

Schulaufsicht an den Volksschulen im Kanton Luzern

Konzept

IMPRESSUM

Herausgeberin

Bildungs- und Kulturdepartement
Dienststelle Volksschulbildung
Schulaufsicht
Kellerstrasse 10
6002 Luzern

Text

Abteilung Schulaufsicht, März 2026

volksschulbildung.lu.ch

Inhalt

1 Einleitung	4
2 Gesetzliche Grundlagen	4
3 Auftrag und Grundsätze der Schulaufsicht	5
3.1 Kontrolle, Überwachung	5
3.2 Qualitätsmanagement	5
3.3 Grundsätze der Schulaufsicht	6
4 Aufgaben und Verfahren der Schulaufsicht	7
4.1 Aufgaben	7
4.2 Verfahren	7
4.2.1 Proaktives Verfahren	8
4.2.1.1 Regelmässige Überprüfung ausgewählter kantonaler Bestimmungen	8
4.2.1.2 Zielvorgaben und Standortgespräche	8
4.2.2 Reaktives Verfahren	9
4.3 Vorgehen bei Verstössen gegen Vorgaben	10
5 Qualitätssicherung und -entwicklung der Schulaufsicht	11

1 Einleitung

Das vorliegende Konzept «Schulaufsicht an den Volksschulen im Kanton Luzern» zeigt allgemeine Grundsätze, den Auftrag und die Aufgaben der Schulaufsicht an den Volksschulen auf. Erläutert werden des Weiteren das Verfahren und die Methoden der Schulaufsicht. Nebst der Aufsicht über die Regelschulen wird auch die Aufsicht über Privatschulen und Privatunterricht aufgezeigt. Die Aufsicht über die Sonderschulen ist in einem separaten Qualitäts- und Aufsichtskonzept dargestellt.

Die Schulaufsicht gehört zum Bildungs- und Kulturdepartement des Kantons Luzern und ist eine Abteilung innerhalb der Dienststelle Volksschulbildung (vgl. [Organigramm](#)).

Mit «Aufsicht» ist die Erwartung an die entsprechende Instanz verbunden, sicherzustellen, dass die Schulen gut funktionieren, die kantonalen Bestimmungen einhalten und sich für Chancengerechtigkeit, Qualität sowie Kontinuität im Wandel einsetzen. Ziel der Aufsichtstätigkeit ist es insbesondere, die Einhaltung der kantonalen Bestimmungen zu gewährleisten sowie Qualitätsprobleme durch geeignete Informationen und Daten frühzeitig zu erkennen. Dies erlaubt es, möglichst niederschwellig zu reagieren und fördert ein professionelles Beschwerdewesen. Damit kann insgesamt ein Beitrag zur Vertrauensbildung und -erhaltung in die Institution Volksschule geleistet werden.

Die Aufsicht über die Einhaltung der kantonalen Vorgaben ist eine Verbundaufgabe zwischen der Schule vor Ort und dem Kanton. Die Führungsverantwortlichen vor Ort sorgen mit den Lehrpersonen in erster Linie für eine korrekte Umsetzung der Vorgaben. Funktionsgemäss kommt somit der Bildungskommission und der Schulleitung eine schulinterne Aufsichtsfunktion zu. Sie verantworten den vorgabenkonformen Schulbetrieb.

2 Gesetzliche Grundlagen

Die Volksschule hat einen wesentlichen gesellschaftlichen und öffentlich-rechtlichen Auftrag zu erfüllen. Schulische Bildung ist eine Staatsaufgabe, die sich, wie das Verwaltungshandeln generell, nach dem Legalitätsprinzip richten muss. Sie ist Gegenstand öffentlichen Interesses, da sie mit öffentlichen Geldern finanziert wird und die Schulpflicht gesetzlich verankert ist. Der Kanton muss die Gleichwertigkeit des Bildungsangebots der verschiedenen Gemeinden garantieren (Rechtsgleichheit) und sicherstellen, dass die Lehrpersonen, die Schulführung und die lokal verantwortliche Behörde ihre Verantwortung für eine gute Qualität ihrer Schulen wahrnehmen. Die rechtlichen Bestimmungen stellen sicher, dass der Bildungsauftrag der Volksschulen erfüllt und kantonsweit für alle Kinder eine gleichwertig gute Schulbildung ermöglicht wird.

Die Schulaufsicht über die Volksschulen im Kanton Luzern ist im Gesetz über die Volksschulbildung vom 22. März 1999 (SRL 400a) und deren Verordnung (SRL 405) sowie in der Verordnung über die Sonderschulung (SRL Nr. 409) verankert.

Im Volksschulbildungsgesetz beziehen sich die §§ 29, 32 und 54 auf den Auftrag der Schulaufsicht (vgl. [SRL Nr. 400a - Gesetz über die Volksschulbildung - Systematische Rechtssammlung SRL - Kanton Luzern](#)).

In der Verordnung zum Gesetz über die Volksschulbildung ist dies § 15 (vgl. [SRL Nr. 405 - Verordnung zum Gesetz über die Volksschulbildung - Systematische Rechtssammlung SRL - Kanton Luzern](#)).

In der Verordnung über die Sonderschulung ist die Aufsicht im § 5 geregelt (vgl. [SRL Nr. 409 - Verordnung über die Sonderschulung - Systematische Rechtssammlung SRL - Kanton Luzern](#)).

3 Auftrag und Grundsätze der Schulaufsicht

Die Schulaufsicht bearbeitet Fragen im Zusammenhang mit der Steuerung und Beaufsichtigung der Volksschule. Sie stützt sich bei ihrer Auftragserfüllung auf die geltenden Gesetze, Verordnungen und weiteren kantonalen Bestimmungen, die Gesamtstrategie zur Qualitätssicherung und -entwicklung der Volksschulen des Kantons Luzern und den «Orientierungsrahmen Schulqualität» als Referenzrahmen dafür, was Schul- und Unterrichtsqualität ausmacht.

3.1 Kontrolle, Überwachung

Die Schulaufsicht überwacht die Anwendung und Einhaltung der kantonalen Vorgaben an den Volksschulen (Regelschulen und kantonale Sonderschulen) des Kantons Luzern sowie an den Privatschulen, im Privatunterricht und an den Spital-/Klinikschulen. Sie nimmt damit primär einen Kontrollauftrag wahr und sorgt in allen Gemeinden für ein vergleichbares, gutes Schulangebot sowie vergleichbare Schul- und Unterrichtsbedingungen. Chancengerechtigkeit und Rechtsgleichheit sind staatliche Maximen, die für alle an der Schule Beteiligten von zentraler Bedeutung sind und deshalb Beachtung und Überwachung bedürfen.

Die kantonale Schulaufsicht arbeitet wesensgemäss punktuell in Bezug auf die Vielzahl der kantonalen Bestimmungen. Sie überprüft einerseits aktiv ausgewählte Themenbereiche an den Schulen und interveniert andererseits bei begründeten Hinweisen auf Regelverstösse.

3.2 Qualitätsmanagement

Neben der Überwachung der Einhaltung der kantonalen Vorgaben unterstützt und fördert die Schulaufsicht die systematische Qualitätssicherung und -entwicklung der Volksschulen. Betreffend Schulqualität wirken die Schulaufsicht und die externe Evaluation in je eigenen Rollen zusammen. Die externe Schulevaluation richtet ihren Fokus primär auf die Qualität von Schule und Unterricht sowie deren Wirkungen und Ergebnisse. Sie erstellt eine Diagnose zur Qualität und zum Veränderungsbedarf der Schulen. Basierend auf den Ergebnissen legt die externe Evaluation mit den Führungsverantwortlichen Entwicklungsziele fest. Das Erreichen von Qualitätsansprüchen wird durch die Schulaufsicht über Verbindlichkeiten betreffend Umsetzung von Entwicklungszielen aus der externen Evaluation und nötigenfalls durch Zielvorgaben und -vereinbarungen gesichert.

Im Falle von ungenügender Praxis und/oder besonderen Feststellungen (z.B. Selbststeuerung nicht hinreichend gegeben, gravierende Missstände) der externen Evaluation ermöglichen die Evaluationsresultate der Schulaufsicht angemessen zu intervenieren. In diesen Fällen legt die Schulaufsicht mit den Führungsverantwortlichen das weitere Vorgehen fest und macht Zielvorgaben. Bei Zielvorgaben begleitet die Schulaufsicht die Schulen bei der Operationalisierung der Entwicklungsziele und genehmigt die Zielvereinbarung.

Im Qualitätskreislauf (Abb. 1) wird der Auftrag der Schulaufsicht in den Phasen «Überprüfen» und «Verbessern» verortet, bei Interventionen mittels Zielvorgaben auch bei der Phase «Planen».

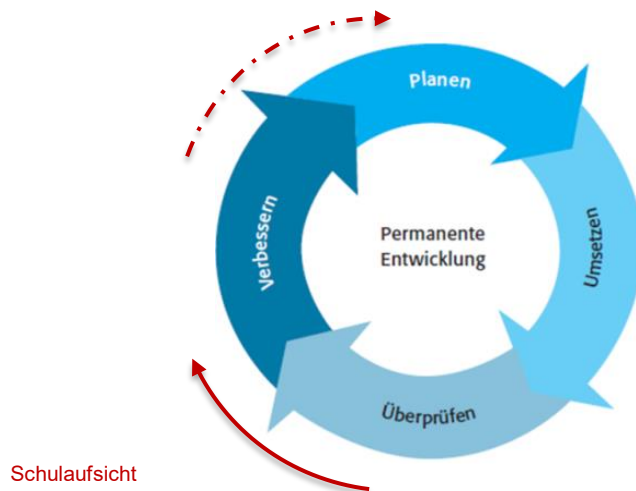


Abb. 1: Verortung der Schulaufsicht im Qualitätskreislauf

3.3 Grundsätze der Schulaufsicht

Kontrolle gehört zu Führung und Steuerung

Kontrolle gehört implizit zu Führung und Steuerung (Controlling). Ziele zu setzen ist nur dann sinnvoll, wenn man am Ergebnis interessiert ist. Kontrollaktivitäten erfolgen nicht um ihrer selbst willen, sondern weil sie die Überprüfung der Zielerreichung ermöglichen und somit einen wichtigen Steuerungsaspekt darstellen. Die Schulaufsicht stützt sich bei ihrer Kontrolle wo immer möglich auf belegbare, nachvollziehbar dargestellte Ergebnisse.

Vertrauen als Grundlage von Kontrolle

Von entscheidender Bedeutung ist die Frage, welche Grundhaltung der Kontrolle zugrunde liegt. Die Schulaufsicht vertritt die Haltung, dass Vertrauen die Grundlage von Kontrolle bilden soll. Dies ist jedoch nicht zu verwechseln mit «blindem Vertrauen». Vertrauen und Kontrolle dürfen nicht gegeneinander ausgespielt werden. Sie schliessen sich nicht aus – sondern bedingen einander.

Massvolle, verhältnismässige Kontrolle

Die Schulaufsicht orientiert sich bei der Auswahl der Kontrollbereiche an der Fragestellung: Was müssen wir unverzichtbar kontrollieren, um ausreichend gerechtfertigtes Vertrauen haben zu können, dass nichts Wesentliches aus dem Ruder läuft?¹ Weiter soll der Aufwand für die Kontrolltätigkeit stets verhältnismässig sein.

Selbststeuerung und Subsidiaritätsprinzip

Teilautonome Schulen verfügen über Gestaltungsraum. Sie sind jedoch im Gegenzug zur Rechenschaftslegung der Qualität ihrer Arbeit gegenüber der DVS verpflichtet.

Die Respektierung der Teilautonomie der Volksschulen bedeutet, dass die Selbststeuerung im Rahmen der kantonalen Vorgaben so lange vor der Fremdsteuerung kommt, als eine Lösung der Schwierigkeiten innert nützlicher Frist wahrscheinlich ist. Dabei gilt der Grundsatz: Unterstützung vor Sanktionen der Schulaufsicht.

Im Grundsatz gilt das Subsidiaritätsprinzip. Bevor eine Eingabe an die Schulaufsicht gemacht werden kann, muss der Weg über die betroffene Lehrperson, die Schulleitung, die Bildungskommission oder gegebenenfalls über den Gemeinderat eingehalten werden.

¹ Vgl. Buchen, Herbert (2006). Schule managen – statt nur verwalten. In: Herbert Buchen/Hans-Günter Rolff: Professionswissen Schulleitung. Weinheim Verlag, S. 63.

Verfahrenstransparenz

Aus Gründen der Verfahrenstransparenz werden alle Beteiligten zeitnah über die Sachlage und das eingeleitete Verfahren informiert. Die Schulaufsicht klärt die Sachverhalte mit den betroffenen Schulen ab, legt notwendige Informationen offen, spricht Probleme frühzeitig an und klärt die Erwartungen.

4 Aufgaben und Verfahren der Schulaufsicht

4.1 Aufgaben

Zu den Kernaufgaben der Schulaufsicht gehören die Kontrolle der Einhaltung kantonaler Vorgaben, das Controlling der Qualitätsentwicklung und die Berichterstattung.

Die Schulaufsicht

- überwacht die Einhaltung kantonaler Vorgaben an den Volksschulen inkl. Sonderschulen und Privatschulen sowie beim Privatunterricht
- überprüft an den Volksschulen im Rahmen von Standortgesprächen, inwieweit die Schule nach der externen Evaluation ihre Ziele erreicht hat und ob sie über eine funktionierende Schulentwicklung inkl. Controlling verfügt
- beaufsichtigt kantonale und private Sonderschulen, siehe Konzept «Qualitätssicherung und Aufsicht Sonderschulung» (Link)
- prüft bei Privatschulen und Privatunterricht, ob die eingereichten Gesuche den kantonalen Bestimmungen entsprechen und bereitet die Bewilligungen vor
- führt Abklärungen bei Eingaben von Erziehungsberechtigten, Lehrpersonen, Schulleitungen und Schulbehörden durch und bearbeitet Beschwerden hinsichtlich der Einhaltung kantonaler Vorgaben, die von der Schule selbst in ungenügendem Masse angegangen oder nicht zufriedenstellend gelöst werden (Ausnahme: Beschwerden, für welche rechtlich eine andere Instanz zuständig ist, z.B. Rekurse zu Übertrittsentscheiden, Zeugnissen)
- führt Befragungen und Auswertungen zu aufsichtsrelevanten Fragestellung durch
- analysiert und interpretiert die aufsichtsrelevanten Daten zum Volksschulwesen und schlägt der Geschäftsleitung der DVS Massnahmen vor

4.2 Verfahren

Die Schulaufsicht nimmt ihre Hauptaufgabe der Überwachung der Einhaltung der kantonalen Vorgaben an den Volksschulen, Sonderschulen sowie Privatschulen des Kantons Luzern und im Privatunterricht wahr. Sie unterscheidet dabei zwischen einer proaktiven und einer reaktiven Vorgehensweise.

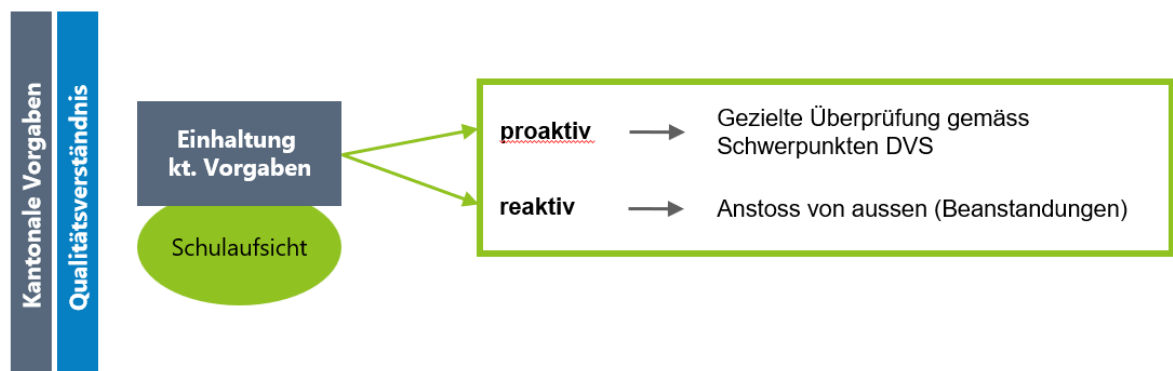


Abb. 2: Proaktives und reaktives Verfahren

4.2.1 Proaktives Verfahren

4.2.1.1 Regelmässige Überprüfung ausgewählter kantonaler Bestimmungen

Die Schulaufsicht überprüft jährlich proaktiv die Einhaltung bestimmter kantonaler Vorgaben. Die Prüfbereiche werden jeweils von der Geschäftsleitung der Dienststelle Volksschulbildung auf der Grundlage einer Mehrjahresplanung festgelegt. Mittels der jährlichen Online-Datenerhebung befragt die Schulaufsicht alle zuständigen Schulleitungen zu den festgelegten Schwerpunktthemen. Zusätzlich zur Onlinebefragung führt die Schulaufsicht jährlich Aufsichtsgespräche mit rund 25 Schulleitungen. Dabei werden Ergebnisse der Online-Datenerhebung vertieft überprüft sowie bei Bedarf Dokumente eingefordert und analysiert.

Werden kantonale Vorgaben nicht eingehalten, wird die Schule aufgefordert, die Einhaltung innert vorgegebener Frist sicherzustellen. Die Schule informiert die Schulaufsicht wiederum über die Massnahmenumsetzung.

Die Ergebnisse der Befragungen und die abgeleiteten Massnahmen werden im jährlich erscheinenden Bericht der Schulaufsicht dargestellt und veröffentlicht. Der Bericht umfasst weiter eine Darstellung zum Stand der Massnahmenumsetzung des letzten Berichts. Der Schulaufsichtsbericht wird jeweils den Schulleitungen, den Präsidien der Bildungskommissionen, den für das Ressort Bildung zuständigen Mitgliedern der Gemeinde- und Stadträte sowie interessierten Verbänden direkt zugestellt und auf der Webseite der Dienststelle Volksschulbildung veröffentlicht.



Abb. 3: Prozess zur Überprüfung der Einhaltung kantonaler Vorgaben

4.2.1.2 Zielvorgaben und Standortgespräche

Am Entwicklungsgespräch werden die Ziele für die künftige Entwicklung der Schule festgelegt. Die Basis dafür bilden die Ergebnisse der externen Schulevaluation. Die Ziele sollen in einem Zeitraum von maximal drei Jahren realisiert werden.

Im Falle von ungenügender Praxis und/oder besonderen Feststellungen (z.B. Selbststeuerung nicht hinreichend gegeben, gravierende Missstände) im Rahmen der externen Evaluation ermöglichen die Evaluationsresultate der Schulaufsicht angemessen zu intervenieren. In diesen Fällen legt die Schulaufsicht mit den Führungsverantwortlichen das weitere Vorgehen fest und macht Zielvorgaben. Bei Zielvorgaben begleitet die Schulauf-

sicht die Schulen bei der Operationalisierung der Entwicklungsziele und genehmigt die Zielvereinbarung. In diesen Fällen legt die Schulaufsicht mit den Führungsverantwortlichen das weitere Vorgehen fest und macht Zielvorgaben. Bei Zielvorgaben begleitet die Schulaufsicht die Schulen bei der Operationalisierung der Entwicklungsziele und genehmigt die Zielvereinbarung.

Die Schulaufsicht prüft anlässlich des Standortgesprächs, inwieweit die Schule nach der externen Schulevaluation ihre Ziele erreicht hat und ob sie über eine funktionierende Selbststeuerung und Schulentwicklung inkl. Controlling, basierend auf dem Qualitätskreislauf (Planen, Umsetzen, Überprüfen, Verbessern), verfügt. Zudem hat die Schulaufsicht die Möglichkeit zu erkennen, ob es begründete Hinweise auf Schwierigkeiten gibt (Früh-erkennung). Die Schule erhält von der Schulaufsicht eine Rückmeldung zur Qualität der geleisteten Entwicklungsschritte sowie zur Qualität des Ergebnismachweises. Bei Bedarf werden Folgemaassnahmen festgelegt. Weiter hat die Schulaufsicht die Möglichkeit, den regulären Termin der nächsten externen Evaluation vorzuverlegen, wenn sich aufgrund des Standortgesprächs die Notwendigkeit einer unmittelbaren vertieften Qualitätsdiagnose zeigt.



Abb. 4: Verfahren der Schulaufsicht im Zusammenhang mit der externen Evaluation

4.2.2 Reaktives Verfahren

Neben einer proaktiven Überprüfung wird die Einhaltung der kantonalen Vorgaben auch reaktiv, d.h. auf Anstoss von aussen hin (Hinweise, Beanstandungen), überprüft.

Die Schulaufsicht bearbeitet Beanstandungen hinsichtlich der Einhaltung kantonaler Bestimmungen und von Qualitätsdefiziten, die von der Schule selbst nicht zufriedenstellend gelöst werden (Ausnahme: Beschwerden, für die rechtlich eine andere Instanz zuständig ist, z.B. Rekurse zu Übertrittsentscheiden). Werden kantonale Vorgaben und Bestimmungen nicht eingehalten, interveniert die Schulaufsicht. Der Verfahrensablauf gestaltet sich wie folgt:

- Die Schulaufsicht geht Hinweisen oder Beanstandungen von Eltern, Lehrpersonen, Schulleitungen oder Schulbehörden nach. Die Reklamation beziehungsweise Beschwerde zu nicht eingehaltenen kantonalen Vorgaben an der Schule muss schriftlich bei der Abteilung Schulaufsicht der Dienststelle Volksschulbildung eingereicht werden (Aufsichtsanzeige oder Aufsichtsbeschwerde).
- Die Schulaufsicht prüft die Zuständigkeit unter Berücksichtigung der Teilautonomie der Schulen sowie des Subsidiaritätsprinzips. Im Grundsatz gilt: Bevor eine Eingabe an die Schulaufsicht gemacht werden kann, muss der Weg über die betroffene Lehrperson, die Schulleitung, die Bildungskommission oder gegebenenfalls über den Gemeinderat eingehalten werden.

- Ist der innerschulische Instanzenzug nicht korrekt eingehalten worden und die Schulaufsicht somit nicht die richtige Adressatin, wird die Reklamation beziehungsweise Beschwerde zurückgewiesen unter der Einforderung des korrekten Vorgehens.
- Ist die Schulaufsicht für die Behandlung des Anliegens zuständig, werden aus Gründen der Verfahrenstransparenz alle Betroffenen über die Sachlage und das eingeleitete Verfahren informiert.
- Die Schulaufsicht klärt die Sachverhalte mit den betroffenen Schulen ab. Sie kann dazu notwendige Unterlagen verlangen und mit Betroffenen zur Klärung des Sachverhalts direkte Gespräche führen.
- Die Feststellung der Missachtung kantonaler Bestimmungen und Qualitätsdefizite wird dokumentiert.
- Auf Basis einer Feststellung werden die Einhaltung der kantonalen Vorgaben und die Behebung des Qualitätsdefizits eingefordert.
- Die Massnahmen und deren Umsetzung werden von der Schulaufsicht überprüft.

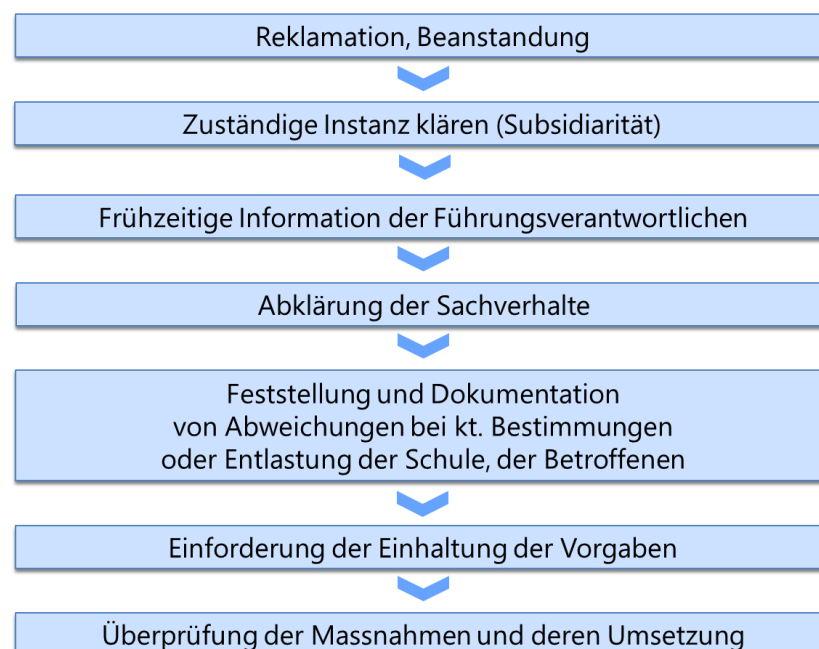


Abb. 5: Vorgehen bei Beanstandungen (reaktive Aufsicht)

4.3 Vorgehen bei Verstössen gegen Vorgaben

Liegt ein Verstoß gegen die Einhaltung von kantonalen Bestimmungen vor, wird ein stufenweises Vorgehen angewendet. Dabei werden nicht zwingend alle Stufen durchlaufen.

Stufe 1. Zeigt sich die Schulführung² einsichtig und kooperativ, legen Schulführung und Schulaufsicht gemeinsam fest, wie und bis zu welchem Zeitpunkt der Regelverstoss korrigiert ist. Die Schulführung sorgt für die verbindliche Umsetzung und informiert die Schulaufsicht sowie die Beteiligten angemessen über die Änderungen.

² Zur Schulführung gehören: Gemeinderat/Bildungsvorsteher/in (bei beratender Bildungskommission), Bildungskommission, Schulleitung

Stufe 2. Ist die Schulführung nicht bereit, den Regelverstoss verbindlich zu korrigieren, lädt die Schulaufsicht eine Delegation der Schulführung zu einem klärenden Gespräch ein und ordnet die Korrektur des Regelverstosses an. Die Schulführung unterbreitet der Schulaufsicht eine Planung, wie der Regelverstoss aufgearbeitet werden soll.

Je nach Situation können neben der Schulaufsicht weitere Personen der Dienststelle Volksschulbildung (Dienststellenleitung, Personen des Rechtsdiensts, Fachpersonen) am Gespräch teilnehmen.

Stufe 3. Falls die vorherigen Stufen nicht zu einer Behebung des Regelverstosses durch die Schulführung führen, wird die/der Bildungs- und Kulturdirektor/in informiert. Der Gesamtratsrat kann Sanktionen im Rahmen des Gemeindegesetzes anordnen (bis hin zum Entzug der Selbstverwaltung über den Schulbereich, vgl. Gemeindegesetz § 103, § 37 VBG).

5 Qualitätssicherung und -entwicklung der Schulaufsicht

Die Abteilung Schulaufsicht ist in das interne Qualitätsmanagement der Dienststelle Volksschulbildung integriert, welches auf den Grundsätzen des EFQM-Modells (European Foundation for Quality Management) basiert.

Die Schulaufsicht überprüft ihre definierten und verschriftlichten Prozesse regelmässig auf der Grundlage von systematisch erhobenen Rückmeldungen (z.B. im Anschluss an Standortgespräche) und periodischen selbstkritischen, strukturierten Reflexionen, um das Aufsichtsverfahren, die Methoden und Instrumente stetig zu verbessern, die Vergleichbarkeit des Aufsichtshandelns der Mitarbeitenden zu gewährleisten und neuen Gegebenheiten anzupassen.

Die Zusammenarbeit mit dem Bereich der externen Schulevaluation ist institutionalisiert. Der regelmässige Austausch stellt die Koordination und stetige Optimierungen des Verfahrens sicher.