
**Ergänzungsbericht zum Planungsbericht Volksschule 2016 zu den Bereichen
Oberstufe und Kostensteigerung im Bildungswesen**

**Bericht an den Landrat aufgrund der vom Landrat überwiesenen Motion von Landrat
Markus Zurfluh, Attinghausen**

Altdorf, 27. November 2012

INHALTSVERZEICHNIS

Zusammenfassung	3
1 Ausgangslage	4
2 Handlungsfeld Oberstufe unter Einbezug des Untergymnasiums	5
2.1 Das kooperative und das integrierte Modell	5
2.2 Vor- und Nachteile eines Kurz- bzw. Langzeitgymnasiums	6
2.3 Schülerzahlen	8
2.4 Notwendige organisatorische Anpassungen	10
2.5 Finanzielle Auswirkungen für Kanton und Gemeinden	14
2.6 Varianten bei der Zusammenlegung von Oberstufenzentren	15
3 Kostensteigerung im Bildungswesen	17
3.1 Kostensteigerung ist eine Tatsache	17
3.2 Kosten und Nutzen des Qualitätsmanagements (QM)	20
3.2.1 Das QM-System im Überblick	20
3.2.2 Aufwand	22
3.2.3 Erwarteter Nutzen	23
3.2.4 Optimierungsmöglichkeiten	24
3.3 Möglichkeiten zur Senkung des Aufwands im administrativen Bereich	25
3.3.1 Administration früher und heute	25
3.3.2 Ergebnisse des Projekts "effiziente Umsetzung des Berufsauftrags"	27
3.4 Mögliche Vorgaben der BKD zur Reduktion des administrativen Aufwands	28

VERZEICHNIS DER TABELLEN UND ABBILDUNGEN

Tabelle 1 Zahl der Schülerinnen und Schüler in den bestehenden Oberstufenzentren im Schuljahr 2011/2012 (inklusive Werkschule)	9
Tabelle 2 Heutige Verteilung auf Schultypen und Niveaus	11
Tabelle 3 Gruppengrößen in den einzelnen Oberstufenzentren	13
Tabelle 4 Zahl der Abteilungen mit und ohne Untergymnasium	14
Tabelle 5 Finanzielle Auswirkungen	15
Tabelle 6 Zahl der Schülerinnen und Schüler bei einer möglichen Variante für zusammengelegte Oberstufenzentren	16
Tabelle 7 Entwicklung der Kosten zwischen 2008 und 2011	20
Tabelle 8 Qualitätssichernde Elemente auf Ebene von Schule und Kanton	21
Abbildung 1 Modell der kooperativen Oberstufe	5
Abbildung 2 Modell der Integrierten Oberstufe	6
Abbildung 3 Anzahl Personen mit Jahrgang zwischen 1997 und 2011 im Kanton Uri	10
Abbildung 4 Entwicklung Kostenindex Volksschule zwischen 2003 und 2011 (2006 = 100)	18

Zusammenfassung

Der Landrat erklärte am 14. September 2011 eine Motion von Landrat Markus Zurfluh, Attinghausen, zum Planungsbericht "Volksschule 2016" als erheblich. Die Motion fordert den Regierungsrat auf, dem Landrat einen Bericht vorzulegen, der in den beiden Themen Handlungsfeld Oberstufe und Kostensteigerung im Bildungswesen ergänzend zum Planungsbericht Volksschule 2016 verschiedene Fragen beantwortet.

*Handlungsfeld Oberstufe
unter Einbezug des
Untergymnasiums*

Der Bericht erläutert verschiedene Aspekte (Vor- und Nachteile) des Führens eines Unter- und damit Langzeitgymnasiums. Strukturell zeigt sich, dass ein Aufheben des Untergymnasiums sich sehr unterschiedlich auf die Zahl der Schülerinnen und Schüler in den Oberstufen auswirken würde. Gross sind die Auswirkungen in Altdorf, praktisch keine Auswirkungen ergeben sich bei den kleineren Oberstufenzentren.

Eine Abschaffung des Langzeitgymnasiums hätte weitreichende Auswirkungen auf die Gestaltung der Oberstufenzentren im Kanton Uri. So müsste in den Oberstufenzentren ein drittes Niveau geführt werden. Mit Ausnahmen von Altdorf, Bürglen und Schattdorf wäre dies infolge zu kleiner Gruppengrössen nicht sinnvoll. Weiter würden den Gemeinden Mehrkosten von rund 785'000 Franken und beim Kanton Einsparungen von 1,9 Mio. Franken entstehen.

*Kosteneinsparungen vor
allem im Zusammenhang mit
dem
Qualitätsmanagementsystem*

Die Kosten der Volksschule sind zwischen 2006 und 2011 im Kanton Uri um 11 Prozent gestiegen. Die Gründe dafür sind vielfältig: Zum einen sind die allgemeine Teuerung und verschiedene politische Entscheide zu nennen. Es zeigt sich aber auch, dass die einzelnen Schulen ihren durch NFA neu erlangten Spielraum ausnutzen, was ebenfalls zu erheblichen Kostensteigerungen geführt hat.

Der Bericht erläutert das bestehende Qualitätsmanagementsystem (QM) in Uri. Er zeigt den möglichen Nutzen und Optimierungsmöglichkeiten auf.

An den Schulen ist - wie allgemein - der administrative Aufwand gestiegen. Im Bericht werden bezugnehmend auf das Projekt "effiziente Umsetzung des Berufsauftrags" verschiedene Optimierungsmöglichkeiten aufgezeigt.

1 Ausgangslage

Am 16. März 2011 hat Landrat Markus Zurfluh, Attinghausen, eine Motion zum Planungsbericht "Volksschule 2016" eingereicht. Die Motion nimmt Bezug auf den Planungsbericht "Volksschule 2016", den der Landrat an seiner Session vom 26. Januar 2011 diskutiert und zur Kenntnis genommen hat. Die Motion verlangt einen ergänzenden Bericht mit folgenden beiden Themen:

1. Handlungsfeld Oberstufe

Es soll aufgezeigt werden, welche Varianten sich bei den Zusammenlegungen der Oberstufenzentren ergeben, wenn das Untergymnasium ebenfalls in die Überlegungen mit einbezogen wird. Die Auswirkungen auf das Gymnasium und auf die Oberstufenzentren sollen ausgewogen beleuchtet werden. Weiter sollen im Bericht Aussagen zu den pädagogischen Bereichen, den Strukturen und den Kosten, die mit der Zusammenlegung der Oberstufen verbunden sind, gemacht werden.

2. Kostensteigerung im Bildungswesen

Die bestehenden Vorschriften und Abläufe im Bildungswesen sollen auf deren Notwendigkeit und Wirksamkeit überprüft werden. Hauptsächlicher Bereich soll dabei das Qualitätsmanagement mit dessen Kosten und Nutzen sein. Es soll weiter aufgezeigt werden, ob und wo im administrativen Bereich der zeitliche Aufwand und damit verbunden die Kosten gesenkt werden können. Schliesslich soll im Bericht aufgezeigt werden, welche Vorgaben die Bildungs- und Kulturdirektion (BKD) machen kann, um den Schulen die Administrativarbeiten zu erleichtern.

Gestützt auf den entsprechenden Antrag des Regierungsrats erklärte der Landrat die Motion am 14. September 2011 als erheblich. Der vorliegende Bericht kommt diesem Auftrag nach.

2 Handlungsfeld Oberstufe unter Einbezug des Untergymnasiums

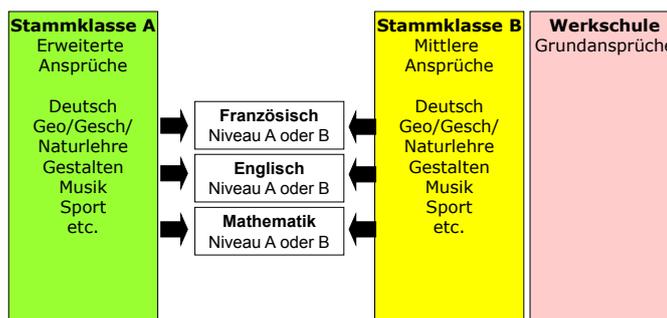
2.1 Das kooperative und das integrierte Modell

Obwohl rechtlich gesehen auch das Führen einer separierten Oberstufe mit Sekundar-, Real- und Werkschule möglich ist, wird dieses Modell in absehbarer Zeit im Kanton Uri nicht mehr geführt werden. Auf das Schuljahr 2012/2013 hat die Schule Altdorf vom separierten auf das integrierte Modell umgestellt. Die Kreisschule Seedorf wird in absehbarer Zeit ebenfalls auf ein integriertes oder kooperatives Modell umsteigen. Nachfolgend werden deshalb nur die beiden Modelle Kooperativ und Integriert erklärt.

Kooperative Oberstufe

Die Schülerinnen und Schüler werden mit Selektion der Stammklasse A oder B zugewiesen. Die Schülerinnen und Schüler können auf Grund ihrer Fähigkeiten die Fächer Englisch, Französisch und Mathematik im Niveau A oder Niveau B besuchen. Es besteht die Möglichkeit, das Niveau in den einzelnen Fächern sowie die Stammklasse zu wechseln. Werkschülerinnen und Werkschüler werden in separaten Klassen unterrichtet (Abbildung 1).

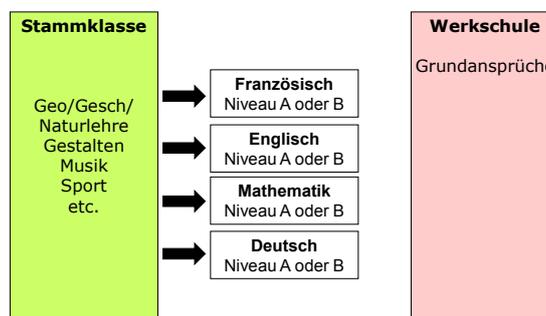
**Abbildung 1
Modell der kooperativen Oberstufe**



Integrierte Oberstufe

Die Schülerinnen und Schüler werden ohne Selektion einer Stammklasse zugewiesen. Auf Grund ihrer Fähigkeiten können sie die Fächer Deutsch, Englisch, Französisch und Mathematik im Niveau A oder Niveau B besuchen. Es besteht die Möglichkeit, das Niveau in den einzelnen Fächern zu wechseln. Werkschülerinnen und Werkschüler werden in separaten Klassen oder integrativ unterrichtet (Abbildung 2).

**Abbildung 2
Modell der Integrierten Oberstufe**



2.2 Vor- und Nachteile eines Kurz- bzw. Langzeitgymnasiums

Die verschiedenen Aspekte zur Führung eines Kurz- oder Langzeitgymnasiums wurden dem Landrat am 24. Januar 2006 in einem Bericht dargestellt. Der damalige Bericht aufgrund eines Postulats von Landrätin Edith Rosenkranz beleuchtete die Vor- und Nachteile anhand von folgenden sechs Aspekten:

1. Pädagogik
2. Schulorganisation
3. Entwicklungs-, Sozial- und Familienpsychologie
4. Chancengleichheit
5. Wohnortsattraktivität
6. Kosten

1. Pädagogische Aspekte

Büeler (2005) kommt in einem Expertengutachten¹ zum Schluss, dass die Zuweisung von Schülerinnen und Schülern in leistungshomogenen Lerngruppen in der Sekundarstufe I mehr Nachteile als Vorteile aufweist. Sie lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Selektive Schulsysteme können ihren Anspruch - die Schaffung homogener Lerngruppen - nicht einlösen. De facto sind Lerngruppen auch in der dreigliedrigen Sekundarstufe (inklusive Untergymnasium) in beträchtlicher Masse heterogen, sei es im Hinblick auf Leistungen oder andere Merkmale (z. B. Einstellungen). Dafür verantwortlich gemacht werden die niedrige prognostische Qualität der Zuweisungsverfahren sowie die hohe Variabilität solcher Merkmale im Entwicklungsverlauf von Jugendlichen.
- Die Förderung leistungsfähiger Schülerinnen und Schüler im

¹ Büeler, X. (2005). Untergymnasium im Kanton Graubünden: Ein Modellvergleich aus pädagogischer und bildungspolitischer Sicht (Schlussbericht). Zug: IBB

**Bericht an den Landrat zur Thematik
Oberstufe und Kostensteigerung im Bildungswesen**

Rahmen von progymnasialen Angeboten kann im Vergleich zu derjenigen in Untergymnasien zumindest als gleichwertig angesehen werden. In den analysierten Studien liessen sich keine Indizien dafür finden, dass der Unterricht in Untergymnasien qualitativ hochwertiger sei als in anderen Schultypen.

- Die Förderung sozialer Kompetenzen und die Einübung in die pluralistische Gesellschaft sind in integrativen Modellen mit heterogenen Stammklassen einfacher.

Büeler stellt weiter fest, dass nach der Mehrzahl der vorliegenden empirischen Befunde leistungsmässig heterogen zusammengesetzte Gruppen für die Lernleistungen schwacher und durchschnittlicher Schülerinnen und Schüler Vorteile haben und für die Leistungsstärkeren keine Nachteile entstehen. Dabei ist zu beachten, dass die intrinsische Lernmotivation (Lernen aus Interesse) in der Sekundarstufe I - nicht zuletzt als Folge des kompetitiven Klassenklimas² (die Schülerinnen und Schüler vergleichen die eigenen Leistungen stark mit den anderen) deutlich abnimmt (Köller & Baumert, 2002). Wichtig ist deshalb, dass Schulen nicht mehr als 20 bis 40 Prozent, Schulkassen nicht mehr als ein Drittel leistungsschwächere Schülerinnen und Schüler aufweisen sollten. Sonst besteht die Gefahr, dass negative kollektive Effekte auftreten.

Ein Bericht der Bildungsdirektion des Kantons Zürich³ hält zu den erzielten Leistungen Folgendes fest: "Verschiedene Untersuchungen zeigen, dass sich der Schultyp stark auf die Leistungen auswirkt. Das heisst, dass die Leistungen der Schülerinnen und Schüler davon beeinflusst werden, welchen Schultyp sie besuchen. Allerdings bleibt bei diesen Ergebnissen meist offen, inwiefern der Schultyp allein für die Leistungsunterschiede verantwortlich ist, weil gleichzeitig noch andere Faktoren am Werk sind. So sind sozial benachteiligte Schülerinnen und Schüler vermehrt in anforderungsarmen Schultypen anzutreffen. Bei den Wirkungen des Schultyps könnte es sich also möglicherweise um Wirkungen der Sozialschicht handeln. In einer vertieften Analyse der Daten der Kantone Bern und St. Gallen konnte jedoch nachgewiesen werden, dass der Schultyp eine beträchtliche eigenständige Wirkung hat. Das bedeutet, dass der/die genau gleiche Jugendliche in einem anforderungshohen Schultyp bessere Leistungen erzielt als in einem anforderungstiefen - wobei ein Teil des Leistungsunterschieds allein auf den Besuch eines anderen Schultyps zurückzuführen ist.

Dass der Schultyp eine eigenständige Wirkung auf die Schülerleistungen aufweist, bedeutet, dass die Schülerleistungen durch anforderungshohe Schultypen verbessert und durch anforderungstiefe Schultypen verschlechtert werden. Dadurch werden

² Köller, O., & Baumert, J. (2002). Entwicklung schulischer Leistungen. In R. Oerter & L. Montada (Eds.), *Entwicklungspsychologie* (pp. 756-786). Weinheim: Beltz PVU.

³ Konsequenzen aus PISA 2000, Eine Planungsgrundlage für den Kanton Zürich (7. Juni 2004, aktualisiert 14. März 2005)

**Bericht an den Landrat zur Thematik
Oberstufe und Kostensteigerung im Bildungswesen**

die Leistungsunterschiede zwischen den Schülerinnen und Schülern der Sekundarstufe I insgesamt vergrössert."

2. Schulorganisation

Eine Abschaffung des Langzeitgymnasiums hätte weitreichende Auswirkungen auf die Gestaltung der Oberstufenzentren im Kanton Uri (siehe dazu Kapitel 2.4 auf Seite 10).

3. Entwicklungs-, Sozial- und Familienpsychologie

Aus entwicklungspsychologischer sowie sozial- und familienpsychologischer Sicht ergeben sich unter Urner Verhältnissen keine ins Gewicht fallenden Nachteile für einen Übertritt ins Gymnasium nach der 6. Primarklasse.

4. Chancengleichheit

Bühler hält dazu fest, dass eine (frühe) Selektion von Schülerinnen und Schülern in hierarchisch differenzierte Schultypen mit erkennbaren Nachteilen im Hinblick auf Chancengleichheit (z. B. Wohnort) und soziale Kohäsion (z. B. gegenseitiges Verständnis von mehr und weniger begabten Schülerinnen und Schülern über die soziale Herkunft) verbunden zu sein scheint.

Für die Gewährleistung der Chancengleichheit ist es deshalb wichtig, dass verschiedene Übertrittsmöglichkeiten ins Gymnasium bestehen. Der Kanton Uri verfügt mit der Übertrittsmöglichkeit nach jeder Klasse der Oberstufe und zwischen Untergymnasium und Oberstufe (Sekundarschule/Oberstufe Niveau A) abgestimmten Lehrplänen über sehr gute Voraussetzungen zur Durchlässigkeit.

5. Wohnortsattraktivität

Der Kanton Uri wäre (abgesehen vom Kanton Schwyz, in dem Langzeitgymnasien nur an Privatschulen angeboten werden) der einzige Kanton in der Zentralschweiz, der den Jugendlichen den sechsjährigen Weg zur Maturität nicht mehr ermöglicht. Die bestehende Wahlmöglichkeit, entweder die Oberstufe oder das Untergymnasium zu besuchen, würde wegfallen. Dieser Wegfall des Langzeitgymnasiums könnte sich negativ auf die Wohnortattraktivität auswirken, weil die Möglichkeit, ein Langzeitgymnasium besuchen zu können, hoch gewichtet wird.

Fazit

Der Regierungsrat kam damals unter Berücksichtigung aller Vor- und Nachteile zum Schluss, dass er am Langzeitgymnasium festhalten will.

Der Regierungsrat änderte seine Meinung auch im Rahmen der Diskussionen zu Volksschule 2016 nicht. Der Planungsbericht Volksschule 2016 vom 14. Dezember 2010 zuhanden des Landrats ging deshalb auf die Frage Kurzzeit- oder Langzeitgymnasium nicht mehr weiter ein.

2.3 Schülerzahlen

Im Kanton Uri werden an zehn Schulorten Oberstufenzentren geführt. Tabelle 1 enthält die Anzahl der Schülerinnen und Schüler an den

**Bericht an den Landrat zur Thematik
Oberstufe und Kostensteigerung im Bildungswesen**

einzelnen Zentren im Schuljahr 2011/2012. Gleichzeitig zeigt die Tabelle auch auf, welche Zahl von Schülerinnen und Schüler aus den jeweiligen Zentren im Schuljahr 2011/2012 das Untergymnasium besuchte.

Wie aus der Tabelle 1 ersichtlich ist, kommt der Grossteil der Schülerinnen und Schüler des Untergymnasiums aus der Gemeinde Altdorf. Zahlen von im Durchschnitt über acht Schülerinnen und Schülern pro Jahrgang weisen Bürglen, Schattdorf und die Kreisschule Seedorf aus. Bei den übrigen Zentren ist die Zahl gering.

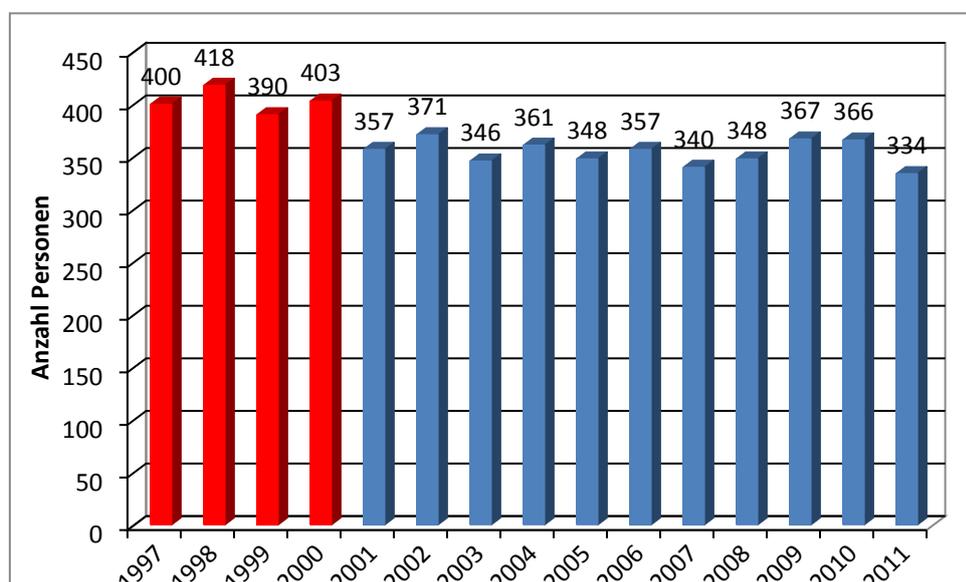
**Tabelle 1
Zahl der Schülerinnen und Schüler in den bestehenden
Oberstufenzentren im Schuljahr 2011/2012 (inklusive Werkschule)**

		aktuelle Schülerzahl	Schüler im Untergymn.	OS mit Untergymn.
Altdorf	1.OS	50	29	79
	2.OS	74	29	103
	3.OS	74	27	101
Andermatt	1. OS	15	5	20
	2. OS	13	2	15
	3. OS	11	1	12
Bürglen	1. OS	44	4	48
	2. OS	52	11	63
	3. OS	52	13	65
Erstfeld	1. OS	33	3	36
	2. OS	32	5	37
	3. OS	41	3	44
Flüelen	1. OS	20	4	24
	2. OS	24	5	29
	3. OS	16	5	21
Schattdorf	1. OS	44	7	51
	2. OS	47	6	53
	3. OS	48	11	59
Silenen	1. OS	16	8	24
	2. OS	18	4	22
	3. OS	23	1	24
KS Seedorf	1. OS	40	9	49
	2. OS	39	10	49
	3. OS	52	3	55
KSUO Gurnellen	1. OS	16	0	16
	2. OS	16	3	19
	3. OS	5	0	5
KS Schächental	1. OS	30	5	35
	2.OS	23	1	24
	3. OS	22	2	24
Total		990	216	1206

Die Abbildung 3 auf der folgenden Seite zeigt, wie viele Personen mit Jahrgang 1997 bis 2011 im Kanton Uri zurzeit⁴ leben. Mit Geburtsjahr 1997 beträgt die Zahl zur Zeit 400 Personen, beim Geburtsjahrgang 2011 hingegen nur noch 334.

Die Anzahl der Schülerinnen und Schüler im Kanton Uri wird ohne Zuzug neuer Einwohnerinnen und Einwohner in den nächsten Jahren kontinuierlich abnehmen.

Abbildung 3
Anzahl Personen mit Jahrgang zwischen 1997 und 2011 im Kanton Uri⁴



Die Schülerinnen und Schüler des Jahrgangs 2000 bis 1997 befinden sich zurzeit in der Oberstufe. In den nächsten Jahren wird deshalb die Zahl der Schülerinnen und Schüler auf der Oberstufe (siehe Anzahl ab Jahrgang 2001) abnehmen. Diese Veränderungen verteilen sich je nach Region und Gemeinden unterschiedlich.

2.4 Notwendige organisatorische Anpassungen

Wenn die Schülerinnen und Schüler des Untergymnasiums in die bestehenden Oberstufenzentren integriert werden, müssen die Oberstufen mit pädagogischen und schulorganisatorischen Massnahmen darauf reagieren. Denn die schon heute grosse Heterogenität wird durch die Integration der Schülerinnen und Schüler

⁴ Stand am 21. August 2012

**Bericht an den Landrat zur Thematik
Oberstufe und Kostensteigerung im Bildungswesen**

des Untergymnasiums noch grösser. Grundsätzlich haben die Schulen zwei Möglichkeiten auf diese Herausforderung zu reagieren:

*Binnendifferenzierender
Unterricht*

Die Schülerinnen und Schüler erhalten unterschiedliche Aufgabenstellungen entsprechend ihrer Niveaueinteilung und werden in der Klasse unterrichtet.

An die Lehrpersonen wird die hohe Anforderung gestellt, mit binnendifferenzierenden Massnahmen in ihrem Unterricht den verschiedenen Begabungen der Schülerinnen und Schüler gerecht zu werden.

*Niveaugetrennter
Unterricht*

Diskussionen in anderen Kantonen (beispielsweise Luzern, Obwalden) zeigen, dass es nicht realistisch ist, an allen Oberstufenschulen im Kanton der Herausforderung der Heterogenität allein mit binnendifferenziertem Unterricht zu begegnen. Als zusätzliche Massnahme ist es deshalb - wie bereits heute praktiziert - notwendig, Schülerinnen und Schüler eines Niveaus in einer Gruppe zusammenzufassen und gemeinsam zu unterrichten. Dabei muss aber ein zusätzliches Niveau eingeführt werden.

In den folgenden Abschnitten werden Möglichkeiten der Ausgestaltung der Oberstufen mit niveaugetrenntem Unterricht aufgezeigt, wenn das Untergymnasium aufgehoben wird. Dabei wird davon ausgegangen, dass der Wechsel in das 4-jährige Kurzzeitgymnasium nach der 2. Oberstufe ausnahmsweise nach der 3. Oberstufe erfolgt.

Anstelle der bisherigen zwei Niveaus (A und B) in einzelnen Fachbereichen werden drei Niveaus (A, B und C) geführt.

Ausgangspunkt für die nachfolgenden Überlegungen bildet die heutige Verteilung gemäss der Übertrittsstatistik von der Primar- auf die Oberstufe bzw. das Gymnasium (Tabelle 2):

**Tabelle 2
Heutige Verteilung auf Schultypen und Niveaus**

	2010	2011	2012	2010-2012
Gymnasium	19%	20%	17%	18.67%
Niveau A/ Sekundarschule	47%	50%	50%	49.00%
Niveau B/ Realschule	30%	28%	31%	29.67%
Werk/individuelle Lernziele	4%	2%	2%	2.67%
	100%	100%	100%	100.00%

Wenn die Schülerinnen und Schüler des Gymnasiums und des Niveau A/Sekundarschule einem gemeinsamen neuen Niveau A zugeteilt würden, würde dies einem Anteil von 68 Prozent der Schülerinnen und Schüler entsprechen.

**Bericht an den Landrat zur Thematik
Oberstufe und Kostensteigerung im Bildungswesen**

Das neue Niveau A müsste unter Berücksichtigung der Integration der Schülerinnen und Schüler des Gymnasiums leistungsmässig angehoben werden. Wie hoch der Anteil an den einzelnen Niveaus sein sollte, müsste im Detail festgelegt werden. Für den vorliegenden Bericht wird von folgenden Annahmen über Verteilungen auf neu drei Niveaus A, B und C ausgegangen:

Niveau A: höhere Anforderungen	rund 30 %
Niveau B: mittlere Anforderungen	rund 60 %
Niveau C: Grundanforderungen	rund 10 %

Die Schülerinnen und Schüler des Niveaus A werden ins Gymnasium einsteigen oder eine anspruchsvolle Lehre absolvieren.

Die Annahmen zeigen, dass das Gros der Schülerinnen und Schüler dem Niveau B zugeordnet wird. Dies sind die Schülerinnen und Schüler, die später in der Regel eine drei- oder vierjährige Lehre absolvieren werden.

Das Niveau C werden Schülerinnen und Schüler besuchen, die später meist in eine Attestbildung einsteigen werden.

Die nachstehende Tabelle 3 zeigt die sich aus der Verteilung auf die drei Niveaus ergebenden Gruppengrössen in den bestehenden Oberstufenzentren:

**Tabelle 3
Gruppengrößen in den einzelnen Oberstufenzentren**

		OS mit Untergymn.	Niveau A	Niveau B	Niveau C
Altdorf	1.OS	79	23.7	47.4	7.9
	2.OS	103	30.9	61.8	10.3
	3.OS	74	3.3	60.6	10.1
Andermatt	1. OS	20	6.0	12.0	2.0
	2. OS	15	4.5	9.0	1.5
	3. OS	11	2.6	7.2	1.2
Bürglen	1. OS	48	14.4	28.8	4.8
	2. OS	63	18.9	37.8	6.3
	3. OS	52	6.5	39.0	6.5
Erstfeld	1. OS	36	10.8	21.6	3.6
	2. OS	37	11.1	22.2	3.7
	3. OS	41	10.2	26.4	4.4
Flüelen	1. OS	24	7.2	14.4	2.4
	2. OS	29	8.7	17.4	2.9
	3. OS	16	1.3	12.6	2.1
Schattdorf	1. OS	51	15.3	30.6	5.1
	2. OS	53	15.9	31.8	5.3
	3. OS	48	6.7	35.4	5.9
Silenen	1. OS	24	7.2	14.4	2.4
	2. OS	22	6.6	13.2	2.2
	3. OS	23	6.2	14.4	2.4
KS Seedorf	1. OS	49	14.7	29.4	4.9
	2. OS	49	14.7	29.4	4.9
	3. OS	52	13.5	33.0	5.5
KSUO Gurtellen	1. OS	16	4.8	9.6	1.6
	2. OS	19	5.7	11.4	1.9
	3. OS	5	1.5	3.0	0.5
KS Schächental	1. OS	35	10.5	21.0	3.5
	2.OS	24	7.2	14.4	2.4
	3. OS	22	5.2	14.4	2.4
Anteil		100%	30%	60%	10%

R

Rot eingefärbt sind jene Gruppen, welche weniger als fünf Schülerinnen und Schüler enthalten. In der 3. Oberstufe werden im Niveau A die Schülerinnen und Schüler abgezählt, welche heute die 3. Gymnasialklasse besuchen.

Das Einführen eines Niveaus C ist realistischerweise nur an der Schule Altdorf möglich. Bürglen, Schattdorf und Seedorf erreichen knapp die Zahl fünf. Angesichts der sinkenden Zahl von Schülerinnen und Schülern werden auch diese drei Zentren in einigen Jahren kein Niveau C bilden können.

Folglich müssten mit Ausnahme der Schule Altdorf alle Oberstufenzentren auf die erhöhte Heterogenität mit binnendifferenziertem Unterricht im Niveau B/C reagieren.

2.5 Finanzielle Auswirkungen für Kanton und Gemeinden

Gesamthaft hätten im Schuljahr 2011/2012 an den Oberstufenzentren fünf Abteilungen mehr geführt werden müssen, wenn kein Untergymnasium bestanden hätte (Tabelle 4):

**Tabelle 4
Zahl der Abteilungen mit und ohne Untergymnasium⁵**

**Bericht an den Landrat zur Thematik
Oberstufe und Kostensteigerung im Bildungswesen**

		Schülerzahl ohne UG	Abteilungen ohne UG	Schülerzahl mit UG	Abteilungen mit UG	Differenz Abteilungen
Altdorf Integrierte OS	1.OS	50	3	79	4	1
	2.OS	74	4	103	5	1
	3.OS	74	4	74	4	0
Andermatt Integrierte OS	1. OS	15	1	20	1	0
	2. OS	13	1	15	1	0
	3. OS	11	1	11	1	0
Bürglen kooperative OS	1. OS	44	3	48	3	0
	2. OS	52	3	63	3	0
	3. OS	52	3	52	3	0
Erstfeld Integrierte OS	1. OS	33	2	36	2	0
	2. OS	32	2	37	2	0
	3. OS	41	2	41	2	0
Flüelen Integrierte OS	1. OS	20	1	24	1	0
	2. OS	24	1	29	2	1
	3. OS	16	1	16	1	0
Schattdorf kooperative OS	1. OS	44	3	51	3	0
	2. OS	47	3	53	3	0
	3. OS	48	3	48	3	0
Silenen Integrierte OS	1. OS	16	1	24	1	0
	2. OS	18	1	22	1	0
	3. OS	23	1	23	1	0
KS Seedorf Integrierte OS	1. OS	40	2	49	3	1
	2. OS	39	2	49	3	1
	3. OS	52	3	52	3	0
KSUO Gurtellen Integrierte OS	1. OS	16	1	16	1	0
	2. OS	16	1	19	1	0
	3. OS	5	1	5	1	0
KS Schächental Integrierte OS	1. OS	30	2	35	2	0
	2.OS	23	1	24	1	0
	3. OS	22	1	22	1	0
Total		990	58	1140	63	5

Durch die Bildung von drei Niveaus wären im Schuljahr 2011/2012 an der Volksschule zudem 119 Jahreslektionen mehr für den Unterricht in den Niveaugruppen notwendig gewesen.

Im Gegenzug hätten an der Kantonalen Mittelschule acht Abteilungen weniger geführt werden müssen. Zusammengefasst ergibt sich folgendes Bild (Tabelle 5)

**Tabelle 5
Finanzielle Auswirkungen**

	Anzahl	Ansatz	Gemeinde	Kanton
Zusätzliche Abteilungen	5	225'000 Fr.	1'125'000 Fr.	
Lektionen Niveauunterricht	119	4'400 Fr.	523'600 Fr.	
Reduktion Abteilungen UG	8	350'000 Fr.		-2'800'000 Fr.
Wegfall Schulgeld	150	500 Fr.	-75'000 Fr.	75'000 Fr.
Erhöhung Pensen Schulleitung	15%	150'000 Fr.	22'500 Fr.	
Reduktion Pensum Schulleitung	15%	190'000 Fr.		-28'500 Fr.
Zusätzliche Schülerpauschale	150	5'395 Fr.	-809'250 Fr.	809'250 Fr.

⁵ Das Untergymnasium umfasst die 1. und 2. Klasse des Gymnasiums. In der 3. Klasse müssen die Schülerinnen und Schüler ins Gymnasium übertreten, um nach vier Jahren die eidgenössische Maturität erwerben zu können.

2.6 Varianten bei der Zusammenlegung von Oberstufenzentren

*Planungsbericht
Volksschule 2016*

Im Planungsbericht Volksschule 2016 wird auf den Seiten 37 und 38 im Detail dargestellt, wie die Zahl der Abteilungen reduziert werden könnte, wenn die Oberstufenzentren Flüelen, Spiringen und Gurtellen aufgelöst und die Schülerinnen und Schüler auf die übrigen Zentren verteilt würden.

*Sparpotenzial nur bei
enger Zusammenarbeit*

Wichtiger Punkt der damaligen Überlegungen war, dass alle Schulen bezüglich der Oberstufe eng zusammenarbeiten. Schülerinnen und Schüler würden unabhängig von ihrem Wohnort so auf die Oberstufenzentren verteilt, dass optimale Abteilungsgrössen entstehen. So wäre beispielsweise auch denkbar, dass einzelne Schülerinnen und Schüler aus Bürglen die Oberstufe in Schattdorf oder einzelne Schülerinnen und Schüler aus Silenen jene in Erstfeld besuchen. Nur so ist das damals aufgezeigte Sparpotenzial realisierbar.

Die Motion von Markus Zurfluh verlangt, dass im Bericht aufgezeigt wird, welche Varianten sich bezüglich der Zusammenlegung ergeben, wenn das Untergymnasium mit in die Überlegungen einbezogen wird. Wie aus der Tabelle 1 Seite 9 ersichtlich ist, verändert sich die Zahl der Schülerinnen und Schüler in allen Zentren, wenn die Schülerinnen und Schüler des jetzigen Untergymnasiums die dezentralen Zentren besuchen. Wie weiter aus Kapitel 2.4 auf Seite 10 ersichtlich ist, müssen die Oberstufenzentren organisatorisch auf die neue Zusammensetzung der Schülerinnen und Schüler reagieren.

Die Aufhebung der Oberstufenzentren Gurtellen, Flüelen und Schächental und deren Eingliederung in bestehenden Zentren hätte sich im Schuljahr 2011/2012 wie folgt auf die Schüler- und Abteilungszahlen ausgewirkt (Tabelle 6):

**Tabelle 6
Zahl der Schülerinnen und Schüler bei einer möglichen Variante
für zusammengelegte Oberstufenzentren⁶**

		Schülerzahl ohne UG	Abteilungen ohne UG	Schülerzahl mit UG	Abteilungen mit UG	Differenz Abteilungen
Altdorf-Flüelen Integrierte OS	1. OS	70	3	103	5	2
	2. OS	98	5	132	6	1
	3. OS	90	4	90	4	0
Andermatt Integrierte OS	1. OS	15	1	20	1	0
	2. OS	13	1	15	1	0
	3. OS	11	1	11	1	0
Bürglen - Schächental kooperative OS	1. OS	74	4	83	5	1
	2. OS	75	4	87	5	1
	3. OS	74	4	74	4	0
Erstfeld Integrierte OS	1. OS	33	2	36	2	0
	2. OS	32	2	37	2	0
	3. OS	41	2	41	2	0
Schattdorf kooperative OS	1. OS	44	3	51	3	0
	2. OS	47	3	53	3	0
	3. OS	48	3	48	3	0
Silenen-Gurtellen Integrierte OS	1. OS	32	2	40	2	0
	2. OS	34	2	41	2	0
	3. OS	28	2	28	2	0
KS Seedorf Integrierte OS	1. OS	40	2	49	3	1
	2. OS	39	2	49	3	1
	3. OS	52	3	52	3	0
Total		990	55	1140	62	7

Die Tabelle 6 enthält eine mögliche Variante für die Zusammenlegung. Andere sind denkbar. Der Regierungsrat beabsichtigt nicht, aktiv auf eine Zusammenlegung von Oberstufenzentren hinzuwirken. Es werden deshalb hier auch nicht weitere Varianten diskutiert.

Bei der kooperativen Oberstufe Bürglen - Schächental ist die höhere Zahl an Abteilungen bei Wegfall des Untergymnasiums bedingt durch die neue Zuteilung (siehe Seite 11) auf die Kernklassen A und B.

Wie ein Vergleich zwischen Tabelle 6 und Tabelle 4 Seite 14 zeigt, könnten ohne Eingliederung der Schülerinnen und Schüler des Untergymnasiums bei der obigen Variante der Zusammenlegung drei Abteilungen eingespart werden. Mit den Schülerinnen und Schülern des Untergymnasiums könnte eine Abteilung eingespart werden.

Wie bereits einleitend zu diesem Kapitel erwähnt, entstehen entscheidende Synergieeffekte durch eine sehr enge Zusammenarbeit zwischen den Schulen. Diese im Planungsbericht aufgezeigte detaillierte Optimierungsvariante ist hier nicht möglich, weil nicht abschätzbar ist, welche Schülerin und welcher Schüler unter den neuen Rahmenbedingungen aus den einzelnen Gemeinden dem Niveau A, B

⁶ Im Planungsbericht Volksschule 2016 wurde davon ausgegangen, dass die Schülerinnen und Schüler von Flüelen die Schule in Seedorf und jene von Sisikon die Schule in Altdorf besuchen.

oder C zugewiesen wird. Der vorliegende Bericht enthält aus diesen Gründen keine konkreten detaillierten Optimierungsvarianten.

3 Kostensteigerung im Bildungswesen

3.1 Kostensteigerung ist eine Tatsache

Die Steigerung der Kosten im Bereich der Volksschule ist eine Tatsache. Sie ist mitunter auch das Ergebnis von bewussten und gewollten Anpassungen und Optimierungen im Bildungsbereich. Seit Inkrafttreten von NFA werden die Kosten für die Berechnung des Kostenindexes detailliert erhoben.

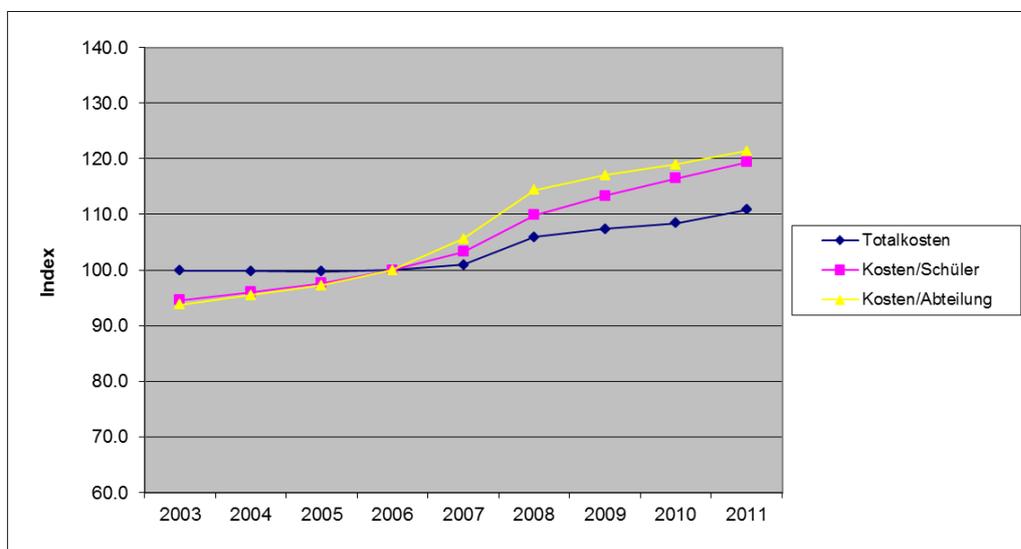
Betragen die Gesamtkosten im Jahr 2006 noch 47,8 Mio. Franken, so stiegen diese bis ins Jahr 2011 auf 53,0 Mio. Franken an. Dies entspricht einer Steigerung um rund 11 Prozent.

Im gleichen Zeitraum besuchten rund 300 Schülerinnen und Schüler weniger die Volksschule und es mussten 21 Abteilungen weniger geführt werden.

Die nachstehende Abbildung 4 zeigt die Entwicklung des Kostenindexes gesamthaft, pro Abteilung und pro Schülerin und Schüler in den Jahren 2003 bis 2011.

Die Kosten je Schülerin und Schüler stiegen zwischen 2006 und 2011 um 19,4 Prozent und die Kosten je Abteilung im selben Zeitraum um 21,4 Prozent.

**Abbildung 4
Entwicklung Kostenindex Volksschule zwischen 2003 und 2011
(2006 = 100)**



Als Gründe für die Kostenentwicklung lassen sich eruieren:

- Auf den 1. August 2010 hatten alle Schulen eine Schulleitung einzuführen. Weiter wurde ab 1. Januar 2007 das Pensum für die Schulleitungen erhöht und ab 1. August 2007 das interne Qualitätsmanagement eingeführt. Total verursacht dies gemäss Botschaft an den Landrat Mehrkosten von 1,4 Mio. Franken. Die Einführung erfolgte gestaffelt, gemäss Botschaft bis 2012.
- Mit einer Änderung der Schulverordnung (RB 10.1115) wurde ab 1. August 2008 festgelegt, dass der Lohn für die Lehrpersonen im Kindergarten pro Lektion gleich hoch ist wie auf der Primarstufe (80'000 Franken).
- Die Einführung von verbindlichen Blockzeiten auf den 1. August 2009 (280'000 Franken).

Die Kostensteigerung beträgt zwischen 2006 und 2011 rund 5,2 Mio. Franken. Davon fallen auf die allgemeine Teuerung 1,7 Mio. Franken⁷. Durch die vom Landrat beschlossenen Massnahmen ergibt sich eine Kostensteigerung im gleichen Zeitraum von rund 1,76 Mio. Franken. Es verbleibt eine Differenz von 1,74 Mio. Franken.

Berechnungen der Bildungs- und Kulturdirektion (BKD) zeigen, dass im Schuljahr 2011/2012 an den Urner Schulen fünf Abteilungen mehr geführt wurden, als dies vor Inkrafttreten von NFA wahrscheinlich der Fall gewesen wäre.

⁷ Die allgemeine Teuerung betrug zwischen 2006 und 2010 (Basis Index November) 3,6 Prozent.

**Bericht an den Landrat zur Thematik
Oberstufe und Kostensteigerung im Bildungswesen**

Vor Inkrafttreten von NFA richtete der Kanton Beiträge an die Besoldung der Lehrpersonen aus. Dabei wurde jeder Lohn im Einzelfall festgelegt. Zudem bedurfte die Aufhebung oder Eröffnung einer Abteilung der Bewilligung durch den Erziehungsrat.

Es zeigt sich nun, dass einzelne Schulen entweder die Höchstzahl nicht immer ausnutzen oder die Minimalzahl in Einzelfällen unterschreiten. Dies führt zu einer Kostensteigerung, welche die BKD auf rund 900'000 Franken schätzt. Auch in anderen Bereichen nutzen die Schulen ihren Spielraum aus, indem sie mehr Lektionen zur Verfügung stellen, als sie minimal gemäss Vorschriften des Kantons müssten.

Die Ausnutzung des Spielraums ist aus Sicht der einzelnen Schule nachvollziehbar. Die einzelne Schule berücksichtigt neben finanziellen auch pädagogische Aspekte und beispielsweise auch die aktuelle Situation einer Klasse.

Die nachstehende Tabelle 7 zeigt die Entwicklung einiger Kostenarten zwischen 2008⁸ und 2011. Die grösste Kostensteigerung fand im Kindergarten statt. Rund 520'000 Franken lässt sich durch die Erhöhung der Anzahl der Abteilungen erklären. Ein weiterer Grund liegt in der Erhöhung des Lohns für die Kindergarten Lehrpersonen. Weiter haben verschiedene Gemeinden in diesem Zeitraum den Zweijahreskindergarten eingeführt und Anschaffungen zur Eröffnung von neuen Abteilungen getätigt. Schliesslich wurde im selben Zeitraum die Integrative Förderung im Kindergarten verstärkt.

⁸ Erst durch das neue Rechnungsmodell der Gemeinden war es möglich, die Kosten nach Stufen exakt auseinanderzuhalten, deshalb wird der Vergleich zwischen 2008 und 2011 gemacht.

Tabelle 7

Lohnkosten	2008	2011	In %
KG	2'836'692 Fr.	4'000'513 Fr.	41%
Primar	21'135'014 Fr.	21'604'552 Fr.	2%
OS	14'878'539 Fr.	15'103'076 Fr.	2%
Lehrmittel	1'166'572 Fr.	1'154'142 Fr.	-1%
Anschaffung Mobiliar	278'898 Fr.	432'516 Fr.	55%
Anschaffung Informatik	82'277 Fr.	46'450 Fr.	-44%
Diverse Kosten	313'576 Fr.	390'453 Fr.	25%
216 Verpflegung / Transport	720'857 Fr.	846'956 Fr.	17%
217 Liegenschaft	5'996'246 Fr.	5'415'250 Fr.	-10%
219 VS allgemein	588'992 Fr.	748'255 Fr.	27%
290 Schulverwaltung	1'250'112 Fr.	1'346'848 Fr.	8%
291 Schulleitung	1'390'599 Fr.	1'882'275 Fr.	35%
Total	50'638'375 Fr.	52'971'285 Fr.	5%

Abteilungen Kindergarten	27	32
Lohnkosten/Abteilung	103'466 Fr.	126'332 Fr.
Anzahl Kinder KG	480	557
Anzahl Kinder pro Abteilung	17.5	17.6

Entwicklung der Kosten zwischen 2008 und 2011

3.2 Kosten und Nutzen des Qualitätsmanagements (QM)

3.2.1 Das QM-System im Überblick

Das Qualitätsmanagement für die Urner Volksschulen baut auf ein abgestimmtes Zusammenspiel verschiedener qualitätsfördernder Elemente. Es handelt sich um ein schulintern und schulextern verantwortetes Qualitätsmanagement.

In ihrer Mehrzahl sind die einzelnen Elemente auf der Ebene der Gemeinde bzw. Schule angesiedelt, da wirksame Entwicklung nachweislich von innen heraus erfolgt (in Tabelle 8 gelb unterlegt). Man spricht in diesem Zusammenhang von "erweiterter Selbständigkeit der Schule" oder von "Teilautonomie der Schule".

Es darf aber nicht allein der Schule überlassen sein, ob und wie sie sich entwickeln will. Der Kanton braucht die Möglichkeit der Steuerung und Intervention. Instrumente des Kantons sind die kantonale Schulaufsicht und die externe Schulevaluation (in Tabelle 8 grün unterlegt). Mit diesen beiden Instrumenten hat der Kanton ein wirksames Mittel der

**Bericht an den Landrat zur Thematik
Oberstufe und Kostensteigerung im Bildungswesen**

Steuerung eingerichtet, um eine vergleichbare Qualität der Schulen untereinander zu fördern und zu gewährleisten.

Die kantonale Schulaufsicht kontrolliert gemäss Artikel 49 Schulverordnung (RB 10.1115) die Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben durch die Schulen. Die externe Schulevaluation vermittelt der einzelnen Schule gemäss Artikel 49a Schulverordnung eine Aussensicht ihrer Stärken und Schwächen und bezeichnet das Entwicklungspotential.

Tabelle 8 zeigt die wichtigsten qualitätssichernden Elemente für die Volksschulen und den Stand der Einführung im Kanton Uri.

**Tabelle 8
Qualitätssichernde Elemente auf Ebene von Schule und Kanton**

Element/Definition	Stand der Umsetzung
Schulleitung Die Schulleitung führt die Schule in organisatorischer, pädagogischer und personeller Hinsicht.	Seit 2010 haben alle Volksschulen eine Schulleitung.
Personalbeurteilung Die Schulleitung führt mit den Lehrpersonen regelmässig Personalgespräche; sie nimmt die Beurteilung der Lehrpersonen vor.	Seit 2010 werden in allen Schulen Personalgespräche durchgeführt und Personalbeurteilungen vorgenommen.
Schulleitbild Das Leitbild beschreibt die gemeinsam getragenen Haltungen zur Ausgestaltung von Unterricht und Schulleben.	Seit 2012 haben alle Volksschulen ein Schulleitbild. Leitbildsätze schlagen sich in Jahresprogramm und Jahresmotto nieder.
Schulprogramm Das Schulprogramm ist die verbindliche, vom Schulrat gutgeheissene Entwicklungsplanung für die nächsten 3 bis 5 Jahre (Führungsinstrument).	11 von 16 Schulen haben bereits ein Schulprogramm.
Schulinterne Evaluationen Mit schulinternen Evaluationen nimmt die Schule eine kritische Reflexion ihrer eigenen pädagogischen Arbeit vor; sie überprüft die Erreichung gesetzter Ziele.	Die Schulen evaluieren erste schulspezifische Projekte gemäss Schulprogramm. Von systematischer interner Evaluation kann aber noch nicht gesprochen werden.
Jahresberichte an Schulrat Mit dem Jahresbericht legt die Schule Rechenschaft über ihre Tätigkeit gegenüber Schulrat und Öffentlichkeit ab.	Alle Schulen verfassen Jahresberichte. Sie erhalten von der kantonalen Schulaufsicht eine Rückmeldung im Rahmen eines Gespräches mit Schulleitung und Schulrat.
Kantonale Schulaufsicht Die Schulaufsicht kontrolliert die Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben; sie fördert die Vergleichbarkeit des Bildungsangebotes an den einzelnen Schulen.	Kontrollen sind seit jeher Aufgabe der Schulaufsicht.
Externe Schulevaluation Die externe Schulevaluation vermittelt der einzelnen Schule eine Aussensicht ihrer Stärken und Schwächen und bezeichnet das Entwicklungspotenzial.	Die externe Schulevaluation ist eingeführt. Der erste vierjährige Evaluationszyklus ist im Gange. Rund die Hälfte der Urner Volksschulen ist ein erstes Mal evaluiert worden.

Kantonale Schulaufsicht

Über die kantonale Schulaufsicht kann weitgehend sichergestellt werden, dass die Schulen sich an die gesetzlichen Vorgaben halten. Werden Verletzungen gesetzlicher Bestimmungen oder Missstände festgestellt, ist die Aufsicht legitimiert zu intervenieren und befugt, Weisungen zu erteilen.

Sie überwacht ausserdem den so genannten "Follow up"⁹ im Nachgang externer Evaluationen, der mit hoher Verbindlichkeit an die kantonale Schulaufsicht gebunden ist.

Die kantonale Schulaufsicht fördert durch die Führungsunterstützung für Schulräte und Schulleitungen die Vergleichbarkeit des Bildungsangebotes an den einzelnen Schulen. Sie trägt damit auch dazu bei, dass alle Schülerinnen und Schüler im Kanton Uri unabhängig von ihrem Wohnort eine qualitativ gute Schule besuchen können.

*Externe Schulevaluation*¹⁰ Externe Schulevaluationen sollen einen konkreten Nutzen für die Gestaltung des Schullebens und der Unterrichtspraxis erbringen. Sie sind Anlass, in den Schulen Entwicklungsprozesse auszulösen. Die Evaluationsberichte mit konkreten Entwicklungshinweisen zeigen den Schulen die Bereiche auf, die zu überprüfen sind. Die Schulen stehen damit in der Pflicht zu zeigen, dass sie sich ernsthaft mit ihrer Qualität und deren Überprüfung und Verbesserung auseinandersetzen.

Entscheidend ist dabei, dass der so genannte "Follow up" im Anschluss an die externe Evaluation mit hoher Verbindlichkeit an die kantonale Schulaufsicht gebunden ist. Im Kanton Uri ist dies der Fall.

Schulevaluationen erzielen aber nicht nur kurzfristig messbare Wirkungen. Die Massnahmen müssen in Prozessen mit allen Schulbeteiligten umgesetzt werden. Damit eine erkennbare Qualitätssteigerung stattfinden kann, ist eine langfristige und kontinuierliche Entwicklung wichtig. Diese Entwicklungsprozesse müssen wiederkehrend in den Schulen verankert werden können.

3.2.2 Aufwand

Der Kanton Uri wendet für die externe Evaluation rund 160'000 Franken pro Jahr auf (1 Vollzeitstelle für die Evaluation + Sekretariat).

Die in den Gemeinden entstehenden Kosten können, da keine Erhebung besteht, nur geschätzt werden. Unter der Annahme, dass die Gemeinden exakt die Vorgaben für die personelle Dotation der so genannten Q-Beauftragten umsetzen, wären dafür im Schuljahr 2011/2012 66 Lektionen notwendig gewesen. Dies hätte mutmassliche Kosten von rund 280'000 Franken verursacht.

⁹ Schulen müssen im Nachgang zur externen Evaluation die Entwicklungshinweise in *Massnahmen* überführen. Die Massnahmen werden ins *Schulprogramm* integriert. Die kantonale Schulaufsicht genehmigt den Massnahmenplan und überwacht die *Umsetzung* der Massnahmen. Sie führt jährlich ein Rückmeldegespräch mit Schulleitung und Schulrat.

¹⁰ Die externe Schulevaluation wird im Kanton Uri in Zusammenarbeit mit den Kantonen Ob- und Nidwalden durchgeführt. Die Urner Schulen werden durch Personen aus Ob- und Nidwalden evaluiert. Im Gegenzug evaluiert ein Urner Team Ob- und Nidwaldner Schulen.

3.2.3 Erwarteter Nutzen

Oberstes Ziel eines Qualitätsmanagements (QM) muss die nachweisbar hohe Qualität der Bildung sein.

Die Beurteilung der Qualität in Bildungseinrichtungen ist vielschichtig. Eine reine Messung des Outputs wird dieser Vielschichtigkeit nicht gerecht. So ist beispielsweise die Unterrichtsqualität nicht einfach zu beurteilen, weil sie nicht nur Ergebnisse, sondern auch Prozesse umfasst und weil sie mitberücksichtigen muss, was "um den Unterricht herum" ist (institutionelle und soziale Gegebenheiten).

Bildungsqualität muss auf empirischer Basis beurteilt werden und in eine Schulkultur eingebettet sein, die einen offenen Diskurs über die Qualität von Schule und Unterricht grundsätzlich zulässt und fördert.

Früher wurde Schul- und Bildungsqualität allein aus der Perspektive der pädagogischen (und vielleicht noch der didaktischen) Kompetenz der einzelnen Lehrperson betrachtet. Es galt die simple Gleichung "Guter Lehrer = guter Unterricht = gute Schule". Laienbehörden und Schulinspektorate beurteilten den Unterricht nach ihren eigenen Kriterien.

Mit der Einführung von Schulleitungen erhielten die Schulen eine erweiterte Selbstständigkeit ("Teilautonomie"). Es rückten somit die Leistungen der Schule als organisatorischer und pädagogischer Einheit ins Blickfeld. Deshalb wurden die Inspektorate durch QM-Systeme abgelöst. Heute sind Qualitätsbeurteilungen eingebettet in ein Gesamtkonzept von Schulqualitätsmanagement (vgl. Tabelle 8 auf Seite 21).

Der Blick auf die Schulqualität ist bedeutend komplexer geworden. Deshalb setzt ein zeitgemässes QM auf allen Ebenen des Schulsystems an (Schüler/in, Lehrperson, Schulteam, geleitete Schule, Gemeinde, Kanton). Mit dieser Ausweitung des Blicks wird eine *systematische* Sicherung und Weiterentwicklung der Schulqualität gefördert und gewährleistet. Ein solchermassen verstandenes QM hat folgendes Potenzial:

Kontrolle

Es sichert die Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben durch die Schulen.
> *Kantonale Schulaufsicht*

Unterstützung

Es stimuliert und unterstützt die Qualitätsbestrebungen der Schule und der Lehrpersonen. In der Unterstützung liegt eine besonders hohe Wertschöpfung.
> *Schulleitbild, Schulprogramm, interne und externe Evaluation, Führungsunterstützung durch das Amt für Volksschulen*

Synergien

Es verzahnt Ressourcen (finanzielle und personelle), Prozesse und sogar Projekte bedarfsorientiert. Die Kommunikation unter den Akteuren wird verstärkt.

**Bericht an den Landrat zur Thematik
Oberstufe und Kostensteigerung im Bildungswesen**

> *Personalführung in der geleiteten Schule, Schulprogramm, lösungsorientierte Zusammenarbeit zwischen dem Amt für Volksschulen und der Vereinigung der Schulleiterinnen und Schulleiter VSL*

Standardisierung Es fördert fassbare und vergleichbare Vorstellungen von Schulqualität und begünstigt, dass die Schulbeteiligten dieselbe "Qualitätssprache" sprechen.

> *Qualitätsmerkmale und -kriterien der externen Evaluation*

Priorisierung Es gewährleistet eine systematische und gleichzeitig verträgliche Entwicklung, indem Vorhaben priorisiert werden.

> *Schulprogramm*

Rechenschaftslegung Es zeigt das Qualitätsbestreben der Schule gegenüber Behörden, Eltern und Öffentlichkeit.

> *Jahresberichte, externe Evaluation*

3.2.4 Optimierungsmöglichkeiten

Zu Diskussionen führt regelmässig die Abgrenzung der Aufgaben von Schulrat und Schulleitung und von Schulleitung und kantonaler Schulaufsicht. Zwischen kantonalem und kommunalem Qualitätsmanagement bestehen logischerweise Berührungspunkte, die der Auseinandersetzung und Klärung bedürfen. Zu allen Nahtstellen sind aktuell Optimierungen im Gange:

Kommunale Ebene *Schulrat – Schulleitung:* Im Planungsbericht "Volksschule 2016" wird vorgeschlagen, aufbauend auf die Erfahrungen der letzten Jahre die Kompetenzen zwischen Schulrat und Schulleitung teilweise neu zu regeln. Der Erziehungsrat verabschiedete am 8. Februar 2012 einen entsprechenden Projektauftrag und die Bildungs- und Kulturdirektion setzte am 7. März 2012 eine vorbereitende Arbeitsgruppe ein. Der Regierungsrat hat die erarbeiteten Vorschläge in die Vernehmlassung geschickt. Die Vernehmlassungsfrist dauerte vom 5. Juli bis 31. Oktober 2012.

In der Vernehmlassung stiessen die Vorschläge grossmehrheitlich auf Zustimmung. Dem Landrat werden in der Session vom 23. Januar 2013 Änderungen in der Schulverordnung beantragt, welche die Aufgabenteilung zwischen Schulrat und Schulleitung neu regeln werden.

Kommunale und kantonale Ebene *Schulleitung – Schulaufsicht:* Die Vereinigung der Schulleiterinnen und Schulleiter Uri (VSL Uri) und das Amt für Volksschulen haben unter dem Namen "Lösungsorientierte Zusammenarbeit" gemeinsam ein Projekt in die Wege geleitet, bei dem sie Informationsflüsse, Datenerhebungen und Kontrollen thematisieren, und zwar unter dem Aspekt "Wer braucht was? Wer macht was?". Konkrete Themen sind beispielsweise Stundenpläne, Lehrbewilligungen, Jahresberichte oder die Weiterbildung der Lehrpersonen.

**Bericht an den Landrat zur Thematik
Oberstufe und Kostensteigerung im Bildungswesen**

Lehrpersonen – Schule und Kanton: Ausserdem hat die Bildungs- und Kulturdirektion (BKD) im Rahmen des Projekts "Effiziente Umsetzung des Berufsauftrags der Lehrpersonen" die administrativen Aufgaben der Lehrpersonen untersucht mit dem Ziel, Optimierungen herbeizuführen (vgl. Abschnitt 3.3).

Kantonale Ebene

Externe Schulevaluation: Die mit dem Schuljahr 2010/2011 eingeführte externe Evaluation ist erst dabei, Tritt zu fassen. Ihre Funktion und ihr Auftrag sind geregelt (Richtlinien). Das Verfahren ist akzeptiert. Uri steht in der Halbzeit des ersten vierjährigen Evaluationszyklus; es wurden erst zehn von 20 Evaluationseinheiten beurteilt. Die ersten Schulen haben aus den erhaltenen Entwicklungshinweisen einen Massnahmenplan erstellt und diesen ins Schulprogramm überführt. Um die Steigerung von Qualität durch die externe Evaluation abschätzen zu können, ist eine längerfristige Zeitspanne notwendig

Um den Nutzen zu beurteilen und über Optimierungsmöglichkeiten zu befinden, ist der Zeitpunkt verfrüht. Das Verfahren muss sich an den Schulen verankern können. Nach Abschluss des ersten Zyklus (Sommer 2014) wird sich der Kanton in Zusammenarbeit mit den Kantonen Ob- und Nidwalden der Frage von Optimierungen stellen (wobei die drei Kantone gestützt auf die gemachten Erfahrungen am Verfahren laufend kleine Optimierungen vornehmen).

3.3 Möglichkeiten zur Senkung des Aufwands im administrativen Bereich

Die Motion verlangt, dass aufgezeigt wird, ob und wo im administrativen Bereich der (zeitliche) Aufwand und damit verbunden die Kosten gesenkt werden können.

3.3.1 Administration früher und heute

Vergleichen wir den administrativen Aufwand der Schulen von früher mit demjenigen von heute, müssen wir uns die gesellschaftlichen Veränderungen vor Augen führen. Die Situation zeigte sich vor beispielsweise 40 Jahren einfacher als heute. So genoss die Institution Schule grosse Akzeptanz in der Öffentlichkeit.

Heute, wo das Individuum im Mittelpunkt steht, wo Werte verhandelbar und relativ geworden sind, steht die Schule zunehmend im Fokus der Öffentlichkeit. Die Arbeit der einzelnen Lehrperson wird beispielsweise von den Eltern stärker in Frage gestellt als noch vor 40 Jahren. Unsicherheiten im Wertesystem und vermehrte Selbstbestimmung lassen viele Freiheiten zu, gleichzeitig steigt der Anspruch nach Rechenschaftslegung und Kontrolle. So sehen sich Lehrpersonen beispielsweise vermehrt veranlasst, Schülerinnen- und Schülerverhalten oder Elterngespräche zu dokumentieren. Auch die Zusammenarbeit mit externen Diensten hat zugenommen. Der administrative Aufwand für die Schule und die einzelne Lehrperson nimmt zu.

**Bericht an den Landrat zur Thematik
Oberstufe und Kostensteigerung im Bildungswesen**

Es ist heute eine echte Herausforderung, administrative Arbeiten und das Kerngeschäft der Schule in einem guten Verhältnis zu halten.

Lehrpersonen beklagen den steigenden Aufwand für administrative Arbeiten. Er halte sie von ihrer Kernaufgabe, dem Unterrichten, ab. Allerdings muss festgehalten werden, dass Lehrpersonen vieles, was nicht direkt mit Unterrichten zu tun hat, verallgemeinernd unter den Begriff "Administration" subsumieren.

3.3.2 Ergebnisse des Projekts "effiziente Umsetzung des Berufsauftrags"

Umfrage bei den Lehrpersonen Im Planungsbericht Volksschule 2016 wird festgehalten, dass in einem Projekt geklärt werden soll, wie die "administrativen und bürokratischen" Arbeiten der Lehrpersonen reduziert werden können. Eine vom Erziehungsrat eingesetzte Projektgruppe veranlasste im Februar 2011 eine Umfrage bei den Lehrpersonen. Der Bericht liegt vor und kann unter www.ur.ch - Verwaltung - Publikationen (Filter: Bericht effiziente Umsetzung des Berufsauftrags) eingesehen werden.

Zusammenfassung der Ergebnisse In Bereichen, wo explizit nach administrativem Aufwand gefragt wurde (Formulare, Menge Umfragen, Berichte/Dokumentationen schreiben), sind die Bewertungen der Lehrpersonen kaum kritisch. Hingegen antworteten zwei Drittel, dass sie die elektronische Datenverwaltung iCampus kaum benützten. Zum Zeitpunkt der Befragung trug iCampus kaum zur Verringerung des administrativen Aufwands in der Datenverwaltung bei. Ebenfalls niedrig sind die Werte bezüglich Online-Formulare. Es stellt sich die Frage, inwiefern ein professionalisierter Einsatz von elektronischen Hilfsmitteln den administrativen Aufwand verringern könnte.

Belastend für Lehrpersonen sind Arbeiten im Arbeitsfeld Schule: Die Menge an Sitzungen sei zwar nicht zu viel, Sitzungen seien auch gut organisiert und geleitet, bezüglich der Einschätzung des Mehrwerts der Sitzungen tönt es kritischer.

Unterschiedlich klar geregelt ist ausserdem die Teilnahmeverpflichtung von Lehrpersonen im Teilpensum an Teamsitzungen.

Sehr hoch ist die Belastung im Bereich Elternarbeit; nebst vermehrtem schriftlichem Aufwand, fühlen sich Lehrpersonen bei Eltern mit schwierigen Kindern übermässig belastet. Auch das "Erledigen von Arbeiten, die nicht direkt mit dem Berufsauftrag zu tun haben", scheint Lehrpersonen stark zu belasten. Bei den in der Umfrage aufgezählten Beispielen stellt sich die Frage, was zum Berufsauftrag der Lehrpersonen gehört und was nicht.

Vollzug der Massnahmen An der Sitzung vom 24. Oktober hat der Erziehungsrat den Bericht genehmigt und Aufträge zuhanden der Schulen und der kantonalen Verwaltung verabschiedet. Je nach Themenbereich sind Schulleitungen vor Ort, Schulleitungen in Zusammenarbeit mit dem Amt für Volksschulen oder das Amt für Volksschulen aufgefordert, eine griffige Umsetzung der Massnahmen zu vollziehen. Der Erziehungsrat hat zudem festgelegt, dass der Vollzug der Massnahmen in den zielführenden Führungsinstrumenten, namentlich dem Jahresprogramm bzw. Schulprogramm festzulegen ist. Die Schulen haben das Amt für Volksschulen im Rahmen der jährlichen Berichterstattung (spätestens 2013/2014) über den Vollzug der Massnahmen zu informieren.

3.4 Mögliche Vorgaben der BKD zur Reduktion des administrativen Aufwands

Gemäss Motion soll im Bericht auch dargelegt werden, welche Vorgaben durch die Bildungs- und Kulturdirektion (BKD) gemacht werden können, um den Schulen die Administrativarbeiten zu erleichtern

Im Laufe der Monate September und Oktober 2012 führte Regierungsrat Beat Jörg bei allen Volksschulen einen Antrittsbesuch durch. Dabei wurden die einzelnen Schulen aufgefordert, ihre Wünsche und Anliegen an den Erziehungsrat und die BKD zu formulieren. Dabei äusserte eine Schule den Wunsch nach mehr verbindlichen Richtlinien und Weisungen.

Die Haltung des Erziehungsrats und der BKD zu mehr Verbindlichkeit ist ambivalent. Mit verbindlichen Weisungen und Richtlinien kann erreicht werden, dass vor Ort weniger Diskussionen stattfinden müssen. Auf der anderen Seite wird damit der Spielraum der Einzelschule eingeschränkt.

Zukünftig soll die Arbeit der Schulen vermehrt mit Rahmenvorgaben (beispielsweise für die gemeindlichen Konzepte) unterstützt werden. Auch die Umsetzung der Massnahmen aus dem Bericht "Effiziente Umsetzung des Berufsauftrags" soll verbindlich geregelt und kontrolliert werden. Damit sollte es gelingen, einen Beitrag zur Verringerung des administrativen Aufwands zu leisten.

Ein weiterer konstruktiver Ansatz besteht darin, dass das Amt für Volksschulen zukünftig verstärkt mit der Vereinigung Schulleiterinnen und Schulleiter Uri (VSL) zusammenarbeiten wird. Die Verringerung des administrativen Aufwandes auf allen Stufen wird dabei wichtiges Thema sein.

Eine Entlastung vor allem der Schulleitung von administrativen Arbeiten sind funktionstüchtige Schulsekretariate. Allerdings kann dies den Gemeinden nicht vorgeschrieben werden.

Die BKD hat gemeinsam mit den Gemeinden 2008 zur Erhebung der Schülerstatistik die Datenbank iCampus eingeführt. Die Datenbank ist auch eine Verwaltungssoftware, welche es erlaubt, die Daten der Schülerinnen und Schüler sowie der Lehrpersonen zu verwalten. Auf das Schuljahr 2012/2013 wird iCampus zusätzlich als Zeugnissoftware eingesetzt.

Die Personendaten werden über die kantonale Personendatenplattform GERES automatisch abgeglichen. Die Personendaten müssen somit nicht mehr wie früher von Hand aktualisiert werden. Da die Lehrpersonen neu ebenfalls Zugriff auf ihre Klassen haben, verfügen auch diese immer über aktuelle Daten. Mit dieser Massnahme können die Schulen von administrativen Arbeiten gesamthaft gesehen entlastet

**Bericht an den Landrat zur Thematik
Oberstufe und Kostensteigerung im Bildungswesen**

werden. Der zeitliche Gewinn lässt sich zurzeit nicht beziffern, da sich das System in der Aufbauphase befindet und die Umstellungsarbeiten einen Mehraufwand bedeuten.

Die BKD führt regelmässig Weiterbildungs- und Erfahrungsaustauschtreffen der Schulsekretariate durch. Im Rahmen dieser Treffen wird die BKD auch neu mögliche Abläufe und Vereinfachen besprechen, welche sich mit dem Programm iCampus ergeben könnten.

Voraussetzung ist, dass vor Ort eine entsprechende Informatikinfrastruktur vorhanden ist und das Knowhow zur Benutzung vorhanden ist.