

Regierungsratsbeschluss

vom 3. Juni 2014

Nr. 2014/991

KR.Nr. A 037/2014 (DBK)

Auftrag Roberto Conti (SVP, Solothurn): Ausstieg aus den externen Schulevaluationen der Solothurner Volksschulen (26.03.2014)

Stellungnahme des Regierungsrates

1. Auftragstext

Auf die externe Evaluation der Solothurner Volksschulen ist ab sofort gänzlich zu verzichten.

2. Begründung

Die sogenannte Ampeevaluation hat im ganzen Kanton gute bis sehr gute Ergebnisse gezeigt. Nur ganz wenige Ausnahmen zeigten Handlungsbedarf, weil die entsprechenden Ampeln nicht auf „Grün“ waren. Gemäss den Resultaten im Monitoringbericht der Fachhochschule Nordwestschweiz darf festgehalten werden, dass die Solothurnischen Schulen ihre Aufgaben und Abläufe im Griff haben. Die Handlungsfelder werden von den Schulen wo nötig bearbeitet, die Weichen für eine dauerhafte Grünphase der Solothurnischen Schulen sind gestellt. Zudem wird der Nutzen der externen Evaluation in der Nachbefragung, konkret bei der Frage „Ertrag der externen Evaluation“ von den Schulen selber (Schulleitung und Lehrpersonen) als höchst bescheiden bewertet. Es ist naheliegend, dass der administrative Mehraufwand für diese Evaluation als unverhältnismässig gross zu bezeichnen ist. Es besteht kein Grund, diese externe Evaluation in Form weiterer Evaluationszyklen jetzt und in den nächsten 10 bis 20 Jahren fortzusetzen, nachdem die Ergebnisse insgesamt so hervorragend sind. Es ist eminent wichtig, allen Schulen jetzt ungestört Zeit zu lassen, zum Tagesgeschäft zurückzukehren. Zudem ist eine interne Evaluation jederzeit sichergestellt, ein entsprechendes Qualitätsmanagement besteht. Die Ersparnis bei einem gänzlichen Verzicht liegt bei 1 Mio. Franken.

3. Stellungnahme des Regierungsrates

3.1 Qualität an Solothurner Volksschulen, Einordnung

Das kantonale Rahmenkonzept Qualitätsmanagement für Kindergarten und Volksschule, das 2007 verabschiedet und schrittweise an den Solothurner Schulen eingeführt wurde, bildet die Basis zur Sicherung von Schul- und Unterrichtsqualität. Als rechtliche Grundlage dient der Volksbeschluss vom 24. April 2005 zur Einführung Geleiteter Schulen, Volksinitiative „Gute Schulen brauchen Führung“ (ausformulierter Entwurf und Gegenvorschlag des Kantonsrats), in dem unter anderem die Bildungsqualität explizit gefördert werden sollte. Man war damals noch von einer kantonseigenen Abteilung Schulevaluation ausgegangen. Erst im Laufe der Umsetzung wurde entschieden, die Schulevaluation als Dienstleistung extern einzukaufen. Das Rahmenkonzept beschreibt 13 Elemente des Qualitätsmanagements, wobei acht Elemente die Schule selbst betreffen und fünf Elemente auf der Kantonsebene angesiedelt sind. Qualitätsmanagement ist das Bestreben, einen Sollzustand zu erreichen oder zu halten. Es ist immer ein Balanceakt zwischen indirekter Steuerung und direkter Regelung. Der Aufbau der Geleiteten Schulen wie auch des Qualitätsmanagements war für die Schulen mit führungsorientiertem, pädagogischem und

administrativem Aufwand verbunden. Die Aufbauphase endete 2010 mit der Zertifizierung der Schulen als „Geleitete Schule im Normalbetrieb.“ Im Schulführungsmodell ist die Schulleitung in der Funktion einer „Geschäftsführung“ tätig, der Gemeinderat als kommunale Exekutive als „Verwaltungsrat“ und das Volksschulamt als Geschäftsführung der „Holdingstruktur“ aller Schulen. Damit diese Aufgaben wahrgenommen werden können, müssen von den Schulen verlässliche Informationen und Daten auch zur Qualität vorliegen. Der Kanton nimmt keinen direkten Einfluss auf den Unterricht oder auf die Schule selbst, aber mittels Standortgesprächen der Schulaufsicht überzeugt er sich, dass die Schule jeweils die Empfehlungen aus der Externen Evaluation zielführend umsetzt.

Unter den acht Elementen der Qualitätssicherung auf Ebene der einzelnen Schulen ist die interne Schulevaluation ein zentrales Instrument, weil es der Schulleitung hilft, sich ein Bild über ihre Schule zu machen.

Auf kantonaler Ebene besteht das Qualitätsmanagement-System aus folgenden fünf Elementen:

- Leistungsvereinbarung mit den Gemeinden (Definition der Leistungsziele, Anstellungen, Pensenregelungen, Beurteilungen usw.); dieses Element beinhaltet keine direkten Qualitätsaspekte
- Leistungsmessungen und Schulstatistik (Die Lernzielerreichung ist ein Kriterium der Externen Schulevaluation und wird zum Tragen kommen, sobald die Leistungsmessungen eingeführt sind.)
- Führungskommunikation und Vorgabenkontrolle (Vorgabenkontrollen finden stichprobenartig und thematisch selektiv statt.)
- Externe Schulevaluation
- Kantonales Bildungsmonitoring (basiert auf den Erkenntnissen der Externen Schulevaluation und einer systematischen Datenerhebung).

3.2 Funktion der Externen Schulevaluation

Die Externe Schulevaluation ist ein Verfahren, das die Qualität der einzelnen Schule überprüft und beurteilt. Sie ist so konzipiert, dass sie einen unvoreingenommenen, unabhängigen Blick auf die Schule wirft. Die Befragungen von Behörden, Schulleitungen, Lehrpersonen, Eltern sowie Schülerinnen und Schülern ermöglichen ehrliche Meinungsäusserungen ohne Befangenheit oder gar Angst vor Repression. Die Durchführung und die Darlegung der Resultate erfolgen mit professionellem Know-how. Die kommunalen wie die kantonalen Behörden können sich auf die Ergebnisse verlassen.

Die Externe Schulevaluation hat heute folgende Funktionen: Im rechenschaftsorientierten Teil werden die Grundanforderungen überprüft, die eine Schule zu erfüllen hat. In dieser sogenannten Ampevaluation wird zuhanden der Schule und der Gemeinde die Funktionsfähigkeit der Schule beurteilt und erläutert. Dieser Teil mit der Evaluation der Kriterien Schul- und Unterrichtsklima, Arbeitsklima für Lehrpersonen (Betriebsklima), Elternkontakte, Betreuungs- und Aufsichtsfunktion, Schulführung sowie Qualitätsmanagement ist in unseren Augen im Hinblick auf eine Qualitätssteuerung und -entwicklung zwingend notwendig. Auch das Durchsetzen von Normen (Teil der Chancengerechtigkeit des Schulsystems), das allein durch das Vorhandensein der Externen Schulevaluation begünstigt wird, darf nicht unterschätzt werden. Ein Mechanismus, der auch in andern Politbereichen (zum Beispiel Verkehrspolitik, Steuerpolitik usw.) in der gleichen Art funktioniert. Nur schon das Wissen um eine allfällige Überprüfung hilft, den Qualitätserfordernissen Beachtung zu schenken.

3.3 Fehlende Qualitätsprüfung – Erfahrungen

Mit der Einführung der Geleiteten Schulen wurden das Schulinspektorat abgeschafft und die Stellen der nebenamtlichen Inspektoren und Inspektorinnen aufgehoben. Sie hatten vor 2010 die Qualitätssicherung in den Schulen vorgenommen, insbesondere im direkten Kontakt mit den Lehrpersonen. Die Externe Schulevaluation ist heute das einzige Mittel, das dem Kanton, den Gemeinden und den Eltern sowie den Schulleitungen, den Lehrpersonen, den Schülerinnen und Schülern ermöglicht, eine objektive Rückmeldung zur Qualität der jeweiligen Schule zu erhalten.

Der Aufwand für die Volksschulen des Kantons Solothurn kann auf rund eine halbe Milliarde Franken beziffert werden. Der Kanton Solothurn selbst investiert dabei rund 200 Mio. Franken. Beim Einsatz öffentlicher Gelder in diesem Ausmass ist eine Prüfung über deren Verwendung im Dienste eines breiten und qualitativ guten Bildungsangebotes in der Volksschule unverzichtbar. Das Angebot der Schulträger muss einem gewissen Standard an Qualitätsansprüchen genügen. Kein Betrieb in der Privatwirtschaft würde solche Investitionen ohne Qualitätssicherung tätigen. Hierin sind wir dem Volksauftrag, den Steuerzahlenden und den Eltern verpflichtet.

Aus Fehlern kann man lernen. Der Kanton Solothurn hat bereits schlechte Erfahrungen mit fehlenden Aussenblicken an Schulen gemacht. Bei den Sparanstrengungen in den vergangenen 90er Jahren wurde mit derselben Begründung, dass die Schule eigentlich gut funktioniere, das nebenamtliche Schulinspektorat sistiert. Die negativen Wirkungen, die dann Anfang 2000 zur Wiedereinführung der Inspektorate führten, waren bei einzelnen Schulträgern noch jahrelang zu spüren und verursachten genau bei diesen Schulen denn auch einen enormen Führungs- und Administrationsaufwand bis zur Zertifizierung. Selbst wenn die Ausgangslage mit den implementierten Schulleitungen heute anders aussieht, ist die Prüfung der Qualitätsmechanismen durch eine unabhängige Stelle nötig. Der Aufwand für die Externe Evaluation hält sich zudem in einem engen Rahmen, da ausser der Organisation der Befragung nichts Spezielles für die Evaluation vorbereitet werden muss.

Zusammen mit den Auftraggebern freuen wir uns, dass der erste Monitoringbericht (Evaluierungen zwischen 2010 und 2012) im Grossen und Ganzen ein positives Bild der Solothurner Volksschulen zeigt. Gerade die wenigen roten und gelben Ampeln haben jedoch Schwachstellen aufgezeigt, Schwachstellen, die ohne Evaluation nicht behoben worden wären. Es wird zudem auch im Monitoringbericht 2012–2014 wieder rote Ampeln zu beklagen geben. Die benannten Schwächen wären unterschwellig eigentlich bekannt gewesen, jedoch erst die öffentliche Benennung bewirkte, dass man die Thematik angehen konnte.

3.4 Qualitätsüberprüfung reduzieren

Der Kantonsrat hat den Regierungsrat mit Auftrag René Steiner (EVP, Olten): Abbau des Qualitätsmanagements an der Volksschule vom 18. Dezember 2012 (KRB Nr. A 172/2012 vom 15.5.2013) beauftragt, im Bereich Qualitätsmanagement zu sparen und aufzuzeigen, wie ein Sparziel von einer Million Franken erreicht werden kann und welche Konsequenzen diese Einsparungen hätten. Die Umsetzung dieses Auftrages ist in Arbeit. Die Schulen haben sich mit der Einrichtung der Geleiteten Schulen weiterentwickelt und sind heute an einem andern Ort, als sie beim Erarbeiten des Konzepts für die Externe Evaluation waren. Unter Berücksichtigung dieses Umstands musste deshalb das Konzept als Ganzes weiterentwickelt werden. Dieses Konzept wurde dem Verband der Schulleiterinnen und Schulleiter Solothurn (VSL-SO), dem Verband Solothurner Lehrerinnen und Lehrer (LSO) und dem Verband der Solothurner Einwohnergemeinden (VSEG) Ende Februar 2014 vorgestellt. Die Verbände erhielten bis Ende April 2014 die Möglichkeit, ihre Stellungnahme abzugeben. Im Mai/Juni 2014 ist vorgesehen, das Konzept gemäss den Rückmeldungen fertigzustellen und der Bildungs- und Kulturkommission vorzustellen. Die Verabschiedung ist für Sommer 2014 geplant. Wir können, ohne dem konkreten Konzept vorzugreifen, sagen, dass die Anzahl Elemente des Qualitätsmanagements reduziert wird. Die Ex-

terne Schulevaluation soll als Rückmeldung für die Schulqualität an die Gemeinden und den Kanton in einer reduzierten Form bestehen bleiben. Sie ist die Basis für das Bildungsmonitoring und somit die Grundlage für die Information der Öffentlichkeit über die Schulqualität der Solothurner Volksschulen. Es ist vorgesehen, den Evaluationszyklus auszudehnen und die Erhebung auf den Rechenschaftsteil (Ampelkriterien) zu beschränken.

Der Leistungsvertrag mit dem externen Anbieter gilt noch bis Ende 2015. Für die nächste Periode der Externen Schulevaluation ist der reduzierte Aufwand zu berücksichtigen. Spareffekte im Zusammenhang mit der Qualitätskontrolle können zudem nicht mehrfach erfolgen. Interne Anpassungen im Volksschulamt bei der Qualitätsüberprüfung und die geplante Neuausrichtung der Externen Evaluation, die sich aus der Umsetzung des Auftrags René Steiner ergeben, sind in den Finanzplänen des Volksschulamtes bereits vorgesehen.

4. Antrag des Regierungsrates

Nichterheblicherklärung.



Andreas Eng
Staatsschreiber

Vorberatende Kommission

Bildungs- und Kulturkommission

Verteiler

Departement für Bildung und Kultur (7) AN, VEL, DK, YJP, FI, LS, em
Volksschulamt (9) Wa, YK, eac, Eg, RUF, wic, uvb, cb (2)
Amt für Berufsbildung, Mittel- und Hochschulen
Verband Lehrerinnen und Lehrer Solothurn (LSO), Geschäftsstelle, Hauptbahnhofstrasse 5,
4500 Solothurn
Verband Schulleiterinnen und Schulleiter (VSL-SO), Adrian van der Floe, Präsident,
Schöllerstrasse 1, 4552 Derendingen
Verband Solothurner Einwohnergemeinden (VSEG), Thomas Blum, Bolacker,
4564 Obergerlafingen
Aktuarin Bildungs- und Kulturkommission
Parlamentsdienste
Traktandenliste Kantonsrat