

Bericht und Antrag des Regierungsrats an den Landrat

16. Dezember 2008

Nr. 2008-775 R-151-11 Bericht und Antrag des Regierungsrats an den Landrat zur Änderung der Schulverordnung (Einführung der externen Evaluation und Neuausrichtung der Schulaufsicht)

A Zusammenfassung

Die externe Schulevaluation erfasst und beurteilt die Qualität einer Schule als Ganzes unter vorgängig festgelegten Aspekten. Sie überprüft, in welchem Mass eine Schule die vom Kanton und von der Schule selbst gesetzten Ziele erfüllt. Sie vermittelt der Schule eine Aussensicht zur Steuerung ihrer Entwicklung.

Im Kanton Uri soll - wie in praktisch allen anderen Kantonen der Deutschschweiz - die externe Evaluation eingeführt werden. Die Schulen sollen verpflichtet werden, periodisch externe Evaluationen durchführen zu müssen. Dabei übernimmt der Kanton die Kosten der externen Evaluation. Diese betragen je nach gewähltem Modell zwischen 160'000 und 220'000 Franken pro Jahr.

Die Schulaufsicht im Sinne der Kontrolle bleibt auch mit der Einführung von Schulleitungen und der externen Evaluation Aufgabe des Kantons. Seit der Aufhebung des Schulinspektorats ist die Schulaufsicht aber nicht mehr auf Personen, sondern auf die Schulen ausgerichtet. Instrumente bzw. Methoden sind nicht mehr die Unterrichtsbesuche, sondern beispielsweise Genehmigungsvorbehalt, Datenabfragen oder Auswerten der Jahresberichte.

Mit dem vorliegenden Bericht beantragt der Regierungsrat dem Landrat, die rechtlichen Grundlagen für die Einführung der externen Evaluation auf den 1. August 2010 zu schaffen. Weiter sollen die rechtlichen Grundlagen für die Schulaufsicht den neuen Gegebenheiten angepasst werden.

INHALTSVERZEICHNIS

A	ZUSAMMENFASSUNG	1
B	AUSFÜHRLICHER BERICHT	3
1	AUSGANGSLAGE	3
2	KANTONALE SCHULAUF SICHT	4
3	EINFÜHRUNG DER EXTERNEN SCHULEVALUATION	6
3.1	DEFINITION DER EXTERNEN SCHULEVALUATION	6
3.2	NUTZEN DER EXTERNEN SCHULEVALUATION	8
3.3	ZUSAMMENSPIEL VON INTERNER UND EXTERNER EVALUATION	8
3.4	VERHÄLTNIS ZUR SCHULAUF SICHT	9
3.5	STAND DER EINFÜHRUNG IN DEN KANTONEN DER DEUTSCHSCHWEIZ	10
3.6	DURCHFÜHRUNG DER EXTERNEN SCHULEVALUATION IN URI	10
4	ERGEBNISSE DER VERNEHMLASSUNG	12
5	DURCHFÜHRUNGSFORM	12
5.1	DURCHFÜHRUNG IN ZUSAMMENARBEIT MIT DEN KANTONEN OB- UND NIDWALDEN... 13	
5.2	AUFTRAG AN DRITTE	14
5.3	VERGLEICH DER VARIANTEN	15
6	FINANZIELLE AUSWIRKUNGEN	16
7	RECHTLICHE ABSTÜTZUNG	16
7.1	BESTEHENDE RECHTSGRUNDLAGEN	16
7.2	KOMMENTAR ZU DEN ÄNDERUNGEN DER SCHULVERORDNUNG	17
	ANTRAG	18
	ANHANG: VERORDNUNG ZUM SCHULGESETZ (ÄNDERUNG)	19
	BEILAGE: VERNEHMLASSUNGSADRESSATEN	20

VERZEICHNIS DER ABBILDUNGEN UND TABELLEN

	ABBILDUNG 1 ABLAUF DER EXTERNEN SCHULEVALUATION	7
	TABELLE 1 EVALUATIONSEINHEITEN	11
	TABELLE 2 MUTMASSLICHER PERSONALAUFWAND	13
	TABELLE 3 VOR- UND NACHTEILE DER VARIANTEN NORI-ESE UND PHZ (IBB)	15

B Ausführlicher Bericht

1 Ausgangslage

In der Schweiz liegt die Schulhoheit im Volksschulbereich bei den Kantonen. Trägerinnen der Schulen sind jedoch die Gemeinden. Führung erfolgt deshalb sowohl auf der Ebene der einzelnen Schule (Schulrat, Schulleitung) als auch auf kantonaler Ebene. Sie wird als Verbundaufgabe von Schule und Kanton gesehen.

Die Gemeinde (oder ein Gemeindeverband) organisiert und verwaltet die lokale Schule. Die einzelne Schule verfügt über ein schulinternes Qualitätsmanagement zur Entwicklung des Unterrichts und ihrer Organisation.

Die meisten Kantone beschäftigen sich derzeit mit der Entwicklung neuer Formen der Steuerung und der Qualitätsentwicklung der einzelnen *Schulen* und des ganzen *Schulsystems*. So auch der Kanton Uri.

Der Kanton Uri hat in den letzten Jahren eine Reihe von Massnahmen getroffen, um die Bildung steuern und die Qualität der Bildung sicherstellen zu können. Namentlich hat er:

- die Schulleitungen eingeführt. Nach einer Übergangsfrist bis zum 1. August 2010 gibt es im Kanton Uri ausschliesslich geleitete Schulen. Die Schulleitungen haben die administrativ-organisatorische und die pädagogische Führung (Schul- und Unterrichtsentwicklung) inne; sie sind auch zuständig für die Personalführung, -entwicklung und -beurteilung;
- den Schulen Vorgaben für das interne Qualitätsmanagement gemacht. Diese umfassen das Schulleitbild, das Schulprogramm, die interne Evaluation und die Rechenschaftslegung in Form von Jahresberichten;
- den Schulen Musterrichtlinien und Hilfsinstrumente für die Personalbeurteilung zur Verfügung gestellt;
- die Kosten der Ausbildung von Schulleitungen und Qualitätsbeauftragten sowie der regelmässigen Weiterbildung der Lehrpersonen und Schulleitungen übernommen;
- flächendeckend die Zentralschweizer Orientierungsarbeiten und in einer Pilotschule das "Stellwerk" als Instrumente einer förderorientierten Leistungsmessung eingeführt.

Mit der Einführung der Schulleitungen hat der Kanton das herkömmliche Schulinspektorat aufgelöst und beim Amt für Volksschulen 65 Stellenprozente und bei der Abteilung Sport 10 Stellenprozente abgebaut.

Die Übertragung der pädagogischen Schulführung an die Schulleitung und die Einführung von NFA und Schülerpauschale erfordern, dass der Kanton grundsätzlich festlegt, wo und mit welchen Instrumenten er künftig Steuerung und Führung wahrnimmt. Es ist ein kantonales Qualitätssicherungssystem aufzubauen, das drei Ziele gewährleisten kann:

- Sicherstellung eines gleichwertigen Bildungsangebotes durch die einzelnen Schulen;
- Unterstützung für die Schulen und Lehrpersonen in der Schul- und Unterrichtsentwicklung;
- Kontrolle, ob in den Schulen die kantonalen Bestimmungen eingehalten werden.

Anzustreben ist ein Bildungsmanagement, das einerseits die Schulen als "Motor der Entwicklung" ernst nimmt und andererseits festzustellen vermag, ob die einzelnen Schulen und das System als Ganzes die gesetzten Ziele erfüllen und welche Leistungen erbracht werden.

Doppelspurigkeiten können vermieden werden, indem man klare Strukturen schafft und Aufgaben und Kompetenzen klar zugeteilt werden.

Der vorliegende Bericht hat die kantonale Schulaufsicht und die externe Evaluation zum Inhalt, die in der Verantwortung des Kantons liegen.

2 Kantonale Schulaufsicht

Schulaufsicht wurde bisher durch das Schulinspektorat wahrgenommen. Seit der Aufhebung des Schulinspektorates infolge der Einführung der Schulleitungen ist die Schulaufsicht nicht mehr auf die Lehrpersonen, sondern auf die Schulen als Ganzes ausgerichtet. Die Hauptaufgaben der Schulaufsicht sind:

- Überprüfen der Qualität und der Vergleichbarkeit des Bildungsangebotes in den einzelnen Schulen und im Kanton als Ganzes;
- Genehmigung der Ziele und Massnahmen der Schule; Überprüfung der Umsetzung (Wirkungskontrolle);
- Kontrolle der Einhaltung der gesetzlichen Bestimmungen an den Schulen bzw. bei den lokalen Schulbehörden (Vollzugskontrolle).

Das Amt für Volksschulen übt die Schulaufsicht aus. Ihm stehen dafür die folgenden Instrumente zur Verfügung:

- *Genehmigungsvorbehalt für qualitativ wichtige Entscheidungen:* Beispielsweise sind das Konzept für die Umsetzung der integrativen Förderung und das Konzept für die Ausgestaltung der Oberstufe zur Begutachtung und Genehmigung zu unterbreiten.

Werden qualitative Mängel oder eine Verletzung von Vorschriften festgestellt oder vermutet, wird mit der Schule Rücksprache genommen und nötigenfalls eine Korrektur verlangt;

- *Kontrollen oder Stichproben-Kontrollen:* Beispielsweise sind jährlich die Schul- und Ferienpläne sowie die Stundenpläne zur Kontrolle und Genehmigung zu unterbreiten. Überprüft wird auch die Unterrichtsberechtigung der Lehrpersonen;
- *Erhebungen:* Um notwendige Daten oder Informationen zu erhalten, werden die Schulleitungen oder die Lehrpersonen kontaktiert und befragt. Beispielsweise wurde im Schuljahr 2007/08 die Verwendung der Orientierungsarbeiten erhoben;
- *Auswerten von Berichten:* Zu denken ist primär an die Berichte der externen Schulevaluation und an die Jahresberichte der Schulen. Mit der Einführung des schulinternen Qualitätsmanagements sind Schulen künftig verpflichtet, Rechenschaft über ihr Qualitätsbestreben abzulegen. Die Auswertung der Berichte kann wieder zu Rückfragen und Anordnungen führen. In Bezug auf die Entwicklungshinweise der externen Schulevaluation führt sie zu einer Zielvereinbarung.

Um ihre Aufgabe gegenüber den Schulen wahrnehmen zu können, muss die Schulaufsicht mit *Weisungsbefugnis* ausgestattet sein.

International und auch schweizerisch wurden in den letzten Jahren die Schulleitung und die externe Schulevaluation aufgewertet. Dabei besteht die Gefahr, dass die Schulaufsicht aus dem Blickfeld gerät, insbesondere dort, wo das herkömmliche Schulinspektorat aufgehoben worden ist. Es gilt zu vermeiden, dass die Einflussnahme und die Steuerungsmöglichkeiten des Kantons geschwächt werden. Die Verantwortung für die Gleichwertigkeit des Bildungsangebotes in den Schulen (Chancengerechtigkeit und Kontinuität) bleibt eine kantonale Aufgabe. Schulaufsicht wird umso wichtiger,

- je grösser die Handlungsspielräume und Verantwortungsbereiche der Schulen werden;
- je grösser die Unterschiede zwischen den Schulen werden und je mehr diese Unterschiede offenkundig werden;
- je mehr die Schulen im Zusammenhang mit der erhöhten Rechenschaftspflicht professionelle Dialogpartner brauchen;
- je höher die Erwartungen in die Ergebnisorientierung auf allen Systemebenen werden.

Weil Führung sowohl auf der Ebene der einzelnen Schule (Schulrat, Schulleitung) als auch auf kantonaler Ebene erfolgt, ist darauf zu achten, dass bei der Aufsicht keine Doppelspurigkeiten entstehen. Die Gefahr ist allerdings nicht gross, weil die Bereiche, auf welche die Führung durch die Gemeinde bzw. Kreisschule zielt, nicht dieselben sind wie jene beim Kanton. So liegen beispielsweise die Personalführung oder die Organisation

der lokalen Schule auf der lokalen Ebene, während die Gewährleistung der Gleichwertigkeit der lokalen Bildungsangebote oder die Unterstützung für die Schulen kantonale Führungsaufgaben darstellen. "Schnittmengen" können bei der Umsetzung entstehen, wenn beide Ebenen beteiligt sind, z. B. bei der Einführung von Englisch auf der Primarstufe, bei der Erhebung von Daten oder bei der Bewilligung von Weiterbildung. In diesen Fällen spricht sich die kantonale Verwaltung mit den Schulleitungen in regelmässigen Konferenzen ab. Ein aktuelles Beispiel dafür sind die administrativen Abläufe für die Weiterbildung nach der Einführung der NFA.

3 Einführung der externen Schulevaluation

3.1 Definition der externen Schulevaluation

Die externe Schulevaluation erfasst und beurteilt die Qualität einer Schule unter vorgängig festgelegten Aspekten. Sie überprüft, in welchem Mass eine Schule die vom Kanton und von der Schule selbst gesetzten Ziele erfüllt. Sie vermittelt der Schule eine Aussen-sicht, die unerlässliche Impulse für die Schul- und Unterrichtsentwicklung gibt und die Schule bei der Rechenschaftslegung unterstützt.

Die externe Schulevaluation ist ein Verfahren zur systematischen Erfassung und Beurteilung einer *Schule* und nicht von einzelnen Lehrpersonen. Systematisch bedeutet, dass die Erfassung und Beurteilung der Schule kriterienorientiert, methodisch und daten-gestützt erfolgt. Die Daten werden anonymisiert. Das Verfahren für die externe Schulevaluation hat einen Ablauf in elf Schritten (siehe dazu Abbildung 1 auf der folgenden Seite). Der Evaluationsbericht, den die einzelne Schule erhält, umfasst die Rückmeldung der Ergebnisse (zentrale Stärken und Schwächen) sowie die Ableitung von Entwicklungs- bzw. Optimierungshinweisen.

Zur Durchführung externer Schulevaluationen werden professionelle Evaluationsteams eingesetzt. Schulevaluatoren und Schulevaluatorinnen 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 Gütekriterien (Durchführungsnormen und Verfahrensstandards).

Abbildung 1
Ablauf der externen Schulevaluation

Evaluationsvorbereitung	Schritt 1
	Vorbereitendes Gespräch des Evaluationsteams mit der Schule (Schulrat, Schulleitung)
	Schritt 2
	Interne Auftragsklärung der Schule (Evaluationsbereiche, Fragestellungen)
	Schritt 3
Vorbereitungsarbeiten der Schule (Schulportfolio, Stärken-Schwächen-Analyse)	
Schritt 4	
Vorbereitung der Evaluation durch das Evaluationsteam (Festlegen der Methoden, Entwickeln der Instrumente, Evaluationsplan)	
Schritt 5	
Planungsgespräch mit der Schulleitung (Abwicklung, Evaluationsvereinbarung)	
↓	
Durchführung	Schritt 6
	a) Schriftliche Befragung von Eltern, Lehrpersonen und Schülerinnen und Schülern b) Zwei- oder dreitägiger Evaluationsbesuch gemäss Evaluationsplan mit Unterrichtsbeobachtungen, Interviews mit Schülerinnen und Schülern, Lehrpersonen und Schulleitung und Schulrat c) Einsichtnahme in Dokumente der Schule (Schulportfolio)
↓	
Auswertung und Berichterstattung	Schritt 7
	Auswertung der Daten; Ableiten der Befunde Vorbereitung der Rückmeldung an die Schule durch das Evaluationsteam
	Schritt 8
Rückmeldeveranstaltung mit der Schule und dem Schulrat	
Schritt 9	
Schriftliche Berichterstattung an die Schule (an den Schulrat und an die Schulleitung mit Kopie an die Schulaufsicht)	
↓	
Umsetzung von Massnahmen	Schritt 10
	Massnahmenplan der Schule Leistungsvereinbarung zwischen Schule und kantonaler Schulaufsicht
Schritt 11	
Überprüfung der Massnahmen durch die Schule Kontrolle der Umsetzung und Wirkungsbeurteilung durch die kantonale Schulaufsicht	

3.2 Nutzen der externen Schulevaluation

Die externe Schulevaluation

- ist für die einzelne Schule Spiegel und Korrektiv der schulinternen Qualitätsentwicklung, mit dem Ziel, die Schul- und Unterrichtsentwicklung zu stimulieren (Aussensicht);
- ist für die einzelne Schule und für den Kanton Instrument der Standardüberprüfung mit dem Ziel, die Einhaltung legitimer Qualitätsmerkmale durch die einzelnen Schulen zu überprüfen;
- ist Instrument der strategischen Entwicklungsberatung für Schulleitungen und Schulbehörden (Entwicklungshinweise);
- dient der Schule als Datenquelle zur öffentlichen Rechenschaftslegung über ihre Qualitätsbestrebungen;
- dient dem Kanton als Instrument der Datengewinnung für das kantonale Bildungsmonitoring, mit dem Ziel, eine systematische, flächendeckende Bestandesaufnahme der Qualität schulischer Arbeit zu erhalten.

Die externe Schulevaluation strebt kein Ranking (keine Ranglisten) unter den Schulen an. Sie ist auf die Praxis ausgerichtet und soll sowohl der evaluierten Schule als auch dem Kanton nützen.

In den Jahren 2004 bis 2006 wurden in den Kantonen Nidwalden und Obwalden und Uri neun freiwillige Pilotschulen evaluiert (aus Uri waren es die Primarschule Bürglen und die Schule Flüelen). Die evaluierten Schulen bezeichneten die Evaluation ausnahmslos als positive Erfahrung¹.

3.3 Zusammenspiel von interner und externer Evaluation

Mit der Einsetzung von Schulleitungen und der Einführung der Schülerpauschale findet künftig ein wichtiger Teil der Qualitätsentwicklung in den Schulen selbst statt. Deshalb müssen Schulen über den notwendigen Gestaltungsspielraum zur eigenen Profilierung und Entwicklung verfügen. Sie müssen aber auch aufzeigen können, dass und wie sie sich entwickeln wollen und entwickelt haben. Deshalb hat der Erziehungsrat den Schulen Vorgaben zu einem internen Qualitätsmanagement gemacht. Dazu zählt die interne Evaluation.

¹ Die evaluierten Schulen äusserten hohe Zufriedenheit mit dem Verfahren und den Ergebnissen der Evaluation. Sie sei umfassend, spannend und förderlich für die eigene Weiterentwicklung. Sie erwähnten die Differenziertheit der Ergebnisse und die Spiegelung von Stärken und Schwächen, die vom externen Evaluationsteam verblüffend schnell und klar erkannt wurden. Die externe Evaluation sei Anlass, Schwachpunkte tatsächlich anzugehen und Massnahmen umzusetzen.

Mit internen Evaluationen überprüft die Schule selbst periodisch die Qualität des Unterrichts und des Schullebens. Für die Planung und Durchführung der internen Evaluationen ist die einzelne Schule selbst verantwortlich. Die interne Evaluation wird vor Ort durch die Schulleitung und/oder durch die Qualitätsbeauftragten durchgeführt. Die interne Evaluation gibt die Innensicht der Schule wieder; sie erfolgt anhand der eigenen Ziele und Ansprüche sowie aufgrund anerkannter, schulübergreifender Qualitätsmerkmale (wie sie beispielsweise im "Handbuch Schulqualität, Qualitätsansprüche an die Volksschulen des Kantons Zürich", Bildungsdirektion des Kantons Zürich 2006, beschrieben sind). Sie ist eingebettet in die schulischen Qualitätskreisläufe, d. h. die Ergebnisse fliessen ins Schulprogramm und in die Planung der Aktivitäten der folgenden Schuljahre ein.

"Motor" für die Schul- und Unterrichtsentwicklung ist primär die interne Evaluation der Schule, flankiert von externer Evaluation im Vierjahreszyklus. Die unabhängige externe Schulevaluation untersucht und bewertet die Schule im Sinne einer förderorientierten Dienstleistung. Sie vermittelt der Schule eine Aussensicht, die unerlässliche Impulse für die Schul- und Unterrichtsentwicklung gibt und die Schule bei der Rechenschaftslegung unterstützt. Sie ergänzt die Selbstwahrnehmung und Selbstbeurteilung der Schule, indem sie der "Innensicht" eine Aussensicht bezüglich der schulspezifischen Situation, Arbeit und Wirkung gegenüberstellt.

3.4 Verhältnis zur Schulaufsicht

Die externe Schulevaluation formuliert Entwicklungshinweise an die Adresse der Schule. Um sicherzustellen, dass die Schule diese Hinweise umsetzt, ist eine Anbindung an die kantonale Schulaufsicht zwingend erforderlich.

Die Schule erstellt im Nachgang einer Evaluation einen Massnahmenplan und bespricht diesen mit der kantonalen Schulaufsicht. Es resultiert eine Ziel- oder Umsetzungsvereinbarung. Dieses Vorgehen wird auch "Contracting" genannt. Die Schulaufsicht nimmt in den folgenden Jahren die Kontrolle der Umsetzung vor.

Zielvereinbarung und Wirkungskontrolle schaffen Verbindlichkeit und legitimieren damit den Aufwand und die Kosten für die externe Evaluation. Ausserdem kann die Schulaufsicht durch diese Anbindung Daten aus den externen Schulevaluationen für das kantonale Bildungsmonitoring verwenden. Damit werden Doppelspurigkeiten in der Datenerhebung von Schulaufsicht und externer Evaluation vermieden (Effizienz der Verfahren).

3.5 Stand der Einführung in den Kantonen der Deutschschweiz

In 20 der 21 deutsch- und mehrsprachigen Kantonen ist die externe Schulevaluation entweder schon flächendeckend eingeführt (6), im Aufbau (10) oder aber in Planung (4, darunter Uri). Die Mehrzahl der Kantone (14 von 21) hat einen gesetzlichen Auftrag zur Durchführung von externen Schulevaluationen. Die Mehrzahl der Kantone führt die Evaluationen mit eigenem Personal, so genannten Evaluatorinnen und Evaluatoren, durch. Einzelne Kantone haben die externe Evaluation an eine pädagogische Hochschule vergeben (AG, SG) oder stellen fallweise ein Evaluationsteam zusammen (AR).

3.6 Durchführung der externen Schulevaluation in Uri

Die externe Evaluation soll in Uri gemäss folgenden Eckwerten erfolgen:

- Die Durchführung der externen Evaluation erfolgt nach Schuleinheiten (Evaluationseinheiten). Eine Schuleinheit ist grundsätzlich eine geleitete Schule; sie sollte nach Möglichkeit 20 Abteilungen nicht übersteigen. Für grössere Schulen ist eine Aufteilung erforderlich. Die Kindergärten werden bei den Primarschulen einbezogen. Tabelle 1 Evaluationseinheiten auf der folgenden Seite enthält mögliche Einheiten. Es können sich Verschiebungen ergeben, je nachdem wie die Schulen ihre Zusammenarbeit organisieren. So ist namentlich auch denkbar, dass in Isenthal eine separate Evaluation durchgeführt wird, wenn Isenthal eine eigene Schulleitung einführt.
- Der Evaluationszyklus beträgt in der Regel vier Jahre. Unter dieser Annahme sind pro Jahr fünf externe Schulevaluationen durchzuführen. Verschiebungen sind möglich, wenn beispielsweise eine Schule infolge besonderer Umstände in einem kürzeren oder längeren Abstand evaluiert werden muss.
- Es werden so genannte Fokusevaluationen durchgeführt. Dabei werden zwei Evaluationsthemen bestimmt:
 - a) ein standardisierter Qualitätsbereich (vom Kanton vorgegeben). In allen Schulen und Kindergärten werden die gleichen Qualitätsmerkmale erfasst und beurteilt. Damit kann nicht nur die Schule, sondern auch der Kanton Steuerungswissen gewinnen;
 - b) ein wechselnder, schulbezogener Qualitätsbereich, abgestimmt auf die Qualitätsbestrebungen der Schule (Schulprogramm, Projekte, von der Schule geäusserte Defizitsvermutung). Er unterstützt in erster Linie die Schule in ihrer pädagogischen Entwicklung.

Für kleine Schulen soll ein vereinfachtes Verfahren durchgeführt werden.
In besonderen Fällen, namentlich wenn gleichzeitig eine Primar- und Oberstufe evaluiert wird, kann ein zusätzliches Thema gewählt werden.
- Das Evaluationsteam besteht in der Regel aus zwei Personen. Je nach der Grösse der Evaluationseinheit oder je nach Art der Fragestellung wird eine dritte Person bei-

gezogen.

- Die Evaluator(inn)en sind nicht Mitarbeitende der Bildungsverwaltung in dem Kanton, in dem die zu evaluierende Schule liegt (unabhängige Aussensicht) ².
- Das Amt für Volksschulen bestimmt den Turnus unter den Schulen und in Absprache mit den Schulleitungen den Durchführungszeitpunkt innerhalb des Schuljahres.
- Der schriftliche Evaluationsbericht geht an den Schulrat und an die Schulleitung. Das Amt für Volksschulen (kantonale Schulaufsicht) erhält eine Kopie des Evaluationsberichtes. Es ist Sache der einzelnen Schule zu entscheiden, wie die Resultate der Evaluation einem weiteren Personenkreis kommuniziert werden.
- Die Kosten der externen Schulevaluation trägt der Kanton.

Gestützt auf diese Eckwerte ergeben sich für Uri 19 Evaluationseinheiten pro Evaluationszyklus (Voraussetzung dafür ist, dass sich die kleinen Schulen wie angedacht zu "Leitungskreisen" zusammenschliessen). Tabelle 1 zeigt die vorgesehenen Evaluationseinheiten.

Tabelle 1
Evaluationseinheiten

<i>Einheit</i>	<i>Bemerkungen</i>	<i>Abt.</i>
1. Altdorf, Schulhaus Bernarda		15
2. Altdorf, Schulhaus St. Karl		16
3. Altdorf, Schulhäuser Marianisten und Hagen		15
4. Attinghausen		8
5. Bürglen, Primarschule		19
6. Bürglen, Oberstufe		10
7. Erstfeld, Primarschule		16
8. Erstfeld, Oberstufe		9
9. Flüelen	Flüelen, Sisikon	18
10. Schächental	PS + KS Speringen, Unterschächen	16
11. Schattdorf, Primarschule		19
12. Schattdorf, Oberstufe		10
13. Seedorf, Primarschule	Seedorf, Isenthal, Bauen	14
14. Seedorf, Oberstufe	Kreisschule	8
15. Seelisberg	Prüfen: mit Emmetten zusammen?	3
16. Silenen	Silenen, Amsteg, Bristen	17
17. Kreisschule Urner Oberland	Göschenen, Gurtellen, Wassen	11
18. Kreisschule Ursern	Andermatt, Hospental, Realp	9
19. Sonderschule		4
Total 19 Einheiten (Abteilungszahlen Schuljahr 2007/08)		237

² Die Evaluatorinnen und Evaluatoren müssen einerseits das schweizerische und das kantonale Bildungswesen sowie den Schulalltag (Praxisbezug) sehr gut kennen, andererseits gegenüber den Schulen weitgehende Unabhängigkeit wahren können, damit eine glaubwürdige Schulbeurteilung gewährleistet ist.

4 Ergebnisse der Vernehmlassung

Die Bildungs- und Kulturdirektion (BKD) führte zwischen dem 15. September 2008 und dem 30. November 2008 eine Vernehmlassung bei den Schulräten, politischen Parteien, Verein Lehrerinnen und Lehrer Uri (LUR), Vereinigung Schulleiterinnen und Schulleiter Uri (VSL) und der Vereinigung Schule und Elternhaus (S&E) durch. Das Ergebnis lässt sich wie folgt zusammenfassen:

- Die Einführung der externen Evaluation findet mit wenigen Ausnahmen (zwei Schulräte aus kleineren Schulen) Zustimmung. Sie wird als notwendiges Instrument bezeichnet.
- Die meisten Vernehmlassenden sind damit einverstanden, dass die Schulen alle vier Jahre evaluiert werden. Von verschiedener Seite wird eine flexiblere Handhabung bezüglich des Zyklus und der Anzahl der Themen, die gewählt werden dürfen, verlangt. Mehrere Vernehmlassende fordern einen Zyklus von fünf Jahren.
- Der Grossteil der Vernehmlassenden spricht sich für eine Verbundlösung mit Nid- und Obwalden aus (NORI). Eine Minderheit favorisiert eine Lösung mit der Pädagogischen Hochschule Zentralschweiz (PHZ).
- Der Einführungszeitpunkt 1. August 2010 findet eine klare Zustimmung. Nur wenige Vernehmlassende bevorzugen einen späteren Zeitpunkt.

Aufgrund der Vernehmlassungsergebnisse drängten sich keine Änderungen an den vorgeschlagenen rechtlichen Grundlagen auf.

5 Durchführungsform

Für die Zentralschweiz war anfänglich eine regionale Fachstelle für Schulevaluation angedacht gewesen. Die sechs Zentralschweizer Kantone hätten sie gemeinsam betrieben und finanziert. Diese ursprüngliche Absicht hat sich zerschlagen, nachdem die grösseren Kantone Luzern und Schwyz eigene kantonale Fachstellen eingerichtet haben. Inzwischen besitzt auch Zug eine kantonale Fachstelle.

Die drei kleinen Kantone Nidwalden, Obwalden und Uri haben *insgesamt* einen Evaluationsbedarf, der unter jenem von Zug oder von Schwyz liegt. Sie sind zu klein, um die externe Schulevaluation jeder für sich durchzuführen. Sie müssen entweder zu einer Kooperation finden oder die externe Evaluation "auslagern". Nidwalden und Obwalden sind eine Kooperation eingegangen. Uri hat grundsätzlich die Möglichkeit, sich an diesem Kooperationsverbund zu beteiligen oder die externe Evaluation nach aussen zu vergeben.

Ungeachtet davon, welche Lösung schliesslich gewählt wird, ist eine hohe Unabhängigkeit der externen Evaluation anzustreben.

5.1 Durchführung in Zusammenarbeit mit den Kantonen Ob- und Nidwalden

Um die Unabhängigkeit des Verfahrens auch in kleinen Kantonen gewährleisten zu können und um erste Erfahrungen mit der externen Schulevaluation in freiwilligen Pilotsschulen sammeln zu können, haben die drei Kantone Obwalden, Nidwalden und Uri unter dem Namen NORI-ESE eine Zusammenarbeit im Bereich der externen Schulevaluation für die Jahre 2004 bis 2006 beschlossen (vgl. RRB Nr. 66 vom 17. Februar 2004). Die Vereinbarung sah einen Austausch personeller Ressourcen unter den Kantonen vor. Das heisst, Urner Evaluator(inn)en sind in Nidwalden und Obwalden tätig. Im selben Umfang kommen dafür Evaluator(inn)en aus Ob- und Nidwalden in den Kanton Uri. Auf diese Weise wurden zwischen 2004 und 2006 neun freiwillige Pilotsschulen evaluiert, darunter auch zwei im Kanton Uri (Bürglen und Flüelen). Es wurden Pilotevaluationen nach den Eckwerten von Punkt 3.5.1 durchgeführt und jeweils zwei Qualitätsbereiche untersucht und beurteilt, der eine vom Kanton vorgegeben und standardisiert, der andere schulbezogen mit Bezug auf die Qualitätsbestrebungen der Schule. Nach dem Beschluss des Landrates vom 14. Juni 2006 (Zurückstellen der externen Evaluation) wurde die Zusammenarbeit eingestellt. Die nachstehende Tabelle 2 leitet, ausgehend von den im Pilotprojekt mit Ob- und Nidwalden gemachten Erfahrungen, den mutmasslichen Personalbedarf ab.

Tabelle 2
Mutmasslicher Personalaufwand

Tätigkeit	Bedarf	in %
Eigentliche Evaluation inkl. Planung: 5 Evaluationen à 260 Stunden	1300 h	68%
Entwicklungsarbeiten für Themen der einzelnen Schulen	220 h	12%
Interkantonale Vernetzung (Erfa, Optimierung des Verfahrens etc.)	50 h	3%
Aufbereitung von Daten für Schulaufsicht und kantonales Monitoring	100 h	5%
Weiterbildung	75 h	4%
Allgemeine, nicht zuteilbare Arbeiten (Post, Telefon, Information, Integration in das Amt für Volksschulen und die Direktion)	100 h	5%
Total	1845 h	97%

Für eine Evaluation wendete das Evaluationsteam rund 260 Arbeitsstunden auf, sofern keine umfangreichen Entwicklungsarbeiten geleistet werden mussten. Im Kanton Uri müssten fünf Evaluationen pro Jahr durchgeführt werden. Dies ergibt einen Personalbedarf von 68 Stellenprozenten³. Hinzu kommt die notwendige Entwicklungsarbeit für den jeweils schulspezifischen Schwerpunkt, die interkantonale Vernetzung⁴, die Aufbereitung von Daten für die Schulaufsicht und das kantonale Monitoring, die persönliche Weiterbildung und allgemeine, nicht direkt zuteilbare Arbeiten, wie sie bei jeder Stelle anfallen.

³ 1'300 Stunden / 1'900 Stunden (Nettoarbeitszeit)

⁴ ARGEV - Schweizerische Arbeitsgemeinschaft externe Evaluation von Schulen - ist eine Arbeitsgemeinschaft von Fachstellen aus 20 Deutschschweizer Kantonen sowie des Fürstentums Liechtenstein. Zweck der ARGEV ist die Professionalisierung und Qualitätssicherung im Tätigkeitsfeld der externen Schulevaluation durch Vernetzung, Weiterbildung und Erfahrungsaustausch.

Wenn diese Lösung gewählt wird, werden im Kanton Uri Fachpersonen aus Ob- und Nidwalden für die Evaluation eingesetzt. Die Urner Fachpersonen werden nur in Ob- und Nidwalden tätig sein. Dies ermöglicht die notwendige Unabhängigkeit.

5.2 Auftrag an Dritte

Alternativ zur Zusammenarbeit mit Ob- und Nidwalden könnte die externe Evaluation von Dritten im Auftrag des Kantons Uri durchgeführt werden. Um einen objektiven Vergleich bezüglich der Möglichkeiten und auch hinsichtlich der Kosten zu erhalten, fragte die Bildungs- und Kulturdirektion (BKD) verschiedene in Frage kommende Partner an. Als Ergebnis aus den Abklärungen lässt sich ableiten, dass ein Auftrag an Dritte möglich ist. Gegebenenfalls müsste ein ordentliches Submissionsverfahren durchgeführt werden.

Auch bei einer Auftragsvergabe an Dritte müssen im Amt für Volksschulen 10 Stellenprozente zur Verfügung stehen für

- die Information der Schulen, die Planung mit den Schulen und dem Auftragnehmer (Turnus, Termine);
- die interkantonale Vernetzung (ARGEV);
- das Zusammenführen von Daten für das kantonale Monitoring.

In der Vernehmlassung zeigte sich, dass bei einer Vergabe an Dritte die Pädagogische Hochschule Zentralschweiz (PHZ) allgemein favorisiert wurde.

Die PHZ wäre personell in der Lage und sehr interessiert, die Evaluationen im Kanton Uri zu übernehmen. Die Evaluationen würden vom Institut für Bildungsmanagement und Bildungsökonomie (IBB), Zug, durchgeführt. Das IBB ist ein Hochschulinstitut, das sich mit Forschung und Wissenstransfer in den Bereichen *Bildungsmanagement* und *Bildungsökonomie* mit den Schwerpunkten Schulqualität, Schulentwicklung und Schulmanagement beschäftigt. Es hat einen Forschungs- und Entwicklungsauftrag, versteht sich aber auch als Service-Einrichtung. Am IBB sind zwei Evaluationsexperten fest angestellt. Das Institut ist national und international mit Wissenschaft, Bildungspolitik, Schulverwaltung und Schulpraxis vernetzt. Die Evaluationen würden vom IBB nach den Vorgaben des Kantons Uri konzipiert, geplant, organisiert und durch Personen aus einem Pool von Experten aus verschiedenen Bildungsbereichen, auch aus der Schulpraxis, durchgeführt (Dreierteams).

5.3 Vergleich der Varianten

Die verschiedenen Varianten haben je ihre Vor- und Nachteile. Diese werden in Tabelle 3 aufgeführt. Es ist letztlich ein politischer Entscheid, welcher Variante man den Vorzug geben will.

Tabelle 3
Vor- und Nachteile der Varianten NORI-ESE und PHZ (IBB)

Was spricht für die Lösung?	
NORI-ESE	PHZ (IBB)
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Die Beteiligung an Evaluationen ermöglicht Einblick in den Schulalltag und direkten Kontakt mit Lehrpersonen (zwar nicht im eigenen, aber in anderen Kantonen). ▪ NORI arbeitet praxisorientiert und kann flexibel auf sich neu ergebende Bedürfnisse reagieren. ▪ NORI-ESE stärkt die Zusammenarbeit unter den drei kleinen Kantonen, die auch in anderen Bereichen gepflegt wird (z. B. LWB und Sport). ▪ Es wird eine qualifizierte Arbeitsstelle innerhalb des Kantons geschaffen. ▪ Es ist die günstigste Lösung. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Das IBB ist an den Bedürfnissen des Auftraggebers (Kanton Uri) orientiert. ▪ Der schulspezifische Evaluationsschwerpunkt kann optimal aufgenommen werden. ▪ Klare Trennung von der Bildungsverwaltung, grösstmögliche Unabhängigkeit des Verfahrens und damit hohe Akzeptanz in Praxis und Öffentlichkeit. ▪ Der Kanton Uri ist von der eigentlichen Durchführung der externen Evaluation entlastet. ▪ Know-how der Hochschule und Anschluss an aktuelle Bildungsforschung werden sichergestellt. ▪ Prestige und Reputation eines Hochschulinstituts sind akzeptanzfördernd.
Was spricht gegen die Lösung?	
NORI-ESE	PHZ (IBB)
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Die Trennung von Schulaufsicht und Schulevaluation ist für Aussenstehende weniger offensichtlich. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ In Uri geht "Schulwissen" verloren (alles, was man auslagert, entzieht Wissen und Kompetenzen und macht abhängiger von anderen). ▪ Die Schulen könnten die Evaluation durch ein Forschungs- und Entwicklungsinstitut als von "Theoretikern" durchgeführt empfinden.

Die Wertung der Vor- und Nachteile sowie das eindeutige Ergebnis der Vernehmlassung führen dazu, die Variante "NORI-ESE" die Zusammenarbeit mit Ob- und Nidwalden zu favorisieren. In der Vernehmlassung wurde zudem wiederholt der Wunsch nach einer zentralschweizerischen Evaluationsstelle geäussert. Eine Zusammenarbeit mit Nid- und Obwalden kann als erster Schritt in dieser Richtung gelten. Deshalb wird dem Landrat beantragt, der Bildungs- und Kulturdirektion (BKD) ab 1. August 2010 eine zusätzliche 100-Prozentstelle im Bereich der Lohnklasse 15 zur Verfügung zu stellen.

6 Finanzielle Auswirkungen

Der Verbund mit Nid- und Obwalden, verbunden mit der Schaffung einer neuen 100 Prozentstelle, verursacht jährlich wiederkehrende Kosten von rund 160'000 Franken (Vollkostenrechnung: Lohnkosten Evaluator/in 134'000 Franken [Lohnklasse 15, zehn Dienstjahre, inkl. Sozialkosten] und Sekretariat 10'000 Franken [inkl. Sozialkosten], Infrastrukturkosten 11'000 Franken, Spesen 5'000 Franken).

Für die Durchführung der Evaluation mit der Pädagogischen Hochschule Zentralschweiz (PHZ) liegt eine Offerte von 198'000 Franken pro Jahr vor.

7 Rechtliche Abstützung

7.1 Bestehende Rechtsgrundlagen

Gemäss Artikel 64 Absatz 2 Buchstabe k Schulgesetz (RB 10.1111) hat der Erziehungsrat für die Volksschule Vorschriften zur Qualitätssicherung der Schulen zu erlassen. Die Aufgaben der Schulaufsicht ist in Artikel 65 des Schulgesetzes wie folgt umschrieben:

Artikel 65 Kantonale Schulaufsicht

¹Die kantonale Schulaufsicht überwacht die Einhaltung der kantonalen Vorgaben.

²Die Organe der kantonalen Schulaufsicht arbeiten mit den Schulbehörden und Schulleitungen zusammen.

³Die Gemeinden sind verpflichtet, der kantonalen Schulaufsicht die notwendigen Informationen und Daten zu liefern. Dazu gehören auch jene Daten, die der Kanton dem Bund im Rahmen der Schulstatistik weiterzuleiten hat.

⁴Der Landrat regelt die kantonale Schulaufsicht durch Verordnung.

Weiter hält Artikel 49 der Schulverordnung (RB 10.1115) fest, dass die zuständige Direktion die Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben durch die Schulen beaufsichtigt.

Für die Schulaufsicht besteht eine genügende Rechtsgrundlage auf Stufe Schulgesetz. Es ist aber angezeigt, die Aufgaben der Schulaufsicht in der Schulverordnung präziser zu fassen.

Die externe Evaluation ist im Schulgesetz nicht erwähnt. Der Erziehungsrat hat im Rahmen von Artikel 64 Absatz 3 Buchstabe k des Schulgesetzes lediglich die Kompetenz, Vorschriften zur Qualitätssicherung der Schulen zu erlassen.

Es stellt sich die Frage, ob für die Einführung der externen Evaluation eine Bestimmung auf Stufe des Schulgesetzes notwendig ist. Diese Frage kann verneint werden. Gemäss Artikel 72 Absatz 1 des Schulgesetzes ergänzt der Landrat das Gesetz durch Verordnung und führt dieses näher aus. Dies ist eine ausreichende Rechtsgrundlage, um die externe Evaluation in der Schulverordnung zu regeln.

7.2 Kommentar zu den Änderungen der Schulverordnung

Schulaufsicht und externe Evaluation sollen in der Schulverordnung durch zwei Artikel geregelt werden:

Artikel 49 Kantonale Schulaufsicht (Art. 65 SchG)

Absatz 1 enthält die bisherige Formulierung. Danach beaufsichtigt die zuständige Direktion die Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben durch die Schulen.

Absatz 2 erweitert die Aufgaben der Schulaufsicht in der Weise, dass diese in Zusammenarbeit mit der externen Evaluation die Qualität und Vergleichbarkeit des Bildungsangebotes an den einzelnen Schulen und im Kanton als Ganzes überprüft. Die Zusammenarbeit mit der externen Evaluation ist wichtig, um Doppelspurigkeiten zu vermeiden. Die Zusammenarbeit besteht darin, dass die Schulaufsicht die Evaluationsberichte der einzelnen Schulen erhält. Enthält dieser Bericht Empfehlungen an die Schule, liegt es an der Schulaufsicht, zu überprüfen, ob die Empfehlungen von der einzelnen Schule auch umgesetzt werden.

Ausserhalb der Zusammenarbeit mit der Schulaufsicht liegt die Datenhoheit bei der jeweiligen Schule. Sie entscheidet, wie sie die Ergebnisse nach aussen kommuniziert.

Der Erziehungsrat erhält mit Absatz 3 die Kompetenz, nähere Vorschriften zu erlassen.

Artikel 49a Externe Evaluation

Absatz 1 definiert die externe Evaluation. Daraus wird ersichtlich, dass es um die Evaluation einer einzelnen Schule geht und diese als Ganzes betrachtet wird.

Die Schulen sollen regelmässig evaluiert werden. Der Zyklus wird durch den Erziehungsrat (Absatz 3) bestimmt werden. Die Überlegungen in diesem Bericht gehen davon aus, dass die Schulen mit einer gewissen Flexibilität alle vier Jahre evaluiert werden. Das Verfahren wird durch den Kanton bestimmt. Er trägt auch all jene Kosten, die ausserhalb der

Schule entstehen. Die externe Evaluation verursacht auch Personalaufwand innerhalb der Schule (vor allem für die Schulleitung). Dieser ist im Rahmen des bestehenden Personaletats von der Gemeinde zu tragen.

Antrag

Gestützt auf diese Überlegungen beantragt der Regierungsrat dem Landrat, folgenden Beschluss zu fassen:

1. Die Änderung der Schulverordnung, wie sie im Anhang enthalten ist, wird beschlossen.
2. Der Bildungs- und Kulturdirektion werden 100 Stellenprocente zur Verfügung gestellt. Dazu wird der Stellenplan gemäss Artikel 37a der Organisationsverordnung (RB 2.3321) ab 1. August 2010 um eine 100-Prozentstelle Lohnklasse 15 erweitert.

Anhang

Änderung der Verordnung zum Schulgesetz

Beilage:

Vernehmlassungsadressaten

VERORDNUNG
zum Schulgesetz (Schulverordnung)
(Änderung vom ...)

Der Landrat des Kantons Uri beschliesst

I.

Die Verordnung vom 22. April 1998 zum Schulgesetz (Schulverordnung)⁵ wird wie folgt geändert:

Artikel 49 Kantonale Schulaufsicht (Art. 65 SchG)

¹Die zuständige Direktion⁶ beaufsichtigt die Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben durch die Schulen.

²Sie überprüft in Zusammenarbeit mit der externen Evaluation die Qualität und Vergleichbarkeit des Bildungsangebotes an den einzelnen Schulen und im Kanton als Ganzes.

³Der Erziehungsrat erlässt nähere Vorschriften.

Artikel 49a Externe Evaluation (neu)

¹Die externe Evaluation vermittelt der einzelnen Schule eine systematische, fachlich fundierte, umfassende Aussensicht ihrer jeweiligen Stärken und Schwächen, sowie des Entwicklungspotenzials.

²Die Schulen werden regelmässig extern evaluiert. Der Kanton bestimmt das Verfahren und trägt die Kosten, die ausserhalb der Schulen entstehen.

³Der Erziehungsrat erlässt nähere Vorschriften.

II.

Diese Änderung untersteht dem fakultativen Referendum. Sie tritt auf den 1. August 2010 in Kraft.

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

⁵ RB 10.1115

⁶ Bildungs- und Kulturdirektion; siehe Organisationsreglement (ORR; RB 2.3322).

Vernehmlassungsadressaten	Eingang einer Vernehmlassung
Schulrat Andermatt	ja
Schulrat Altdorf	ja
Schulrat Attinghausen	nein
Schulrat Bauen	ja
Schulrat Bürglen	ja
Schulrat Erstfeld	ja
Schulrat Flüelen	ja
Schulrat Hospental	nein
Schulrat Isenthal	ja
Schulrat Schattdorf	ja
Schulrat Seedorf	ja
Schulrat Seelisberg	ja
Schulrat Silenen	ja
Schulrat Sisikon	ja
Schulrat Spiringen	ja
Schulrat Unterschächen	nein
Kreisschulrat Schächental	nein
Kreisschulrat Seedorf	ja
Kreisschulrat Urner Oberland	ja
CVP Uri	ja
FDP Uri/Jungfreisinnige Uri	ja
SP Uri	ja
SVP Uri	ja
Grüne Uri	ja
Vereinigung Schule und Elternhaus (S&E)	ja
Verein Lehrerinnen und Lehrer Uri (LUR)	ja
Vereinigung Schulleiterinnen und Schulleiter Uri (VSL)	ja
Finanzdirektion Uri (FD)	ja