



Regierungsrat

Luzern, 5. Juni 2018

STELLUNGNAHME ZU MOTION

M 432

Nummer: M 432
Eröffnet: 30.10.2017 / Bildungs- und Kulturdepartement
Antrag Regierungsrat: 05.06.2018 / Ablehnung
Protokoll-Nr.: 577

Motion Knecht Willi und Mit. über die Abschaffung der externen Schulevaluation an den Luzerner Volksschulen

Zur Vorgeschichte

Im Erziehungsgesetz von 1953 war die kantonale Schulaufsicht dem Inspektorat übertragen. Diese kantonale Stelle verfügte über kantonale Schulinspektorate (7) und Bezirksinspektorate (ca. 100). Insgesamt standen dieser Abteilung gut 24 Vollzeitstellen zur Verfügung (inkl. 4 Sekretariatsstellen). Die Arbeit der Inspektorate beinhaltete eine umfassende Aufsicht der Schulen. So wurde durch die Bezirksinspektorate auch der Unterricht der Lehrpersonen besucht und begutachtet. Mit der Totalrevision des Erziehungsgesetzes im Jahr 1999 wurde das kantonale Inspektorat aufgelöst. Die Aufgaben wurden auf mehrere Stellen aufgeteilt:

- Schulleitung: Personalführung Lehrpersonen (inkl. Aufsicht über den Unterricht)
- DVS-Schulaufsicht: Beaufsichtigung der Einhaltung der kantonalen Vorgaben, Bearbeitung von Beanstandungen
- DVS-Schulevaluation: externe Beurteilung der Schulen

Diese neue Aufgabenzuschreibung wurde im Gesetz über die Volksschulbildung entsprechend verankert. Von den etwa 24 Stellen des kantonalen Schulinspektorats wurden etwa 12 für die externe Schulevaluation eingesetzt und 2 für die Schulaufsicht. 10 Stellen wurden abgebaut.

Teil eines umfassenden Qualitätssystems

Die Luzerner Volksschulen verfügen gemäss Gesetz über die Volksschulbildung über ein ganzheitliches Qualitätssystem, welches verschiedene Elemente umfasst. Einige dieser Elemente werden schulintern bearbeitet, andere erfolgen extern durch die kantonale Dienststelle Volksschulbildung. Schulinterne Elemente sind unter anderem das jährliche Beurteilungs- und Fördergespräch mit den Lehrpersonen, die schulinterne Evaluation oder auch die schulinterne Weiterbildung. Kantonale Elemente, welche eine Aussensicht ermöglichen, sind vor allem die Schulaufsicht und die Schulevaluation. Die Schulaufsicht überprüft in erster Linie die Einhaltung kantonalen Vorgaben oder bearbeitet eingegangene Beanstandungen gegen Schulen. Die Schulevaluation begutachtet den Unterricht, die Führung der Schulen und natürlich die Zufriedenheit der an einer Schule beteiligten Personen. Nur das Zusammenspiel dieser Elemente gewährleistet eine gute und vergleichbare Schulqualität, wie diese vom Gesetz über die Volksschulbildung gefordert und von Behörden und Erziehungsberechtigten erwartet wird. Ein vergleichbares Qualitätsmanagementsystem haben auch zahlreiche Deutschschweizer Kantone, während einzelne die Qualitätssicherung und -entwicklung weiterhin mit der traditionellen Schulaufsicht (Schulinspektorat) durchführen.

Unterstützung für die Schulleitung und Bildungskommission

Die externe Schulevaluation unterstützt die Schulen und speziell die Schulleitungen bei der Weiterentwicklung der Schulqualität, denn nur eine Aussensicht gewährleistet eine objektive Sicht der Situation einer Schule. Mit dieser Aussensicht soll auch die Einhaltung vergleichbarer Qualitätsaspekte über den ganzen Kanton gewährleistet werden. Nur diese Aussensicht verhindert auch, dass Schulen sich in eine falsche Richtung weiterentwickeln, denn die Entwicklungsempfehlungen der externen Schulevaluation stellen wichtige Hinweise für die strategische Planung einer Schule dar. So wurde beispielsweise 2017 bei einem Drittel der evaluierten Schulen festgestellt, dass sie im Bereich der "Qualitätsentwicklung" noch keine gute Praxis aufweisen. Im Einzelfall deckt die externe Schulevaluation auch Krisen und Probleme auf, die sonst schulintern nicht festgestellt und bearbeitet würden. In solchen Fällen werden natürlich in Zusammenarbeit mit der kantonalen Schulaufsicht rasche Korrekturmassnahmen verlangt.

Dies ist in den letzten Jahren immer wieder vorgekommen und hat in der Regel rasch zu Veränderungen geführt, die zu einer deutlichen Verbesserung der Situation geführt haben. Diese professionelle Aussensicht kann durch die anderen an der Erhaltung und Weiterentwicklung der Schulqualität verantwortlichen Instanzen natürlich nicht vermittelt werden. Insbesondere die Bildungskommissionen können diese Aussensicht nicht geben, da sie in die Planung und Umsetzung von Entwicklungszielen einbezogen sind. Zudem gibt es in etwa 20 mittleren und grösseren Gemeinden Bildungskommissionen mit beratender Funktion, welche nicht ins Tagesgeschäft der Schule einbezogen sind. Diese Gemeinden sind im Besonderen für die Beurteilung von Entwicklungsaspekten der Schule auf die Qualitätsbeurteilung der externen Schulevaluation angewiesen.

Rechenschaft für die Öffentlichkeit

Die Volksschulbildung stellt für die Gemeinden einer der wichtigsten Aufgabenbereiche dar. Die Behörden und natürlich vor allem die Bürgerinnen und Bürger haben ein Recht zu erfahren, wie gut die eigene Schule ist. Ebenso dürfen sie erfahren, wo Entwicklungsbedarf besteht. Eine solche Beurteilung kann nur von einer professionellen Stelle gegeben werden. Da nach einer Evaluation immer auch Entwicklungsschritte ausgelöst werden, fördern sie die Qualität der einzelnen Schule. Damit dienen die Schulevaluationen auch den Kindern und Jugendlichen. Sie können somit zur Bildungsgerechtigkeit beitragen, indem rechtzeitig auf Lücken in der Schul- und Unterrichtsqualität hingewiesen wird.

Zunehmende Akzeptanz bei Schulleitungen und Bildungskommissionen

Die Arbeit der externen Evaluation wird regelmässig ebenfalls ausgewertet. So werden etwa sechs Monate nach einer Evaluation die befragten Stellen über die Zufriedenheit mit der Evaluation befragt. Die Ergebnisse dieser Rückmeldungen zeigen eine gute Zufriedenheit mit der Arbeit und den Empfehlungen der Evaluation. Die positive Bewertung der Arbeit der externen Evaluation durch die Schulen ist in den letzten Jahren sogar noch gestiegen. Natürlich werden auch Verbesserungsvorschläge geäussert, die wenn möglich bei der Ausgestaltung der folgenden Evaluationen berücksichtigt werden. Neben diesen unmittelbaren Befragungen werden alle Leistungen der Dienststelle Volksschulbildung alle drei Jahre von einer externen Stelle (LINK-Institut) im Rahmen des dienststelleninternen Qualitätsmanagements befragt. Die Auswertungen der letzten drei Befragungen zeigen für die externe Evaluation und die Schulaufsicht relativ konstante Werte im positiven Bereich. Auch in zahlreichen Rückmeldungen zu Evaluationen betonen die Schulleitungen und die Bildungskommissionen die Bedeutung der professionellen Aussensicht für die Qualitätssicherung und Weiterentwicklung ihrer Schule.

Kontinuierliche Weiterentwicklung der Schulevaluation

Seit dem Inkrafttreten des Gesetzes über die Volksschulbildung haben sich die Führungs- und Teamstrukturen der Volksschulen weiterentwickelt. Die Volksschulen sind geleitete Schulen und die Schulteams arbeiten in den wesentlichen Fragen stärker zusammen als früher. Diese Veränderungen sind bei der externen Schulevaluation sowohl inhaltlich als auch organisatorisch berücksichtigt worden. So wurde der Evaluationszyklus in zwei Schritten von ursprünglich vier auf fünf und anschliessend auf sechs Jahre ausgedehnt. Ebenso wurden die Befragungsinstrumente und die Beurteilungsform der Schulen stark vereinfacht und gestrafft und mit Beginn des dritten Zyklus 2015 werden die Befragungen auch online durchgeführt. Diese Anpassungen haben natürlich beim Stellenplan ebenfalls zu deutlichen Veränderungen geführt. So wurde nach dem ersten Evaluationszyklus im Jahr 2008 der Stellenplan von 12 auf 9 Vollzeitstellen reduziert. Nach dem zweiten Evaluationszyklus wurde der Stellenplan von 9 auf aktuell 5,5 reduziert. Mit der letzten Reorganisation der Dienststelle Volksschulbildung im Jahr 2017 im Rahmen des Konsolidierungsprogramms 2017 (KP17) wurde die Schulevaluation mit den beiden Bereichen Schulentwicklung und Schulberatung zur Abteilung Schulunterstützung zusammengefügt, so dass nochmals inhaltliche und personelle Synergien geschaffen werden konnten.

Kostengünstige Externe Evaluationen

Da die kantonale Evaluationsstelle sich professionell mit der externen Schulevaluation befassen kann, entstehen natürlich Synergien bei der Herstellung und Weiterentwicklung der Befragungsinstrumente und auch bei den Verfahren zur Durchführung der externen Evaluation. Dadurch und aufgrund der stetigen Weiterentwicklung der Schulevaluation sind die Kosten einer externen Evaluation sehr niedrig. Sie betragen aktuell durchschnittlich 25'000 Franken, was im interkantonalen Vergleich sehr gut ist. Die externe Schulevaluation arbeitet auch im Gesamtvergleich der Kosten der Volksschulbildung im Kanton Luzern sehr kostengünstig. Die Betriebskosten der Luzerner Volksschulen betragen aktuell gut 750 Millionen Franken für die Regel- und die Sonderschulen. Die externe Schulevaluation, welche eine professionelle Aussensicht auf die Schulen ermöglicht, verursacht dementsprechend Kosten von 750'000 Franken, also von 1 Promille dieser Ausgaben. Ohne dieses Expertenurteil würde ein grosser öffentlicher Aufgabenbereich mit über 40'000 Lernenden, 6'500 Lehrpersonen und rund 750 Leitungspersonen und Behördenmitgliedern nicht professionell geprüft und gewürdigt.

Ersatzlösung wesentlich teurer

Bei einem Wegfall der externen Schulevaluation müsste eine gewisse Qualitätsüberprüfung aber trotzdem stattfinden, denn eine öffentliche Aufgabe wie die Volksschule, welche zudem stark gesellschaftlichen Veränderungen mit regelmässig neuen Anforderungen unterworfen ist, muss periodisch geprüft werden. Damit diese Überprüfung in einer neuen Form möglich wäre, müsste auf kantonaler Ebene die Schulaufsicht ausgebaut werden. Zudem müssten die Schulleitungen bzw. die Verantwortlichen für die interne Evaluation zusätzliche Aufgaben bei der Beschaffung und Auswertung der notwendigen Informationen übernehmen, was zu Mehrarbeiten führen würde. Unter der Annahme, dass die Schulaufsicht um etwa zwei Stellen ausgebaut werden müsste und die Schulleitungen und die Verantwortlichen für die interne Evaluation ein Zeitgefäss von mindestens einer Lektion für die zusätzlichen Aufgaben im Qualitätsmanagement erhalten müssten, würden Kosten entstehen, die den aktuellen Aufwand der externen Schulevaluation von aktuell 750'000 Franken wesentlich überschreiten würden. Von diesen zusätzlichen Kosten müssten die Gemeinden ca. 75 Prozent übernehmen, da diese vor allem bei den kommunalen Schulen anfallen würden.

Fazit

Zusammenfassend können wir festhalten, dass die externe Schulevaluation einen wichtigen Beitrag zur Sicherung und Weiterentwicklung der Schulqualität der Luzerner Volksschulen leistet. Die Arbeit der Stelle wird deshalb auch von den Schulleitungen und Schulbehörden geschätzt, wie auch die positiven Rückmeldungen nach den Evaluationen zeigen. So konnte die Zufriedenheit der Schulleitungen und Schulbehörden mit der externen Evaluation in den letzten Jahren klar erhöht werden, nämlich von 4,68 im Schuljahr 2014/15 auf 5,04 Punkte im Schuljahr 2016/17 in der Skala mit sechs Punkten. Die Stelle arbeitet effizient und kostengünstig, wie Vergleiche mit anderen Kantonen und interkantonalen Fachstellen beweisen. Eine Form der externen Evaluation in Verbindung mit einem qualifizierten Urteil über bedeutende Aspekte der Schulqualität für die Behörden und die Schulen ist auch in Zukunft wichtig. Diese Aufgabe könnte daher nicht ersatzlos gestrichen werden. Weil eine neue Lösung sicher Mehrkosten verursachen würde, betrachten wir die Beibehaltung der externen Schulevaluation als kostengünstig und zukunftsgerecht. Auf den aktuellen Evaluationszyklus 2015-2021 hin wurden – wie oben dargestellt – verschiedene Optimierungen beim Evaluationsverfahren vorgenommen. Diese sollen zunächst umfassend erprobt und ausgewertet werden, bevor wieder einschneidende Änderungen im gesamten Qualitätssystem vorgenommen werden.

Wir beantragen Ihnen aus den genannten Gründen, die Motion abzulehnen.