

# **Regierungsratsbeschluss**

vom 16. Dezember 2008

Nr. 2008/2284

## **Externe Evaluation an den Volksschulen des Kantons Solothurn – Kompetenzerteilung an das DBK zum Abschluss einer Leistungsvereinbarung zur Durchführung der Externen Evaluation durch die Fachhochschule Nordwestschweiz und Änderung der Vollzugsverordnung zum Volksschulgesetz**

---

### **1. Ausgangslage**

Mit der Einführung des neuen Schulführungsmodells Geleitete Schulen (Volksentscheid vom 24. April 2005 und RRB 2004/1542 und KRB VI 138/2004) wurde die Aufgabe der kantonalen Schulaufsicht neu definiert. Die Schulleitungen vor Ort sind für den Unterricht, das Personal und die Schulführung verantwortlich. Sie haben sich dabei an den strategischen Zielen des Gemeinderates und an den kantonalen Vorgaben (wie Volksschulgesetz, Lehrplan, Lektionentafel, usw.) auszurichten. Vor der Einführung der Geleiteten Schulen im Normalbetrieb war das nebenamtliche Inspektorat für die Aufsicht in den einzelnen Schulzimmern zuständig. Mit der Übergabe der Qualitätsverantwortung an die Schule selbst verändert sich auch die Aufsicht. Die kantonale Aufsicht wird neu die Entwicklung einer Schule begleiten und beaufsichtigen. Der Fokus richtet sich somit nicht mehr auf die einzelne Lehrperson, sondern auf die Schule. In der Botschaft zur Abstimmungsvorlage "Gute Schulen brauchen Führung" wurde festgehalten, dass im neuen Führungsmodell die Qualität der Schulen mittels Fremdevaluation überprüft werden soll. Diese Fremdevaluation muss von einer unabhängigen Fachstelle durchgeführt werden. Dies erhöht die Glaubwürdigkeit der erhobenen Daten und verhindert eine Vermischung von Aufsicht und Qualitätsbeurteilung innerhalb desselben Amtes. Die Ergebnisse der Externen Fremdevaluation werden sowohl der Schule selbst wie auch der kantonalen Aufsicht übermittelt. Primär wird die Schule die Ergebnisse verwerten und ihre interne Qualitätssicherung anpassen. Der Kanton wird dafür verantwortlich sein, dass bei Fehlverhalten, Fehlleistungen oder sich abzeichnenden Risiken von der Schule Massnahmen getroffen werden.

### **2. Erwägungen**

Die Geleiteten Schulen sind ab Schuljahr 2010/11 flächendeckend eingeführt. Damit die unabhängige Evaluation durchgeführt werden kann, muss eine für die Schulevaluation geeignete Institution den Auftrag ausführen können.

#### **2.1 Externe Schulevaluation**

Schulevaluation ist eine sachliche und systematische Bewertung von Schulqualität. Die Kernaufgabe ist die Qualitätsdiagnose. Die Externe Schulevaluation soll mit der flächendeckenden Einführung der Geleiteten Schulen auf der Volksschule institutionalisiert werden. Im Hinblick auf die Zertifizierung der Geleiteten Schulen wurde eine erste Qualitätsdiagnose mittels einer Evaluation durch die Kantonalen Inspektorate erstellt.

Wie bereits in der Botschaft zu den Geleiteten Schulen erwähnt, soll die Evaluation von Schulen extern vergeben werden. Mit der unabhängigen Feststellung der Schulqualität und der Rückmeldung an die Kantonale Aufsicht ist gewährleistet, dass die Schulen im Kanton Solothurn in ihrer bisherigen Qualitätsarbeit optimal unterstützt werden. Nach erfolgter Externer Evaluation ist es entscheidend, dass auf kantonaler Ebene Entwicklungs- und Optimierungsmassnahmen aus den Resultaten der Evaluation gezogen werden.

## 2.2 Leistungsauftrag an die Pädagogische Hochschule

Das Zentrum Bildungsorganisation und Schulqualität (Fachstelle Externe Schulevaluation) der Pädagogischen Hochschule Nordwestschweiz übernimmt den Aufbau und die Durchführung der Externen Schulevaluation im Auftrag des DBK Solothurn. Dieses Zentrum ist innerhalb der FHNW dem Institut Forschung und Entwicklung der Pädagogischen Hochschule angegliedert.

Die detaillierten Aufgaben werden in einem Leistungsauftrag (Rahmenvertrag) geregelt, der in einem Rhythmus von drei Jahren erneuert wird. Die Evaluationskonzeption wird auf der Basis des beiliegenden Grundlagenberichtes erfolgen. Die Fachstelle entwickelt und betreibt die Externe Schulevaluation Solothurn in Abstimmung mit den Evaluationsaufträgen der anderen Kantone im Bildungsraum Nordwestschweiz. Der Kanton Aargau hat mit dem Zentrum Bildungsorganisation und Schulqualität bereits eine solche Regelung abgeschlossen. Die Fachstelle verpflichtet sich, die strategischen Anliegen des DBK Solothurn in den Prozess der Externen Evaluationen einzubeziehen. Durch die Zusammenarbeit mit dem Kanton Aargau können die Ressourcen optimal genutzt werden. Nur so war es möglich vorteilhafte Finanzierungsbedingungen auszuhandeln.

## 2.3 Evaluationsrhythmus

Die Vorteile der Vergabe an eine externe Stelle wurden bereits erläutert. Ursprünglich war vorgesehen, die Volksschulen des Kantons Solothurn in einem Vierjahresrhythmus zu evaluieren. Die Schulen wären alle 4 Jahre auf die Qualitätsvorgaben hin überprüft worden. Die Kostenberechnung zeigt nun auf, dass bei einem Vierjahreszyklus die Kostenvorgaben (Kompensation durch Wegfall der Pensen der nebenamtlichen Inspektorate) nicht erfüllbar wären. Eine Gesamtkostenreduktion ist durch eine Ausdehnung der Evaluationszyklen erreichbar, daher wurden zusätzlich die Kosten für einen Fünfjahreszyklus bzw. Sechsjahreszyklus in Betracht gezogen.

Die Verlängerung des Evaluationszyklus bringt allerdings einen Verlust von Steuerungswissen mit sich. Ein Rhythmus von 6 Jahren wird gerade im Hinblick auf die vielen umzusetzenden Reformen an der Volksschule als unzweckmässig beurteilt. Das Departement für Bildung und Kultur (DBK) beantragt in Anbetracht der Kosten und einer sinnvollen Rhythmisierung der Evaluation von Geleiteten Schulen diese in einem Fünfjahreszyklus durchzuführen.

Die Externe Evaluation wird vorerst an den Regelschulen und Kindergärten der Volksschulen des Kantons Solothurn durchgeführt. Nicht einbezogen sind die heilpädagogischen Sonderschulen. Die Ausweitung der Evaluation auch auf heilpädagogische Schulen und Schulheime soll ab 2012 geprüft werden.

Es ist geplant, im Jahr 2009 mit dem Aufbau der externen Evaluationsstelle zu beginnen.

## 2.4 Finanzierung

Mit der Volksabstimmung vom 24. April 2005 ist die Grundlage für die Geleiteten Schulen gelegt worden. In der Botschaft zur Vorlage wurde bereits ausgeführt, dass die Fremdevaluation grundsätzlich einer staatlichen oder nicht staatlichen Organisation übertragen werden kann. § 79<sup>ter</sup> Abs. 2 VSG (Volksschulgesetz, BGS 413.111) wurde entsprechend neu gefasst und dem DBK die für eine Schulevaluation nötige Verantwortung wie folgt übertragen:

<sup>2</sup> Es ist verantwortlich für

- a) das Erreichen der Wirkungsziele der Volksschule und des Kindergartens und der Ziele der einzelnen Stufen durch eine hohe Qualität des Volksschul- und Kindergartenangebots im ganzen Kanton;

die Weiterentwicklung des Schulsystems und dessen Anpassung an die aktuellen Erfordernisse.

Durch die Einführung der Geleiteten Schulen entfällt das Aufgabengebiet der nebenamtlichen Inspektoren. Sie werden in ihrer Funktion ab 2010 nicht mehr weiterbeschäftigt werden. Es ist vorgesehen, dass die damit frei werdenden Finanzmittel der Personalkosten (Lohnkosten von 1.1 Mio. Franken [Voranschlag 2009, SAP Version 30] und 0.2 Mio Franken Sozialabgaben) mit den Kosten der Externen Evaluation kompensiert werden. In der Vorlage zur Volksinitiative war der Betrag mit 1,208 Mio. Franken (Voranschlag 2005) beziffert. Aufgrund der zwischenzeitlich aufgelaufenen Teuerung wird für die Leistungsvereinbarung das Kostendach auf 1.3 Mio. Franken pro Jahr festgelegt. Da sich mit der Aufhebung der nebenamtlichen Inspektorate sowohl die direkten Lohnkosten als auch die Arbeitgeberbeiträge an Sozialversicherungen reduzieren, ist die Auslagerung aktuell kostenneutral umsetzbar. Die Kosten für die Aufbauphase der Externen Evaluation im Jahre 2009 betragen 692'000 Franken und gehen zulasten des Globalbudgets "Volksschule und Kindergarten". Vorbehalten bleibt die Bewilligung des Voranschlags durch den Kantonsrat.

## 2.5 Auftrag zur Änderung der Vollzugsverordnung zum Volksschulgesetz

In der Praxis zeigt sich, dass die Nichterwähnung des ausdrücklichen Fachbegriffes "Externe Schulevaluation" zu Unsicherheiten und Missverständnissen zwischen den Gemeinden als Schulträgern und dem Kanton führt. Deshalb soll in der Vollzugsverordnung zum Volksschulgesetz die externe Schulevaluation ausdrücklich verankert werden. Als Modell dient die entsprechende Gesetzgebung des Kantons Aargau, wo sowohl die Vergabe des entsprechenden Leistungsauftrages an die FHNW genannt wird, als auch die Grundsätze und Aufgabenverteilung bei einer externen Schulevaluation (vgl. § 3 und 21 ff der aargauischen Verordnung zur geleiteten Schule; SAR 401.115)

## 2.6 Submissionsrechtliches

Laut § 1, Absatz 2, des Vertrages zwischen den Kantonen Aargau, Basel-Landschaft, Basel-Stadt und Solothurn über die Fachhochschule Nordwestschweiz (FHNW) ist die Fachhochschule eine öffentlich-rechtliche Anstalt mit eigener Rechtspersönlichkeit. Sie ist innerhalb der Grenzen von Verfassung und Gesetz autonom. Das Zentrum Bildungsorganisation und Schulqualität ist an der Pädagogischen Hochschule Nordwestschweiz (PHNW) angesiedelt. Es hat den Kanton Solothurn bereits bei der Einrichtung der Geleiteten Schulen unterstützt und sich grosses Wissen in Zusammenhang mit den Solothurnischen Schulen angeeignet. Es hat auch das beiliegende Grundlagenpapier (Grundlage zur Umsetzung) verfasst. Die Erarbeitung des detaillierten Umsetzungskonzeptes kann gegenwärtig nur durch das Zentrum Bildungsorganisation und Schulqualität PHNW sichergestellt werden. Optimale Ressourcennutzung durch Synergieeffekte ist für die Externe Evaluation ebenfalls nur durch die enge Zusammenarbeit mit den Kantonen des Bildungsraumes möglich.

Durch den Rechtsdienst Justiz im BJD wurde abgeklärt, ob es sich bei der Vergabe eines solchen Auftrages an die PH der FHNW um eine öffentliche Beschaffung im Sinne der Submissionsgesetzgebung handle. Mit Bericht vom 28.11.2008 empfiehlt der Rechtsdienst den Leistungsauftrag nach den Regeln des Submissionsrechtes öffentlich auszuschreiben. Der Rechtsdienst verweist dabei auf die Rechtsprechung zur Vergabe solcher sogenannten "In-House-Geschäfte". Nach Prüfung der schweizerischen und europäischen Rechtsprechung kommt der Rechtsdienst zum Schluss, dass es sich auch vertreten lasse, "unter Anwendung der vom EuGH für solche Fälle entwickelten Kriterien für den Leistungsauftrag "Evaluation Volksschulen" an die FHNW auf eine öffentliche Ausschreibung zu verzichten, wenn man davon ausgeht, dass die FHNW aus Leistungen an Dritte (nicht Trägerkanton) nur einen geringen Anteil ihrer Einnahmen generiert." Da letzteres zweifellos und insbesondere bei der Pädagogischen Hochschule der Fall ist und sich die Empfehlung des Rechtsdienstes vor allem auf die in Teilen der Literatur vertretene strengere Auffassung als die der Rechtsprechung stützt, verzichten wir auf eine Ausschreibung dieses In-house-Geschäftes. Der Auftrag des Kantons kann dem Zentrum deshalb ohne submissionsrechtliche Formalitäten erteilt werden.

### **3. Beschluss**

- 3.1 Das Grundlagenpapier „Externe Evaluation der Volksschulen im Kanton Solothurn“ wird zur Kenntnis genommen.
- 3.2 Die Kosten für die Aufbauphase der Externen Evaluation im Jahre 2009 betragen 692'000 Franken und gehen zulasten des Globalbudgets "Volksschule und Kindergarten".
- 3.3 Die externe Schulevaluation ist kostenneutral umzusetzen.
- 3.4 Die Aufwendungen für die Durchführung der Externen Evaluation in den Jahren 2010 bis 2012, welche 1.3 Mio. Franken pro Jahr betragen, sind Bestandteil des Globalbudgets und werden dem Kantonsrat mit der B+E Globalbudget "Volksschule und Kindergarten" Produktegruppenziele und Verpflichtungskredit für die Jahre 2010 bis 2012 beantragt.
- 3.5 Das Departement für Bildung und Kultur wird ermächtigt und beauftragt, basierend auf dem Grundlagenpapier "Externe Evaluation der Volksschulen im Kanton Solothurn" des Zentrums Bildungsorganisation und Schulqualität PHNW, eine Leistungsvereinbarung zwischen dem Kanton Solothurn und der Fachhochschule Nordwestschweiz für die Jahre 2010 bis 2012 abzuschliessen. Diese Leistungsvereinbarung steht unter dem Vorbehalt der jeweiligen Bewilligung des Voranschlags durch den Kantonsrat.
- 3.6 Die Mittel sind in den Finanzplänen AVK für die Jahre 2010 bis 2012 eingestellt.
- 3.7 Das Departement für Bildung und Kultur wird beauftragt, Grundsätze und Organisation der externen Schulevaluation in die Verordnung zum Volksschulgesetz aufzunehmen.



Andreas Eng  
Staatschreiber

**Beilage**

Grundlagenpapier" Externe Evaluation der Volksschulen im Kanton Solothurn" des Zentrums Bildungsorganisation und Schulqualität PHNW

**Verteiler**

Departement für Bildung und Kultur (8, KF, VEL, DA, YJP, RYC, MM, em, LS, DK)

Amt für Volksschule und Kindergarten (10, Wa, YK, SB, KI, rf, Kanzlei)

Amt für Berufsbildung, Mittel- und Hochschulen

Amt für Kultur und Sport

Verband Solothurner Einwohnergemeinden (VSEG), Postfach 123, 4528 Zuchwil

Verband Lehrerinnen und Lehrer Solothurn (LSO), Hauptbahnhofstrasse 5, 4500 Solothurn

Verband Schulleiterinnen und Schulleiter (VSL-SO), Thomas von Felten, Sälischulhaus,  
Schmiedengasse 22, 5012 Schönenwerd