



Gesamtkonzept

Schulaufsicht und Schulqualität

Kanton St.Gallen

vom Erziehungsrat erlassen am 18. November 2015

Inhalt

Abstract 3

1	Ausgangslage und Auftrag	4
1.1	Chronologie	4
1.2	Auftrag und Konzeptziele	5
1.3	Hinweise zur Bedeutung und Strukturierung des Konzeptes	6
2	Gesamtkonzept «Schulaufsicht und Schulqualität»	7
2.1	Zielsetzungen und Grundhaltungen	7
2.2	Elemente des Systems und ihre Hauptfunktionen	8
2.3	Mehrebenenmodell «Schulaufsicht und Schulqualität»	9
3	Orientierungsrahmen Schulqualität	11
3.1	Entstehung und Funktion	11
3.2	Einsatzmöglichkeiten	11
3.3	Weiterführende Arbeiten - Notwendigkeiten und Optionen	11
4	Kantonale Ebene - kantonale Schulaufsicht (KSA)	13
4.1	Aufsicht über die Schulträger - Normative Grundlagen	13
4.2	Funktionen und Zielsetzungen der kantonalen Schulaufsicht	14
4.3	Aktive Schulaufsicht	15
4.4	Bildungsmonitoring Schweiz	17
4.5	Reaktive Schulaufsicht	18
4.6	Schulaufsicht in Sonderschulen	19
4.7	Schulaufsicht in Privatschulen	21
4.8	Weiterführende Arbeiten - Notwendigkeiten und Optionen	21
5	Ebene Schulträger - lokales Qualitätskonzept	22
5.1	Veränderungen im Verständnis von Qualität und Aufsicht - Anpassungen der kantonalen Vorgaben	22
5.2	Schulträger - Aufgaben und Zuständigkeiten	23
5.3	Schulleitung - Aufgaben und Zuständigkeiten	24
5.4	Lehrpersonen - Aufgaben und Zuständigkeiten	25
5.5	Weiterführende Arbeiten - Notwendigkeiten und Optionen	26
6	Anhang: Mögliche Verfahren und Instrumente	27
6.1	...für Schulträger	27
6.2	...für Schul- und Unterrichtsentwicklung	28
6.3	...für Personalführung	31
6.4	...für Lehrpersonen	33

Abstract

Das vorliegende Gesamtkonzept «Schulaufsicht und Schulqualität» gibt Auskunft über die zukünftige Ausgestaltung der Aufsicht über die Volksschule des Kantons St.Gallen. Die Umsetzung des Gesamtkonzeptes verfolgt zwei Ziele: Einerseits geht es um die Überprüfung, ob die gesetzlichen Vorgaben und Weisungen regelkonform eingehalten und umgesetzt werden, andererseits wird Steuerungswissen zuhanden des Erziehungsrates generiert. Anhand eines Mehrebenenmodells werden die Zuständigkeiten, Verantwortlichkeiten, Verfahren und Abläufe im Überblick definiert (vgl. Abb. 1, S. 10).

Die kantonale Schulaufsicht (KSA) lässt sich im Sinne einer Metaaufsicht vom Schulträger¹ anhand von Dokumenten und eines Audits über die relevanten Geschehnisse ins Bild setzen. Um die Schulqualität vor Ort zu gewährleisten, erstellt jede Schule unter der Federführung des Schulträgers ein lokales Qualitätskonzept, welches sich auf den vorgegebenen Orientierungsrahmen des Kantons bezieht. Somit stellt der Orientierungsrahmen ein zentrales Element im Gesamtkonzept dar und gilt als verbindlich.

Als Unterstützung für das Wahrnehmen der Aufsichtstätigkeit und der Qualitätsarbeit werden den Schulen im Anhang des Gesamtkonzeptes Möglichkeiten von Instrumenten und Verfahren zur Verfügung gestellt.

¹ Die Führung der Volksschule obliegt den Gemeinden (Schulgemeinden oder Einheitsgemeinden; Art. 4 Abs. 1 und Art. 111 VSG sowie Art 91 Abs. 1 GG). Die gemeindeeigene Schulaufsicht obliegt der örtlichen Schulbehörde bzw. der im Gemeinderecht als zuständig bezeichneten Stelle. Massgebend dafür ist das lokale Qualitätskonzept (Art. 111 Abs. 1 und 3 VSG). Im folgenden Konzept wird dafür der Begriff «Schulträger» verwendet. Gemeint ist damit je nach Gemeindeorganisation beispielsweise Schulrat, Schulkommission oder Bildungskommission.

1 Ausgangslage und Auftrag

Das vorliegende Gesamtkonzept «Schulaufsicht und Schulqualität Kanton St.Gallen» basiert auf einer Reihe von Entwicklungen und Veränderungen in der Thematik seit der Einführung der lokalen Führungs- und Qualitätskonzepte im Jahre 2003².

1.1 Chronologie

November 2003	Schaffung der Grundlage zur Umsetzung des Gesamtkonzeptes Schulqualität mit Erlass des VII. Nachtrages zum Volksschulgesetz (nGS 39-53) ³
Juni 2004	Erlass von vorläufigen Weisungen zur Regionalen Schulaufsicht (RSA). Regelung von Rechten und Pflichten der Regionalen Schulaufsicht sowie der Schulträger als Grundlage für die Zusammenarbeit zwischen Aufsicht und lokalem Schulträger
Schuljahr 2004/05	Verpflichtung der Schulträger, ein Führungskonzept zu erlassen und Schulleitungen einzusetzen
September 2004	Erlass von Weisungen zur Schulleitung durch den Erziehungsrat
Januar 2005	Definitive Weisungen für die systematische lohnwirksame Qualifikation der Lehrpersonen
Januar 2005	Erlass von vorläufigen Weisungen des Erziehungsrates zur Qualitätsentwicklung als Grundlage zur Schaffung der lokalen Führungs- und Qualitätskonzepte
Februar 2010	Motion im Kantonsrat zur Abschaffung der Regionalen Schulaufsicht auf die Amtsdauer 2012/2016
April 2011	Auftrag des Erziehungsrates an das Amt für Volksschule zur Ausarbeitung eines Konzeptes zur Neuorganisation der Schulaufsicht
Mai 2011	Auftrag des Erziehungsrates, in Zusammenarbeit mit dem Verband St.Galler Volksschulträger (SGV) ein Evaluationskonzept zur Umsetzung und Wirkung des Konzeptes Schulqualität mit den lokalen Führungs- und Qualitätskonzepten (LFQ) sowie der systematischen lohnwirksamen Qualifikation der Lehrpersonen (SLQ) zu erstellen.
Juni 2012	Abschaffung der Regionalen Schulaufsicht (RSA) im Rahmen des XII. Nachtrages zum Volksschulgesetz. Die kantonale Aufsicht obliegt infolgedessen fortan direkt der Regierung und dem Erziehungsrat und für den Bereich Finanzielles der Sonderschulen dem Bildungsdepartement.

² Art. 111 Abs. 3 des Volksschulgesetzes (sGS 213.1, abgekürzt VSG).

³ Vom Kantonsrat erlassen am 26. November 2003, nach unbenutzter Referendumsfrist gültig geworden am 8. Januar 2004, in Vollzug ab 1. August 2004.

Juni 2012	Erteilung des Auftrages zur Durchführung einer Standortbestimmung zu den LFQ-Konzepten und zur SLQ an das Institut für Wirtschaftspädagogik der Universität St.Gallen
November 2012	Erlass des Konzeptes «Aufsicht Privatschulen»
Januar 2013	Genehmigung des Konzeptes «Organisation der Schulaufsicht» als Grundlage zur Ausübung der reaktiven Aufsicht in der Volksschule
März 2013	Auftrag zur Erarbeitung eines «Orientierungsrahmen Schulqualität ⁴ » als fachliche und qualitative Grundlage für die lokale Qualitätsentwicklung wie auch für die geplante flächendeckende, obligatorische Fremdevaluation
Juni 2013	Beschluss des Kantonsrates, auf eine flächendeckende, obligatorische Fremdevaluation in der Volksschule zu verzichten
September 2013	Auftrag des Erziehungsrates zur Ausarbeitung eines Projektbeschriebs zur Anpassung des Gesamtkonzeptes Schulaufsicht
August 2014	Vorliegen des Berichtes «Evaluation des Führungs- und Qualitätskonzepts sowie der systematischen lohnwirksamen Qualifikation der Volksschulen des Kantons St.Gallen» mit konkreten Vorschlägen zur Weiterentwicklung

1.2 Auftrag und Konzeptziele

Der Erziehungsrat erteilte am 22. Oktober 2014 (ERB 2014/200) den Projektauftrag «Schulaufsicht und Schulqualität» wie folgt:

«Die einzelnen Elemente der veränderten Ausgangslage sind anzupassen und aufeinander abzustimmen und neu zu einem Gesamtkonzept «Schulaufsicht und Schulqualität» zusammenzuführen. In das Konzept sind folgende Elemente einzubeziehen, die der Erziehungsrat im Januar 2014 als Bestandteil des Konzeptes definiert hat:

1. Orientierungsrahmen Schulqualität als Grundlage für die Schulaufsicht und die lokale Qualitätssicherung in Schulen.

2. Konzept zur Schulaufsicht mit folgenden Schwerpunkten:

- Das bestehende Modell wird unter Beibehaltung des Instruments der reaktiven Schulaufsicht weiterentwickelt.
- Aufsicht im Sinne einer Metaaufsicht: Die Schulträger sollen Rechenschaft ablegen, wie sie die Aufsicht in ihren Schuleinheiten wahrnehmen und die Qualität sicherstellen.
- Die Schulaufsicht erhebt systematisch Informationen über Rahmenbedingungen, Verlauf und Ergebnisse von Bildungsprozessen und generiert somit das notwendige Steuerungswissen.

⁴ In der Umsetzung des Gesamtkonzeptes «Schulaufsicht und Schulqualität» wird neu von einem Orientierungsrahmen anstelle von Referenzrahmen gesprochen.

3. Lokales Führungs- und Qualitätskonzept / Aufgabe der Schulträger

Die Ziele der schulinternen Qualitätsentwicklung sind beizubehalten und anzupassen auf der Grundlage der Evaluation des Führungs- und Qualitätskonzeptes sowie der SLQ der Volksschulen im Kanton St.Gallen.

- *Die Qualitätsentwicklung ist systematisch geplant und in die lokale Schulentwicklung eingebunden.*
- *Bedeutsame Themen werden mittels Qualitätsentwicklungszyklus bearbeitet.*
- *Die Verfahren und eingesetzten Instrumente dienen den Entwicklungszielen der Schuleinheit.*
- *Dokumentation und Berichterstattung über die Qualitätsentwicklung sind zweckmässig.*

4. Regionale Kontaktgespräche mit den Schulträgern

Die Kontaktpflege in Form von Kontaktgesprächen (vormals Qualitätssicherungsgespräche) durch das Amt für Volksschule wird beibehalten.

5. Die bereits bestehende aktive Aufsicht über die Privatschulen und die Aufsicht über Sonderschulen wird mit der neuen Schulaufsicht zusammengeführt.

1.3 Hinweise zur Bedeutung und Strukturierung des Konzeptes

Das vorliegende Konzept führt die verschiedenen Aspekte und Elemente der Thematik gemäss den gesetzten Vorgaben (vgl. Unterkapitel 1.2) zu einer in sich abgestimmten Gesamtschau zusammen. Es berücksichtigt die erforderlichen Massnahmen zur Erfüllung der jeweiligen Hauptaufgaben und respektiert dabei die Gestaltungs- und Entscheidungsfreiräume der einzelnen Systemebenen. Es beschreibt zusammenfassend die Funktionen der einzelnen Ebenen sowie erforderliche und mögliche Verfahren und Instrumente im Hinblick auf die Thematik Aufsicht und Schulqualität.

Das Gesamtkonzept soll den Rahmen der Aufgaben der Abteilung Aufsicht und Schulqualität im Bereich Aufsicht definieren. Es ist nicht Aufgabe des Konzeptes, ausdifferenzierte und abschliessende Details für die konkrete Umsetzung festzulegen.

Konzeptstruktur

- Einleitend werden zunächst die Hauptakteure und ihre thematischen Funktionen kurz beschrieben sowie das Zusammenspiel von Aufsicht und Schulqualität im Gesamtsystem abgebildet. Zudem wird die Bedeutung des Orientierungsrahmens Schulqualität erläutert und gewürdigt (vgl. Kapitel 2 und 3).
- Im Kapitel 4 werden Aufgaben, Verfahren und Instrumente der Kantonalen Schulaufsicht beschrieben. Am Schluss des Kapitels findet sich eine Auflistung über weiterführende Arbeiten – Notwendigkeiten und Optionen, in welcher konzeptionell zwingend erforderliche Aufgaben skizziert werden. Die weiterführenden Arbeiten liegen in der Federführung der Abteilung Aufsicht und Schulqualität.
- Kapitel 5 befasst sich mit der Ebene «Schulträger - lokales Qualitätskonzept». Nebst zusammenfassenden Beschreibungen der Aufgaben und Zuständigkeiten der einzelnen Ebenen werden in einem Anhang mögliche Verfahren und Instrumente für die lokale Qualitätsarbeit aufgeführt.

2 Gesamtkonzept «Schulaufsicht und Schulqualität»

2.1 Zielsetzungen und Grundhaltungen

Im Vordergrund des Gesamtkonzeptes «Schulaufsicht und Schulqualität» steht die Erreichung folgender übergeordneter Zielsetzungen:

Das Gesamtkonzept «Schulaufsicht und Schulqualität» und die entsprechenden Umsetzungen in der Praxis ...

1. gewährleisten die Einhaltung von kantonalen Vorgaben und Verbindlichkeiten (Volksschulgesetz, Verordnungen, Weisungen);
2. definieren in der Aufsicht verbindliche Verfahren und Instrumente;
3. regeln die Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten in der Sicherung und Weiterentwicklung der Schulqualität;
4. unterstützen die lokale Schulführung in ihrer Aufgabe durch Bereitstellen von möglichen Verfahren und Instrumenten;
5. ermöglichen die Intervention bei Missständen und sorgen für die notwendigen Veränderungen.

Die Klärung von Grundhaltungen in dieser Aufgabe soll dazu beitragen, das Konzept und seine Elemente in der gewünschten Richtung zu interpretieren und umzusetzen. Orientierungsgrundlage hierfür bilden die nachfolgenden fünf Grundsätze⁵.

Grundsatz 1 - Selbststeuerung

Die Selbststeuerung der Schulträger und ihrer Akteure wird gestärkt. Sie nehmen ihre Aufgabe selbstverantwortlich wahr und stellen die Qualität des kommunalen Schulangebotes sicher.

Grundsatz 2 - Subsidiarität

Die kommunalen Schulträger gewährleisten die Sicherstellung der Qualität vor Ort durch Einhaltung der kantonalen Vorgaben. Der Kanton unterstützt, falls dies gewünscht wird, und greift ein, wenn es unerlässlich ist, jedoch ohne die Selbststeuerung zu unterlaufen.

Grundsatz 3 - Offene Kommunikation

Sicherstellung und Weiterentwicklung der Schulqualität gelingt dann am besten, wenn notwendige Informationen offengelegt, Probleme frühzeitig angesprochen und Anliegen und Erwartungen klar formuliert werden.

Grundsatz 4 - Verfahrenstransparenz

Definierte Verfahren gewährleisten, dass bei vorhandenen Problemen bzw. Qualitätsmängeln klar ist, wer in welcher Funktion mit welchen Verfahrensschritten handeln soll.

Grundsatz 5 - Öffentliches Vertrauen

Die Schulaufsicht stärkt durch ihre aufsichtsrechtliche Tätigkeit das öffentliche Vertrauen in das Schulsystem des Kantons St.Gallen, indem sie als Sachwalterin eines qualitativ hochstehenden Bildungssystems die Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben prüft und sicherstellt.

⁵ Kanton Zug, (2014): Schulaufsicht, obligatorische Schulzeit, Aufgaben, Zuständigkeiten, Abläufe und Kompetenzen. S. 6. Zug: Direktion für Bildung und Kultur

2.2 Elemente des Systems und ihre Hauptfunktionen

Das vorliegende Konzept basiert auf einem hierarchischen Systemverständnis, in dem jede Systemebene über eigenständige Aufgaben- und Verantwortungsbereiche verfügt. Diese greifen mittels geschlossener Führungskreisläufe ineinander und stimmen so ihre Tätigkeit aufeinander ab. Folgende thematisch relevanten Systemelemente können bezeichnet und bezüglich ihrer Hauptfunktionen beschrieben werden:

Erziehungsrat - kantonale strategische Führung und Aufsicht über das Gesamtsystem

Der Erziehungsrat ist verantwortlich für die Steuerung des Gesamtsystems. Einerseits formuliert er Ziele und Visionen für die St.Galler Volksschule und setzt pädagogisch sinnvolle und politisch realisierbare Entwicklungsschwerpunkte. Dazu werden mit Unterstützung des Amtes für Volksschule die entsprechenden Konzepte und Planungen erlassen. Zur strategischen Führung gehört zwingend auch ein funktionales Controlling, im Sinne der «Beschaffung, Aufarbeitung und Analyse von Daten zur Vorbereitung zielsetzungsgerechter Entscheidungen» (vgl. Freidank & Berens, 2004). Andererseits hat der Erziehungsrat sicherzustellen, dass die gegebenen rechtlichen Grundlagen und Erlasse in der Praxis umgesetzt werden. Ihm obliegt gemäss Volksschulgesetz⁶ und Gemeindegesetz⁷ die reaktive Schulaufsicht.

Amt für Volksschule, Abteilung Aufsicht und Schulqualität - kantonale operative Aufsicht über das Gesamtsystem

Die beiden Hauptfunktionen der Abteilung Aufsicht und Schulqualität im Amt für Volksschule sind:

- Überprüfung der Einhaltung von Vorgaben (Regelkonformität)
- Beschaffung und Aufarbeitung quantitativer und qualitativer Daten für das Controlling des Erziehungsrates

Aufsichtsinstanz ist der Erziehungsrat. Seine Aufgabe ist es auch, die Sicherung der Schulqualität zu regeln und zu überprüfen.⁸ Die Abteilung Aufsicht und Schulqualität im Amt für Volksschule erfüllt ihre operativen Aufgaben im Bereich der Schulaufsicht und -qualität deshalb im Auftrag des Erziehungsrates. Zur Erfüllung dieser Aufgaben müssen zunächst Strukturen aufgebaut sowie Aufgaben, Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten detailliert festgelegt werden. Anschliessend sind Prozesse, Abläufe und Instrumente zu definieren und ins Bildungssystem des Kantons St.Gallen zu implementieren.

Schulträger - kommunale strategische Führung und Aufsicht über die Schulen

Die kommunalen Schulträger sind verantwortlich für die Sicherstellung, Organisation und Durchführung der entsprechenden Schulangebote vor Ort. Grundlage hierfür sind die verbindlichen kantonalen Vorgaben in Form von Gesetzen, Verordnungen und Weisungen, über deren Einhaltung die Schulträger gegenüber dem Kanton rechenschaftspflichtig sind. Darüber hinaus sind sie selbstverantwortlich für die strategische Führung der Schule zuständig. Dies erfolgt, indem sie Qualitätsansprüche und Entwicklung der Schule über längerfristige strategische Ziele, konzeptionelle Regelungen und Rahmenvorgaben steuern.

⁶ sGS 213.1, abgekürzt VSG

⁷ sGS 151.2, abgekürzt GG

⁸ Art. 100 Abs. 2 Bst. d^{bis} VSG.

Schulleitungen - lokale operative Führung und Aufsicht über die Lehrpersonen

Die Schulleitungen sind im Rahmen der von Gemeindeordnung oder kommunalem Reglement geregelten Zuständigkeiten⁹ verantwortlich für die operative Führung der Schule und damit auch für die Gewährleistung von bestehenden Vorgaben und definierten Qualitätsansprüchen. Sie gestalten zusammen mit den Lehrpersonen die konkreten, kontinuierlichen und systematischen Bestrebungen zur Weiterentwicklung der Qualität von Unterricht und Schule und nutzen dabei den operativen Gestaltungsspielraum, den ihnen das kommunale Recht und das lokale Qualitätskonzept einräumt. Die Schulleitungen führen und unterstützen die Lehrpersonen und stellen sicher, dass sich diese weiterbilden und -entwickeln. Sie sind gegenüber den kommunalen Schulträgern rechenschaftspflichtig. Welche Aufgaben die Schulleitungen genau haben, kann den Gemeinden vom Kanton nicht vorgeschrieben werden. Die Gemeinden haben dies von Gesetzes wegen in der Gemeindeordnung oder einem Reglement – z.B. der Schulordnung – zu regeln.

Lehrpersonen und Schulteams - lokale operative Umsetzung und Aufsicht über die Schülerinnen und Schüler

Lehrpersonen und Schulteams sind verantwortlich für die qualitativ hochstehende Umsetzung von Schule und Unterricht. Sie verfügen dabei aufgrund der vom Volksschulgesetz gewährleisteten Methodenfreiheit im Rahmen der Lehr- und Erziehungspflicht¹⁰ möglichst grosse Gestaltungsfreiheit und Selbstverantwortung. Sie reflektieren ihr professionelles Handeln und setzen sich mit Veränderungen auseinander. Sie entwickeln ihre personalen (v.a. Sozialkompetenz, Selbständigkeit) und fachlichen Kompetenzen gemeinschaftlich und individuell kontinuierlich weiter. Lehrpersonen sind gegenüber den vorgesetzten Stellen rechenschaftspflichtig.

2.3 Mehrebenenmodell «Schulaufsicht und Schulqualität»

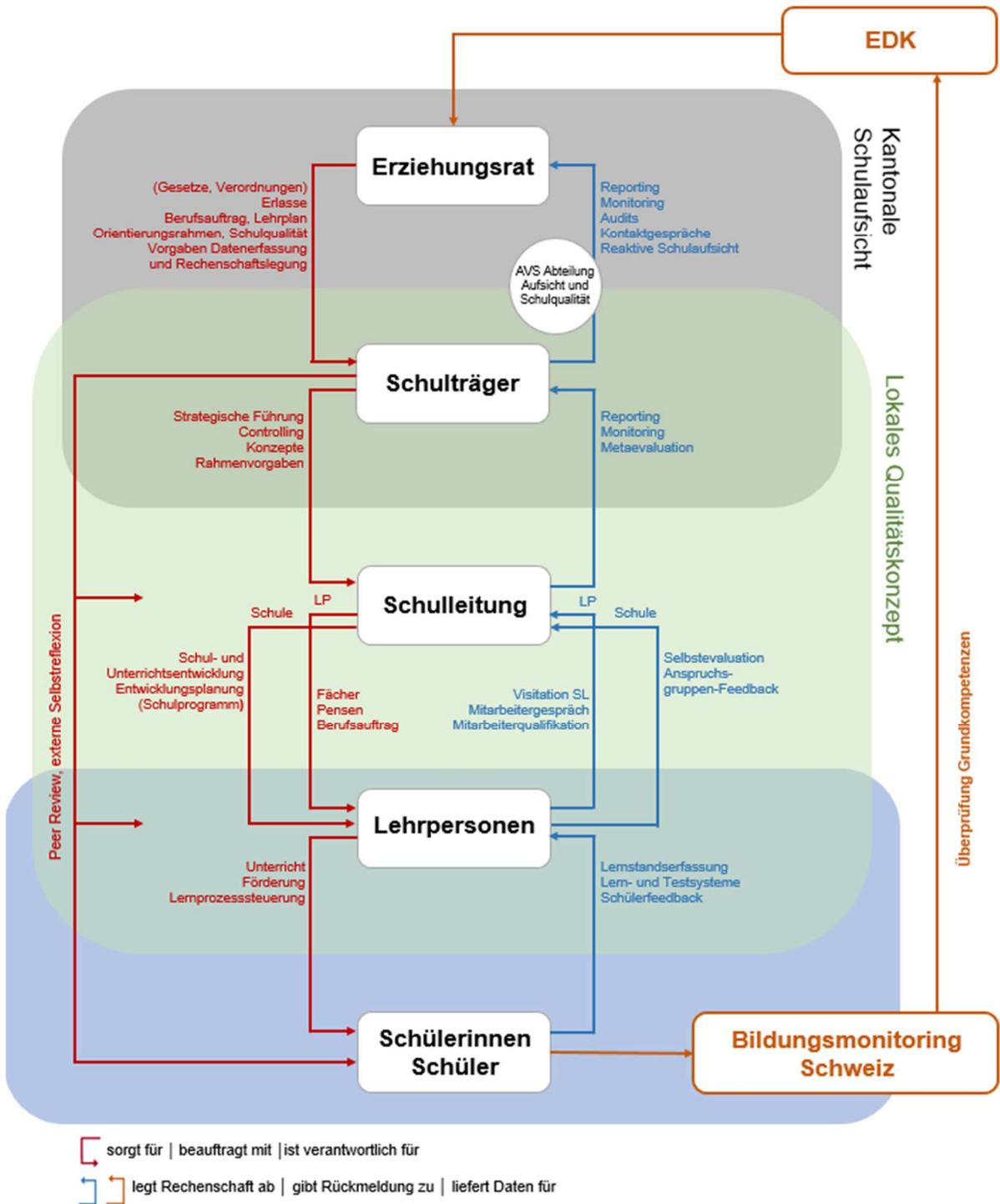
Im nachfolgenden Mehrebenenmodell «Schulaufsicht und Schulqualität» (vgl. Abb. 1) werden die für das Thema relevanten Akteure und Zuständigkeiten im Sinne der oben beschriebenen Hauptfunktionen überblicksmässig abgebildet. Darüber hinaus werden Verfahren und Instrumente benannt, mit Hilfe derer die Aufsichtsfunktion der jeweils nächsthöheren Hierarchiestufe adäquat wahrgenommen und damit sichergestellt werden kann.

Vorgaben und Aufträge des Kantons gelten für Schulträger, Schulleitungen und Lehrpersonen, diejenigen der Schulträger für Schulleitungen und Lehrpersonen. Aus Gründen der besseren Lesbarkeit werden sie aber lediglich für die nächsttiefere Hierarchiestufe angezeigt. (Beispiel: Der Orientierungsrahmen Schulqualität wird für die Schulträger angezeigt, hat aber auch für Schulleitungen und Lehrpersonen verbindliche Gültigkeit.)

⁹ Art. 114^{bis} Abs. 2 VSG.

¹⁰ Art. 76 Abs. 1 und 3 VSG.

Abb. 1: Mehrebenenmodell «Schulaufsicht und Schulqualität»



3 Orientierungsrahmen Schulqualität

3.1 Entstehung und Funktion

Im März 2013 erteilte der Erziehungsrat den Auftrag, den Orientierungsrahmen Schulqualität zu entwickeln. Hintergrund dazu war die Erkenntnis, dass im bisherigen Qualitätskonzept verbindliche Qualitätsmerkmale in Form von Standards und Indikatoren - mit Ausnahme der Beurteilungsdimensionen in der SLQ - fehlten.

Auf dem heutigen Stand der Qualitätsdiskussion ist jedoch ein verbindlicher Orientierungsrahmen unerlässlich. Er soll gegen innen und aussen Orientierung bieten und inhaltlich festlegen, was unter «guter» Schule verstanden wird und was «guten» Unterricht ausmacht.

3.2 Einsatzmöglichkeiten

Der Orientierungsrahmen Schulqualität stellt somit ein zentrales Element im Gesamtkonzept «Schulaufsicht und Schulqualität» dar, da er sowohl für die Arbeit an der Schulqualität als auch für die Schulaufsicht inhaltlicher Referenzpunkt ist und gleichzeitig den fachlichen Bogen über beide Aspekte spannt. Dadurch kann er bei verschiedenen Aufgaben bzw. Anlässen zum Einsatz gelangen:

- als Grundlage für Ist-Soll-Vergleiche und daraus abgeleiteten Handlungsbedarf
- als Bezugsgrösse für strategische Zielsetzungen auf kantonaler und kommunaler Ebene
- als Ideensammlung für individuelle und schulinterne Weiterbildungsthemen
- als Orientierung bei der Festlegung von Schul- und Unterrichtsentwicklungsthemen und -zielen
- als qualitativer Orientierungsrahmen für Selbst- und Fremdevaluationsvorhaben bzw. Feedback-Verfahren
- als inhaltliche Strukturierungshilfe für Reporting- und Monitoringvorgaben
- als Beurteilungsgrundlage in Instrumenten der Metaaufsicht

3.3 Weiterführende Arbeiten - Notwendigkeiten und Optionen

Um den Orientierungsrahmen bei den genannten Einsatzmöglichkeiten auch sinnvoll verwenden zu können, bedarf es zweier grundlegender Ergänzungen: Einerseits muss das Anspruchsniveau geklärt werden, andererseits sind die Qualitätsansprüche (Standards) mit Indikatoren zu versehen:

Festlegung des Anspruchsniveaus

Qualitätsansprüche können zwei unterschiedliche Anspruchsebenen definieren. Sie können das Ideal *maximal* umreissen (Sollstandards) oder *minimal* spezifische Mindestanforderungen enthalten (Mussstandards).¹¹ In der vorliegenden Entwurfsversion aus dem Jahre 2013 ist nicht festgelegt, auf welcher Ebene die Qualitätsansprüche des Orientierungsrahmens angesiedelt sind. Ohne diese Klärung geht die Aussagekraft verloren.

¹¹ Wiederkehr, B., Fuchs, W.; Trachsler, E.; Thurnherr, G.; Looser, D. & Gebhart, A. (2013): Orientierungsrahmen Schulqualität der Volksschule des Kantons St.Gallen, Zwischenbericht zuhanden des Erziehungsrates des Kantons St.Galle. S. 9. St.Gallen: Bildungsdepartement, Amt für Volksschule

Ergänzung mit Indikatoren

Insgesamt darf festgehalten werden, dass die Strukturierung der Standards in Input-, Prozess- und Output- bzw. Outcome-Qualitäten sinnvoll ist und dem gegenwärtigen Stand der Qualitätsdiskussion entspricht. Die Qualitätsansprüche sind aber zwingend mit Indikatoren zu ergänzen (Woran ist zu erkennen, dass der definierte Qualitätsanspruch erreicht wird?). Ohne diese Ausdifferenzierung bleiben die Qualitätsansprüche in den vorgesehenen Einsatzbereichen wenig griffig. Dadurch laufen sie Gefahr, in der Praxis als Bezugsrahmen wenig verwendet zu werden, zumal der Konkretisierungsgrad der Qualitätsansprüche unterschiedlich ist (z.B. «Der Umgang an der Schule ist gerecht und fair» vs. «Interessen, Vorwissen und Erfahrungen der Schülerinnen und Schüler fliessen in den Unterricht mit ein. Angemessene Mitgestaltungsmöglichkeiten der Schülerinnen und Schüler sind etabliert.»).

Insgesamt können folgende weiterführende Arbeiten benannt werden:

Notwendigkeiten

Thema	Arbeiten
Anspruchsniveau klären	klären, ob es sich bei den festgelegten Qualitätsansprüchen um Muss- oder Soll-Ansprüche handelt
Indikatoren benennen	Indikatoren zu den einzelnen Qualitätsansprüchen ausarbeiten und festlegen
Grafische Gestaltung	Qualitätsdimensionen, Qualitätsbereiche bzw. -teilbereiche, Qualitätsansprüche und Indikatoren übersichtlich und adressatengerecht gestalten
Einführung	Funktionale Vorgehensweisen zur Einführung prüfen und festlegen
Kompatibilität zum Lehrplan Volksschule überprüfen	überprüfen, ob die Qualitätsansprüchen vor dem Hintergrund von Inhalt, Lern- und Unterrichtsverständnis (Kompetenzorientierung) des Lehrplans Volksschule ergänzt werden müssen

Optionen

Thema	Arbeiten
Handreichung	Handreichung erarbeiten zu Funktion, Einsatzmöglichkeiten und Handhabung des Orientierungsrahmens
Weiterbildungsangebote für Schulträger und Schulleitende	Weiterbildungen zum Thema Referenzorientierte Qualitätsentwicklung anbieten

4 Kantonale Ebene - kantonale Schulaufsicht (KSA)

Gemäss Volksschulgesetz¹² obliegt dem Erziehungsrat die Überprüfung und Regelung der Sicherung der Schulqualität. Mit dem XII. Nachtrag zum Volksschulgesetz¹³ wurde die RSA per 1. Juni 2012 abgeschafft. Seit diesem Zeitpunkt obliegt die kantonale Aufsicht im Sinn von Art. 155 ff. des Gemeindegesetzes¹⁴ direkt der Regierung und dem Erziehungsrat und für den finanziellen Bereich der Sonderschulen dem Bildungsdepartement. Am 16. Januar 2013 wurde bereits ein Konzept zur Gestaltung der sogenannten reaktiven Schulaufsicht erlassen.

Mit dem vom Kantonsrat am 22. Oktober 2013 beschlossenen Verzicht auf eine flächendeckende obligatorische Fremdevaluation in der Volksschule ist ein zentrales Element zur Schulaufsicht und Schulqualität entfallen. Dies macht es erforderlich, die Schulaufsicht neu zu regeln und ein Konzept zu erarbeiten, das diesen veränderten Gegebenheiten Rechnung trägt.

Die kantonale Schulaufsicht (KSA) ist ein zentraler Teil des Gesamtkonzeptes «Schulaufsicht und Schulqualität». Zur Bestimmung der Aufgabe der KSA werden nachfolgend ...

- normative Grundlagen definiert,
- Zielsetzungen der KSA festgelegt,
- Verfahren zur Zielerreichung bestimmt und damit
- Vorgaben des Kantons an die Schulträger formuliert.

4.1 Aufsicht über die Schulträger - Normative Grundlagen

Art. 100 Abs. 1 erster Satz der Kantonsverfassung¹⁵ bestimmt, dass die Gemeinden unter Aufsicht des Kantons stehen. Die Aufsicht durch den Kanton umfasst ausserhalb der Gemeindeautonomie die Überprüfung nicht nur der Rechtmässigkeit, sondern auch der Angemessenheit kommunalen Handelns, wenn das Gesetz nichts anderes vorsieht.¹⁶ Die Aufsicht beinhaltet zudem die Überprüfung, ob die Gemeindetätigkeit mit dem kantonalen Recht, aber auch mit dem Recht des Bundes und dem Gemeinderecht übereinstimmt. Der Kanton muss sich ferner davon überzeugen, dass die Gemeinden den ihnen vom kantonalen und eidgenössischen Recht übertragenen Aufgaben nachkommen. Er hat für den richtigen Vollzug zu sorgen und eine gewisse Koordination zwischen den Gemeinden sicherzustellen.¹⁷¹⁸

Die Führung der Volksschule obliegt den Gemeinden¹⁹. Den Rahmen für die Führung der Volksschule durch die Gemeinden setzt das kantonale Schulrecht (VSG und dessen Folgeerlasse). Die gemeindeeigene Schulaufsicht obliegt der örtlichen Schulbehörde bzw. der im Ge-

¹² Art. 100 Abs. 2 Bst. d^{bis} VSG

¹³ nGS 47-85

¹⁴ sGS 151.1, abgekürzt GG

¹⁵ sGS 111.1; abgekürzt KV

¹⁶ Art. 100 Abs. 2 KV

¹⁷ Häfelin, U., Müller G. & Uhlmann, F. (2010): Allgemeines Verwaltungsrecht, 5. Auflage. N 1433 f. Zürich: Dike Verlag AG.

¹⁸ Art 158 f. GG

¹⁹ Schulgemeinden oder Einheitsgemeinden; Art. 4 Abs. 1 und Art. 111 VSG sowie Art 91 Abs. 1 GG

meinderecht als zuständig bezeichneten Stelle. Massgebend dafür ist das lokale Qualitätskonzept²⁰. Die Gemeinden verfügen für diese Aufgabe über grossen Gestaltungsspielraum. Der Kanton wird auch weiterhin nicht in die interne Aufsicht eingreifen, solange die Gemeinden nicht selber um Unterstützung anfragen oder sie sich nachweislich unkorrekt verhalten. Gemeindefürnehmern prüft die Geschäftsprüfungskommission der Gemeinde (GPK) die Amtsführung der Schulträger nach dem Gemeindegesetz. Auf kantonaler Ebene obliegt dem Erziehungsrat die Beaufsichtigung der Volksschule²¹ sowie die Regelung und Überprüfung der Schulqualität²².

Die Aufgabenverteilung zwischen Kanton und Gemeinden ist auf Seite 10 (vgl. Abb. 1) im Überblick dargestellt.

4.2 Funktionen und Zielsetzungen der kantonalen Schulaufsicht

Vor diesem Hintergrund hat die neu konzipierte kantonale Schulaufsicht primär eine Audit- und Metaevaluationsfunktion. Diese umfasst das gesamte System der kantonalen Aufsicht (Erziehungsrat und die Abteilung Aufsicht und Schulqualität im AVS gemäss Mehrebenenmodell auf S. 10). Sie beinhaltet folgende Hauptaufgaben:

Die kantonale Schulaufsicht ...

- stellt sicher, dass das lokale Qualitätskonzept den bestehenden Vorgaben und Qualitätsansprüchen genügt;
- kontrolliert, ob Qualitätssicherungs- und Qualitätsentwicklungsmassnahmen konzeptkonform und professionell durchgeführt wurden;
- überprüft die Einhaltung kantonaler Regelungen und Vorgaben;
- stellt sicher, dass Evaluationsverfahren minimalen Standards entsprechend durchgeführt worden sind;
- gibt Impulse zur Weiterentwicklung;
- stellt Vorgehenshinweise, Verfahren und Instrumente für die Weiterentwicklung der lokalen Qualitätsarbeit zur Verfügung;
- erhebt Daten für das kantonale Monitoring.

Die KSA gewährleistet damit sowohl die Regelkonformität, als auch den Nachweis der Überprüfung von Schul- und Unterrichtsqualität. Sie soll durch ihre Tätigkeit aber auch wesentlich die lokalen Schulträger in ihrer Eigenverantwortung stärken und zur Optimierung des lokalen Qualitätskonzeptes beitragen. Da eine Vermischung von Aufsicht und Beratung zur Rollendiffusion beitragen kann, fokussiert sich die KSA jedoch eindeutig auf die Aufsichtsfunktion.

Bei der Arbeit der KSA kann zwischen zwei Hauptverfahren unterschieden werden: die *aktive Schulaufsicht* und die *reaktive Schulaufsicht*.

Die **aktive Schulaufsicht** verfolgt folgende Zielsetzungen:

- *Informationen und damit Steuerungswissen gewinnen*
Durch den regelmässigen Kontakt mit den Schulträgern und durch den Einblick in die internen Evaluationen gewinnt die KSA Informationen zur Weiterentwicklung des Bildungssystems.

²⁰ Art. 111 Abs. 1 und 3 VSG

²¹ Art. 100 Abs. 1 VSG

²² Art. 100 Abs. 2 Bst. d^{bis} VSG

- *Rechenschaftslegung*
Die Schulträger legen Rechenschaft über die Umsetzung ihres lokalen Qualitätskonzeptes und über die Einhaltung der kantonalen Normen und Vorgaben ab.
- *Umgang mit Qualitätsdefiziten*
Die KSA soll Qualitätsdefizite von Schulen rechtzeitig erkennen und Massnahmen in die Wege leiten.

Mit der **reaktiven Schulaufsicht** sollen folgende Zielsetzungen verfolgt werden:

- *Bearbeiten und Klären von Aufsichtsanzeigen und Beschwerden*
Die reaktive Schulaufsicht bearbeitet Sachverhalte auf Grund von Anzeigen und Beschwerden sowie Meldungen von kommunalen Stellen oder den Rekursstellen Volksschule. Sie kann auch aktiv werden, wenn das Bildungsdepartement auf anderem Weg Kenntnis erhält, dass ein Schulträger seinen Auftrag nicht rechtskonform erfüllt.

4.3 Aktive Schulaufsicht

Audit- und Metafunktion der KSA basieren stark auf Datenerhebungen und Berichtstudium sowie deren Aufbereitung und Interpretation. Somit steht primär die Frage im Vordergrund, welche Daten die KSA für ihre Tätigkeit benötigt und wie diese erhoben werden können.

Dazu sollen im Rahmen der aktiven Schulaufsicht insgesamt vier Verfahrensweisen zum Einsatz gelangen, die verschiedene Funktionen erfüllen, sich gegenseitig ergänzen und insgesamt die Wahrnehmung der kantonalen Aufsichtsverantwortung sicherstellen.

Kantonales Monitoring

Monitoring wird als Überbegriff für alle Arten der systematischen Erfassung, Beobachtung oder Überwachung eines Vorgangs oder Prozesses definiert. Dabei ist die wiederholte regelmässige Durchführung ein zentrales Element. Erst dadurch können in der Langzeitperspektive Tendenzen erkannt oder anhand von Ergebnisvergleichen Schlussfolgerungen gezogen werden. Nicht zufällig übersetzt der Duden Monitoring als «Dauerbeobachtung eines bestimmten Systems».

Vor diesem Hintergrund ergibt sich für die KSA die konkrete Aufgabe, in Zusammenarbeit mit der Abteilung Statistik des Volkswirtschaftsdepartementes relevante Daten systematisch zusammenzutragen und zu analysieren. Die gewonnenen Erkenntnisse dienen Erziehungsrat und Amt für Volksschule dazu, zumindest einen Teil des für die Weiterentwicklung der Schule notwendigen Steuerungswissens zu generieren.

Unter anderem können folgenden Daten erhoben werden:

- Schülerzahlenentwicklungen, Sonderschul-, Sonderklassen- und Einführungsklassenquoten
- Erhebung und Auswertung von Daten im Bereich fördernde Massnahmen (Therapien, ILZ-Statistik, SPD-Abklärungen, usw.)
- Erhebung der Lehrerstellensituation sowie der Qualifikationen der Lehrpersonen
- Erhebung von teilzeitangestellten Lehrpersonen und Fluktuationsraten
- Verwendung von obligatorischen und alternativ obligatorischen Lehrmitteln
- Erhebung der praktizierten Strukturmodelle in der Volksschule

- Art und Anzahl von besonderen Schullaufbahnmassnahmen (Rückstellungen, Klassen überspringen usw.)
- Art und Anzahl von besonderen pädagogischen Massnahmen (Fördermassnahmen, Dispensationen, individuelle Lernziele, SPD-Abklärungen, usw.)
- Nutzung von qualitativen Daten aus der Bildungsforschung und des Bildungsmonitorings

Zur Erfüllung des Auftrages können auch die vom Amt für Gemeinden erhobenen Daten genutzt werden.

Es wird im weiteren Prozess genau geprüft, welche Daten tatsächlich erhoben bzw. gesammelt werden sollen. Diese Frage wird im Spannungsfeld von Ansprüchen an eine qualitativ gute und interpretierbare Datenbasis zu diskutieren und zu entscheiden sein.

Reporting der Schulträger

Das kantonale Monitoring legt den Fokus primär auf teilsystemübergreifende, gleichbleibende, systematische und quantitative Aspekte. Das Reporting der Schulträger stellt demgegenüber die qualitative Arbeit der einzelnen Schulen in den Vordergrund. Die Schulträger verfassen dabei periodisch einen schriftlichen Bericht, in dem sie Rechenschaft über Schul-, Unterrichts- und Personalentwicklung im Rahmen des lokalen Qualitätskonzeptes ablegen. Dabei wird ebenfalls aufgezeigt, wie die Schulen kantonale Vorgaben umsetzen, insbesondere, wie sie den Orientierungsrahmen Schulqualität als Grundlage für die eigene Entwicklungsarbeit einsetzen und nutzen. Zu diesem Zweck werden einfache standardisierte Berichtsformulare entwickelt und eingesetzt. Diese sind so zu strukturieren, dass sie einerseits für die Schulträger eine einfache Handhabung mit vertretbarem Aufwand ermöglichen, es andererseits auch zulassen, Schwerpunkte und Eckdaten auf einfache Art kantonale zu vergleichen und in aggregierte Statusberichte zu überführen. Denkbar ist auch, dass Schwerpunktthemen (z.B. Massnahmen zur Förderung von zugezogenen fremdsprachigen Kindern ohne Deutschkenntnisse) oder die Handhabung aktueller bildungspolitischer Fragestellungen (z.B. Anzahl von Dispensationen vom Fremdsprachenunterricht) in den Berichtsvorgaben erscheinen und eingefordert werden.

Auch bezüglich Reportingberichten werden die Rahmenbedingungen zu Umfang, Inhalt, Strukturierung und Detaillierungsgrad der Berichterstattung zu diskutieren und zu definieren sein.

Auditgespräche

Die erhobenen und interpretierten Daten des Monitorings und die Reportingberichte der Schulträger bilden die Grundlage für die durchzuführende Überprüfung durch die KSA vor Ort.

Diese erfolgt mit zwei Schwerpunkten:

1. *Regelkonformität*
Überprüfung der Einhaltung von Gesetzen, Verordnungen, Weisungen und Reglementen
2. *Metaevaluation*
Überprüfung der Erfüllung der Vorgaben und qualitativen Ansprüche des lokalen Qualitätskonzeptes

Die Überprüfung der *Regelkonformität* in Bezug auf die Einhaltung des Gemeindegesetzes ist Aufgabe des Amtes für Gemeinden. Um Doppelspurigkeiten zu vermeiden, wird die Aufgabe der KSA auch in Absprache und Abgrenzung mit dem Departement des Innern zu definieren sein.

Es darf aber davon ausgegangen werden, dass die KSA bezüglich nachfolgender Themenkreise stichprobenartig Kontrollen durchführen wird:

- Einhaltung von Gesetzen, Verordnungen und Weisungen im Bildungsbereich

- Einhaltung von die Schule betreffenden Regelungen der Gemeindeordnung
- Organigramm und Führungskonzept
- Anstellungsverträge
- Gehaltseinstufungen
- Altersentlastungen
- Bildungsurlaube
- Unbezahlte Urlaube
- Treueprämien
- Mutterschaftsurlaube, EO-Rückerstattungen

Für die Überprüfung der Führungs- und Qualitätsarbeit im Sinne der *Metaevaluation* sind strukturierte Interviews mit Verantwortlichen des Schulträgers und der Schulleitung vorgesehen. In diesen werden Aspekte des Berichtes vertieft, entstandene Fragen geklärt und Optimierungsansätze diskutiert.

Kontaktgespräche

Während die Verfahren Monitoring und Reporting systematisch quantitative und qualitative Daten zum Gesamtsystem bzw. zu den einzelnen lokalen Teilsystemen liefern, stehen bei den regionalen Kontaktgesprächen zwischen Amtsleitung Volksschule und Präsidien der Schulträger andere Zielsetzungen im Vordergrund:

- Die Kontaktgespräche dienen der Kontaktpflege mit den Schulträgern, die früher durch die Regionale Schulaufsicht wahrgenommen wurde.
- Sie stellen den regelmässigen direkten Kontakt zwischen Amt für Volksschule und Schulträgern sicher und dienen dem gegenseitigen Verständnis und der Vertrauensbildung.
- Die Kontaktgespräche dienen dazu, Bildungsthemen zu diskutieren, offene Fragen zu klären, Umsetzungserfahrungen auszutauschen, Anliegen zu formulieren und sich gegenseitig Rückmeldungen zu geben.

Die Kontaktgespräche finden jährlich statt und werden durch die Amtsleitung organisiert. Sie folgen einer strukturierten Traktandenliste. Die Ergebnisse werden in einer Aktennotiz festgehalten. Nach Abschluss aller Kontaktgespräche wird anhand der Aktennotizen ein Gesamtbericht zuhanden des Erziehungsrates verfasst.

4.4 Bildungsmonitoring Schweiz

Ein zusätzliches wichtiges Steuerungselement im System «Schulaufsicht und Schulqualität» bildet das durch die EDK veranlasste Bildungsmonitoring Schweiz. Es liefert systematische Daten auf der Wirkungsebene. Im Vordergrund steht dabei die periodische Überprüfung der Grundkompetenzen (ÜGK), die im 2., 6. und 9. Schuljahr erfolgt und sowohl kantonale als auch vergleichende nationale Ergebnisse liefert. Demgegenüber wird PISA zukünftig primär dazu genutzt, die Leistungen der Schweizer Schülerinnen und Schüler im internationalen Vergleich zu bewerten.

Die nachfolgende Tabelle (vgl. Tab. 1) gibt einen Überblick, in welcher Frequenz die beschriebenen Aufsichtselemente zur Anwendung gelangen können und mit welchen Formen der Berichterstattung der Erziehungsrat informiert werden soll. Sie macht deutlich, dass der Erziehungsrat mit dem vorgesehenen System über weitreichende Controllinginstrumente verfügt. Sie generieren umfangreiches, vielschichtiges und weitreichendes Steuerungswissen für zukünftige strategische Entscheidungen.

Tab. 1: Überblick Aufsichtselemente und Controllinginstrumente

	Element	zuständige Stelle	Häufigkeit	Form der Berichterstattung	Adressat
Datenbeschaffung AVS	Kantonales Monitoring	Abteilung Aufsicht und Schulqualität	jährlich	Monitoringbericht	Erziehungsrat
	Reporting Schulträger	Schulträger	Vierjahresturnus	Reportingbericht Schulträger	Abteilung Schulaufsicht und Schulqualität
	Auditgespräche	Abteilung Aufsicht und Schulqualität	Vierjahresturnus	Auditbericht	Schulträger
	Kontaktgespräche	AVS	jährlich	Aktennotiz	beteiligte Schulträger
		AVS	jährlich	Bericht Kontaktgespräche	Erziehungsrat
Politische Rechenschaftslegung	Rechenschaftslegung Abteilung Aufsicht und Schulqualität	Abteilung Aufsicht und Schulqualität	jährlich	Jahresbericht Abteilung Aufsicht und Schulqualität (Monitoring / Reporting / Audits)	Erziehungsrat
	Kantonaler Bildungsbericht	AVS	Vierjahresturnus	Bildungsbericht	Kantonsrat
	Bildungsmonitoring Schweiz	EDK	Vierjahresturnus	EDK-Bericht	Erziehungsrat

4.5 Reaktive Schulaufsicht

Die reaktive Schulaufsicht kommt dann zum Einsatz, wenn in einzelnen Schulen und Gemeinden Qualitätsdefizite und/oder die Nichteinhaltung gesetzlicher Vorgaben erkennbar werden. Die reaktive Schulaufsicht bearbeitet Sachverhalte beim Vorliegen nachfolgender Meldungen:

- Anzeigen oder Beschwerden von Einzelpersonen
- Meldungen kommunaler Stellen oder der Rekursstellen Volksschule
- erkannte Defizite oder Verstösse im Rahmen der aktiven Schulaufsicht
- Informationen, die das Bildungsdepartement auf anderem Weg erhalten hat.

Ist dies der Fall, nimmt die Abteilung Aufsicht und Schulqualität vertiefte Abklärungen vor. Werden dabei die Mängel bestätigt, wird der Schulträger verpflichtet, einen Massnahmen- und Zeitplan zur Mängelbehebung zu erstellen. Die KSA überprüft die Umsetzung der beschlossenen Massnahmen in der gegebenen Frist. Werden die Defizite nicht fristgerecht behoben, verfasst die Abteilung Aufsicht und Schulqualität einen Bericht zuhanden des Erziehungsrates. Dieser entscheidet über weitere Massnahmen im Sinn des Gemeindegesetzes²³.

4.6 Schulaufsicht in Sonderschulen

Das neue Sonderpädagogikkonzept und das neue Finanzierungsmodell für Sonderschulen erfordern eine Neuausrichtung der Aufsicht. Die Aufsicht über die Tätigkeit der Institutionen bezieht sich einerseits auf pädagogische, andererseits auf betrieblich finanzielle Fragen. Dies erfordert Kompetenzteilungen bzw. -abgrenzungen zwischen der Abteilung Aufsicht und Schulqualität und der Abteilung Sonderpädagogik (Finanzaufsicht) mit den dazu gehörenden Aufgabenbeschreibungen.

In Bezug auf die pädagogische Schulaufsicht durch die Abteilung Aufsicht und Schulqualität ergibt sich eine zentrale Grundsatzfrage: Soll die Wahrnehmung der Aufsicht analog der Vorgehensweisen in der Volksschule erfolgen oder bedarf es weitergehender, an primären Aufsichtstätigkeiten orientierte Verfahren wie Schul- und Unterrichtsbesuchen, Kontrollen von Förderplanungen, Gespräche mit Beteiligten und Anspruchsgruppen?

Da Sonderschulen in der Gesetzgebung als Bestandteil der Volksschule deklariert und den kantonalen Vorgaben durch das Sonderpädagogikkonzept verpflichtet sind, geht das Gesamtkonzept «Schulaufsicht und Schulqualität» davon aus, dass die Sonderschulen grundsätzlich mit den gleichen Verfahren beaufsichtigt werden, wie die Regelschulen im Rahmen der aktiven Schulaufsicht:

- Kantonales Monitoring
- Reporting der Institutionen
- Auditgespräche

Bei allen drei Verfahren werden sich konkrete Umsetzungsfragen teilweise von den Praxen in der Regelschule unterscheiden. Sie sind an die Erfordernisse der Situation der Sonderschulen anzupassen sein.

Selbst die Einführung von periodischen Kontaktgesprächen mit Gruppen von Institutionsleitenden kann geprüft werden. Dies würde mit den gleichen Zielsetzungen erfolgen wie in den Regelschulen: Förderung der Kontaktpflege, Aufbau von gegenseitigem Verständnis und Vertrauen, Diskussion von aktuellen Bildungsthemen, Formulieren von Anliegen sowie gegenseitigem Feedback. Aus den genannten Konstellationen und Zusammenhängen ergeben sich im Überblick (vgl.

Tab. 2) folgende Akteure bzw. Aktivitäten im Kontext der Sonderschulaufsicht:

²³ Art. 159 GG

Tab. 2: Übersicht Akteure und Aktivitäten in der Aufsicht über die Sonderschulen

	Pädagogische Aufsicht	Betrieblich-finanzielle Aufsicht
Träger	<ul style="list-style-type: none"> • Umsetzung Qualitätskonzept • Umsetzung Betriebskonzept und Leistungsvereinbarung • Interne Aufsicht 	<ul style="list-style-type: none"> • Zweckmässigkeit der Organisation und Einhaltung der Zeichnungsberechtigungen • Finanzplanung und Finanzkontrolle • Geschäftsführung der Institutionsleitung
Kanton	<p>Abteilung Aufsicht und Schulqualität AVS</p> <ul style="list-style-type: none"> • Kantonales Monitoring • Reporting der Institutionen • Auditgespräche mit Fokus: <ul style="list-style-type: none"> <i>Regelkonformität</i> Überprüfung der Einhaltung von Gesetzen, Verordnungen, Weisungen und Reglementen <i>Metaevaluation</i> Überprüfung der Erfüllung der Vorgaben und qualitativen Ansprüche der institutionellen Qualitätskonzepte • eventuell Kontaktgespräche 	<p>Abteilung Sonderpädagogik AVS</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ordnungsmässigkeit der Abrechnungen • Anrechenbare Einstufungen • Ordnungsmässige Bewirtschaftung der Schwankungsfonds • Nutzung der betriebsnotwendigen Infrastruktur • Einhaltung Betriebskonzept und Leistungsvereinbarung • Umsetzung der Minimalstandards je Leistung
Externe Fachstellen	<p>Externe Fachexperten</p> <ul style="list-style-type: none"> • Externe Selbstevaluation (freiwillig) 	<p>Externe Revisionsstelle</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ordnungsmässigkeit der Rechnungslegung • Zweckmässige Organisation der finanziellen Führung

4.7 Schulaufsicht in Privatschulen

Im November 2012 hat der Erziehungsrat das Konzept «Aufsicht über die Privatschulen auf der Volksschulstufe» erlassen²⁴. Es regelt die Prozesse und Verfahren in der Aufsichtstätigkeit und wird im bestehenden Rahmen ins Gesamtkonzept «Schulaufsicht und Schulqualität» integriert und angepasst.

Im Gegensatz zur öffentlichen Volksschule, die auf Grund der gemeindeeigenen Schulaufsicht primär der Aufsicht des örtlichen Schulträgers untersteht, können gegenüber den Privatschulen nur Massnahmen angeordnet werden, um den Anspruch des verfassungsrechtlichen Grundschulanspruchs zu gewährleisten. Hingegen können von ihnen darüber hinaus keine verbindlichen Erlasse (z.B. Qualitätskonzepte) verlangt werden. Zur Gewährleistung des verfassungsrechtlichen Grundschulanspruchs ist daher eine aktive Aufsicht durch den Erziehungsrat und die Abteilung Aufsicht und Schulqualität unerlässlich.

Im Rahmen der Privatschulfreiheit bezweckt die Aufsicht somit:

- die Sicherstellung des Vollzugs der rechtlichen Bestimmungen betreffend der Gewährleistung eines ausreichenden Grundschulunterrichts,
- die Überprüfung der Umsetzung und Einhaltung der kantonalen Vorgaben,
- die Beaufsichtigung der Träger und des (gleichwertigen) Unterrichts,
- die Prüfung und Erteilung von Lehrbewilligungen,
- die Prüfung von Gesuchen zur Errichtung und Führung neuer Privatschulen.

Instrumente der Aufsicht

Die Aufsicht wird in der Regel u.a. mit Hilfe folgender Instrumente sichergestellt:

- Unterrichtsbesuche
- Prüfung von Dokumenten
- Gespräche mit Schulleitung und Schulträger

Besteht ein begründeter Anlass oder ein Auftrag des Erziehungsrates, kann die Aufsichtsprüfung unter Wahrung der verfassungsmässig garantierten Privatschulfreiheit angemessen erweitert werden.

4.8 Weiterführende Arbeiten - Notwendigkeiten und Optionen

Insgesamt können folgende weiterführende Arbeiten benannt werden:

Notwendigkeiten

Thema	Arbeiten
Kantonales Monitoring	Festlegung der zu erhebenden Daten und der Form der Gewinnung
Reporting Schulträger	Erstellung der Berichtsvorgaben für die Schulträger, Erarbeitung von einfachen standardisierten Berichtsformularen

²⁴ ER 12-380

Auditgespräche	Vorgehen und Besuchsablauf festlegen Erstellen eines Interviewleitfadens
Kontaktgespräche	Verfahren und Beteiligungen überprüfen und festlegen
Aktive Schulaufsicht	Häufigkeit und Berichterstattung der einzelnen Elemente überprüfen und festlegen
Reaktive Schulaufsicht	Zugang, Verfahren, Abläufe, Fristen, Zuständigkeiten und Berichterstattung in Absprache mit dem Rechtsdienst konzeptionell definieren
Schulaufsicht in Sonderschulen	Anpassungen von Monitoring, Reporting und Auditgesprächen der aktiven Schulaufsicht an die Situation der Sonderschulen
Schulaufsicht in Privatschulen	Anpassung und Integration der Verfahren der Aufsichtstätigkeit in Privatschulen an und in das Gesamtkonzept «Schulaufsicht und Schulqualität»

5 Ebene Schulträger - lokales Qualitätskonzept

Im Juni 2012 erteilte der Erziehungsrat dem Institut für Wirtschaftspädagogik der Universität St.Gallen den Auftrag, die lokalen Führungs- und Qualitätskonzepte sowie die «Systematische Lohnwirksame Qualifikation» zu evaluieren. Aus dieser Evaluation wurden Empfehlungen abgeleitet und dem Erziehungsrat präsentiert. Die in den folgenden Kapiteln ausgeführten Schlussfolgerungen bzw. Aufgaben, Verantwortlichkeiten und Kompetenzen tragen den daraufhin gefassten Beschlüssen Rechnung.

5.1 Veränderungen im Verständnis von Qualität und Aufsicht - Anpassungen der kantonalen Vorgaben

Angepasste gesetzliche Grundlagen, aber auch die Erfahrungen und Entwicklungen im schulischen Führungs- und Qualitätsverständnis haben Auswirkungen auf die Prozesse, welche die lokale Qualitätsentwicklung steuern. Dementsprechend ergeben sich Veränderungen in den kantonalen Vorgaben, auf Grund derer die Schulträger ihre lokalen Qualitätskonzepte werden überprüfen und anpassen müssen.

Die bedeutsamsten Neuerungen im Überblick:

- Basis und Grundlage des kantonalen und kommunalen Qualitätsmanagements bildet der Orientierungsrahmen Schulqualität, der nicht nur Qualitätsanforderungen an Schulführung, Schul- und Unterrichtsqualität definiert, sondern gleichzeitig auch als Bezugsnorm für Entwicklungsvorhaben und Evaluationen dient.
- Das Denken und Handeln in kontinuierlichen Verbesserungsprozessen rückt verstärkt ins Zentrum. Die dazu erforderlichen Konzepte und die dazu gehörenden Instrumente werden erarbeitet.
- Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung der Schulträger müssen verstärkt in Richtung strategische Führung, Controlling und Metaevaluation präzisiert und entwickelt werden.

- Daraus ergeben sich für die Schulträger neue Anforderungen wie etwa die rollenadäquate Kontaktpflege mit Schule und Lehrpersonen und das Generieren von erforderlichem Steuerungswissen.
- Die Schulleitung wird in ihrer umfassenden operativen Führungsverantwortung gestärkt. Die Personalführungsfunktion soll überdacht und verstärkt im Aufgabenbereich der Schulleitung integriert werden.
- Als Grundlage dazu hat der Schulträger die Aufgabe, Verfahren zur Leistungsbeurteilung der Lehrpersonen festzulegen, auf Grund derer der Lohnanstieg gewährt oder verweigert werden kann.

Um diesen veränderten Haltungen Rechnung zu tragen, werden die bestehenden kantonalen Vorgaben schrittweise angepasst bzw. neu erstellt:

Tab. 3: Übersicht Anpassungen

Vorgabe	Veränderung
Weisungen	Erlass von Weisungen zu «Schulaufsicht und Schulqualität»
Gesamtkonzept «Schulaufsicht und Schulqualität»	Ausarbeitung von Detailkonzepten, Erlass, Veröffentlichung
Orientierungsrahmen Schulqualität	Ausarbeitung und Veröffentlichung (vgl. Kapitel 3)
Lokales Qualitätskonzept	Erarbeitung von konzentrierten, gut strukturierten und praxisnahen Empfehlungen und Handreichungen
Personalführung	Erarbeitung einer Handreichung zur Personalführung

Veränderte Anforderungen an das lokale Qualitätskonzept

Entlang dieser kantonalen Vorgaben werden die bestehenden lokalen Führungs- und Qualitätskonzepte gegebenenfalls anzupassen und durch die kantonale Schulaufsicht zu überprüfen sein.

In den folgenden Kapiteln werden vor dem Hintergrund der Hauptaufgaben der einzelnen Akteure die bisherigen und vor allem neuen Verfahren und Instrumente kurz beschrieben. Gemäss den einleitend formulierten Grundsätzen sind die jeweiligen Aufgaben und Zuständigkeiten als verbindlich zu betrachten. Hingegen sind die im Anhang skizzierten Verfahren und Instrumente als Empfehlungen zu verstehen. Sie sollen aufzeigen, wie die Aufgaben konkret wahrgenommen werden könnten.

5.2 Schulträger - Aufgaben und Zuständigkeiten

Mit dem Mehrebenenmodell «Schulaufsicht und Schulqualität» muss im Rahmen der Überprüfung und allfälligen Überarbeitung der bestehenden lokalen Führungs- und Qualitätskonzepte ein Fokus auf die Klärung und Definition der Rollen innerhalb der Führung gelegt werden. Es

bedarf unter Umständen der kommunalen Präzisierung von Aufgaben, Verantwortung und Kompetenzen (AVK). Akzentuiert wird diese Thematik durch die Zunahme von Einheitsgemeinden²⁵ und Fusionen, durch die das klassische Verständnis des Schulrates als Laiengremium verstärkt zur Diskussion gestellt wird. Es bestehen in der Volksschule im Kanton St.Gallen zunehmend unterschiedliche Führungsmodelle (Schulamt, Rektorat, Schul- oder Bildungskommission usw.), die es innerhalb des neuen lokalen Qualitätskonzeptes zu berücksichtigen gilt.

Unabhängig von der strukturellen Ausgestaltung der Behördenorganisation wird die Entwicklung von Aufgaben und Rollenverständnis inhaltlich verstärkt in Richtung strategischer Führung, Controlling und Metaevaluation gehen. Dabei liegt die Hauptverantwortung für die lokale Aufsicht und die Qualitätssicherung sowie die Sicherstellung der Qualitätsentwicklung auch in Zukunft beim Schulträger.

Zur Wahrnehmung dieser Aufgaben stehen den Schulträgern Verfahren und Instrumente zur Verfügung, welche im Sinn von Empfehlungen im Anhang unter 6.1 beschrieben sind. Die Schulträger werden im Rahmen ihres lokalen Qualitätskonzeptes zu entscheiden haben, welche Verfahren und Instrumente zur Anwendung gelangen sollen.

5.3 Schulleitung - Aufgaben und Zuständigkeiten

Bedingt durch die verstärkte Fokussierung der Schulträger auf strategische Führung und Controlling werden die Schulleitenden in ihrer operativen Führungsverantwortung gestärkt. Folgerichtig ergeben sich - wenn nicht neue, so doch akzentuierte - Aufgaben im Zusammenspiel zwischen Schulträger und Schulleitung. Der Schulträger bestimmt die durch die Schulleitung zu erfüllenden Aufgaben im Gemeinderecht. Es wird angenommen, dass ihr in der Regel folgende Aufgaben übertragen werden:

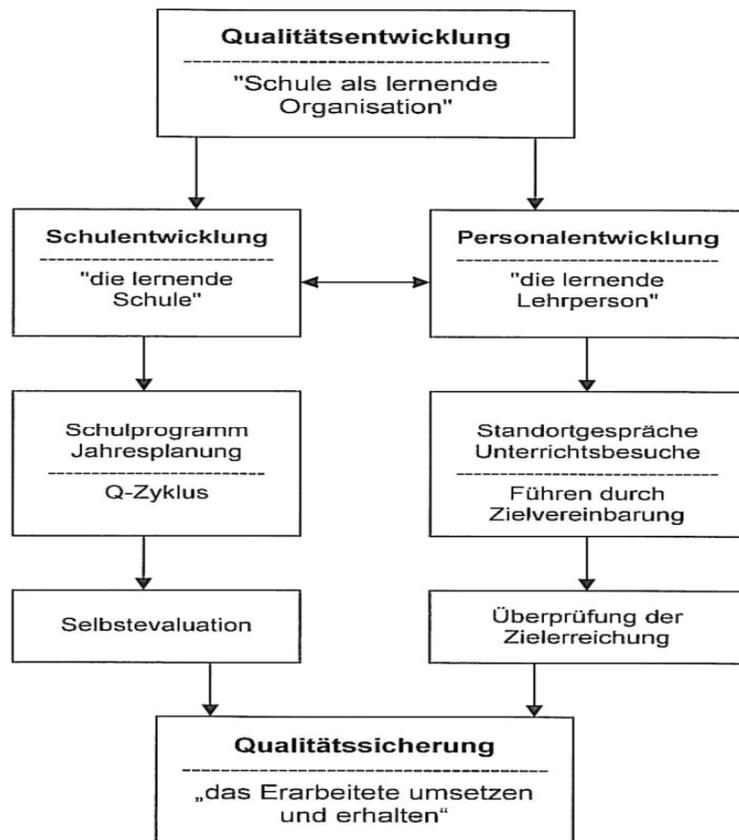
- Aufsicht über die Lehrpersonen und Sicherstellung der Qualität gemäss lokalem Qualitätskonzept
- Planung einer systematischen Schul- und Unterrichtsentwicklung
- Durchführung von zielgerichteten Entwicklungs- und Selbstevaluationsmassnahmen
- weitreichende operative Personalführungsverantwortung gemäss örtlichem Konzept
- Berichterstattung und Rechenschaftslegung gegenüber dem Schulträger

In der Qualitätsarbeit ergeben sich für die Schulleitung zwei sich ergänzende und ineinander zu verzahnende Haupttätigkeitsfelder (vgl. Abb. 2) mit den entsprechenden Aufgaben und Verfahren:

- *Schul- und Unterrichtsentwicklung* als gemeinschaftliche Aufgabe von Schulleitung und Team
- *Personalentwicklung* im Sinne der Schaffung von Rahmenbedingungen, Angeboten und Verpflichtungen zur Unterstützung der individuellen Entwicklung der Lehrpersonen

²⁵ mittlerweile 52.6% aller Schulträger

Abb. 2: Haupttätigkeitsfelder in der Qualitätsarbeit²⁶



Zur Erfüllung dieser Aufgaben stehen den Schulleitungen als Möglichkeit die im Anhang unter 6.2 bzw. 6.3 beschriebenen Verfahren und Instrumente zur Verfügung. Die Schulträger können entsprechende Vorgaben erlassen.

5.4 Lehrpersonen - Aufgaben und Zuständigkeiten

Im Kontext der systematischen Qualitätssicherung und Qualitätsentwicklung kommt den Lehrpersonen individuell die verpflichtende Aufgabe zu, ihre eigene Unterrichts- und Berufspraxis regelmässig zu reflektieren und bedarfsweise zu optimieren.

Lehrpersonen können diese Aufgaben mit Hilfe der beschriebenen Verfahren und Instrumenten, welche im Anhang unter 6.4 aufgelistet sind, konkretisieren und wahrnehmen. Die Schulleitungen können entsprechende Vorgaben erlassen.

²⁶ PHSG, (2010): CAS Schulleitung

5.5 Weiterführende Arbeiten - Notwendigkeiten und Optionen

Insgesamt können folgende weiterführende Arbeiten benannt werden:

Notwendigkeiten

Thema	Arbeiten
Weisungen	Erlass von Weisungen zu Schulaufsicht und Schulqualität
Lokales Qualitätskonzept	Erarbeitung von konzentrierten, gut strukturierten und praxisnahen Empfehlungen und Handreichungen
Personalführung als Aufgabe der Schulleitung	Handreichung zu Funktion von Mitarbeitergesprächen und Mitarbeiterqualifikationen mit entsprechenden Instrumenten

Optionen

Thema	Arbeiten
Aufgaben und Rollen der Schulträger	Handreichung zu Strukturen und Funktionen: Strategische Führung, Controlling, Metaevaluation, Reporting, Monitoring
Schulentwicklung als Aufgabe der Schulleitung	Handreichung zu Schul- und Unterrichtsentwicklung, Schulprogrammarbeit, Selbstevaluation

6 Anhang: Mögliche Verfahren und Instrumente

6.1 ...für Schulträger

Strategische Ziele und Controlling

Bei der strategischen Führung liegt die Hauptaufgabe der Schulträger primär im Festlegen langfristiger Zielsetzungen. Dies geschieht über Legislatur- oder Strategieziele sowie konzeptionelle Rahmenbedingungen. Grundlage für diese inhaltlichen Setzungen sind nebst den kantonalen Vorgaben nicht primär Werthaltungen und persönliche Vorstellungen der verantwortlichen Personen, sondern im Zentrum stehen vielmehr mittels funktionalen Controllings generierte, aufbereitete, analysierte und interpretierte Daten. Selbstredend werden dabei die fachlichen Kompetenzen und Erfahrungen der operativen Führung angemessen einbezogen.

Metaevaluation

Ein wichtiger Bestandteil der Qualitätsentwicklung in Schulen ist die Evaluation der Resultate von angestrebten Optimierungs- und Erneuerungsprozessen. Entlang des bestehenden Qualitätsentwicklungsmodells kommt die Durchführungsverantwortung für entsprechende Selbstevaluationen entweder der operativen Schulführung oder speziell dafür beauftragten externen Anbietern zu. Der Schulträger nimmt hier die Rolle des Auftraggebers ein, welcher auf Grund des Datenrückflusses Grundlagen für seine weiterführende strategische Arbeit erhält. Vor diesem Hintergrund erhält er einen neuen, zusätzlichen Auftrag. Er ist gehalten, das lokale Qualitätskonzept und dessen Umsetzung in regelmässigen zeitlichen Abständen zu überprüfen und zu reflektieren.

Der Begriff Metaevaluation umfasst hier die kritische Auseinandersetzung mit Themenbereichen wie²⁷:

- Passung des lokalen Qualitätskonzeptes hinsichtlich lokaler und kantonomer Rahmenbedingungen
- Passung der initiierten Schulentwicklungsprozesse in Bezug auf die strategischen Zielsetzungen
- Qualität des Datenrückflusses und dessen Verwendbarkeit für die strategische Steuerung
- Feststellung von Ist-Soll-Diskrepanzen zu Leitideen bzw. Leitbild der Schule
- Durchführung von Personalentwicklungsmassnahmen hinsichtlich Zielgerichtetheit, Verlässlichkeit und Wirkung

Reporting

Zusätzlich zur periodischen Überprüfung der Verfahren der Qualitätsarbeit (Metaevaluation) steht für den Schulträger primär der regelmässige Datenrückfluss zu Massnahmen der Qualitätssicherung und -entwicklung im Fokus (Reporting). Als wichtiges Instrument dienen ihm dabei die strukturierten Qualitätsberichte der Schulleitungen. Diese legen darin über folgende Themenbereiche Rechenschaft ab:

- laufende Entwicklungsplanung (Schulprogramm)
- Beschreibung durchgeführter oder laufender Schul- und Unterrichtsentwicklungsmassnahmen
- Ergebnisse von Selbstevaluationsverfahren (z.B. Eltern- oder Schülerfeedback)

²⁷ Amt für Volksschulen und Sport Kanton Schwyz (2011): Die Meta-Evaluation

- anonymisierte Zusammenfassungen von Mitarbeitendengesprächen zu Stärken, Schwächen Anliegen, Schwierigkeiten und Belastungen der Lehrpersonen
- inhaltliche Schwerpunkte der getroffenen Zielvereinbarungen

Zusätzlich können durch den Schulträger aus aktuellem Anlass relevante Themen festgelegt werden, die in einer nächsten Periode ebenfalls systematisch erhoben und anschliessend rapportiert werden sollen (z.B. Arbeitsstunden, Krankheitstage von Lehrpersonen, Anzahl und Art ausserordentlicher Elternkontakte).

Monitoring

Im Weiteren ist es Aufgabe der Schulträger, die Erhebung der kantonal vorgegebenen Monitoringdaten durch Schulleitung und Schulverwaltung zu veranlassen bzw. sicherzustellen. Dabei steht es ihnen frei, diese Daten für ihre strategische Arbeit zu nutzen. Ebenso kann er zusätzlich lokal relevante Daten erheben.

Das hier formulierte Verständnis von Qualitätssicherung und -entwicklung sowie die dazu eingesetzten Verfahren und Instrumente basieren ausschliesslich auf der systematischen Selbstevaluation. Mit dem Verzicht auf die kantonale Fremdevaluation fehlt der Aspekt der Aussensicht im System. Um nicht vollständig auf diesen verzichten zu müssen, besteht für die Schulträger die Möglichkeit, folgende Verfahren situativ oder auch in grösseren Abständen periodisch zu nutzen.

Externe Selbstevaluation

In Abgrenzung zum Verfahren der ursprünglich vorgesehenen kantonal angeordneten Fremdevaluation, die als wesentliche Hauptfunktion die Rechenschaftslegung gegenüber dem Kanton beinhaltet hätte, wird vorliegend das beschriebene Vorgehen als «Externe Selbstevaluation» bezeichnet. Dabei geht es um eine Form der erweiterten Selbstevaluation. Der Auftraggeber ist der Schulträger, der auch die Evaluationsschwerpunkte inhaltlich festlegt. Die erhobenen Daten bleiben in seiner Hoheit, ebenso wie die Entscheidungen bezüglich allfälliger schlussfolgernder Massnahmen. Einzig mit der Durchführung werden externe Akteure beauftragt. Dazu steht es den Schulen frei, bedarfsgerecht auf den Markt von Evaluationsanbietern zurückzugreifen.

Peer-Review

Das Verfahren «Peer Review» ist eine weitere Form der erweiterten Selbstevaluation, welche unter der Leitung einer externen Fachperson und unter Beteiligung gleichgestellter Personen (Peers, zumeist Schulleitungen) aus anderen Schulen durchgeführt wird. Zuständigkeiten und Verantwortungen sind gleich wie bei der externen Evaluation, die zum Einsatz gelangenden Verfahren ähnlich, wenn auch weniger ausführlich. Durch die Beteiligung der Peers und den damit verbundenen Einblick in eine andere Schule wird auch für diese ein Mehrwert geschaffen, welcher für die Weiterentwicklung der eigenen Schule genutzt werden kann. Denkbar wäre, über den Verband der Schulleitungspersonen des Kantons St.Gallen (VSLSG) einen Pool für interessierte Schulleitende zu schaffen und diese für entsprechende Einsätze auszubilden.

6.2 ...für Schul- und Unterrichtsentwicklung

In vielen Schulen wurde in den vergangenen Jahren Qualitätsentwicklungsarbeit geleistet, die durchaus zu Verbesserungen geführt hat. Häufig fehlt jedoch den Vorgehensweisen die vorausschauende Planung, die zielorientierte Systematik oder die sachgemässe Überprüfung der Zielerreichung. Eine gewisse Beliebigkeit sowie begrenzte Nachhaltigkeit sind oft die Folgen.

Dennoch soll am bestehenden Verfahren des Qualitätsentwicklungszyklus im Grundsatz festgehalten werden.

Entwicklungsplanung (Schulprogramm)

Um die Qualitätsarbeit längerfristig zu planen und besser im Gesamtsystem zu verankern, wird den Schulen empfohlen, mittelfristige Entwicklungsplanungen - sogenannte Schulprogramme - von zwei bis vier Jahren zu erstellen, die jährlich überprüft und bei Bedarf aktualisiert werden. Die Schulprogramme werden von den Schulleitenden in Abstimmung mit Lehrerschaft und Schulträgern erarbeitet und von letzteren abschliessend genehmigt.

Die Arbeit mit Schulprogrammen beinhaltet eine Reihe von Vorteilen:

- Stärkung der Haltung «Denken und Handeln in kontinuierlichen Verbesserungsprozessen»
- längerfristige Planung und damit verbunden weniger unkoordinierter Aktivismus
- Notwendigkeit der Prioritätensetzung und damit Schutz vor Überlastung
- Abstimmung der schulhausbezogenen Entwicklung mit strategischen Zielen des Schulträgers
- Schaffung von Datengrundlagen für Controlling und strategische Führung des Schulträgers
- grössere Nachhaltigkeit durch Systematisierung der Vorgehensweisen

Schulprogramme orientieren sich strukturell am beschriebenen Qualitätsentwicklungszyklus und beinhalten minimal nachfolgende Aspekte (vgl. Tab. 4).

Tab. 4: Minimalanforderung an Schulprogramme

Thema und Zielsetzungen	Massnahmen zur Zielerreichung	Massnahmen zur Überprüfung der Zielerreichung	Massnahmen zur Qualitätssicherung
Bestimmung des erwünschten Zielzustandes, Festlegung von Indikatoren	Weiterbildungen, Qualitätsdiskussionen, Vereinbarungen, usw.	Selbstevaluationen	Festlegung von verbindlichen Qualitätsansprüchen

Klärung von Haltungen

Eine umsichtige gute Planung und eine professionelle Anwendung der methodischen Vorgehensweisen sind notwendige, aber keine hinreichenden Bedingungen für ertragreiche Entwicklungsarbeit. Darüber hinaus sind auch die zu Grunde liegenden Haltungen zu diskutieren und zu klären, um die Bereitschaft der Lehrpersonen zu stärken, gemeinsame Entwicklungs- bzw. Qualitätsarbeit mitzutragen. Dazu könnten folgende Grundsätze als Diskussionsgrundlage dienen²⁸:

- *Bereitschaft zu Reflexion und Entwicklung*
Die Einführung einer systematischen Qualitätsentwicklung bedeutet nicht, dass die bisherigen Leistungen der einzelnen Akteure an einer Schule ungenügend sind. Sie beinhaltet vielmehr, dass alle Beteiligten die Bereitschaft aufbringen, die Anliegen des Umfeldes wahrzunehmen, die eigene Arbeit zu hinterfragen und allfällige Schwachstellen zu beheben.

²⁸ Concentria GmbH, 2010

- *Selbstverständnis von Schule als lernende Organisation*
Dazu ist es notwendig, dass sich alle Mitarbeitenden der Schule als Teil einer lernenden Organisation verstehen. Eine Schule kann sich nur dann weiterentwickeln, wenn die darin arbeitenden Menschen selber ständig lernen, sich weiterentwickeln und gemeinsam eine entsprechende Kultur prägen. Kommunikationsfähigkeit, Kooperationsfähigkeit, Fehlertoleranz, Anpassungsfähigkeit und eine positive Grundhaltung gegenüber Veränderungen sind dazu unerlässlich.
- *Lernerfolg der Kinder als Bezugspunkt*
Qualitätsarbeit muss letztlich Auswirkungen auf den zentralen Auftrag der Schule haben, auf das Lernen der anvertrauten Kinder. Dies kann direkt durch die Thematisierung von unterrichtlichen Fragen oder aber indirekt durch die Verbesserung von Rahmenbedingungen, Strukturen, Abläufen und Kooperationsformen erfolgen.
- *Beschränkung auf das Machbare*
Nicht die Menge des Zusätzlichen soll die Qualität ausmachen, sondern die Ausprägung des Alltäglichen. Qualitätsarbeit muss im Rahmen des vorgegebenen Berufsauftrages leistbar sein. Dazu sind Schwerpunktsetzungen ebenso notwendig wie das Eingeständnis, nicht alles gleichzeitig leisten zu können.
- *Bekennnis zum gemeinsamen Vorgehen*
Systematische Qualitätsentwicklung kann inhaltlich nicht nur von oben verordnet werden. Sie muss sich einerseits an den bestehenden Notwendigkeiten orientieren, andererseits aber auch an der Bereitschaft und Motivation der beteiligten Lehrkräfte. Ohne diese ist keine Qualitätsentwicklung möglich. Die Festlegung der entsprechenden Schwerpunktthemen ist somit ein Aushandlungsprozess zwischen Lehrerschaft, Schulleitung und Schulträger.
- *Nachhaltigkeit durch Qualitätssicherung*
Zur Qualitätsarbeit gehört nicht nur die Entwicklung neuer Kompetenzen, sondern ebenso deren Sicherung für die Zukunft. Dies geschieht durch die Formulierung von Qualitätsstandards und durch die Überprüfung der Einhaltung durch die Schulleitung.

Selbstevaluation

Wie bereits mehrfach erwähnt, ist im Bereich der systematischen Auswertung der getroffenen Entwicklungsmassnahmen in Schulen der grösste Handlungsbedarf festzustellen. Oft werden durchgeführte Massnahmen gar nicht ausgewertet in der Annahme, sie mögen ihre erhoffte Wirkung entfaltet haben. Oder die Auswertung beschränkt sich auf die Lehrpersonen als Ausführende und entzieht sich somit der kritischen Aussensicht. Eine höhere Gewichtung des Selbstevaluationsaspektes könnte sicherlich durch das regelmässige Einholen von Schüler- und Elternfeedbacks erfolgen. Diese sind thematisch situativ aber aber generell zur Arbeit von Schule und Lehrpersonen denkbar. Auf Gesamtschulebene stehen dabei nicht die Leistungen der einzelnen Lehrpersonen im Vordergrund, sondern die wahrgenommene Qualität der Schule als Ganzes. Es wird den Schulen empfohlen, ein eigenes Vorgehen des regelmässigen Feedbacks in ihrem lokalen Qualitätskonzept festzulegen und umzusetzen.

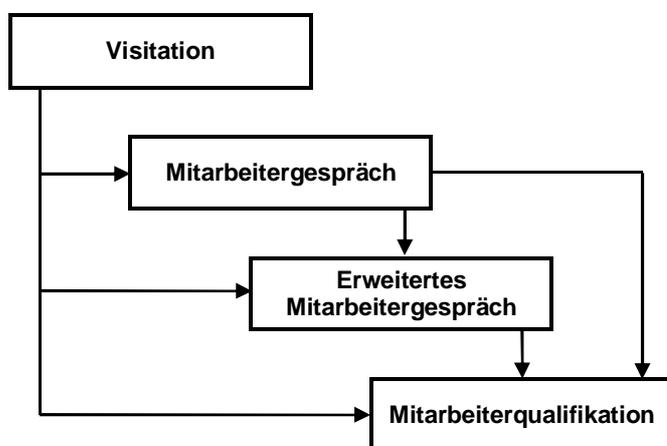
6.3 ...für Personalführung

Mit dem Verzicht auf die «Systematische Lohnwirksame Qualifikation» (SLQ) entfällt ein Verfahren zur Mitarbeiterqualifikation. Vor dem Hintergrund der Aufgaben und Zuständigkeiten der Schulträger im lokalen Qualitätskonzept rückt die Positionierung des Mitarbeitergesprächs ins Zentrum, in dem es den beurteilenden Charakter deutlicher gewichtet. Grundlage dazu bilden die durch die Schulträger zu erlassenden Verfahren zur Leistungsbeurteilung der Lehrpersonen als Voraussetzung für die Gewährung des Lohnanstiegs²⁹. Demnach ist der Schulträger aufgefordert, Verfahren und Instrumente in einem Personalführungskonzept darzulegen.

Die im Folgenden beschriebenen Verfahren und Instrumente orientieren sich an den Empfehlungen von Capaul et. al. (2014), die im Rahmen ihrer Konzeptvorschläge zur personellen Führung das Mitarbeitergespräch als Kerninstrument einer ganzheitlichen Personalentwicklung (Evaluationsbericht, Seite 56) bezeichnen.

Ein mögliches Verfahrensmodell beinhaltet die vier Elemente Visitation, Mitarbeitergespräch, erweitertes Mitarbeitergespräch und Mitarbeiterqualifikation. Die untenstehende Abbildung soll verdeutlichen, dass es sich dabei nicht um ein Kaskadenmodell handelt, das schrittweise zur Anwendung gelangt, sondern situativ auch andere Abfolgen sinnvoll und notwendig sein können. So kann das erweiterte Mitarbeitergespräch sowohl periodisch als auch situativ zum Einsatz gelangen, die Mitarbeiterqualifikation ausschliesslich situativ und bei ungenügenden Leistungen.

mögliche Verfahrensabfolgen



Visitation

Die Visitation des Unterrichts durch die Schulleitung bildet die Basis für die Beurteilung der Tätigkeit der Lehrpersonen durch die Schulleitung. Sie stellt weiterhin ein wichtiges und unverzichtbares Element der Qualitätssicherung und Personalführung dar und ist sinnvollerweise im lokalen Qualitätskonzept zu verankern. Im Normalfall findet die Visitation bei Lehrpersonen mit grösseren Pensen jährlich statt. Die Einschätzung der Schulleitung orientiert sich an vereinbarten Beobachtungskriterien und am Orientierungsrahmen Schulqualität. Sie wird in einem Visitationsbericht festgehalten, kann im Personaldossier abgelegt werden und dient als eine Datenbasis für das Mitarbeitergespräch.

²⁹ Art. 3 des Gesetzes über den Lohn der Volksschul-Lehrpersonen, sGS 213.51

Mitarbeitergespräch

Das Mitarbeitergespräch wird von Schulleitung geplant, geleitet und gestaltet. Es findet für Lehrpersonen mit grossen Pensen jährlich statt und kann zuhänden des Personaldossiers protokolliert werden. Das Protokoll wird von der Schulleitung und der Lehrperson unterzeichnet. Es beinhaltet in der Regel folgende thematische Aspekte:

- Standortbestimmung - Befindlichkeit, Zufriedenheit, Erfolge, Schwierigkeiten und Belastungen der Lehrpersonen
- berufliche und - soweit im Kontext relevant - persönliche Perspektiven der Lehrperson
- Anliegen der Lehrperson (Pensenwünsche, Weiterbildungsanliegen, usw.)
- Selbsteinschätzung der Arbeitsqualität durch die Lehrperson - beispielsweise anhand vorstrukturierter Tätigkeitsbereiche und auf der Basis von Qualitätskriterien
- Einschätzung der Arbeitsqualität durch die Schulleitung - auf der Basis der Unterrichtsvisitationen und weiterer Beobachtungen in den anderen Berufsfeldern, anhand von Qualitätskriterien
- Zielvereinbarungen und Massnahmen auf Grund der Gesprächsinhalte
- Rückmeldungen an die Schulleitungen

Erweitertes Mitarbeitergespräch

Nebst den regulären, zukünftig stärker beurteilenden Mitarbeitergesprächen ist es sinnvoll, ein erweitertes Personalführungsinstrument zur Anwendung zu bringen, das die Aspekte Selbstreflexion und Feedback stärker berücksichtigt. Das erweiterte Mitarbeitergespräch kommt in einer zu definierenden Regelmässigkeit oder nach Bedarf zum Einsatz und trägt vor allem auch berufsbiographischen Aspekten Rechnung.

Mögliche Elemente eines erweiterten Mitarbeitergespräches

- vorgängiges Erstellen eines Portfolios durch die Lehrperson
- Einholen von Schülerinnen- bzw. Schüler- und Elternfeedback
- Einschätzung der Leistungen der Lehrperson durch die Schulleitung
- Selbsteinschätzung der Leistungen durch die Lehrperson
- Erarbeitung von relevanten persönlichen Entwicklungszielen
- Ermöglichung von situationsspezifischen Weiterbildungen
- definierte Coaching- oder Supervisionseinheit mit Dreiecksvertrag und Auswertungsgespräch
- Ergebnisbericht durch die Schulleitung

Mitarbeiterqualifikation bei deutlichen Qualitätsdefiziten

Die Mitarbeiterqualifikation gelangt dann zur Anwendung, wenn erkennbare Qualitätsdefizite in der Arbeit von Lehrpersonen nicht spürbar verändert werden konnten. Die Mitarbeiterqualifikation soll mehreren Zielsetzungen Rechnung tragen:

1. Sie soll dem differenzierten Erfassen der Leistungsqualität dienen,
2. gegebenenfalls den Mitarbeiter von ungerechtfertigten Vorwürfen schützen bzw. entlasten,
3. im Fall erkannter deutlicher Qualitätsdefizite diese benennen,
4. die damit verbundenen Veränderungsnotwendigkeiten festlegen und kommunizieren
5. sowie zielführende unterstützende Massnahmen bestimmen und durchführen.

Mögliche Elemente einer Mitarbeiterqualifikation bei deutlichen Qualitätsdefiziten

- Einholen von Schüler- und/oder Elternfeedback
- Selbsteinschätzung der Leistungen durch die Lehrperson
- kriterienorientierte Beurteilung des Unterrichts auf Grund mehrerer Unterrichtsbesuche
- Beantragung des Vieraugenprinzips durch Schulleitung, Lehrperson oder Schulträger

- Beurteilung durch externe Expertinnen und Experten
- Erstellen einer Zielvorgabe mit Beanstandungen, Zieldefinitionen bzw. Veränderungserwartungen, unterstützenden Massnahmen, Zeitplan sowie Verfahren zur Ergebnisüberprüfung

6.4 ...für Lehrpersonen

Portfolio

Das Portfolio - auch Berufsportfolio, Berufsdokumentation oder Journal genannt - dokumentiert die Selbstreflexion der Lehrperson entlang definierter Themenfelder und Leitfragen (Perlen und Stolpersteine aus dem Berufsalltag, Überlegungen zur eigenen Rollengestaltung, Klärung von Erwartungen an Schülerinnen und Schüler, Kolleginnen und Kollegen oder Vorgesetzte, Analyse von Stärken und Schwächen, Wohlbefinden und Engagement, usw.). Es beinhaltet weiter eigene Erkenntnisse zu Resultaten von Schülerfeedbacks, Elternkontakten, kollegialen Unterrichtsbesuchen und Visitationen der Schulleitung sowie Aussagen zu möglichen Entwicklungsfeldern. Es bildet damit eine wichtige Grundlage für das erweiterte Mitarbeitergespräch.

Lernstandserfassungen - Lern- und Testsysteme

Das Überprüfen der Lernleistungen dient naheliegenderweise primär dem Erfassen des Zielerreichungsgrades bei den Schülerinnen und Schülern. Gleichzeitig haben Lernstandserfassungen aber auch Rückmeldecharakter für die Unterrichts- bzw. Lernprozessgestaltung durch die Lehrperson und dienen somit im weiteren Sinne der Qualitätssicherung und -entwicklung. Das konsequente Weiterführen des mit dem Konzept «fördern und fordern» initiierten Prozesses, gerade auch im Rahmen der Einführung des «Lehrplans Volksschule», ist daher von Bedeutung. Ebenso sollen Lern- und Testsysteme den Lehrpersonen weiterhin als wichtige Instrumente zu Reflexion und Optimierung des eigenen Unterrichtes dienen.

Unterrichtsfeedback

Das Einholen von regelmässigen Rückmeldungen der Anspruchsgruppen als Grundlage für die Reflexion und Wirkungsüberprüfung wurde bereits unter dem Stichwort Selbstevaluation (Anhang, Unterkapitel 6.2) kurz erläutert.

Schülerinnen- und Schülerfeedback

Schülerinnen und Schüler bilden die primäre Anspruchsgruppe von Lehrpersonen und finden sich in Bezug auf deren Handeln und Verhalten in einer hierarchischen Abhängigkeit. Altersgemässe Rückmeldungen der Lernenden zu Unterricht, Lernatmosphäre, Lernprozess usw. können den Lehrpersonen eine wichtige Grundlage zur Selbstreflexion bieten.

Kollegiale Hospitation

Unterrichtsbesuche durch Peers und die dazugehörige gemeinsame und individuelle Reflexion sind ein weiteres Instrument der Qualitätssicherung, welches in vielen Schulen bereits implementiert ist. Durch den Einblick in eine andere Schulpraxis einerseits, und das Erhalten von Feedback aus schulpraktischer Sicht andererseits, ergibt sich eine doppelte Lernchance. Voraussetzung hierfür sind wiederum geklärte Rollen und Haltungen sowie klare Absprachen bezüglich der im Beobachtungsfokus stehenden Qualitätsmerkmale.

Schülerinnen- bzw. Schülerfeedback, Kollegiale Hospitation und - in diesem Kontext nicht näher beschriebenes - Elternfeedback könnten z.B. in einem regelmässigen Turnus zur Anwendung gelangen.