
Einführung eines Qualitätsentwicklungssystems an den Urner Volksschulen

**Bericht als Grundlage für eine Vernehmlassung bei
politischen Parteien, Gemeinden, Wirtschaft und Verein Lehrerinnen und Lehrer Uri**

Altdorf, 23. November 2005

INHALTSVERZEICHNIS

ZUSAMMENFASSUNG	4
1 QUALITÄTSVERSTÄNDNIS	5
2 GRUNDZÜGE DES QUALITÄTSENTWICKLUNGSSYSTEMS	6
3 TEILAUTONOME SCHULEN MIT PROFIL	9
4 SCHULLEITUNG	10
4.1 FÜHRUNG IN SCHULEN: ENTWICKLUNGSSTAND UND ERFAHRUNGEN	10
4.2 HEUTE GELTENDE RECHTSORDNUNG	10
4.3 EINFÜHRUNG EINES OBLIGATORIUMS	11
4.4 AUFGABEN DER SCHULLEITUNG	12
4.5 AUSWEITUNG DER BEITRAGSBERECHTIGUNG	13
4.6 FESTLEGUNG DER PENSEN FÜR DIE SCHULLEITUNG	13
4.6.1 GEWICHTUNG DER FUNKTIONSBEREICHE	13
4.6.2 BEITRAGSBERECHTIGTE LEKTIONEN	14
4.6.3 ANPASSUNG IN ZWEI SCHRITTEN	14
4.7 KOSTENBERECHNUNG	15
5 SCHULINTERNES QUALITÄTSMANAGEMENT	17
5.1 ELEMENTE DES SCHULINTERNEN QUALITÄTSMANAGEMENTS	17
5.2 EINSATZ VON QUALITÄTSBEAUFTRAGTEN IN DEN SCHULEN	18
5.2.1 SCHULLEITUNG	18
5.2.2 LEHRERSCHAFT	18
5.2.3 QUALITÄTSBEAUFTRAGTE.....	19
5.3 FESTLEGUNG DER BEITRAGSBERECHTIGTEN LEKTIONEN	19
5.4 KOSTENBERECHNUNG	20
6 EXTERNE SCHULEVALUATION UND SCHULAUF SICHT	21
6.1 NOTWENDIGKEIT NEUER AUFSICHTSVERFAHREN	21
6.2 ABLÖSUNG DER UNTERRICHTSBESUCHE DES SCHULINSPEKTORATES	21
6.2.1 VERÄNDERTE AUSGANGSLAGE	21
6.2.2 VERZICHT AUF DIE HERKÖMMLICHEN EINZEL-UNTERRICHTSBESUCHE	22
6.3 EXTERNE SCHULEVALUATION	22
6.3.1 DURCHFÜHRUNG DER EXTERNEN SCHULEVALUATION	23
6.3.2 ZUSAMMENARBEIT MIT DEN KANTONEN NIDWALDEN UND OBWALDEN	24
6.4 FESTLEGUNG DES PENSUMS FÜR DIE EXTERNE SCHULEVALUATION	24
6.5 KANTONALE SCHULAUF SICHT	26

7	LEISTUNGSMESSUNG	27
7.1	BILDUNGSSTANDARDS	27
7.2	LEISTUNGSMESSUNGEN	27
8	AUSWIRKUNGEN AUF DIE TÄTIGKEIT DER SCHULRÄTE	29
9	AUSWIRKUNGEN AUF DAS AMT FÜR VOLKSSCHULEN	31
10	ZEITPLAN FÜR DIE EINFÜHRUNG	32
11	ABSTÜTZUNG IM REGIERUNGSPROGRAMM 2004-2008	33
11.1	REGIERUNGSPROGRAMM DES REGIERUNGSRATES	33
11.2	LEGISLATURPROGRAMM DES ERZIEHUNGSRATES	33
12	KOMMENTAR ZU DEN ÄNDERUNGEN DER RECHTLICHEN GRUNDLAGEN	34
12.1	ÄNDERUNGEN IN DER SCHULVERORDNUNG	34
12.2	ÄNDERUNG DER SCHULISCHEN BEITRAGSVERORDNUNG	34
13	VERNEHMLASSUNG UND VERNEHMLASSUNGSFRAGEN	35
	ANHANG 1 VERORDNUNG ZUM SCHULGESETZ	37
	ANHANG 2 VERORDNUNG ÜBER BEITRÄGE DES KANTONS AN DIE VOLKSSCHULEN	38
	ANHANG 3: SCHULLEITUNGSPENSEN IN DEN ZENTRALSCHWEIZER KANTONEN	40

VERZEICHNIS DER ABBILDUNGEN UND TABELLEN

ABBILDUNG 1	DIE VIER KERNELEMENTE DES QE-SYSTEMS.....	7
ABBILDUNG 2	ELEMENTE DES SCHULQUALITÄTSENTWICKLUNGSSYSTEMS.....	8
ABBILDUNG 3	SCHULLEITUNGEN AN DEN URNER VOLKSSCHULEN, STAND 2005.....	11
ABBILDUNG 4	DIE FÜNF FUNKTIONSBEREICHE DER SCHULLEITUNG.....	12
ABBILDUNG 5	DIE FÜNF FUNKTIONSBEREICHE DER SCHULLEITUNG.....	13
ABBILDUNG 6	ELEMENTE DES INTERNEN QUALITÄTSMANAGEMENTS	17
ABBILDUNG 7	SCHRITTE DER INTERNEN EVALUATION	18
ABBILDUNG 8	SCHRITTE DER EXTERNEN SCHULEVALUATION	23
ABBILDUNG 9	KANTONALE SCHULAUF SICHT UND EXTERNE SCHULEVALUATION IM VERGLEICH	26
ABBILDUNG 10	LEISTUNGSMESSUNGEN	28
ABBILDUNG 11	DIE SECHS AUFGABENFELDER DES SCHULRATES.....	29
ABBILDUNG 12	BEREICHSBILDUNG IM AMT FÜR VOLKSSCHULEN.....	31
TABELLE 1	BEISPIEL SCHULLEITUNGSPENSUM.....	14
TABELLE 2	ANPASSUNG DER SCHULLEITUNGSPENSEN IN ZWEI SCHRITTEN	15
TABELLE 3	KOSTENBERECHNUNG FÜR DIE SCHULLEITUNGSPENSEN	16
TABELLE 4	BEITRAGSBERECHTIGTE LEKTIONEN FÜR QUALITÄTSMANAGEMENT.....	19
TABELLE 5	QUALITÄTSMANAGEMENT, KOSTENBERECHNUNG.....	20
TABELLE 6	PERSONELLER AUFWAND FÜR DIE HERKÖMMLICHEN UNTERRICHTSBESUCHE	22
TABELLE 7	NORI-ESE, DURCHGEFÜHRTE UND GEPLANTE PILOT-EVALUATIONEN	24
TABELLE 8	EVALUATIONSEINHEITEN.....	25
TABELLE 9	WEITERES VORGEHEN.....	35

Zusammenfassung

An den Urner Volksschulen soll ein Qualitätsentwicklungssystem (QE-System) eingeführt werden. Gestützt auf Artikel 28 des Schulgesetzes (RB 10.1111) sind die Schulen als organisatorische und pädagogische Einheiten zu führen. Daraus ergeben sich vier Kernpunkte für das QE-System:

1. Die Schulen verfügen über eine qualifizierte **Schulleitung** mit einem im Vergleich zu heute erweiterten Aufgabenfeld und grösserem Arbeitspensum. Sie erfüllen Aufgaben im pädagogischen, organisatorisch-administrativen und personellen Bereich.
2. Schulentwicklung erfolgt zu einem grossen Teil in der Schule vor Ort. In diesem Rahmen sollen die Schulen verpflichtet werden, ein **schulinternes Qualitätsmanagement** mit interner Evaluation einzurichten.
3. Die Schulen unterliegen der **Schulaufsicht** durch Gemeinde und Kanton und stellen sich in regelmässigen Abständen einer **externen Schulevaluation**. Die externe Schulevaluation verfolgt das Ziel, mit einer unabhängigen Aussensicht die Qualitätsentwicklung der Schulen systematisch zu fördern.
4. Der Kanton stellt die Teilhabe an nationalen und internationalen **Leistungsmessungen** sicher. Er stellt den Schulen Instrumente zur Optimierung der Zielerreichung im Unterricht zur Verfügung.

Die Einführung dieses QE-Systems ist mit einem erheblichen personellen Aufwand auf der Ebene der Gemeinden verbunden. Dies verursacht Kosten für die Gemeinden und für den Kanton (Kantonsbeiträge).

Zu 1

Die beitragsberechtigten Pensen der Schulleitungen sollen in zwei Schritten per 1. August 2007 und ab 1. August 2008 deutlich angehoben werden. Kanton und Gemeinden wenden für die Schulleitungen im „Endausbau“ jährlich 1'500'000 Franken an Besoldungskosten auf (heute 600'000 Franken).

Zu 2

Auch der Aufbau und Unterhalt eines schulinternen Qualitätsmanagements ist mit zusätzlichem Personalaufwand verbunden. Deshalb soll der Kanton neu Beiträge für den Personalaufwand im Bereich des internen Qualitätsmanagements als beitragsberechtigt anerkennen. Der notwendige Personalaufwand für Kanton und Gemeinden beläuft sich auf jährlich insgesamt 240'000 Franken.

Zu 3

Die Einführung des QE-Systems macht zudem eine Neuausrichtung der Schulaufsicht und die Ablösung der bisherigen Schul- und Fachinspektorate durch die externe Schulevaluation notwendig. Die Einführung der externen Schulevaluation verursacht keine neuen wiederkehrenden Kosten.

Zu 4

Im Rahmen des Projektes HarmoS der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektorinnen und Erziehungsdirektoren (EDK) werden auf schweizerischer Ebene Bildungsstandards ausgearbeitet. Aufbauend auf diesen Standards sollen für die deutschsprachige Schweiz Leistungstests am Ende des 2., 6. und 9. Schuljahres zur Kontrolle der Zielerreichung durchgeführt werden. Der Regierungsrat und der Erziehungsrat beurteilen das Projekt HarmoS positiv und sind der Meinung, dass sich Uri daran beteiligen sollte. Damit die Standards interkantonal verbindlich werden, ist es notwendig, eine entsprechende Interkantonale Vereinbarung zu erarbeiten. Über das entsprechende Konkordat wird der Urner Landrat zu befinden haben.

1 Qualitätsverständnis

Eine wirkungsorientierte Steuerung des Systems Schule und die damit verbundenen Ansätze der Qualitätsentwicklung haben in der Schweiz eine noch eher junge Geschichte. Bis vor zwei, drei Jahrzehnten waren sich Lehrpersonen, Behörden, Verwaltung und auch die meisten „Abnehmer“ weitgehend darin einig, dass gut ausgebildete und gut bezahlte Lehrkräfte sowie eine solide Infrastruktur, namentlich zeitgemässe Lehrpläne und Lehrmittel, Gewähr bieten für eine Schule, die den Ansprüchen von Gesellschaft und Wirtschaft genügt. In diesem Zusammenhang wird von Inputsteuerung gesprochen. Guter Input = gute Schule, lautete die selbstverständliche Annahme. Dieses Selbstbild ist in den letzten Jahrzehnten zunehmend angekratzt worden. Nicht erst seit der Veröffentlichung der Ergebnisse der PISA-Studie gewinnen die Prozesse und der Output der Schulen an Bedeutung (Prozesssteuerung, Outputsteuerung).

Schulen werden künftig vermehrt über ihre Qualität und ihre Qualitätsbestrebungen Rechenschaft ablegen, aber auch vermehrt in ihren Qualitätsbestrebungen unterstützt werden müssen. Für diese Entwicklung gibt es eine Reihe von Gründen, zum Beispiel:

- Das öffentliche Interesse an der Bildung und am Bildungswesen wächst.
- Werte und Ansprüche vervielfältigen sich und werden gleichzeitig widersprüchlicher. Das Leben in modernen westlichen Gesellschaften wird zunehmend komplexer und schnelllebiger. Es braucht geklärte Erwartungen an die Schule und geklärte Positionierungen der Schule.
- Knapper werdende Geldmittel erzeugen Rechtfertigungsdruck. Schulen müssen zeigen, dass sie die investierten Mittel Wert sind.
- Staatliche Stellen – also auch Schulen – werden als Dienstleister gesehen, welche für ihre „Kunden“ bestmögliche Dienstleistungen zu erbringen haben.
- Qualität in Organisationen – auch Schulen sind Organisationen – entwickelt sich von innen heraus, wird berechtigterweise gefordert, kann aber nicht „angeordnet“ werden. Dieses Erkenntnis hat zur Idee der Schule als organisatorische und pädagogische Einheit geführt.

Für Organisationen wird von einem dynamischen Qualitätsverständnis ausgegangen. Vier prozessorientierte Qualitätsdimensionen stehen im Vordergrund:

- Fortschreitende Optimierung: „Wir wollen immer besser werden.“
- Erfüllung der eigenen Qualitätsversprechen: „Man darf uns auf die Finger schauen.“
- Erfüllung der Kundenbedürfnisse: „Unsere ‚Kunden‘ sind zufrieden mit uns.“
- Die Organisation erkennt und korrigiert Qualitätsdefizite selbst: „Wir evaluieren unsere Tätigkeit und setzen gezielt Massnahmen um.“

2 Grundzüge des Qualitätssystem

An den Urner Volksschulen soll ein Qualitätssystem (QE-System) eingeführt werden. Der Urner Erziehungsrat hat eine Kommission mit der Ausarbeitung eines Qualitätssystem beauftragt. Eingebettet in eine Gesamtsicht des Bildungswesens werden darin die Entwicklungen aufgezeigt, die in den letzten Jahren in den meisten westeuropäischen Ländern und in den meisten Deutschschweizer Kantonen eingesetzt haben und teilweise in der Urner Schulgesetzgebung von 1997 und 1998 bereits angedeutet sind. Das Konzept hat die folgenden Grundzüge:

Bestehende Grundzüge, die weitergeführt werden sollen

1. Schulführung erfolgt wie bisher auf kantonaler Ebene (Erziehungsrat, Bildungs- und Kulturdirektion) und auf kommunaler Ebene (Schulrat, Schulleitung).
2. Der Schulrat trägt die politische Verantwortung für die Schule auf lokaler Ebene. Er nimmt im Sinne eines Verwaltungsrates vorwiegend strategische Aufgaben in den sechs Bereichen Schulbetrieb, Personalwesen, Qualitätsmanagement, Controlling, Finanzen und Kommunikation/Information wahr.
3. Unter dem Begriff „Teilautonome Schulen mit Profil“ (Schulen als organisatorische und pädagogische Einheiten) haben und nutzen die Schulen einen gewissen schulischen Gestaltungsspielraum.
4. Die Lehrerinnen und Lehrer haben einen definierten beruflichen Auftrag, aufgeteilt in die vier Arbeitsfelder Klasse, Lernende, Schule und Lehrperson, sowie eine definierte Jahresarbeitszeit.

Grundzüge, die teilweise neu sind oder für einzelne Schulen neu sind

5. Im Kanton Uri haben alle Schulen eine Schulleitung. Kleine Schulen schliessen sich in Anlehnung an die Oberstufenkreise zu „Leitungskreisen“ zusammen.
6. Schulleitungen haben fünf Funktionsbereiche. Zu den drei bisherigen pädagogische Führung, organisatorisch-administrative Führung und Informations- und Öffentlichkeitsarbeit kommen neu Personalführung und -beurteilung sowie Qualitätsmanagement hinzu. Die Arbeitspensen der Schulleitungen werden deshalb deutlich angehoben, so dass sie ins Mittelfeld der Zentralschweizer Kantone rücken.
7. Um einerseits die staatliche Führungs- und Kontrollfunktion wahrzunehmen und andererseits die Schulen in ihrem eigenen Qualitätsbestreben wirksam zu unterstützen, erhält die kantonale Schulaufsicht eine neue Ausrichtung.
8. Der Kanton unterstützt Standortbestimmungen im Unterricht (z.B. Orientierungsarbeiten, „Stellwerk“) und beteiligt sich an Kompetenzmessungen, national (z.B. Bildungsstandards von HarmoS, nationales Kompetenzzentrum für Leistungsmessung) und international (z.B. PISA).

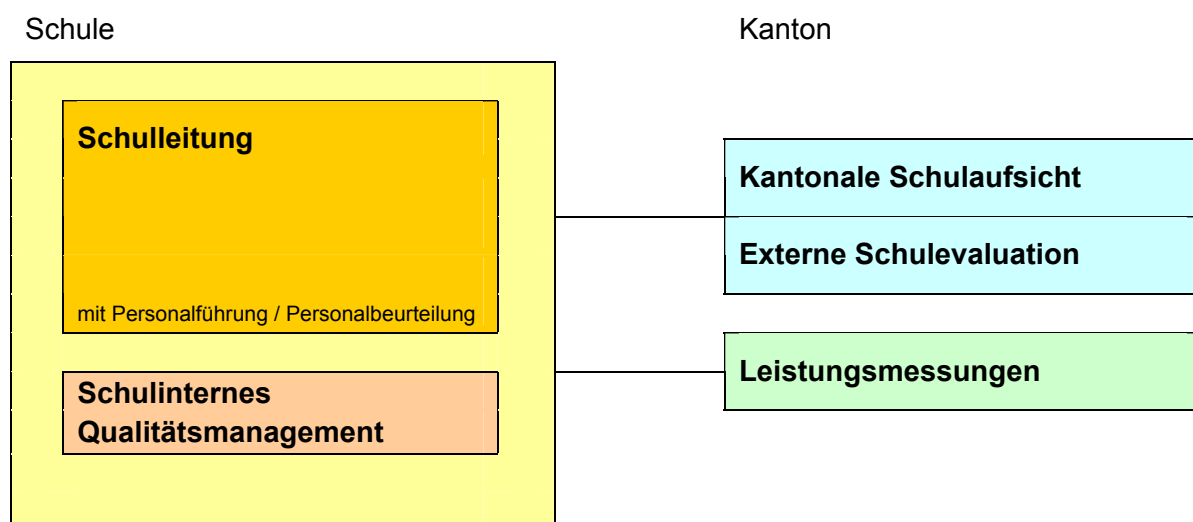
Neue Grundzüge

9. Die Schulen werden zu einem schulinternen Qualitätsmanagement verpflichtet. Profildbildende Elemente dieses Qualitätsmanagements sind namentlich die Auftragsvereinbarung zwischen Schulrat und Schulleitung, das Leitbild der Schule, das Schulprogramm, Konzepte, das Jahresprogramm und die interne Evaluation.
10. Für Lehrerinnen und Lehrer wird im Sinne der zielorientierten Führung von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern ein Modell der Personalbeurteilung mit Elementen von Selbst- und Fremdbeurteilung eingeführt (Portfolio, Unterrichtshospitation, Personalgespräche mit der Schulleitung).
11. Mit der Übernahme von Personalführung und Personalbeurteilung durch die Schulleitung werden die Unterrichtsbesuche des Schulinspektorates überflüssig. Das herkömmliche Schulinspektorat als Organ der kantonalen Schulaufsicht wird aufgelöst.
12. Als neue „Aussensicht“ wird die externe Schulevaluation eingeführt, die in einem vierjährigen Zyklus die Qualität des Bildungsangebotes in den Schulgemeinden überprüft.

Aus den zwölf Grundzügen können **Kernelemente** des QE-Systems benannt werden (siehe dazu auch Abbildung 1). Als Kernelemente werden sie deshalb bezeichnet, weil sie am stärksten in die bestehenden Strukturen eingreifen bzw. die grössten finanziellen Konsequenzen nach sich ziehen.

1. Die Schulen sind als **organisatorische und pädagogische Einheiten** (als teilautonome Schulen mit Profil) geführt. Sie verfügen über eine qualifizierte **Schulleitung**, die organisatorisch-administrative, pädagogische und personelle Aufgaben hat. Damit wird ihr Aufgabenfeld im Vergleich zu heute erweitert. Deshalb werden die beitragsberechtigten Lektionen für das Arbeitspensum der Schulleitung mehr als verdoppelt.
2. Die Schulen sind verpflichtet, ein **internes Qualitätsmanagement** mit interner Evaluation einzurichten. Die interne Evaluation dient einerseits der Selbststeuerung und andererseits der Rechenschaftslegung der Schule gegenüber den Anspruchsgruppen (Schulrat, Eltern, Öffentlichkeit, Abnehmer ...). Den Schulen werden für Schulentwicklung, namentlich zur Einsetzung von Qualitätsbeauftragten (Lehrpersonen mit Spezialfunktion), beitragsberechtigte Lektionen zur Verfügung gestellt.
3. Die Schulen stellen sich in regelmässigen Abständen einer **externen Schulevaluation** und unterliegen der **Schulaufsicht** durch den Kanton. Die externe Evaluation verfolgt das Ziel, mit einer unabhängigen Aussensicht die Qualitätsentwicklung der Schulen systematisch zu fördern. Gleichzeitig liefert sie den kommunalen und kantonalen Schulbehörden steuerungsrelevante Informationen. Die kantonale Schulaufsicht konzentriert sich auf die Kontrollfunktion. Sie stellt die Einhaltung der kantonalen Vorgaben sicher und dient der Exekutive als ausführendes Organ bei der Steuerung des Schulwesens.
4. Der Kanton übernimmt die gesamtschweizerischen **Bildungsstandards** von HarmoS (EDK) für die obligatorische Schule. Er stellt sicher, dass die Erreichung der Standards periodisch gemessen wird (Ebenen Schulsystem und Schule). Zu diesem Zweck beteiligt er sich an den nationalen **Leistungsmessungen**. Er stellt den Lehrpersonen und Schulen Instrumente zur Optimierung der Zielerreichung zur Verfügung (Ebenen Klasse und Lernende).

Abbildung 1
Die vier Kernelemente des QE-Systems



Diese vier Kernelemente werden im Folgenden genauer beschrieben (vgl. Kapitel 4 bis 7).

Aus der Optik der einzelnen Schule umfasst die Einführung des QE-Systems gemäss den beschriebenen Grundzügen interne und externe Elemente und bezieht sich auf alle Ebenen des Bildungssystems. Abbildung 2 zeigt den Gesamtzusammenhang. Die fett gedruckten Elemente sind die einzuführenden Kernelemente. Die normal gedruckten Elemente sind ebenfalls neu, werden aber nicht als Kernelemente bezeichnet. Die *schrag* gedruckten Elemente sind im Wesentlichen bereits gegeben.

Abbildung 2
Elemente des Schulqualitätentwicklungssystems

Ebene	Schulqualitätentwicklungssystem (QE-System)		
	Interne Elemente	Externe Elemente	Schulaufsicht
Personen	<ul style="list-style-type: none"> ▪ <i>Selbstreflexion der einzelnen Lehrperson</i> ▪ <i>Orientierungsarbeiten</i> ▪ Formen kollegialen Feedbacks ▪ Zielorientierte Mitarbeiterführung und -beurteilung durch die Schulleitung 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Beurteilung der Schulleitung durch den Schulrat ▪ Leistungsmessung mit dem „Stellwerk“¹ 	<p>Schulrat:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ <i>Einhaltung kommunaler (und kantonaler) Vorgaben</i> ▪ Strategische Führung der Schule
Einzelstufe	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Schulinternes Qualitätsmanagement (Qualitätskreisläufe mit interner Evaluation) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Externe Schullevaluation 	<p>Kant. Schulaufsicht:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ <i>Einhaltung kantonaler Vorgaben</i> ▪ <i>Politisch-normative Führung</i>
Schulsystem		<ul style="list-style-type: none"> ▪ Kantonales Bildungsmonitoring² ▪ Bildungsstandards und Leistungsmessungen (HarmoS, PISA) 	
	Bottom up →	Qualitätentwicklung	← Top down

Das mit diesem QE-Konzept festgelegte Zusammenwirken von lokalen und kantonalen, internen und externen Elementen steht in Übereinstimmung mit der Erkenntnis, wonach *nachhaltige* Qualitätsentwicklung durch die Balance von Impulsen von unten (bottom up) und von oben (top down) zu gewährleisten ist.

¹ Das „Stellwerk“ ist ein adaptives Kompetenzmessungsverfahren, welches basierend auf einem definierten Referenzrahmen gezielte Onlinetests auf verschiedenen Niveaus anbietet. Es dient den Lernenden als Standortbestimmung. Als Ergebnis resultiert ein individuelles Leistungsprofil, das zeigt, wo Defizite abgebaut und Stärken gefördert werden müssen. Das „Stellwerk“ wird vom Kanton St. Gallen entwickelt und betreut. Es ist in mehreren Kantonen der Deutschschweiz eingeführt. Die Bildungs- und Kulturdirektion erwägt die Einführung im Zusammenhang mit der Überprüfung der Oberstufe (Standorte, Modelle, Ausgestaltung des 9. Schuljahres, vgl. Regierungsprogramm 2004-2008).

² Bildungsmonitoring ist die systematische Beschaffung und Aufbereitung von Informationen über ein Bildungssystem und dessen Umfeld. Es dient als Grundlage für die Bildungsplanung und bildungspolitische Entscheide, für die Rechenschaftslegung und für die öffentliche Diskussion über Bildungsfragen. Das Bildungsmonitoring soll mit dem Aufgabenbereich der Schulaufsicht verbunden werden (vgl. Seite 26).

3 Teilautonome Schulen mit Profil

Die Führung der Schulen als **organisatorische und pädagogische Einheiten**, wie sie Artikel 28 des Schulgesetzes (RB. 10.1111) vorgibt, wird heute oft mit dem Ausdruck „**teilautonome Schulen mit Profil**“ bezeichnet. Der Begriff steht für Gestaltungsspielräume, die der einzelnen Schule zugestanden werden. Er bezeichnet die Haltung, mit der die Behörden die Schulen führen. Schulen sollen sich systematisch und nachhaltig entwickeln. Entscheidungen sollen dort getroffen werden, wo sie am sachgerechtesten und wirksamsten getroffen werden können.

- Der Kanton gibt den Schulen einen gesetzlichen Rahmen vor, mit dem er gleichwertige Bildungschancen in allen Schulen des Kantons gewährleistet: „Was muss sein?“
- Innerhalb dieses Rahmens nehmen die Schulen die konkrete Umsetzung und Ausgestaltung vor: „Wie sollen die Vorgaben bei uns umgesetzt sein?“
- Die Art und Weise, wie die einzelne Schule ihren Gestaltungsspielraum nutzt, verleiht ihr das eigene Profil.

Im Kanton Uri haben die Schulen seit jeher Gestaltungsspielraum. Das liegt in der Tradition einer ausgeprägten Gemeindeautonomie begründet sowie in sichtbar unterschiedlichen Bedingungen in den einzelnen Gemeinden, beispielsweise in Berggemeinden oder in zentrumsnahen Gemeinden.

Beispiele, in denen Schulen Teilautonomie haben

- Förderungsmassnahmen: Die Schulen haben die Wahl zwischen integrativer Förderung (IF), Kleinklasse oder gemischter Regelklasse (GRK).
- Ausgestaltung der täglichen und wöchentlichen Unterrichtszeit
- Kindergartenangebot: ein Jahr oder zwei Jahre

Beispiele, in denen Schulen keine Teilautonomie haben und auch keine bekommen sollen

- Lehrpläne
- Stundentafel (ausser bei Fachlektionen und Wahlfächern und der Neugestaltung des 9. Schuljahres)
- Besoldung der Lehrkräfte

„Teilautonome Schulen mit Profil“ bedeutet somit, dass Behörden und Verwaltung sich im Falle neuer Vorgaben und Bestimmungen immer auch der Frage nach der notwendigen Regelungsdichte stellen, einerseits in Wahrnehmung der Verantwortung für gleichwertige Bildungschancen im ganzen Kanton, andererseits im Bewusstsein der Förderung der Qualität der Schulen „von innen heraus“. Im bevölkerungsmässig kleinen Kanton Uri muss Teilautonomie immer auch in Bezug auf die Kleinheit gewichtet werden. Für den Kanton Uri stellt sich die Frage, wie die Schulen in den kleinen Gemeinden künftig organisiert sein werden, ganz speziell.

4 Schulleitung

4.1 Führung in Schulen: Entwicklungsstand und Erfahrungen

Die Entwicklung zu teilautonomen Schulen mit Profil ist mit einer Stärkung und Profilierung der Leitungsfunktion verbunden. Schulleiterinnen und Schulleiter haben eine Schlüsselfunktion mit weitreichenden Kompetenzen und Verantwortlichkeiten. Es gilt heute als unbestritten, dass Führung im öffentlichen Bereich so wichtig ist wie in der Wirtschaft. Schulen unterscheiden sich in struktureller Hinsicht nicht grundlegend von anderen Organisationen. Wenn man in Schulen einen Profilierungsschub in Richtung systematischer Qualitätsentwicklung vollziehen will, muss man in die Schulleitung investieren.

Die Kantone der Deutschschweiz sind bezüglich der Einführung von Schulleitungen unterschiedlich weit. So steht beispielsweise im Kanton Zürich die Einführung der geleiteten Schulen mit der Annahme des Bildungsgesetzes 2005 erst am Anfang, während etwa die beiden Basel und die Zentralschweizer Kantone Luzern, Nidwalden, Obwalden und Zug bereits eine jahrelange Schulleitungstradition haben. In diesen Kantonen sind Schulleitungen in den Volksschulen – zum Teil in der herkömmlichen Form von Rektoraten – eine Selbstverständlichkeit. Der Kanton Schwyz hat in den letzten Jahren das Projekt GELVOS (geleitete Volksschulen) durchgeführt und abgeschlossen. Der Kanton Uri ist innerhalb der Bildungsregion Zentralschweiz am wenigsten weit. Dafür gibt es mehrere Gründe, namentlich

- ein hoher Anteil an kleinen Gemeinden bzw. Schulen,
- die problematische Unterscheidung von grossen und kleinen Schulen bezüglich der Verpflichtung, eine Schulleitung einzusetzen,
- die problematische Unterscheidung von organisatorisch-administrativen und pädagogischen Aufgaben bei der Subventionierung der Schulleitungspensen.

Die Erfahrungen mit Schulleitungen im Kanton Uri sind positiv. Die Schulräte sagen übereinstimmend, dass sie unter keinen Umständen mehr auf ihre Schulleitungen verzichten möchten. Ebenso klar sagen sie aber auch, dass die Schulleitungen die ihnen übertragenen Aufgaben mit der zur Verfügung stehenden Zeit nicht bewältigen können, wenn keine Massnahmen ergriffen würden.

4.2 Heute geltende Rechtsordnung

Gemäss Artikel 44 Absatz 2 der Schulverordnung (RB 10.1115) haben Gemeinden mit mehr als acht Schulabteilungen eine pädagogische Schulleitung zu wählen. Dieser Bestimmung sind alle Gemeinden innerhalb der von der Verordnung gesetzten Frist (1. August 2003) gefolgt.

Die Aufgaben der Schulleitung sind in Artikel 44 Absatz 3 der Schulverordnung nur vage umschrieben. Demnach trägt die Schulleitung die Verantwortung, dass die Schule ihren fachlichen und erzieherischen Auftrag erfüllt. Gemäss Artikel 44 Absatz 4 der Schulverordnung bestimmt der Schulrat die Zuständigkeit und die Aufgaben der Schulleitung im Einzelnen. Er hat ihr die notwendige Zeit einzuräumen.

Gemäss Artikel 67 Absatz 1 Buchstabe g des Schulgesetzes (RB 10.1111) leistet der Kanton den Gemeinden Beiträge an die Schulleitung. Der Landrat hat am 24. Mai 2000 die Verordnung über die Beitragsleistungen des Kantons an die pädagogische Schulleitung beschlossen. Mit dieser Verordnung wird festgelegt, welches Schulleitungspensum der Kanton subventioniert. Die Bestimmungen wurden in die neue schulische Beitragsverordnung (VBV, RB 10.1222) eingebaut. Heute gelten folgende Lektionen als beitragsberechtigt (Artikel 24 VBV):

- a) pro fünf Abteilungen oder einem Bruchteil davon eine ganze Lektion;
- b) zusätzlich pro Abteilung eine Viertelktion, aufgerundet auf die nächste ganze Zahl.

Beispiel:

Schulleitungspensum einer Schule mit 9 Schulabteilungen	5 Lektionen
a) Pro 5 Abteilungen oder einem Bruchteil davon 1 ganze Lektion	2 Lektionen
b) Pro Abteilung $\frac{1}{4}$ Lektion = $2\frac{1}{4}$ Lektionen, aufgerundet auf die nächste ganze Zahl	3 Lektionen

In der Praxis stellen die Gemeinden ihrer Schulleitung oft gerade jene Zahl von Lektionen zur Verfügung, die vom Kanton als beitragsberechtigt anerkannt wird. Sie übertragen der Schulleitung aber neben den pädagogischen auch organisatorisch-administrative Aufgaben und teilweise auch schon Personalführungsaufgaben. Manche Gemeinden bewilligen dafür 1-3 zusätzliche Lektionen, deren Kosten sie selbst tragen.

4.3 Einführung eines Obligatoriums

Aufgrund der Situationsbeschreibung unter Kapitel 4.1, Seite 10, soll Artikel 44 der Schulverordnung (RB 10.1115) so abgeändert werden, dass alle Schulen im Kanton Uri eine Schulleitung haben müssen. Es soll vermieden werden, dass die grösseren Schulen sich unter der Führung der Schulleitung systematisch weiterentwickeln, während dies in kleinen Schulen nicht oder nur zufällig geschieht und so ein Qualitätsgefälle zwischen grossen und kleinen Schulen entstehen kann.

Den kleinen Schulen wird empfohlen, sich in „Leitungskreisen“ analog der Oberstufenkreise zusammenzuschliessen und gemeinsam eine Schulleitung einzusetzen. Die Eigenständigkeit der Schule im Dorf wird dadurch nicht in Frage gestellt. Es ist aber sinnvoll, dass Schulen mit gemeinsamer Oberstufe besonders in der pädagogischen Führung und bezüglich des Qualitätsmanagements zusammenspannen. Ausserdem bewirkt die Kreisbildung grössere, wirkungsvollere Arbeitspensen. Kleinpensen, welche Kräfte verzetteln, können ein Stück weit vermieden werden. Denkbar ist auch, dass eine Schulleiterin oder ein Schulleiter zwei kleinere Schulen mit zwei Anstellungen leitet. Die nachstehende Abbildung 3 zeigt den Stand an Schulleitungen im Kanton Uri. Die unterstrichenen Schulen verfügen heute über eine Schulleitung.

Abbildung 3
Schulleitungen an den Urner Volksschulen, Stand 2005

1	<u>Altdorf</u>
2	<u>Attinghausen</u>
3	<u>Bürglen</u>
4	<u>Erstfeld</u>
5	<u>Flüelen</u> – Sisikon
6	Schächental (PS Spiringen, PS Unterschächen, KS Spiringen)
7	<u>Schattdorf</u>
8	<u>KS Seedorf</u> – PS Seedorf – <u>Isenthal</u> – Bauen
9	Seelisberg (Emmetten)
10	<u>Silenen</u>
11	<u>Urner Oberland</u>
12	<u>Ursern</u> (<u>Andermatt</u> – <u>Realp</u> – Hospental)

Würden die Gemeinden sich gemäss diesem Vorschlag zu „Leitungskreisen“ zusammenschliessen, wären 12 Schulleitungen notwendig. Heute stehen deren 10 im Einsatz. Für den vorgeschriebenen Einsatz einer Schulleitung soll eine Übergangsfrist bis zum 1. August 2010 in die Schulverordnung aufgenommen werden. Dies lässt den kleineren Schulen genügend Zeit, die Schulleitung einzuführen.

4.4 Aufgaben der Schulleitung

Bezüglich der Aufgabenzuteilung an die Schulleitung lassen sich fünf Funktionsbereiche unterscheiden (Abbildung 4). Die Umschreibung der Funktionsfelder erklärt, was unter dem jeweiligen Titel zu verstehen ist. Sie stellt kein Pflichtenheft dar.

Abbildung 4
Die fünf Funktionsbereiche der Schulleitung

1. Pädagogische Führung (bisher, ist beitragsberechtigt)

- die Profilbildung in der Schule fördern, namentlich durch die Erarbeitung einer Vision und eines Leitbildes mit pädagogischen und didaktischen Zielen
- im Schulprogramm pädagogische Schwerpunkte setzen
- für pädagogisch-psychologische Stütz- und Förderangebote sorgen
- methodisch-didaktische Innovationen anregen
- ein Klima des sozialen Lernens und der Zusammenarbeit ermöglichen
- für ein Konzept der Elternmitwirkung sorgen
- Möglichkeiten der Partizipation von Schülerinnen und Schülern aufzeigen und fördern
- schulinterne Weiterbildungsveranstaltungen planen und durchführen.

2. Qualitätsmanagement (neu, war bisher nicht beitragsberechtigt)

- für ein kohärentes Qualitätsmanagementkonzept sorgen
- für interne Evaluationen sorgen, Konsequenzen für die weitere Entwicklung ableiten und umsetzen
- an externen Evaluationen teilnehmen und entsprechende Vorarbeiten leisten
- für die Vereinbarung von Regeln der Schul- und Unterrichtsorganisation und des Schullebens sorgen
- Weiterbildungsbedürfnisse klären und für geeignete Weiterbildung sorgen.

3. Organisatorisch-administrative Führung (bisher, war aber nicht beitragsberechtigt)

- das Schuljahr planen und organisieren (Zuteilung von Klassen und Pensen, Stundenpläne, Schulanlässe, Schulagenda usw.)
- administrative Aufgaben erledigen
- Konferenzen einberufen und leiten
- Entscheidungsprozesse moderieren
- Beteiligung bei der Erstellung des Jahresbudgets durch den Schulverwalter und Überwachung der laufenden Rechnung
- zuhänden von Schulrat und Öffentlichkeiten den Jahresbericht der Schule erstellen und kommunizieren
- den Vollzug und die Einhaltung gesetzlicher und schulinterner Regelungen planen, überwachen sowie bei Bedarf Sanktionen anordnen.

4. Informations- und Öffentlichkeitsarbeit (bisher, war aber nicht beitragsberechtigt)

- in Zusammenarbeit mit dem Schulrat ein Konzept erarbeiten, welches die interne und externe Information und Kommunikation regelt; für die Umsetzung dieses Konzepts sorgen
- als Ansprech- und Verhandlungspartner/-in gegenüber den zuständigen Behörden, Amtsstellen und den Erziehungsberechtigten agieren
- aktive Öffentlichkeitsarbeit betreiben und als Botschafter/-in für die eigene Schule auftreten.

5. Personalführung und -beurteilung (neu, war bisher nicht beitragsberechtigt)

- ein Konzept für die Personalführung erarbeiten (Bedarfsplanung, Gewinnung, Einführung, Erhaltung, Beurteilung, Weiterbildung, Entwicklung, Trennung)
- die Verantwortung für die Personalführung übernehmen, Mitarbeitende fördern, Laufbahnberatung anbieten
- die Fremd- und Selbstbeurteilung der Lehrpersonen koordinieren
- die Mitarbeitenden zur individuellen Weiterbildung anregen und entsprechende Unterstützung anbieten
- Mitarbeitende in biografisch kritischen Phasen begleiten, Konflikte moderieren
- für ein gutes Sozialklima sorgen, da sein und Anteil nehmen.

4.5 Ausweitung der Beitragsberechtigung

Die Praxis der ersten Jahre hat gezeigt, dass eine Zuordnung der einzelnen Aufgaben unter pädagogisch (= beitragsberechtigt) oder organisatorisch-administrativ (= nicht beitragsberechtigt) von den Schulen nicht nachvollzogen wird und auch nicht in jedem Fall möglich und sinnvoll ist. Die Unterscheidung in Bezug auf die Beitragsberechtigung soll fallen gelassen werden. Die Beitragsberechtigung soll deshalb gegenüber heute ausgedehnt werden. Dies vor allem deshalb, weil die Gemeinden in der Praxis ihrer Schulleitung oft nur gerade jene Zahl von Lektionen zur Verfügung, die vom Kanton als beitragsberechtigt anerkannt wird. Damit können die Schulleitungen die ihnen übertragenen Aufgaben in keiner Weise bewältigen. Mit der Ausdehnung Beitragsberechtigung des Arbeitspensums der Schulleitung wird dem vordringlichsten Anliegen des Erziehungsrates, der Gemeinden mit Schulleitungen und der Schulleitungspersonen selbst Rechnung getragen. Dieses Anliegen muss erste Priorität haben.

4.6 Festlegung der Pensen für die Schulleitung

4.6.1 Gewichtung der Funktionsbereiche

Die **pädagogische Führung** allein machte bisher bezogen auf das erweiterte Tätigkeitsfeld und gemäss der heutigen Beitragsberechtigung je nach Schule zwischen 37 und 43% des neu vorgesehenen Gesamtpensums für die Schulleitungstätigkeit aus (rundungsbedingte Unterschiede). Die pädagogische Führung, ergänzt durch das **Qualitätsmanagement** (Bereiche 1 und 2), soll künftig einheitlich mit **45%** der Tätigkeit der Schulleitung veranschlagt werden.

Für die **organisatorisch-administrative Führung** inkl. **Informations- und Öffentlichkeitsarbeit** (Bereiche 3 und 4) werden **35%** des Arbeitspensums einer Schulleiterin, eines Schulleiters veranschlagt.

Die **Personalführung und -beurteilung** (Bereich 5) wird mit **20%** der Schulleitungstätigkeit eingesetzt. Die nachstehende Abbildung 5 stellt die fünf Funktionsbereiche der Schulleitung dar.

Abbildung 5
Die fünf Funktionsbereiche der Schulleitung

1	Pädagogische Führung (bisher beitragsberechtigt)	37-43%	45%
2	Qualitätsmanagement	2-8%	
3	Organisatorisch-administrative Führung		35%
4	Information und Öffentlichkeitsarbeit		
5	Personalführung, Personalbeurteilung		20%

4.6.2 Beitragsberechtigte Lektionen

Die fünf Funktionsbereiche sollen mit insgesamt **1¼ Lektionen pro Schulabteilung** angerechnet werden. Das entspricht 4.31 Stellenprozenten. Es soll keinen Sockel und keine Aufrundungen mehr geben. Damit übernimmt Uri die Lösung von Luzern und Obwalden, bleibt hinter Zug und Nidwalden zurück und geht aber über Schwyz hinaus. Die Neudefinition der Schulleitungspensen entspricht einer Ausdehnung um den Faktor 2.5 (Durchschnitt Kanton, vgl. Tabelle 2, Seite 15). Die im Bericht der erziehungsrätlichen Kommission vorgenommene Positionierung im Mittelfeld der Zentralschweizer Kantone wird damit erreicht. Anhang 3 zeigt die Schulleitungspensen in den Zentralschweizer Kantonen im Vergleich (vgl. Seite 40).

Die nachfolgende Tabelle 1 zeigt die Auswirkung der Neufestsetzung am Beispiel der Schule mit 9 Schulabteilungen von Seite 11:

Tabelle 1
Beispiel Schulleitungspensum

Schulleitungstätigkeit Schule mit 9 Abteilungen und 18 Lehrpersonen ³	Anteil am gesamten SL-Pensum	Beitrags- berechtigte Lektionen	Umrechnung in Stunden ⁴	Umrechnung in Stellen- prozente ⁵
Total (9 Abteilungen à 1¼ Lektionen)	100%	11.25	737	~ 39%

Aufgeteilt nach Funktionsbereichen:

Pädagogische Führung, Qualitätsmanagement	45%	5.00	328	~ 17%
Organisatorisch-administrative Führung (inkl. Informations- und Öffentlichkeitsarbeit)	35%	4.00	262	~ 14%
Personalführung und -beurteilung ⁶	20%	2.25	147	~ 8%

4.6.3 Anpassung in zwei Schritten

Die Anhebung der Schulleitungspensen bedeutet für den Kanton Uri einen „Quantensprung“ mit einschneidenden finanziellen Konsequenzen, auch wenn sie Uri im zentralschweizerischen Vergleich „nur“ ins Mittelfeld rückt. Die Anpassung soll deshalb aus finanzpolitischen Überlegungen in zwei Schritten erfolgen (Tabelle 2). Das ist auch deshalb sinnvoll, weil die Gemeinden noch nicht alle vorbereitet sind, den Schulleitungen schon im jetzigen Zeitpunkt die Personalführung und -beurteilung zu übertragen und weil der Kanton das entsprechende Konzept und Manual ebenfalls noch nicht vorbereitet hat.

Der erste Schritt ist als Sofortmassnahme für jene Schulen zu verstehen, die bereits eine Schulleitung haben. Aus Budgetgründen soll die Einführung auf den 1. August 2007 erfolgen.

³ Im Schuljahr 2004/05 unterrichteten an den Volksschulen des Kantons Uri insgesamt 490 Lehrpersonen in 254 Schulabteilungen. Pro Schulabteilung stehen rechnerisch somit durchschnittlich 2 Lehrpersonen im Einsatz. Dieses Verhältnis resultiert aus Pensenteilungen und dem Einsatz von Fachlehrpersonen.

⁴ Die Umrechnung von Lektionen in Stunden wird auf der Basis von 29 Pflichtlektionen und einer Jahresarbeitszeit von 1900 Stunden vorgenommen (Beispiel: 11.25 Lektionen = 11.25 Neunundzwanzigstel von 1900 Stunden = 737 Stunden).

⁵ Die Berechnung der Stellenprozente ergibt sich aus den Jahresarbeitsstunden gemessen an der Jahresarbeitszeit von 1900 Stunden (Beispiel: 737 Stunden entsprechen 38.79% von 1900 Stunden, gerundet 39%).

⁶ Personalführung und -beurteilung beansprucht 8 Stunden pro Lehrpersonen und Jahr, unabhängig davon, ob eine Lehrperson im Voll- oder im Teilpensum angestellt ist (zwei Unterrichtsbesuche à 2 Lektionen mit Vor- und Nachbereitung = 4,5 h; ein Mitarbeitergespräch inkl. Vor- und Nachbereitung = 2 h; laufende Gespräche, Fallbesprechungen, Krisenbewältigung, Unterstützung bei Elternabenden = 1.5 h). Pro Schulabteilung stehen rechnerisch durchschnittlich 2 Lehrpersonen im Einsatz. Anhand der Abteilungszahlen wurde auf diese Weise der Satz von 20% ermittelt.

Der zweite Schritt soll ab 1. August 2008 möglich sein, sofern eine Schulbehörde der Schulleitung tatsächlich die Personalführung und -beurteilung überträgt. Es ist damit zu rechnen, dass nicht alle Schulen den Schritt zur gleichen Zeit vollziehen werden und somit die Einführung gestaffelt erfolgt.

Tabelle 2
Anpassung der Schulleitungspensen in zwei Schritten

Gemeinde / Kreis	Abt.	Beitragberechtigte Lektionen		
		Heutige Regelung	1. Anpassung per 1.8.07	2. Anpassung ab 1.8.08
Kleine Gemeinden schliessen sich in Anlehnung an die Oberstufenkreise zu „Leitungskreisen“ zusammen.	Schuljahr 2004/05	Bereich 1 (und 2) 37-43%	Bereiche 1 bis 4 80%	Bereiche 1 bis 5 100%
		Pro Abteilung ~1.6 Stellenprozente	Pro Abteilung 1 Lektion oder 3.45 Stellenprozente	Pro Abteilung 1¼ Lektionen oder 4.31 Stellenprozente
Altdorf	53	11 + 14 = 25	53	66.25
Attinghausen	8	2 + 2 = 4	8	10.00
Bürglen	32	7 + 8 = 15	32	40.00
Erstfeld	27	6 + 7 = 13	27	33.75
Flüelen-Sisikon	16	4 + 4 = 8	16	20.00
Oberland ⁷	11	3 + 3 = 6	11	13.75
Schächental ⁸	19	4 + 5 = 9	19	23.75
Schattdorf	32	7 + 8 = 15	32	40.00
Seedorf-Isenthal-Bauen ⁹	23	5 + 6 = 11	23	28.75
Seelisberg (Emmetten)	3	1 + 1 = 2	3	3.75
Silenen	17	4 + 5 = 9	17	21.25
Ursern ¹⁰	13	3 + 4 = 7	13	16.25
12 Gemeinden / Kreise	254	57 + 67 = 124	254	317.50

4.7 Kostenberechnung

Eine Jahreslektion für die Schulleitung ist durchschnittlich mit 5'000 Franken zu veranschlagen (Lohnklasse LK 6.8, inkl. Sozialkosten des Arbeitgebers). Davon entfallen durchschnittlich 60% oder 3'000 Franken auf den Kanton und durchschnittlich 40% oder 2'000 Franken auf die Gemeinde. Tabelle 3 zeigt den Mittelbedarf sowie die zu erwartenden Mehrkosten für den Kanton und die Gemeinden.

Im Jahr 2004 leistete der Kanton den Gemeinden Beiträge an die Besoldung der Lehrpersonen der Volksschule (inkl. Schulleitungen) im Umfang von 23'184'505 (Konto 2210.362.00, Besoldungen = 21'176'932 und Konto 2210.362.01, Beiträge an die Versicherungskasse = 2'007'573). Die Mehrkosten von 580'500 pro Jahr bei den Kantonsbeiträgen (ab Ende der Übergangsfrist, Schuljahr 2010/11) stellen für sich betrachtet eine markante wiederkehrende Mehrausgabe dar. In Relation zu den bisher vom Kanton geleisteten Beiträgen machen sie eine Zunahme von 2.5% aus. Die nachstehende Tabelle 3 ermöglicht einen Vergleich der heutigen mit der geplanten Lösung.

⁷ Oberland = Göschenen – Gurtellen – Wassen – KS Oberes Reusstal

⁸ Schächental = Spiringen – Unterschächen – KS Schächental

⁹ Seedorf = Seedorf – Isenthal – Bauen – KS Seedorf – (Option: Attinghausen)

¹⁰ Ursern = Andermatt – Hospental – Realp

Tabelle 3
Kostenberechnung für die Schulleitungspensen

Ganzer Kanton 12 Gemeinden oder Kreise	Heutige Regelung	1. Anpassung per 1.8.07	2. Anpassung ab 1.8.08
Total Lektionen	124	254	317.5
Total Kosten	*620'000 ¹¹	1'270'000	1'587'500
Anteil Kanton	372'000	762'000	952'500
Anteil Gemeinden	248'000	508'000	635'000
Mehrkosten Kanton im Vgl. zu heute		390'000	580'500
Mehrkosten Gemeinden im Vgl. zu heute		260'000	387'000

Hinweis

Die vorstehende Aufteilung der Schulleitungskosten auf Kanton und Gemeinden wurde aufgrund der geltenden Höhe der Kantonsbeiträge ermittelt. Es ist denkbar, dass im Zusammenhang mit der Umsetzung des NFA der Finanzausgleich nach einem neuen Modell vorgenommen wird und andere Subventionssätze zur Anwendung gelangen. In jedem Fall aber wird Führung im Schulwesen als Verbundaufgabe von Kanton und Gemeinden gesehen und folglich soll auch eine gemeinsam getragene Finanzierung der Schulleitungskosten bestehen bleiben.

¹¹ Um die Vergleichbarkeit der Kosten darzustellen, ist die heutige Regelung berechnet auf der Basis, dass *alle* Schulen eine Schulleitung haben. Das ist noch nicht der Fall. Kanton und Gemeinden wenden deshalb heute tatsächlich nicht 620'000, sondern rund 520'000 auf.
Die 60% sind der durchschnittliche kantonale Subventionssatz. Bezogen auf die einzelne Gemeinde ist der jeweilige Satz zu berücksichtigen.
Die Kosten fallen erst dann in diesem Ausmass an, wenn alle Schulen eine Schulleitung haben. Es ist eine gestaffelte Einführung und damit eine gestaffelte Zunahme des Mittelbedarfs bis Schuljahr 2010/11 (Ende der Übergangsfrist) zu erwarten.

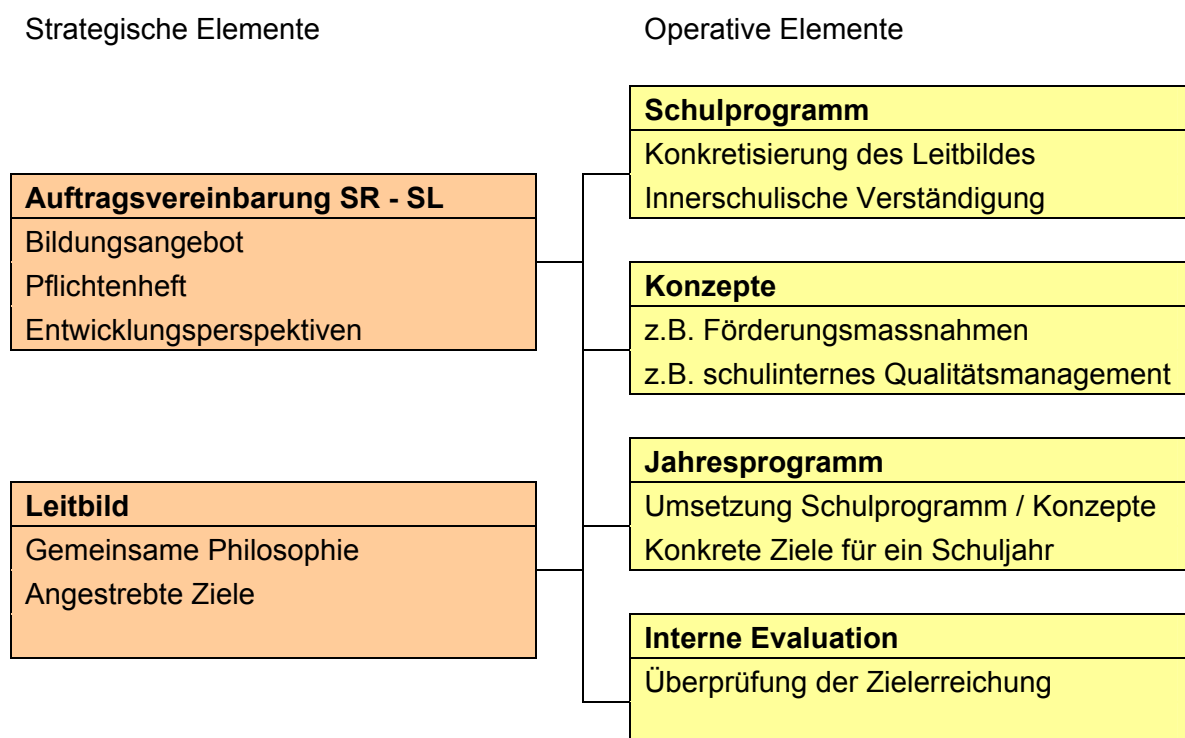
5 Schulinternes Qualitätsmanagement

5.1 Elemente des schulinternen Qualitätsmanagements

Künftig findet ein wichtiger Teil der Qualitätsentwicklung in den Schulen selbst statt. Deshalb müssen Schulen über den notwendigen Gestaltungsfreiraum zur eigenen Profilierung und Entwicklung verfügen (vgl. Kapitel 3). Schulen müssen aber auch aufzeigen können, dass und wie sie sich entwickeln wollen und entwickelt haben.

Die Schulen werden zu einem internen Qualitätsmanagement verpflichtet. Profilbildende Elemente dieses Qualitätsmanagements sind die Auftragsvereinbarung zwischen Schulrat und Schulleitung, das Leitbild der Schule, das Schulprogramm, Konzepte, das Jahresprogramm und die interne Evaluation. Abbildung 6 stellt die Elemente des internen Qualitätsmanagements dar.

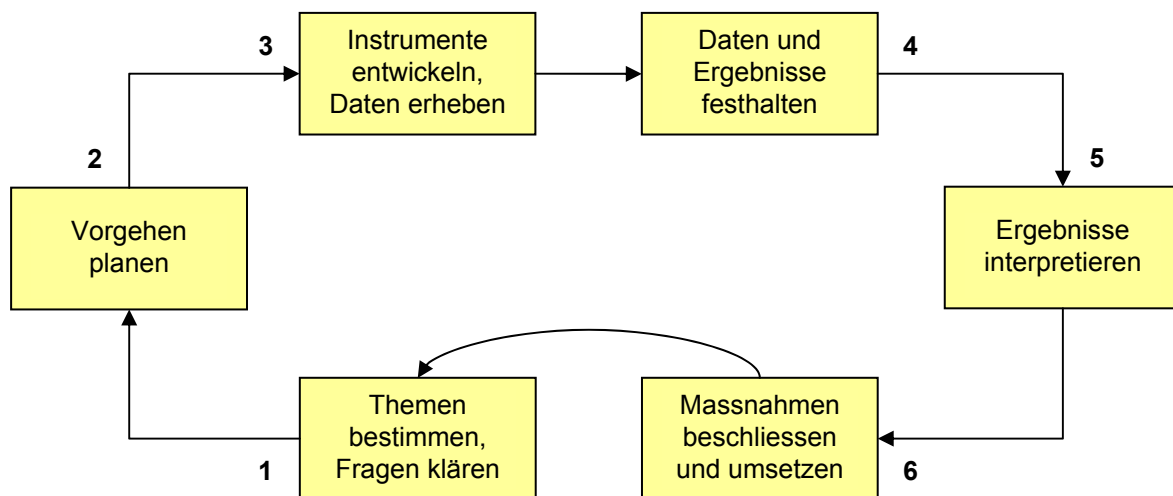
Abbildung 6
Elemente des internen Qualitätsmanagements



Die interne Evaluation ist eine kritische Reflexion der einzelnen Schule über ihre eigene pädagogische Arbeit. Sie gibt die Innensicht der Schule wieder. Sie ist eingebettet in die schulischen Qualitätskreisläufe. Für die Planung und Durchführung der internen Evaluationen ist die einzelne Schule selbst verantwortlich. Es liegt an ihr, die Themen und Methoden auszuwählen. Die Schulleitung trägt schulintern die Verantwortung dafür, dass die Schule interne Evaluationen durchführt. Vorbereitet und durchgeführt werden sie von einem/einer Qualitätsbeauftragten oder einer Kerngruppe. Die interne Evaluation dient einerseits der Selbststeuerung und andererseits der Rechenschaftslegung gegenüber den Anspruchsgruppen (Schulrat, Eltern, Öffentlichkeit, Schulevaluation ...).

Die interne Evaluation umfasst einen Prozess von sechs Schritten (Abbildung 7):

Abbildung 7
Schritte der internen Evaluation



5.2 Einsatz von Qualitätsbeauftragten in den Schulen

Die Einführung eines QE-Systems an den Urner Volksschulen ist mit einem wiederkehrenden Arbeitsaufwand an den einzelnen Schulen verbunden. Dieser wird erbracht von Schulleitung, Lehrerschaft und so genannten Qualitätsbeauftragten.

5.2.1 Schulleitung

Die Verantwortung für das Funktionieren des internen Qualitätsmanagements liegt bei der Schulleitung (Führungsaufgabe).

5.2.2 Lehrerschaft

Lehrpersonen haben nebst dem eigentlichen Kerngeschäft (Unterricht) in gewissem Umfang weitere Aufgaben innerhalb der Schule zu übernehmen. Der Amtsauftrag für alle Lehrpersonen umschreibt vier Arbeitsfelder:

- | |
|---|
| <ol style="list-style-type: none"> 1. Klasse (Unterrichten inkl. Planung, Vor- und Nachbereitung) 2. Lernende (Beratung/Begleitung der Lernenden, Zusammenarbeit mit Schulpartnern) 3. Schule (Schulleben, Schulentwicklung) 4. Lehrperson (Überprüfung der eigenen Tätigkeit, Weiterbildung) |
|---|

Das Arbeitsfeld 3, Schule, umfasst zum einen die Mitwirkung an der Gestaltung und Organisation der eigenen Schule (Teamsitzungen, Koordination, Mitwirkung an Schulanlässen, administrative Aufgaben, „Ämtchen“) und zum andern die Partizipation an der Weiterentwicklung und Evaluation der eigenen Schule (Reformprojekte, interne Evaluation). Es wird quantifiziert mit 7.5% der Jahresarbeitszeit. Das sind 143 von insgesamt 1900 Jahresarbeitsstunden. Dieser prozentuale Anteil wurde aus verschiedenen Untersuchungen zur Arbeitszeit der Lehrpersonen, namentlich auch aus derjenigen des LCH, abgeleitet.

Für Lehrpersonen ohne Führungs- oder Spezialaufgaben ist die Partizipation am Qualitätsmanagement der Schule deshalb im Rahmen des Amtsauftrages zu erbringen.

5.2.3 Qualitätsbeauftragte

An den Schulen sollen künftig besonders ausgebildete Qualitätsbeauftragte (Q-Beauftragte) tätig sein. Hierbei handelt es sich um eine Spezialfunktion innerhalb der Schule, die – je nach Grösse der Schule – von einer oder mehreren amtierenden Lehrpersonen wahrgenommen wird. Sie kann auch von der Schulleitung wahrgenommen werden. Die Funktion beinhaltet konzeptionelle Aufgaben im Bereich Schulentwicklung sowie die Planung der Massnahmen zur Überprüfung der Jahresziele und die Durchführung der internen Evaluation.

Der Arbeitsaufwand von Q-Beauftragten übersteigt den „Courant normal“ einer Lehrperson. Zur Erfüllung ihrer Aufgabe sollen Q-Beauftragte deshalb ihr Unterrichtspensum in einem bestimmten Umfang – ausgedrückt in einer Anzahl von Lektionen – reduzieren können. Eine „Entlastungslektion“ entspricht dabei einer Arbeitszeit von 54 Stunden¹². Setzt eine Schule keine Qualitätsbeauftragten ein und überträgt die oben genannten Aufgaben der Schulleitung, so können die entsprechenden Lektionen zum Pensum der Schulleitung gemäss Kapitel 4 hinzugerechnet werden.

5.3 Festlegung der beitragsberechtigten Lektionen

Zur Unterstützung der Gemeinden im Bereich des schulinternen Qualitätsmanagements soll der Kanton den anfallenden Personalaufwand mit Beiträgen unterstützen. Dies geschieht wie bei der Schulleitung dadurch, dass eine gewisse Zahl von Lektionen als beitragsberechtigt anerkannt werden soll (Tabelle 4), und zwar:

- a) einen Sockel von zwei Lektionen, weil die Schulen einen Basis-Aufwand betreiben müssen, der unabhängig von der Grösse der Schule anfällt,
- b) eine Achtellektion pro Schulabteilung, aufgerundet auf die nächste Viertelktion.

Tabelle 4
Beitragsberechtigte Lektionen für Qualitätsmanagement

Gemeinde / Kreis	Abt.	Beitragsberechtigte Lektionen		Total Lektionen (Stunden)
		Sockel	Lektionen	
Altdorf	53	2.00	6.75	8.75 (472.5)
Attinghausen	8	2.00	1.00	3.00 (162.0)
Bürglen	32	2.00	4.00	6.00 (324.0)
Erstfeld	27	2.00	3.50	5.50 (297.0)
Flüelen-Sisikon	16	2.00	2.00	4.00 (216.0)
Oberland ¹³	11	2.00	1.50	3.50 (189.0)
Schächental ¹⁴	19	2.00	2.50	4.50 (243.0)
Schattdorf	32	2.00	4.00	6.00 (324.0)
Seedorf-Isenthal-Bauen ¹⁵	23	2.00	3.00	5.00 (270.0)
Seelisberg (Emmetten)	3	2.00	0.50	2.50 (135.0)
Silenen	17	2.00	2.25	4.25 (229.5)
Ursern ¹⁶	13	2.00	1.75	3.75 (202.5)
12 Gemeinden / Kreise	254	24.00	32.75	56.75 (3064.5)

¹² Berechnung: Das Arbeitsfeld 1, Klasse, beinhaltet bei einem Vollpensum 29 Lektionen. Es ist mit 82.5% der Jahresarbeitszeit bzw. 1567 Stunden bewertet. 1567 Stunden : 29 = 54 Stunden).

¹³ Oberland = Göschenen – Gurtellen – Wassen – KS Oberes Reusstal

¹⁴ Schächental = Spiringen – Unterschächen – KS Schächental

¹⁵ Seedorf = Seedorf – Isenthal – Bauen – KS Seedorf – (Option: Attinghausen)

¹⁶ Ursern = Andermatt – Hospental – Realp

5.4 Kostenberechnung

Eine Jahreslektion für Schulentwicklung ist durchschnittlich mit 3'800 Franken zu veranschlagen, wenn die Funktion von einer Primarlehrperson wahrgenommen wird, und mit 5'000 Franken, wenn sie von einer Oberstufenlehrperson wahrgenommen wird. Davon entfallen durchschnittlich 60% auf den Kanton und 40% auf die Gemeinde. Die Zahl der Q-Beauftragten (Q) wurde aufgrund der Grösse der Schule, der Anzahl Schulorte/Schulhäuser und des gegebenen Schulleitungsmodells angenommen. Die Lektionen wurden arithmetisch auf die Q-Beauftragten verteilt. Es handelt sich um eine *Modellrechnung*. In der lokalen Praxis sind andere Verteilungen möglich. Die nachstehende Tabelle 5 zeigt die mutmasslichen finanziellen Auswirkungen auf die einzelnen Schulen:

Tabelle 5
Qualitätsmanagement, Kostenberechnung

Gemeinde / Kreis	Lektionen		Total	Arithmetische Aufteilung			
				PS (3'800)		OST (5'000)	
	Q			Q		Q	
Altdorf	3	8.75	36'600	2	22'100	1	14'500
Attinghausen	1	3.00	11'400	1	11'400		
Bürglen	2	6.00	26'400	1	11'400	1	15'000
Erstfeld	2	5.50	24'100	1	10'400	1	13'700
Flüelen-Sisikon	2	4.00	17'600	1	7'600	1	10'000
Oberland	1	3.50	13'300	1	13'300		
Schächental	3	4.50	18'900	2	11'400	1	7'500
Schattdorf	2	6.00	26'400	1	11'400	1	15'000
Seedorf-Isenthal-Bauen	2	5.00	22'000	1	9'500	1	12'500
Seelisberg (Emmetten)	(1)	2.50	9'500	(1)	9'500		
Silenen	2	4.25	18'700	1	8'100	1	10'600
Ursern	2	3.75	16'400	1	7'100	1	9'300
Total							
12 Gemeinden / Kreise	23	56.75	241'300	14	133'200	9	108'100
Anteil Kanton			144'800				
Anteil Gemeinden			96'500				

Die beitragsberechtigten Lektionen für Schulentwicklung sollen *nach* der Anpassung der Schulleitungspensen, zusammen mit der Verpflichtung der Schulen zu einem internen Qualitätsmanagement, eingeführt werden (vgl. Kapitel Zeitplan für die Einführung Seite 32). Dadurch kann erreicht werden, dass sich die neu eingesetzten Schulleitungen etablieren können und den Schulen genügend Zeit bleibt, das interne Qualitätsmanagement projektartig und in Teilschritten anzugehen, bevor die Verpflichtung in Kraft tritt. Ebenso bleibt Zeit, die Qualitätsbeauftragten auszubilden (bereits bestehendes Weiterbildungsangebot der PHZ am Standort Luzern).

6 Externe Schulevaluation und Schulaufsicht

6.1 Notwendigkeit neuer Aufsichtsverfahren

Die Idee der teilautonomen Schule mit Profil findet ihre Begrenzung im Erfordernis der Vergleichbarkeit des schulischen Angebotes über Gemeindegrenzen hinweg. Traditionellerweise kommt der Schulaufsicht die Funktion zu, die Qualität, die Kontinuität und die Vergleichbarkeit im Volksschulbereich sicherzustellen. Auf der Ebene der Gemeinde nehmen die Schulräte die Aufsichtsfunktion wahr, auf der Ebene des Kantons eine Schulaufsichtsstelle (Amt für Volksschulen), die bisher als ihr Instrument das Schulinspektorat einsetzte.

Im Rahmen des QE-Konzeptes wird eine Neuausrichtung der Schulaufsicht unumgänglich. Dafür gibt es mehrere Gründe:

- Politik, Eltern und Öffentlichkeit fordern heute Rechenschaft über die Qualität der Schulen in einer Art, die mit herkömmlichen Aufsichtsverfahren (Schulinspektorat) nicht mehr zu gewährleisten ist.
- Die Fokussierung des Schulrates auf die strategische Führung der Schule bedingt einen Abgleich der aufsichtlichen Aufgaben zwischen lokaler und kantonaler Ebene.
- Nachhaltige Qualitätsentwicklung ist durch die Balance von Impulsen von unten (bottom up) und von oben (top down) gekennzeichnet.
- Kontrollfunktion (Schulaufsicht) und Entwicklungsfunktion (Schulevaluation) sind so gut als möglich zu trennen.

Der Kanton hat künftig zwei sich ergänzende Instrumente, mit denen er die Qualität und die Kontinuität der Entwicklung in den Schulen und die Vergleichbarkeit des Bildungsangebotes unter den Schulen sicherstellt: die *externe Schulevaluation* und die *Schulaufsicht*. Ausserdem beteiligt er sich an nationalen und internationalen Kompetenzmessungen (z.B. HarmoS und PISA). Die bisherigen Unterrichtsbesuche des Schulinspektorates mit individuellem Feedback an die einzelne Lehrperson werden fallen gelassen.

Damit vollzieht der Kanton diejenige Entwicklung, die nahezu alle Kantone der Deutschschweiz entweder schon vollzogen oder mindestens schon eingeleitet haben.

6.2 Ablösung der Unterrichtsbesuche des Schulinspektorates

6.2.1 Veränderte Ausgangslage

Mit dem Einsatz von Schulleitungen, die schwergewichtig Aufgaben in der pädagogischen Führung der Schule, im Qualitätsmanagement und in der Personalführung zu erfüllen haben, kommen die herkömmlichen Unterrichtsbesuche des Schulinspektorates quer zu liegen. Im neuen QE-Konzept werden Personalbeurteilung und Personalentwicklung als betriebliche Aufgaben durch die Schulleitung vor Ort erbracht. Es ist nicht notwendig, dass parallel dazu – gewissermassen an der Schulleitung vorbei – ein Funktionär des Kantons vergleichbare Aufgaben wahrnimmt. Die Unterrichtsbesuche des Schulinspektorates – sie umfassen zwei Lektionen Unterrichtsbeobachtung im Zweijahresturnus – reichen aus für eine angemessene jährliche Berichterstattung an den Erziehungsrat und für ein förderliches Feedback an die Lehrperson zum beobachteten Unterricht. Sie reichen nicht aus, um Personen in ihrer Berufsausübung zu beurteilen und systematisch und verbindlich zu fördern und um die Erreichung der Lernziele festzustellen. Auf die herkömmlichen Unterrichtsbesuche des Schulinspektorates wird verzichtet. An ihrer Stelle wird die externe Schulevaluation eingeführt.

6.2.2 Verzicht auf die herkömmlichen Einzel-Unterrichtsbesuche

In Beachtung der nachfolgenden vier Vorgaben werden mit dem Verzicht auf die Unterrichtsbesuche des Schulinspektorates 50 Stellenprozente frei bzw. für die externe Schulevaluation nutzbar (Tabelle 6).

- Aktuelle Vorgabe des Erziehungsrates zu den Unterrichtsbesuchen des Schulinspektorates ist: Innerhalb von 2 Jahren müssen alle Lehrpersonen mit einem Unterrichtspensum >20% mindestens einmal besucht werden, Junglehrpersonen in den ersten zwei Dienstjahren mindestens einmal jährlich.
- Der einzelne Unterrichtsbesuch wird mit 3.25 h veranschlagt (2 Lektionen Unterrichtsbeobachtung, kurze Vorbereitung, Nachbesprechung von 0.5 h, allenfalls Ausfertigung einer schriftlichen Rückmeldung, Reisezeit).
- Die Unterrichtsbeurteilungen, die auf schriftliches Ersuchen von Schulräten oder Schulleitungen gemacht werden und eine ausführliche schriftliche Berichtserstattung im Sinne eines Gutachtens zur Folge haben, sind hier nicht mitgezählt, weil diese Aufgabe bei der Schulaufsicht verbleiben wird.
- Nicht berücksichtigt sind ferner Aufwendungen für die Weiterentwicklung und Koordination der Unterrichtsbesuche (z.B. Setzung von Standards, Beobachtungs- und Rückmeldeformulare), den Jahresbericht an den Erziehungsrat sowie die persönliche Weiterbildung. Diese Aufwendungen wird die externe Evaluation in vergleichbarer Form zu erbringen haben.

Tabelle 6
Personeller Aufwand für die herkömmlichen Unterrichtsbesuche

Schulstufe	Unterrichtsbesuche rechnerisch	Unterrichtsbesuche real (2003/04)
Kindergarten	22	21
Primarschule (inkl. SHP und DaZ)	130	154
Oberstufe	63	52
Fachlehrpersonen (HW, TG, Sport, Musik, SS)	50	65
Total	265	292
Mittelwert Besuche	zirka 280	
Mittelwert Stunden	280 x 3.25 h = 910 h	zirka 910 h = ~50 Stellenprozente

6.3 Externe Schulevaluation

Neben der internen Evaluation der einzelnen Schule ist die externe Evaluation ein zentrales Element im Qualitätsmanagement der Volksschule. Die externe Schulevaluation ist die systematische Erfassung und Beurteilung der Qualität einer Schule unter festgelegten Aspekten und zu einem bestimmten Zeitpunkt. Sie überprüft, in welchem Mass eine Schule die vom Kanton und von der Gemeinde oder Schule selbst gesetzten Ziele erfüllt und liefert so eine Grundlage für künftige Entwicklungsziele der Schule. Sie orientiert sich an festgelegten, transparenten Qualitätsbereichen und -standards. Systematisch bedeutet, dass die Erfassung und Beurteilung kriterienorientiert, methodisch und datengestützt erfolgt. Obwohl vom Begriff her die Sammlung und Auswertung von Daten (summative Funktion) im Vordergrund steht, geht es bei der externen Schulevaluation vor allem um die Qualitätsentwicklung (formative Funktion).

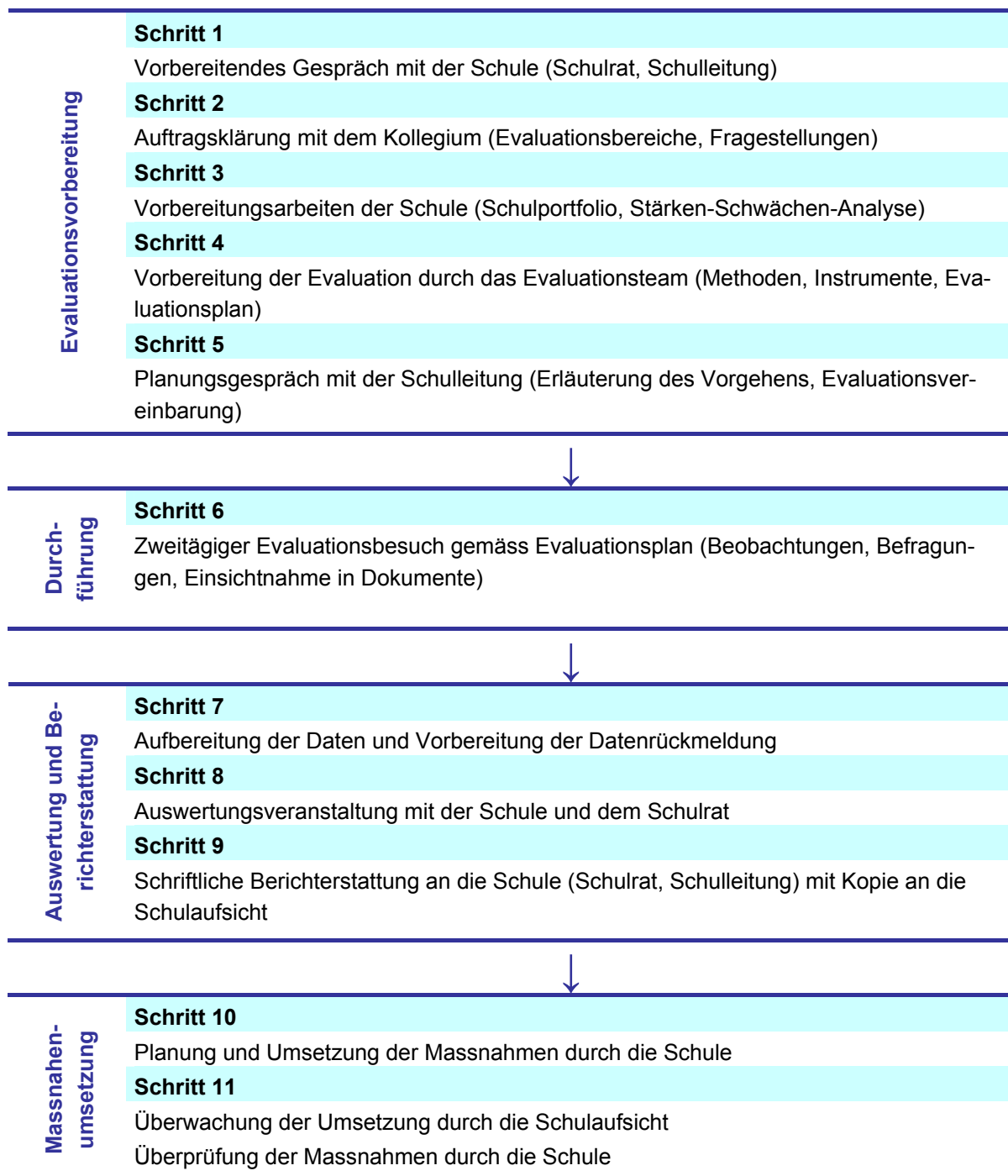
Die externe Schulevaluation unterstützt die Personen und Instanzen, die auf verschiedenen Ebenen mit Führungs- und Beratungsaufgaben betraut sind, mit fundierten und relevanten Informationen. Sie ergänzt die Selbstwahrnehmung und Selbstbeurteilung der Schule, indem sie der "Innensicht" eine unabhängige Aussensicht bezüglich der schulspezifischen Situation, Arbeit und Wirkung

gegenüberstellt. Interne und externe Evaluation stehen zueinander in einer engen Wechselwirkung.

6.3.1 Durchführung der externen Schulevaluation

Zur Durchführung externer Schulevaluationen werden professionelle Evaluationsteams eingesetzt. Schulevaluator(inn)en verfügen über eine fundierte Kenntnis des Schulwesens und eine breite Kompetenz in Schulbeurteilung. Sie sind für ihre Funktion speziell ausgebildet worden. Sie gewährleisten die Einhaltung von Durchführungsnormen und Verfahrensstandards. Das Verfahren für die externe Schulevaluation hat einen Ablauf in elf Schritten (Abbildung 8).

Abbildung 8
Schritte der externen Schulevaluation



6.3.2 Zusammenarbeit mit den Kantonen Nidwalden und Obwalden

Die externe Schulevaluation muss gegenüber den Schulen weit gehende Unabhängigkeit bewahren können, damit eine glaubwürdige Schulbeurteilung, die sich ausschliesslich an Qualitätsnormen orientiert und frei von Interessenbindungen ist, gewährleistet ist.

Der Kanton organisiert deshalb seine Bildungsverwaltung so, dass Schulaufsicht und Schulevaluation strukturell und personell voneinander getrennt sind (vgl. Kapitel 6.5 und Kapitel 9). Zusätzlich arbeitet Uri als kleiner Kanton, der keine eigentliche Fachstelle für Schulevaluation unterhalten kann, mit anderen kleinen Kantonen zusammen.

Um Erfahrungen mit der externen Schulevaluation zu sammeln, haben die drei Kantone Nidwalden, Obwalden und Uri zunächst eine zweijährige Zusammenarbeit beschlossen (vgl. RRB Nr. 66 vom 17. Februar 2004) und diese aufgrund der ersten guten Erfahrungen¹⁷ für drei weitere Schuljahre bis Sommer 2008 verlängert (vgl. RRB Nr. 333 vom 14. Juni 2005). Der Einsatz der Evaluator(inn)en ist in einem Austauschverfahren mit äquivalenten Arbeitsleistungen organisiert. Die Evaluationsteams setzten sich aus Angestellten der kantonalen Bildungsdepartementen zusammen, wobei jeweils eine Person des eigenen Kantons die Leitung der Evaluation und innehat, während die weiteren Personen aus den anderen Kantonen stammen. Die Zusammenarbeit läuft unter dem Titel NORI-ESE. Bisher wurden ausschliesslich Schulen evaluiert, die sich freiwillig dafür gemeldet hatten (Tabelle 7).

Tabelle 7
NORI-ESE, durchgeführte und geplante Pilot-Evaluationen

Durchgeführte Evaluationen		Eingeleitete Evaluationen	
Alpnach, KOS	Dezember 2003	Flüelen, PS/OST	November 2005
Buochs, ORS	März 2004	Sarnen, OS	Dezember 2005
Stansstad, PS ¹⁸	Mai 2004	Stans, Tellenmatt	Januar 2006
Bürglen, PS	November 2004	Stans, Pestalozzi	März 2006
Kerns, PS/OS	Dezember 2004	Stans, Kniri ¹⁸	Mai 2006
Dallenwil, PS	März 2005	Ennetmoos	Mai 2006
Stansstad, ORS	Mai 2005	Engelberg	Juni 2006
		(Uri) ¹⁸	Herbst 2006

6.4 Festlegung des Pensums für die externe Schulevaluation

Um das Pensum für die externe Schulevaluation festzulegen, werden zunächst Evaluationseinheiten festgelegt (Tabelle 8). Diese richten sich nach der Zahl der geleiteten Schulen. Für grössere Schulen ist eine Aufteilung erforderlich. Die Kindergärten werden bei den Primarschulen einbezogen. Für Uri ergeben sich 20 Evaluationseinheiten, 18 Schulen oder Schulhäuser plus 2 freiwillige oder von der Schulaufsicht angeordnete Zusatzevaluationen pro Evaluationszyklus¹⁹:

¹⁷ Die bisher evaluierten Schulen bezeichneten die Evaluation ausnahmslos als positive Erfahrung. Sie sei umfassend, spannend und förderlich für ihre Weiterentwicklung. Sie erwähnten die Differenziertheit der Ergebnisse und die Spiegelung von Stärken und Schwächen, die der Schule zwar nicht selten bekannt sind, aber vom externen Evaluationsteam verblüffend schnell und klar erkannt wurden. Jetzt hätte man Anlass zum Handeln und werde Massnahmen umsetzen.

¹⁸ mit Beteiligung eines Urner Evaluators

¹⁹ Zum Vergleich: In Nidwalden sind es 18 und in Obwalden 13 Evaluationseinheiten bei 11 bzw. 7 politischen Gemeinden und ebenso vielen geleiteten Schulen. In Schwyz sind es rund 100, in Luzern 200 Evaluationseinheiten.

Tabelle 8
Evaluationseinheiten

Einheit	Bemerkungen	Abt.
1. Altdorf, Schulhaus Bernarda		15
2. Altdorf, Schulhaus St. Karl		20
3. Altdorf, Schulhäuser Marianisten und Hagen		18
4. Attinghausen		8
5. Bürglen, Primarschule		21
6. Bürglen, Oberstufe		11
7. Erstfeld, Primarschule	inkl. Kleinklasse	17
8. Erstfeld, Oberstufe		10
9. Flüelen	Flüelen, Sisikon	16
10. Schächental	PS + KS Spiringen, Unterschächen	19
11. Schattdorf, Primarschule		23
12. Schattdorf, Oberstufe		9
13. Seedorf, Primarstufe	Seedorf, Isenthal, Bauen	14
14. Seedorf, Oberstufe	Kreisschule	9
15. Seelisberg	Prüfen: mit Emmetten zusammen?	3
16. Silenen		17
17. Kreisschule Urner Oberland	Göschenen, Gurtnellen, Wassen	11
18. Kreisschule Ursern	Andermatt, Hospental, Realp	13
18 Einheiten		254

Sodann wird von den nachfolgenden Eckwerten ausgegangen:

- Es gibt 18 Evaluationseinheiten. Hinzu kommen 2 freiwillige oder von der Schulaufsicht angeordnete Zusatzevaluationen pro Evaluationszyklus. Insgesamt sind pro Zyklus 20 Evaluationen durchzuführen.
- Der Evaluationszyklus beträgt 4 Jahre, d.h. es sind 5 Evaluationen pro Jahr durchzuführen.
- Das Evaluationsteam besteht in der Regel aus 2 Evaluator(inn)en. Je nach der Grösse der Schule oder nach der Art der Fragestellung wird eine dritte Person beigezogen.
- Es werden 2 Evaluationsthemen bestimmt: 1 standardisierter Qualitätsbereich (vom Kanton vorgegeben) und 1 wechselnder, schulbezogener Qualitätsbereich, abgestimmt auf die Qualitätsbestrebungen der Schule (Schulprogramm, Projekte, Defizitverdacht).
- Für eine Evaluation wendet das Evaluationsteam rund 260 Arbeitsstunden (= rund 6 Arbeitswochen) auf.

Diese Eckwerte tragen den kleinen Verhältnissen und den begrenzten finanziellen Möglichkeiten im Kanton Uri Rechnung. Sie liegen beispielsweise hinter diejenigen aus den Konzepten der Kantone Luzern und Zürich zurück, welche die externe Schulevaluation als erste Deutschschweizer Kantone eingeführt haben.

Die Kosten der externen Schulevaluation trägt der Kanton. Für die Einführung in der beschriebenen Form sind im Amt für Volksschulen ca. 80 Stellenprozent zur Verfügung zu stellen.²⁰ Es entstehen keine neuen wiederkehrenden Kosten.

²⁰ Durchführung der Evaluationen: 5 Evaluationen à 260 h = 1300 h = ~70% (50% aus der Ablösung der Stufen- und Fachinspektorate, 20% aus der Neuausrichtung der Schulaufsicht, vgl. 6.5). Aufwand für die Weiterentwicklung des Verfahrens, die Koordination innerhalb von NORI-ESE, den Jahresbericht an den Erziehungsrat und die persönliche Weiterbildung der Evaluator(inn)en machen rund 200 h (~10%) aus. Total: 1500 h = ~80%.

6.5 Kantonale Schulaufsicht

Der Schulaufsicht kommt die Funktion zu, die Qualität, die Kontinuität und die Vergleichbarkeit im Volksschulbereich sicherzustellen (siehe Abbildung 9). Auf kantonaler Ebene nimmt eine Schulaufsichtsstelle (Amt für Volksschulen) diese Funktion wahr. Die kantonale Schulaufsicht konzentriert sich in Ergänzung zur externen Schulevaluation künftig auf die Kontrollfunktion. Sie stellt die Einhaltung der kantonalen Vorgaben sicher und dient der Exekutive als ausführendes Organ bei der Steuerung des Schulwesens. Sie nimmt die in der mittleren Spalte von Abbildung 9 aufgezählten Aufgaben wahr.

Abbildung 9
Kantonale Schulaufsicht und externe Schulevaluation im Vergleich

Instrument	Schulaufsicht	Externe Schulevaluation
Funktion	- Primär Kontrollfunktion	- Primär Entwicklungsfunktion
Aufgaben	<ul style="list-style-type: none"> - Kontrolle der Einhaltung der kantonalen Vorgaben in den Schulen - Überwachung der Umsetzung der Entwicklungshinweise der externen Schulevaluation - Unterrichtsbeurteilungen auf schriftliches Ersuchen von Schulräten oder Schulleitungen (Gutachten) - Erteilung von Lehrbewilligungen - Zuteilung von Kantonsbeiträgen (Lehrpersonenpensen, Pool Fördermassnahmen, beitragsberechtigten Lektionen für Schulleitung und Schulentwicklung etc.) - Budgetkontrolle - Beratung der Schulbehörden und Schulleitungen in der Führung der Schule - Bildungsmonitoring: Bildungsstatistik, Betreuung von Systemevaluationen (HarmoS, PISA etc.) - Vorschläge für Steuerungsmassnahmen zuhanden von BKD und Erziehungsrat 	<ul style="list-style-type: none"> - Durchführung externer Schulevaluationen mit Entwicklungshinweisen an die jeweilige Schule - Berichterstattung über kantonal einheitliche Evaluationsthemen an BKD und Erziehungsrat - Vorschläge für Steuerungsmassnahmen zuhanden von BKD und Erziehungsrat
Profilierung	<ul style="list-style-type: none"> - Normative Kontrolle - Weisungsbefugnis - Intervention - Kontinuierlich - Kurzfristig - Themen vom Kanton - Personal von UR 	<ul style="list-style-type: none"> - Formative Beurteilung - Entwicklungshinweise - Periodisch (alle 4 Jahre) - Mittelfristig - Themen vom Kanton und von der Schule - Leitung UR mit Personal von NW und OW

7 Leistungsmessung

Es liegt in der Tradition des schweizerischen Bildungswesens, dass sich Massnahmen zur Qualitätsentwicklung in erster Linie auf den „Input“ konzentriert haben (gute Lehrerinnen- und Lehrerbildung, gute Infrastruktur in den Schulen, gute Lehrmittel usw.) Erst in den letzten rund 20 Jahren sind vermehrt auch die Prozesse sowie „Output“ und „Outcome“ der Schulen ins Blickfeld gerückt. Gründe dafür sind in Kapitel 1 Seite 5 dargestellt. Ein QE-Konzept kommt nicht darum herum zu zeigen, wie das Bildungssystem „Leistung“ definiert“ und misst.

7.1 Bildungsstandards

Im Rahmen des Projektes „Harmonisierung der Volksschule (HarmoS)“ der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektorinnen und Erziehungsdirektoren (EDK) werden auf schweizerischer Ebene Bildungsstandards für vier Lernbereiche ausgearbeitet: Regionalsprache (für uns: Deutsch), Fremdsprachen (Englisch und Französisch), Mathematik, Naturwissenschaften. Die Bildungsstandards haben bei der EDK höchste strategische Priorität; sie sind für 2007 in Aussicht gestellt. Es handelt sich um die Beschreibung von Mindestkompetenzen, die sich auf erwartete Leistungen an bestimmten Zeitpunkten des Lernens beziehen. Standards arbeiten in klarer Form heraus, was unter „Leistung“ verstanden wird und – weil es sich um Mindeststandards handelt – in jedem Fall gewährleistet wird. Die Kompetenzbeschreibungen sind so konkret, dass sie messbar sind. Standards werden für das 2., das 6. und das 9. Schuljahr entwickelt.

Die Bildungsstandards bilden einerseits den Bezugsrahmen für die Zielsetzungen der Volksschule (Lehrpläne). Andererseits sind sie die Grundlage für eine interkantonal koordinierte Überprüfung der Zielerreichung bei Lernenden, Klassen und Schulen und des Schulsystems. Diese Überprüfung wird im Rahmen von Leistungsmessungen durchgeführt, welche ein Kernelement in den kantonalen QE-Systemen sind. Es sollen aber nicht kantonale, sondern schweizerische, mindestens deutschschweizerische Instrumente geschaffen werden. Zu diesem Zweck will die EDK ein nationales Kompetenzzentrum für Leistungsmessung aufbauen.

Von den Kantonen wird erwartet, dass sie die Bildungsstandards in einem politischen Ratifikationsverfahren verbindlich für ihre Schulen übernehmen und Leistungsmessungen einführen, indem sie die Instrumente von HarmoS verwenden (Beitritt zur entsprechenden interkantonalen Vereinbarung).

7.2 Leistungsmessungen

Leistungsmessung kann zwei verschiedene Funktionen haben:

- a) Auf der einen Seite geht es bei Leistungsmessungen um die **Kontrolle** der Einhaltung und Erreichung der Bildungsstandards oder um einen **Vergleich** der Schülerkompetenzen in einem nationalen oder internationalen Rahmen. Solche Leistungsmessungen betreffen die Ebenen Schulsystem und Schule. Der Kanton Uri stellt seine Beteiligung an PISA (international) und an HarmoS (national) mit finanziellen Beiträgen sicher, leistet sich als kleiner Kanton aber keine eigenen kantonalen Messungen mit kantonalen „Eigenprodukten“. Leistungsmessung, die professionellen Anforderungen zu genügen hat, ist eine Aufgabe regionaler, nationaler oder internationaler Verbände. Darum will die EDK das erwähnte nationale Kompetenzzentrum aufbauen, wie dies andere europäische Länder bereits vor der Schweiz getan haben.
- b) Auf der anderen Seite geht es bei Leistungsmessungen um die **Überprüfung und Optimierung der Zielerreichung** bei den Schülerinnen und Schülern. Solche Leistungsmessungen betreffen die Ebenen Klasse und Lernende und haben eine unterstützende, fördernde Funktion. Zu diesem Zweck werden den Lehrpersonen lehrplanbezogene Instrumente zur Verfügung

gestellt. Im Kanton Uri sind dies wie in allen anderen Kantonen der Zentralschweiz die so genannten Orientierungsarbeiten. Zu klären ist, ob im Rahmen der Überprüfung der Oberstufe und der Ausgestaltung des 9. Schuljahres zusätzlich das „Stellwerk“²¹ eingeführt werden soll.

Die nachstehende Abbildung 10 stellt die verschiedenen Leistungsmessungen grafisch dar.

Abbildung 10
Leistungsmessungen

	KG / US			MS 1 / MS 2				Sekundarstufe I		
	KG	1.PS	2.PS	3.PS	4.PS	5.PS	6.PS	1.OS	2.OS	3.OS
Bildungsstandards und einheitliche Deutschschweizer Lehrpläne										
Bildungsstandards CH, HarmoS (De, E, F, Ma, Nw)										
Lehrpläne D-EDK (alle Fächer)										
a) Leistungsmessungen auf der Ebene Schulsystem und Schulen (international, national)										
PISA International (Le, Ma, Nw)										
Instrumente HarmoS CH (De, E, F, Ma, Nw)										
b) Leistungsmessungen auf der Ebene Klassen und Lernende (national, regional)										
Stellwerk Diverse Kantone (De, F, Ma, Nw)										
Orientierungsarbeiten Region BKZ (fast alle Fächer)										
IEF ²² D-EDK (Englisch, Französisch)										

Zum Kapitel Leistungsmessung werden keine Vernehmlassungsfragen gestellt. Die Frage wird sich im Zusammenhang mit dem allfälligen Beitritt Uris zur entsprechenden Interkantonalen Vereinbarung über die Harmonisierung der obligatorischen Schule stellen. Die EDK plant dazu für das Jahr 2006 eine Vernehmlassung. Die Orientierungsarbeiten liegen vor. Zur Diskussion steht die Einführung des „Stellwerks“. Sie wird bereits im Zusammenhang mit der Frage der Oberstufenmodelle und mit der Ausgestaltung des 9. Schuljahres geprüft, nicht im Rahmen des QE-Konzeptes.

²¹ Das „Stellwerk“ ist ein adaptives Kompetenzmessungsverfahren, welches basierend auf einem definierten Referenzrahmen geeichte Onlinetests auf verschiedenen Niveaus anbietet. Es dient den Lernenden als Standortbestimmung. Als Ergebnis resultiert ein individuelles Leistungsprofil, das zeigt, wo Defizite abgebaut und Stärken gefördert werden müssen. Das „Stellwerk“ wird vom Kanton St. Gallen entwickelt und betreut. Es ist in mehreren Kantonen der Deutschschweiz eingeführt. Die Bildungs- und Kulturdirektion erwägt die Einführung im Zusammenhang mit der Überprüfung der Oberstufe (Standorte, Modelle, Ausgestaltung des 9. Schuljahres, vgl. Regierungsprogramm 2004-2008)

²² IEF bedeutet „Instrumente für die Evaluation von Fremdsprachenkompetenzen“. Es handelt sich um Kompetenzbeschreibungen und Instrumente zu deren Feststellung. IEF wurde im Auftrag der drei Regionalkonferenzen D-EDK von der Universität Freiburg ausgearbeitet. Die Testaufgaben haben den Charakter von Orientierungsarbeiten. Deshalb entwickeln für die BKZ-Kantone keine eigenen Orientierungsarbeiten für den Fremdsprachenbereich.

8 Auswirkungen auf die Tätigkeit der Schulräte

In der Schweiz liegt die Schulhoheit im Volksschulbereich bei den Kantonen. Trägerinnen der Schulen sind jedoch die Gemeinden. De facto wird die Volksschule somit vom Kanton und den Gemeinden gemeinsam geführt (vgl. Artikel 33 der Kantonsverfassung, RB 1.1101). Man kann von einer geschichtlich gewachsenen Verbundaufgabe sprechen, die grundsätzlich beibehalten werden soll.

Als Schulträgerin plant, finanziert und verwaltet die Gemeinde (oder ein Gemeindeverband) die Schule. Sie stellt die notwendigen Bildungsangebote, Bauten und Infrastrukturen zur Verfügung. Sie wählt einen Schulrat. Aufgaben und Zuständigkeiten der Schulräte sind in Artikel 59 des Schulgesetzes (RB 10.1111) festgehalten. Der Kanton regelt die Schulangelegenheiten auf der Ebene des Systems, beispielsweise die Organisation des Schulwesens, den Fächerkanon, die Lehrpläne, die Stundentafeln usw. Ausserdem entrichtet er den Gemeinden Beiträge an die Führung der Schulen (vgl. Schulische Beitragsverordnung vom 31. März 2004, VBV).

Das QE-System, ganz besonders die Einführung der Schulleitungen, verändert teilweise die Aufgaben des Schulrates. Der Schulrat nimmt die strategische Führung der Schule wahr. Seine Aufgaben weisen Ähnlichkeiten zur Funktion von Verwaltungsräten in privaten Unternehmen auf. Ganz besonders in kleineren Gemeinden, wo sich der Schulrat bisher um alles und jedes gekümmert hat, sind gewisse Veränderungen zu erwarten.

Ähnlich wie bei der Schulleitung lassen sich auch für den Schulrat Aufgabenfelder definieren. Wie dort handelt es sich auch hier nicht um ein Pflichtenheft, sondern um eine Umschreibung dessen, was mit strategischer Führung gemeint ist.

Abbildung 11 Die sechs Aufgabenfelder des Schulrates

1. Schulbetrieb

- Der Schulrat legt unter Berücksichtigung der kantonalen Vorgaben das kommunale Schulangebot fest und führt die Schulen in einem strategischen Sinne.
- Er bestimmt die Ausgestaltung und die Organisation des kommunalen Schulangebotes. Er delegiert die operative Führung der Schule an die Schulleitung.
- Er trifft mit der Schulleitung eine Auftragsvereinbarung (vgl. dazu Abbildung 6 Seite 17).
- Er genehmigt die Führungsinstrumente der Schulleitung, namentlich das Schulleitbild und das Schulprogramm, und beteiligt sich an deren Entwicklung (vgl. wieder Abbildung 6 Seite 17).
- Er regelt den Transport, die Verpflegung, die Schulzeiten und die weitere Betreuung der Lernenden ausserhalb des Unterrichts.
- Er legt in Absprache mit der Schulleitung die Mitwirkung der Erziehungsberechtigten in einem Reglement fest.

2. Personalwesen

- Der Schulrat wählt die Schulleitung und – unter Einbezug der Schulleitung – die Lehrpersonen.
- Er genehmigt das Konzept für die Personalführung und beaufsichtigt dessen Umsetzung durch die Schulleitung.
- Er genehmigt das Schulleitungsreglement, das Funktionendiagramm und – wo vorhanden – das Führungshandbuch der Schule.
- Er führt – unter Einbezug von Aussensicht und allfälliger Evaluationsergebnisse – die zielorientierte Beurteilung der Schulleitung durch. Dabei sind sowohl die organisatorisch-administrative als auch die pädagogische Führung zu berücksichtigen.
- Er moderiert Konflikte im Kollegium, respektive zwischen Kollegium und Schulleitung, wenn die Schulleitung diese nicht zufrieden stellend lösen kann.

3. Qualitätsmanagement

- Der Schulrat sichert die Beteiligung der Schule an den Massnahmen zur Qualitätsevaluation und Qualitätsentwicklung auf allen Ebenen (interne Evaluation, externe Evaluation und Schulaufsicht).
- Er prüft die daraus entstehenden Berichte und Dokumente und beschliesst über allenfalls notwendige Massnahmen.
- Er sichert die zur Etablierung eines Qualitätsmanagements notwendigen Mittel.

4. Controlling²³

- Die Schulleitung berichtet dem Schulrat gemäss Auftragsvereinbarung über die eingesetzten Mittel, die erbrachten Leistungen und die erzielten Wirkungen.
- Der Schulrat prüft und unterstützt laufend die Umsetzung der strategischen Ziele durch die Schule.
- Der Schulrat verfasst jährlich zuhanden der Gemeindeversammlung einen Tätigkeitsbericht der Schule (Rechenschaftslegung).

5. Finanzen

- Der Schulrat erarbeitet zuhanden des Gemeinderates eine mehrjährige Sach- und Finanzplanung für den Betrieb der Volksschule, das Budget für das kommende Jahr und die Rechnung für das abgelaufene Jahr.
- Die Gemeindeversammlung beschliesst die Betriebsmittel der Schule für das kommende und genehmigt die entsprechende Rechnung für das abgelaufene Jahr. Budget und Rechnung zu den Betriebsmitteln der Schule werden der Gemeindeversammlung vom Gemeinderat beantragt.
- Der Schulrat verfügt über die beschlossenen Mittel.
- Der Gemeinderat prüft die Einhaltung des Voranschlags für die Volksschule im Sinne der Rechtskontrolle.

6. Kommunikation und Information

- Der Schulrat vertritt die Schule gegenüber der Öffentlichkeit und den übergeordneten Instanzen.
- Er informiert gezielt über die Tätigkeiten und Ziele der Schule und stellt damit eine breite Abstützung unter den Erziehungsberechtigten und in der Bevölkerung sicher.
- Er koordiniert sich im Bereich der Öffentlichkeitsarbeit mit der Schulleitung und ist für einen einheitlichen Auftritt der Schule besorgt.
- Er stellt die Kommunikation zwischen Schule und Schulrat sicher und organisiert eine jährliche Schulkonferenz unter Beteiligung von Schulrat, Schulleitung und Lehrpersonen.

Es ist zu erwarten, dass die Schulräte mit der Einführung des QE-Systems, namentlich mit der Einsetzung professioneller Schulleitungen, ihre innere und äussere Struktur überprüfen und ihre Pflichtenhefte und Funktionsdiagramme anpassen müssen. Ebenso schaffen sie sich mit der Auftragsvereinbarung zwischen Schulrat und Schulleitung ein strategisches Führungsinstrument (vgl. Abbildung 6, Seite 17). Vor allem aber verlangt das QE-System ein gewisses Umdenken, ein Sich-Zurücknehmen auf strategische Positionen und vielleicht auch einen Abschied von manchen lieb gewordenen Aufgaben.

²³ Unter Controlling versteht man die ergebnisorientierte Steuerung einer Organisation. Controlling umfasst vier Teilfunktionen: Planungs-, Kontroll-, Koordinations- und Informationsfunktion.

9 Auswirkungen auf das Amt für Volksschulen

Das Reglement über die Organisation der Regierungs- und der Verwaltungstätigkeit vom 28. Februar 1983 (Organisationsreglement, RB 2.3322, Fassung Mai 2005) umschreibt in Artikel 6 die Aufgaben des Amtes für Volksschulen wie folgt:

- a) Administration im Volksschulbereich
- b) Beaufsichtigung, Evaluation, Beratung und Betreuung der Volksschulen
- c) Weiterbildung der Lehrpersonen
- d) Schuldienste, Förderungsmassnahmen und Sonderschulung
- e) Schulkoordination und Schulentwicklung
- f) Schulanlagen.

Diese sechs Aufgabenfelder haben auch nach der Einführung des QE-Systems Gültigkeit. Das QE-System macht aber eine Umstrukturierung im Amt für Volksschulen notwendig (Abbildung 12). Vorgesehen ist neu eine Aufteilung in drei Bereiche sowie – als übergeordnete Aufgabe – Amtsleitung, Koordination und Information.

Abbildung 12
Bereichsbildung im Amt für Volksschulen

Amtsleitung, Koordination, Information		
<i>Bereich 1</i> Schulentwicklung und Unterrichtsfragen ²⁴	<i>Bereich 2</i> Kantonale Schulaufsicht	<i>Bereich 3</i> Externe Schulevaluation
<ul style="list-style-type: none"> - Stabsaufgaben für Erziehungsrat und Bildungs- und Kulturdirektion - Pädagogische, didaktische, organisatorische und betriebliche Fragen - Lehrpläne und Lehrmittel - Struktur- und Angebotsfragen - Konzepte - Projekte (z.B. Englisch, Förderungsmassnahmen, QE) - Unterstützungsangebote (LWB, Support in Projekten, Handreichungen) 	<ul style="list-style-type: none"> - Siehe Abbildung 9 Seite 26 	<ul style="list-style-type: none"> - Siehe Abbildung 9 Seite 26

Die Aufgabenzuteilung innerhalb der Verwaltung ist nicht Gegenstand der Vernehmlassung. Mit Abbildung 12 wird lediglich eine weitere Auswirkung der Einführung des QE-Konzeptes aufgezeigt.

²⁴ Schulentwicklung und Unterrichtsfragen absorbierten schon bisher den grössten Teil der personellen Ressourcen im Amt für Volksschulen. Das wird auch mit der Bildung der drei Bereiche so bleiben.

10 Zeitplan für die Einführung

	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12												
Schulleitungen (1)	Schulen mit mehr als 8 Abteilungen						Alle Schulen, Übergangsfrist			Alle Schulen, Oblig.													
	Einführung in den Gemeinden Bürglen Schattdorf		Altdorf, Andermatt-Realp Attinghausen, Erstfeld Flüelen, Seedorf (KS) Silenen			Isenthal Urner Oberland (KS)		Bauen, Hospental, Seedorf (PS), Seelisberg, Sisikon, Spiringen, Unterschächen, Schächental (KS)															
	Beitragsberechtigte Lektionen						1. Anp.		2. Anpassung														
	Nur pädagogische Aufgaben sind beitragsberechtigt Sockel plus ¼ Lektion pro Schulabteilung						Alle Aufg. 1 Lekt. pro Abteilung		Wenn der Schulleitung die Personalbeurteilung übertragen wird: 1¼ Lektionen pro Schulabteilung														
Schulinternes Qualitätsmanagement (2)	02			03		04		05		06		07		08		09		10		11		12	
	Fliessender, projektartiger Beginn in den Schulen				Oblig.																		
Beitragsberechtigte Lektionen		Aufnahme von Beitragsleistungen fliessend ab Inkraftsetzung des entsprechenden Artikels, sobald eine Schule ein QM-Konzept hat, spätestens ab 2012: Sockel von 2 Lektionen plus eine Achtellektion pro Schulabteilung																					
Externe Schulevaluation (3a)	02		03		04		05		06		07		08		09		10		11		12		
	Pilotphase I			Pilotphase II			Flächendeckende Einführung																
	Bürglen PS Flüelen			3 weitere freiwillige Evaluationseinheiten			5 Evaluationseinheiten pro Jahr im Vierjahresturnus																
Kantonale Schulaufsicht (3b)	02		03		04		05		06		07		08		09		10		11		12		
	Schul- und Fachinspektorate						Schulaufsicht																
							Neuausrichtung der Schulaufsicht mit Aufhebung der Schul- und Fachinspektorate Neustrukturierung des Amtes für Volksschulen																
Kompetenzmessungen (4)	02		03		04		05		06		07		08		09		10		11		12		
	PISA																						
	HarmoS																						
	Stellwerk (Einführung prüfen)												Bildungsstandards						Instrumente, Messungen				
	Orientierungsarbeiten												Pilot										

Hellgelb = Ist, dunkelgelb = nächste Schritte, Übergänge, orange = Massnahmen gemäss Konzept eingeführt.

11 Abstützung im Regierungsprogramm 2004-2008

Das zur Diskussion stehende QE-Konzept konkretisiert die Legislaturziele und die Massnahmen, die der Regierungsrat im Regierungsprogramm und der Erziehungsrat im Legislaturprogramm für die Jahre 2004-2008 festgelegt haben.

11.1 *Regierungsprogramm des Regierungsrates*

Dem Bildungsbereich ist im Regierungsprogramm 2004-2008 ein eigenes Entwicklungsziel mit drei Legislaturzielen zugeordnet (Bereich C):

„Uri hat ein gut ausgebautes und anerkanntes Bildungssystem. Dieses ist zu stärken, indem das Schwergewicht auf die Qualitätssicherung gelegt wird. Selbstverständlich ist auch in diesem Bereich wie im ganzen Bildungssektor das Kosten-Nutzen-Verhältnis genau abzuwägen. (...)

C1 Wir wollen das bestehende Bildungssystem koordiniert mit den anderen Kantonen weiterentwickeln.

C2 Wir wollen qualitativ hoch stehende Schulen bis und mit Sekundarstufe II anbieten.

C3 Wir wollen die Strukturen unserer Schulen verbessern.“

Auch in anderen Bereichen gibt es Legislaturziele, welche das Bildungswesen tangieren, beispielsweise heisst ein Legislaturziel aus dem Bereich A: „Wir wollen zur Erhöhung der Effizienz und Leistungsfähigkeit die Zusammenarbeit zwischen dem Kanton und den Gemeinden verstärken und diese auch unter den Gemeinden fördern.“

Die drei Legislaturziele im Bildungsbereich werden in neun Massnahmen konkretisiert und fassbar gemacht. Zwei davon zielen direkt auf die in den Kapitel 4 bis 7 beschriebenen Kernelemente des QE-Systems:

„(1) Wir führen an den Urner Volksschulen schrittweise ein Qualitätssicherungssystem ein.“

„(7) Wir setzen das Projekt HarmoS der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) um, mit dem gesamtschweizerisch verbindliche Bildungsstandards für zentrale Bildungsbereiche geschaffen werden.“

11.2 *Legislaturprogramm des Erziehungsrates*

In Beachtung des Regierungsprogramms hat der Erziehungsrat an den Sitzungen vom 9. März und 14. April 2005 seine Ziele für die Legislaturperiode 2004-2008 festgelegt und mit einem Zeitplan versehen (ERB 031-05). Drei der sechs Hauptprojekte der Legislatur betreffen das vorliegende QE-Konzept:

- *Einführung eines Qualitätsentwicklungssystems an den Volksschulen mit interner und externer Evaluation (schrittweise);*
- *Schulleitung: Überprüfung der Aufgaben, Anpassung der Pensen, Obligatorium für alle Schulen (mit Übergangsfrist);*
- *Förderung der Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden und Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen Eltern, Lehrpersonen und Behörden (laufend).*

12 Kommentar zu den Änderungen der rechtlichen Grundlagen

12.1 Änderungen in der Schulverordnung

Nach Artikel 64 Absatz 3 Buchstabe k des Schulgesetzes (RB 10.1111) hat der Erziehungsrat „Rahmenbedingungen zur Qualitätsförderung der Schulen festzulegen“. Hiermit ist der Erziehungsrat zuständig, festzulegen, wie die Qualitätsförderung in den Schulen zu vollziehen ist. Die Aufgabenausweitung der Schulleitung, die Einführung des Obligatoriums und die neue Organisation der kantonalen Schulaufsicht bedingen aber eine Änderung von Artikel 44 und 49 der Schulverordnung (RB 10.1115).

Artikel 44 Schulleitung

Mit der vorgeschlagenen Änderung von Artikel 44 Absatz 1 und der entsprechenden Übergangsfrist, werden die Schulen – unabhängig von der Grösse – verpflichtet eine Schulleitung zu wählen. Gemäss Vorschlag gilt eine Übergangsfrist bis zum 1. August 2010. Bisher galt die Bestimmung, dass nur Schulen mit mehr als acht Abteilungen eine Schulleitung zu wählen haben.

In Absatz 2 wird der Begriff „pädagogische Schulleitung“ durch den Begriff Schulleitung ersetzt.

Artikel 49 Kantonale Schulaufsicht

Mit der Änderung dieses Artikels wird festgelegt, dass der Kanton die Qualität und Vergleichbarkeit des Bildungsangebotes an den einzelnen Schulen überprüft. Damit wird eine rechtliche Grundlage zur Einführung der externen Evaluation geschaffen.

Der Regierungsrat soll bestimmen können, wann die Änderung der Verordnung in Kraft tritt.

12.2 Änderung der schulischen Beitragsverordnung

Die Änderung der Schulischen Beitragsverordnung (RB 10.1222) schafft die Grundlage dafür, dass der Kanton höhere Beiträge an die Aufwendungen für die Schulleitung und Beiträge für die Aufwendungen der Gemeinden für das interne Qualitätsmanagement leisten kann.

Durch die Änderungen in **Artikel 22**, **Artikel 23** und **Artikel 25** wird lediglich der Begriff „pädagogische Schulleitung“ durch den Begriff „Schulleitung“ ersetzt.

Artikel 24 b) beitragsberechtigte Lektionen

Neu würde der Kanton pro Schulabteilung eine Lektion als beitragsberechtigt anerkennen. Sobald der Schulrat der Schulleitung die Aufgabe überträgt, die Lehrpersonen zu beurteilen, erhöht sich die Zahl der beitragsberechtigten Lektionen um eine Viertelktion pro Abteilung.

11. Abschnitt Beiträge für das Qualitätsmanagement (neu)

Nach Artikel 67 Absatz 4 des Schulgesetzes kann der Landrat weitere Beitragsleistungen des Kantons durch Verordnung vorsehen. Mit den beiden neuen Artikeln 42a und 42b wird die Voraussetzung dafür geschaffen, dass der Kanton Lektionen, die für das interne Qualitätsmanagement an den Schulen benötigt werden, als beitragsberechtigt anerkennen kann. Voraussetzung ist, dass die

Schule das Qualitätsmanagement nach einem Konzept abwickelt, das vom Erziehungsrat bewilligt wurde.

13 Vernehmlassung und Vernehmlassungsfragen

Die Vernehmlassung wird zwischen dem 1. Dezember 2005 und 10. März 2006 durchgeführt. Am Montag, 9. Januar 2006, findet eine Orientierungsveranstaltung statt. Die nachstehende Tabelle 9 zeigt den Zeitplan auf.

Tabelle 9
Weiteres Vorgehen

Wann? Bis wann?	Was?
DO, 01.12.05, bis FR, 10.03.06	Vernehmlassungsfrist
MO, 09.01.06 17.00-21.00 Uhr	Vernehmlassungsveranstaltung
13.-24.03.06	Auswertung der Vernehmlassung
MI, 05.04.06	Erziehungsrat: Kenntnisnahme der Vernehmlassungsergebnisse, Folgebeschlüsse
April 2006	Ausarbeitung der Landratsvorlage
Ende April 2006	Regierungsrat: Kenntnisnahme der Vernehmlassungsergebnisse, Behandlung der Landratsvorlage
Mai 2006	Landrätliche Prüfungskommission
MO/MI, 12./14.06.06	Landrat: Beschlussfassung
Anschliessend	Orientierung der Gemeinden

Zur Vernehmlassung eingeladen werden:

- Politische Parteien
- Gemeinderäte
- Schulräte und Kreisschulräte
- Gewerbeverband Uri; Industriellenvereinigung Uri
- Vereinigung Schule und Elternhaus Uri
- Verein Lehrerinnen und Lehrer Uri (LUR); Verband Kindergartenlehrpersonen Uri (KG Uri);
Verband der Lehrerinnen für Hauswirtschaft und technisches Gestalten (LHW/TG); Verband
der Oberstufenlehrpersonen
- Vereinigung Schulleiterinnen und Schulleiter Uri (VSL)

Sie erleichtern uns die Auswertung, wenn Sie sich bei der Vernehmlassungsantwort an den folgenden Raster halten:

Allgemeine Bemerkungen

1. Welche Meinung haben Sie allgemein zum vorgeschlagenen QE-System?

Fragen zur Schulleitung

2. Wie stellen Sie sich zum Vorschlag, dass alle Schulen unabhängig von der Grösse verpflichtet werden sollen, eine Schulleitung einzuführen (Kapitel 4, Seite 10ff.)? Welche Meinung haben Sie zur Übergangsfrist (1. August 2010)?

3. Sind Sie mit der Erhöhung der beitragsberechtigten Pensen auf neu 1¼ Lektionen für die Schulleitung einverstanden? (Kapitel 4, Seite 14ff.)
4. Sind Sie mit der Anpassung in zwei Schritten einverstanden? (Kapitel 4, Seite 14ff.)
5. Sind Sie damit einverstanden, dass der Schulleitung die Personalbeurteilung übertragen werden soll?
6. Aus Budgetgründen wird vorgeschlagen, die Anpassung des ersten Schrittes auf den 1. August 2007 vorzunehmen. Erachten Sie eine frühere Inkraftsetzung als möglich und sinnvoll? Wenn ja, auf welchen Zeitpunkt?
 - a) auf den 1. August 2006
 - b) auf den 1. Januar 2007

Fragen zum internen Qualitätsmanagement

7. Sind Sie mit dem Vorschlag, dass die Schulen auf den 1. August 2012 zu einem internen Qualitätsmanagement verpflichtet werden sollen, einverstanden?
8. Welche Meinung haben Sie zur vorgeschlagenen Höhe der beitragsberechtigten Lektionen für das interne Qualitätsmanagement (Kapitel 5, Seite 17ff.)?

Fragen zur Schulaufsicht und zur externen Schulevaluation

9. Wie stellen Sie sich zur Ablösung der bestehenden Unterrichtsbesuche der Inspektorate durch die externe Schulevaluation? (Kapitel 6, Seite 21 ff.)
10. Haben Sie Bemerkungen zu den Aufgaben der kantonalen Schulaufsicht? (Kapitel 6, Seite 26)

Bemerkungen zu einzelnen Artikeln

Richten Sie Ihre Antwort, wenn möglich in elektronischer Form bis zum **10. März 2006** an:

Bildungs- und Kulturdirektion
Vernehmlassung QS
Klausenstrasse 4
6460 Altdorf

Email: peter.horat@ur.ch

Wir danken Ihnen für Ihre wertvolle Mitarbeit.

Anhänge

Anhang 1: Verordnung zum Schulgesetz, Änderung vom ...

Anhang 2: Verordnung über Beiträge des Kantons an die Volksschulen, Änderung vom...

Anhang 3: Schulleitungspensen in den Zentralschweizer Kantonen im Vergleich

O:\Projekte\QS\Vernehmlassung\BerichtQS-Volksschulen-Vernehmlassungsfassung.doc

Anhang 1 VERORDNUNG zum Schulgesetz

(Änderung vom ...)

Der Landrat des Kantons Uri beschliesst:

I.

Die Verordnung zum Schulgesetz vom 22. April 1998²⁵⁾ wird wie folgt geändert:

Artikel 44 Schulleitung (Art. 59 Abs. 1 Bst.c SchG)

¹Der Schulrat wählt eine Schulleitung.

²Mehrere Gemeinden können gemeinsam eine Schulleitung einsetzen.

Absatz 3 bis 5 (unverändert)

Übergangsbestimmung

In Gemeinden mit weniger als neun Schulabteilungen hat der Schulrat die Schulleitung spätestens auf den 1. August 2010 zu wählen.

Artikel 49 Kantonale Schulaufsicht (Art. 65 SchG)

¹Die Kantonale Schulaufsicht überprüft die Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben durch die Schulen.

²Sie überprüft die Qualität und Vergleichbarkeit des Bildungsangebotes an den einzelnen Schulen. Dazu werden die Schulen periodisch extern evaluiert.

Absatz 3 (unverändert)

II.

Diese Änderung unterliegt dem fakultativen Referendum. Der Regierungsrat bestimmt den Zeitpunkt des Inkrafttretens.

Im Namen des Landrats
Der Präsident:
Der Kanzleidirektor: Dr. Peter Huber

²⁵⁾ RB 10.1115

Anhang 2 VERORDNUNG über Beiträge des Kantons an die Volksschulen

(Änderung vom ...)

Der Landrat des Kantons Uri beschliesst:

I.

Die Verordnung über Beiträge des Kantons an die Volksschulen vom 31. März 2004²⁶⁾ wird wie folgt geändert:

6. Abschnitt: Beiträge an die Schulleitung

Artikel 22 Beitragsvoraussetzungen

¹Beiträge an die Schulleitung werden gewährt, wenn:

- a) das Pflichtenheft oder die vorgesehene Aufgabenzuteilung für die Schulleitung vom Erziehungsrat bewilligt ist;
- b) die Person, welche die Schulleitung übernimmt, die entsprechenden Voraussetzungen mit sich bringt.

Absatz 2 und 3 unverändert

Artikel 23 Beitragsleistung a) Grundsatz

Der Kanton leistet den Einwohnergemeinden jährlich einen Beitrag an die Kosten der Schulleitung.

Artikel 24 b) beitragsberechtigte Lektionen

¹Grundlage der jährlichen Beitragsleistung ist die Zahl der beitragsberechtigten Lektionen.

²Die Zahl der beitragsberechtigten Lektionen bemisst sich nach der Zahl der Abteilungen der betroffenen Schule. Dabei werden anerkannt:

- a) eine Lektion pro Schulabteilung;
- b) zusätzlich eine Viertelktion pro Schulabteilung, wenn der Schulrat der Schulleitung die Personalbeurteilung überträgt.

Artikel 25 c) Berechnung des Beitrages

¹Der Kantonsbeitrag bemisst sich wie folgt:

- a) Für die Lektionen der Schulleitung ist höchstens ein Lohn beitragsberechtigt, welcher der Lohnklasse 6 gemäss Anhang 2 zur Personalverordnung²⁷⁾ entspricht.

²⁶⁾ RB 10.1222

²⁷⁾ RB 2.4211

- b) Ist eine Lehrperson für die Schulleitung tätig, wird sie im entsprechenden Umfang vom Schulunterricht entlastet. Für die verbleibenden ordentlichen Schullektionen erhält sie den üblichen Lohn.

Absatz 2 unverändert

11. Abschnitt **Beiträge für das Qualitätsmanagement (neu)**

Artikel 42a Beitragsvoraussetzungen

Der Kanton leistet den Einwohnergemeinden einen jährlichen Beitrag an die Kosten des Qualitätsmanagements. Voraussetzung ist ein vom Erziehungsrat genehmigtes Konzept.

Artikel 42b Beitragsberechtigte Lektionen

¹Grundlage der jährlichen Beitragsleistung ist die Zahl der beitragsberechtigten Lektionen.

²Die Zahl der beitragsberechtigten Lektionen berechnet sich wie folgt:

- a) Pro Schule zwei Lektionen
- b) Pro Abteilung eine Achtellektion

³Die Zahl der beitragsberechtigten Lektionen wird auf die nächste Viertelktion aufgerundet.

II.

Diese Änderung unterliegt dem fakultativen Referendum. Der Regierungsrat bestimmt den Zeitpunkt des Inkrafttretens. Er kann die Änderung schrittweise in Kraft setzen.

Im Namen des Landrats
Die Präsidentin:
Der Kanzleidirektor: Dr. Peter Huber

Anhang 3: Schulleitungspensen in den Zentralschweizer Kantonen

	Berechnungsmodell	Beispiel Attinghausen 8 Abteilungen 12 Lehrpersonen (inkl. FL und SHP) 161 Schüler/-innen (KG und PS)	Beispiel Aldorf 53 Abteilungen 92 Lehrpersonen (inkl. FL und SHP) 972 Schüler/-innen (KG, PS, OST)
UR bisher	Sockel: 1 Lektion pro 5 Abt. oder einem Bruchteil davon. 0.25 Lektionen pro Abt. (Aufrundung auf ganze Lektionen)	Sockel: 2 Lektionen $8 \times 0.25 = 2$ Lektionen Total = 4 Lektionen	Sockel: 11 Lektionen $53 \times 0.25 = 13.25 = 14$ Lektionen Total = 25 Lektionen
UR neu	wie LU (vgl. nächste Zeile)		
LU	1.25 Lektionen pro Abteilung	8×1.25 Lektionen Total = 10 Lektionen	53×1.25 Lektionen Total = 66.25 Lektionen
ZG	Sockel: 13 Lektionen Durchschnitt aus 1 Lektion pro Abteilung 0.5 Lektionen pro Lehrperson 0.1 Lektionen pro Schüler/-in	Sockel: 13 Lektionen $8 \times 1.0 = 8$ Lektionen 12×0.5 Lektionen = 6 Lektionen $161 \times 0.1 = 16.1$ Lektionen $(8 + 6 + 16.1) : 3 = 10$ Lektionen Total = 23 Lektionen	Sockel: 13 Lektionen $53 \times 1.0 = 53$ Lektionen $92 \times 0.5 = 46$ Lektionen $972 \times 0.1 = 97.2$ Lektionen $(53 + 46 + 97.2) : 3 = 65.4$ Lektionen Total = 78.4 Lektionen
SZ	0.8 / 1.0 Lektionen pro Abteilung (mit / ohne Sekretariat) 5 Stunden pro Lehrperson/Jahr (sofern Personalführung)	$8 \times 1.0 = 8$ Lektionen $60 \text{ h} = 3.2\%$ der Jahresarbeitszeit von $1900 \text{ h} = 0.9$ Lektionen Total = 8.9 Lektionen	$53 \times 0.8 = 42.4$ Lektionen $460 \text{ h} = 24.2\%$ der Jahresarbeitszeit von $1900 \text{ h} = 7$ Lektionen Total = 49.4 Lektionen
NW	Es bestehen keine verbindlichen Regelungen des Kantons, da die Gemeinden die Besoldung der Lehrpersonen und der Schulleitung zu 100% selbst tragen. Der Kanton hat den Gemeinden empfohlen, sich an den Vorgaben von Luzern zu orientieren. Die Gemeinden gehen jedoch darüber hinaus.		
OW	Bisher gab es keine Steuerung durch den Kanton. Anstellung und Besoldung der Schulleitung ist vollständig Sache der Gemeinden. Unter den Schulpräsidenten gibt es jedoch Absprachen, die zu einer Angleichung unter den Schulen führten (Angleichung nach oben, ca. 3.5% pro Schulabteilung). Mit der neuen Schulgesetzgebung soll in zwei Schritten die Luzerner Lösung übernommen werden (1. Schritt: 4.0%, 2. Schritt 4.31% pro Schulabteilung).		

Abteilungs- und Lehrpersonenzahlen von 2004/05, ohne Katechetinnen und Katecheten (Stundenpläne); Zahl der Schülerinnen und Schüler von 2003/04 (Schulstatistik)

Das Zuger Modell beinhaltet beim Abteilungsindex zusätzlich einen Bonus-Malus-Faktor, welcher die Klassengrösse berücksichtigt. Der Abteilungsindex ist kaum einmal gerade 1.0, sondern beispielsweise 0.97 oder 1.02. Dieser Korrekturfaktor wurde in der Zusammenstellung vernachlässigt.