistung oder ein Produkt formulieren: „(...) quality is not a thing, but a concept, a particular construction or abstraction of reality. It has no independent existence in the world“ (Osborne 1992).

Wirft man einen Blick auf die aktuell debattierten Modelle, so lassen diese sich zudem dahingehend unterscheiden, ob die Qualität der zu erbringenden Dienstleistungen eher aus der Perspektive der Anbieter oder aus der Perspektive der NachfragerInnen definiert wird. Schematisch und deshalb notwendigerweise verkürzt, lassen sich die Hauptmodelle etwa wie folgt anordnen (vgl. hierzu auch Garvin 1984, 1988; Bobzien u.a. 1996):

**Abb. 2: Modelle der Qualitätsbemessung**

### 2.1. Anbieterorientierte Qualitätsbemessung

Als anbieterorientierte Modelle der Qualitätsbemessung können diejenigen Ansätze und Konzepte bezeichnet werden, die – häufig in Analogie zur industriellen Produktion – die Güte der Ergebnisse eines Produktionsprozesses, also Dienstleistungen oder Produkte mittels vorab definierter Standards bemessen. Die Definition der Standards, die gute von schlechten Produkten zu unterscheiden helfen, liegt dabei ausschließlich in der Verantwortung des Anbieters. Insofern handelt es sich genau genommen lediglich um ein Qualitätsversprechen der Anbieter, wenn keine exakten Kenntnisse über die Qualitätserwartungen der Adressaten vorliegen bzw. zur Bestimmung der Qualität herangezogen werden. Folgende anbieterorientierten Modelle können dabei unterschieden werden:

- Der *produktbezogene* Ansatz bezeichnet Qualität als präzise meßbare Größe, wobei Qualitätsunterschiede aus angebbaren Differenzen in den Eigenschaften der Produkte resultieren. Diesem Ansatz liegt ein klassisches Organisationsverständnis zugrunde: „Inward-looking organisations concentrate on the features of the product, or the element of the service delivery system with an eye on efficiency or cost rather than the benefits to the customers“ (Flynn 1988, 29). Die Varianz in den Eigenschaften der Produkte kann dabei z.B. durch den Einsatz spezifischer Rohstoffe oder deren Variation im Mischungsverhältnis begründet werden.
- Der *fertigungsbezogene* Ansatz definiert Qualität über fixierte Gütekriterien, die den Ablauf des Produktionsprozesses betreffen. Betriebsinterne Fehlerkontrollen sichern hier, daß Abweichungen von den normierten Abläufen minimiert werden (vgl. Oppen 1993, 14).
- Der *expertokratische* Ansatz überläßt die Definition der Qualität allein den handelnden Professionellen, von denen er allerdings eine strikte Orientierung an den geltenden fachlichen Standards erwartet. Fachliche Standards resultieren diesen Ansätzen zufolge aus dem exklusiven Wissen der Professionellen und sind einer Überprüfung nur durch Formen der Selbstkontrolle bzw. der Kollegialkontrolle zugänglich.

Schon aus der groben Skizzierung der anbieterorientierten Ansätze der Qualitätsbemessung wird ihre ursprüngliche Entwicklung für die industrielle Fertigung deutlich. Trotzdem sind Parallelen auch zu den Diskussionen in der Sozialen Arbeit unverkennbar: So haben sich die Reformbestrebungen der sozialen Dienste in der Vergangenheit immer auch bemüht, prozessuale und ergebnisorientierte Merkmale in der Produktion sozialer Dienstleistungen zu standardisieren und als Gütekriterien zu fixieren (z.B. in der Diskussion um die Bürgernähe bzw. Bürgerfreundlichkeit der Dienste). Die scharfe Auseinandersetzung um die Expertokratisierung der Dienstleistungsberufe (vgl. stellvertretend Illich u.a. 1983) hat zudem die Begrenzung der Gewährleistung von qualitativ guter Arbeit durch fachliche Standards allein hervorgehoben.

## 2.2 Nachfrageorientierte Qualitätsbemessung

An der Schnittstelle zwischen anbieter- und nachfrageorientierten Modellen der Qualitätsbemessung liegen *wertbezogene* Ansätze, die sich auf die Relationierung der Interessen der Produzenten und der Abnehmer der Leistungen oder Produkte stützen. Das bekannteste Prinzip hierfür ist das Preis-Leistungs-Verhältnis, das als Indikator für die Qualität angesehen werden kann: Die Qualität stimmt dann, wenn die interessierten Kundinnen und Kunden bereit sind, den geforderten Preis für das Produkt oder die Leistung zu zahlen. Obwohl diesen Ansätzen nach der Kunde letztendlich über die Qualität entscheidet, indem er kauft oder auch nicht, sind diese Ansätze jedoch nicht als ausschließlich nachfrageorientiert zu bezeichnen, da der Produzent der Leistung versuchen wird, die Erwartungshaltungen der Kunden in vieler Hinsicht zu beeinflussen und der Preis nicht immer das ausschließliche Entscheidungskriterium ist.

Gerade für die Jugendhilfe ist in diesem Zusammenhang der Kundenbegriff, der für das marktwirtschaftliche Prinzip der Preisbildung konstitutiv ist, kompliziert. Mindestens vier Kundenbegriffe sind für die Jugendhilfe relevant: Kunde von sozialen Diensten können danach sein zum ersten die Auftraggeber, zum zweiten die Finanziere, drittens die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter und viertens die Bürgerinnen und Bürger. In der Regel fallen diese Kundenrollen auseinander, so daß die sozialen Dienste mehrperspektivisch agieren und die u.U. differierenden Erwartungshaltungen austarieren müssen. Von entscheidender Bedeutung für die wertorientierten Ansätze ist jedoch, daß in den meisten Fällen derjenige, der die Leistung erhält, nicht dafür zahlt (vgl. hierzu auch Olk 1994, 29; ausführlich: *Widersprüche* Heft 52, 1994).

*Konsumeristische* Ansätze radikalisieren die Bedeutung, die den Adressaten für die Qualitätsbemessung zukommt: „(...) quality is that which gives complete consumer satisfaction“ (Ellis 1988, 7). Obwohl mit diesem Ansatz der aus der Dienstleistungsdebatte resultierenden Forderung nach einer Privilegierung des Adressatenstatus in Ansätzen Rechnung getragen würde, ist eine konsequente Verlagerung der Definitionsmacht zu den Adressaten der Dienstleistungen illusorisch.

Zu berücksichtigen ist zum einen, daß öffentlich erbrachte Dienstleistungen – im Unterschied zu privatwirtschaftlichen Gütern – an Bedarfskriterien orientiert sind und nicht an subjektiven Bedürfnissen oder Wünschen der Konsumenten. Die Konsumentenzufriedenheit ist für die Jugendhilfe mithin höchstens ein erfreuliches Nebenprodukt, keinesfalls aber der zentrale Qualitätsindikator.

Zum anderen sind die Adressaten der Sozialen Arbeit häufig durch das Merkmal mangelnder Konsumentensouveränität gekennzeichnet, was mit einer der Prämissen des Konsumerismus kollidiert: „(...) that consumers know what they want and (...) that they can articulate these wants by making demands“ (Morrison 1988, 207). Eine konsequente Mißachtung der eingeschränkten Konsumentensouveränität widerspricht aber dem sozialpolitischen Auftrag Sozialer Arbeit, der auf den Abbau von Benachteiligungen und Chancenausgleich abzielt, da ansonsten die strikte Orientierung an den Ideen des Konsumerismus dazu führen kann, daß „(...) unabhängig von den vorhandenen Ressourcen und Fähigkeiten kann den nicht zum Zuge gekommenen Gruppen die Verantwortung dafür, daß sie die ‘Dienstleistungen’ nicht ‘nachgefragt’ hätten, nun selbst zugeschoben werden“ (May 1994, 69).

### 2.3 Phasenbezogene Qualitätsbemessung

In Anlehnung an Donabedian (1982, 6) wird in vielen Qualitätsbemessungsmodellen zwischen der Struktur- bzw. Inputqualität, der Prozeßqualität und der Output- bzw. Outcomequalität unterschieden. Diese bilden Subqualitäten der eigentlichen Dienstleistungsqualität. Sie lassen sich auf einer Zeitachse zwischen dem Beginn und dem Ende des Produktionsprozesses anordnen. Die Struktur- bzw. Inputqualität wird danach definiert als „ ‘structure’ refers to the resources used in the provision of (social work, G.F.)“, and to the more stable arrangements under which (social work, G.F.) is produced; ‘process’ refers to the activities that constitute (social work, G.F.); and the ‘outcomes’ are the consequences to (individual welfare, G.F.)“ (Donabedian 1982, 6).

Für eine Übersetzung dieser allgemeinen Definition auf das Feld der Sozialen Arbeit ist für die *Struktur- bzw. Inputqualität* weiterhin relevant, daß aus dem Fehlen eines Transferobjektes zwischen Anbieter und Nachfrager der Leistung die Identität von Leistungserstellung und Leistungsvermittlung in Rechnung gestellt werden muß. Leistungen, insbesondere personenbezogene Dienstleistungen, „ (...) können demzufolge nur in Form eines Leistungsverprechens, d.h. durch die Bereitstellung von Leistungsfähigkeiten angeboten werden, nicht hingegen die eigentliche Leistung selbst“ (Piel 1995, 25). Die Struktur- bzw. Inputqualität ergibt sich mithin aus der Qualität der organisatorisch zur Verfügung gestellten Potentiale. Die Transformation dieser Potentiale in ein Ergebnis wird als *Prozeßqualität* bezeichnet. Für die Prozeßqualität sind allerdings in der Dienstleistungsproduktion nicht mehr die sozialen Dienste alleine verantwortlich. Aus den Problemlösungskapazitäten der Adressaten ergeben sich relevante Einflußfaktoren, die über die Güte der Transformation mitentscheiden. Die Prozeßqualität wird somit durch die Art und Weise der

Relationierung zwischen Dienstleistungsanbietern und -nachfragern (Grad der Responsivität) gebildet. Die *Output- bzw. Ergebnisqualität* beschreibt das prozessuale Endergebnis der Leistungserstellung, wobei für pädagogische Prozesse nochmals zwischen dem Ergebnis der Leistungsproduktion und ihren Wirkungen in den subjektiven Lebensvollzügen der Adressaten (outcome) unterschieden werden muß. Der Outcome ist dabei von den sozialen Diensten zwar intendiert, aber kaum steuerbar.

An dieser Trisektion der Qualitätsdimensionen wird bisweilen aus den Reihen der Sozialen Arbeit deutliche Kritik geäußert, da es "bisweilen problematisch (ist, G.F.) genauere Abgrenzungen vorzunehmen zwischen den Elementen Strukturqualität, Prozeßqualität und Ergebnisqualität. Dies ist nicht nur ein formales Problem der Zuordnung zu Kategorien, sondern es wirkt auch in die Vorgänge der Überprüfung von Qualität hinein. Schließlich macht es einen Unterschied, ob ein Sachverhalt im Kontext der Voraussetzungen (Strukturqualität) zum Erreichen von guten Ergebnissen, oder im Kontext der Qualität von pädagogischen Prozessen interpretiert und bewertet wird" (Merchel 1998, 14), trotzdem wird sie als pragmatische Strukturierungshilfe oftmals eingesetzt.

Für das Handlungsfeld der Hilfen zur Erziehung beispielsweise nimmt die Dimension der *Strukturqualität* danach in erster Linie bezug auf die infrastrukturellen Rahmenbedingungen der Einrichtungen. Zu nennen wären hier z.B. die Qualifikationsprofile der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, die Ausstattungsstandards, die finanzielle Ausstattung u.v.m. Diese Qualitätskriterien sind weitestgehend unumstritten (vgl. Merchel 1998, 225). Viele dieser Qualitätsstandards sind im Heimgesetz (z.B. HeimMindestBauVO, Heimpersonalverordnung, HeimMitwirkungsVO) geregelt und werden von der Heimaufsicht kontrolliert.

Neben diesen allgemeinen, konsensfähigen Merkmalen der Institution gibt es aber auch Organisationsstrukturen, die ambivalent bewertet werden. Dies trifft etwa auf diejenigen Charakteristika zu, die als konzeptionelle Spezifika zu fassen sind. Konzeptionelle Differenzen bestehen hier etwa bei Fragestellungen wie der Positionierung von Spezialdiensten, dem Stellenwert von Elternarbeit oder bei erlebnispädagogischen Spezialangeboten.

Die *Prozeßqualität* wird in der Regel verstanden als diejenigen Aktivitäten, die geeignet sind ein bestimmtes Ziel zu erreichen (vgl. Heiner 1996, 29). Das Unbestimmte am Prozeß im Allgemeinen ist, daß das Primärziel häufig bekannt ist (z.B. Rückführung in die Herkunftsfamilie) sich im Laufe des pädagogischen Prozesses aber auch modifizieren kann (z.B. Verselbständigung in eine eigene Wohnung). Primärziele und Folgeziele stehen dabei gleichberechtigt nebeneinander. Der exakte Ausgang und das genaue "Procedere" dürften nur in den allerseltensten Fällen ex ante genau bestimmbar sein. Prozeßqualitäten lassen sich somit nur in Verfahrensmodi, wie z.B. Transparenz, Partizipation u.v.m. bestimmen. Die Qualität einer spezifischen Situation läßt sich de facto nur im Einzelfall und aus den jeweils fokussierten Perspektiven aufzeigen.

Als *Ergebnisqualität* werden jene Dimensionen bezeichnet, die den Erfolg pädagogischer Interventionen am Grad der Zielerreichung messen wollen. Hierbei stellt sich die Frage, ob es in

Anbetracht eines solch komplexen Wirkungsgefüges, wie den Hilfen zur Erziehung, die dem "charakteristischen Mangel an eindeutigen Ursache-Wirkungs- Beziehungen" (Merchel 1998, 31) unterliegen, überhaupt sinnvoll sein kann, den Versuch zu unternehmen, eine wie auch immer geartete Ergebnisqualität zu fixieren. Läßt man sich auf den Versuch ein, so stellen sich erhebliche Meßprobleme ein: "Ob also ein registrierter Effekt auf das Handeln der Organisation zurückzuführen ist – oder ob andere Faktoren für die Wirkung ausschlaggebend sind – ist nicht eindeutig feststellbar" (Klatezki 1996, 60). Nichtsdestotrotz stellen Ergebnisqualitäten, wie etwa Schulabschlüsse, Berufsabschlüsse oder die Legalbewährung der Adressaten Eckdaten dar, die auf eine gelungene resp. mißlungene Heimerziehung hinweisen können.

### 3. Perspektiven einer modernen Qualitätsentwicklung für die Jugendhilfe

Da von einer Interessenidentität und/oder übereinstimmenden Definition der Problemstellungen wie auch der erwünschten Ergebnisse der am Leistungsprozeß beteiligten Akteurinnen und Akteure allerdings nicht zwingend ausgegangen werden kann, die Qualität Sozialer Arbeit somit keine objektive, statische Größe darstellt, sondern zudem noch zeit- und zeitgeistspezifischen Interpretationen unterliegt, wird in der neueren Debatte eine eher den Besonderheiten des sozialen Sektors Rechnung tragende Konzeptualisierung von Qualität aus einer konstruktivistischen Perspektive zugrundegelegt:

"It's nature (the nature of quality, G.F.) varies with organizational context, with stakeholder perspective, with experience and according to the personal values and situations of the individuals using the service in question. In this view, therefore, quality is not something that is given or determined by some higher authority, but rather something that is discovered and constructed by the various stakeholders in each service" (Pollitt/ Bouckaert 1995).

Damit wird auch in der internationalen Qualitätsdebatte seit einigen Jahren ein Perspektivenwechsel von ausschließlich anbieter- bzw. nachfragezentrierten Konzeptionen hin zu multiperspektivischen Konzepten eingefordert. Gerade hier treffen sich dann auch die unterschiedlichen Motivationslagen, die die Qualitätsdebatte leiten und insgesamt auf eine Schwerpunktverlagerung durch die Einbeziehung der Adressatenseite hinweisen:

"Obwohl Nonprofit-Organisationen in einer Situation des Nicht-Marktes tätig sind, erfordert (auch, G.F.) das Gebot der Effizienz, sich bei der Leistungserstellung nach den Bedürfnissen der Kunden, Klienten und Bürger zu richten. Nonprofit-Organisationen können sich, auch wegen ihrer mitgliederschaftlichen Struktur, nicht auf hoheitliche oder caritativ-mildtätige Akte beschränken. Vielmehr kommt es darauf an, sowohl bei der Zieldefinition als auch bei der Mittelauswahl die Mitgliederinteressen, Bürgerwünsche, Betroffenenbedürfnisse einzubeziehen. Die soziale Arbeit wird nicht nur aus ethischen und theoretischen Erwägungen heraus, sondern auch im Interesse ihrer Effizienz zunehmend klienten- und bedürfnisorientierter, zielgruppen- und teilnehmerbezogener" (Meier-Ziegler 1993, 55).

Allerdings weisen die Befunde übereinstimmend auf eine nur geringe Durchsetzungsfähigkeit dieser umfassenden Konzepte der Beteiligung aller Akteure hin: Entscheidungs- und Handlungs-

spielräume verschieben sich organisations-intern eher zugunsten der Leitungskräfte unter Einbeziehung der an der Basis tätigen Professionellen (vgl. Pollitt 1990). Die Adressatinnen und Adressaten hingegen werden nur höchst selektiv und anhand persönlicher Präferenzen an dem Produktionsprozeß beteiligt, wenn sie nicht sogar als Störfaktor für die "eigentlichen" Trägerinteressen gewertet werden:

"Während Kunden- und Wählerabwanderung unmißverständliche Signale sind, gelten Klientenwünsche gegenüber Dritte-Sektor-Organisationen zunächst als interpretationsbedürftige »Meinungsäußerung«, die zum Gegenstand langwieriger Debatten und Verhandlungen werden können. Hier gilt der strategische Vorteil der »inneren Linie«: die Verteidiger des Status quo sind immer in der Vorhand (...) Klientenwünsche aus der Welt jenseits des inneren Zirkels sind hier lästig und dementsprechend gering ist der Anreiz, ihnen Rechnung zu tragen" (Seibel 1992, 288).

Eine dienstleistungstheoretisch fundierte Qualitätsbemessung der Sozialen Arbeit steht demgegenüber vor der Herausforderung, alle beteiligten Akteure in den Blick zu nehmen, wenn die Güte sozialer Dienstleistungen definiert werden soll. In erster Linie sind hier die Abnehmerinnen und Abnehmer der Dienstleistungen, die Politik, die Klientinnen und Klienten sowie die kommunale Öffentlichkeit zu nennen, die mit mehr oder weniger konkreten Erwartungen die Anbieterinnen und Anbieter, vor allem haupt- und ehrenamtliche Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sowie Leitungs- und Führungskräfte konfrontieren. Diese Erwartungen, die die Beteiligten an soziale Dienstleistungen richten, betonen dabei mitunter spezifische Aspekte der Qualität Sozialer Arbeit, z.B. in Form transparenter Nachweise über die geleistete Arbeit, die Erfüllung von Kriterien sachlicher Richtigkeit und Legalität, guten Arbeitsbedingungen etc. Diese Qualitätskriterien sind dabei weder hierarchisierbar, noch subsumtionslogisch ableitbar, sondern werden durch die unterschiedlichen Positionen der Beteiligten im Produktionsprozeß sozialer Dienstleistungen systematisch begründet. Obwohl in praxi die Relevanz einzelner Aspekte der Qualität Sozialer Arbeit durch machtvolle Einflußnahmen Einzelner oder kollektiver Zusammenschlüsse von Beteiligten gesteigert oder verringert werden kann und wird, sind sie insgesamt für die Bestimmung der Qualität erforderlich.

Neben der Institutionalisierung der Inblicknahme von Erwartungshaltungen der Adressatinnen und Adressaten der Sozialen Arbeit gilt es darüber hinaus auch den Produktionsprozeß der Dienstleistungen selbst beteiligungsorientiert zu gestalten: Aufgrund des spezifischen kommunikativen Charakters sozialer Dienstleistungen ist ihre Wirksamkeit an die Akzeptanz bzw. Mitwirkung(-sbereitschaft) der Adressatinnen und Adressaten gebunden. Diese jedoch hat die Anerkennung ihres Subjektstatusses zur unmittelbaren Voraussetzung: Die Adressatinnen und Adressaten sollen "(...) durch sozialpädagogische Interventionen nicht aus ihrem sozialen Lebenszusammenhang herausgerissen und für sie fremden, von anderen vorformulierten Handlungen unterworfen werden, sondern ihre eigenen Bedürfnisse, ihre Problemsicht und ihre Lösungsvorstellungen zur Geltung bringen können" (Marzahn 1982, 74; vgl. auch Sünker 1992).

Diese aktive Beteiligung der Adressatinnen und Adressaten kann nur gelingen auf der Basis einer symmetrischen Konstruktion der komplementären Rollen von Professionellen und Nachfra-

genden: erst in der sozialen Beziehung zwischen Subjekt und Subjekt werden in einer verständigungsorientierten Einstellung kommunikativen Handelns (Habermas 1981) Sinn, Zweck und Risiken der professionellen Behandlung im Hinblick auf die Lebenspraxis der Hilfebedürftigen thematisiert. Ein so gestalteter Interaktionsprozeß überwindet die Degradierung der Adressatinnen und Adressaten zu Objekten, indem er auf Aushandlung zwischen den beteiligten Subjekten als zentralem Qualitätsmerkmal Sozialer Arbeit setzt. Eine aktive Beteiligung der Adressatinnen und Adressaten impliziert entsprechend eine Neugewichtung ihres Verhältnisses zu den Professionellen in den sozialen Diensten, da allein durch institutionalisierte Beteiligungsformen die "Nachfrage determinierende Anbieter-Autonomie" (Offe 1985, 185) nicht aufgehoben werden kann. Viel mehr muß die Dienstleistungserbringung in Strukturen und mit Methoden stattfinden, die Partnerschaftlichkeit, Mitwirkung und Teilhabe nicht nur erlauben, sondern forcieren, so daß die Produktivkraft Partizipation in den Vordergrund rückt (vgl. Strasser 1984, 1096).

Beteiligung der Adressatinnen und Adressaten in der Sozialen Arbeit konsequent umgesetzt bedeutet deshalb, die Nachfragenden erst einmal in die Lage zu versetzen, ihre Rechte auf "voice" und "choice" in den sozialen Diensten zu nutzen und zur Grundlage professioneller Handlungsvollzüge zu machen. Dieses neue Anbieter-Nachfrage-Verhältnis gilt es auf den verschiedenen Ebenen einer modernen Sozialen Arbeit durchzudeklinieren, um es an den Schnittstellen der Interaktion, der Organisation und der Programmentwicklung entsprechend umzusetzen. Partizipation der Adressatinnen und Adressaten legt somit die Entscheidungen über den Zugang, den Produktionsprozeß und das Ergebnis wohlfahrtsstaatlicher Leistungen zurück in die Hände der Betroffenen. Hierin liegt die neue, strukturelle Qualität einer modernen Jugendhilfe Arbeit als personenbezogene soziale Dienstleistung. Inwieweit diese Anforderungen an eine moderne dienstleistungsorientierte Jugendhilfe handlungsleitend in den praktischen Arbeitsvollzügen von Sozialarbeiterinnen und Sozialarbeitern sind, bleibt vorerst jedoch eine Forschungsfrage.

#### **Literatur:**

- ACHINGER, H., 1954: Zur Neuordnung der Sozialen Hilfe. Stuttgart
- ALLEMEYER, J., 1995: Soziale Einrichtungen im Umbruch. Zukunftssicherung durch Qualität, Effektivität und Innovation. In: Handbuch Sozialmanagement. Teil A.2.1. Wiesbaden: 1-18
- BACKHAUS-MAUL, H./OLK, TH., 1995: Vom Korporatismus zum Pluralismus? - Aktuelle Tendenzen in den Staat-Verbände-Beziehungen am Beispiel des Sozialsektor. Zentrum für Sozialpolitik, Arbeitspapier Nr. 11. Bremen
- BAUER, R., 1996: "Hier geht es um Menschen, dort um Gegenstände" - Über Dienstleistungen, Qualität und Qualitätssicherung. In: Widersprüche, H. 61, 11-49
- BAUER, R./HANSEN, E., 1998: Quality assurance of voluntary welfare organisations. A question of moral, law, contract or participation? In: Flösser, G./Otto, H.-U. (eds.): Towards more Democracy in Social Services. Berlin/New York, 395- 407
- BOBZIEN, M./STARK, W./STRAUS, F., 1996: Qualitätsmanagement. Alling
- BUNDESMINISTERIUM FÜR JUGEND, FAMILIE UND GESUNDHEIT, 1972: Dritter Jugendbericht. Bericht über die Leistungen und Bestrebungen der Jugendhilfe. Bonn
- BUNDESMINISTERIUM FÜR JUGEND, FAMILIE, FRAUEN UND GESUNDHEIT, 1990: Achter Jugendbericht. Bericht über die Bestrebungen und Leistungen der Jugendhilfe. Bonn

- DONABEDIAN, A., 1982: The Criteria and Standards of Quality. Vol. II. Explorations in Quality Assessment and Monitoring. Ann Arbor
- ELLIS, R., 1988: Quality Assurance and Care. In: ders. (ed.), Professional Competence and Quality Assurance in the Caring Professions. London, 5-42
- EVERS, A./HAVERINEN, R./LEICHSENRING, K./WISTOW, G., 1997: Developing Quality in Personal Social Services: Introduction. In: dies. (eds.), Developing Quality in Personal Social Services. Wien, 1- 5
- FLYNN, N., 1988: A Consumer-Oriented Culture? In: Public Money and Management, vol. 8, 27-31
- GARVIN, D.A., 1984: What does Product Quality really mean? In: Sloan Management Review, Herbst 1984, 25-43
- HABERMAS, J., 1981: Theorie des kommunikativen Handelns. 2 Bd. Frankfurt a.M.
- HASENCLEVER, CH., 1978: Jugendhilfe und Jugendgesetzgebung seit 1900. Göttingen
- HEINER, M. (Hg.), 1996: Qualitätsentwicklung durch Evaluation. Freiburg i.B.
- ILLICH, I. ET AL., 1983: Entmündigung durch Experten. Zur Kritik der Dienstleistungsberufe. Reinbek
- KGSt, 1993: Das neue Steuerungsmodell. Begründung – Konturen – Umsetzung. Bericht Nr. 5/1993, Köln
- KGSt, 1994: Outputorientierte Steuerung in der Jugendhilfe. Bericht Nr.9/1994, Köln
- MARZAHN, CH., 1982: Partizipation, Selbsthilfe und sozialpädagogische Kompetenz. In: Müller, S./Otto, H.-U./Peter, H./Sünker, H., Handlungskompetenz in der Sozialarbeit/ Sozialpädagogik. Bd. 1. Bielefeld, 65-78
- MAY, M., 1994: Soziale Dienstleistungsproduktion und Legitimations-probleme des Sozialstaates. In: Widersprüche, 14.Jg., H. 52, 65-72
- MEIER-ZIEGLER, R., 1993: Lean Management und Lean Production. Überlegungen für ein radikales Umdenken im Sozialwesen. In: Archiv für Wissenschaft und Praxis der Sozialen Arbeit, 24.Jg., H.1, 48-63
- MERCHEL, J., 1995: Sozialverwaltung oder Wohlfahrtsverband als 'kunden-orientiertes Unternehmen': ein tragfähiges, zukunfts-orientiertes Leitbild? In: Neue Praxis 25 Jg., H. 4, 325-340
- MERCHEL, J. (Hg.), 1998: Qualität in der Jugendhilfe. Kriterien und Bewertungsmöglichkeiten. Münster
- MORRISON, CH., 1988: Consumerism - Lessons from Community Work. In: Public Administration, vol. 66, no.2, 205-213
- MÜLLER, S./OTTO, H.-U./PETER, H./SÜNKER, H.(Hg.), 1982: Handlungskompetenz in der Sozialarbeit/ Sozialpädagogik I. Bielefeld
- MÜLLER, S./OTTO, H.-U./PETER, H./SÜNKER, H.(Hg.), 1984: Handlungskompetenz in der Sozialarbeit/ Sozialpädagogik II. Bielefeld
- NASCHOLD, F., 1995: Modernisierung des Staates. Zur Ordnungs- und Innovationspolitik des öffentlichen Sektors. Berlin, 3. Aufl.
- OFFE, C., 1985: Das Wachstum der Dienstleistungsarbeit. Vier soziologische Erklärungsansätze. In: Olk, Th./Otto, H.-U. (Hg.), Soziale Dienste im Wandel 1. Neuwied/Darmstadt, 171-198
- OLK, TH., 1986: Abschied vom Experten. Sozialarbeit auf dem Weg zu einer alternativen Professionalität. Weinheim und München
- OLK, TH., 1994: Jugendhilfe als Dienstleistung - Vom öffentlichen Gewährleistungsauftrag zur Marktorientierung. In: Widersprüche Heft 53 4/1994, 11- 35
- OPPEN, M., 1995: Qualitätsmanagement. Grundverständnisse, Umsetzungsstrategien und ein Erfolgsbericht: die Krankenkassen. Berlin
- OSBORNE, ST. P., 1992: The Quality Dimension: Evaluating Quality of Service and Quality of Life in Human Services. In: The British Journal of Social Work. Vol. 22, 437-454
- PIEL, K., 1995: Kriterien zur Bestimmung der Qualität personenbezogener sozialer Dienstleistungen: am Beispiel der Jugendhilfe. Diplomarbeit. Bielefeld
- POLLITT, CH., 1990: Doing business in the temple? Managers and quality assurance in the public services. In: Public Administration, vol. 68, No. 4, 435-452
- POLLITT, CH./BOUCKAERT, G., 1995: Defining Quality. In: Pollitt, Ch./Bouckaert, G. (eds.), Quality Improvement in European Public Services. Concepts, Cases and Commentary. London/ Thousand Oaks/ New Delhi, 3- 19

- 
- REISS, H.-CH., 1995: Qualitätssicherung in Sozialen Diensten als Controllingproblem. In: Badelt, Ch. (Hg.), Qualitätssicherung in den Sozialen Diensten. Beiträge zur Interdisziplinären Fachtagung Januar 1995, Krems, 59-90
- SEIBEL, W., 1992: Funktionaler Dilettantismus. Erfolgreich scheiternde Organisationen im "Dritten Sektor" zwischen Markt und Staat. Baden-Baden
- STRASSER, J., 1987: Sozialstaat. In: Eyferth, H./Otto, H.-U./Thiersch, H. (Hg.), Handbuch Sozialarbeit/ Sozialpädagogik. Neuwied und Darmstadt, 1083- 1101
- SÜNKER, H., 1992: The Discourse of Social Work: Normalization versus the autonomy of Life Praxis. In: Otto, H.-U./Flösser, G. (eds.), How to Organize Prevention. Berlin und New York, 201-217

# Qualität von Schule

## Anmerkungen zur aktuellen Diskussion

*Hartmut Wenzel*

Natürlich wollen alle eine „gute Schule“. Das gilt für Schüler, Lehrer, Eltern, Politiker und auch Wirtschaft und Wissenschaft gleichermaßen – freilich aus ganz unterschiedlichen Motiven, Interessen und sicher auch mit unterschiedlichen inhaltlichen Vorstellungen. Und selbstverständlich sollen die Ergebnisse schulischer Lehr- und Lernprozesses von möglichst hoher Qualität sein – national und auch im internationalen Vergleich. So allgemein formuliert läßt sich schnell Einigkeit feststellen. Weitgehender Konsens besteht darüber, daß gerade im Hinblick auf die enormen wirtschaftlichen und technischen Veränderungen im Zusammenhang mit den vielfältigen Globalisierungstendenzen und ihren Auswirkungen auf Produktion, Dienstleistungen, Verwaltung etc. und somit auch auf die Arbeitsplatzstruktur qualitätsvolle Abschlüsse an unseren Schulen benötigt werden. Deutschland soll „spitze“ sein. Bildung ist – wieder – ein „Megathema“. Doch hohe Qualität wollen und sie auch erreichen, das sind offenbar zwei verschiedene Schuhe. Die TIMS-Studien<sup>1</sup> ergaben, daß deutsche Schüler in ihren Leistungen in Mathematik und den Naturwissenschaften im internationalen Vergleich nicht etwa an der Spitze gelandet sind, sondern „nur“ auf einem Platz im oberen Mittelfeld. Für viele wirkten diese Ergebnisse wie ein Schock<sup>2</sup>. Sie sind ja deshalb so wenig erfreulich, weil sie zeigen, daß wir in unseren Schulen gerade auf dem für die wirtschaftliche Entwicklung als besonders wichtig angesehenen Gebiet naturwissenschaftlicher und mathematischer Kenntnisse und Fertigkeiten unsere Schüler nicht zu den erwünschten Hochleistungen führen. Und: enttäuschte Erwartungen sind besonders bitter.

Klar ist auch, daß „gute Schulen“ für den gewünschten „guten Unterricht“ „gute Lehrerinnen und Lehrer“ brauchen. Dafür ist eine „gute Lehrerbildung“<sup>3</sup> erforderlich. All dies scheint klar und eindeutig. Aber sind wir uns eigentlich einig darüber, was „gute Schule“ heißt und einschließt? Versuchen sie einmal in Gesprächen mit Kollegen, Freunden, Bekannten und Verwandten genauer zu bestimmen, was unter Schulgüte, gutem Unterricht, unter guten Lehrerinnen und Lehrern, unter Lehr/Lernqualität, Schulkultur und guter Lehrerbildung verstanden wird. Sie werden umge-

---

<sup>1</sup> TIMSS – Third International Mathematics and Science Study. Siehe hierzu: Baumert, J./Lehmann, R. u.a. 1997.

<sup>2</sup> Übersehen wurde häufig, daß deutsche Schüler in den früheren Studien auch nicht wesentlich besser abgeschnitten hatten – ohne daß dies damals zu gleichartiger Aufregung führte.

<sup>3</sup> Auf die aktuelle Diskussion zur Lehrerbildung soll hier nicht eingegangen werden. Vgl. hierzu Terhart, E. u.a. (Hrsg.) 1999.

hend feststellen, daß die Antworten nicht so eindeutig und einheitlich ausfallen. Schnell wird deutlich, daß Qualität bezogen auf Schule ein hoch komplexer und multidimensionaler Begriff ist und daß bezüglich vieler Aspekte „guter Schulen“ bzw. „guten Unterrichts“ die Vorstellungen und Meinungen auseinandergehen. Wir haben alle aufgrund unserer eigenen Schulerfahrungen und der (kritischen ?) Auseinandersetzung damit Bilder im Kopf von „gutem Unterricht“ sowie Vorstellungen und Erwartungen bezüglich dessen, was eine „gute Schule“ leisten soll. Dabei haben wir häufig nur eine konkrete Schule oder einen Teil des Schulsystems im Blick und aus dem Spektrum möglicher Unterrichtsfächer, vor allem den Unterricht in denjenigen Fächern, die uns besonders am Herzen liegen, während andere als weniger bedeutsam oder gar unwichtig angesehen werden. Das greift aber allemal zu kurz. Das klärt noch nicht die Fragen, was für Inhalte heute in einer guten Schule in welcher Qualität vermittelt werden soll und kann.

Wenn wir von „Schule“ sprechen, dann meinen wir häufig unausgesprochen das gesamte Schulwesen, ohne uns schon immer Rechenschaft darüber abzulegen, was alles dazugehört, um den verfassungsmäßigen Auftrag der Schule auszufüllen. Wir haben heute aufgrund der notwendigen gesellschaftlichen Differenzierungen ein äußerst vielgestaltiges, modernes Schulwesen mit ganz unterschiedlichen Schularten und Schulformen von der Grundschule über Sekundarschulen, Gymnasien, Sonderschulen unterschiedlicher Art bis hin zur Vielfalt der Berufsschulen. Ein Schulwesen, das – weitgehend – als Pflichteinrichtung für alle Kinder und Jugendlichen – also für ganz unterschiedliche Lerntypen und Altersstufen, mit ganz unterschiedlichem sozialem und kulturellem Hintergrund etc. – eingerichtet wurde. Ein Schulwesen, das auf ganz verschiedenartige Abschlüsse ausgerichtet ist, die wiederum – wie bereits angedeutet – vielfältigen Erwartungen ganz unterschiedlicher Abnehmer entsprechen sollen, ein Schulwesen, das sowohl gesellschaftliches Wissen und kulturelle Traditionen weitergeben soll als auch die Vorbereitung der neu heranwachsenden Generation auf das eigenverantwortliche Leben in einer zukunfts-offenen Gesellschaft leisten soll, d.h. also: einen Beitrag zu Persönlichkeitsentwicklung und Emanzipation in sozialer Verantwortung.

Ein solch komplexes Schulwesen kann nicht mit wenigen allgemeinen Begriffen aussagekräftig hinsichtlich der Qualität beschrieben werden. Dazu sind die als wünschenswert anzusprechenden Ziele viel zu unterschiedlich und viel zu komplex. Sie schließen neben der Forderung und Förderung von Höchstleistungen auch die Fürsorge für die weniger Erfolgreichen mit ein. Kann ein Schulsystem als „gut“ bezeichnet werden, das Versager produziert?

Verglichen mit der nur angedeuteten Komplexität die uns bei einer Präzisierung von Qualitätsvorstellungen unserer Schulen und des Schulsystems insgesamt erwarten, bleibt die aktuelle bildungspolitische Diskussion über Schulqualität, Qualitätssicherung und Qualitätsentwicklung vielfach eigenartig abstrakt und appellativ. In ihr wird immer wieder einmal Kritik an der Schule und ihren Ergebnissen aufgegriffen und – wie derzeit wieder – gefordert, verstärkte Kontrollen oder Vergleichstests bezogen auf aktuelle Inhaltsbereiche durchzuführen, ohne aber differenzierter den Ursachen von eventuellen Defiziten nachzugehen und Wege zu ihrer Behebung, Wege zur

Entwicklung aufzuzeigen. Der Begriff Qualität steht dann in der Gefahr, zu einer bildungspolitischen Leerformel zu verkommen, hinter der sich unausgesprochen ganz unterschiedliche Vorstellungen verbergen können. Dabei ist auch die nur rhetorische Verwendung des Qualitätsbegriffs aufgrund der mitschwingenden positiven Konnotation „wirksam“ bzw. „mächtig“, da natürlich niemand gegen Qualität ist. Sie bleibt aber inhaltsleer.

Geradezu gefährlich wird der rhetorische Gebrauch des Qualitätsbegriffs in zweierlei Hinsicht: erstens, wenn zusammen mit der Forderung nach einer besseren Überprüfbarkeit und Vergleichbarkeit der schulischen Leistungen, nur noch solche Leistungsbereiche gefördert werden, die leicht überprüfbar sind, dann nämlich – so die Kritik schon aus der Lernzieldiskussion der 70er Jahre – fallen wichtige Zieldimensionen unseres Verständnisses von Allgemeinbildung (Mündigkeit, Kritikfähigkeit etc.) weg, und zweitens, wenn er – ohne die gewachsenen Probleme zu berücksichtigen, die Schule heute bewältigen soll – zu einem Kampfbegriff gegen die Schule und gegen die Lehrerschaft wird. Die erforderliche Weiterentwicklung unserer Schulen, die Auseinandersetzung mit neuen Herausforderungen kann aber nur *mit* den Lehrerinnen und Lehrern gelingen, mit denen, die heute bereits tätig sind und mit denen, die zukünftig diesen Beruf aufnehmen werden. Für die anstehenden Reformen ist die Entwicklung eines differenzierten Verständnisses der Qualität von Schule zusammen mit den Lehrerinnen und Lehrern und ihren Berufsverbänden zwingend und Teil erforderlicher Professionalisierungsprozesse.

Wolfgang Böttcher (1999) weist vor dem häufig feststellbaren verkürzten Gebrauch des Qualitätsbegriffs zu Recht noch einmal darauf hin, daß Qualität ein „relationaler Begriff“ ist. Es gibt Qualität nicht „an sich“. Ob ein Produkt, eine Aufführung, eine Tätigkeit, eine Unterrichtsstunde, von hoher Qualität ist, hängt davon ab, welche Ziele erreicht, welche Aufgaben erfüllt werden sollen. Ohne die Klärung der Ziele und Aufgaben, ohne eine normative Orientierung bleibt die Diskussion über Schul- und Ausbildungsqualität abstrakt. Das gleiche gilt auch bezüglich der Wege zu einer guten Schule sowie bezüglich der Frage, wie eine einmal erreichte „Qualität“ festgestellt, aufrecht erhalten und weiter entwickelt werden kann. Vergegenwärtigen wir uns diesen Zusammenhang, dann ergibt sich ein Problem: über die Ziele von Schule und Unterricht sowie über das darauf bezogene Mandat der Lehrerschaft besteht derzeit kein explizit ausformulierter Konsens<sup>4</sup>. Die diskutierten Ziele sind äußerst vielfältig und zum Teil in sich widersprüchlich. Es besteht Klärungsbedarf.

Dabei ist die Realisierung der Zielvorstellungen für Schule und Unterricht immer auch abhängig von der Bereitschaft und Fähigkeit einer Gesellschaft, im Abwägen zwischen unterschied-

---

<sup>4</sup> Die These des fehlenden Konsenses läßt sich – darauf weist Böttcher (1999) hin – knapp exemplarisch belegen etwa an Diskussionen zur Gymnasialen Oberstufe (geht es hier um „Fachlernen“ oder „Schlüsselqualifikationen“?) oder an Diskussionen um ein neues Lehrerleitbild (ist die Lehrerin Fachwissenschaftlerin oder Lernberaterin?). Auch die Diskussion um die TIMS-Studie ließe sich vor diesem Hintergrund interpretieren (Wieviel Mathematik muß in einer guten Schule gelernt werden?). Im Pluralismus von allgemeinen Überlegungen zum Schulzweck läßt sich paradoxerweise ein impliziter und pädagogisch faktisch nicht bearbeiteter Konsens ausmachen. Überspitzt gesagt: Welches gesellschaftliche Problem auch immer auftritt, es wird im öffentlichen Diskurs zum Problem für die heranwachsende Jugend und damit zu einem pädagogischen Thema.

lichen Interessen und Prioritäten in die Bildung und Erziehung der neu heranwachsenden Generation Ideen, Visionen, Personal, Zeit, Raum und Geld zu investieren. „Gute Schule“ gibt es nicht zum Nulltarif, sie kostet Geld und erfordert Strategien zur Qualifizierung des Personals. „Gute Schule“ benötigt aber auch Verfahren zur Überprüfung ihrer Leistungsfähigkeit und zur Förderung ihrer Entwicklung. Die Schule sowie die für sie Verantwortlichen können sich heute nicht mehr dem gesamtgesellschaftlichen Trend entziehen, die Effektivität und Effizienz ihrer Arbeit überprüfen zu lassen. Daraus entstehen die teilweise auch Angst erzeugenden Widersprüchlichkeiten der aktuellen Bildungspolitik. Bei möglichst noch weiter zu reduzierenden finanziellen Mitteln soll Schule die komplexer gewordenen Aufgaben der Erziehung und Bildung bzw. Qualifikation immer besser bewältigen, sie soll eine dem globalen Wettbewerb angemessene Qualifizierung möglichst für alle gewährleisten.

Das neu erwachte Interesse an der Sicherung der Qualität unserer Schulen, an der Qualifizierung der Schulleitungen, der Schulaufsicht aber auch an der Verbesserung der Lehrerbildung muß einher gehen mit dem schwierigen Prozeß der Neudefinition des Auftrags der Schule im gesellschaftlichen Veränderungsprozeß und des damit zusammenhängenden Mandats der Lehrerschaft, muß einher gehen mit der Entwicklung bildungstheoretisch fundierter Kriterien und Standards „guter Schulen“.

## **1. Zur normativen Grundlage des Verständnisses von Qualität**

Es lag und liegt nahe, Kriterien für das, was man unter einer „guten Schule“ versteht, hinsichtlich der wünschenswerten Ziele bzw. des angestrebten Lernerfolgs der Schüler – also vom Produkt her – zu formulieren und die Qualität einer Schule daran zu messen, inwieweit die angestrebten Ziele, die gesellschaftlich formulierten Aufgaben erreicht werden. Denn Schule wurde ja als Ort systematischer Lehre eingerichtet. Diese Sichtweise hat international zu unterschiedlichen Formen der Leistungsmessung und des Leistungsvergleichs geführt, durch die letztlich überprüft werden sollte, inwieweit Ziele erreicht wurden und wie es um die Qualität der Ergebnisse, der Produkte bestellt ist. Die daraus erwachsene Schulqualitäts- und Schulvergleichsforschung hat hier eine Fülle interessanter Ergebnisse hervorgebracht, insbesondere auch umfangreiche Listen von Merkmalen „guter Schulen“<sup>5</sup>.

Für ein bildungstheoretisch geprägtes Verständnis von den Aufgaben der Schule wirken die in diesem Zusammenhang zunehmend benutzten Begriffe wie Produkt, Qualifikation, Qualitätssicherung, Qualitätsmanagement im Zusammenhang mit Erziehung und Bildung ungewohnt. Die Benutzung von Begriffen aus Wirtschaft und Produktion für Bildungsprozesse stößt bei Pädagogen auch auf gewisse Reserven. Eine Tendenz wird befürchtet, daß nämlich mit einer weiteren Präzisierung von Meß- und Vergleichsverfahren ein Verlust an Ganzheitlichkeit und Humanität

---

<sup>5</sup> Vgl. hierzu Berg, C./Steffens, U. (Hrsg.) 1991.

der Bildungsprozesse zugunsten kurzfristig überprüfbarer Elemente etwa des Faktenwissens entsteht. Historisch betrachtet wurden als normative Orientierung und damit als Maßstab für den Lernerfolg – über die Beherrschung von Kulturtechniken oder das Ablegen des Abiturs hinaus – umfassendere Bildungsvorstellungen formuliert und wiederholt zu einem Bildungsideal integriert. Ein im Konsens getragenes Bildungsideal existiert allerdings bei den heutigen Tendenzen der Individualisierung und Pluralisierung nicht mehr. Dennoch benötigen wir meines Erachtens für unser Schulwesen eine möglichst im Konsens getragene bildungstheoretische Grundlage oder Zielvorstellung.

Wolfgang Klafki (z.B. Klafki 1991) hat sich wiederholt darum bemüht, ein für die heutige Zeit gültiges Bildungsverständnis herauszuarbeiten. Er knüpft dabei an die im Kern nicht überholte Gültigkeit des während der Aufklärung im Übergang vom 18. zum 19. Jahrhundert formulierten Verständnisses von Allgemeinbildung an. Er versteht Allgemeinbildung über einen immer wieder zu modernisierenden Inhaltskanon hinaus insbesondere als eine übergeordnete und zentrierende Beurteilungskategorie „für alle pädagogischen Einzelmaßnahmen“, die den „gebildeten Menschen“, die Mündigkeit des Lernenden, besser: seine Selbst- und Mitbestimmungsfähigkeit sowie Solidaritätsfähigkeit zum Ziele hat oder– näher an der Begrifflichkeit der klassischen Denker wie etwa Humboldt oder Schleiermacher – als vernunftgeleitete Mündigkeit und Humanität zu kennzeichnen ist. Wenn auch heute noch die in diesen Begriffen enthaltene normative Orientierung und das damit angesprochene Menschenbild als gültig akzeptiert werden kann, so nicht etwa aufgrund einer wissenschaftlich exakten Herleitung oder einer logischen Deduktion – beides ist nicht möglich – sondern letztlich aufgrund einer Entscheidung für diese Werte. Eine „gute Schule“ muß sich im Zusammenhang mit dieser Wertentscheidung dahingehend legitimieren, inwieweit sie Mündigkeit, bzw. die mit ihr verknüpfte Selbstbestimmungs- Mitbestimmungs- und Solidaritätsfähigkeit für alle hervorzubringen und zu fördern in der Lage ist.

Aus dieser einmal gefällten grundsätzlichen Wertentscheidung folgen dann gleichsam „logisch“ einige Konsequenzen

1. für bestimmte Strukturen von Gesellschaft und Staat, die ich als „demokratisch“ kennzeichnen möchte;
2. für allgemeinste, übergeordnete Ziele von Schule und Unterricht, die eng mit dem Verständnis von „Mündigkeit“ verbunden sind, und
3. von diesen allgemeinsten Zielen her auch für unterrichtliche Inhalte, Methoden, Umgangsformen und Entscheidungsstrukturen.

Eine lückenlose Herleitung allerdings bis hin zu konkreten Inhalten oder unterrichtspraktischen Entscheidungen aus dieser Grundentscheidung heraus ist nicht möglich.

Der durchaus als kritischer Maßstab für die Schule zu verstehende Bildungsbegriff bleibt immer ein wenig abstrakt und etwa für Vertreter einer quantitativ-empirischen Erziehungswissenschaft unbefriedigend. Daher wird ihm wiederholt auch in neueren Diskussionen der Begriff anzustrebender Qualifikationen oder Kompetenzen gegenübergestellt – nicht selten in polemischer Absicht. Ohne die aus dem historischen Prozeß heraus verständlichen Unterschiede zwischen den

Begriffen Bildung und Qualifikation ignorieren und verwischen zu wollen, halte ich die Auseinandersetzung, in der für den Bildungsbegriff die Formung der Gesamtpersönlichkeit reklamiert wird und demgegenüber der Qualifikationsbegriff lediglich ökonomisch verwertbare Persönlichkeitsaspekte umfasse und auf „Beschäftigungsfähigkeit“ ziele, für überholt. Spätestens seit der intensiv geführten Diskussion über die sogenannten Schlüsselqualifikationen wird deutlich, daß heute auch die Wirtschaft vielseitig entwickelte Persönlichkeiten mit Eigen- und Sozialkompetenz fordert und damit wesentliche Aspekte des traditionellen Bildungsverständnisses als wünschenswerte normative Orientierung einfordert – allerdings eben in unterschiedlicher Terminologie.

Auch hieraus folgend muß sich Schule heute verstärkt der Frage stellen, inwieweit über inhaltliche Wissensvermittlung hinaus die allgemeineren Schlüsselqualifikationen in unterrichtlichen Prozessen aufgebaut, gefördert und entwickelt werden. Über das Produkt von Qualifikations- oder Bildungsprozessen hinaus soll nun auch der Prozeß der Bildungsproduktion“ selbst einer kritischen Überprüfung unterzogen werden. Einmal erzielte Ergebnisse sowie die Qualität der unterrichtlichen Prozesse können ebenfalls nicht ohne Berücksichtigung der Ausgangslage und der Rahmenbedingungen gewürdigt werden. Für die hier neu zu berücksichtigenden Aspekte der Qualität und Qualitätssicherung ist es sinnvoll, Erfahrungen und Sichtweisen aus Wirtschaft und Verwaltung zur Kenntnis zu nehmen.

Aktuell kumuliert die diesbezügliche bildungspolitische Diskussion in Suchbewegungen und Auseinandersetzungen einerseits zum Verständnis von Schulqualität, Qualitätssicherung und Qualitätsentwicklung und andererseits in einer bundesweiten Diskussion über neue Konzepte der Lehrerbildung. Wir weisen darauf hin, daß Qualität ohne Qualifizierung der schulisch Handelnden nicht denkbar ist, daß eine einmal erreichte Qualität und Qualifikation nicht ein für allemal vorhanden ist, sondern in unserer so schnelllebigen Welt der Überprüfung und der Weiterqualifizierung im Sinne lebenslangen Lernens bedarf. Die Schule selbst muß zu einer lernenden Institution werden.

## **2. Schulreform als Qualitätsentwicklung der Einzelschule – Konsequenzen aus einem Paradigmenwechsel**

Die Schwerpunkte der schulpädagogischen und schulpolitischen Diskussion haben sich in den letzten Jahren deutlich verändert. Standen in den 70er und 80er Jahren noch der Streit über Schulstrukturereformen und die Arbeit an bzw. Auseinandersetzung um umfassende Curriculumreformen im Mittelpunkt, so sind es nach der Entdeckung der Bedeutung der Einzelschule heute Fragen nach Möglichkeiten der Entwicklung der einzelnen Schule und ihre individuelle Gestaltbarkeit: Schulreform wurde zunehmend verstanden als bewußte Gestaltung von Schulkultur (Keuffer u.a. 1998), als pädagogische Schulentwicklung (vgl. z.B. Daschner u.a. 1995, Landesinstitut 1996, Schratz 1966, *Pädagogik*-Themenheft 2/1997, 11/1998). Stichworte der neueren Diskussion

seit Anfang der 90er Jahre wurden solche wie Selbsterneuerung, Selbstorganisation, Dezentralisierung, Unterstützung der Eigendynamik, Förderung der Schule als „lernende Organisation“.

Für mich zeigen diese Begriffe, daß ein tiefgründiger Paradigmenwechsel im Verständnis von Schule stattfindet bzw. vielfach schon stattgefunden hat: weg von einem eher bürokratisch geprägten Organisationsverständnis (etwa im Sinne Max Webers) hin zu einem, in dem die Akteure vor Ort ein neues Maß an Verantwortung übernehmen: Schule als „pädagogische Handlungseinheit“ (Fend). Das Leitbild der Schule verändert sich weg von einer nach bürokratischen und militärischen Idealen strukturierten und verwalteten Schule hin zu einer Schule, in der Probleme vor Ort mit den Beteiligten bearbeitet werden, die sich kooperativ eigene Ziele und ein eigenes Profil erarbeitet, die in der Gemeinde verankert ist und die für Kinder Lern- und Lebensort ist (vgl. hierzu auch Wenzel 1996, 1998).

Dieser Paradigmenwechsel ist selbst nicht unabhängig von anderen gesellschaftlichen Veränderungsprozessen, sondern eingebettet in allgemeinere Transformationsprozesse und Entwicklungstrends (vgl. hierzu Helsper u.a.1996). Er korrespondiert, so argumentiert etwa die Jury des Carl-Bertelsmann-Preises für Innovative Schulen, mit tiefgreifenden Veränderungen in anderen gesellschaftlichen Gestaltungsbereichen, die „zu einem veränderten Bildungsverhalten, zu einem veränderten Bildungsverständnis und zu einer veränderten Verantwortungsstruktur für das Schulwesen führen müssen“ (Bertelsmann Stiftung 1996, S. 14).

In neueren Schulgesetzen einer Reihe von Bundesländern wurden konkrete Konsequenzen formuliert etwa hinsichtlich veränderter Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten für Schulentwicklung, zur Um- bzw. Neuorganisation ganzer Fortbildungsinstitute und zur Neudefinition ihrer Aufgaben, zur Entwicklung neuer Konzepte der Fortbildung für Lehrer, Kollegien, Schulleiter und Schulaufsicht, zu neuen Steuerungs- und Managementmodellen, zu neuen Konzepten der Lehrerbildung, zur pflichtgemäßen Erarbeitung von Schulprogrammen in den Einzelschulen als Teil eines neuen Verständnisses von Qualitätssicherung und Qualitätsmanagement etc.

Schulreform wurde im traditionellen Paradigma durch den Gesetzgeber oder die Schulverwaltung veranlaßt und gesteuert: durch Gesetze, Richtlinien, Verordnungen und Erlasse, Lehrereinsatz, Schulbuchgenehmigungen etc. (input-Faktoren) sowie durch Kontrollen der Schulaufsicht und durch bewußt gesetzte Schwerpunkte in der Lehrerfortbildung. Die Lehrer in den Schulen waren dementsprechend weitgehend Ausführende zentraler Vorgaben, sie sollten individuell die jeweils neuen Regelungen in ihrem unterrichtlichen Handeln berücksichtigen, gegebenenfalls wurde dies durch die Schulaufsicht kontrolliert. All dies ist heute noch vielfach Teil der gelebten Realität, aber es sind in erheblichem Umfang Entwicklungsprozesse in Gang gesetzt worden, die zu neuen Steuerungsformen führen sollen.

Im traditionellen Verständnis von Schule wurde die professionelle Kompetenz der Lehrerinnen und Lehrer im wesentlichen bezüglich ihrer unterrichtlichen Vermittlungsaufgabe als unterrichtsbezogene, didaktische Handlungskompetenz verstanden und die Lehrerbildung sowohl in der ersten Phase – hier mit Schwerpunkt auf den fachwissenschaftlichen Inhalten – als auch in der

zweiten Phase – hier mit einem Hauptgewicht auf der eigenständigen Unterrichtsgestaltung – vor allem auf Kenntnisse und Fähigkeiten für eine inhaltlich anspruchsvolle Unterrichtsgestaltung fokussiert. Kompetenzen zur aktiven Mitwirkung an der Schulgestaltung, wie sie für Schulentwicklung im neuen Paradigma unabdingbar sind, wurden bisher in der Lehrerbildung kaum gezielt entwickelt, erst langsam tauchen Themen wie Schulautonomie, Organisationsentwicklung, Qualitätssicherung und Evaluation im Lehrangebot einiger Universitäten und in der zweiten Phase der Lehrerbildung auf. Bis sie auf diesem Wege im Schulalltag wirksam werden, würde viel Zeit vergehen. In diesem Zusammenhang wächst der Lehrerfortbildung aber auch der Fortbildung der Schulleitungen und der Schulaufsicht neue Bedeutung zu.

Von den Schulen, genauer: von den in ihnen aktuell und zukünftig Tätigen und natürlich auch für all diejenigen, die in den unterschiedlichen Unterstützungs- und Beratungsfunktionen Verantwortung tragen, werden im neuen Paradigma erhebliche Veränderungs- und Lernprozesse erwartet. Diese Veränderungs- und Lernprozesse beziehen sich nicht mehr nur auf individuelle Qualifizierungsprozesse – auf solche zielte vorrangig die traditionelle Lehreraus- und -fortbildung –, sie beziehen sich zusätzlich auf kollegiale Arbeits-, Planungs-, Entscheidungs- und Evaluationsprozesse, die erst die Vorstellung einer Schule als einer "pädagogischen Handlungseinheit" praktisch werden lassen. Die Arbeit an Schulprogrammen gewinnt dabei einen zentralen Stellenwert. Lehrer werden sich auf die Anstrengungen und Belastungen, die beim Übergang in das neue Paradigma absehbar entstehen, nur einlassen, wenn sie einsehen, daß auch innerhalb der neuen Regelungen ihre Vorstellungen von "gutem Unterricht", von sinnvoller, zielbezogener Lehrtätigkeit zumindest genauso gut wie vorher, möglichst noch besser realisiert werden können, wenn also die neue Art der Schulentwicklung und Qualitätssicherung mehr ist als die Verlagerung von Verwaltungsverantwortung auf die einzelne Schule, wenn pädagogische Schulentwicklung tatsächlich den Klassenraum erreicht und neben gutem Klima auch zu verbesserten Leistungsergebnissen führt. Lehrer werden sich auf die neuen Anforderungen nur sehr begrenzt einlassen, wenn zu ihrer Bewältigung von ihnen immer mehr zusätzliche Arbeitszeit erwartet wird. Hier wird noch einmal deutlich, wie wichtig die Klärung der Ziele von Schule und Unterricht ist, da die Lehrer zur Einschätzung des Sinns ihrer Anstrengungen und des Erfolgs ihrer Tätigkeit diese Orientierung benötigen.

### **3. Qualität und Qualitätssicherung**

Die mit dem angesprochenen Paradigmenwechsel einhergehende aktuelle Entwicklung hin zu größerer Selbstständigkeit und Autonomie der Einzelschule hat mit hoher Dringlichkeit Fragen der Qualitätssicherung bzw. Qualitätsentwicklung national und international auf die Tagesordnung gesetzt. Immer wieder wird heute für Schulen und von Schulen Evaluation gefordert, denn es liegt ja auf der Hand, wenn der direkte Einfluß staatlicher Instanzen auf die Schulen sinkt, Steuerung nicht mehr durch Hineinregieren und Verordnen erfolgen soll, dann geht in einem nä-

her zu klärendem Ausmaß die Verantwortung für die Qualität ihrer Arbeit an die Schulen über. Sie sollen daher interne Verfahren der Qualitätssicherung entwickeln und Rechenschaft über die Ergebnisse ihrer Arbeit ablegen. Es gilt daher heute, in gemeinsamen Such- und Kommunikationsprozessen zu einer neuen Balance von Einzelschulentwicklung und staatlicher Steuerung zu gelangen.

Das generell gewachsene Interesse an Qualitätssicherung kann gesehen werden als organisatorische Antwort auf Steuerungsprobleme gesellschaftlicher Institutionen, als Versuch der Herstellung neuer Verbindlichkeiten angesichts zunehmender Individualisierung, Autonomisierung und Heterogenität. Es geht dabei auch um die Ausdifferenzierung und Neuverteilung von Aufgaben und Verantwortlichkeiten zwischen Einzelschulen, Schulverwaltung und der zentralen staatlichen und bildungspolitischen Verantwortung. Im angesprochenen Prozeß verstärkter Dezentralisierung – auch im Schulwesen – müssen zentrale Verantwortlichkeiten und Interessen auf andere Art und Weise realisiert werden als bisher. Deregulierung erhöht den institutionellen Verhaltensspielraum der einzelnen Schule – und das ist durchaus gewollt –, dies erhöht aber gleichzeitig die Distanz zwischen den Systemebenen und führt daher quasi automatisch zu ungewohnter da bisher nicht zugestandener Verantwortung vor Ort. Von den einzelnen Schulen wird in Zukunft in erhöhtem Maße verlangt, Rechenschaft darüber abzulegen, wie mit Spielräumen und Ressourcen umgegangen wird, wie Probleme und Defizite bearbeitet werden. Begriffe wie *accountability*, Evaluation, Qualitätssicherung, Qualitätsmanagement werden bedeutsamer in dem Maße, in dem die direkte Einflußnahme der Schulaufsicht und der Kultusministerien zurückgeht.

Bisher geschah die Kontrolle im Schulwesen wesentlich stärker durch Inputsteuerung (Personalauswahl, Richtlinienvorgabe, Ressourcenallokation), weniger durch Kontrolle der Prozesse. Natürlich wird in unseren Schulen auch der Output überprüft und in gewissem Umfang kontrolliert. Dies geschieht jedoch nicht flächendeckend, kontinuierlich und konsequent. Man vertraut in hohem Maße auf die Professionalität der Lehrerschaft und deren Beurteilungen.

Die derzeit laufende Erweiterung der Handlungsspielräume der Einzelschule im neuen Paradigma vermindert die Möglichkeiten zentraler Voraussteuerung und auch den Sinn zentraler Abschlußprüfungen. Im Gegenzug zu dieser Einflußminderung der Zentrale werden nun Mechanismen angezielt und entwickelt, um die Qualität der autonomer werdenden Schulen, die Qualität des dort erteilten Unterrichts sicherzustellen sowie die Interessen der Gesellschaft gegenüber den Einzelinstitutionen auf neue Art und Weise zu gewährleisten. Erweiterter Handlungsspielraum einerseits und das Interesse an Qualitätssicherung und -entwicklung andererseits hängen wechselwirkend miteinander zusammen.

Die Erkenntnis aus dem angesprochenen Paradigmenwechsel, daß nämlich die Einzelschule Ort und Motor zukünftiger Schulentwicklung ist, führt also zu einem grundlegenden Wechsel der Steuerungsmechanismen. Innerhalb des neuen Paradigmas bleibt zwar die grundgesetzlich verankerte Verantwortung des Staates für das Schul- und Bildungswesen bestehen – sie ist historisch betrachtet auch ein wesentlicher Fortschritt –, allerdings wird die Einzelschule viel stärker als

bisher zur eigenverantwortlichen Profilbildung, Programmentwicklung und Erfolgsüberprüfung (Evaluation) aufgefordert oder verpflichtet. Aktuelle Aufgabe ist es also, eine neue Balance zwischen der Entwicklung der Einzelschulen und den zentralen Koordinierungs- und Steuerungsaufgaben der Schulen zur Qualitätssicherung zu finden.

#### **4. Qualitätssicherung und Schulprogramm**

Als wesentliches Instrument zur Steuerung der Schulentwicklung und der damit verbundenen Qualitätssicherung wird derzeit in einer Reihe von Bundesländern<sup>6</sup> die Einführung von Schulprogrammen praktiziert. Die Erstellung solcher Schulprogramme wird zunehmend zur Pflicht. Das Schulprogramm ist damit gleichzeitig für alle an Schule Beteiligten eine wesentliche Grundlage zur Artikulation von Vorstellungen über eine „gute Schule“ und gleichzeitig auch für darauf bezogene Evaluation. Dabei wird unter Evaluation verstanden: Sammlung, Verarbeitung und Interpretation von Informationen über schulische Arbeit. Ziel aller Evaluationsaktivitäten ist die gesicherte Beschreibung schulischer Aktivitäten sowie deren Bewertung nach klaren, möglichst bildungstheoretisch fundierten Kriterien und darauf beruhenden Entscheidungen über die Weiterentwicklung der Schule. Evaluation sollte nicht punktuell geschehen, sondern zunehmend zu einem Element alltäglicher Schularbeit werden mit der Perspektive des Aufbaus einer reflektierten Evaluationskultur. So betrachtet wird Evaluation Teil von Schulentwicklung. Allerdings nur dann, wenn sie nicht lediglich etwa in Tests und Vergleichsuntersuchungen Leistungsstände zu einem gewissen Zeitpunkt erhebt und zu einem Ranking führt, sondern nur dann, wenn aus erhobenen Daten nach einer eingehenden Analyse auch wirklich Konsequenzen für die Weiterentwicklung gezogen werden und wenn diese in Handlungspläne und Handlungen umgesetzt werden, die wiederum der Analyse anheimgestellt werden. Die zunehmende Übertragung von Gestaltungsmöglichkeiten und Handlungsspielräumen findet somit in überprüfbarer Verantwortlichkeit, in Verfahren der Evaluation oder – in der neueren Terminologie – in Maßnahmen der Qualitätssicherung und Qualitätsentwicklung ihren Gegenpol.

Die neuere Diskussion über das Verständnis von Schulentwicklung betont erfreulicherweise, daß bei Maßnahmen der Schulentwicklung der Kern schulischer Arbeit, der Unterricht, nicht ausgeklammert werden darf sondern zentral zu berücksichtigen ist. Unterrichtsentwicklung muß als „Schulentwicklung in der Klasse“ wesentlicher Teil der Arbeit am Schulprogramm werden und damit auch in die Evaluationsprozesse einbezogen werden. Analyse, Bewertung und Verbesserung des Unterrichts ist als ständige Aufgabe ernst zu nehmen. Diese allgemeine und scheinbar selbstverständliche Forderung stößt derzeit allerdings bei der Lehrerschaft auf Ressentiments, da die Offenlegung der unterrichtlichen Abläufe im Klassenraum nicht gängige Praxis ist. In unter-

---

<sup>6</sup> Vgl. z.B. Niedersächsisches Kultusministerium 1998

richtsbezogenen Evaluationsforderungen werden oftmals neue, ungewohnte Formen der Kontrolle gesehen und daher Kritik an ihnen geübt.

Diese Kritik ist sehr ernst zu nehmen, da das angestrebte neue Verständnis von Schulentwicklung nur gemeinsam mit den Lehrern zu realisieren ist. Insofern ist es eine der wichtigsten Aufgaben, die Motivation der Lehrkräfte zur Mitwirkung an den neuen Formen der Schulentwicklung zu fördern. LehrerInnen verändern sich und ihren Unterrichtsstil nicht auf Anordnung und gleichschrittig. Sie müssen sich aufgrund eigener Einsicht und Entscheidung in Veränderungsprozesse einklinken können. Sie müssen sich mit ihren Sichtweisen ernst genommen fühlen. Der sensible Umgang mit Skepsis und Widerstand ist ein wichtiger Gelingensfaktor für wirksame Schulprogrammarbeit. Hier öffnet sich auch ein interessantes Feld der Schulentwicklungsforschung. Es gilt, genauer zu untersuchen, welche Bedingungen erfolgreiche Schulprogrammarbeit ermöglichen und wie solche Bedingungen geschaffen werden können. Aus den Forschungen zur Organisationsentwicklung an Schulen (Schmuck/Runkel 1988, Pieper 1986) und der Sichtung von förderlichen Faktoren der schulinternen Lehrerfortbildung (Greber u.a. 1991) gibt es berücksichtigungswerte Anknüpfungspunkte.

Die Schulen benötigen für eine Entwicklung im Sinne der oben genannten Vorstellungen und zur Sicherung und Entwicklung ihrer Qualität einerseits Unterstützung (etwa durch schulpädagogische Dienste, Fortbildung, Beratung, Supervision, Schulentwicklungsmoderatoren) andererseits aber auch eine externe Evaluation, die es erlaubt, über den Tellerrand zu schauen und Vergleiche mit anderen Schulen herzustellen.

Qualitätssicherung ist im neuen Paradigma also einerseits und vielleicht zentral Angelegenheit jeder einzelnen Schule. Um sie ausfüllen zu können, müssen dort sowohl die erforderlichen Qualifikationen aufgebaut und entwickelt werden, aber auch innerhalb der Schule muß das Verhältnis zwischen der Schulleitung und den Verantwortlichkeiten des Kollegiums sowie den schulischen Entscheidungsgremien neu austariert werden. Qualitätssicherung ist andererseits Aufgabe einer landesweiten Steuerungsinstanz, die in einer neuen Schulaufsicht oder in einer reformierten Schulverwaltung bestehen könnte. Nur ein sinnvolles Zusammenspiel interner und externer Evaluationsverantwortlichkeiten sichert eine anspruchsvolle Entwicklung.

## **5. Perspektiven und Probleme**

Der Übergang in das neue Verständnis von Schulentwicklung und Schulqualität wird weitergehen, wahrscheinlich sogar mit zunehmender Intensität. Er ist meines Erachtens nicht umkehrbar. Probleme sehe ich vor allem darin, daß Schulen derzeit aus der Tradition heraus kein ureigenes Bedürfnis nach selbstverantworteter Schulprogrammentwicklung und Evaluation haben. Evaluation schafft für die schulische Alltagsarbeit keine sichtbaren Vorteile oder Erleichterungen; im Gegenteil, die damit verbundenen Tätigkeiten und Verantwortlichkeiten werden als zusätzliche Be-

lastung erlebt und stoßen daher auf (verständliche?) Widerstände. Es ist weithin unklar, welche Konsequenzen hieraus entstehen.

Ein weiteres grundlegendes Problem liegt darin, daß die Maßstäbe von schulischer und unterrichtlicher Evaluation derzeit noch weithin unklar oder zumindest umstritten sind. Es wird eine schwierige und anspruchsvolle Aufgabe sein, die erforderlichen Kriterien und Standards im Konsens zu entwickeln. Dies muß – soll es langfristig wirksam werden – einfühlbar mit den Lehrenden gemeinsam geschehen.

Aufgrund der Zögerlichkeit vieler Schulen, sich hinsichtlich ihrer Selbstevaluation auf den Weg zu machen, besteht eine Tendenz in der Bildungsverwaltung, Evaluationsformen etwa im Zusammenhang mit der Entwicklung von Schulprogrammen verbindlich einzuführen. Hierdurch entsteht ein Motivations-Dilemma. Wenn Schulen Evaluation aufgezwungen wird, versuchen sie, den qualitätsbezogenen Zwang zu unterlaufen und formulieren Belanglosigkeiten als Vorhaben und Ziele. Führt man Freiwilligkeit ein, beteiligen sich viele erst gar nicht. Motivation aller Beteiligten bleibt ein zentrales Problem zukünftiger Schulentwicklung.

Die mögliche Konsequenz, zur Qualitätssicherung wieder allein und vor allem auf Formen externer Evaluation zu setzen, sollte vermieden werden. Die Verknüpfung interner und externer Evaluation ist allemal förderlicher. Auf die Außensicht kann keinesfalls verzichtet werden. Sie ist notwendig als Spiegel, Korrektiv und Stimulanz und zugleich Grundlage für schulübergreifende Qualitätssicherung. Formen der Qualitätssicherung und Evaluation können und sollten zum Anstoß für eine anspruchsvolle innere Schulentwicklung werden.

## Literatur

- Baumert, J./Lehmann, R. u.a.: TIMSS – mathematisch-naturwissenschaftlicher Unterricht im internationalen Vergleich. Opladen 1997.
- Berg, C./Steffens, U. (Hrsg.): Schulqualität und Schulvielfalt. Das Saarbrücker Schulgütesymposium '88. (Beiträge aus dem Arbeitskreis „Qualität von Schule“ 5/1991) Wiesbaden/Konstanz 1991.
- Bertelsmann Stiftung (Hrsg.): Schule neu gestalten. Dokumentation zum Sonderpreis Innovative Schulen im Rahmen des Carl Bertelsmann-Preises 1996. Gütersloh 1996.
- Brockmeyer, R.: Qualitätsverbesserung in Schulen und Schulsystemen. (Gutachten zum Programm der BLK). Bonn 1998.
- Böttcher, W.: Für eine Allianz der Qualität. In: Die Deutsche Schule 91 (1999) Heft 1, S. 20 - 37.
- Daschner, P./ Rolf, H.-G./ Stryck, T. (Hrsg.): Schulautonomie - Chancen und Grenzen. Impulse für die Schulentwicklung. Weinheim und München 1995.
- Greber, U./ Maybaum, J./ Priebe, B./ Wenzel, H. (Hrsg.): Auf dem Weg zur „guten Schule“: Schulinterne Lehrerfortbildung. Bestandsaufnahme - Konzepte - Perspektiven. Weinheim 1991.
- Helsper, W./Krüger, H.-H./Wenzel, H. (Hrsg.): Schule und Gesellschaft im Umbruch. Band 1: Theoretische und internationale Perspektiven (Studien zur Schul- und Bildungsforschung Band 2/1 des Zentrums für Schulforschung und Fragen der Lehrerbildung der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg) Weinheim 1996.
- Kempfert, G./ Rolf, H.-G.: Pädagogische Qualitätsentwicklung. Weinheim und Basel 2000.
- Keuffer, J. u.a. (Hrsg.): Schulkultur als Gestaltungsaufgabe. Weinheim 1998.
- Klafki, W.: Grundzüge eines neuen Allgemeinbildungskonzeptes. Im Zentrum: Epochaltypische Schlüsselprobleme. In: Klafki, Wolfgang: Neue Studien zur Bildungstheorie und Didaktik. Zeitgemäße Allgemeinbildung und kritisch-konstruktive Didaktik. Weinheim und Basel 1991<sup>2</sup>, S. 43 - 81.

- Landesinstitut für Schule und Weiterbildung: Jahrbuch des Landesinstituts für Schule und Weiterbildung. Schule auf neuen Wegen. Anstöße, Konzepte, Beispiele. Soest 1996.
- Niedersächsisches Kultusministerium (Hrsg.): Schulprogrammentwicklung und Evaluation. Stand, Perspektiven und Empfehlungen. Hannover 1998.
- Philipp, E./Rolf, H.-G.: Schulprogramme und Leitbilder entwickeln. Weinheim und Basel 1999.
- Pieper, A.: Verbesserung der Zusammenarbeit im Lehrerkollegium als Aufgabe einer systembezogenen schulpsychologischen Beratung. Frankfurt 1986.
- Rolf, H.-G.: Perspektiven der Schul- und Schulaufsichtsentwicklung in Deutschland. In: Rosenbusch, H.S./Wissinger, J. (Hrsg.): Schule und Schulaufsicht – Wege zur Reform. (Schulleiter-Handbuch Bd. 74). Braunschweig 1995, S. 84 – 98.
- Schmuck, R.A./Runkel, P.J.: The Handbook of Organization Development in Schools. Third Edition. Prospect Heights 1988.
- Schatz, M.: Gemeinsam Schule lebendig gestalten. Anregungen zu Schulentwicklung und didaktischer Erneuerung. Weinheim und Basel 1996.
- Terhart, E. u.a. (Hrsg.): Perspektiven der Lehrerbildung in Deutschland. Weinheim 1999.
- Wenzel, H.: Schulautonomie und Schulvielfalt – Die Organisationsstruktur einer zukünftigen Schule. In: Helsper, W., Krüger, H.-H., Wenzel, H. (Hrsg.): Schule und Gesellschaft im Umbruch. Bd. 1: Theoretische und internationale Perspektiven (Studien zur Schul- und Bildungsforschung, Bd. 2/1). Weinheim 1996, S. 378 – 404.
- Wenzel, H.: Neue Konzepte der pädagogischen Schulentwicklung und die Qualifizierung der Akteure. In: Keuffer, J., Krüger, H.-H., Reinhardt, S., Weise, E., Wenzel, H. (Hrsg.): Schulkultur als Gestaltungsaufgabe. Partizipation – Management – Lebensweltgestaltung. (Studien zur Schul- und Bildungsforschung Bd. 7) Weinheim 1998, S. 241 – 259.

# Schulentwicklung und Qualitätssicherung im Schulbereich

*Heinz Günter Holtappels*

"Pädagogische Institutionen müssen in besonderem Maße um ihre Lernfähigkeit bemüht bleiben, schreibt POPP (1978, S. 115) bereits vor zwanzig Jahren, "sie dürfen sich nicht begnügen mit bloßer Stabilität und Kontinuität, sie bedürfen der permanenten Reflexivität und Lernfähigkeit, wenn sie ihren pädagogischen Auftrag erfüllen wollen." Um diese Entwicklungsaufgaben für die Schule als lernende Organisation mit dem Ziel der ständigen Selbsterneuerungsfähigkeit geht es in den folgenden Ausführungen, die im Kern neue Formen der Qualitätsentwicklung und -sicherung behandeln.

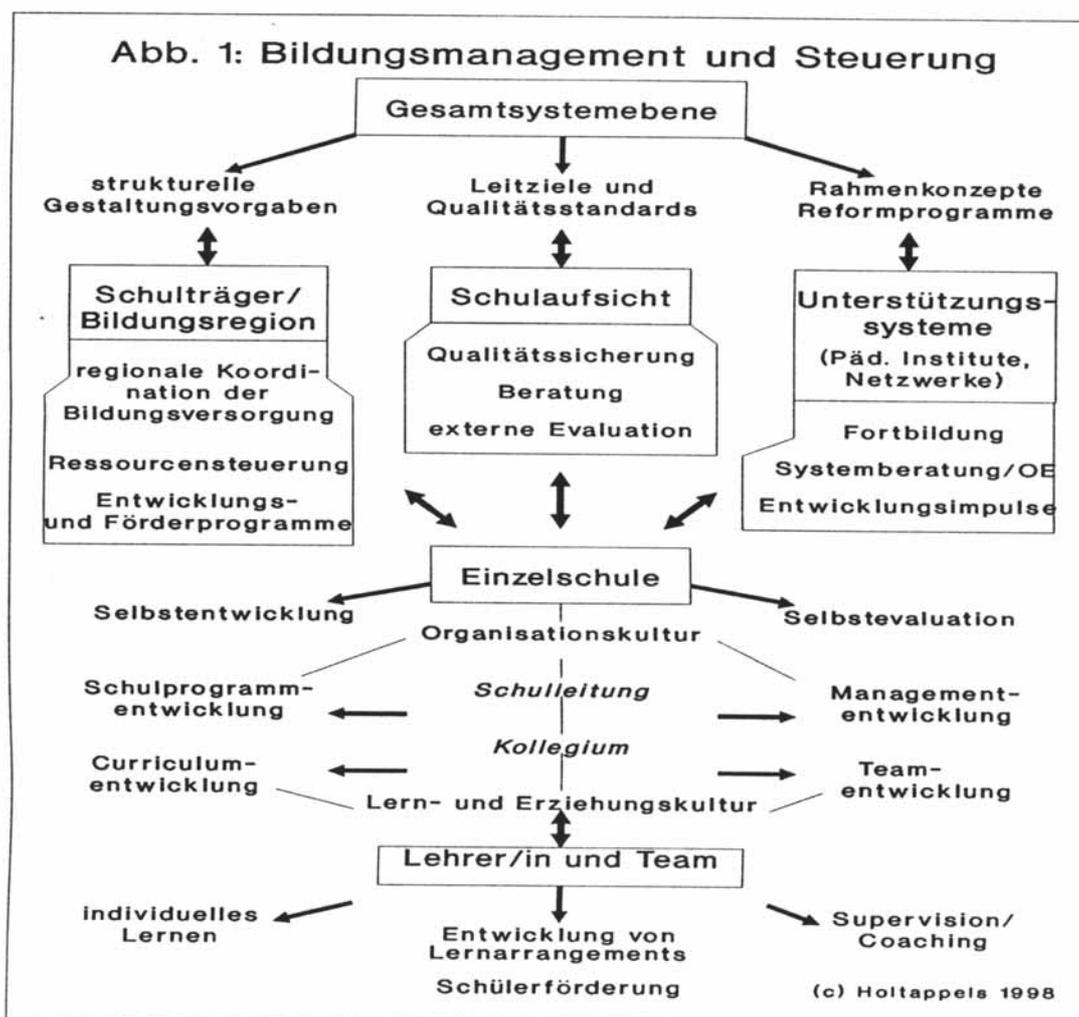
## **1 Bildungsmanagement in Zeiten einer neuen Balance der Steuerung im Bildungswesen**

Der Perspektivenwechsel in der Schulentwicklung hat weitgehend Abschied von den Top-Down-Strategien genommen und Reformbemühungen in stärkerem Maße auf Einzelschulen und Lehrerkollegien gerichtet. Die einzelne Schule wird als "pädagogische Handlungseinheit" (FEND 1986) betrachtet, wo sich entscheidend die Gestaltung und Entwicklung der pädagogischen Schulkultur vollzieht, wodurch aber primär eine Veränderung von Schulen möglich wird, wie SARASON (1971) aufzeigt. Die Diskussion um erweiterte Autonomie der Schule ist Ausdruck der Bestrebungen, auf die Selbstentwicklung einzelner Schulen zu setzen. Im Zentrum der zugebilligten Freiräume steht die pädagogische Gestaltungsautonomie. Sie betrifft Curriculum, Lernorganisation und Erziehungskonzepte der Schule.

Dies bedeutet eine neue Balance in der Steuerung und Entwicklung des Bildungswesens und damit neue Anforderungen an das Bildungsmanagement. Unter Bildungsmanagement können alle Aufgaben der Planung und Entwicklung, Steuerung und Überwachung sowie der Aus- und Fortbildung auf verschiedenen Ebenen des Bildungssystems verstanden werden. Zu entwickeln ist eine Managementkultur, die den Formen des neuen Lernens und der Verantwortungsübernahme für Schulen entspricht (vgl. BROCKMEYER 1998) mit dem Ziel, die Schule als pädagogische Kultur und lernende Organisation zu entwickeln (das unterscheidet Bildungsmanagement von auf Effizienz ausgelegtes Produktionsmanagement). So verstanden betont der Begriff die aktivdynamische Seite der Organisationsgestaltung, das personale Element individueller Verantwortung und die Nutzung von wirksamen Systemen und Prozessverfahren, berücksichtigt aber zu-

gleich die Komplexität sozialer Systeme und die Eigendynamik pädagogischer Prozesse und Erfordernisse humaner Mikropolitik. Nach KLIMECKI u.a. (1994) ist Management als eine „Eigenschaft des Systems“ anzusehen und nicht auf eine bestimmte Personengruppe oder Institution reduzierbar. Daraus folgt, daß Bildungsmanagement auf den Ebenen des Gesamtsystems, der Koordinations- und Gestaltungsebene einer Bildungsregion, der Einzelschule sowie auf der Ebene des pädagogischen Handelns der Lehrpersonen geschieht (vgl. Abb. 1):

Die Aufgaben der Lehrpersonen liegen im pädagogischen Management hinsichtlich der Gestaltung von Lern- und Erziehungsarrangements, der Einzelschule im Management der Selbstorganisation, innerschulischen Entwicklungsarbeit und Selbstevaluation, wobei im Rahmen der Organisationskultur der Schule auch die Managementstrukturen selbst zu entwickeln sind (wie Schulleitung, Steuergruppen, Qualitätszirkel, Team- und Kollegiumsentwicklung; auf der Schulebene wird so pädagogisches Management sowie Projektmanagement hinsichtlich der eigenen Schulentwicklung (entwicklungsorientiertes Prozessmanagement, *management of change*) erforderlich.



Damit bei zunehmender Schulautonomie hier die Steuerungs- und Entwicklungsprozesse nicht parzelliert und fragmentiert und völlig unkontrolliert verlaufen, bedarf es der Systemkoppelung: Der regionalen Ebene kommen im Bildungsmanagement Steuerungsaufgaben in der strukturellen Gestaltung und regionalen Koordination der Bildungsversorgung, aber auch in der Ressourcenverwaltung und der regionalen Entwicklungsförderung zu; zugleich wirken hier a) die Unterstützungssysteme (Landesinstitute, Lernwerkstätten, Moderatoren etc.) in Fortbildung, Systemberatung und Organisationsentwicklung und b) die Netzwerke (lokale Foren, Schulnetze) für Erfahrungsaustausch, Entwicklungsimpulse und ggf. Peer-Evaluation. Im Zentrum steht eine neu organisierte Schulaufsicht mit Aufgaben der Beratung und externen Evaluation. Der Gesamtsystemebene obliegen strukturell-ordnende Aufgaben im Hinblick auf strukturelle Gestaltungsvorgaben (Schulformen, Schulzeit, Bildungsfinanzierung etc.), auf Leitziele und Qualitätsstandards (u.a. Rahmenrichtlinien) sowie auf die Innovationssteuerung (etwa durch Rahmenkonzeptionen).

Wenn staatliche Vorgaben zugunsten von mehr Selbständigkeit der Einzelschule abgebaut werden, übernehmen Schulen größere Verantwortung für ihre Selbstentwicklung und die Qualität ihrer Arbeit und ihrer Ergebnisse. Um gewisse Bildungsstandards und zugleich die Gleichwertigkeit von Ausbildung garantieren zu können, folgt daraus die Pflicht der Schulen zu Qualitätssicherung und Rechenschaft (vgl. LIKET 1993, S. 81 ff.; ROLFF 1993, S. 197 ff.). Eine Erkenntnis der Schulentwicklungsforschung liegt zudem darin, daß Schulen unter derart unterschiedlichen Bedingungen arbeiten, daß standardisierte Modelle zum Scheitern verurteilt sind; vielmehr bedarf es lokaler Lösungen, also auf Schülerschaft und Schulumfeld und die innere Schulsituation zugeschnittene Schulkonzepte. Wenn Schulentwicklung sich entscheidend auf der Ebene der einzelnen Schule vollzieht, dann werden aber auch entsprechende Strategien erforderlich: Die Entwicklung von Schulprogrammen und die Evaluation von Schulen bilden hier zentrale Instrumente.

## **2 Qualitätsstandards für Schulprogramm und Evaluation**

Die formulierten Schulprogrammbereiche verweisen im Kern auf zentrale Qualitätsstandards einer Schule, die es zu entwickeln und zu sichern gilt (vgl. ausführlich zu Standards: POSCH/ALTRICHTER 1997, S. 14 ff.). Diese Qualitätsansprüche setzen zugleich die Bereiche und Standards fest, auf die sich eine spätere Evaluation beziehen kann und sollte. Es darf unterstellt werden, daß neue Schulentwicklungsstrategien auf der Ebene der Einzelschule die Entfaltung einer förderlichen Schulkultur zum primären Ziel haben. Unter Schulkultur verstehe ich die Gesamtheit der schulischen Bildungs- und Erziehungsprozesse, die bereitgestellten Lernangebote und Erfahrungsmöglichkeiten, die Lehr- und Erziehungsformen, Werte und Normen, Interaktionsmuster und Beziehungsstrukturen verstanden werden; hier kann systematisch zwischen Lern-, Erziehungs- und Organisationskultur unterschieden werden (vgl. HOLTAPPELS 1995, S. 9 ff.). Was aber ist eine wünschenswerte Schulkultur? Wann kann einer Schule hohe pädagogische Qualität bescheinigt werden? Dies kann ohne Frage nur normativ entschieden werden (vgl. ROLFF 1990;

BOHNSACK 1991). Was eine gute Schule ist, entscheiden letztlich die Beteiligten auf der interaktiven Aushandlungsebene der Einzelschule – also das Lehrerkollegium, die Elternschaft sowie die Schüler/innen. Empirische Befunde der Schulqualitätsforschung über die Wirkungen unterschiedlicher pädagogischer Organisations- und Handlungsformen können für die Zielrichtung von Innovationen jedoch Qualitäts- und Gütekriterien liefern (vgl. etwa STEFFENS/BARGEL 1993; HOLTAPPELS 1995; STEFFENS 1995; PURKEY und SMITH 1983; BROPHY/GOOD 1986; REYNOLDS 1990).

Der Referenzrahmen für Qualitätsstandards als zentrale Bereiche von Schulprogrammen kann sich aus folgenden Bezügen ergeben:

- schulrechtliche Regelungen und Rahmenvorgaben *der Gesamtsystemebene* (Schulgesetze, Richtlinien, Erlasse) und ggf. der regionalen Schulaufsichtsebene;
- Erwartungen seitens der Gesellschaft und der Abnehmer (v.a. Ausbildung, Hochschule) an die Aufgabenerfüllung und Wirkungen der Schule;
- Ergebnisse und Erkenntnisse *der Schulqualitäts- und Schulentwicklungsforschung* mit Bezug zu Befunden der Lehr-Lernforschung und Sozialisationsforschung, eventuelle auch Vergleiche mit anderen Schulen bzw. Schulsystemen;
- pädagogische Ziele und Orientierungen sowie das lokale Wissen *der einzelnen Schule* auf der Grundlage von Vereinbarungen der Schulmitwirkungsgruppen mit Bezug zum Schulprogramm und Leitbild der Schule, zum Lehrerkollegium, zum Schulumfeld und zur Schüler- und Elternschaft.

Im Gefolge der TIMSS-Studie geht die aktuelle Qualitätsdebatte in Deutschland über Qualitätssicherung und Schulleistungsvergleiche zum Teil wieder von einem auf Fachleistungsaspekte reduzierten Leistungsbegriff aus, der dann zudem auch rasch als zentraler Maßstab für die Beurteilung von Schulqualität herangezogen wird. Dies ist ein Rückfall in die US-amerikanische Diskussion um „effektive Schulen“ in den 70er und 80er Jahren. Hinzu kommt, daß nationale und internationale Schulleistungsvergleiche (wie TIMSS) weitgehend eher in summativer Weise Leistungsergebnisse feststellen, ohne aber hinreichend Rückschlüsse auf determinierende außer- und innerschulische Bedingungskonstellationen ziehen zu können. Diese Orientierung bedeutet nicht nur eine Negierung der erzieherischen Sozialisationsaufgaben von Schule; zugleich werden Forschungsbefunde aus der angelsächsischen und deutschen Schulqualitätsforschung (vgl. STEFFENS/BARGEL 1993; HOLTAPPELS 1995) übersehen, die nachweisen, daß einerseits auch psycho-soziale Wirkungen für die Schulqualität Bedeutung haben und daß andererseits leistungsspezifische und soziale Effekte in nicht unbeträchtlichem Maße auf Lern- und Sozialklimamerkmale zurückzuführen sind (vgl. auch FEND 1998). Dies belegt auch eine neuere empirische Studie über Zusammenhänge zwischen der Qualität der Schulkultur und Gewalthandeln bei Schüler/innen (vgl. TILLMANN u.a. 1999).

Die Schulsystemvergleiche von FEND verwiesen auch auf Systemeffekte mit unterschiedlichen Vorteilen für gegliedertes und integriertes Schulsystem (vgl. FEND 1982; FEND u.a. 1976). Dies belegt die Notwendigkeit, *Qualitätsstandards für Schullaufbahnen* in die Qualitätsdebatte einzubeziehen, etwa durch Indikatoren wie Versorgungsdichte, Chancengleichheit, Durchlässig-

keit, Schulversagen, Abschlußniveaus. FEND (1998) unterscheidet in seinem neuen Werk zwischen Schulqualität und Systemqualität, mit der Begründung, daß es eben nicht auf die einzelne Schule, sondern auf die Gesamtgestaltung des Bildungswesens ankomme: Schulqualität wird entsprechend auf verschiedenen Ebenen gesehen, der Personenebene (z.B. Kompetenzen, Haltungen), der Klassenebene (z.B. Verhaltensweisen, Beziehungsformen in der Lerngruppe) der Schulebene (z.B. Lernkultur und Sozialklima in der Schule) und des Schulsystems.

Welche Qualitätsmerkmale müßte ein ganzheitlicher Qualitätsbegriff umfassen? Im Hinblick auf Qualitätsstandards für einzelne Schulen wird in verschiedenen Ländern seit geraumer Zeit versucht, konsistente und für alle akzeptable Qualitätsindikatoren zu identifizieren; diese „performance indicators“ (vgl. RILEY/NUTTALL 1993) können dann als Evaluationskriterien verwendet werden, etwa von der Schulaufsicht für ihre Schulbeurteilung, als Teil des Rechenschaftssystems und von einzelnen Schulen für die Selbstevaluation. Bei Sichtung solcher Versuche stößt man zumeist auf Qualitätsbereiche, die neben Output-Faktoren die Bedingungen der Lehr-Lern- und Erziehungsprozesse in den Blick nehmen: pädagogische Gestaltungsansätze und organisatorische Konzepte der Lernkultur, Lehrer- und Schülerverhalten im Lehr-Lernprozess, Organisationsstrukturen, Management und Organisationsklima auf Schulebene sowie die Umfeldbedingungen (vgl. Tabelle). Ein beispielhaftes Modell für eine umfassende Evaluation nach vorher feststehenden Qualitätsstandards ist das der Comprehensive Evaluation of Schools des Inspektorats für die Primarschulen in den Niederlanden (s. CREEMERS 1998); die „integrierte Evaluation“ schließt Qualitätsdimensionen des Lehr- und Lernprozesses ebenso ein wie Lernergebnisse und berücksichtigt zudem Bedingungen auf Schulebene sowie Kontextfaktoren des sozialen Umfelds der Schule.

Für sämtliche Qualitätsstandards gilt allerdings, daß sie stets unter den jeweils spezifischen schulinternen Rahmenbedingungen und den lokalen Umfeldbedingungen, unter denen eine Schule arbeitet und ihre Schulkultur entfaltet, betrachtet und fokussiert werden müssen. Zugleich gilt, daß Qualitätsstandards auf der Ebene der einzelnen Schule zu konkretisieren und in Auseinandersetzung mit den Bedingungen, dem Wissen und den schulspezifischen Gestaltungsformen und Lehr- und Erziehungsprozessen zu diskutieren sind; das verlangt, daß Qualitätsstandards immer auch Gegenstand der Beratungs- und Entwicklungsarbeit in der Einzelschule werden (vgl. auch HAMMEYER/WISSINGER 1998).

### 1. *Qualität der Lehr- und Lernkultur in Unterricht und Schulleben*

- inhaltliche Schwerpunkte und Struktur der curricularen Angebote, Lern- und Erfahrungsmöglichkeiten (z.B. Fachzuordnung oder fächerübergreifende Ansätze, Neigungsangebote und Projekte);
- zentrale didaktische Orientierungen (z.B. Stoffauswahl und Schlüsselfragen, Ganzheitlichkeit, soziale Lernansätze, Lebensweltbezug und Umweltbezug, Balance zwischen Wissenschafts- und Schülerorientierung);
- die didaktisch-methodische Qualität der Lehr-Lernprozesse: methodische Vielfalt der Lern- und Sozialformen, Lernzugänge, -gelegenheiten und -orte, Medieneinsatz, Lern- und Arbeitsmittel;
- äußere Organisation der Lehr-Lern-Arrangements (zeitliche Rhythmisierung, räumliche Lernumgebung, Differenzierungsformen, Förderkonzepte etc.);
- Regelung und Formen der Leistungserbringung und -bewertung, Umfang und Art der Lernanforderungen und Leistungsmessungen, Diagnose der Lernentwicklung;
- differenzierte Förderung und Unterstützung (Förderengagement der Lehrkräfte, binnendifferenzierte Formen, Lernhilfen etc.);
- Bildungsverläufe im Hinblick auf Leistungsspektrum, Übergänge bzw. Abschlüsse, Entwicklungsverläufe und Schulversagen, Kurseinstufungen, Neigungswahlen etc.

### 2. *Qualität des Lebens- und Erziehungsraums der Schule*

- Infrastruktur der Erfahrungsbereiche und Räumlichkeiten in der Schule;
- erweiterte Lern- und Erfahrungsmöglichkeiten über den Unterricht hinaus (Projekte in Schulumfeld und Schulleben, Schüleraustausch, Schulfahrten etc.);
- normative Erwartungsstrukturen und Regeln für das Sozialverhalten;
- soziale Interaktionsmuster und Beziehungsstrukturen auf der Ebene kommunikativer Umgangsformen (Erziehungsstile, Konfliktregulierung, soziale Kontrolle) und der Ebene der Qualität sozialer Beziehungen (Wertklima, Beziehungsintensität).

### 3. *Qualität der Organisationskultur und des Schulmanagements*

- Organisationsstrukturen der Aufbauorganisation (z.B. Raumverteilung, Zeit-/Stundenplan, Differenzierungssystem);
- Aufgabenverteilung und Arbeitsorganisation (z.B. Personaleinsatz, Kooperationsformen der Lehrpersonen, Teambildungen, vorhandene Gremien, Stabsfunktionen);
- Entscheidungs- und Partizipationsstrukturen (z.B. Einflußformen, Abstimmungsprozesse);
- Leitung und Führung einer Schule (z.B. Umgang mit unterschiedlichen Erziehungsauffassungen, Konflikte bei Entscheidungen, Kontrolle, Führungs- und Verhandlungsstil).

### 4. *Qualität der Partizipationsstrukturen und Außenbeziehungen der Schulgemeinde*

- Qualität der Kooperationsbeziehungen und Öffnung zu anderen Organisationen und Institutionen im Umfeld, Ansätze der Vernetzung pädagogischer Einrichtungen;
- Schulpartnerschaften und Schulverbünde;
- aktive Mitgestaltung der Schule durch Eltern und Schüler/innen in Unterricht und Schulleben;
- Mitbestimmung von Eltern und Schüler/innen in Schulgremien im Rahmen des Mitwirkungsrechts;
- Verhältnis zu Schulträger und Kommune.

### 5. *Pädagogische Wirkungen der Schule*

- Lernverhalten und Lernaufwand der Schüler/innen, lernbezogene Einstellungen, Motivation, Arbeitshaltung;
- fachliche Schülerleistungen;
- Schlüsselqualifikationen und Methodenkompetenzen;
- soziale Kompetenzen, Einstellungen und Verhaltensweisen;
- Persönlichkeitsbildung, psycho-soziale Wirkungen, Wohlbefinden;

### 6. *Qualitätsentwicklung und -sicherung*

- Interventionsmethoden und Innovationsstrategien (Arten und Mittel der pädagogischen Planung, Beteiligungsformen);
- professionelle Personalentwicklung (Team- und Kompetenzentwicklung, Rekrutierung, Belohnung, Fortbildung), Kollegiumsentwicklung;
- Ressourcenakquisition und -verwendung (Zeit, Räume, Finanzmittel);
- Arbeit am Schulkonzept; Qualitätskontrolle und Revision (Evaluationsverfahren, Akzeptanzkontrolle etc.).

### 3 Instrumente der Qualitätssicherung: Schulprogramm, Schulnetzwerke und Evaluation

#### 3.1 Schulprogramm: Begründungen und Zielsetzungen

Jede Schule entwickelt mit der Zeit ein eigenes *Schulprofil*, das sie von anderen Schulen unterscheidet. Dies kommt möglicherweise ohne intendierte Ziele und planvoll entfaltete Konzepte zustande. Ein *Schulkonzept* ist demgegenüber Ausdruck planvoller Schulgestaltung und bildet eine gemeinsame Plattform der pädagogischen Arbeit in einer Schule, auf der Basis von konsenshaften Verständigungsprozessen im Lehrerkollegium (vgl. auch FLEISCHER-BICKMANN/MARITZEN 1996; WARNKEN 1997; HOLTAPPELS 1998). Ein Schulkonzept verdeutlicht die Ziele und schulpädagogisch begründeten Arbeitsformen, die die Lern- und Erziehungsansätze sowie die innere Organisationsstruktur einer Schule ausmachen und verschiedene (curricular-didaktische, sozialisatorische und organisatorische) Aspekte in einem abgestimmten Gesamtkonzept auf Schulebene integrieren. Organisationsformen und pädagogische Handlungsformen werden als Problemlösungsansätze auf das Leitbild und die Ziele der Schule bezogen.

Ein Schulkonzept muß freilich nicht unbedingt in schriftlicher Form existieren, erlangt aber in der Regel erst durch die Schriftform für alle Schulmitglieder die notwendige Konkretisierung, Transparenz und Verbindlichkeit und bringt die konsenshaften Ziele und Ansätze erkennbar zum Ausdruck, nach innen wie nach außen. Die Verschriftlichung allein belegt freilich noch nicht vollzogene Entwicklungen, kann mancherorts auch Entwicklungsstände vortäuschen und den Mythos einer bereits entwickelten Schulkultur nähren.

Ein *Schulprogramm* umfaßt neben dem pädagogischen Konzept auch Entwicklungsbedarfe und ein Arbeitsprogramm im Sinne von pädagogisch intendierten und perspektivischen Entwicklungszielen. Anders ausgedrückt: Eine Schule nimmt sich etwas vor, ein Programm zur Umsetzung von Zielen und Maßnahmen in Form der praktischen Gestaltung und Entfaltung pädagogischer Ansätze und Organisationsformen. Ein Schulprogramm gibt Auskunft darüber, welche noch nicht realisierten Konzeptbausteine sie mit welchen Ansätzen (in einem bestimmten Zeitrahmen) realisieren oder verbessern will. Ein Schulprogramm geht also über ein Schulkonzept hinaus, setzt allerdings auch die Existenz eines pädagogischen Konzepts voraus. Das Schulkonzept ist also quasi das „Herzstück“ eines Schulprogramms. Ein Schulprogramm beinhaltet Schulentwicklungsperspektiven, betrachtet das Konzept nicht schon als Endpunkt sondern nimmt die dynamische Weiterentwicklung von Konzeptbausteinen oder Umsetzung neuer Vorhaben in den Blick.

Ein Schulprogramm, das nicht nur auf dem Papier existiert, sondern durch engagierte und kontinuierliche Arbeit im Kollegium umgesetzt wird, kann ein Indikator dafür sein, daß sich die *Schule als lernende und selbstreflexive Organisation* versteht, die durch hohe Problemlösefähigkeit, flexible Organisation und differenzierte Gestaltungskompetenz gekennzeichnet ist, überdies

aber Ziele, Strukturen, Ansätze und Wirkungen immer wieder auf Entwicklungserfordernisse überprüft. Für die Begründung eines Schulprogramms formuliere ich folgende Ziele:

- a) das pädagogische Leitbild einer Schule zu skizzieren,
- b) eine konzeptionelle Arbeitsgrundlage für pädagogisches Handeln und organisatorische Gestaltung herzugeben,
- c) Auskunft über den Entwicklungsstand der Schule zu geben, auch im Sinne von Selbstvergewisserung,
- d) zielbezogenen Gestaltungswillen mit Transparenz und Verbindlichkeit nach innen zu zeigen,
- e) das pädagogische Profil der Schule nach außen, für Eltern und Öffentlichkeit darzustellen,
- f) Rechenschaft über Entwicklung und Qualitätssicherung – auch als Beleg der Berechtigung eines schuleigenen Konzepts – abzugeben.

Zu den *inhaltlichen Elementen eines Schulprogramms*: Welche Aussagen und Bereiche sollte ein Schulprogramm enthalten? In einigen Bundesländern gibt es bereits schulrechtliche Regelungen, die den Rahmen bzw. den Inhalt von Schulprogrammen genauer festlegen. Die Abbildung zeigt, welche Bereiche ein schriftliches Konzept enthalten sollte, damit es nach innen wie außen ein aussagekräftiges Bild über eine Schule abgibt.:

2. Bestandsaufnahme der Schulsituation und Analyse des Entwicklungsstands, und zwar der innerschulischen (Räume, Personal) und der außerschulischen Rahmenbedingungen (strukturellen, soziokulturellen und sozialräumlichen Umfeldbedingungen, soziale Zusammensetzung der Schüler- und Elternschaft, unterstützende Ressourcen, Institutionen und Kooperationspartner im Schulumfeld);
3. pädagogische Grundsätze, Orientierungen und Zielsetzungen;
4. curriculare Konkretisierungen und Schwerpunktbildungen im Sinne eines Schulcurriculums (z.B. sprachliche, interkulturelle oder musisch-kreative Akzente);
5. pädagogische Gestaltungselemente der Lehr- und Erziehungsarrangements in Unterricht und Schulleben (z.B. Lern- und Sozialformen, klassenübergreifende Projekte);
6. Schulorganisation und Schulmanagement: Zeitorganisation (Wochenstrukturplan, Rhythmisierung, epochale Strukturen), Raumorganisation (räumliche Anordnungen, Klassenraum- und Schulraumgestaltung, Schulgelände) und Personalorganisation (Klassen- und Fachlehreereinsatz, institutionalisierte Kooperationsformen);
7. Entwicklungsschwerpunkte und Arbeitsprogramm zur Weiterentwicklung der Schule (etwa für einen bestimmten Zeitraum, für bestimmte Gestaltungsbereiche);
8. Formen der Qualitätssicherung und Evaluation: Fortbildung, Arbeit am Schulkonzept, Evaluationsstandards, -kriterien und -methoden.

### 3.2 *Qualitätssicherung durch Evaluation im Schulbereich*

Im Zuge neuerer Schulentwicklungsstrategien soll Evaluation die einzelne Schule und das Lehrerkollegium unmittelbar einbeziehen. In diesem Zusammenhang stehen die im benachbarten Ausland (etwa England, Niederlande, Schweiz, Österreich) und aktuell auch in einigen Bundesländern entfaltenen Strategien zur Schulentwicklung (vgl. auch DALIN 1995; ROLFF 1998), die folgendes gemeinsam haben: die weitgehende Selbstverantwortung der Einzelschule für die Qualitätsent-

wicklung und Verpflichtung zu schulinterner Evaluation, die Überprüfung und Sicherung der Einhaltung von Standards und der Vergleichbarkeit von Schulen durch externe Evaluation.

Eine solche strategische Bedeutung von Evaluation weist darauf hin, daß im modernen Verständnis Evaluation in engem Zusammenhang mit der Steuerung des Bildungssystems und anderen Instrumenten der Schulentwicklung stehen muß: Ein Schulprogramm kann Ergebnis einer Organisationsentwicklung sein. Evaluation fungiert sodann zur Überprüfung der im Schulprogramm formulierten Ziele und entfalteten Konzepte, Ansätze und Problemlösungen (vgl. dazu BURKARD/EIKENBUSCH 1998) sowie der darauf bezogenen Organisationsformen, aber möglicherweise auch der erzielten Wirkungen; Evaluation dient damit der Erfolgskontrolle und der Rechenschaftslegung. Zugleich erfolgt sie mit dem Ziel der Innovation: Die Evaluationsergebnisse sind wiederum Ausgangspunkt für Weiterentwicklung und Revision der eingeschlagenen Wege und entfalteten Konzepte. Ein Prozeß oder eine neue Runde von Organisationsentwicklung kann sich anschließen.

Die neueren Diskussionen und Erfahrungen zu Grenzen und zur Wirksamkeit von Organisationsentwicklung deuten darauf hin, daß OE nicht nur mit systematischer Evaluation verknüpft werden sollte, sondern vielfach einhergehen muß mit gezielten Fortbildungsmaßnahmen der Unterrichtsentwicklung zur Erweiterung der professionellen Lehrkompetenzen und der Formen der Lernorganisation einerseits und der Team- und Kollegiumsentwicklung hinsichtlich der Kommunikations-, Partizipations- und Kooperationsformen andererseits. So wird sichergestellt, daß auch Chancen für individuelles Lernen und für Teamlernen eröffnet werden, die nach SENGE (1990, S. 139) Voraussetzungen für Organisationslernen darstellen.

Evaluation muss sich auf die Qualität der ganzen Schule (als umfassende Qualitätsevaluation oder Schulprogrammevaluation) oder von Teilsystemen (z.B. Projekt- oder Fachevaluation) beziehen. Dabei soll externe Evaluation an eine vorausgehende interne Evaluation der Schule anknüpfen (vgl. auch BURKARD 1995). Die Verbindung von interner und externer Evaluation dürfte für eine wirkungsvolle Qualitätssicherung im Schulbereich ganz entscheidend sein; beide Formen haben dabei spezifische Ziele und Aufgaben (vgl. Abb. 2).

*Schulinterne Evaluation* wird als bewußt eingeleiteter, geplanter und systematischer Lern- und Arbeitsprozeß zur Qualitätsverbesserung der Schule verstanden (vgl. BURKARD/EIKENBUSCH 1998). In diesem Prozeß werden systematische Untersuchungen angestellt, um aus ihnen Erkenntnisse zu gewinnen und zu bewerten. Evaluation dient hier a) der Selbstreflexion und Selbstvergewisserung pädagogischen Handelns, b) als schulinternes Verfahren zur Beteiligung von Schulmitgliedern, c) als Instrument der Schulentwicklung und d) zur schulinternen Qualitätssicherung, woraus sich auch Aufgaben der Rechenschaftslegung ergeben.

*Externe Evaluation* erscheint allerdings vor allem aus folgenden Gründen als nicht verzichtbar: Einerseits ist die Qualität und die Vergleichbarkeit von Schulen in zentralen Bereichen zu sichern. Schulen legen auf diese Weise zugleich Rechenschaft darüber ab, inwieweit sie Gesetzen, Richtlinien und Lehrplänen nachkommen, die Schuladministration oder -inspektion übt ihre

Aufsichtspflicht aus. Andererseits sollte die Schulkultur einer einzelnen Schule an anderen Schulen und am Gesamtsystem gespiegelt werden, um vor Betriebsblindheit zu bewahren, die eigene Arbeit kritischer Reflexion zu unterziehen und alternative Anregungen und Ansätze von außen als Entwicklungsimpulse zu berücksichtigen (vgl. auch ROLFF 1995, S. 46 ff.; BURKARD 1995). Um solche „blinden Flecken“ der eigenen Organisation zu erkennen, benötigen Schulen „kritische Freunde“, die sie mit unabhängigem und distanzierendem Blick analysieren. Externe Evaluation übernimmt hier vornehmlich die Aufgabe, Schulen mit alternativen Konzepten und kritischer Beobachtung zu konfrontieren und Feedback auf der Basis professioneller Außensicht zu geben. Ein Vergleich mit anderen Schulen bzw. Schulsystemen dient – im Sinne von Monitoring – sowohl der kritischen Reflexion des eigenen Konzepts als auch der Überprüfung, ob Schulen hinreichende bzw. vergleichbare pädagogische Wirkungen entfalten. In diesem Sinne fungiert externe Evaluation als Instrumentarium für Schulentwicklung.

Die Beschränkung auf schulinterne Evaluation kann Qualitätsentwicklung hemmen, da Schulen oder Teilgruppen von Lehrerkollegien – etwa aufgrund der Brisanz von Themen und Problemen – auf freiwilligem Wege möglicherweise nur Teilbereiche der Schule evaluieren und problematische Felder und Maßnahmen ausblenden; besonders im Hinblick auf reformresistente und schwierige Schulen wird externe Evaluation kaum verzichtbar sein. Auf der anderen Seite steht externe Evaluation in der Gefahr, eine bloße „Fassadenevaluation“ zu bewirken (vgl. ROLFF 1998, S. 256), weil sich aufgrund von Mißtrauen, Widerstand, Arbeitsbelastung oder geringer Einsicht Schulen womöglich abschirmen und nur bestimmte oder verzerrte Informationen herausgeben.

Externe Evaluation kann in Form von *zentral administrierten standardisierten Tests* (Beispiele in Niederlande, Schweden, USA) oder über *systematische Untersuchungen (Audits) durch unabhängige Expertengruppen* (Beispiele in England, Neuseeland) geschehen; Entwicklungsprozesse in Einzelschulen wird jedoch eher eine Evaluation gerecht, die sich im wesentlichen in den folgenden Grundformen vollzieht (vgl. zu weiteren Formen: POSCH/ALTRICHTER 1997, S. 33 f.):

(1) *Schulinspektion und Pflichtvisitationen*: In zahlreichen Staaten wurde die Evaluation von Schulen durch Inspektion seitens staatlicher Einrichtungen zum Kern des Systems der Qualitätssicherung. Dazu wurden entweder Evaluationsbehörden eingerichtet (z.B. England) oder die Inspektion wird direkt durch die zuständige Schulaufsichtsbehörde durchgeführt (z.B. Niederlande, Belgien). Die Inspektion erfolgt in jedem Fall durch staatliche bzw. staatlich ernannte Schulinspektoren in regelmäßigen zeitlichen Abständen (alle zwei bis vier Jahre). Zum Ablauf: In einer vorbereitenden Phase werden Daten und Dokumente der Schule ausgewertet sowie vorbereitende Gespräche geführt; gegebenenfalls werden Schulen in dieser Phase zu internen Evaluationen aufgefordert, auf die dann zusätzlich Bezug genommen werden kann. Sodann erheben die externen Evaluatoren weitere Daten im Zuge einer mehrtägigen Schulvisite, etwa über Gespräche und Unterrichtsbesuche; Gegenstand der Analysen sind entweder die gesamte Organisation oder themenbezogene Teilbereiche.. Die Ergebnisse werden in mündlichen und schriftlichen Berichten

zusammengefaßt und mit der Schule diskutiert, zumeist auch gegenüber Eltern und Schülerschaft veröffentlicht. Die Schulen sind aufgefordert, aus den Resultaten entsprechende Konsequenzen zu ziehen über konkrete Arbeitsvorhaben und Konzeptänderungen.

(2) *Peer-Review-Verfahren*: Kern des Verfahrens ist eine externe Untersuchung und Bewertung der Schulqualität durch eine Gruppe unabhängiger Fachleute, die in der Regel auf vergleichbarer Ebene stehen, also beispielsweise aus anderen Schulen kommen. Peer Reviews in dieser Form können somit als kollegiale externe Evaluation bezeichnet werden. Jedoch müssen die Kommissionsmitglieder nicht durchgängig Angehörige derselben Berufsgruppe sein; sie könnten etwa auch „Abnehmer“ oder „Kunden“ der evaluierten Organisation sein, nicht aber der vorgesetzten Behörde angehören. Von entscheidender Bedeutung ist, daß die Verantwortung für die Durchführung und inhaltliche Gestaltung des Evaluationsverfahrens bei der zu evaluierenden Einrichtung liegt; auch die Auswahl der Mitglieder für die externe Kommission erfolgt im wesentlichen durch die Schule selbst; sogar die Qualitäts- und Analysebereiche werden gemeinsam mit der externen Kommission vereinbart. Ein solches Vorgehen erhöht die Akzeptanz der externen Evaluation und auch ihrer Ergebnisse, weil die Untersuchungen, kritischen Rückmeldungen und Vorschläge von Personen vorgenommen werden, zu denen ein Vertrauensverhältnis besteht und denen professionelle Kompetenz zugeschrieben wird. Peer Reviews folgen üblicherweise einer vorangehenden Selbstevaluation der Schule. Die externe Kommission könnte sich zum Beispiel aus Lehrer/innen vergleichbarer Schulen, Wissenschaftlern/innen, Eltern- und Schülervvertretern/innen zusammensetzen.



(3) *Externe Evaluation durch gemischte Teams*: In einer dritten Form externer Evaluation werden Schulberatungsbesuche mit Beteiligung der Schulaufsicht vollzogen. Es werden also gemischte Teams gebildet, die sich gezielt aus kollegialen Mitgliedern anderer Schulen, Vertretern/innen der Schulaufsicht und ggf. Wissenschaftlern/innen oder Kammervetretern/innen zusammensetzt. Diese Mischung gewährleistet, daß jede Seite - betroffene Schule und Behörde - vertreten ist und professionelle Kompetenz aus unterschiedlichen Bereichen eine intensive Analyse und breit gefächerte Rückmeldung sichert. Ein ähnliches Vorgehen wählte das QUESS-Projekt des LSW in Soest (vgl. BURKARD 1997). Die Themenfelder für die Evaluation wurden von den Schulen bestimmt, interne Evaluation war in einen systematischen Schulentwicklungsprozeß der Schule eingebunden, die Entwicklungsprojekte der Schule bildeten die Basis für die externe Evaluation.

#### 4. Fazit

Die aktuelle Debatte um Formen der Qualitätssicherung und Evaluation verdeutlicht allerdings, daß erstens – aufgrund der Konnotation mit Kontrolle – die Vorbehalte und Hemmnisse in der Schulpraxis sehr groß sind und das Selbstverständnis einer dauernden Qualitätssorge noch unterentwickelt ist, zweitens in der Schulpraxis noch keine entsprechenden Verfahren und Arbeitskulturen entwickelt sind, drittens die wissenschaftliche Forschung noch zuwenig gesicherte Erkenntnisse und Erfahrungen über Prozesse der Organisationsentwicklung und der Evaluation vorlegen kann.

Die entscheidende Aufgabe für das Gelingen der hier aufgezeigten Schulentwicklungsstrategien unter aktiver Beteiligung der Lehrerkollegien als Motor der Schulentwicklung dürfte zum einen in der Überzeugung und Befähigung der Schulen und Lehrkräfte für eine stärkere Selbstverantwortung und Selbststeuerung liegen, damit Schulentwicklung als prozeßhafte Daueraufgabe des sozialen Systems der Einzelschule verstanden und engagiert praktiziert wird. Zum anderen wird es auf die Qualität von externen Unterstützungssystemen und auf das Geschick der Gesamtsteuerungsebene ankommen, schulinterne Entwicklungsprozesse mit Selbstevaluation sowie mit externer Qualitätsentwicklung und -sicherung zu koppeln.

#### Literatur:

- Bohnsack, F.: Strukturen einer guten Schule heute - Versuch einer normativen Begründung. In: H.Ch. Berg/U. Steffens (Hrsg.), Schulqualität und Schulvielfalt, Wiesbaden 1991, S. 23-30
- Brockmeyer, R.: Pädagogische Kultur und Managementkultur. In: E. Risse (Hrsg.), a.a.O., 1998, S. 87-104
- Brophy, J.E./Good, T.L.: School Effects. In: M.C. Wittrock (Hrsg.), Handbook of Research on Teaching. New York 1986
- Burkard, Ch.: Selbstevaluation - ein Instrument zur Qualitätsentwicklung von Einzelschulen? In: H. G. Holtapels (Hrsg.), a.a.O., 1995, S. 222-247

- Burkard, Ch.: Lernfall externe Evaluation. Beispiele aus der Fortbildungsmaßnahme Schulentwicklung und Schulaufsicht Soest 1997
- Burkard, Ch./Eikenbusch, G.: Das Schulprogramm intern evaluieren. In: E. Risse (Hrsg.), a.a.O., 1998, S. 267-283
- Creemers, B.P.M.: Comprehensive Evaluations Of Schools In Primary Education By The Inspectorate In The Netherlands (unveröff. Mskr.). Groningen 1998
- Dalin, P.: Ansätze schulinterner Evaluation im internationalen Vergleich. In: Landesinstitut für Schule und Weiterbildung (Hrsg.), Evaluation und Schulentwicklung. Ansätze, Beispiele und Perspektiven aus der Fortbildungsmaßnahme Schulentwicklung und Schulaufsicht, Soest 1995, S. 311-335
- Fend, H.: "Gute Schulen - schlechte Schulen". Die einzelne Schule als pädagogische Handlungseinheit. In: *Die Deutsche Schule* 78 (1986)3, S. 275-293
- Fleischer-Bickmann, W./Maritzen, N.: Schulprogramm. Anspruch und Wirklichkeit eines Instruments der Schulentwicklung. In: *Pädagogik* 48, Heft 1/1996, S. 12-17
- Hameyer, U./Wissinger, J.: Schulentwicklungsprozesse. Fragwürdigkeit und Sinn von Qualitätsstandards. In: H. Ackermann/J. Wissinger (Hrsg.), Schulqualität managen. Von der Verwaltung der Schule zur Entwicklung von Schulqualität. Neuwied 1998, S. 107-119
- Holtappels, H.G.: Schulkultur und Innovation - Ansätze, Trends und Perspektiven der Schulentwicklung. In: H.G. Holtappels (Hrsg.), a.a.O., 1995, S. 6-36
- Holtappels, H.G.: (Hrsg.), Entwicklung von Schulkultur. Ansätze und Wege schulischer Erneuerung. Neuwied/Kriftel/Berlin 1995a
- Holtappels, H.G.: Gestaltungsautonomie und Schulprogramm - Perspektiven für die Schulentwicklung. In: E. Risse (Hrsg.), a.a.O., 1998, S. 27-53
- Klimecki, R./Probst, G./Eberl, P.: Entwicklungsorientiertes Management. Stuttgart 1994
- Liket, T.M.E.: Freiheit und Verantwortung. Das niederländische Modell des Bildungswesens. Gütersloh 1993
- Popp, W.: Die Lernfähigkeit der Schule. In: F. Kümmel (Hrsg.), Verißt die Schule unsere Kinder? München 1978
- Posch, P./Altrichter, H.: Evaluation und Entwicklung von Schulqualität - Dimensionen, Modelle und strategische Vorschläge. In: dies. (Hrsg.), Möglichkeiten und Grenzen der Qualitätsevaluation und Qualitätseentwicklung im Schulwesen. Innsbruck/Wien 1997, S. 1-155
- Purkey, St.C./Smith, M.S.: Effective Schools: A Review. In: *The Elementary School Journal*, Heft 4/1983, S. 427-453
- Reynolds, D.: Forschung zu Schulen und zur Wirksamkeit ihrer Organisation - das Ende des Anfangs? Eine kritische Bilanz aus der Sicht britischer Erfahrungen. In: K. Aurin (Hrsg.), Gute Schulen - worauf beruht ihre Wirksamkeit? Bad Heilbrunn 1990, S. 88-100
- Riley, K.A./Nuttall, D.L. (Ed.): Measuring Quality. Education Indicators. London 1993
- Risse, E. (Hrsg.): Schulprogramm - Entwicklung und Evaluation. Neuwied 1998
- Rolff, H.-G.: Wie gut sind gute Schulen: Kritische Analysen zu einem Modethema. In: H.-G. Rolff/K.-O. Bauer/K. Klemm/H. Pfeiffer (Hrsg.), Jahrbuch der Schulentwicklung, Band 6. Weinheim/München 1990, S. 43-261
- Rolff, H.-G.: Wandel durch Selbstorganisation. Theoretische Grundlagen und praktische Hinweise für eine bessere Schule. Weinheim/München 1993
- Rolff, H.-G.: Autonomie als Gestaltungs-Aufgabe. Organisationspädagogische Perspektiven. In: P. Daschner/H.-G. Rolff/T. Stryck (Hrsg.): Schulautonomie - Chancen und Grenzen. Impulse für die Schulentwicklung. Weinheim/München 1995, S. 31-54
- Rolff, H.-G.: Schulprogramm und externe Evaluation. In: E. Risse (Hrsg.), a.a.O., 1998, S. 254-266
- Sarason, S.B.: *The Culture of the School and the Problem of Change*. Boston 1971
- Senge, P.: *The Fifth Discipline*. New York 1990
- Steffens, U.: Schulqualität und Schulkultur - Bilanz und Perspektiven der Verbesserung von Schule In: H. G. Holtappels (Hrsg.), a.a.O., 1995a, S. 37-50
- Steffens, U./Bargel, T.: *Erkundungen zur Qualität von Schule*. Neuwied/Kriftel/Berlin 1993
- Tillmann, K.-J./Holler-Nowitzki, B./Holtappels, H.G./Meier, U./Popp, U.: Schülergewalt als Schulproblem. Verursachende Bedingungen, Erscheinungsformen und pädagogische Handlungsperspektiven. Weinheim/München 1999
- Warnken, G.: Das Schulprogramm. In: *schulmanagement*, Heft 5/1997, S. 18-28

# Schulaufsicht und die Qualität von Schule

*Heinz S. Rosenbusch*

Der Zusammenhang zwischen Schulaufsicht und Schulqualität wurde erst in den letzten Jahren in Deutschland diskutiert. Schulaufsicht galt in Deutschland traditionell eher als eine Institution der Schulverwaltung und -kontrolle, wobei sich die Kontrolle nicht in erster Linie auf Schulen als Handlungseinheiten bezog, sondern auf die Inaugenscheinnahme der Arbeit einzelner Lehrkräfte. Insofern hatte Schulaufsicht in Deutschland mit der Qualität der Lehrerarbeit und damit in gewisser Weise auch mit der von Schule zu tun indem sie Leistungsmaßstäbe setzte. Neu ist jedoch, daß die Qualität der Schulaufsicht selbst mit der Qualität schulischer Arbeit in Beziehung gesetzt wird, d.h. auch Schulaufsicht sich Leistungsmaßstäben zu stellen hat

In vielen europäischen Ländern sind mit der Aufgabe der Kontrolle und Sicherung von Qualitätsstandards Schulinspektoren betraut. Diese unterscheiden sich jedoch grundlegend von den deutschen Schulaufsichten, da sie traditionell von der Schulverwaltung unabhängige Einrichtungen sind. Sie haben in der Regel das Recht die Schulen, zum Teil sogar die Hochschulen, nach eigenem Plan zu besuchen und die Berichte über ihre Beobachtungen unmittelbar und ohne Zwischenschaltung der Schulverwaltung dem politisch verantwortlichen Minister, bzw. in einigen Ländern auch der Öffentlichkeit vorzulegen (vgl. Knauss/Loos 1998).

Im Gegensatz dazu fallen in der deutschen Tradition Schulverwaltung und Schulaufsicht zusammen. Die beiden Begriffe können in Deutschland synonym verwendet werden. Die nachgeordneten Schulaufsichtsbehörden sind in aller Regel an die Weisungen der höherrangigen Schulverwaltung gebunden. Eine Ausnahme stellt lediglich das Bundesland Bremen in Deutschland dar. Dort ist die sogenannte Schulinspektion – endgültig eingerichtet seit dem 1.1.1999 – nicht in die Schulbehörde integriert, sondern direkt der Senatorin/dem Senator unterstellt und hat keine Weisungsbefugnis.

Die deutsche Tradition der staatlichen Schulaufsicht geht bis in den Anfang des 19. Jahrhunderts zurück, wo die vordem kommunalen bzw. klerikalen Schulen meist den Innenministerien zugeordnet waren. Dadurch wurden sie in die allgemeine hoheitliche Allgemeinverwaltung integriert und hatten die prägenden Prämissen dieser Allgemeinverwaltung zu übernehmen. Es ist damit festzuhalten, dass Schulaufsicht in Deutschland nicht im Hinblick auf die pädagogischen und organisatorischen Bedürfnisse der Schulen konzipiert wurde, sondern dass sie Handlungs- und Organisationsmerkmale der Allgemeinverwaltung zu übernehmen hatte – die für Schule meist wenig geeignet waren. Diese spezifischen Verhaltensprägung läßt sich bis in die Gegenwart ver-

folgen. Bis heute hat sich die deutsche Schulaufsicht aus dieser bürokratischen Tradition nicht lösen können. Es gibt bis heute kein eigenständiges pädagogisches Profil der Schulaufsicht.

Aus den oben genannten Gründen ist es nicht verwunderlich, dass die deutsche Schulaufsicht im Diskussionszusammenhang mit Qualität von Schule eher eine untergeordnete Rolle spielt. Auch liefern die empirischen Befunde zur pädagogischen Wirksamkeit der Schulaufsicht keineswegs ermutigende Hinweise.

Aus den bisherigen Forschungsergebnissen, die das Verhältnis der Lehrerschaft zur Schulaufsicht fokussieren (vgl. dazu ergänzend Burkhard/Rolff 1994, Rolff 1997), ergibt sich nicht gerade ein optimistisches Bild. So fand Tobias 1983 in einer repräsentativen Untersuchung für alle Schularten in Niedersachsen heraus, dass nur sieben Prozent der Lehrerinnen und Lehrer aller Schularten in Schulbürokratie und Schulaufsicht Bündnispartner sehen, hingegen 45% Interessengegner. Eine bayerische Untersuchung (Rosenbusch 1994) ergab, dass sich Lehrkräfte durch Schulaufsicht wenig verstanden und oft falsch behandelt sehen. Außerdem fände kaum ein Transfer praktischen oder theoretischen Wissens zwischen Schulaufsichtsbeamten und Lehrkräften statt.

Über 80% der Lehrkräfte waren zudem der Meinung, dass alle oder zumindest viele Kolleginnen und Kollegen vor den Schulratsbesuchen Angst verspüren. Schulaufsichtsbeamte werden eher als Kontrolleure oder Vertreter der Obrigkeit angesehen denn als pädagogische Fachleute und Kollegen oder Kolleginnen, die an Schule, Eltern und Kindern interessiert sind. Die Untersuchungen, die in einem Zeitraum von 15 Jahren (von 1975 - 1990) durchgeführt wurden, ergaben sogar eine leichte Verschlechterung der Einschätzung der Schulaufsicht im Laufe der Jahre. Auch in einem Modellversuch zur Schulaufsicht in Baden-Württemberg (vgl. Bergold/Debler/Klauth 1992) wurde sichtbar, dass Lehrkräfte geradezu allergisch auf lenkende und dirigistische, auch als Beratung etikettierte Schulaufsicht reagieren. Michael Schratz hat 1996 eine österreichische Untersuchung veröffentlicht, in der sich ebenfalls herausstellt, dass der wahrgenommene Beitrag der Schulaufsicht für die Entwicklung von Schule relativ gering ist und dass Selbst- und Fremdeinschätzung bei Schulaufsichtsbeamten, wie die Vorstellung von Akzeptanz, weit auseinander liegen, wenn Lehrkräfte und Schulaufsichtsbeamte gleichzeitig untersucht werden. Schulaufsichtsbeamte halten ihre Beratungstätigkeit weitgehend für fruchtbar und ihre Akzeptanz für hoch, und eben beides wird von den Lehrkräften völlig anders gesehen.

Die Analyse der Leitungsebene von Schulen ergibt ähnlich negative Ergebnisse. In Bayern wurde 1994 eine repräsentative Befragung von Schulleitern und Schulleiterinnen, sowie deren StellvertreterInnen an Grund-, Haupt- und Förderschulen durchgeführt. Diese untersuchte, wie diese Personengruppe, die Unterstützung durch die Schulaufsicht einschätzt, welche Bedingungen sie für ihre Arbeit bei der Schulentwicklung wünscht. Im Durchschnitt gaben ca. 62 % aller antwortenden Schulleiter und Schulleiterinnen an keine Probleme mit dem Schulamt zu haben, Auseinandersetzungen wurden jedoch von ca. 36% erwähnt. Schulleiterinnen und Schulleiter fanden,

dass ihre Stellung gegenüber dem Schulamt generell verstärkt werden müsse, nur ein Fünftel schätzt die gegebene Position gegenüber dem Schulamt als ausreichend stark ein.

Die folgenden Daten zur Unterstützung der Schulleitung durch das Schulamt verweisen auf die Ineffektivität der hierarchischen Arbeitsstrukturen zwischen diesen zwei Instanzen der Schulaufsicht. Als Unterstützung wurde die Zuweisung mobiler Reserven (also z.B. als Krankheitsvertretungen) von 59% aller antwortenden SchulleiterInnen angesehen, dagegen kommen weitere Unterstützungsleistungen verhältnismäßig selten vor: im Verwaltungsbereich geben ca. 18% der Befragten wertvolle Unterstützung an, bei der Personalführung nennen nur noch ca. 11%, bei der Inspiration durch neue Gedanken für Unterricht und Erziehung sehen nur noch 9% aller Befragten eine wertvolle Unterstützungsleistung.

Bei der Optimierung des Schulbetriebs sinkt die wahrgenommene Unterstützung durchschnittlich auf knapp 6%. Dagegen vermerkt beinahe ein Drittel aller Schulleiterinnen und Schulleiter (31%), dass sie „generell geringe Unterstützung durch das Schulamt“ erhalten. Die intendierte funktionale Arbeitsteilung zwischen Schulleitung und Schulamt erweist sich als mangelhaft, bzw. ineffektiv. Dies verdeutlicht erneut, dass weniger die Beratungs- und Unterstützungsfunktion als die Kontrollfunktion der Schulaufsicht auch durch die Schulleiter, bzw. die Schulleiterinnen vorrangig wahrgenommen wird (vgl. Rosenbusch/Schlemmer 1997, Schlemmer 1998).

Das strukturelle Verhältnis zwischen Schulleitung und Schulamt wird auch in offenen Antworten einer heftigen Kritik unterzogen. Gründe seien – neben der Kontrollfunktion des Schulamtes – die räumliche Entfernung und die hierarchische Struktur, die zu einer Distanz im Schulalltag führe. Offensichtlich werden Schulaufsichtsbeamte geradezu als systemfremd in vielen Schulen aufgefasst. Das Schulamt muss Vorwürfe wie Desinteresse, Kompetenzmangel und reale Wirkungslosigkeit einstecken, trotz – wie ebenfalls bescheinigt wird – vorhandenem Unterstützungswillen auf Seiten der Schulräte. Dies geht soweit, dass die Leistung des Schulamtes als ganzes eher als Behinderung der pädagogischen Aufgaben in der Schule erlebt wird, denn als Unterstützung. Hier wird deutlich, was wir häufig als „strukturell gestörtes Verhältnis“ zwischen Lehrkräften und Schulaufsicht bezeichnet haben. Damit war gemeint, dass sowohl Lehrkräfte, als auch Schulaufsichtsbeamte meist guten Willens sind, im Sinne einer pädagogischen Zielstellung zu kooperieren, dass sie jedoch durch unterschiedliches Rollenverständnis und Systemzwänge, also ihre Arbeitsstrukturen und Traditionen, daran gehindert werden.

In verschiedenen Bundesländern wurde der Versuch gemacht, Schulaufsicht im Sinne von Schulqualität wirksam werden zu lassen. Bei Bergold/Debler/Klauth (1992) ist der erste Versuch in Baden-Württemberg nachzulesen, im Rahmen althergebrachter Strukturen zeitgemäße, das heißt eher pädagogisch fachlich orientierte, Schulaufsicht zu praktizieren. Im Jahr des Erscheinens dieses Berichts startete Nordrhein-Westfalen. In Bayern wurde 1993 mit dem Ziel die (untere) Schulaufsicht, zuständig für Grund-, Haupt- und Förderschulen, stärker als fachliche Unterstützungsinstanz für Schulen zu etablieren, das Projekt „Weiterentwicklung der Schulaufsicht“ (manchmal auch „Fortentwicklung...“) ins Leben gerufen. In jedem der sieben Regierungsbezirke

in Bayern wurde ein „Erprobungsschulamt“ ausgewählt, in dem die Schulaufsichtsbeamten neue Formen der Schulaufsicht erproben sollten, dies bei unveränderter Rechtslage und ohne jegliche Arbeitsentlastung des Personals in anderen Bereichen. Vorbereitet und begleitet wurde das bayerische Projekt durch Veranstaltungen der Akademie für Lehrerfortbildung Dillingen. Dort hatte man die Reformbedürftigkeit der Schulaufsicht erkannt und unterstützte durch zahlreiche Fortbildungsveranstaltungen den Pilotversuch, der 1996 durch die Akademie dokumentiert wurde (vgl. Akademie für Lehrerfortbildung 1996). In Nordrhein-Westfalen findet sich das umfangreichste, differenzierteste und aufwendigste Vorhaben in Deutschland, die Fortbildungsmaßnahme „Schulentwicklung und Schulaufsicht – Qualitätsentwicklung und -sicherung an Schulen“ (QUESS). In NRW stand das Projekt von Anfang an unter wissenschaftlicher Betreuung und Begleitung durch Hans-Günter Rolff, Dortmund, sowie dem Schulentwickler Per Dalin, Oslo. Dort wurden im Unterschied zu Bayern auch Realschulen, Gymnasien, berufliche Schulen und Gesamtschulen mit einbezogen. In jedem Regierungsbezirk wurde eine andere Schulart nebst der unmittelbar zuständigen Schulaufsicht und den Dezernaten 45 der Bezirksregierungen (verantwortlich für Fortbildungen) mit mehreren Schulen bestimmt – nur in einem Regierungsbezirk waren es zwei.

Im Bremer Projekt wurden systematisch die Strukturen geändert. Es wurde mit dem Bremer Schulgesetz vom 1.1.1995 eine Schulinspektion eingerichtet, die zu Beginn des Jahres 1996 ihre Arbeit in einem Teil Bremens aufnahm. Diese Inspektion ist vergleichbar mit den ehemaligen HMIs (Her Majesty's Inspectors in England und Wales) und den amtierenden Schulinspektionen in den Niederlanden, die das englische Modell weitgehend übernommen hatten (vergleichbar auch mit dem in dem NRW-Gutachten vorgesehenen Pädagogischem Dienst). Die Aufgabe der Schulaufsicht ist es Schulen zu unterstützen und zu beraten, bei der obligatorischen Erstellung eines Schulprogramms zu helfen, wie auch Schule als ganzes zu evaluieren (Maritzen 1996).

Das zentrale Problem aller Projekte, sei es in Bayern, NRW, Bremen oder auch in Baden-Württemberg, scheint die Neudefinition der Rollen, sowohl bei den Schulaufsichtsbeamten, als auch bei Schulleiterinnen und Schulleitern, sowie dem Lehrpersonal zu sein. Für Schulaufsichtsbeamte hieß es weitgehend auf Amtsautorität zu verzichten und durch fachliche und persönliche Autorität zu überzeugen. Für Lehrkräfte galt es den zellulären Charakter ihrer Berufsausübung aufzugeben und im Rahmen einer Organisation und eines Teams eine neue Identität zu erwerben. Dieser Prozess ist bei allen Beteiligten nur zum Teil gelungen. „Wenn als ein entscheidendes Ergebnis sichtbar wurde, dass sich das Verhältnis zwischen Schulen und Schulaufsicht positiv verändert hatte, im Sinne eines höheren Grades der Akzeptanz und der persönlichen Wertschätzung, so war damit jedoch noch nicht die positive Einschätzung der Institutionen, v.a. der Schulaufsicht zwangsläufig verbunden, das heißt die in vielen Fällen feststellbare neugewonnene positive Einschätzung der Schulaufsicht durch Lehrkräfte war stark personengebunden, wurde jedoch nicht auf die Schulaufsicht als ganzes übertragen.“ (vgl. Rosenbusch/Schlemmer 1997)

Wichtigstes Element für die Schaffung gegenseitiger Akzeptanz und einer haltbaren Vertrauensbasis waren hierarchieübergreifende Arbeitsprozesse. Dies zeigte sich sowohl in dem bayeri-

schen Projekt (Beratungstage) als auch in NRW eindrucklich. Einhellig wurden von Schulaufsichtsbeamten wie auch von Schulleiterinnen und Schulleitern und Lehrkräften festgestellt, dass durch derartige Prozesse Vertrauen entstünde und eine neue positivere Einstellung den anderen gegenüber entwickelt wurde.

Fortbildung ohne Hierarchie und die Verbindung von Praxis und Theorie erwies sich am ergiebigsten. Dieser Satz könnte über allen Projekten stehen. Viele Lehrkräfte stehen der Schulaufsicht als Institution zwar skeptisch gegenüber und bestreiten häufig die Wirksamkeit der Beratung und Hilfe im traditionellen Rahmen, sehen jedoch Beratung und Unterstützung durch Schulaufsicht prinzipiell positiv. Sie lehnen allerdings alle Beratung und Unterstützungsaktivitäten ab, oder halten sie schlicht für sinn- und wirkungslos, wenn sie sich in irgendeiner Weise in eine hierarchisch bestimmte Objektposition versetzt fühlen. Unproduktiv waren Unterstützungsleistungen und Anregungen für Schulen durch die Schulaufsicht, wenn diese selbst nicht in der Lage war, Teamarbeit zu praktizieren und so oft mehr abschreckende Beispiele lieferte, als dass sie als Vorbild hätte dienen können.

Eine weitere Erfolgsbedingung war die vollständige Transparenz der Projekte, sowie die Einschätzung der Schule, bzw. der Lehrerschaft, dass sie einen Vorteil aus der Kooperation mit der Schulaufsicht ziehen kann. Sei es, dass der Leidensdruck verringert, bzw. beseitigt werden konnte, sei es, dass Erfolg entsteht und unter besseren organisatorischen und technischen wie auch zwischenmenschlichen Bedingungen gearbeitet werden kann (zu Voraussetzungen und erfolgreicher Durchführung von Beratungsprojekten vgl. auch den Ansatz der systemischen Organisationsberatung von König/Volmer 1997).

Insgesamt sind jedoch die bisherigen Resultate der Kooperation zwischen Schulaufsicht und Einzelschulen eher unbefriedigend, insbesondere was die Breitenwirkung betrifft. Zwar gab es und gibt es innerhalb der Schulaufsicht beispielhafte und nachahmenswerte Entwicklungen, doch ist es nicht gelungen das häufig zitierte „strukturell gestörte Verhältnis“ zwischen Lehrkräften und Schulaufsicht aufzulösen oder gar endgültig zu beseitigen. Selbst in Bremen, der entschiedensten Neuregelung, gelingt es nur schwer die historisch gewachsenen Vorbehalte abzubauen, obwohl die Mitglieder der Schulinspektion weder Dienstvorgesetzte sind, noch als solche auftreten. Um so stärker schälte sich die zentrale Position der Schulleitung in Schulentwicklungsprozessen heraus. Ohne die aktive Beteiligung der Schulleitung ist Schulentwicklung nicht oder kaum möglich. Hinter einer guten Schule steht ein fähiger Schulleiter, und umgekehrt hängen Fehlentwicklungen häufig mit ungeeigneten Schulleitungspersonal zusammen. Schulaufsicht kann jedoch in einem gewissen Ausmaß die Qualitätsentwicklung von Schule durch Beratung und Unterstützung fördern, als Ideengeberin, als Brücke zwischen Schulen untereinander, sowie zwischen Schulen und Wissenschaft, als Vermittlerin benötigter ideeller, materieller und personeller Ressourcen, sowie durch Rückendeckung bei schulischen Innovationen.

Inwieweit die Mitwirkung bei externer oder interner Evaluation sinnvoll und wirksam ist, kann im einzelnen noch nicht gesichert festgehalten werden, da hinreichende deutsche Grundla-

gen fehlen. Zur Zeit zeichnet sich eine bemerkenswerte fachliche Bereicherung der Schulen durch Schulaufsicht noch nicht als Schwerpunkt ab. Dies dürfte auch darauf zurückzuführen sein, dass Schulaufsichtsbeamte für diese spezielle Aufgabe nicht eigens ausgewählt wurden oder ausgebildet sind. Die Wirksamkeit könnte sich wahrscheinlich erhöhen, wenn im Laufe der Zeit (akzeptierte) Evaluationsprozesse interner und externer Art regelmäßig durchgeführt worden sind, da einerseits Schulaufsichtsbeamte durch diese Evaluationen ihr Erfahrungswissen zusätzlich erweitern und aktualisieren können, andererseits auf die Schulen ein Anreiz ausgeübt wird, sich mit solchen Fortbildungsprozessen auseinanderzusetzen. Die oben geschilderte relativ geringe Leistung der Schulaufsicht zur fachlichen Entwicklung von Schulen wird auch auf internationaler Ebene dokumentiert. So kommt bei einem Überblick über internationale Schulentwicklungsforschung von Stephan G. Huber 1999 Schulaufsicht als ein wesentlicher Faktor im Rahmen der Schulwirksamkeit praktisch überhaupt nicht vor.

## **Ausblick**

Wenn Reformideen, wie Schule als „weitgehend selbständige Handlungseinheit“, „lernende Schule“, „flache Hierarchie“, wie die formalen Bildungsziele der Mündigkeit und Selbständigkeit, Anerkennung des Anderen und von sich selbst realisiert werden sollen, so ist ein Umdenken von der jüngsten Lehramtsanwärterin bis zum höchsten Beamten der Schulaufsicht erforderlich.

Die Schulreform stellt an alle Beteiligten hohe Anforderungen, die einschneidendsten jedoch an die Schulaufsicht, die geradezu eine neue Identität entwickeln muss. Die sich statt vorwiegend auf Amtsautorität verstärkt auf Fach- und persönliche Autorität stützt und sich selbst stärker schulischen Entwicklungen und Bedürfnissen anpasst, statt umgekehrt und auch die eigenen Leistungen evaluiert oder evaluieren läßt. Schulaufsicht muss sich aus ihrer Jahrhunderte alten bürokratischen Tradition lösen und von einer Institution der Lehrerkontrolle und Schulverwaltung zu einer Institution der Schulverbesserung und Qualitätssicherung mutieren. Schulen als weitgehend selbständige Handlungseinheiten brauchen Schulaufsicht jedoch um so mehr, je selbständiger sie werden, zur Sicherung von Qualität, Gerechtigkeit und Kontinuität (im Wandel).

Die Aufgabe der Beurteilung und Beratung in Personalunion für das gleiche Personal ist nach übereinstimmender fachlicher Überzeugung problematisch, zumal die Einzelbeurteilungen von Lehrkräften durch Schulaufsichtsbeamte eher kontraproduktiv sind. Vorzusehen wären regelmäßige Ziel- und Aufgabengespräche der Schulleitung mit jeder Lehrkraft, sowie Schulevaluationen durch die Schulaufsicht, die bislang eher eine Lehreraufsicht war.

Die Beiträge der Schulaufsicht bei Maßnahmen der Schulverbesserung sind:

- Anregung für schulische Innovationen
- Ressourcenzuweisung (personell, sachlich)
- Sicherung von Reformvorhaben
- Mithilfe bei interner Evaluation (auf Wunsch)

- externe Evaluation mit Zurückspiegelung der Ergebnisse
- beispielhafte Menschenführung und Kooperation, orientiert an den pädagogischen Zielvorstellungen

Es dürfte sich als günstig erweisen, Schulaufsicht organisatorisch als Sonderbehörde zu installieren, also außerhalb der allgemeinen Verwaltung (Ähnlich wie die Oberschulämter in Baden-Württemberg bzw. die Ministerialbeauftragten für die Gymnasien und Realschulen in Bayern, die ihre Dienststelle an einer Schule haben, als Teil des Ministeriums eine flache Verwaltung darstellen, in bestimmten Abständen Schulen als Ganzes evaluieren und als Schiedsstelle bei Konflikten zwischen Lehrkräften und Schulleitung, z.B. bei Beurteilungen, fungieren.).

Internationale Musterbeispiele für eine neue Schulaufsicht finden sich in den Niederlanden, in Schottland, Irland (im Ansatz vergleichbar Bremen in Deutschland), sowie in Kanada. In den Niederlanden ist die sogenannte Schulinspektion direkt dem Ministerium unterstellt und Schulen gegenüber nicht weisungsbefugt, allerdings Behörde gegenüber auch nicht weisungsgebunden. Ein Beispiel, wie erfolgreich Schulaufsicht bei Schulentwicklung sein kann, ist das berühmte Durham Board of Education in Kanada (vgl. Bertelsmann 1997). Unabdingbare Voraussetzungen für eine erfolgreiche Schulaufsicht in Deutschland sind neuartige Formen der Rekrutierung, sowie die Qualifizierung des Personals bereits vor der Ernennung, danach systematische Weiterbildung, wie wir sie ebenfalls in den Niederlanden gut beobachten können.

#### **Literatur:**

- Akademie für Lehrerfortbildung Dillingen (1995): Weiterentwicklung der Schulaufsicht. Sachstandsbericht. Hg.: Häring, L./Hell, P.: Akademiebericht Nr. 270. Dillingen.
- Bergold/Debler/Klauth (1992): Zur Zusammenarbeit zwischen Schulen und Schulämtern. In: *Schulverwaltung* 2 (1992), Fortsetzung unter gleichem Titel in: *Schulverwaltung* 3/1992.
- Bertelsmann-Stiftung (1996): Innovative Schulsysteme im internationalen Vergleich. Bd. 1: Dokumentation zur internationalen Recherche. Gütersloh.
- Bildungskommission NRW (1995): Zukunft der Bildung – Schule der Zukunft. Neuwied/Kriftel/Berlin (Luchterhand).
- Burkhard, C./Rolf, H.-G. (1994): Steuerleute auf neuem Kurs? Funktionen und Perspektiven der Schulaufsicht für die Schulentwicklung. In: *Jahrbuch der Schulentwicklung*, Bd. 8. Weinheim/München.
- Huber, S. G. (1999): Internationale Schulentwicklungsforschung I. School Effectiveness: Was macht Schule wirksam? In: *Schulmanagement* 30. Jg., Heft 2 1999, S. 10 - 17.
- Knauss, G./Loos, B. (1998): Die Zusammenarbeit der europäischen Schulinspektorate hat begonnen. In: *Schulverwaltung* By 1998/6.
- König, E./Volmer, G. (1997): Was ist Systemisches Projektmanagement? In: König, E./Volmer, G. (Hg.): Praxis der systemischen Organisationsberatung. Weinheim, S. 11 - 25.
- Maritzen, N. (1996): Schulinspektion: Qualitätssicherung im Regelkreis von Schulprogramm, interner und externer Evaluation. Das Bremer Modell. Beitrag für Hessisches Institut für Bildungsplanung und Schulentwicklung (Hg.): Typoskript Bremen.
- Ministerium für Schule und Weiterbildung, Wissenschaft und Forschung des Landes Nordrhein-Westfalen (12/1998): Qualität als gemeinsame Aufgabe – Rahmenkonzept „Qualitätsentwicklung und Qualitätssicherung schulischer Arbeit“.
- Rolf, H.-G. (1997): Lehren im Haus des Lernens. Überlegungen zu einem Lehrerleitbild. In: *Pädagogik* 4 (1997), S. 33 - 35.

- 
- Rosenbusch, H. S. (1994): Lehrer und Schulräte, ein strukturell gestörtes Verhältnis. Berichte und organisati-  
onspädagogische Alternativen zur traditionellen Schulaufsicht. Bad Heilbrunn.
- Rosenbusch, H. S./Schlemmer, E. (1997): Die Rolle der Schulaufsicht bei der pädagogischen Entwicklung von  
Einzel-schulen. In: *Schulmanagement* (28. Jg.) H. 6/1997, S. 9 - 17.
- Schlemmer, E. (1998:): Schulaufsichtreform - mit, ohne oder gegen die Schulleitung? In: *Pädagogische Füh-  
rung* 9 (3), S.180-184.
- Schratz, M. (1996): Die Rolle der Schulaufsicht in der autonomen Schulentwicklung. Eine Untersuchung über  
Selbstbild, Rollenerklärung und Fortbildungsbedarf im Hinblick auf die Autonomisierung des österrei-  
chischen Schulwesens. Innsbruck.
- Tobias, (1983): Interessenlage und gesellschaftliches Bewußtsein von Lehrern. Eine empirische Untersuchung  
über Lehrer an allgemeinbildenden Schulen. (Diss.) Göttingen

# Grenzen der Evaluation von Qualität im Hochschulbereich

## 18 Thesen

*Barbara M. Kehm*

1. Im Unterschied zur "peer review" in der Forschung und zu Prüfungen beim Studienabschluss wird Evaluation an deutschen Hochschulen zur Zeit vorrangig zur Bewertung der Qualität der Lehre eingesetzt. Es fällt auf, dass Hochschulleitung und -verwaltung bisher noch kaum Gegenstand vergleichbarer, mehr oder weniger systematischer Bewertungen sind. Zu prüfen ist daher zunächst der Zusammenhang zwischen (Lehr-)Qualität und Evaluation.

2. Die in vielen Evaluationsverfahren gebräuchlichen Methoden sind zumeist quantitativer Natur. Sie richten sich zudem eher auf eine Output-Kontrolle (Studiendauer, Abbrecherquoten, Kosten pro Student, Zahl der Absolventen etc.) als auf eine Input- und Prozeßkontrolle. Ob damit Lehrqualität erfaßt werden kann, ist fragwürdig.

3. Qualität der Lehre und deren Bewertung sind zunehmend zum Vehikel für Fragen der Rechenschaftslegung geworden und verbinden sich mit Konzepten von Effizienz und Effektivität. Es handelt sich hierbei um die Rekontextualisierung eines ehemals kaum umstrittenen akademischen Qualitätsbegriffs in einem ökonomischen Diskurs.

4. Aussagen über und Definitionen von Qualität basieren auf aus dem anglo-amerikanischen Raum übernommenen Dimensionen wie "high standards", "zero defects", "value for money" oder "fitness for purpose", die eine in Deutschland nicht vorhandene marktförmige Struktur des Hochschulbereichs implizieren. Sie sind darüber hinaus eher an der Bestimmung von (Mindest-)Standards als an der Bestimmung von Qualität als Exzellenz orientiert. Keine dieser Dimensionen bringt die Kernaktivitäten des Lehrens und Lernen – verstanden als interaktiver Prozess – vollständig auf den Begriff (vgl. Green 1995, 12).

5. Qualität im Hochschulbereich durch Evaluation bewerten zu wollen, stößt sehr schnell an Grenzen, weil

- die zu Grunde liegenden Annahmen zumeist normativer Art sind und nicht gleichermaßen von allen Betroffenen geteilt werden,

- Qualität zu einer "nützlichen Metapher" (Yorke 1997) geworden ist, die zu einer Relativierung des Qualitätsbegriffs und damit zugleich zu einer Vervielfältigung seiner Bedeutungen geführt hat,
- die Vorstellung, Qualität durch Evaluation bewerten zu können mit einem Tauschwert (Legitimation) einerseits und einem Gebrauchswert (Verbesserung) andererseits verbunden ist (vgl. Daxner 1998, 364ff.),
- die weitgehend quantitativen Verfahren Qualität in ihrem von Quantität unterschiedenen Mehrwert (z.B. in der ästhetischen Dimension) nicht zu erfassen vermögen,
- Qualität zum Einsatz in einem politischen Spiel geworden ist, in welchem die unterschiedlichsten Akteure und Interessengruppen um Definitionsmacht und Kontrolle konkurrieren (vgl. Harvey 1997, 134).

**6.** Qualität und deren Feststellung und Bewertung durch Evaluation ist zu einer abhängigen Variable sich verändernder politischer, sozialer und ökonomischer Bedingungen und Erwartungen geworden. Externe Kriterien der Bewertung dominieren tendenziell die innerwissenschaftlichen. Qualitätsdefinitionen im Kontext von Kosten, Effizienz und Wettbewerb reduzieren Qualität auf das, was weniger kostet, weniger Zeit benötigt und einen Wettbewerbsvorteil sichert (vgl. Frazer 1995).

**7.** Erstes Fazit: Evaluation hat weniger mit Qualität und Qualitätsbewertung zu tun als mit einer Reorganisation von Machtstrukturen innerhalb der Hochschule sowie im Verhältnis zwischen Hochschule und Staat bzw. Gesellschaft.

**8.** Meßbare Kriterien erhalten zunehmend mehr Gewicht gegenüber solchen, die mit den vorhandenen Meßinstrumenten nicht untersucht werden können. Dies führt tendenziell zu einer Überproduktion meßbarer Indikatoren in der Entwicklung von Evaluationsverfahren und Evaluationspraktiken. Es wird alles mögliche gemessen, allerdings nicht die Qualität der Lehre, zu welcher die Evaluation eben nicht in einem isomorphen, sondern in einem metonymischen Verhältnis steht. Wir vervielfachen das Wissen über die Bedingungen und Voraussetzungen guter Lehre, nicht aber das Wissen darüber, was gute Lehre ist. Indikatoren sind – ähnlich wie Effizienz und Effektivität - höchstens begriffliche bzw. definatorische Annäherungen an das letztlich schwer zu fassende Konzept der Qualität (vgl. auch de Weert 1990).

**9.** Es gilt also, bei Evaluationen deutlich zu unterscheiden zwischen solchen Verfahren, die externen Anforderungen (Rechenschaft) genügen sollen und solchen, die sich auf interne Erfordernisse und Probleme richten (Verbesserung). Beide Funktionen können mit Evaluation erfüllt werden, nicht aber innerhalb eines Verfahrens (vgl. Yorke 1997).

**10.** Ein weiteres Problem, dass sich fast zwangsläufig aus den meisten Evaluationsansätzen ergibt, ist die Frage von Standards oder Qualitätsnormen. Standardisierung widerspricht jedoch der politisch gewollten und geforderten Differenzierung im Hochschulbereich. Das sich daraus ergebende Dilemma besteht in dem Widerspruch zwischen institutioneller Differenzierung und Diversifizierung auf der einen Seite und einer schleichenden Homogenisierung der Kontroll- und Evaluationsysteme (de Weert 1990, 67).

**11.** Auch in Deutschland ist bereits früher 'evaluiert' worden. Allerdings hießen solche Verfahren z.B. 'wissenschaftliche Begleitung von Modellversuchen'. Durch den veränderten Kontext, in den Evaluation heute eingebunden ist, haben sich jedoch die Parameter der Bewertung verändert:

- Die wissenschaftliche Begleitung von Modellversuchen war Teil von Reform- und Innovationsprozessen, die auch die Möglichkeit des Scheiterns enthielten. Evaluation heute ist geboren aus der Kritik am bestehenden Hochschulsystem und seiner Prozesse und von einem Interesse an Leistung und positiven Ergebnissen oder Erträgen geleitet. Scheitern oder negative Ergebnisse werden tendenziell negativ sanktioniert.
- Evaluation ist nicht mehr – wie die wissenschaftliche Begleitung – ein Forschungsinstrument, um Hypothesen zu testen, sondern ein Steuerungsinstrument, um Transformation oder Umstrukturierung im Sinne eines managerialistischen "Re-engineering" zu bewirken (vgl. Hellstern 1995).

**12.** Bei den meisten Evaluationen dominieren Effizienzkriterien gegenüber Effektivitätskriterien. Ein Beispiel dafür ist der Indikator 'Studiendauer'. Ein erfolgreicher Studienabschluss in akzeptabler Zeit kann kostengünstiger erreicht werden, wenn Effizienzkriterien und nicht Effektivitätskriterien zu Grunde gelegt werden, weil Effizienz nicht nach Qualität und Kompetenz fragt, sondern nur danach, wie viele Studierende in welcher Zeit ihren Abschluss erreichen.

**13.** Eine rein ökonomische Betrachtungsweise von Hochschulen, die z.B. auch Studierende als 'Kunden' ansieht und sie damit zu Konsumenten statt zu aktiv Beteiligten im Prozess der Bildung macht, generiert keinen neuen Konsens über mögliche Finanzierungsformen. Die Anforderung an die Hochschulen, neue und andere Formen der Legitimation zu produzieren, impliziert jedoch auch die Konstruktion neuer Aufgaben und Funktionen von Hochschulen in der Gesellschaft.

**14.** Neben Qualität und Internationalisierung ist Relevanz eines der drei Paradigmen, die von der UNESCO (1998) als wegweisend für die Zukunft der Hochschulen definiert worden sind. Die Bedeutung des Relevanzkriteriums ist, dass es der Illusion vorbeugt, wissenschaftliche Bildung und Ausbildung als solche und eine gegenüber gesellschaftlichen bzw. globalen Problemen neutrale Forschung könnten legitimiert werden. Relevanz heißt nicht die Beschränkung auf rein beruflich orientierte Ausbildung und angewandte Forschung, sondern meint einen Prozess des Lehrens,

Lernens und Forschens, in welchem bekannte und identifizierte soziale und globale Probleme sowie potentielle Folgen ständig mitbedacht und in thematische Prioritäten umgesetzt werden.

**15.** Dabei bekommt dann auch 'die Öffentlichkeit' eine neue Rolle. Sie ist der ideale diskursive Raum, in dem das 'quid pro quo' ausgehandelt und hergestellt werden kann. Evaluation dient dann als Instrument zur Herstellung von wachsender Legitimation, die – wenn sie wieder hergestellt – diejenigen Autonomiespielräume zu eröffnen vermag, die echte Innovation und Verbesserung ermöglichen.

**16.** Qualität ist in ihrer Bedeutung vervielfältigt worden. Besser wäre es also zur Zeit, von Qualitäten zu sprechen. Dabei ist es notwendig, so klar und deutlich wie möglich die Kriterien zu definieren, nach denen die jeweilige Qualität – etwa von Lehre, Forschung, Verwaltung, Leitung, Organisationsstruktur – beurteilt werden soll. Es wird keine integrierte Methode der Evaluation entstehen, die die Zwecke und Interessen aller beteiligten Akteure befriedigen kann. Qualitätsverbesserung ist ein Prozess, der im wesentlichen abhängt von der Neukonzeption der Rolle und Funktion von Hochschulen und Hochschulbildung in der Gesellschaft, die sich selber ständig wandelt und sich neuerdings als Wissens- und Informationsgesellschaft begreift. Nicht für diese Gesellschaft sollte die Universität neu erfunden werden, sondern diese Gesellschaft sollte sich ihre Universität neu erfinden. Dafür muss man Humboldt nicht tot erklären, aber man kann ihn vielleicht mit Hilfe des öffentlich ausgehandelten Relevanzkriteriums modernisieren.

**17.** Welche positive und produktive Bedeutung kann Evaluation für die Hochschulen haben?

- Sie verschafft Legitimation angesichts des Verlustes einer solchen in einer Zeit, in welcher der gesellschaftliche Grundkonsens über die Funktion und Bedeutung von Hochschulen abhanden gekommen und ein neuer noch nicht gefunden ist.
- Sie vermag in erfolgreichen Fällen eine kritische und selbstreflexive interne Diskussion in Gang zu setzen, aus der Reformen von innen heraus entstehen können.

**18.** Dabei ist die hochgeschätzte Praxis des Selbstreports weniger wichtig für die Produktion konkreter Ergebnisse als für den Prozess von Dialog und Reflexion, der damit in Gang gesetzt wird. Wichtigster Zweck sollte ein integrierter, von allen Hochschulangehörigen getragener Prozess der Verbesserung sein. Daher wird mit einer einmaligen Evaluation nicht viel erreicht. Qualitätsentwicklung ist ein kontinuierliches Verfahren.

#### **Literatur**

Daxner, Michael (1998): "Hochschulentwicklung, Evaluation und Indikatoren." In: Damkowski, Wulf, Precht, Claus (Hg.): *Moderne Verwaltung in Deutschland. Public Management in der Praxis*. Stuttgart: Kohlhammer, S. 356-370

- Frazer, Malcolm (1995): "Quality in Higher Education: An International Perspective." In: Green Diana (Hg.): *What is Quality in Higher Education?* Buckingham: SRHE und Open University Press, S. 101-111
- Green, Diana (1995): "What is Quality in Higher Education? Concepts, Policy and Practice." In: dies. (Hg.): *What is Quality in Higher Education?* Buckingham: SRHE und Open University Press, S. 3-20
- Harvey, Lee (1997): "Quality is not Free! Quality Monitoring Alone Will not Improve Quality." In: *TEAM*, Vol. 3, No. 2, June, S. 133-143
- Hellstern, Gerd-Michael (1995): "Evaluation Approaches in Higher Education in Germany." Vortrag auf dem A.F. Forum "Evaluating Universities", 26./27. September in Rom (mimeo)
- UNESCO (1998): *Higher Education in the Twenty-First Century: Vision and Action*. Working Document for the World Conference on Higher Education. Paris: UNESCO
- Weert, Egbert de (1990): "A Macro-Analysis of Quality Assessment in Higher Education." In: *Higher Education*, Vol. 19, S. 52-72
- Yorke, Mantz (1997): "The Elusive Quarry: Total Quality in Higher Education." In: *TEAM*, Vol. 3, No. 2, June, S. 145-156

# Ten years external quality assessment in Dutch universities

*Ton Vroeijenstijn*

In 1998, it was ten years ago that the Association of Universities in the Netherlands (VSNU) organised the first external programme assessments in History, Psychology, Physics and Mechanical Engineering. Between 1988 and 1993, more than 360 programmes have been assessed and since 1993 many of them have been re-assessed. This year (1999) all programmes will be assessed by a second time and in the year 2000 the third cycle will start.

In the first part of this contribution, a short description of the Dutch system will be given. Although the VSNU is in charge of the assessment of research programmes too, this article copes only with the assessment of the educational programmes. The contribution will restrict itself to the external quality assessment (EQA) of the university sector. The assessments of the non-university sector are organised by the HBO-raad. However, the protocol and the approach show likeness with the VSNU-model. The second part of the contribution reflects on the current system and discusses the topics to be changed.

## **1. The current system of EQA in Dutch universities**

### *1.1. Division of responsibilities*

In contrast to many other countries, the External Quality Assessment (EQA) is not done by a state-founded agency, but done by the universities themselves. Therefore agreements are made about the responsibilities (see figure 1).

#### *The universities*

The universities are in first instance responsible for the organisation of the EQA and for running the system. In 1985 the minister of Education and Science published a policy document, called: Higher Education: Autonomy and Quality. The government offered universities more autonomy, under the condition that quality would be assured. Originally the idea has been expressed that the universities would be responsible for the internal evaluation and an outside agency (Inspectorate) would be responsible for the external assessments. However, the universities convinced the minister that total quality care (internally and externally) should be seen foremost the responsibility of

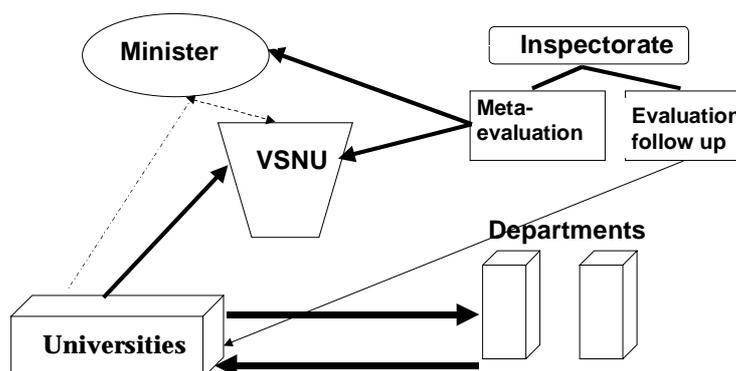
the universities themselves. Therefore the agreement of 1986 stated that the universities would take the lead in designing an EQA system. It would not only cover the needs of the universities, but also the expectations of the minister.

The universities decided to a nation wide approach of EQA and invited the recently founded Association of Universities (VSNU) to develop the system and to act as process manager. Because the VSNU is an association set up by the universities, paid by the universities and acting for and on behalf of the universities, the VSNU was the right intermediate body to do so.

### *The Inspectorate*

Originally the Inspectorate has been seen as the EQA-agency to be and the Inspectorate still may organise external assessments if the universities fail in the system. The role of the Inspectorate in the field of EQA is twofold:

- the Inspectorate is in charge of the so called meta-evaluation
- the Inspectorate is in charge of the control of the follow up.



**Figure 1: division of responsibilities in the field of EQA**

Just because universities own the system and because they are responsible for the organisation of EQA, the external legitimisation of the system is of utmost importance. The outside world must trust the system and the outcomes. The outside world should not have the feelings that EQA is the work of an old boy's network, but that is done honestly and independently.

The legitimisation of the system is found in the meta-evaluative role of the Inspectorate. After each external assessment, the Inspectorate will look at the report and look into the followed procedures and there will be a briefing with the chairman of the committee. For the meta-evaluation the Inspectorate uses a list of criteria, the EQA has to meet. The meta-evaluation report of the Inspectorate is made public, so the outside world not only can learn about the outcomes of the assessment, but also about the opinion of the Inspectorate regarding the assessment. If an as-

assessment does not meet the criteria, the Inspectorate advises the Minister not to accept the outcomes and to ask the VSNU to re-new the assessment. So far it has happened only once that an assessment of a discipline has not been accepted.

Next to the meta-evaluation, the Inspectorate is in charge of controlling the follow up. In 1993 an additional agreement has been reached between the VSNU and the minister about the follow up. Two years after the publication of the report, the Inspectorate will visit the assessed faculty and ask what has been done with the outcomes of the assessments. These reports are also made public.

A special case rises if the Inspectorate has the idea that the quality of a programme is below expected level; this means the programme does not meet the minimum criteria set for quality. If so, the Inspectorate advises the minister to ask the university for a quick reaction on the assessment report. The university gets, in soccer terms ‘a yellow card’. At very short notice the university has to react with a quality-improvement-plan to prevent the card is turning ‘red’ and the funding will be stopped.

### *The minister*

According to the Dutch Constitution, the Minister is responsible for the quality of education, including Higher Education. The Minister is accountable to the Parliament for the quality of the state-funded education. Although responsibility for quality assessment is laid in the hands of the university, the Minister plays his own role. That the Minister takes its responsibilities, shows the distribution of the ‘yellow card’ and if needed even the red one with all consequences. So far there has been several ‘yellow cards’ in the university sector and only once a threat to close down a programme.

### *1.2. Some characteristics of the Dutch system*

Looking at the Dutch system, one will see some characteristics that are common with EQA systems in other countries; other characteristics are typical Dutch:

- ⇒ The Dutch universities, looking for the best External Quality Assessment-system in the Dutch situation, did not opt for institutional assessment or audit like is done by the Committee National d’Evaluation in France or by the former Higher Education Quality Council in the UK. A discipline approach has been chosen and the assessment of degree programmes. This decision is based on the idea that the quality of an institution depends on the quality of its educational programmes and its research programmes. The institutional audit is seen to be the responsibility of each university individually.
- ⇒ The functions contributed to External Quality Assessment are
  - quality control
  - accountability.

*Quality control:*

The most important aim ascribed to EQA is to contribute to quality maintenance and if necessary improvement by quality control. The function quality control has three sub-functions:

- *Assessment of quality and providing recommendations for improvement.* For quality control an institution needs the opinion of an outsider about the programme; an institution likes to have recommendations for enhancement. The experts are 'hired' as consultants.
- *Benchmarking or determination of its position, nationally, but especially internationally.* A university has a need for information about similar programs elsewhere (at home or abroad) to determine its own position in the field. Therefore it likes to compare itself with others.
- *Self regulation.* A university needs information for policy making and management; e.g. does this programme fit in the mission of the faculty or university?

*Accountability:*

Starting the discussion on EQA, the autonomy of the university has been taken as starting point. However, autonomy and accountability are two sides of the same coin. Government, but also students, parents, employers have the right to know if the university concerned is providing quality or not. In this respect EQA plays an important role; the minimum outcome of an assessment is a statement like "this programme has quality". However, a general statement is not sufficient. Statements about several aspects are wanted, like a statement about goals and aims, about the content of the programme, about student counselling and about study load. In the framework of accountability, the External Quality Assessment offers the outside world insight into quality.

⇒ The Dutch system is characterised by separate assessments of educational programmes and research. The assessment of the degree programmes is carried out since 1988. In 1993, the VSNU took also responsibility for the assessment of research programmes. There are several reasons for a separate approach:

- the assessment of an educational programmes is more process oriented, the assessment of research more output oriented;
- the organisational developments in education and the developments in the research organisation are different, asking also for a different approach of external assessment;
- assessment of the educational programmes asks for an other type of expertise than the assessment of research programmes does.

It should be mentioned that the correlation between education and research certainly is part of the assessment of the educational programmes, because there will be no good education without good research (as we will have no good research without good education).

⇒ The Dutch system is nation wide and covers all programmes. Nation wide means that one and the same committee will assess all similar named programmes in all Dutch universities. This is not so difficult, because the Netherlands counts only 14 universities and the maximum load of one committee will be 10 or 11 visits. Some times the load is higher because the Flemish speaking universities from Belgium are included. Nation wide means there will be one committee for History, one committee for Economy etcetera. The system is also an overall sys-

- tem; this means that all programmes at the university are being assessed. There are no exceptions.
- ⇒ The basic ideas behind the Dutch system are the same as other assessment agencies have formulated :
- the VSNU act as an intermediate body
  - the faculty carries out a self evaluation
  - followed by an external assessment by independent experts during a site visit
  - the outcomes are made public.
- ⇒ The VSNU always has emphasised the importance of a clear and strict protocol and guidelines for self-evaluation and external assessment. For every faculty, every programme to be assessed has the right to be assessed in an equal way and have the right to know according which rules it will be assessed. The strict rules for the self-assessment are important too to lighten the burden of the expert committees.
- ⇒ The above mentioned precaution for equal treatment is also very important because the Dutch system is a comparative system too. The expert committee not only publishes the findings of the individual assessments, but in a special chapter a comparative picture of the discipline will be given, using a number of quality aspects.
- ⇒ As already mentioned, the system is based on two important pillars: the self-evaluation and the ‘peer’ review. After the self-evaluation the faculty or department will be visited by the ‘peers’ during a visit of 2.5 days. Regarding the word ‘peers’, it should be mentioned that it are no peers in strict sense. It are not only academics, who are invited, also experts from the side of the labour market or professional organisations participate in committees. Every committee has also student member.
- ⇒ During the visits, interviews are held with students, staff, committees, executive board etcetera. The committee will look at the facilities and study books and lecture materials. Beforehand, the committee has studied and assessed final essays (thesis work) and examination papers. The committee does not attend lectures.
- ⇒ The system is cyclical. This means, a programme will be assessed every six year.
- ⇒ The Dutch system does not have a direct link with funding. Of course the assessment may have final consequences for detaining the funding if lack of quality will not be restored.
- ⇒ In the Netherlands the universities themselves are paying for the assessments. Every faculty receives an invoice after the assessment, covering the expenses made by the VSNU for running the system. Only for the participation of the student members some outside money is involved.

## 2. A critical reflection on the current system

The Dutch EQA is near the end of the 2nd cycle. Time for reflection and time to see what is good in the system and should be kept and what should be changed. This has been also the idea of the

VSNU. Therefore it has installed a Steering group already in 1996. The group has looked critically at the current situation and made proposal for adaptation of the system, when needed.

After 10 years of EQA, one may conclude that the external assessment has become an intrinsic activity in Dutch universities. The universities consider EQA as a valuable instrument to maintain quality and where necessary to improve it. Although it is very difficult to prove that Dutch Higher Education in general substantially has been improved since the introduction of EQA, one may find many hints and indicators that it has contributed to keeping the quality. This is also the general opinion of the Inspectorate and the minister.

Some positive effects may be mentioned:

- 10 years of EQA has put quality on the agenda at every level in the university. Quality has continuous attention of policy makers, managers and staff;
- 10 years of EQA has contributed to the development of internal quality assurance mechanism by which universities are able to guarantee the quality of the programmes offered
- 10 years of EQA has made that not only research output is taken into account in the career of academics, but also teaching qualifications and efforts put into teaching. Teaching is getting more or less the same weight as research
- 10 years of EQA has influenced discussions on the development of Higher Education. Discussions are more and more based on facts and less on prejudices;
- 10 years of EQA has made the total offer of programmes more open and transparent, including more clearness about profiles and quality.

However, the analysis of the current system shows also some topics that need reconsideration and ask for changes:

- the current system is too much accountability driven. There is still a tension between improvement and accountability;
- the current system shows too much a tendency towards harmonisation of programmes and is threatening to make all programmes in the country uniform;
- the system needs still more to be oriented on providing insight into quality to preventing unwanted rankings and league tables;
- the pressure on the system to provide information for students and employers is too high;
- the question has to be answered whether the system should be seen as an accreditation system or not;
- the analysis shows that the system is seen by the universities as too rigid. More flexibility is wanted
- EQA is too much national oriented and has still too less international orientation.

### *2.1. Improvement versus accountability*

The aims, attributed towards External Quality Assessment, are not always easy to combine. Caused by pressure of the Minister and inspectorate, the current system is too much accountability driven and the improvement function is under pressure. If one foremost is aiming at improvement, a system is served best by confidentiality. An open and honest self-evaluation is wanted, as is an open dialogue and open discussion with the expert committees. Improvement orientation asks for

showing weaknesses and shortcomings. Accountability function only can be served by publicity and public reports. No accountability without a public report. However, knowing that all 'dirty laundry' will be exhibited in a public report may prevent people to be open. There will be a tendency to overemphasise the strengths and too hide the weaknesses. It is not easy to show your weaknesses, knowing they will be published. Therefore, there is an ongoing discussion to separate the functions and to organise different systems. The VSNU acknowledges the existence of the tension. Notwithstanding, it expresses as its opinion both functions should be achieved in one and the same system. A university is faced with both responsibilities, to work on the improvement of its quality and to be accountable for its quality. The best way to do so is to give the twofold task to one and the same committee. There is also a very practical reason. If the choice will be made for two different systems, the universities would be burdened too much.

But, combining the functions in one system asks for a clear distinction of the aims, more than so far has been done. Looking at the final report, a distinction has to be made between a public report and a confidential management letter. The public report will aim at accountability and will contain the quality judgement of the committee. The confidential management letter contains the recommendations of the committee. With the public report the committee act as accountant or controller, with the management letter the committee acts as consultant. Before the start of the 3rd cycle, a clear agreement has to be made with the others actors (minister and inspectorate) about the content of the public report.

## *2.2. Uniformity or diversity?*

EQA is aiming at maintenance and improvement of the programmes. This is an important aim. However, there are also unwanted and not directly foreseen side effects. The assessment of the programmes by external committees has a tendency towards harmonisation and uniformity of the programmes. The committees are asked to formulate a frame of reference, which concerns especially discipline specific requirements. Although the protocol clearly states that the frame of reference has to be seen as the minimum requirements for the discipline, committees often use the frame of reference as an example how such a programme should look. Such attitude hinders the rise of diversity and profiling of programmes. Especially interdisciplinary and experimental programmes are sometimes victims of this attitude. Especially when in the field to be assessed one of the faculties or departments has chosen for an other approach.

Of course, it is possible that a country purposely chooses to harmonise programmes, because the differences between the institutions are too great. However, Dutch universities are aiming at diversity and profiling of the programmes in the meantime, of course, keeping the expected quality.

For the cycle to come, it will be necessary to find ways and solutions for this problem. The emphasis has to be on a more context specific approach. The specific identity of a programme

should be recognised and should be the starting point for the assessment. It should be made clear to committees that they have to formulate the minimum requirements for the discipline and that it may check if these requirements are met. The committee may never prescribe the blueprint of the programme.

It means also that recommendations of committees not should be seen as recommendations, which has to be followed. They should be seen as a start for discussion on future developments in the discipline. This means also that the inspectorate, checking the follow up after two year, not should ask "did you follow the recommendations", but "what policy plan did you make, based on the outcomes of the committee?"

If an assessment includes interdisciplinary or experimental programmes, special attention has to be paid to the composition of the committee.

### *2.3. How to make quality more visible?*

In the current system, accountability has been interpreted as "providing the outside world insight into quality". The universities always have expressed the opinion that quality is not a concept that can be covered by only one dimension. It has multiple dimensions. Quality has not only different aspects (input, process and output), but also different angles to look at: all actors have different views. Still there is a discussion going on between uni-dimensionalists and the multi-dimensionalists.

The outside world, it may be a government or a newspaper, is very eager to rank universities and to make league tables of programmes. The most recent example is the ranking from *Der Spiegel* in April 1998. *Der Spiegel* published a ranking of European universities with regard to a number of disciplines. The league table showed that Dutch universities were ranked generally at the top. One may expect the Dutch universities and the VSNU have welcomed the outcomes with applause. In contrary, the VSNU expressed again that such rankings in fact are meaningless activities. Ranking reduces quality to one dimension and is violating reality.

Notwithstanding, the wish to rank has its influence on EQA and on the work of the external committees. It will not be possible to prevent ranking, but when people ranks, one has to take into account some conditions:

- one should make very clear what criteria are used for ranking. Knowing the criteria used, the reader can decide what this ranking means for him or her;
- ranking only can be done if there are clear and significant differences between the objects to be ranked. A ranking may not depend on hazard and accidents;
- the data used for ranking should be clear and free of possible misinterpretations.

It is the opinion of the VSNU that it is not a task of an external committee to rank. A committee has the task to provide profound insight into quality and to express its judgement as clearly as possible in such a way that misinterpretation is not possible.

To promote a better insight into quality, the future external committees will publish tables with quality aspects according to the table in figure 2.

TOPIC	UNIVERSITY		
	A	B	C
Goals and aims	+	+	++
The content of the programme	+	-	+
The organisation of the programme and the educational process	-	+	+
The essays/final thesis/research assignments	+	+	++
Pass rates; drop out	-	-	+
Student counselling and advise	-	+	++
Feasibility of the programme	-	+	-
Qualification of the staff	+	+	+
Facilities	+	+	++
Internal quality assurance	-	+	-
International dimension of the programme	-	+	+
The graduates	-	+	++

**Figure 2: Quality chart of an educational programme**

Quality assessment is not a judgement of only one dimension. It is never a matter of yes/no. It is a matter of showing the outside world how quality is composed. It is to the reader, to the actor who is asking questions about quality, to decide which of the aspects has more weight. A student will look with other eyes to the quality chart of a programme than the future employer will do.

#### 2.4. Accreditation or not?

In the first part of this contribution could be read about the role of the inspectorate regarding the follow up and in cases there is a lack of quality. So far, the identification of programmes with doubtful quality has been a confidential matter between inspectorate/minister and the universities concerned. However, recently a newspaper succeeded to force the Inspectorate to make the warnings public. This means that from now on, every “yellow card” will be made public. These developments raise some questions:

- formally, the Netherlands does not know an accreditation system. De facto EQA acts as an informal accreditation: the programme not getting the “yellow card” may be considered as being to be accredited and has the right to be funded by the state. It is amazing, but most

accrediting countries publish the names of the accredited programmes, in the Netherlands the programmes with doubts about accreditation are made public;

- who is deciding upon the accreditation? In most countries it is an independent accreditation council who makes the decisions, based on the recommendations of an expert committee. Not so in the Netherlands. It is in fact the inspectorate, who decides about doubtful cases;
- although there are strict requirements regarding the openness and transparency of EQA, the decisions about the “yellow cards” are taken in obscurity. The criteria are not clear;
- as far as the general criteria to be applied are known, they represent more the view of the government regarding quality. It concerns special criteria for effectiveness and efficiency, while quality is more than that.

The developments regarding doubtful quality makes it necessary that in the near future a clear decision has to be made to reform the Dutch system into an accreditation system or not. Because funding and recognition depend on such a decision, at least, the process should be made transparent, the criteria made public and represent more than only the view of the government. If there will be an accreditation system, it will be recommendable to set up an independent accreditation council, because it is clear that also the VSNU can not act as such.

### *2.5. More flexibility and tailor made assessments*

EQA asks for a clear and well-defined protocol for the assessment of the departments or faculties. The past years have shown that the nation wide, comparative approach based on a fixed protocol sometimes is felt too much as a straitjacket. Universities have few or none influence on time and organisation and on the work of the external committee. The universities wish to have more tailor made assessments. It will be clear that if it concerns the assessment of the quality (the role as accountant, controller) the expert committee has to act according to strict rules and without influence from outside. If it concerns the role as consultant, more flexibility is possible. To realise this, the following adaptations may be made:

- There will be a basic protocol for judging the quality.
- The discipline to be assessed will have the possibility to add specific items to the basic protocol.
- the university or faculty will get the possibility to formulate specific questions for the external committee
- a discipline may express the wish to be assessed by an other assessment agency, for example by ABET in the US for engineering programmes or by EQUIS, the European Quality scheme for Business and Management Education.

### *2.6. The international dimension of EQA*

So far, the VSNU always has involved experts from abroad in the programme assessments. Although this prevent the assessment to become too provincial and too narrow, the analysis of the

current system shows that this is not enough for a real international dimension. A comparative assessment, only covering Dutch universities means that it is difficult to validated standards in respect to standards abroad. Curricula should be assessed in comparison with the same curricula in other European countries.

It is not yet clear how to realise this and how to enlarge the international dimension. However there are some possibilities to be considered:

- before a committee formulates its frame of references, it will look at the outcomes of the assessments in other countries;
- before a committee starts with the assessment, an overview may be made about the standards of similar programmes in countries outside the Netherlands ;
- a third possibility is that the committee will visit similar named programmes abroad and uses this information, formulating its frame of references;
- a fourth possibility is to include some faculties in neighbouring countries in the assessment;
- a fifth possibility is to install a committee with only foreigners
- an other solution could be to ask a assessment agency in another country to assess the programmes, for example ABET or the EFMD
- last, but not least, one may organise an international programme review in which faculties from a number of countries , will participate, like is done for Electrical Engineering, economics and Physical Education.

While many of the changes in the system may be realised in the Dutch context it self, the topic internationalisation depends much on the participation of other countries and the development of the ideas about European Accreditation.

### 3. Conclusions

Looking back at ten years EQA in Dutch universities, the conclusion may be that it has been successful and that EQA is rooted deeply in the universities. If we have to characterise the three cycles of quality assessment in the Netherlands, we may say that the 1<sup>st</sup> cycle (1988-1992) is characterised by the assessment of individual programmes as such. The 2<sup>nd</sup> cycle (1993-1999) is characterised by the comparative approach and the 3<sup>rd</sup> cycle (2000-2005) probably will be characterised by more flexibility, accreditation or non-accreditation and international benchmarking

Its difficult to say what other countries, may learn from the experiences of the Netherlands. It is up to the reader to decide what use can be made from the Dutch experiments. However some remarks may be made:

- there always will be a tension between the internal orientation of EQA (improvement) and the external orientation (accountability). One have to take care for a good balance;
- the approach of discipline or programme assessment is a fruitful approach and really contribute to quality maintenance and quality improvement;
- a fixed protocol is needed, but one has to leave room for flexibility;

- international benchmarking will become more and more important. EQA should play a role in it.

One thing is for sure, one never can say that a system for external quality assessment is finished. It always can be improved and it has always to be changed for keeping the academic world alert and to prevent quality assessment becoming a ritual dance.

# Warum QM-Systeme nicht genügen

*Michael Stawicki*

Beim Lesen der Überschrift stellen sich sicherlich etliche Fragen: “Was sind QM-Systeme?” “Wie bekommt man sie?” “Warum genügen sie nicht?” ... Im folgenden soll diesen (und weiteren) Fragen nachgegangen werden. Ich erläutere und begründe damit meine acht Thesen, die ich zur Stimulierung der Diskussion des Podiums 2 “Qualität von Hochschule” in Wittenberg vorgetragen habe. Diese acht Thesen finden sich im Anhang wieder. Die Basis meiner Ausführungen liegt in drei Bereichen:

- in einer eher theoretischen Auseinandersetzung mit der Anwendung von Verfahren des Qualitätsmanagements auf Fachbereiche/Fakultäten oder ganze Hochschulen,
- in praktischer Erfahrung als Koordinator (und Motor) für “klassische” Evaluationsverfahren an der FH Wiesbaden und
- in Erfahrungen als Projektleiter einer zentralen Kommission “Struktur und Entwicklung der FH Wiesbaden”, die seit Oktober 1997 arbeitet (teilweise mit Unterstützung externer Berater) und sich die strukturelle und bewußtseinsmäßige Weiterentwicklung der Hochschule auf ihre Fahnen geschrieben hat.

Im folgenden werde ich zunächst die Entwicklung des Qualitätsbegriffs in der Industrie anreißen, danach das Konzept der Normenreihe DIN EN ISO 9000 ff. in der gegenwärtigen und in der zukünftig geplanten Version skizzieren, die Problematik des Ansatzes speziell für Hochschulen und ihre Fachbereiche/Fakultäten erläutern und schließlich einige Ausführungen zu Total Quality Management (TQM) in der Ausprägung des Modells der European Foundation for Quality Management (EFQM) machen. Daran schließen sich Ausführungen zum Problem der Akzeptanz solcher Systeme an. Schließlich gehe ich kurz ein auf die meiner Meinung nach nötigen Veränderungen der “Kultur” einer Hochschule, damit diese sich “auf die Suche nach Spitzenleistungen” machen kann.

## **Die Entwicklung des Qualitätsbegriffs in der Industrie**

Landläufig versteht man unter Qualität immer etwas Gutes. Dabei verbindet man Qualität direkt mit einem Produkt oder einer Dienstleistung. Zu klären ist dann die Frage, wie das Vorhandensein von Qualität zu prüfen ist. Ein sehr alter Ansatz leitet die Qualität eines Produktes oder einer Dienstleistung von der Autorität des Anbieters ab. Auf diese Weise entstanden z.B. Markenzeichen.

Mit Beginn der Massenfertigung ließen sich Methoden einer Qualitätsprüfung, die durch Begutachtung des Endproduktes vorgenommen wurde, nicht weiter benutzen. Man ging nun über zur statistischen Qualitätskontrolle. Doch im Zuge der Entwicklung komplexer technischer Systeme setzte sich immer mehr die Überzeugung durch, daß hohe Qualität vor allem durch ein konsequent *systematisches* ingenieurmäßiges Vorgehen während der Herstellung eines Produktes zu erzielen sei. Diese Überlegungen führten im Laufe der Zeit insbesondere zur Forderung der Nachvollziehbarkeit von Maßnahmen zur Qualitätssicherung. Daraus entstand das Konzept eines quasi genormten Vorgehens. Dieses besteht in der Einführung von sogenannten *Qualitätsmanagementsystemen (QM-Systemen)*, die auf systematische Weise die Einhaltung von Verfahren erzwingen und dokumentieren, die dazu dienen, daß ein Produkt oder eine Dienstleistung vorher festgelegte Qualitätsmerkmale erfüllt. Weiterhin legt ein QM-System Regelkreise fest, die eine systematische Erzielung von Verbesserungen ermöglichen. Basis dieses sehr allgemeinen Ansatzes ist eine operationalisierte Definition von Qualität als universellem Begriff. Diese Definition findet sich in der weltweit gültigen Norm DIN EN ISO 8402:

Qualität = Gesamtheit von Merkmalen (und Merkmalswerten) einer Einheit bezüglich ihrer Eignung, festgelegte und vorausgesetzte Erfordernisse zu erfüllen.

Hier sei insbesondere darauf hingewiesen, daß zum Nachweis der Qualität eines Produktes oder einer Dienstleistung der Gegenstand genau abgegrenzt werden muß und die charakteristischen Merkmale bzw. Merkmalswerte zu spezifizieren sind; auch ist festzulegen, welche Ausprägungen die Merkmale aufweisen sollen. Man beachte, daß im Sinne dieser Norm Qualität nicht mehr ein wertender, sondern ein neutraler Begriff geworden ist. (Vgl. hierzu auch H.-D. Unkelbach in [14], p. 17-40.)

### **Die Normenreihe ISO 9000 und Probleme bei ihrer Adaption für die Hochschule**

Die obige Qualitätsdefinition liegt der Normenreihe ISO 9000 zugrunde. In der zur Zeit gültigen zweiten Auflage der DIN EN ISO 9001 von 1994 (vgl. [2]) wird ein Qualitätsmanagementsystem beschrieben durch "Forderungen an das QM-System", die sich in 20 sog. 'Elemente' gliedern, die ihrerseits untergliedert sind. Es wird erwartet, daß ein QM-System diese 20 Forderungen erfüllt. Wie dies geschieht, ist schriftlich, detailliert und präzise in einem sogenannten QM-Handbuch festzuhalten. Durchgängig ist das Bemühen, sämtliche die Qualität beeinflussenden Einflußgrößen zu erfassen, sämtliche für die Qualität wichtigen Abläufe weitgehend festzulegen und Regelkreise zur Korrektur und Verbesserung der Abläufe und Ergebnisse verbindlich vorzusehen.

Um einen Eindruck von der Art dieser 20 'Elemente' eines QM-Systems zu vermitteln, gehe ich auf die ersten beiden etwas genauer ein. – Die erste Forderung bezieht sich auf die "Verantwortung der Leitung". Gefordert wird u.a.: "Die oberste Leitung des Lieferanten muß ihre

Qualitätspolitik, eingeschlossen ihre Zielsetzungen und ihre Verpflichtung zur Qualität, festlegen und dokumentieren.”

Die zweite Forderung bezieht sich auf das “Qualitätsmanagementsystem”. Eine der zentralen Forderungen lautet: “Der Lieferant muß als ein Mittel zur Sicherstellung, daß ein Produkt die festgelegte Qualitätsanforderung erfüllt, ein QM-System einführen, dokumentieren und aufrechterhalten. Der Lieferant muß ein QM-Handbuch erstellen ...”

Insgesamt wird so ein QM-System beschrieben, das Organisationsstruktur, Verantwortlichkeiten, Verfahren, Prozesse und erforderliche Mittel festlegt, die nötig sind, um geplant und gelenkt gewünschte Veränderungen/Verbesserungen vornehmen zu können. Auf diese Weise wird die Qualitätsfähigkeit der Institution sichergestellt und dokumentiert.

Warum soll man nun ein solches QM-System an Hochschulen einführen? Neben den oben bereits angedeuteten Argumenten (systematische Ist-Analyse, Ermöglichung geplanter und kontrollierter Veränderungen, Installierung eines Qualitätsregelkreises, Dokumentation der Qualitätsfähigkeit) erscheint es mir wichtig, daß Studierende mit diesem Ansatz vertraut gemacht werden, da dies für ihre spätere Berufstätigkeit sehr nützlich ist. Auch bezieht ein QM-System die Studierenden ein und erhöht auf diese Weise die studentische Mitverantwortung für Qualität.

Neben diesen Argumenten *für* eine Einführung eines QM-Systems an Hochschulen kann man bereits beim Lesen der ersten beiden “Forderungen” (s.o.) auch Probleme erkennen. Da die Norm aus der industriellen Produktion stammt, stammen auch die verwendeten Begriffe dorthin und müssen für die Hochschule geeignet interpretiert werden. So kann man als “Lieferant” den Fachbereich / die Fakultät sehen, aber auch kleinere Einheiten sind denkbar; und selbst eine ganze Hochschule kommt hierfür in Frage. Doch schon der Begriff der “obersten Leitung” ist nicht so leicht interpretierbar: ist dies eher der Fachbereichsrat oder eher der Dekan?

Noch schwieriger ist die Frage zu beantworten, was das “Produkt” unseres Tuns ist; und im dritten Qualitätselement tauchen auch die “Kunden” noch auf, die an den Hochschulen geeignet zu interpretieren sind. Derzeit gängig ist das Bild von Studierenden als Kunden. Dies trägt den richtigen Aspekt in sich, daß im Zentrum unserer Bemühungen (in der Lehre) der Studienerfolg unserer Studierenden stehen muß (also in gewissem Sinne die “Kundenzufriedenheit”). Andererseits: Kunden entscheiden i.a. selbständig und eigenverantwortlich über das von ihnen gewünschte Produkt und die von ihnen gewünschte Qualität; dies können und sollen Studierende nicht in allen Fällen. Auch läuft die “Kundenzufriedenheit” Gefahr, in Widerspruch etwa zum nötigen Niveau der Prüfungen zu geraten. Und auch ein Kunde, der “durchfällt”, ist im Kunden-Lieferanten-Denkmuster nicht vorgesehen.

Ähnliche Probleme bekommt man mit der Interpretation der Studierenden als “Produkt” und der Interpretation der Gesellschaft, des Staates oder der einstellenden Institutionen als “Kunde” (vgl. hierzu etwa [11], S. 72 ff.). Als *eine* mögliche Lösung könnte man etwa eine Adaption der Norm für die Hochschulen sehen, bei der im Sinne der Norm mit den Begriffen der Hochschule gearbeitet wird (vgl. [11], S. 74 ff.).

Nun liegt seit Februar 1999 die zweite Version des Entwurfs der neuen Normen ISO 9001:2000 (“Quality Management Systems – Requirements”) und ISO 9004:2000 (“Quality Management Systems – Guidance for performance improvement”) vor (vgl. [6] und [7]). Diese dritte Auflage der Normenreihe unterscheidet sich deutlich von der zweiten. Zum einen werden die verschiedenen “Zielgruppen”, die in der zweiten Auflage teilweise noch separat behandelt wurden (etwa Software-Entwicklung, -Lieferung und -Wartung oder Dienstleistungen) nunmehr alle gemeinsam behandelt; die Norm wird also allgemeiner.

Zum zweiten orientiert sich die Normenreihe nicht mehr an den 20 “Elementen” für die Gliederung des QM-Systems, sondern an “Prozessen”, die die Tätigkeit der Organisation ausmachen. Ziel dabei ist stets die Erfüllung der “Forderungen des Kunden”. Es wird aber – und das ist für Hochschulen sehr hilfreich – darauf hingewiesen, daß neben den Kunden auch “weitere relevante Interessengruppen” eine signifikante Rolle spielen ([6], Abschnitt 0.2). Auch wird explizit betont, daß die Norm nicht bezwecke, Einheitlichkeit von QM-Systemen zur Folge zu haben. Durch all dieses wird die Norm sehr viel flexibler.

Aufgrund der o.g. Änderungen ist die dritte Version der Normenreihe ISO 9000 noch besser für eine Adaption in Hochschulen geeignet als die bisherige. Doch haben auch auf der Grundlage der zweiten Version schon diverse deutsche Hochschuleinrichtungen ein entsprechendes System eingeführt und sich zertifizieren lassen. Hierzu gehören u.a.:

- der Lehrstuhl für Erwachsenenbildung der Universität Leipzig (Prof. Dr. Knoll);
- der Lehrstuhl für Fertigungsmeßtechnik und Qualitätsmanagement der RWTH Aachen (Prof. Dr. Pfeifer);
- der Lehrstuhl für Betriebswirtschaftslehre der Universität Passau (Prof. Dr. Bühner);
- das Institut für Automatisierungs- und Softwaretechnik der Universität Stuttgart (Prof. Dr. Göhner);
- die (private) Fachhochschule Heidelberg.

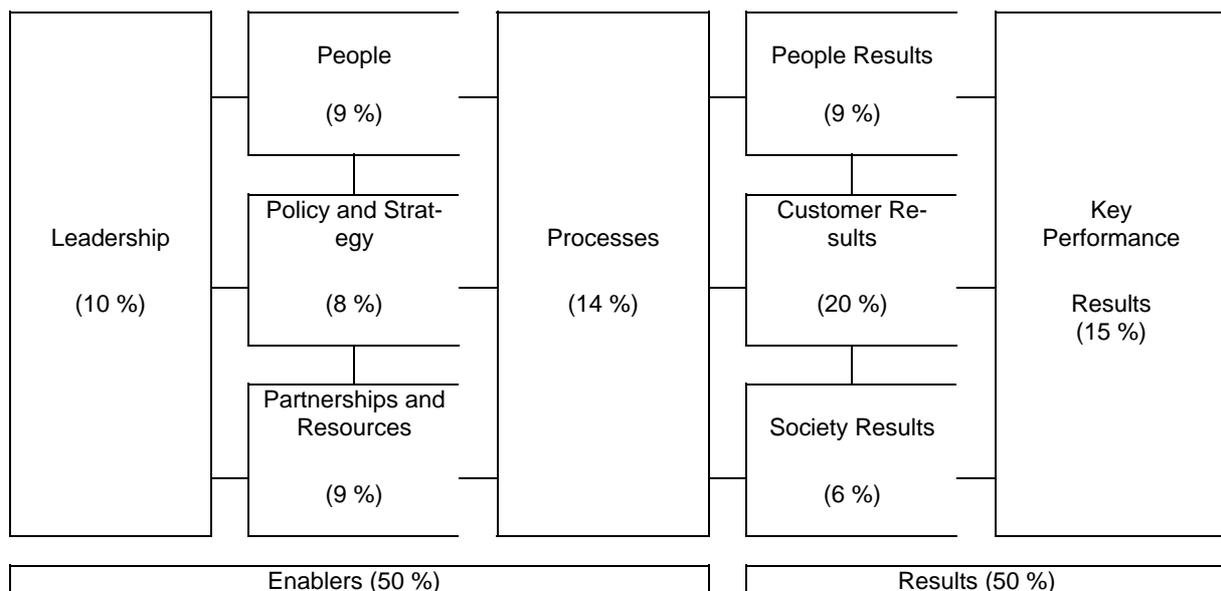
Festzustellen bleibt allerdings, daß es sich hierbei mit Ausnahme der letztgenannten Institution um kleine überschaubare Einheiten mit eher hierarchischer Struktur handelt. Detailliertere Ausführungen zu dieser Ausprägung von QM-Systemen und zu den Problemen bei ihrer Adaption für Hochschulen finden sich in [14], [11], [4], [5], [10].

### **Total Quality Management – ein umfassender und für Hochschulen gut geeigneter Ansatz**

Blickt man in die Wirtschaft, so stellt man fest, daß die Normenreihe DIN EN ISO 9000 minimale Anforderungen beschreibt und daß viele Unternehmen, die wirklich hervorragende Qualität liefern wollen, auf das Konzept des “Total Quality Management” setzen. Ein hervorragender und häufig genutzter Weg hierzu ist das Modell der “European Foundation for Quality Management” (EFQM), das dem Europäischen Qualitätspreis zugrundeliegt. Der Ludwig-Erhardt-Preis als nati-

ionaler Qualitätspreis in Deutschland benutzt dieselben Kriterien, ebenso die nationalen Qualitätspreise verschiedener weiterer europäischer Länder.

Dieses Modell erstreckt sich auf deutlich mehr Dimensionen als der ISO-Standard. Bewerber haben eine Selbstbewertung vorzunehmen, um den Grad der Erfüllung der verschiedenen Kriterien festzustellen. Diese Kriterien beziehen sich zu 50 % auf sogenannte “Befähiger” (“Potentialfaktoren”, “Mittel und Wege”) und zu 50 % auf “Ergebnisse”. Jeder dieser beiden Bereiche wird untergliedert in mehrere Kriterien, die jeweils mit einem Gewichtungsfaktor versehen sind. Das folgende Schaubild zeigt die insgesamt neun Kriterien in der 1999er Version. Hier ist insbesondere zu sehen, daß Aspekte, die für hervorragende Leistung ganz wichtig sind, aber von der ISO 9000 nicht (oder nur zu einem geringen Teil) abgedeckt werden, eine wichtige Rolle spielen, etwa die Mitarbeiter- und Kundenzufriedenheit, die Auswirkungen auf die Gesellschaft, die Geschäftsergebnisse (auf der “Ergebnis”-Seite) und Führungsverhalten, Mitarbeiterorientierung, Unternehmenspolitik und -strategie, Partnerschaften und Ressourceneinsatz (auf der “Mittel und Wege”-Seite) (vgl. [3]).



Diese neun Kriterien werden in insgesamt 32 Unterpunkte untergliedert. Bei jedem dieser Unterpunkte wird eine Bewertung vorgenommen, wie weit dieses Kriterium erfüllt ist; diese Bewertung geschieht in fünf Stufen (etwa von “anekdotisch” bis zu “fundiertes systematisches Vorgehen”). Zu dem beschriebenen Modell gehört insbesondere eine präzise Beschreibung der einzelnen Stufen für die unterschiedlichen Kriterien.

Alle diese Kriterien können für Hochschulen genauso benutzt werden wie für Unternehmen (vgl. etwa [15]). Dieser Meinung war auch eine Gruppe von Experten aus verschiedenen Hochschulen der Niederlande (*hogescholen*). Sie adaptierten das damalige EFQM-Modell und erstellten das Handbuch “Method for the Improvement of the Quality of Higher Education in Accordance with the EFQM Model” ([8]). Dieser Ansatz wurde 1995/96 zuerst an vier Modell-

Hochschulen erprobt und wird seither von anderen “Hogescholen” benutzt. (Vgl. hierzu auch M. Greif in [12].)

Allerdings ist Deutschland diesbezüglich noch nicht so weit wie die Niederlande. Mir ist nur der Lehrstuhl für Industriebetriebslehre und Arbeitswissenschaft der Universität Kaiserslautern (Prof. Dr. Zink) bekannt, der das gerade beschriebene Modell für sich selbst anwendet. Eine Wiesbadener Kollegin aus dem Fachbereich Maschinenbau versucht gerade, ihren Fachbereich vom Nutzen der niederländischen Version zu überzeugen.

Fragt man sich, warum nur so wenige deutsche Hochschul-Institutionen das EFQM-Modell für die Bewertung ihrer Leistungen benutzen, so vermute ich als Ursache, daß es vor allem deshalb schwierig ist, “Total Quality Management” einzuführen, weil “Total” unter anderem die Verpflichtung *aller* an der jeweiligen Institution Arbeitenden auf den Qualitätsgedanken bedeutet, und zwar entlang der oben geschilderten Kriterien. Nach meinem Eindruck geht bei vielen an einer Hochschule Beschäftigten die Identifizierung mit ihrem Arbeitsplatz nicht sehr weit, und auch “auf der Suche nach Spitzenleistungen” scheinen (insbesondere bezogen auf die Lehre) nicht allzuvielen zu sein.

### **Das Akzeptanzproblem**

Eins der Probleme mit den oben geschilderten Prozeduren des Qualitätsmanagements und der kontinuierlichen Verbesserungsprozesse dürfte die Tatsache ihrer geringen Akzeptanz sein. Es ist normalerweise gar nicht so schwer, eine Arbeitsgruppe zu finden, die etwa eine Selbstbeschreibung ihrer Institution unter Gesichtspunkten des Qualitätsmanagements erstellt. Allerdings handelt es sich bei dieser Arbeitsgruppe vermutlich um Personen, die auch sonst im Bereich der akademischen Selbstverwaltung aktiv sind und sich auch sonst um die Verbesserung ihrer Lehre oder der organisatorischen Abläufe im Studiengang bemühen. Schlägt man aber einem ganzen Fachbereich vor, ein QM-System (nach ISO 9000 oder den EFQM-Kriterien) aufzubauen, so wird man vermutlich viele Einwände hören. Natürlich sind diese teilweise berechtigt, aber bei vielen Diskussionen werde ich den Eindruck nicht los, daß die genannten Einwände hauptsächlich zur Verhinderung von Veränderung dienen.

Natürlich sind die Klagen über ungenügende finanzielle und personelle Ausstattung oft gerechtfertigt; aber aus meiner Sicht ist es – da eine finanzielle Besserung nicht in Sicht ist – gerade wegen der finanziellen Situation nötig, mit Hilfe eines guten QM-Systems Effizienzgewinne zu erzielen. Andererseits weiß man in der Wirtschaft schon lange, daß QM-Systeme zuerst einmal Investitionen nötig machen. Wenn hier die staatliche Seite überhaupt kein Einsehen zeigt – wie derzeit in Hessen –, wird es tatsächlich schwierig.

Ein weiteres Problem soll nicht unerwähnt bleiben: die als “pressure group” für die Verbesserung der Lehre dringend benötigten Studierenden sind vielfach “abgetaucht”; ihr Leben spielt sich weitgehend außerhalb der Institution Hochschule ab, sie verhalten sich oft wie reine Konsumenten-

ten, sie nehmen an der akademischen Selbstverwaltung so gut wie nicht teil. Dadurch fehlt der nötige Druck zur Veränderung, und dieser studentische Druck kann nicht ohne weiteres durch entsprechende Vorgaben (von außen oder von innen) ersetzt werden.

Dies alles läßt befürchten, daß ein QM-System umso mehr abgelehnt wird, je größer die zu erwartenden Veränderungen sind. Und da Hochschulen hochkomplexe Systeme sind, kann man auch nicht erwarten, daß einfache Mechanismen die gewünschten Wirkungen zeigen. Dies dürfte auf Evaluationen, die "auf Befehl" durchgeführt werden, genauso zutreffen wie auf die vermutlich relativ einfach gestrickten finanziellen Belohnungs-/Bestrafungssysteme, die zur Zeit von einer Kommission der Bundesbildungsministerin entworfen werden (vgl. hierzu [16], bzgl. der Problematik etwa [9] und [13]).

Aus meiner Sicht benötigt deshalb die erfolgreiche Einführung eines QM-Systems eine Änderung der "Kultur" unserer Institution.

### **Eine Veränderung der Organisationskultur tut not**

Dieser Befund ist nicht nur mein eigenes Fazit nach mehreren Jahren Arbeit im Kontext von "Verbesserung der Lehre", Evaluation, Qualitätsmanagement u.ä., sondern auch das Ergebnis eines seit Herbst 1997 laufenden Projekts zu "Struktur und Entwicklung der FH Wiesbaden". Die Projektgruppe besteht aus mehr als 20 Personen (incl. Präsident und Vizepräsidentin der Hochschule) und wird unterstützt von dem auf Veränderungsmanagement spezialisierten Beratungsunternehmen ComTeam AG.

Während der Projektarbeit wurde es den Projektmitgliedern immer deutlicher, daß jeder erfolgreiche Veränderungsprozeß mit einer Veränderung der Organisationskultur einhergeht. Ein Teil der Organisationskultur sind die "heimlichen Regeln", die Normen und Werte einer Organisation. Von den 12 derartigen Regeln, die die Projektgruppe an der FH Wiesbaden identifizierte, lauten die ersten vier:

- Zusammenarbeit ist kein erklärtes Ziel.
- Kooperation wird nicht belohnt.
- Qualität und Engagement werden nicht anerkannt.
- Schlechte Arbeit bleibt für die Verursacher folgenlos.
- ...

Vergleichbare "Regeln" scheinen mir auch an vielen anderen Hochschule zu gelten. – Ein erster Schritt zur Veränderung solcher Regeln ist es, sie öffentlich zu machen. Dies geschieht bei uns zur Zeit. Weiterhin versuchen wir, Belohnungs-/Bestrafungssysteme zu finden, durch die einige dieser Regeln verändert werden. Andere Regeln ändern sich möglicherweise dadurch, daß sie den Menschen in der Organisation bewußt werden. – Leider scheinen solche Veränderungen nicht sehr schnell abzulaufen. (Vgl. zur Veränderung von Organisationskultur auch [1].) Aber eins scheint mir gewiß: der Weg zu einem (wirkungsvollen) Qualitätsmanagementsystem führt über

die Änderung unserer Organisationskultur. Und wir werden uns die dafür nötige Zeit nehmen müssen.

#### Literatur:

- [1] Paul Bate: Cultural Change. Strategien zur Änderung der Unternehmenskultur. München, 1997.
- [2] DIN EN ISO 9001: Qualitätsmanagementsysteme – Modell zur Qualitätssicherung/ QM-Darlegung in Design, Entwicklung, Produktion, Montage und Wartung (ISO 9001 : 1994). Berlin 1994.
- [3] EFQM – European Foundation for Quality Management (ed.): The EFQM Excellence Model 1999. Brussels, 1999.
- [4] Evaluation. Sachstandsbericht zur Qualitätsbewertung und Qualitätsentwicklung in deutschen Hochschulen. Dokumente & Informationen 1/1998. Herausgegeben von der HRK, Bonn, 1998.
- [5] Evaluation und Qualitätssicherung an den Hochschulen in Deutschland – Stand und Perspektiven. Nationales Expertenseminar der Hochschulrektorenkonferenz, Bonn, 29. Mai 1998. Beiträge zur Hochschulpolitik 6/1998. Herausgegeben von der HRK, Bonn, 1998.
- [6] ISO 9001:2000. Quality Management Systems – Requirements. Committee Draft 2. Genf 1999.
- [7] ISO 9004:2000. Quality Management Systems – Guidance for performance improvement. Committee Draft 2. Genf 1999.
- [8] Method For Improving The Quality Of Higher Education Based On The EFQM Model. English version. Hanzehogeschool, Hogeschool van Groningen, on behalf of the HBO Expert Group, Groningen, 1998.
- [9] Jeffrey Pfeffer: Six Dangerous Myths About Pay. In: Harvard Business Review, May-June 1998, p. 109 – 119.
- [10] Qualität an Hochschulen. Fachtagung der Universität Kaiserslautern und der Hochschulrektorenkonferenz, Kaiserslautern, 28./29. September 1998. Beiträge zur Hochschulpolitik 1/1999. Herausgegeben von der HRK, Bonn, 1999.
- [11] Qualitätsmanagement in der Lehre – TQL 98. Tagung des hessischen Arbeitskreises “Qualitätsmanagement in der Lehre” und der Hochschulrektorenkonferenz, Wiesbaden, 4. Februar 1998. Beiträge zur Hochschulpolitik 5/1998. Herausgegeben von der HRK, Bonn, 1998.
- [12] Qualitätsmanagement in der Lehre und Evaluation. Seminar im Pädagogischen Institut Falkenstein, 17./18. Mai 1999, konzipiert und durchgeführt von Moniko Greif, Bernhard May, Michael Stawicki, Ralph Stengler. Teilnehmermaterialien.
- [13] Reinhard K. Sprenger: Mythos Motivation. Wege aus einer Sackgasse. Frankfurt/New York, 1998.
- [14] H.-D. Unkelbach, Norbert Hilpert, Michael Stawicki (Hrsg.): Genormte Hochschule? Qualitätsmanagement in der Lehre – was kann die Hochschule von ISO 9000 lernen? Veröffentlichungen aus Lehre, angewandter Forschung und Weiterbildung, Band 28. Wiesbaden, 1997.
- [15] Klaus J. Zink: Qualitätsmanagement – ein Überblick. In: [10], p. 27 – 37.
- [16] Zum Dienst- und Tarif-, Besoldungs- und Vergütungsrecht sowie zur Personalstruktur in den Hochschulen. Empfehlungen des 186. Plenums der Hochschulrektorenkonferenz, Bonn, 2. November 1998. Beiträge zur Hochschulpolitik 8/1998. Herausgegeben von der HRK, Bonn, 1998.

**Anhang: 8 Thesen zur Qualität von Hochschule**

- (1) Aus unterschiedlichsten Gründen gilt die Qualität von Hochschulen (insbesondere im Bereich der Lehre) nicht mehr als besonders gut (falls sie es denn je war).
- (2) Will man die vorhandene Qualität ermitteln und, wo nötig, verbessern, so ist ein systematischer Ansatz sinnvoll; ein solches klar festgelegtes rückgekoppeltes System nennt man Qualitäts-Management-System (kurz: QM-System).
- (3) Die in der Wirtschaft gängigen QM-Systeme (ISO 9000ff., TQM gemäß EFQM-Richtlinien, ...) sind bei geeigneter Anpassung auch für das Studium an Hochschulen anwendbar. (TQM ist umfassender als ISO 9000; benötigt aber noch mehr die Akzeptanz und aktive Mitarbeit aller.)
- (4) Das Bemühen um Qualität an Hochschulen zielt letztlich auf Veränderungen. Damit QM-Systeme diese Veränderungen bewirken, müssen sie (d.h. ihre Prinzipien, ihre Anwendung, ihre Ergebnisse) akzeptiert werden.
- (5) Die Mehrzahl der Lehrenden an unseren Hochschulen akzeptiert zur Zeit die entsprechenden Verfahren *nicht* (sei es nun Evaluation, ISO 9000 oder TQM). (Und wenn sich auch noch das Dienst- und Besoldungsrecht ändern und Globalhaushalte mit mehr Autonomie eingeführt werden – weitere, ohne Mitwirkung der Betroffenen geplante Änderungen –, dürfte die Lage nicht einfacher werden. Dasselbe gilt für die (Akkreditierung der) Bachelor- und Master-Studiengänge.)
- (6) “In Wirklichkeit” geht es nicht um die (formale) Einführung des einen oder anderen QM-Systems, sondern um eine Änderung der “Organisationskultur” der Institution Hochschule. (In diesem Sinne greifen alle Verfahren des QM zu kurz.)
- (7) Änderungen der “Kultur” lassen sich nicht per Erlaß oder Gesetz herbeiführen. (Da Hochschulen hoch-komplexe, stark vernetzte Systeme sind, sind Änderungen auch nur auf der Basis eines systemischen Ansatzes zu erreichen. Mir scheinen allerdings, historisch betrachtet, Hochschulen in besonderem Maße änderungsresistent zu sein; Ursachen u.a.: sehr große Freiheit der ProfessorInnen, ...)
- (8) Wir sollten geeignete QM-Systeme einführen und zugleich die “Arbeit an der Kultur” beginnen. (kleine motivierte Einheiten als Vorhut; das Beispiel wirken lassen, Ängste abbauen, Diskussionen führen; alle wertschätzen und ihre Rolle im System (an)erkennen; und eine funktionierende Prüfungsorganisation oder ein abgestimmter Stundenplan sind – in manchen Bereichen – ja schon ‘mal ein Anfang ...)

# Hochschulqualität: Ein unauflösbares Problem und seine Auflösung

*Peer Pasternack*

Die folgenden Ausführungen erläutern zunächst, warum es, genau genommen, ein heiterer Unsinn ist, Hochschulqualität entwickeln, managen oder bewerten zu wollen. Anschließend geht es darum, wie sich, nüchtern betrachtet, Hochschulqualität entwickeln, managen und bewerten lässt.

## 1. Hochschulqualität: das unauflösbare Problem

Die Hochschule ist, soweit sie kognitive und kreative Prozesse organisiert bzw. diese durch gerade organisationsschwache Abläufe ermöglicht, eine radikalisierte Variante der Expertenorganisation. Die Angehörigen von Expertenorganisationen sind charakterisiert durch aufwendige Ausbildung, hohen Spezialisierungsgrad, sehr eigenständigen Umgang mit Wissen und die Lieferung sehr komplexer, nicht trivialer Produkte. Infolge dessen ist die wesentliche sachliche Bedingung, um die Expertentätigkeit ausüben zu können, hohe individuelle Autonomie. Dies korrespondiert mit organisationalen Notwendigkeiten: Das wichtigste Produktionsmittel der Organisation ist das Wissen, und dieses befindet sich in der Hand der Experten; die Leistungsfähigkeiten des Experten und der Expertin stellen das Kapital der Organisation dar; schließlich werden die zentralen Organisationsdienstleistungen sehr oft direkt für Klienten erbracht, was bedingt, dass dies in Form personaler Beziehungen geschieht – mit entsprechenden Anforderungen an Fertigkeiten und Kompetenzen der Organisationsmitglieder. Aus all dem resultieren eine starke Stellung des Experten in der Organisation sowie der Umstand, dass Leitungsentscheidungen meist mit der fachlichen Arbeit verknüpft sind. Zugleich ist die Expertenorganisation durch den Widerspruch gekennzeichnet, dass ExpertInnen einerseits an ihrer jeweiligen (innovativen) Profession orientiert und andererseits gegenüber ihrer (trägen) Organisation eher gleichgültig sind.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Ralph Grossmann/Ada Pellert/Victor Gotwald: Krankenhaus, Schule, Universität: Charakteristika und Optimierungspotenziale, in: R. Grossmann (Hg.), Besser Billiger Mehr. Zur Reform der Expertenorganisationen Krankenhaus, Schule, Universität, Wien/New York 1997, S. 24-35.

### *Hochschulleistungen und Qualitätsdiskussion*

Aus den Spezifika der Expertenorganisation ergeben sich Besonderheiten der hochschulischen Leistungsqualitäten. In verbreiteter Wahrnehmung weist die Hochschule aufgrund dieser Besonderheiten Grenzen rationaler Steuerungszugänglichkeit und Selbstorganisationsfähigkeit auf. Als Technik des Ausgleichs von Steuerungsproblemen, die insbesondere aus dem Widerspruch zwischen Professionsorientierung und Organisationsgleichgültigkeit entstehen, wird seit geraumer Zeit eine strikte Qualitätsorientierung empfohlen. Auch wenn dies mitunter mit ökonomischen Modellen verbunden wird, so findet sich damit nicht zuletzt ein zentrales Argument aufgenommen, das regelmäßig aus den Expertenorganisationen heraus gegen ökonomisierende Steuerungsinstrumente in Anschlag gebracht wird: Die spezifischen Leistungen seien vorrangig qualitativ bestimmt, daher einer quantifizierenden Kosten-Nutzen-Logik nicht zugänglich, und infolge dessen fehlten für betriebswirtschaftlich inspirierte Reformen die organisationalen Voraussetzungen.

Zudem wird der Versuch, Qualität von Hochschulleistungen festzustellen – um sie dann ggf. verbessern oder ihre Stagnation sanktionieren zu können – dadurch erschwert, dass nicht allein Qualität problematisch zu bestimmen ist. Bei näherer Betrachtung erweist sich ebenso die Definition von Hochschulleistungen als keineswegs eindeutig. Es kreuzen sich an dieser Stelle zwei zentrale Probleme:

- Zum einen besteht generell die Schwierigkeit, *Qualität* auf einen handhabbaren Begriff zu bringen – und auch der auf den Kundennutzen fixierte Begriff, wie er in der Wirtschaft üblich ist, löst das Problem nicht, sondern delegiert es lediglich vom Qualitätserzeuger an den Verbraucher. Überdies gilt Qualität gerade in der Wissenschaft und der akademischen Lehre weithin als nur unzureichend bestimm- und damit operationalisierbar. Qualitätsbeschreibungen zeichnen sich daher besonders in diesen Bereichen durch Vagheit aus.
- Zum anderen ist es letztlich prognostisch unbestimmbar, welche *Leistungen* Hochschulen zu erbringen haben, um eine bestimmte Ressourcenausstattung zu rechtfertigen; denn jede erbrachte Hochschulleistung ist vom Grundsatz her auch in jeweils größerem Umfang und jeweils besserer Güte denkbar: Weder gibt es einen prinzipiellen Sättigungsgrad der gesellschaftlichen wie innerwissenschaftlichen Aufnahmefähigkeit für Forschungs- und Lehrleistungen; noch steht – im Unterschied zu anderen Bereichen sozialer Reproduktion – ein gesellschaftlicher Aufwand-Nutzen-Durchschnitt zur Verfügung, mit dem sich zumindest statistisch Toleranzkorridore für akzeptable Ressourcenverwendung bestimmen ließen.

### *Die verknappten Mittel und der Markt*

Solche Diskussionen finden unter den vergleichsweise unkomfortablen Bedingungen einer rapiden öffentlichen Mittelverknappung statt. Diese monetäre Situationsverschärfung führt zur Einschränkung quantitativer Entwicklungspotenziale im Hochschulsektor und erzwingt Leistungsverdichtungen, insoweit pro Zeiteinheit mehr Leistungen als bisher bzw. mit verminderten Ressourcen pro Zeiteinheit die gleichen Leistungen wie zuvor mit unverminderten Ressourcen zu erbringen sind. Insoweit findet die neue Qualitätsorientierung ihre wichtigste politische Begrün-

derung in einem ganz pragmatischen Gedanken: Wo quantitative Entwicklungsmöglichkeiten als erschöpft gelten, müssen weitere Potenziale wesentlich über Qualitätsverbesserungen erschlossen werden.

Die Qualitätsdebatte gründet also zentral in den Erfordernissen, die durch Mittelverknappungen entstehen. Weithin unstrittig ist dabei eines: Quantitative Kennziffern wie etwa Absolventen- bzw. Dropout-Quoten, Lehrkräfte-Studierende-Relationen oder die Auslastungsquote von Hochschulräumlichkeiten bilden den hochschulischen Leistungscharakter nicht adäquat ab, da Hochschulleistungen im Kern qualitativ bestimmt sind. Zugleich lässt sich deren Qualität nicht wie bspw. bei einem industriellen Produkt an Merkmalen wie Haltbarkeit (Käse), Hitzebeständigkeit (Stahl) oder Ausstattungsgrad (Auto) festmachen.

Die inhärente Problematik der Hochschulqualitätsdebatte illustriert bereits ein vergleichender Hinweis auf das von manchen Akteuren nahegelegte Referenzmodell, den Markt. Wo etwa IBM Deutschland aus nachvollziehbaren Gründen dekretieren kann: „Qualität ist das, was der Kunde als Qualität sieht, und sonst nichts“,<sup>2</sup> stellt sich dies für Hochschulen und deren Output komplizierter dar.<sup>3</sup> Anders als auf Gütermärkten lassen sich hochschulische Leistungseinheiten nicht einfach wie eine Ware zunächst prüfen, um sie dann ggf. in Anspruch zu nehmen oder nicht. Im Falle der Forschung sind die Wirkungsintervalle zu unbestimmt und im Falle der Lehre zu lang, als dass Qualitätsverbesserungen des Angebots allein und unmittelbar in Reaktion auf Grund ausbleibender Nachfrage zu Stande kommen könnten.

### *Die deutsche Hochschulqualitätsdebatte*

Die Schwierigkeiten, Hochschulqualität und Hochschulleistungen unter solchen Bedingungen handhabbar zu formulieren, bildet die Entwicklung der deutschen Hochschulqualitätsdebatte durchaus ab. Seit den endachtziger Jahren sind vier Schritte vollzogen worden: Evaluation der Lehre – Aktivitäten zur Qualitätssicherung – Versuche mit Qualitätsmanagement nach DIN ISO 9000ff. – Favorisierung von Total Quality Management (TQM). Galt anfangs vielen Akteuren die Evaluierung per se als qualitätsförderndes Element, setzte sich alsbald eine relativierende Auffassung durch: Qualität, so erkannte man, entsteht nicht allein durch das Ausfüllen und Auswerten von Fragebögen, und sie lässt sich nicht auf einen Bereich isoliert, z.B. den der Lehre, entwickeln. Durch die parallel einsetzenden Bemühungen um eine stärkere Wettbewerbsorientierung der Hochschulen wurde die alte Forschungsevaluationsdebatte der *science of science* aktualisiert und unter Einbeziehung der neueren Lehrevaluationsbewegung mit der Debatte zur Hochschulorganisation und Hochschulsystemsteuerung verkoppelt. Auf der Suche nach strukturierten Konzepten gelangten die an Qualitätsentwicklung interessierten Akteure in der zweiten Hälfte der 90er Jahre

---

<sup>2</sup> zit. nach Petra Stephan: Qualitätsmanagement in Weiterbildungseinrichtungen, Berlin 1994, S. 13.

<sup>3</sup> aber ebenso für andere Sektoren, insbesondere Kunst und Kultur, daneben etwa auch für Bereiche wie die Sozialarbeit oder Kirchen.

zum Qualitätsmanagement, zunächst in der einfacheren Zertifizierungsvariante, sodann auch in der anspruchsvolleren TQM-Variante.

Zugleich avancierte 'Qualität' bereits zum hochschulpolitischen Steuerungsinstrument – nicht zuletzt hinsichtlich der Mittelverteilung, denn in Fragen der Ressourcenallokation konkludiert seit Beginn der 90er Jahre jede hochschulpolitische Bemühung. „'Qualität' als Zauberstab akademischer Hexerei. Die Diskussion um die Reform der Hochschulen wird zunehmend vom Kosten-Nutzen-Denken bestimmt“, so überschreibt in genau diesem Sinne Jürgen Henze, Berliner Pädagogikprofessor, einen Artikel zum Thema und verbalisiert derart das verbreitete Empfinden eines Zusammenhangs zwischen Qualitätslyrik („excellence“, „Innovation“) und Effizienzstreben.<sup>4</sup>

Die qualitätsbezogenen Entwicklungen sind an den einzelnen Hochschulen und in den einzelnen Bundesländern unterschiedlich fortgeschritten. Es lassen sich aktuell Beispiele für jede der vier genannten Stufen einer qualitätsbezogenen Entwicklung finden. Auf jeder dieser Stufen findet auch ein intensives Ringen um das Hochschulspezifische statt – mit Recht: Denn Hochschulen existieren weder deshalb, weil sie einen Beitrag zur Konsolidierung der öffentlichen Haushalte erbringen können, noch weil sie in der Lage sind, hochschulexterne Steuerungsinsuffizienzen auszugleichen. Sie existieren vielmehr, weil sie Bildungs- und Forschungsleistungen erbringen, die gesellschaftlich notwendig sind. Folglich sind davon die primären Reformziele abzuleiten. Beliebige Optimierungen müssen daher sekundäre Reformziele sein, die als Ableitung aus dem primären Ziel der Gestaltung von Bildungs- und Forschungsprozessen formuliert werden.

### *Qualitätsnormen an Hochschulen?*

Wenn Qualitätsorientierung im Rahmen von Qualitätsmanagement umgesetzt werden soll, stößt es – indem Qualitätsmanagement Führungshandeln ist, das systematisches und konkrete Ziele anstrebendes Handeln auslösen soll – in Hochschulen insbesondere an zwei Grenzen. Zum einen unterliegt jedes strikte Führungshandeln den Beschränkungen der institutionellen und individuellen Autonomie, wie sie Expertenorganisationen im allgemeinen und Hochschulen im besonderen kennzeichnet. Zum anderen sind die konkreten Ziele an Hochschulen in weiten Teilen nicht so konkret, dass sich darauf durchgängige qualitätsmanagende Strategien aufbauen ließen: Denn Hochschulen produzieren nur z.T. normierbare Güter. Sie zeichnen sich vielmehr dadurch aus, dass sie um der Produktion von Normabweichungen willen bestehen. Hochschulen sollen in der Forschung das bisher noch nicht Entdeckte entdecken und das bisher noch nicht Gedachte denken. In der Lehre sollen sie – anders als die Schule – keine geschlossenen Wissensbestände vermitteln, sondern: dem Stand der Forschung entsprechendes, also in seiner Gewissheit fragiles Wissen so-

---

<sup>4</sup> Jürgen Henze: „Qualität“ als Zauberstab akademischer Hexerei. Die Diskussion um die Reform der Hochschulen wird zunehmend vom Kosten-Nutzen-Denken bestimmt, in: *UnAufgefordert* 94/Juni 1998, S. 20f.

wie die Fähigkeit, dieses Wissen selbständig zu bewerten, zu hinterfragen und die Folgen seiner Anwendung zu beurteilen. Ebenso wenig sollen die Hochschulen ihre Studierenden auf irgend ein normiertes Persönlichkeitsbild hin zurichten.

Die Problematik von Normen und Standards in der Wissenschaft lässt sich gut illustrieren anhand der „Leitlinien für das Qualitätsmanagement“, wie sie von der Deutschen Gesellschaft für Unfallchirurgie seit einigen Jahren entwickelt werden. Diese Leitlinien beschreiben den aktuellen Stand der ärztlichen Diagnostik und Therapie bei bestimmten Krankheitsbildern und sollen aus der zunehmenden Informations- und Methodenflut einen „pragmatischen Handlungskorridor“ für den Arzt herausfiltern. Der Leiter der Leitlinienkommission, K. M. Stürmer, beschreibt die dem Instrument inne wohnenden Risiken: Leitlinien seien für die ärztliche Therapiefreiheit und den medizinischen Fortschritt gefährlich, „weil sie nur zu leicht dahin tendieren, gängige Lehrmeinungen festzuschreiben und Querdenker und Innovationen zu diskriminieren“. Der Erhalt eines möglichst breiten Handlungskorridors müsse daher die wichtigste ‚Leitlinie‘ sein. Doch auch dies sichere keineswegs gegen alle Gefahren. Stürmer nennt ein Beispiel:

„In den Jahren 1969 bis 1991 galt für die Plattenosteosynthese [Fixierung von Knochenbrüchen mit Lochplatten und Schrauben] ... folgender Konsens: Anatomische Reposition, absolute Stabilität, interfragmentäre Kompression und mediale Abstützung... Hätte man seinerzeit Leitlinien entwickelt, so wäre dies ihr wesentlicher Inhalt gewesen. Inzwischen gelten diese Grundsätze aber nur noch für Gelenkfrakturen. Bei Schafffrakturen entwickelte sich ein neuer Konsens... Die Leitlinie für Schafffrakturen des Jahres 1999 wäre geradezu konträr zu einer Leitlinie aus dem Jahr 1990 gewesen. Man muss sich fragen, ob die Entwicklung hin zur biologisch-elastischen Plattenosteosynthese in Deutschland überhaupt möglich gewesen wäre, wenn es zu diesem Thema schon Leitlinien gegeben hätte. Wer hätte es gewagt, Patienten nach dieser neuen Technik zu operieren? Welcher Gutachter hätte einen Fehlschlag nach einer solchen Operation entschuldigt, wenn doch die Leitlinie ganz klar ausgewiesen hätte, dass alle gelten Prinzipien missachtet wurden?“<sup>5</sup>

Dementsprechend mangelt es nicht an gut begründeter Skepsis hinsichtlich der Qualitätsentwicklung und -bewertung in Wissenschaft und Hochschule. Man betrachte doch nur, so wird eingewandt, einige der Qualitäten, die der Grundlagenforschung wie der Hochschulbildung eignen sollen: Wie ließen sich etwa komplexitätsorientierte Denkweise und Kritikfähigkeit von Studienabsolventen, Chancenverteilung durch Bildung oder die Plausibilität einer Hypothese, die Verlässlichkeit einer Erkenntnis oder die Gewissheit einer Wissensseinheit intersubjektiv nachvollziehbar bewerten? Auf welche Weise nur sollten kognitive Qualitätsziele wie „Entwicklung der Fähigkeit zu vernetztem Denken“ oder „Problemlösungskompetenz“ standardisiert werden? Ebenso könne gefragt werden im Hinblick für die allseits geschätzte „Innovativität“, sobald es nicht bloß um die Erneuerungsrate einer betrieblichen Produktpalette, sondern die derart bezeichnete Qualität von Forschungseinrichtungen geht: Eine Innovationsrate wissenschaftlicher Forschung dürfte kaum sinnvoll operationalisierbar sein. Viel Glück sei auch denjenigen zu wünschen, die versuchen

---

<sup>5</sup> K. M. Stürmer: Die Unfallchirurgie – ein oft unterschätztes Fach. Leitlinien für das Qualitätsmanagement, in: *F.A.Z.*, 19.1.2000, S. N2.

wollten, die Wirkungen eines musikwissenschaftlichen Lehr- und Forschungsbetriebes auf das jeweilige städtische Musikleben zu erfassen.

### *Der Genie-Faktor*

Nicht von der Hand zu weisen ist auch ein Argument, das sich als 'Genie-Faktor' zusammenfassen lässt. Der Wissenschaftshistoriker Klaus Fischer etwa meint, nach „heutigen Evaluationskriterien wären viele Universitäten dafür bestraft worden, dass sie Pioniere der Wissenschaften beherbergten – Neuerer, die gegen den Strom der Orthodoxie forschten, nur eine bescheidene Zahl von Publikationen unterbringen konnten und deren Anerkennung in Form von Ehrungen und Zitationen spät oder zu spät kam.“<sup>6</sup> Fischer imaginiert einen Evaluationsbericht aus dem frühen 17. Jahrhundert, die Bewertung der Leistungen des Faches Mathematik an der Universität Padua betreffend. Dort vertrat 1604 Galileo Galilei das Fach: „Der Genannte“, so Fischers fiktionales Evaluationsergebnis,

„nimmt bereits seit 15 Jahren eine Professorenstelle ein, hat jedoch bis jetzt nichts publiziert. Stattdessen bastelt er an nutzlosen Geräten herum, lässt Kugeln und allerlei andere Gegenstände von schiefen Brettern herunterrollen und schreibt Zeiten und Wege auf, obwohl er zugeben muss, beides nicht richtig messen zu können... Unsere Experten vom Collegio Romano bewerten diese Tätigkeiten als abwegige Spielereien, da sie nichts zur Verbesserung der Mechanik des Aristoteles beitragen... Anzuerkennen ist, dass G. aufgrund seines Temperaments (das von einigen allerdings als Streitsucht gedeutet wird) als Lehrer geschätzt wird... Aufgrund der mangelhaften Forschungsleistungen empfiehlt die Kommission, den Etat des Betreffenden zu kürzen, zumal G. sein Einkommen durch die Erstellung von Horoskopen für reiche Schüler aufbessert. Er soll sich in Zukunft auf seinen Unterricht konzentrieren, da er dafür mehr Talent besitzt als für die Wissenschaft.“<sup>7</sup>

Fischer resümiert: Die Geschichte der Wissenschaften wäre vermutlich anders verlaufen, wenn mit ihren Pionieren verfahren worden wäre wie in dem fingierten Evaluationsbericht vorgeschlagen. Denn: „Es ist eher die schöne Ausnahme als die Regel, daß entscheidende Durchbrüche in der Forschung in ihrem Anfangsstadium angekündigt werden als bedeutende Arbeit bedeutender Leute.“<sup>8</sup>

### *Konzeptabhängigkeit von Qualität*

Andere sind nicht ganz so skeptisch, bestehen aber darauf, dass Qualitätsbewertung und -entwicklung konzeptabhängig seien. Sie arbeiten mit einem Nutzenbegriff, der – im Gegensatz zu

<sup>6</sup> Klaus Fischer: Evaluation der Evaluation, in: *Wissenschaftsmanagement* 5/1998, S. 16-21, hier 19.

<sup>7</sup> Ders.: Leistung, nicht Konsens messen! Evaluation und Finanzierung aus der Sicht eines Wissenschaftshistorikers, in: *Forschung & Lehre* 8/1998, S. 399-402, hier 399.

<sup>8</sup> Derek J. de Solla Price: *Little Science, Big Science*. Von der Studierstube zur Großforschung, Frankfurt a.M. 1974, S. 15.

seiner ökonomischen bzw. ökonomisierenden Verwendung bei den Qualitätsmanagern – auf gesellschaftliche Reproduktion hin dimensioniert ist:

„Nutzen universitärer Leistungen [lässt sich] schlechterdings nicht bewerten, ohne daß auf ein spezifisches bildungspolitisches Konzept bezug genommen wird. Die Meinung, eine politische Debatte durch eine ökonomische Rechnung ersetzen zu können, ist zwar mittlerweile fast zur Staatsdoktrin avanciert, aber nichtsdestoweniger grober Unfug.“<sup>9</sup>

Man könne zwar, so ein weiterer Autor aus dieser Fraktion, auch wissenschaftliche Arbeit

„abstrakt in Form von Zeit messen – das ist eigentlich nur eine andere Umschreibung für Ökonomisierung –, man kann aber den qualitativen gesellschaftlichen Nutzeffekt von Bildung und Wissenschaft nicht quantitativ bewerten. Dies ginge nur dann, wenn man die entsprechenden Daten, d.h. quantitative Indikatoren, auf ein gesellschaftliches – und im Kern nur gesellschaftspolitisch definier- und legitimierbares – Konzept bezöge.“<sup>10</sup>

Eine nächste Gruppe wiederum sieht zwar die Einschränkungen, denen Qualitätsentwicklung und -bewertung an Hochschulen unterliegen, hängt aber dennoch einem gewissen Bewertungsoptimismus an. Vollends überzeugend klingt jedoch auch das nicht in jedem Falle. Soweit sie sich mit der Lehrevaluation befassen, stellen sich hier einzuordnende Autoren bspw. die Frage: „Was ist gute Lehre?“ und antworten darauf:

„Das erste, woran man wahrscheinlich denkt ..., ist das Auftreten der Lehrenden ... Selbstverständlich ist dann die nächste Frage, was sind gute Lehrende. Die Antwort auf diese Frage liegt eigentlich auf der Hand, auch wenn über Einzelaspekte immer noch gestritten werden kann. Es gilt als allgemein akzeptiert, daß gute Lehrende den Lehrstoff hervorragend präsentieren, d.h. klar, übersichtlich, strukturiert. Sie sind auch imstande, schwierige Sachverhalte deutlich zu erklären. Weiterhin können sie Interesse wecken, denn sie halten die Veranstaltungen mit sichtbarem Vergnügen ab ... Das ist jedoch nur eine begrenzte Sicht auf die Qualität der Lehre. In der akademischen Lehre ist viel mehr als nur die didaktische Qualität der Lehrenden von Bedeutung. [...] ... wenn wir über qualitativ gute Lehre sprechen, müssen wir viele verschiedene Aspekte berücksichtigen. Insofern müssen wir wirklich aufpassen, wenn wir gute Lehre einschätzen.“<sup>11</sup>

### *Die Evaluatoren: kategorial verzagt und ausdifferenzierend*

In der mit Forschungsevaluation befassten Hochschul- und Wissenschaftsforschung sind zwei Gruppen anzutreffen. Sie lassen sich als die ‘kategorial Verzagten’ und die ‘Ausdifferenzierer’ kennzeichnen. Bevor sich beide Gruppen voneinander unterscheiden, gleichen sie sich in einem: Mit einer gewissen Geschmeidigkeit bewegen sie sich zwischen dem forschenden Standardisierungs-optimismus des Qualitätsmanagements, dem Informationsbedürfnis der Öffentlichkeit und dem

---

<sup>9</sup> Leonhard Bauer: Notizen zur österreichischen Universitätsreform. Die autonome Universität, in: *Kurswechsel* 2/1997, S. 121-127, hier 126.

<sup>10</sup> Torsten Bultmann: F&T-Politik der konservativ-liberalen Koalition. Deutschland als Wissenschaftsstandort, in: Hansgünter Meyer/Helmut Steiner (Hg.), *Wissenschaft und Politik – Diskurs. Kolloquien-Beiträge zu aktuellen Problemen der F&T-Politik*, Berlin 1998, S. 201-213, hier 204.

<sup>11</sup> J. Willems/W. Gijssels/D. de Bie: *Qualitätssorge in der Lehre. Leitfaden für die studentische Lehrevaluation*, Neuwied 1994, S. 7-9.

wissenschaftsinternen Bewertungsskeptizismus. So sehr den Wissenschaftsforschern das Anliegen einer systematischen Qualitätsentwicklung einleuchtet, so sehr teilen sie die Bedenken gegen allzu heftiges Messen von Forschung. Sie bemühen sich um dialektische Fixierung der eigenen Position: „Grundsätzlich sollten Indikatoren zur Messung der Forschungsqualität nur als Korrektiv der Selbstbewertung dienen, nicht aber als Kampfinstrument fremder Interessengruppen gegen die Wissenschaft.“ Und:

„Der Streit, ob und wie man die Qualität von Forschern, von Forschungseinrichtungen und ihrer Produkte erfassen und bewerten kann, ... läßt sich versachlichen, wenn man die Möglichkeiten und Grenzen der Indikatoren präziser bestimmt, falsche Erwartungen korrigiert und bestimmte Grundsätze der Anwendung beachtet werden. Wissenschaftler, an das Privileg der Selbstbewertung gewöhnt, lehnen zunächst einmal jede Bewertung von außen ab. So wenig sie aber erwarten können, dieses Privileg behalten zu dürfen, so verständlich ist ihre Forderung, bei der Bewertung beteiligt zu werden.“<sup>12</sup>

So steht die Wissenschaftsforschung redlich bemüht zwischen den Fronten und sucht zu vermitteln. Zu diesem Zweck kreist sie die hochschulische Prozess- und Leistungsqualität weiträumig ein, modelliert optimale Rahmenbedingungen und entwickelt indirekte Messverfahren – in der Regel allerdings, ohne ihre analytischen Geschütze auf den Punkt, der die Mitte aller Bemühungen bildet, zu richten: auf den Qualitätsbegriff selbst. Das gilt vor allem für die erste Gruppe, die ‘kategorial Verzagten’.

Diese bleibt gern im begrifflich Ungefähren. Ein solcher Verzicht, den Zentralbegriff einer ganzen Debatte und Reformbewegung kategorial zu fixieren, dürfte unter einer Voraussetzung durchaus angehen: soweit auf ein allgemein konsensuales Begriffsverständnis zu rechnen wäre, bspw. auch in Gestalt eines hinreichend präzisen Alltagsverständnisses in Verbindung mit der Ansicht, dass im Kontext der zu führenden Debatten ein wissenschaftliches Verständnis keine größere Handlungskompetenz schaffen würde. Ein solche allgemeine Übereinstimmung – man habe durchaus eine zulänglich zusammen laufende Vorstellung davon, was Qualität sei – wird zwar offenbar unterstellt, ist jedoch mitnichten gegeben.

Etwas anders verfährt die zweite Gruppe unter den Bewertungsspezialisten der Wissenschafts- und Hochschulforschung, die von uns so genannten ‘Ausdifferenzierer’. Deren VertreterInnen nähern sich in aller Regel über ambitionierte Ausdifferenzierungen dem Qualitätsproblem. Sie identifizieren mannigfache Dimensionen, Ebenen oder Aspekte von Qualität. Derart ist weniger der Begriff ihr Thema als vielmehr dessen Konzeptualisierung. Gleichwohl haben ihre Ergebnisse bislang nicht bewirkt, dass Qualitätsfeststellung flächendeckend im Evaluations- und Hochschulsteuerungsalltag als operationalisierbares Konzept anerkannt wäre: „Qualitätsfragen haben

---

<sup>12</sup> Peter Weingart: Der Forschungsindex. Welche Forschung ist gut?, in: *Bild der Wissenschaft* 5/1993, S. 34-39, hier 34.

wir gegenwärtig noch außen vor gelassen, weil die Operationalisierungsprobleme schon so sehr groß sind“, heißt es etwa beim Hochschul-Informationssystem (HIS).<sup>13</sup>

Was leisten dagegen die Evaluationen der Qualität der Lehre für die Operationalisierung? Immerhin liegen hier mittlerweile langjährige Erfahrungen vor, die sich auch im konzeptionellen Teil der Qualitätsdebatte niederschlagen müssten. Erfragt wird in den Lehrevaluationen z.B.: Ist der Praxisbezug der Vorlesung angemessen? Wurden visuelle Hilfen zur Präsentation verwendet? Kann ich der Sprechgeschwindigkeit des Lehrenden gut folgen?<sup>14</sup>

So einleuchtend solche Fragen den einen klingen, so fragwürdig erscheinen sie freilich den anderen. Gibt es nicht auch die Vorlesungen, die auf Folien den Lehrstoff in verträgliche Häppchen packen, durch Anekdoten aus der Praxis Berufsfeldnähe simulieren und die Sprechgeschwindigkeit den Begriffsstutzigsten im Hörsaal anpassen, zugleich aber frei von jeder originellen Idee sind? Was sagt die Verwendung von visuellen Präsentationshilfen und der Praxisbezug über die Qualität der Vorlesung, wenn der präsentierte Inhalt seit zehn Jahren in jedem Lehrbuch nachgelesen werden kann? Solche Fragen sind es, die das Feld der Bewertung von Lehrqualität verminnen.

Noch problematischer stellt sich das für die Forschung dar. Ergebnisoffene Forschung lebt gerade von einer hohen Fehlertoleranz, die es gestattet, auch die vordergründig abwegigsten Hypothesen zu verfolgen. Das aber lässt sich schwerlich in Bewertungsprogrammen abbilden.

### *Die impliziten Kriterien*

Allerdings: Wenn auch Qualität weithin als nur unzureichend bestimm- und damit operationalisierbar gilt und sich Qualitätsbeschreibungen daher durch Vagheit auszeichnen, so werden doch zugleich in hochschulischen und hochschulpolitischen Entscheidungsprozessen unablässig implizite Qualitätsmaßstäbe angewandt. Das heißt: Es finden fortwährend Qualitätsbewertungen auf der Grundlage nicht oder unzulänglich offen gelegter Maßstäbe statt, etwa in Diplomprüfungen, Forschungsantrags-Begutachtungen oder Berufungsverfahren. „Einschlägigkeit“ der Veröffentlichungen von Bewerbern auf eine Professur z.B. kann eine Verbalisierung solcher implizit angewandten Qualitätskriterien sein.

All solchen Schwierigkeiten müsste abgeholfen werden, wenn Hochschulqualität entwickel- und bewertbar sein soll. Denn nur so ließe sich der Qualitätsorientierung an Hochschulen jene rationale Grundlage verschaffen, die allein als angemessen für eine Institution gelten darf, die um der Produktion und Distribution von Rationalität willen besteht. Dafür aber wäre wieder ein hin-

---

<sup>13</sup> Ingo Kuhnert in: Profilierung durch Selbststeuerung: Maßstäbe entwickeln und Qualität fördern. Eine Podiumsdiskussion, in: Jan-Hendrik Olbertz/Peer Pasternack (Hg.), Profilbildung – Standards – Selbststeuerung. Ein Dialog zwischen Hochschulforschung und Reformpraxis, Weinheim 1999, S. 265-287, hier 278.

<sup>14</sup> So an der Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Fakultät der Universität zu Köln, vgl. Christiane Krüger: Individuell entscheiden, in: *Deutsche Universitäts-Zeitung DUZ* 8/2000, S. 19.

reichend präziser Qualitätsbegriff die elementare Voraussetzung. Hier hält die Literatur eindrucksvolle Havarien bereit.

### *Der havarierte Qualitätsbegriff*

Nehmen wir ein repräsentatives Beispiel zum Umgang mit dem Qualitätsbegriff aus der Evaluationsforschung:

„*Qualität* wird in der Literatur sehr unterschiedlich definiert. Qualität hat häufig widersprüchliche strukturelle und prozedurale Voraussetzungen und erhält dadurch eine Reihe unterschiedliche Dimensionen. Birnbaum beschreibt Qualität als ein relatives Konzept, multidimensional, interpretations- und kontextbestimmt. Ball definiert Qualität als Zweckeignung, als ‘value added’ oder als ‘satisfaction of the client’, während Vroeijenstijn Qualität im Hochschulbereich als erfolgreiche, international anerkannte Ausbildung einer möglichst grossen Anzahl Studenten zu möglichst tiefen Kosten charakterisiert.<sup>15</sup> Nach Bussmann ist auch die Effektivität ein Aspekt der Qualität, indem die Übereinstimmung einer geplanten mit einer tatsächlich vollzogenen Handlung bewertet wird.“

So schreibt Schenker-Wicki in ihrer Habilitationsschrift „Evaluation von Hochschulleistungen“, ohne im weiteren eine Erörterung dieser so zahlreichen wie eigentlich auch diskussionsanregenden Qualitätsbestimmungen vorzunehmen.<sup>16</sup>

Aus solchen kategorialen Irrgartenwanderungen und den daraus begründeten Unschärfen entstehen notwendig Akzeptanzprobleme. Soweit allen mit Hochschulen Befassten und von ihnen Betroffenen einsichtig ist, dass die Qualität den Kern hochschulischer Leistungen bildet, und soweit man daraus schließen muß, dass Qualität fortlaufend implizit bestimmt und bewertet wird, muss eines um so unbefriedigender erscheinen: wenn diejenige gesellschaftliche Struktur, die sich wesentlich über ihre Funktion legitimiert, Begriffe gültig für andere zu definieren – wenn also die Hochschule ihrerseits an dem Begriff, der die zentrale Eigenschaft ihrer eigenen Leistung beschreibt, scheitert – und sie für dieses Scheitern zudem viele mehr oder weniger gute Gründe formuliert. Ebenso kann es nicht befriedigen, wenn Qualität zwar entwickelt und gemanagt werden soll, jedoch ohne dass jemand explizit bzw. hinreichend präzise anzugeben vermöchte, worin das zu Managende denn eigentlich besteht.

---

<sup>15</sup> wobei, wie anzumerken ist, Vroeijenstijn mit dieser Aussage keineswegs seine eigene Position, sondern die Perspektive des Staates beschrieb („Quality in the eyes of governments can be described as...“), die er von anderen Perspektiven der Hochschulabsolventen, der Studierenden und des akademischen Personals absetzt (vgl. A. I. Vroeijenstijn: Some Questions and Answers with Regard to External Quality Assessment, in: *Higher Education in Europe* 3/1993, S. 49-66, hier 52f.).

<sup>16</sup> Andrea Schenker-Wicki: *Evaluation von Hochschulleistungen. Leistungsindikatoren und Performance Measurements*, Wiesbaden 1996, S. 109.

## 2. Entwicklung und Bewertung von Hochschulqualität: die Auflösung des Unauflösbaren

Die unzureichende Formulierung der Maßstäbe für Hochschulqualität führt dazu, dass ein nicht oder nur vage rationalitätsgebundenes Instrument verteilungsrelevant für Mittelallokation und individuelle Chancen wird. Daher wäre die Explikation des jedenfalls implizit Angewandten – d.h. im vorliegenden Fall: die explizite kategoriale, dimensionale und operationale Formulierung der implizit ohnehin benutzten Qualitätsbestimmungen – Voraussetzung, um Qualität als hochschulpolitisches Steuerungsinstrument zu rationalisieren. Die Steuerung könnte damit nicht nur funktional qualifiziert werden; sie würde zugleich auch demokratisiert: indem Transparenz als Voraussetzung für Aushandlungsprozesse geschaffen wird. Um den wichtigsten Gedanken zu wiederholen: Die Bestimmung dessen, was hochschulische Qualität ist, ermöglichte es, implizit ohnehin angewandte Kriterien explizit zu machen.

Nun ist Qualität in Hochschulen historisch kein unbekanntes Phänomen. Methodenbindung, Berufungsverfahren, Prüfungen und die damit verbundene Symbolverwaltung (Zeugnisse, Grade und Titel) etwa dienen – im Normalfall – wesentlich der Qualitätsentwicklung. Doch erhält Qualität mit Konzepten mehr oder weniger systematischer Qualitätsorientierung an Hochschulen einen neuen Stellenwert. Dabei absolvierte die Qualitätsorientierung in den letzten Jahren eine bemerkenswerte Wanderung.

Zunächst in der Wirtschaft per Qualitätsmanagement (QM) protegiert, dort als betriebswirtschaftliches Führungskonzept konzeptualisiert, gelangt sie auf zweierlei Wegen an die Hochschulen: Zum einen werden strukturelle Parallelen zwischen Dienstleistungsunternehmen und Hochschulen gesehen. Das weckt die Hoffnung, Dienstleistungs-QM auch für Hochschulen nutzbringend adaptieren zu können. Zum anderen kommt die Qualitätsorientierung im Zuge New-Public-Management-inspirierter Reformpolitik in den Bereich der öffentlichen Verwaltung. Dort gilt QM als Weg, die zunehmende Komplexität der dort zu lösenden Probleme zu bewältigen: Es soll die Regelsteuerung der Verwaltung, die sich durch deren Rechtsbindung vollzieht, so ergänzen, dass trotz sich vollziehender Komplexitätssteigerungen die Bürgerorientierung verstärkt wird. Aus dem Verwaltungsbereich wandern die Konzepte in den Hochschul- und Wissenschaftssektor und paradieren hier insbesondere an der Spitze der hochschulreformerischen Agenda.

### *Qualitätsmanagement*

Die Protagonisten des Qualitätsmanagements neigen dazu, Qualität als ein *offenkundiges* Phänomen zu imaginieren, das keiner weiteren Problematisierung bedürfe – um sich sofort dem nächsten Schritt zuzuwenden, nämlich Qualitätssicherung und Qualitätsentwicklung ins Werk zu setzen. Hierzu adaptieren sie unablässig betriebswirtschaftliche Konzepte für den Hochschulsektor. Zertifizierung nach der DIN-Norm ISO 9000ff., Total Quality Management (TQM), Benchmar-

king, Berichtssystem, Stärken-Schwächen-Analyse, Controlling, Business Process Reengineering usw.: all dies soll die hochschulische Produktqualität sichern, indem man damit die hochschulische Prozessqualität zu verbessern sucht. Denn: „Die Neuartigkeit und die Einmaligkeit als Eigenschaften von Forschungsergebnissen zeigen, dass die Qualität mittelbar über eine qualitätsgerechte Prozessgestaltung abgesichert werden muss.“<sup>17</sup>

Im eigentlichen Sinne freilich ist Qualitätsmanagement kein Management von Qualität. Es ist vielmehr ein Management, das sich der Herstellung und Optimierung von Bedingungen widmet, von denen aufgrund bisheriger Erfahrungen angenommen wird, dass sie der Erzeugung möglichst hoher Qualität besonders förderlich seien. Wenn etwa im QM-Handbuch für die Durchführung von Lehrveranstaltungen steht, dass Folien verwendet werden und welche Formen diese aufweisen sollen, dann ist dies eine Auswertung der Erfahrung, dass strukturierende Folien das Verständnis der vermittelten Stoffes befördern, dass die graphisch aufbereitete Visualisierung die akustische Aufnahme der Inhalte verstärkt, kurz: dass dadurch die qualitativen Effekte der Lehrveranstaltung gesteigert werden. In diesem Sinne zielt Qualitätsmanagement auf die Standardisierung von Situationen und Vorgängen durch Elemente, die aus Erfahrung als qualitätsfördernd gelten.

Wo entsprechende Versuche an Hochschulen unternommen werden, kommt es allerdings regelmäßig zu unterkomplexen Bewertungsverfahren: etwa wenn innerhalb eines QM-Konzepts die strategische Zielsetzung „Verwendung von Forschungsgeldern zur Stärkung der Wirtschaft“ formuliert und diese dann durch die Verpflichtung aller Mitarbeiter, „mindestens zwei Veröffentlichungen pro Jahr zu schreiben“, auf die operative Ebene heruntergebrochen wird.<sup>18</sup> Die Erfolgskontrolle stelle jedoch, so heißt es bei den QM-Protagonisten, keineswegs eine unüberwindliche Hürde dar: Man könne diverse Kennziffern und Leistungsindikatoren miteinander kombinieren oder sie zielgenau für den jeweiligen Evaluierungszweck auswählen; dadurch ließe sich deren Belastbarkeit hinsichtlich ihres Aussagewertes sichern. Die Zusammenschau neutralisiere auch Unzulänglichkeiten, wie sie jeder Indikator für sich genommen durchaus besitze.

### *Normüberschreitung*

Im Qualitätsmanagement wird mit Normen und Standards gearbeitet. Eines lässt sich schwerlich bestreiten: Mancherorts an Hochschulen, etwa in der Verwaltung oder Bereichen wie der Studienfachberatung, könnte eine an Mindeststandards orientierte Selbstbindung der Akteure durchaus ein Gewinn sein. Doch produzieren Hochschulen nur zum Teil normierbare Güter und realisieren nur zum Teil standardisierbare Abläufe. Vielmehr zeichnen sie sich dadurch aus, dass sie um der

---

<sup>17</sup> Interview mit Prof. Dr.-Ing. Dr. h.c. Tilo Pfeiffer, in: *Wissenschaftsmanagement* 4/1996, S. 209f., hier 209.

<sup>18</sup> Vgl. ebd., S. 210.

Produktion von Normabweichungen willen bestehen. Hochschulen sollen ausdrücklich Normen überschreiten, statt sich von ihnen fesseln zu lassen.

Wenn dann z.B. die Leistungsqualität von Wissenschaftlern und Wissenschaftlerinnen bewertet werden soll, wäre diese Qualität nach deren Beiträgen zu genau solchen Normüberschreitungen zu beurteilen. Da dies als schwierig erscheint, stößt etwa die neuerdings diskutierte leistungsorientierte Besoldung auf Vorbehalte an den Hochschulen. Die Evaluation der Lehre z.B. messe, so wird entgegen gehalten, vornehmlich die Zufriedenheit der Studierenden. Ebenso seien die gängigen Forschungsindikatoren keineswegs über alle Zweifel erhaben. Umfängliche Drittmittelwerbung etwa könne auch dokumentieren, dass der Einwerbende lediglich risikolose Mainstream-Themen bearbeite und erfolgreiches Netzwerkmanagement betreibe. Über die Qualität seiner Forschung, z.B. ihre Innovativität, müssten hohe Drittmittelquoten nichts Zwingendes aussagen.

Die zentrale Frage bleibt daher: Wie lässt sich präziser fassen, was das denn nun ist – die Qualität von Forschung und Lehre?

### *Harte und weiche Faktoren*

Ein Ansatzpunkt kann in verschiedenen Definitionsbemühungen aus unterschiedlichen Bereichen gefunden werden, sobald dort eine Aufschlüsselung von Qualität in Dimensionen, Aspekte, Perspektiven usw. vorgenommen wird. Dabei nämlich ist eine wiederkehrende Differenzierung beobachten. In den unterschiedlichsten Formulierungen und voneinander abweichender Detailliertheit werden fortwährend harte Faktoren einerseits und weiche Faktoren andererseits unterschieden. Erstere gelten als standardisierbar und prinzipiell konsensfähig, letztere fordern die sprachliche Phantasie der Autoren: Vroeijenstijn vergleicht die Qualität mit der Liebe;<sup>19</sup> Akerlof spricht von „weniger nachprüfbaren Qualitäten“;<sup>20</sup> Meyer zu Drewer verweist auf eine „subjektive und emotionale Dimension der Qualität von Nahrungsmitteln“;<sup>21</sup> Kolodrujask erkennt eine „emotionale Komponente“;<sup>22</sup> und das RAND Institute spricht von „art of care“.<sup>23</sup>

---

<sup>19</sup> Vroeijenstijn, *Some Questions and Answers ...*, a.a.O., S. 52.

<sup>20</sup> George A. Akerlof: The market for „lemons“. Quality uncertainty and the market mechanism, in: *Quarterly Journal of Economics* 3/1970, S. 489-500, hier 489f.

<sup>21</sup> Meyer zu Drewer, H.: Der europäische Binnenmarkt – eine Herausforderung auch für die Qualitätsforschung, in: Deutsche Gesellschaft für Qualitätsforschung (Pflanzliche Nahrungsmittel) (Hg.), XXVII. Vortragsstagung. Qualitätsforschung an pflanzlichen Nahrungsmitteln in Deutschland, München o.J. (1992), S. 9-21, hier 17.

<sup>22</sup> M. Kolodrujask: Neue Aspekte eines erweiterten Qualitätsbegriffes mit besonderer Ausrichtung auf die Produktion pflanzlicher Rohstoffe/Produkte für Lebensmittel, in: Deutsche Gesellschaft für Qualitätsforschung (Pflanzliche Nahrungsmittel), XXVII. Vortragsstagung, a.a.O., S. 22-35, hier 31.

<sup>23</sup> RAND Institute: What is quality and how is it measured?, 1998, unter URL: [www.rand.org/publications/RB/RB4524](http://www.rand.org/publications/RB/RB4524) (Zugriff: 12.5.1999).

In der Literatur anzutreffende Beschreibungsversuche der beiden Grundmuster von Qualität	
<i>(I) Beschreibungsvarianten</i>	
Harte Faktoren	Weiche Faktoren
Qualitäten (im Plural)	Qualität (im Singular)
Rational bestimmt	Emotional bestimmt
Parametrische Qualität	Subjektive Qualität
Quantifizierbare und prinzipiell konsensfähige Qualitäten	Weniger nachprüfbare Qualitäten
„Technical aspects of care“	„Art of care“
<i>(II) Feststellungstechniken</i>	
Explizite Kriterien	Implizite Kriterien
Objektiv messbar	Subjektiv bestimmbar
Messend fixierbar	Deutend beschreibbar
Klassifikatorisch zu fixieren	Komparativ festzustellen
Prüfung durch Inaugenscheinnahme	counteracting institutions (Garantiegewährung, Markennamen, Lizenzierungen)

Geistesgeschichtlich ist diese Unterscheidung geläufig. Zahlreiche Autoren schrieben über Jahrhunderte hin den Dingen Qualitäten erster und zweiter Güte zu. Erstere seien der mathematischen Erkenntnis zugänglich, letztere nicht. Doch bleibt dies zu ungenau. Nicht eine, sondern zwei zentrale Unterscheidungen sind zu treffen.

#### *Quantität – Qualität erster Ordnung – Qualität zweiter Ordnung*

Diese beiden Unterscheidungen bleiben, wenn von Hochschulqualität und ihren Kriterien gesprochen wird, regelmäßig außer Acht. Die erste Unterscheidung ist die zwischen Quantität(en) und Qualität(en). Schlichte quantitative Merkmale werden häufig als Qualitäten offeriert. Doch sind eine geringe Drop-out-Quote, eine günstige Lehrkräfte-Studierenden-Relation oder ein hohes Publikations-Output für sich genommen keine Qualitäten. Vielmehr können sie fallweise mit ganz unterschiedlicher, nämlich sehr guter, hinreichender oder unzulänglicher Qualität verbunden sein. Quantitative Eigenschaften sind der mathematischen Erkenntnis zugänglich, d.h. messbar.

Die zweite Unterscheidung besteht innerhalb dessen, was zutreffend als Qualität(en) bezeichnet wird. Allgemein lassen sich darunter kombinatorische Effekte verstehen, die einen sinnhaften Überschuss integrieren – umgangssprachlich: „die Summe ist mehr als ihre Teile“. Doch werden, sobald von Qualität(en) die Rede ist, zwei völlig verschiedene Arten von Qualität gemeint:

- Zum einen wird von „Qualitäten“ – im Plural – gesprochen. Damit werden isolierbare Einzeleigenschaften bezeichnet. Solche sind etwa die Lehrkräfte-Studierenden-Interaktion oder die Fremdsprachenkompetenz von Studierenden. Es werden damit Aspekte des Betrachtungsgegenstandes benannt, die sich im übrigen mit ganz unterschiedlichen weiteren Quali-

tätsmerkmalen verbinden können. Das hier Gemeinte lässt sich als Qualität erster Ordnung bezeichnen.

- Zum anderen aber wird mit „Qualität“ – im Singular – etwas bezeichnet, das einen Prozess, eine Leistung oder ein Gut ganzheitlich durchformt. Darunter sind komplexe Eigenschaftsbündel zu verstehen, die den Betrachtungsgegenstand in seiner Gesamtheit prägen. So kann etwa ein Studiengang internationalisiert sein, wovon aber nur dann mit Berechtigung zu sprechen ist, wenn sich dies in allen seinen Bestandteilen – inhaltlich, zeitlich, (fremd-) sprachlich, personell, strukturell – niederschlägt. Das hier Gemeinte kann als Qualität zweiter Ordnung gekennzeichnet werden.

Zu unterscheiden sind also zwei Grundmuster von Qualität. Beide sind zugleich dadurch gekennzeichnet, dass sie je unterschiedliche Interventionsinstrumentarien benötigen, sobald sie zielgerichtet entwickelt werden sollen. Qualität erster Ordnung kann im Rahmen von Single-Issue-Ansätzen gestaltet werden. Qualität zweiter Ordnung hingegen benötigt einen Systemveränderungsansatz. Der Single-Issue-Ansatz ist von minderer Komplexität und erlaubt entweder die punktgenaue Intervention, d.h. der Eingriffsort ist unmittelbar das Wirkungsziel, oder die Einkreisung eines isolierbaren Problems. Der Systemveränderungsansatz zeichnet sich durch höhere Komplexität aus und erfordert eine ganzheitliche Veränderungsstrategie; diese kann auch eine Integration verschiedener Zielpunkt-Interventionen und/oder Einkreisungen mehrerer isolierbarer Probleme sein.

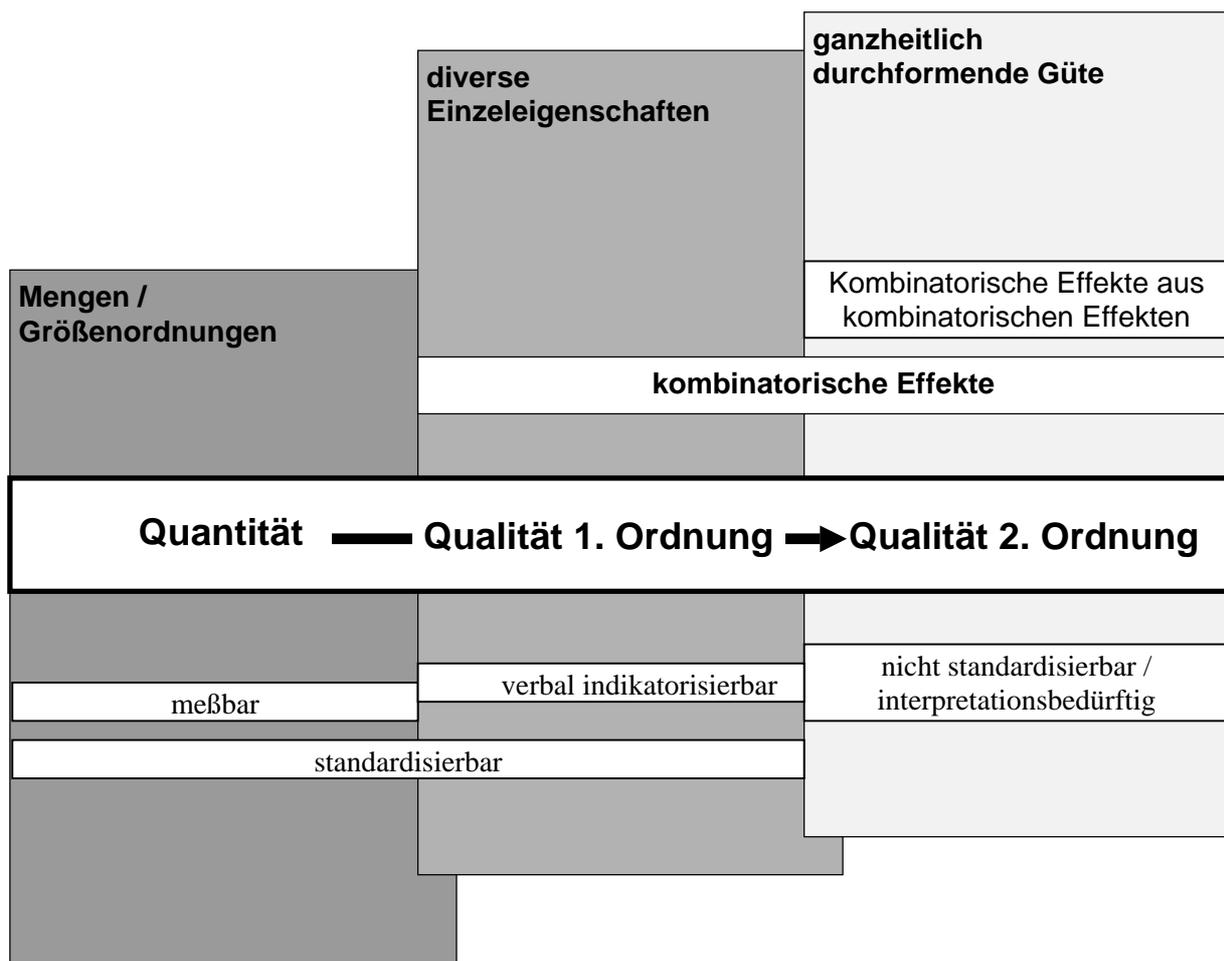
Festhalten lässt sich daraus für unseren Zweck, dass mit Qualität voneinander Unterscheidbares bezeichnet wird: Sachverhalte, die sich plausibel *beschreiben* lassen, insofern sie an Alltagserfahrungen anknüpfen, und Sachverhalte, die durch *Interpretation* bestimmt werden müssen und insofern gemeinsame diskursive Codierungen benötigen, um intersubjektiv nachvollziehbar zu sein. Gemeinsam ist beiden Qualitäts-Grundmustern, dass sie kombinatorische Effekte beschreiben. Die isolierbaren Einzeleigenschaften ergeben sich aus der Kombination diverser Elemente, die sich auflisten lassen und deren strukturelle Verbindungen auch modelliert werden können. Die ganzheitlich durchformende Güte hingegen ist etwas mehr: Sie stellt den kombinatorischen Effekt mehrerer kombinatorischer Effekte dar; es handelt sich gleichsam um quadrierte kombinatorische Effekte. Eine Spur anschaulicher: Wo Qualität erster Ordnung aus der Relationierung verschiedener Elemente entsteht, die zuvor unverbunden waren, da kommt Qualität zweiter Ordnung durch die Relationierung von Relationen verschiedener Elemente zustande.

### *Der Qualitätsbegriff*

Zusammengefasst soll Qualität hier folgenderweise verstanden werden (Abb. 1):

- Qualität ist eine Kategorie zur Bezeichnung kombinatorischer Effekte hinsichtlich der Zweckdienlichkeit eines Gutes oder eines Prozesses.

- Die kombinatorischen Effekte lassen sich in zwei Grundmuster unterteilen, nämlich Effekte minderer und hoher Komplexität.
- Kombinatorische Effekte minderer Komplexität („Qualität erster Ordnung“) sind
  - isolierbare Einzeleigenschaften,
  - die verbal standardisierbar sowie
  - im Rahmen von Single-issue-Ansätzen punktgenauen Interventionen zugänglich sind,
- Kombinatorische Effekte hoher Komplexität („Qualität zweiter Ordnung“) sind
  - Effekte aus anderen kombinatorischen Effekten,
  - die einen Prozess oder ein Gut ganzheitlich durchformen,
  - sich jeglicher Standardisierung entziehen und
  - nur im Rahmen von Systemveränderungsansätzen beeinflussbar sind.



**Abb. 1: Übergangssequenz Quantität - Qualität**

*Ein Beispiel: Der internationalisierte Studiengang*

Illustrieren wir es an einem Beispiel. Die konkrete Situation eines fiktiven Fachbereichs besteht in der Unterauslastung seines wichtigsten Studiengangs, daraus resultierenden Gefahren für den Bestand der bisherigen Fachbereichsgröße, zugleich aber dadurch auch gegebenen freien Personalressourcen, etwas völlig Neues zu entwickeln, und als wichtigste Rahmenbedingung dem Umstand, dass sich die Akademiker-Arbeitsmärkte internationalisieren. Die daraus resultierenden Motivationen der Akteure könnten darin bestehen, dass der Fachbereich unterauslastungsbedingte Mittelkürzungen vermeiden möchte (pragmatisches Motiv), dass einige Professoren und Professorinnen gern gelegentlich ein Semester an einer ausländischen Hochschule verbringen würden (hedonistisches Motiv), dass man an einem soeben aufgelegten Förderprogramm für international orientierte Studiengänge partizipieren möchte (finanzielles Motiv), dass das Rektorat an seiner Hochschule zu gern wenigstens ein Reformprojekt vorweisen möchte (Reputationsmotiv), und dass man dem konkurrierenden Fachbereich der benachbarten Hochschule gern etwas voraus hätte (wettbewerbliches Motiv).

Hieraus müsste nun eine Diskussion entstehen, die verdeutlicht, dass alle diese Motive in der gegebenen Situation nicht durch punktuelle Neuerungen, sondern allein durch eine grundlegende Veränderung des bestehenden Studiengangs zu bedienen sind. Die anzustrebende Qualität würde von den Beteiligten als „internationalisierter Studiengang“ bestimmt, und zugleich würde deutlich gemacht, dass dies allein durch eine entsprechende ganzheitliche Durchformung des Reformobjekts zu bewerkstelligen ist. Gewählt werden muss demzufolge ein Systemveränderungsansatz, innerhalb dessen nun die konkreten Qualitätsziele zu formulieren sind.

Nicht nur wären Fremdsprachenkompetenz von Studierenden und Lehrenden zu erhöhen, interkulturelle Kommunikationsfähigkeit sowie Kenntnisse in anderen Wirtschafts-, Rechts- und politischen Systemen zu vermitteln, Flexibilität hinsichtlich der Anpassungsfähigkeit an Bedingungen, die von der eigenen Herkunftssituation unterschieden sind, durch entsprechende curriculare und didaktische Elemente zu entwickeln, Abrechnung von Studienleistungen statt wie bisher nach Semesterwochenstunden über Credit Points zu organisieren und international übliche Studienabschlüsse zu verleihen. Vielmehr wäre all dies auch in einen sinnhaft begründeten, systematischen Zusammenhang – hier: Verzahnung – zu bringen, der erwarten lässt, dass die Kombination der einzelnen Elemente synergetische Wirkungen zeitigt.

Denn allein so würde die Sache derart attraktiv, dass nicht nur das pragmatische Motiv, die Unterauslastung zu beenden, und das finanzielle Motiv, an einem Förderprogramm zu partizipieren, bedient werden – sondern dass auch die anderen Motive zu ihrem Recht kommen: das hedonistische Motiv, ausländische Hochschulen an landschaftlich reizvollen Orten für einen Lehrkräfteaustausch zu gewinnen, das Reputationsmotiv des Rektorats, dem Ministerium als reformfreudig zu gefallen, und das wettbewerbliche Motiv, dem benachbarten Fachbereich, der womöglich gerade ähnliches plant, soweit voraus zu sein, dass es diesem schwer fallen wird, binnen kurzem

gleich zu ziehen. Keinen Zusammenhang zur gegebenen Situation und den handlungsleitenden Motivationen hingegen wiese z.B. die denkbare Idee auf, neben allen genannten Elementen auch noch Studieneingangsprüfungen einzuführen: Dies würde mit der Absicht kollidieren, die Unter- auslastung des Fachbereichs zu beseitigen.<sup>24</sup>

Schließlich müssten alle im weiteren Fortgang unternommenen praktischen Bemühungen um die Internationalisierung des Studiengangs auch überprüfungsfähig gestaltet werden. Im Rahmen einer Qualitätsbewertung wäre die Berechtigung, einen Studiengang internationalisiert zu nennen, mit einer Vielzahl von Indikatoren empirisch einzukreisen: Selbstverständlich müssten die Bemühungen, Fremdsprachenkompetenz, interkulturelle Kommunikationsfähigkeit, Kenntnisse und Flexibilität zu vermitteln, je für sich geprüft werden; daneben wäre aber auch der *Zusammenhang* dieser Einzelelemente zu untersuchen. Hierfür bräuchte es ein indikatorengestütztes Beurteilungsraster, das von der Zielstellung des internationalisierten Studiengangs her formuliert wird, also letztlich von der Frage: Warum machen wir das eigentlich? Dieses Beurteilungsraster sollte dadurch den Abgleich von Ziel und Zielerreichung ermöglichen. Dabei wird die *höhere* Kunst der Qualitätsbewertung gefordert. Denn es ist etwas grundsätzlich anderes, allein die punktgenauen Bemühungen einer Hochschule um Erhöhung der Fremdsprachenkompetenz ihrer Studierenden zu beurteilen, als Internationalität im Sinne ganzheitlich durchformender Qualität eines zu organisierenden Studiengangs und zu erreichenden Studienabschlusses festzustellen.

### *Operationalisierungspfade*

Wo konkret bestimmte quantitative Größenordnungen oder Qualitäten erster Ordnung oder aber Qualitäten zweiter Ordnung verändert werden sollen, müssen die Interventionsabsichten in Zielen formuliert werden: zum einen, um diese verfolgen und zum anderen, um am Ende die Zielerreichung überprüfen zu können. Voraussetzung der Zielformulierung ist die mathematische oder verbale Abbildbarkeit der zu entwickelnden quantitativen und qualitativen Merkmale oder Eigenschaften. Die Abbildungen sollten der aufsteigenden Komplexität entsprechen:

- Für eher anspruchslose Beurteilungen, etwa Ausstattungsvergleiche oder formale Rankings, lässt sich mit quantitativen Kennziffern arbeiten. Qualitativ wird damit gleichwohl nichts abgebildet.
- Nicht messbar im mathematischen Sinne, aber doch verbal standardisierbar sind Qualitäten erster Ordnung, also einzeln benennbare Eigenschaften. Sie lassen sich über Standards fixie-

<sup>24</sup> Untersuchungen von HoF Wittenberg haben z.B. ergeben, wie an einer neuzugründenden Hochschule, die sich über Auswahlgespräche eine besonders motivierte Studierendenschaft zusammensetzen wollte, am Ende nicht die Hochschule die Studierenden auswählte, sondern die Studierenden die Hochschule abwählten: lediglich 40% derjenigen, die infolge der Auswahlgespräche eine Studienzulassung bekommen hatten, begannen dann auch tatsächlich das Studium an dieser Hochschule; 60% wählten trotz erfolgreich durchlaufenem Auswahlprozess andere Optionen. Vgl. Dirk Lewin: Auswahlgespräche an der Fachhochschule Altmark. Empirische Untersuchung eines innovativen Grundelements (HoF-Arbeitsberichte 3'99), Wittenberg 1999, S. 13.

ren, indem sie beschrieben werden können. Fremdsprachenkompetenz z.B. ist standardisiert über diverse Beherrschungsgrade: „schriftliches Verständnis“, „verhandlungssicher“ oder „perfekt in Wort und Schrift“.

- Die ganzheitlich durchformende Güte – Qualität zweiter Ordnung – hingegen kann nur durch Indikatorenmix eingekreist werden, um sie auf der Grundlage bestimmter Bedeutungszuweisungen zu interpretieren. Entsprechend bedarf es, wo nicht allein einzelne Eigenschaften erzeugt oder verändert werden sollen, sondern die ganzheitlich durchformende Güte eines Prozesses oder eines Gutes verändert werden soll, multifaktorieller Beeinflussung. Diese beruht auf der Annahme, bestimmte Faktorenmixe würden Veränderungen in die gewünschte Richtung bewirken.

Die größere Verlässlichkeit einer Beschreibung spiegelt sich darin, dass einzelne Qualitätseigenschaften durch gezielte Interventionen mit relativ hoher Erfolgswahrscheinlichkeit erzeugt werden können. Die geringere Verlässlichkeit einer Interpretation spiegelt sich darin, dass multifaktorielle Beeinflussungen eines Prozesses mit dem Ziel, seine ganzheitliche Güte oder die des zu erzeugenden Gutes zu verändern, mit hoher Unsicherheit behaftet sind.

Genau dies hätten z.B. auch qualitätsbezogene Leistungskriterien zu berücksichtigen. Sind Qualitäten im Sinne isolierbarer Einzeleigenschaften standardisierbar, so entzieht sich Qualität im Sinne ganzheitlicher Prägung jeglicher Normung. Die Normabweichung und das Ungeplante sind durch die Spezifik ausgezeichnet, nicht (sofort) als Qualität erkennbar sein zu müssen, vordergründig als ‚unnützlich‘ zu erscheinen, zugleich aber für den Fortschritt der Wissenschaft und der Gesellschaft unentbehrlich zu sein. Die Relevanz einer neuen Forschungsrichtung oder die paradigmastürzende Bedeutung eines experimentellen Ergebnisses erschließt sich unter Umständen erst nach vielen Jahren und entfaltet erst dann ihr innovatives Potenzial.

Wie ließe sich derartiges operationalisieren? Zunächst müssten, sobald Qualität abzubilden ist, quantitative Kennziffern grundsätzlich in Qualitäten erster Ordnung transformiert werden. Publikations- und Zitationsindizes etwa wären mit Gewichtungsfaktoren zu versehen, die den Charakter der betreffenden Veröffentlichung spezifizieren und die Bedeutung der jeweiligen Zeitschrift spiegeln. In Fachbereichs- oder Hochschulbewertungen wären Daten wie Lehrkräfte-Studierenden-Relation grundsätzlich durch aussagekräftigere Indikatoren wie Lehrkräfte-Studierenden-Interaktion zu ersetzen.

Sodann sollten in Qualitätsbewertungen Wege gefunden werden, zwischen Qualität erster und zweiter Ordnung zu unterscheiden. Ein Weg für Leistungsbewertungen im Bereich der Forschung könnte z.B. in einer Zweistufigkeit des Verfahrens bestehen: Eine erste Stufe wird zweijährlich durchgeführt und dient der Bewertung offensichtlicher und kurzfristig wirksam werdender Qualitätsmerkmale. Eine zweite Stufe findet alle zehn Jahre statt und bemüht sich, langfristige Qualitätswirkungen der Arbeit des jeweils letzten Jahrzehnts (ggf. auch der davor liegenden Zeit) zu identifizieren. Wer infolge der zweijährlichen Qualitätsbewertungen regelmäßig auf Leistungszuschläge verzichten muss, hätte dann immer noch die Chance, eine Nachzahlung für die

letzten zehn Jahre zu bekommen, sobald sich der bahnbrechende Charakter seiner Forschungstätigkeit mit Verzögerungseffekt offenbart. Ersatzweise könnte, wer mit solcher Verspätung als bedeutender Leistungsträger der Hochschule bewertet wurde, auch Anspruch auf zwei zusätzliche Forschungsfreiemester haben – was die Sache wohl besoldungstechnisch vereinfachte.

### *Nützliche Hochschulen?*

Dennoch: Ohne eine gewisse Großzügigkeit wird es bei all solchen Operationalisierungen nicht abgehen können. Das Ausmaß und die Gestaltung dieser Großzügigkeit ist nicht zuletzt ein Indikator für den Zustand der Gesellschaft, die die Hochschulen nicht nur unterhält, sondern auch benötigt.

Eine aufgeklärte Gesellschaft wird gegen den utilitaristischen Trend marktförmig organisierter Sozialsysteme den Nutzen hochschulischer Leistungen bewusst großzügig bewerten. Sie wird davon ausgehen, dass ein Nutzen akademischer Bildung auch dann gegeben ist, wenn sich dies nicht unmittelbar monetär oder in anderer Weise quantitativ ausdrücken lässt. Hinsichtlich der Nützlichkeit sog. zweckfreien Vorsichhin-Forschens wird sich eine aufgeklärte Gesellschaft ggf. daran erinnern lassen, dass z.B. sämtliche Schlüsselinnovationen der Computertechnologie ungeplant zustande kamen, zufällige Ergebnisse von Forschungen waren, die in völlig andere Richtungen zielten, und teils zunächst in ihrer qualitativen Bedeutung verkannt wurden. Eine aufgeklärte Gesellschaft wird schließlich akzeptieren, dass es ihrer gesellschaftlichen Reproduktion dienlich ist, über akademische Bildung und Forschung auch nichtmaterielle Bedürfnisse zu befriedigen, etwa solche nach Orientierung, historischer Selbstvergewisserung, radikaler Kritik und Reflexion sozialer Risiken.

Eine derart aufgeklärte Gesellschaft muss hinsichtlich der Hochschulen – wie auch in bezug auf Kunst, Kultur, Sozialarbeit und vergleichbare Bereiche – einen *erweiterten Nutzenbegriff* in Anschlag bringen. Bezogen auf die Qualität hochschulischer Leistungen hat ein solcher erweiterter Nutzenbegriff deren infragestellenden und visionären Überschuss zu integrieren. Qualität ist der diesen Überschuss beheimatende ‚Ort‘. Wo Quantitäten basale materielle Bedürfnisse zu befriedigen vermögen, benötigt die Befriedigung darüber hinausgehender Bedürfnisse Eigenschaften der diese Bedürfnisse befriedigenden Prozesse und Güter, die als ‚Qualität(en)‘ zu bezeichnen üblich geworden ist.

Im Übergang von Quantität(en) über Qualität(en) erster Ordnung zur Qualität zweiter Ordnung vergrößern sich sukzessive die infragestellenden, utopischen, visionären, potentiell gesellschaftsverändernden Anteile, die Anteile also, die das Bestehende transzendieren, die über das aktuell Realisierbare hinausgehen, die das bislang noch nicht Gedachte und Udenkbare ermöglichen, die Sinn produzieren, mit diesem Sinn Dinge und Prozesse belegen und derart schlichte Quantitäten qualitativ infizieren. Das ist der ‚Überschuss‘, der sich in jeder Qualität findet.

Sollen diese Anteile in pragmatische Prozessgestaltungen integriert werden, besteht eine anspruchsvolle Herausforderung. Ein Vorschlag wäre: zunächst völlig anspruchslos beginnen und ins unterste Regal greifen, d.h. bei der pragmatischsten Qualitätsbestimmung ansetzen, nämlich der im Qualitätsmanagement handlungsleitenden Vorstellung, Qualität sei die „Eignung eines Gutes oder Prozesses für den Verwender“. Dann wäre danach zu fragen, ob der Verwender ebenso schlicht aufgefasst werden könne wie die Qualität in dieser Begriffsbestimmung. Wo das Bewährte seine Verwender und die Affirmation ihre Agenten hat, da kann naturgemäß das bislang Noch-nicht-Dagewesene noch keinen Verwender haben, sondern muss ihn erst finden, wie ebenso die Kritik des Bestehenden ihre Agenten erst durch Aufklärung und Einsicht gewinnen muss.

Das bereits Bestehende hat den unschlagbaren Vorteil der Evidenz gegenüber dem erst künftig und nur eventuell Entstehenden. Dennoch hat auch das Künftige seine Verwender: künftige Verwender. Also müssen diese in die pragmatische Gestaltung von Qualitätsentwicklungsprozessen an Hochschulen einbezogen werden. Da es sie noch nicht gibt, bleibt nur, sie zu simulieren. Es müssen also, um es fasslich zu benennen, Agenturen der Utopie, der Infragestellung, der Normabweichung, der Gesellschaftsveränderung, kurz: Agenturen der sinnhaften Zukunftsoffenheit in die Prozesse qua Simulation integriert werden. Diese Agenturen könnten institutionelle Regelungen, Organisationen oder auch Personen sein.

Hinsichtlich der chronologischen Dimension ähneln die Hochschulen Dienstleistungserbringern in der Wirtschaft, die diese wiederum von anderen Produktproduzenten abhebt:

„Aufgrund dessen, daß eine Dienstleistung eine Zustandsänderung ist, ist sie prinzipiell nicht wiederholbar. Auch wenn die Dienstleistung nicht zufriedenstellt, hat sich der Ausgangszustand sowohl beim Kunden wie beim Dienstleister geändert. Damit sind für eine erneute Dienstleistung andere Ausgangsbedingungen gegeben.“<sup>25</sup>

Übertragen auf Lehrprozesse heißt das vor allem, dass es keine Möglichkeiten für Rücknahmen gibt:<sup>26</sup> Was einmal an Ausbildung produziert wurde, kann nicht im Sinne von Garantieleistung und schadensneutral für die Ausgebildeten nachgebessert werden.<sup>27</sup>

Übertragen auf Forschungsprozesse heißt es: Die Qualität von Forschungsleistungen lässt sich vor Auftragserteilung oder Projektbewilligung nicht überprüfen. Lediglich die Projektentwicklung kann geplant werden, jedoch nicht ihr Resultat.<sup>28</sup> Insoweit die Qualität einer Forschungsleistung sich erst während des Forschungsprozesses entwickelt, muss sich das Qualitätsmanagement auf eben diesen Prozess richten und gegenüber den Prozessergebnissen eine gewisse Gelassenheit entwickeln. Zu akzeptieren sind zwei nicht zu vermischende Zuständigkeiten: Ein

---

<sup>25</sup> Stephan, Qualitätsmanagement in Weiterbildungseinrichtungen, a.a.O., S. 27f.

<sup>26</sup> Jens J. Dahlgaard: Erfahrungen mit der Implementierung von TQM an Hochschulen, in: Hochschulrektorenkonferenz (Hg.), Qualität an Hochschulen, Bonn 1999, S. 55-72, hier 57.

<sup>27</sup> Vgl. Jan-Hendrik Olbertz: Und wenn die Kunden unzufrieden sind? Ganz ernsthafte Überlegungen zur Zertifizierung nach ISO 9000 ff. im Hochschulbereich, in: Karl Ermert (Hg.), Hochschulmanagement. Perspektiven der „Organisationskultur“ der Hochschulen, Loccum 1998, S. 74-81, hier 78f.

<sup>28</sup> Tilo Pfeiffer/Matthias Wunderlich: Qualitätsmanagementsysteme nach DIN EN ISO 9000 ff. in Forschungseinrichtungen. Erfahrungen aus einer Einführung, in: *Wissenschaftsmanagement* 4/1996, S. 202-208, hier 203.

prozessbezogenes Qualitätsmanagement sichert die Qualität des Forschungsprozesses, indem es der Kreativität, Intuition und individuellen wie kollektiven Fantasie optimale Rahmenbedingungen zu schaffen sucht. Das schlechterdings nicht zu managende schöpferische Denken entfaltet sich innerhalb dieser optimierten Rahmenbedingungen und kommt zu praktikablen, interessanten, Aufsehen erregenden und/oder Paradigmen stürzenden Ergebnissen – oder nicht.

## **Autorinnen & Autoren**

**Hermann Eichmeier**, Audi AG, Ingolstadt

**Gaby Flösser**, Prof. Dr., Universität Bielefeld/Universität Dortmund

**Heinz Günter Holtappels**, Prof. Dr., Hochschule Vechta

**Barbara M. Kehm**, Dr., HoF Wittenberg – Institut für Hochschulforschung an der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg, kehm@hof.uni-halle.de

**Eckard König**, Prof. Dr., FB 2 Erziehungswissenschaft/Psychologie/Sportwissenschaft der Universität Gesamthochschule Paderborn

**Jan-Hendrik Olbertz**, Prof. Dr., FB Erziehungswissenschaften der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg und HoF Wittenberg – Institut für Hochschulforschung, olbertz@paedagogik.uni-halle.de

**Hans-Uwe Otto**, Prof. Dr. Dr. h.c., Fakultät f. Pädagogik der Universität Bielefeld

**Peer Pasternack**, Dr., HoF Wittenberg – Institut für Hochschulforschung an der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg, pasternack@hof.uni-halle.de

**Heinz S. Rosenbusch**, Prof. Dr., Forschungsstelle für Schulentwicklung und Schulmanagement, Otto-Friedrich-Universität Bamberg, schulmanagement@ppp.uni-bamberg.de

**Michael Stawicki**, Prof. Dr., FB Mathematik/Naturwissenschaften/Datenverarbeitung der FH Wiesbaden, stawicki@r5.mnd.fh-wiesbaden.de

**Susanne Stephan**, DaimlerChrysler Werk Bremen, JUESTE@aol.com

**Ton Vroeijenstijn**, Association of Universities in the Netherlands (VSNU), Vroeijenstijn@VSNU.NL

**Hartmut Wenzel**, Prof. Dr., FB Erziehungswissenschaften der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg, wenzel@paedagogik.uni-halle.de