

vlbs  
Herrn Landesvorsitzenden  
Ulrich Brenken  
Adam-Karrillon-Straße 62

55118 Mainz

Mainz, 01.09.2005  
he/es

**AQS**  
**Ihre Mail vom 21. Juli 2005**

Sehr geehrter Herr Brenken,  
sehr geehrte Kolleginnen und Kollegen,

mit Ihrer vorbezeichneten Mail zur vom MBFJ geplanten „Agentur Qualitätssicherung Evaluation und Selbständigkeit von Schulen (AQS)“ bitten Sie um eine Beurteilung des dbb rheinland-pfalz in inhaltlicher und besonders in rechtlicher Hinsicht.

Einleitend ist dazu festzustellen, dass die inhaltliche Beleuchtung des Projekts unter Berücksichtigung schulspezifischer sowie schulfachlicher Belange nicht in den Tätigkeitsbereich des dbb rheinland-pfalz fällt.

Schon aus Gründen der mangelnden Fachkompetenz können wir tiefergehende inhaltliche Bewertungen nicht vornehmen.

Allerdings haben wir uns im Rahmen der Bearbeitung Ihrer Anfrage mit der Abteilung Bildungspolitik der dbb-Bundesgeschäftsstelle in Verbindung gesetzt.

Vor diesem Hintergrund lässt sich zu den zwei von Ihnen aufgeworfenen, inhaltlichen Komplexen (AQS: Additives, letztendlich nutzloses Kontrollinstrument oder sinnvolle Qualitätssteigerungsmaßnahmen; Auswirkungen von Evaluation?) allgemein folgendes festhalten:

Nach dem sogenannten Pisa-Schock ist den Bundesländern daran gelegen, auch die externe Evaluation zur Kontrolle der in der letzten Zeit gestiegenen Selbständigkeit der Schulen zu implementieren. Mit Anleihen aus Schweden und den Niederlanden hat beispielsweise das Nachbarland Nordrhein-Westfalen zwischenzeitlich ein ähnliches Programm aufgelegt, wie es Rheinland-Pfalz beabsichtigt. Dort heißt die externe Evaluation Schulinspektion. In einem Modellversuch am Niederrhein haben ausgewählte Schulen und vor allem Lehrerinnen und Lehrer damit schon gute Erfahrungen gemacht. Durch Schulinspektion wird nicht die Arbeit einzelner Lehrkräfte bewertet. Sie unterstützt mit der datengestützten systematischen

Außensicht die Schulen in ihrer Entwicklung und liefert ihnen ausgewiesene Erkenntnisse über die Wirkung ihrer Arbeit. (vgl. [www.bildungsportal.nrw.de](http://www.bildungsportal.nrw.de))

Mit einer solchen positiven Einschätzung war auch zu rechnen, weil die Kultusministerkonferenz nach den ersten Pisa-Ergebnissen in Schwerpunktfeldern Konsequenzen aus der Studie gezogen hat. Nach dem Ergebnis der 296. Plenarsitzung vom 5. und 6. Dezember 2001 sehen die Kultusminister der Länder die Notwendigkeit komplexer und differenzierter Antworten auch im Bereich

„5. Maßnahmen zur konsequenten Weiterentwicklung und Sicherung der Qualität von Unterricht und Schulen auf der Grundlage von verbindlichen Standards sowie ergebnisorientierte Evaluation.“

Die Kultusministerkonferenz hat sich mit den Lehrerverbänden und der GEW am 5. Dezember 2000 in Bonn über entsprechende Handlungsfelder geeinigt:

„Die Verbesserung der unterrichtsbezogenen Qualitätsentwicklung und Qualitätssicherung wird auf allen Ebenen des Schulsystems als fortlaufender Prozess gesehen. Dazu ist eine Formulierung anspruchsvoller, aber realistischer und verbindlicher Lernziele vor allem in den zentralen Kompetenzbereichen und die Sicherung von Mindeststandards vonnöten.“

Per Beschluss der Konferenz in der 298. Sitzung am 23. und 24. Mai 2002 koordiniert das Gremium die in den Ländern bereits eingeleiteten Maßnahmen zur Sicherung der Qualität und Innovation im föderalen Wettbewerb. Auf der Grundlage länderübergreifender Standards sollen Aufgabenpools aufgebaut und kontinuierlich weiterentwickelt werden, die den Ländern und ihren Schulen für ihre jeweiligen Prozesse interner und externer Evaluation sowie für ihr Curriculum zur Verfügung stehen. Zur Weiterentwicklung der Qualitätssicherung sind Konzepte zur Erprobung der externen Evaluation von Einzelschulen erwünscht.

Vor diesem Hintergrund ist die zuständige Abteilung der dbb-Bundesgeschäftsstelle der Ansicht, dass der rheinland-pfälzische Ansatz gut im Sinne der von Lehrerergewerkschaften und Kultusministerkonferenz vereinbarten Qualitätssteigerung ist. Zwar müssten die einzelnen Projektteile inhaltlich konkret anhand der Situation in den einzelnen Schularten geprüft werden durch die zuständige dbb-Gewerkschaft. Innovative Ansätze dürften jedoch nicht zerredet werden. Konzeptionell seien Lehrerinnen/Lehrer, Personalvertretungen, Gewerkschaften, Schulleitungen und Behörden in einem Boot.

Da bislang nur die Informationen der Projektbeschreibung vorliegen und noch nicht klar ist, wie die Projektteile im einzelnen umgesetzt werden sollen, unterstützt der dbb rheinland-pfalz einstweilen verhalten die positive Einstellung der Bundesgeschäftsstelle. Differenzen zwischen den dbb-Lehrerergewerkschaften in Details des Projektes sind nach unserer Ansicht allerdings unvermeidlich.

Die rechtliche Fragestellung Ihrer E-Mail läuft darauf hinaus, wie man die Beteiligung der Personalvertretungen sicherstellen und ein zügelloses Anwachsen der Arbeitsbelastung in den Schulen vermindern kann.

Rechtsgrundlage für die externe Evaluation als Teil der Schulaufsicht ist § 97 Abs. 1 Satz 1 in Verbindung mit Abs. 2 Satz 1 und § 96 Abs. 2 Satz 2 Ziffer 2 des Schulgesetzes von 2004. Danach ist Unterstützung der (auch externen) Evaluation ein Inhalt der Schulaufsicht der in der Kompetenz der Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion liegt.

Für die rechtliche Beurteilung problematisch ist der Umstand, dass das Projekt sich noch vor der Startphase befindet. Es existiert weder eine Organisationsverfügung zur Errichtung der neuen Dienststelle beim Präsidenten der ADD Trier, noch gibt es Richtlinien für die Arbeit der Agentur (Verwaltungsvorschriften/der gewerkschaftlichen Mitbestimmung entzogen) oder sonstige Vereinbarungen.

Einstweilen kann man nur konstatieren, dass das Modell rechtlich auf der Grundlage des Schulgesetzes zulässig ist, bzw. in zulässiger Weise normiert werden kann.

Von der Art und Weise der eventuellen weiteren Normierung ist abhängig, ob bereits ein Ausschlussstatbestand des Landespersonalvertretungsgesetzes in Bezug auf die Mitbestimmung greifen wird. Gemäß § 73 Abs. 1, 2. Halbsatz entfällt die Mitbestimmung durch die Personalvertretung beispielsweise in innerdienstlichen sowie organisatorischen Angelegenheiten, soweit eine abschließende gesetzliche Regelung besteht, die einen Beurteilungs- oder Ermessensspielraum ausschließt. Außerdem entfällt eine Mitbestimmung beim Erlass von Rechtsvorschriften, Organisationsentscheidungen und Verwaltungsanordnungen der Landesregierung. Wird die Agentur auf solche „Beine“ gestellt, dann greift das gewerkschaftliche Mitbestimmungsrecht nur, wenn gemäß § 105 Abs. 3 Satz 1 des Landesbeamtengesetzes seitens der Landesregierung ein Anhörungsverfahren durchgeführt wird.

Davon losgelöst ist eine Einordnung des AQS-Projektes tatbestandlich höchstens unter § 80 des Landespersonalvertretungsgesetzes denkbar. Allerdings gilt der Grundsatz, dass Personalvertretungen nicht in das reine Organisationsrecht des Dienstherrn eingreifen dürfen.

Die Schaffung der Qualitätsagentur fällt nicht unter den Mitbestimmungstatbestand des § 80 Abs. 2 Ziffer 3 (Einführung, Anwendung, Änderung oder Erweiterung von Verfahren, die geeignet sind, das Verhalten oder die Leistung der Beschäftigten zu überwachen), weil damit technische anonyme und unpersönliche Überprüfungsverfahren gemeint sind. Ein solches stellt die geplante Evaluation allein schon wegen der intensiven Gespräche zwischen den beteiligten Gruppen und den Schulbesuchen nicht dar.

Die Errichtung der Agentur passt auch nicht in das Bild des Mitbestimmungstatbestandes des § 80 Abs. 2 Ziffer 4 (Maßnahmen zur Hebung der Arbeitsleistung und Erleichterung des Arbeitsablaufs), weil dieser Mitbestimmungsmaßstab auf dem Persönlichkeitsschutz abzielt und direkte Auswirkungen erfordert, die bei der Evaluation durch Ausschluss der Überprüfung von Lehrereinzelleistungen nicht gegeben sind.

Auch der Tatbestand des § 80 Abs. 2 Ziffer 14 (Festlegung von Verfahren und Methoden von Organisationsprüfungen) liegt nicht direkt vor. Denn die externe Evaluation zielt nicht primär auf Organisationsänderungen in der Schule ab.

Sinn und Zweck der Mitbestimmung nach der genannten Vorschrift ist es, dem Personalrat die Chance zu vermitteln, so früh wie möglich an Überlegungen der Dienststelle teilzunehmen, die sich auf die anderen Ziffern des § 80 Abs. 2 Landespersonalvertretungsgesetz beziehen. Durch die infolge der Organisationsuntersuchung ergriffenen Maßnahmen muss folglich ein anderer Tatbestand des § 80 Abs. 2 ausgelöst werden. Unabhängig von der Durchführung der Organisationsprüfung ist der Personalrat in einem solchen Fall bei Festlegung von Verfahren und Methoden zu beteiligen. In der Folge von Evaluationen kann es zur Einführung neuer oder zu wesentlichen Änderungen bestehender Arbeitsmethoden kommen (§80 Abs. 2 Ziffer 1). Dies würde durch Regelungen geschehen, die den Einsatz von Menschen und Arbeitsmitteln zur zweckmäßigen Aufgabenerfüllung betreffen und somit „Organisation“ darstellen.

Auch wenn die Evaluation an sich keine organisatorische Maßnahme darstellt, so kann man sich auf den Standpunkt stellen, dass die Ausarbeitung des Projektes mittelbar organisatorische Auswirkungen zeitigt, so dass die Projektphase als Organisationsuntersuchung zu qualifizieren ist. Eine Mitbestimmung wäre vorgeschrieben. Aufgrund der Mittelbarkeit des Zusammenhangs passt die Errichtung der Agentur nur nach den dargestellten Argumentationsmühen unter den Tatbestand.

Allerdings sieht die Projektbeschreibung auch eine Beteiligung der Personalvertretungen vor, so dass davon auszugehen ist, dass sich das Ministerium nicht auf Diskussionen darüber einlassen will, ob Organisationsuntersuchungen als mitbestimmungsrechtlicher Tatbestand gegeben sind oder nicht. Vielmehr setzt man auf einen umfassenden Dialog.

Der Vollständigkeit halber sei noch darauf hingewiesen, dass „zur Not“ auch der Mitbestimmungstatbestand des § 80 Abs. 2 Ziffer 11 eingreifen könnte, wenn das Ministerium Verwaltungsanordnungen für die innerdienstlichen Angelegenheiten der Beschäftigten trifft, die aufgrund ihrer Spezialität nicht über § 105 des Landesbeamtengesetzes der allgemeinen Kompetenz der Spitzenorganisationen der zuständigen Gewerkschaften zugewiesen sind. Einstweilen kann aber noch nicht festgehalten werden, ob tatsächlich entsprechende Verwaltungsanordnungen getroffen werden.

Da die Evaluation erst organisatorische Maßnahmen auslöst, ist sie selbst nicht als eine solche zu qualifizieren, weshalb der Mitbestimmungstatbestand des § 84 Landespersonalvertretungsgesetz (Beteiligung bei organisatorischen Maßnahmen) ausscheidet.

Auch soll konzeptionell der Unterrichtsbesuch nicht als Prüfung eingeordnet werden, so dass eine Beteiligung bei Prüfungen gemäß § 85 Landespersonalvertretungsgesetz ebenfalls ausscheidet.

Zur Frage der Verhinderung von Mehrarbeit ist auf die üblichen beamtenrechtlichen Grundsätze zu verweisen. Danach ist Mehrarbeit in einem anderen als übermäßigen Umfang für Beamte - soweit begründbar – zumutbar. Der Beamte ist seinerseits verpflichtet, Überlastungsanzeigen abzugeben, wenn er das daraus erwachsende Pensum nicht schafft.

Trotz der vor dem Hintergrund leerer öffentlicher Kassen in den Bildungsbereich überwiesenen finanziellen Mittel scheint fragwürdig, ob über den Personalbedarf von 26 Personen in der Agentur an den Schulen extra zusätzliche Arbeitskraft finanziert wird.

Da das Projekt noch nicht in die Pilotphase gediehen ist, wären weitere Anmerkungen spekulativ. Wir hoffen, dass unsere Ausführungen Ihnen einstweilen weiterhelfen.

Mit freundlichen Grüßen

Brigitte Stopp  
Landesvorsitzende