KANTON LUZERN

Regierungsrat

Luzern, 5. Juni 2018

ANTWORT AUF ANFRAGE A 467

Nummer: A 467
Protokoll-Nr.: 579
Eröffnet: 05.12.2017 / Bildungs- und Kulturdepartement

Anfrage Kaufmann-Wolf Christine und Mit. über die Qualitätsunterschiede bei den Volksschulen

Die Luzerner Volksschulen umfassen etwa 250 geleitete Schuleinheiten. Diese verfügen über einen Leistungsauftrag der zuständigen Behörde. Darin werden in der Regel neben den unmittelbaren Aufgaben auch Qualitätsvorgaben definiert. Diese stützen sich auf die kantonalen Vorgaben gemäss «Qualitätsmanagement an den Volksschulen» sowie auf den «Orientierungsrahmen Schulqualität», in dem in 14 Qualitätsbereichen die Merkmale einer guten Schulqualität beschrieben werden. Der Orientierungsrahmen dient auch der externen Schulevaluation als Grundlage für die Gestaltung der schriftlichen und mündlichen Befragungen sowie die Durchführung von Beobachtungen. Gemäss den Ergebnissen der externen Schulevaluation weisen die Schulen bei den verschiedenen Merkmalen mehrheitlich eine gute Qualität auf (Anteil an guten Qualitätseinschätzungen von 80% in den Kalenderjahren 2016 und 2017). In unterschiedlicher Ausprägung sind jedoch an allen Schulen Optimierungen möglich.
Bei der Weiterentwicklung ihrer Qualität werden die Schulen von der Dienststelle Volksschulbildung unterstützt. Die externe Schulevaluation nimmt in diesem Prozess eine wichtige Rolle ein. Sie hat in den vergangenen Jahren ihr Verfahren laufend weiterentwickelt und gestrafft. Darüber hinaus wurde die Eigenverantwortung der Schule gestärkt und die Berichterstattung den spezifischen Organisationsstrukturen der Schulen angepasst. Aufgrund der Veränderungen im Evaluationsverfahren wurde der Stellenplan der externen Schulevaluation mehrfach reduziert. Nach dem ersten Evaluationszyklus 2008 wurde der Evaluationszyklus von 4 auf 5 Jahre verlängert und der Stellenplan als Folge davon bis 2010 von 12 auf 9 Vollzeitstellen reduziert. Aufgrund weiterer Anpassungen wurde in einem nächsten Schritt zwischen 2012 und 2015 der Personalbestand von 9 auf 5,5 Vollzeitstellen reduziert. Wenn die externe Evaluation der Schulen und deren Unterstützung bei der Umsetzung der Entwicklungsziele weiter reduziert werden müssten oder ganz wegfallen würden, müssten die Schulen die Qualitätsüberprüfung selbst organisieren und für den personellen und finanziellen Aufwand selber aufkommen. Je nach den finanziellen Möglichkeiten der Gemeinde müssten Qualitätseinbussen in Kauf genommen werden. Mit Blick auf die Chancengerechtigkeit einer vergleichbar guten Volksschulbildung in allen Gemeinden müssen die vorhandenen Unterstützungsangebote in der jetzigen Form und Ausgestaltung beibehalten werden.

Die einzelnen Fragen können wir wie folgt beantworten:

Zu Frage 1: Wie wird das Bildungs- und Kulturdepartement auf die angesprochenen Qualitätsunterschiede aufmerksam?

Die externe Schulevaluation erhebt und beurteilt in einem Zyklus von sechs Jahren die Qualität der Luzerner Volksschulen. Die Evaluationsleitung nimmt zunächst Einblick in das Portfolio, welches die Schulleitung elektronisch oder in Papierform zur Verfügung stellt und alle wichtigen Dokumente der Schule enthält (Mehrjahresplanung, Schulprogramm, Unterrichtsentwicklung etc.). Auf diese Weise erhält die Schulevaluation einen qualitativen Eindruck vom Stand der Schul- und Unterrichtsentwicklung sowie der Organisationsstrukturen. Daraufhin werden Lehrpersonen, Schulleitung, Schulbehörde, Eltern und Lernende online zu ihren Qualitätseinschätzungen und Zufriedenheiten befragt. Während den Evaluationstagen finden Einzel- und Gruppengespräche mit den verschiedenen Schulangehörigen statt. Ein weiterer Bestandteil der Evaluationstage vor Ort sind Unterrichts- und Sitzungsbeobachtungen sowie ein Rundgang mit dem Hauswart. Das zweiköpfige Evaluationsteam zieht für die Auswertung sämtliche Daten und Beobachtungen heran und überprüft die Erfüllung der Qualitätsansprüche gemäss «Orientierungsrahmen Schulqualität» und dem «Bewertungsraster». Die eingesetzten Instrumente der externen Schulevaluation sind online einsehbar. Der schriftliche Evaluationsbericht wird der Schulleitung sowie der Schulbehörde und der Abteilung Schulaufsicht der Dienststelle Volksschulbildung zugestellt. Bei aufsichtsrelevanten Hinweisen interveniert die Schulaufsicht umgehend.
Neben der externen Schulevaluation wird natürlich auch die Abteilung Schulaufsicht der Dienststelle Volksschulbildung mit Qualitätsfragen der einzelnen Schulen direkt konfrontiert, indem sie Beanstandungen und Anzeigen bearbeiten muss. Dabei sind vielfach auch Vorbehalte gegenüber der Qualität einer Lehrperson oder einer ganzen Schule ein wichtiges Thema. Zudem tauschen sich die verschiedenen Abteilungen der Dienststelle Volksschulbildung regelmässig aus, um Schulen in Schwierigkeiten frühzeitig zu identifizieren und sie bei der Aufrechterhaltung ihrer Qualität unterstützen zu können. Zudem ist im Aufgaben- und Finanzplan AFP die Prozentzahl an mindestens genügenden Beurteilungen einsehbar. Der alle drei Jahre erscheinende Monitoringbericht der externen Schulevaluation vermittelt ein ausführlicheres Bild vom Qualitätsstand der Luzerner Volksschule. Darüber hinaus sind die Schulen verpflichtet, die Zusammenfassung des Evaluationsberichts online aufzuschalten.

Zu Frage 2: Sind diese Resultate Ergebnisse aus den kantonalen externen Schulevaluationen?

Zu einem grossen Teil ja. Etablierte Qualitätskreisläufe sind noch nicht an allen Schulen gleichermassen festzustellen. Zudem evaluieren die Schulen im Rahmen ihrer internen Qualitätssicherung lediglich ausgewählte Aspekte wie bspw. spezifische Projekte oder Zufriedenheiten. Die externe Evaluation vermittelt den Schulen hingegen eine datengestützte und alle Bereiche betreffende Aussensicht zu ihrer Qualität, insbesondere zur Input- und zur Prozessqualität. Darüber macht sie Aussagen zur Zufriedenheit und zum Wohlbefinden der Schulangehörigen. In Ergänzung zu den Resultaten der externen Evaluation verfügt die Dienststelle Volksschulbildung über ausgewählte Output-Kennzahlen wie bspw. die Anzahl der Schulabgängern/innen mit Anschlusslösungen oder die Resultate der Stellwerktests.

Zu Frage 3: In welcher Form zeigen sich Qualitätsunterschiede, beziehungsweise wie werden solche Unterschiede für das Bildungs- und Kulturdepartement sichtbar?

Die Schul- und Unterrichtsentwicklung ist je nach Schule unterschiedlich weit fortgeschritten. Es bestehen insbesondere dahingehend Qualitätsunterschiede, wie gezielt die pädagogische, organisatorische und personelle Führung einer Schule wahrgenommen wird. Im bereits erwähnten Monitoringbericht https://volksschulbildung.lu.ch/-/media/Volksschulbildung/Dokumente/aufsicht_evaluation/externe_sev/berichterstattung/Monitoringbericht_externe_Evaluationen_2010_2015.pdf?la=de-CH wird aufgezeigt, in welchen Bereichen Qualitätsunterschiede bestehen. Der nächste Monitoringbericht zur ersten Hälfte des 3. Zyklus erscheint im Oktober 2018. Die Schulen sind zudem verpflichtet, die vom Evaluationsteam verfasste Zusammenfassung während mindestens sechs Monaten auf der

Homepage der Schule zu veröffentlichen. Diese Zusammenfassung beinhaltet jedoch keine Qualitätsurteile, da bewusst auf ein Ranking verzichtet wird.

Zu Frage 4: Was sind die konkreten Gründe für die Qualitätsunterschiede? Basieren diese Unterschiede auf organisatorischen oder auf personellen Gründen?

Sowohl als auch. Es ist von Bedeutung, wie gezielt die Schulführung (also Schulleitung und Schulbehörde) ihre pädagogische, organisatorische und personelle Führungsverantwortung wahrnimmt. Entscheidend ist insbesondere auch eine gute Kooperation innerhalb der Schulführung und zwischen Schulleitung und Lehrpersonen. An komplex organisierten Schulen mit nicht geklärten oder sich überlappenden Zuständigkeiten ist eine klare Führung zuweilen erschwert. Ausserdem sind auch Teamkonstellationen und -kulturen Faktoren für Qualitätsunterschiede.

Zu Frage 5: Spielt die Grösse der Schule jeweils eine Rolle? Sind diese Vorkommnisse eher in kleinen Gemeinden, eher in grösseren oder grossen Gemeinden aufgetreten?

Qualitätsvorbehalte gibt es sowohl in kleinen wie auch grossen Schulen bzw. Gemeinden. Es bestehen zahlenmässig keine Unterschiede. Die entscheidenden Faktoren sind in der Antwort auf die Frage 4 dargelegt. Der Vorteil kleinerer Schuleinheiten besteht lediglich darin, dass Entwicklungen in der Regel rascher umgesetzt werden können.

Zu Frage 6: Wie werden diese Schulen von Seiten des Bildungs- und Kulturdepartementes für eine Anhebung der Qualität auf ein kantonales Soll unterstützt und begleitet?

Wie eingangs erwähnt, erfolgt die Qualitätsbeurteilung und -begründung durch die externe Schulevaluation professionell und datengestützt. Im Rahmen des Entwicklungsgesprächs mit der Evaluationsleitung legt die Schulführung im Anschluss an die externe Evaluation selber fest, aus welchen Entwicklungsbereichen sie zwei Entwicklungsziele ableiten möchte. Die Schulführung bestimmt die Bearbeitungstiefe und die effektive Ausrichtung selber, wobei die Ausformulierung der Entwicklungsziele durch die Evaluationsleitung erfolgt. Die Abteilung Schulaufsicht nimmt zwingend am Entwicklungsgespräch teil, wenn die Selbststeuerung der Schule nicht gewährleistet ist, eine besondere Feststellung gemacht wird oder unzureichende Beurteilungen bzw. Beanstandungen vorliegen. In solchen Fällen knüpft die Abteilung Schulaufsicht die Entwicklungsziele an gewisse Auflagen und begleitet die Schulen über einen längeren Zeitraum bei deren Umsetzung. Bei der weiteren Ableitung von konkreten Massnahmen zur Umsetzung können die Schulen die Unterstützung der Dienststelle Volksschulbildung durch die Schulberatung oder die Schulentwicklung in Anspruch nehmen. Am Standortgespräch drei Jahre nach Abschluss der externen Evaluation legt die Schulführung bei der Abteilung Schulaufsicht Rechenschaft über die Zielerreichung ab. Bei unbefriedigenden Ergebnissen kann die DVS den Evaluationszyklus von sechs auf vier oder fünf Jahre verkürzen.

Zu Frage 7: Gibt es Volksschulen, welche von sich aus Unterstützungsleistungen beim Bildungs- und Kulturdepartement anfordern? In welcher Form werden Unterstützungen geleistet?

Ja, dies ist der Regelfall. Die Schulen lassen sich beispielsweise vom Rechtsdienst der Dienststelle Volksschulbildung oder von Fachbeauftragten beraten (Anlaufstellen für Primarschule, Sekundarschule, Integrative Förderung, Schulsozialarbeit etc.). Darüber hinaus nehmen viele Schulen die Unterstützung der Bereiche Schulentwicklung und Schulberatung für Weiterbildungen, Prozessbegleitungen und die Teamentwicklung in Anspruch. Bis zu ei-

nem gewissen Aufwand ist diese Unterstützung kostenlos. Die externe Schulevaluation kann mit der Durchführung einer ausserordentlichen Evaluation beauftragt werden. Dies war in den letzten zehn Jahren zweimal der Fall.

Zu Frage 8: Wie sieht die Strategie des Regierungsrates aus, damit alle Volksschulen im Kanton über eine hohe Grundqualität verfügen und sich die Qualitätsniveaus in Zukunft nur noch minim unterscheiden?

Das aktuelle Qualitätssystem mit internen und externen Evaluationssystemen soll auf jeden Fall beibehalten werden, da nur so über alle Schulen hinweg eine gute Qualität gewährleistet werden kann. Da sich die Anforderungen an die Schulen aber weiterentwickeln, ist eine kontinuierliche Weiterentwicklung des Qualitätsrahmens aber notwendig und sinnvoll.

Zu Frage 9: Die Aufhebung der externen Schulevaluation steht zur politischen Diskussion. Wie beurteilt der Regierungsrat eine solche Aufhebung betreffend Chancen/Risiken für die Volksschulen?

Die Abschaffung der externen Schulevaluation hätte Auswirkungen auf die Qualität der einzelnen Schulen. Mit der Abschaffung würde das Risiko erhöht, dass Qualitätsdefizite nicht rechtzeitig festgestellt und anschliessend systematisch behoben würden. Die Aufhebung würde auch das Risiko vergrössern, dass sich zwischen den Schulen und Gemeinden die Qualitätsunterschiede vergrössern würden, was dem Primat der Chancengleichheit völlig widersprechen würde und von den Erziehungsberechtigten negativ beurteilt würde. Chancen sehen wir aus diesen Gründen bei einer Abschaffung keine. Die Gesamtzufriedenheit der Schulleitungen mit der externen Evaluation konnte in den letzten Jahren hoch gehalten bzw. sogar erhöht werden (5,3 auf der 6er-Skala im Jahr 2017). Die Schulleitungen begrüssen insbesondere die Möglichkeit, die evaluierten Qualitätsbereiche zur Hälfte mitzubestimmen. Darüber hinaus wird es sehr geschätzt, dass die Schulverantwortlichen basierend auf den festgestellten Entwicklungspotenzialen selber Entwicklungsziele für ihre Schule ableiten können. Die Stärkung der Eigenverantwortung der Schulen sowie die schlankere und auf die Schulstrukturen abgestimmte Berichterstattung im 3. Zyklus haben sich bewährt. Neben den Schulverantwortlichen hätten aber auch die Erziehungsberechtigten keine Möglichkeit mehr, sich auf übergeordneter Ebene zur Schule zu äussern und Anregungen und Vorschläge einzubringen.

Zu Frage 10: In welchen Volksschulbereichen müsste ohne externe Schulevaluation in Zukunft mit Qualitätseinbussen gerechnet werden? Wie könnten diese Auswirkungen abgefedert werden?

In erster Linie würden Qualitätseinbussen bei der Führung der Schule und dem Unterricht spürbar sein. Dies wiederum hätte negative Auswirkungen auf die Zufriedenheit der Eltern, der Lernenden und der Lehrpersonen. Natürlich könnte die Aufhebung durch andere Massnahmen zumindest teilweise kompensiert werden. Dafür müsste auf kantonaler Seite die Schulaufsicht ausgebaut und die kommunalen Schulleitungen mit den für die zusätzliche Aufgabe erforderlichen Pensen aufgestockt werden. Wie wir in der Stellungnahme zur Motion Willi Knecht und Mit. über die Abschaffung der externen Schulevaluation an den Luzerner Volksschulen (M 432) dargelegt haben, führt ein derartiges Vorgehen zu einer Kostensteigerung.