

Regierungsratsbeschluss

vom 18. Dezember 2012

Nr. 2012/2553

KR.Nr. A 172/2012 (DBK)

Auftrag René Steiner (EVP, Olten): Abbau des Qualitätsmanagements an der Volksschule (07.11.2012)

Stellungnahme des Regierungsrates

1. Vorstosstext

Im Globalbudget VSA, Produktgruppe 3, Schulaufsicht, soll Geld eingespart werden. Die Regierung wird eingeladen aufzuzeigen, wie ein Sparziel von 1 Million Franken erreicht werden kann und welche Konsequenzen diese Einsparungen haben.

2. Begründung

Wir geben jährlich mindestens 2.5 Mio. Franken aus für das Qualitätsmanagement (QM) an der Volksschule. Das ist angesichts der finanziellen Situation und der geplanten Sparmassnahmen im Bildungsbereich zu viel. Wenn schon in der Volksschule gespart werden soll, dann nicht in erster Linie im Klassenzimmer, sondern beim Qualitätsmanagement und den Evaluationen. Einerseits ist es unlogisch, die Qualität in der Volksschule abzubauen, das Qualitätsmanagement aber auf dem gleichen Niveau laufen zu lassen. Und andererseits wurde das QM in den letzten Jahren über Gebühr aufgebläht. Der Eindruck ist entstanden, dass der Kostenaufwand des QM und der Evaluationen in keinem akzeptablen Verhältnis zum Nutzen steht.

Dazu kommt, dass mit der Einführung der Schulleitungen eigentlich eine Qualitätssicherung vor Ort bereits installiert ist. Wenn man denn wirklich an die Wirksamkeit der Schulleitungen glaubt, muss es möglich sein, im Globalbudget VSA, PG 3 Geld einzusparen.

3. Stellungnahme des Regierungsrates

3.1 Grundsätzliches zum Auftrag

Das Globalbudget des Volksschulamtes kennt drei Produktgruppen. Produktgruppe 1 „Steuerung Volksschule“, Produktgruppe 2 „Dienstleistungen“ und Produktgruppe 3 „Weiterbildungen“. Der Auftrag zur Einsparung von Geldern in der Schulaufsicht richtet sich inhaltlich an die Produktgruppe 1 „Steuerung der Volksschule“. Der Vorstosstext geht irrtümlicherweise von der Produktgruppe 3 aus.

Im Globalbudget Volksschule für die Jahre 2013 bis 2015 (SGB 127/2012) ist in der Produktgruppe 1 „Steuerung der Volksschule“ die Externe Schulevaluation als Element des Qualitätsmanagements in der Volksschule aufgenommen. Diese wird im Leistungsauftrag des Kantons durch die Fachhochschule Nordwestschweiz durchgeführt (RRB Nr. 2008/2284). Die kantonale Steuerung des Qualitätsmanagements wird amtsintern vorgenommen. Das Globalbudgetziel Nr. 1.4 hält die Überprüfung der Einhaltung der Aufsichtsbestimmungen gemäss § 80 Volksschulgesetz (VSG) vom 14. September 1969 fest.

Diese beiden Aufgaben, die der Qualitätssicherung der Volksschule dienen, ergeben in der Summe einen Aufwand von 1.8 Mio. Franken.

3.2 Der Qualitätsaspekt in Bezug zum Auftrag der Volksschule

Eine zentrale Aufgabe der Volksschule des Kantons besteht darin, breite und qualitativ gute Bildung im Kanton Solothurn zu gewährleisten. So werden zum Beispiel Chancengerechtigkeit und -gleichheit damit erfüllt. Es sollen unabhängig von individuellen Voraussetzungen und Leistungen allen Schülerinnen und Schülern des Kantons ein vergleichbares Unterrichtsangebot und qualitativ vergleichbare Lernbedingungen zustehen. Dies bedeutet, dass das Angebot der Schulträger einem gewissen Standard an Qualitätsansprüchen genügen muss. Dies bedingt selbstverständlich eine regelmässige und nachhaltige Qualitätsüberprüfung.

3.3 Qualitätsmanagement im Schulführungssystem

Mit der Einführung des neuen Schulführungsmodells Geleitete Schulen, gestützt auf die Volksabstimmung vom 24. April 2005, wurden die Führungsstruktur der Schulen und die Qualitätsmessung neu definiert. Gemäss Vorlage sollten die Schulen ein Qualitätscontrolling erhalten und sich messen lassen. Das Schulführungsmodell sieht eine allgemeine kantonale Aufsicht, eine unabhängige Qualitätsmessung (Externe Schulevaluation) und eine behördliche Aufsicht in den einzelnen Schulträgern vor. Der Fokus der Qualität wurde von einer defizitorientierten Einzelfallbetrachtung auf eine Prozessbetrachtung verlegt. Die Schule als „Unternehmung“ braucht andere Messinstrumente. Die Qualitätssicherung als solche wurde darum nicht aufgebaut, sondern auf die neuen Anforderungen hin umgebaut. Gleichzeitig mit der Einführung der erwähnten Instrumente wurden das kantonale Schulinspektorat wie auch die nebenamtlichen Inspektorate abgeschafft.

Der vorliegende Auftrag stellt die Frage nach einer Kürzung der Qualitätssicherung auf kantonaler Ebene, also im Bereich der kantonalen Aufsicht und der Qualitätsmessung. Eine allgemeine kantonale Schulaufsicht muss in der Lage sein, kantonsweit und vergleichbar die Qualität sicherzustellen. Dies wird mittels der im Volksschulgesetz verankerten Leistungsvereinbarung zwischen kantonaler und kommunaler Aufsichtsbehörde umgesetzt. Eine zentrale Grundlage dazu bildet das „Rahmenkonzept Qualitätsmanagement für Volksschule und Kindergarten“ vom 3. September 2007. Es beschreibt Ziele, Zuständigkeiten und Standards auf den Ebenen Lehrpersonen, Einzelschule und Kanton und hält verbindliche Vorgaben für die Umsetzung fest. Mit der Überprüfung der Leistungsziele in der Leistungsvereinbarung ist das Reporting, begleitet von regelmässigen Controllinggesprächen, verbunden. Damit können allenfalls notwendige Kurskorrekturen und Entwicklungen der Schulen erfolgen. Controlling- bzw. Reportinggespräche finden pro Schulträger einmal jährlich statt.

Die periodische Qualitätsmessung (Externe Schulevaluation) ergänzt diese Prozesse insofern, als in den Schulen über die Funktionstüchtigkeit und den jeweiligen Stand der Entwicklungen gezielt Informationen eingeholt werden. Die Externe Schulevaluation kennt einen Rhythmus von fünf Jahren. So werden in der Externen Schulevaluation mittels Ampelaussagen (grün – gelb – rot) sechs Funktionen gemessen, eine davon ist die Schulführung. Gerade diese Funktion kann nicht von der Schulführung selbst vorgenommen werden. Auch für die Orientierung der Öffentlichkeit über die Schulqualität ist die Externe Evaluation ein wesentliches Instrument. Die kantonale Schulaufsicht kann aus den Resultaten der Evaluation zusammen mit den Schulen zielführende Massnahmen ableiten und zur Umsetzung bringen. Die Resultate der Externen Schulevaluation dienen ebenfalls als Rückkoppelung zum Controlling.

3.4 Schulleitung als Qualitätssicherung

Der Auftraggeber geht davon aus, dass mit der Einführung der Schulleitungen die Qualitätssicherung vor Ort bereits installiert sei. Diese Sichtweise ist nur teilweise richtig und übersteuert den Auftrag der Schulleitung. Die Schulleitung trägt die Verantwortung für die operative Führung einer Schule. Sie sorgt dafür, dass der Schulbetrieb reibungslos funktioniert und qualitativ guter Unterricht erteilt wird. Damit ist noch nicht gewährleistet, dass dies im Rahmen kantonaler Qualitätsvorgaben erfüllt wird. Die kommunale Aufsichtsbehörde kann in Ergänzung dazu ihre Aufsichtsfunktion im betrieblichen und finanziellen Bereich wahrnehmen, nicht jedoch umfassend im fachlich-pädagogischen Bereich. Erst das kantonale Qualitätsmanagement stellt sicher, dass diesem Qualitätsaspekt Genüge getan wird.

3.5 Konsequenzen einer allfälligen Kürzung der Mittel

Die Auswirkungen einer wie vom Auftraggeber erwogenen Einsparung von 1 Mio. Franken würde die Wirkung der Qualitätsüberprüfung und -messung empfindlich schwächen, da damit die zur Verfügung stehenden Mittel mehr als halbiert würden. Ende 2012 sind rund ein Drittel (34) der Schulträger extern evaluiert, die Fortsetzung wäre gefährdet. Auch die Anzahl Kontakte und Rückmeldungen zu den Reportings der Gemeinden müssten gekürzt werden. Beides kann beim heutigen Stand der Entwicklung der noch jungen Geleiteten Schulen (Zertifizierungen im Jahr 2010 abgeschlossen) nicht verantwortet werden. Der Kanton würde ein zentrales und wirksames Führungsinstrument vernachlässigen.

Für das solothurnische Volksschulwesen werden heute total rund 500 Mio. Franken (inkl. Gemeindeanteile) aufgewendet. Der Kanton selbst steuert davon rund 200 Mio. Franken bei. In Relation zu den Gesamtausgaben des Kantons für die Volksschule beträgt der Betrag zur Qualitätssicherung somit nicht ganz 1 %. Dieser Anteil für das Qualitätsmanagement einer Organisation, die für die Gesellschaft einen solch umfassenden Auftrag erfüllt, ist angemessen.

Wir sind auch überzeugt, dass es qualitätssichernde Funktionen durch eine Aussensicht auf die Schule braucht. Das heute geltende System ist durch den Rhythmus der Externen Schulevaluation auf die Periode bis 2015 ausgelegt und somit in dieser Globalbudgetperiode enthalten. Selbstverständlich wird das Qualitätssicherungssystem während dieser Zeit immer wieder auf Optimierungen hin überprüft. Ein nächster Evaluationsdurchgang trifft auf bereits gefestigtere Strukturen und muss nicht mehr den gleichen Umfang oder den gleichen Fokus ausweisen.

4. Antrag des Regierungsrates

Nichterheblicherklärung.



Andreas Eng
Staatsschreiber

Vorberatende Kommission

Bildungs- und Kulturkommission

Verteiler

Departement für Bildung und Kultur (5) KF, VEL, YJP, em, LS

Volksschulamt (6) Wa, YK, Eg, eac, RF, cb

Amt für Berufsbildung, Mittel- und Hochschulen

Aktuariat BIKUKO

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

Verband Schulleiterinnen und Schulleiter Solothurn (VSL-SO), Adrian van der Floe, Präsident,
Schöllerstrasse 1, 4552 Derendingen

Verband Solothurner Einwohnergemeinden (VSEG), Ulrich Bucher, Geschäftsführer,
Postfach 123, 4528 Zuchwil

Traktandenliste Kantonsrat

Parlamentsdienste