



An den Grossen Rat

23.5412.02

ED/P235412

Basel, 15. November 2023

Regierungsratsbeschluss vom 14. November 2023

Schriftliche Anfrage Sandra Bothe betreffend der Teilautonomie an Schulen: Harmonisierung, Belastung, Grenzen

Das Büro des Grossen Rates hat die nachstehende Schriftliche Anfrage Sandra Bothe dem Regierungsrat zur Beantwortung überwiesen:

«Die Medienmitteilung des Dachverbands Lehrerinnen und Lehrer Schweiz (LCH) vom 10. August 23 gibt bekannt, dass ein interkantonaler «Aktionsplan Bildungsqualität» geplant ist, um dem Personal-mangel entgegenzuwirken. Hauptaugenmerk liegt auf der Gewährleistung einer stabilen Bildungs-qualität, wobei betont wird, dass sowohl angemessene Arbeitsbedingungen als auch strukturelle Anpas-sungen erforderlich sind.

Seit der Einführung der Teilautonomie in den Schuljahren 2009/10 bis 2011/12 ist jede einzelne Schule damit beschäftigt, individuelle Konzepte für eine Vielzahl von Themen zu entwickeln, darunter Leseför-derung, Digitalisierung, Begabtenförderung, Einsatz der EK-Ressourcen und andere Fördermassnah-men. Die Teilautonomie hat dazu geführt, dass die Sitzungs-dichte für Lehrpersonen und der Verwal-tungsaufwand kontinuierlich gestiegen sind. Die Organisations- und Führungsstruktur an den Schulen hat sich ebenfalls verändert. Die Schulstandorte und deren Leitungen haben neben den Entschei-dungs- und Weisungsbefugnissen, auch die Verantwortung für die familien- und schulergänzenden Tagestrukturen, was bedeutet, dass sie nicht nur für die Bildungsqualität der Kinder, sondern auch für ihre Betreuung verantwortlich sind.

Die vielfältigen Prozesse erfordern eine hohe Beteiligung der Lehrpersonen in verschiedenen Gre-mien, was zu einer spürbaren Mehrbelastung führt und weniger Zeit für das eigentliche Kerngeschäft, den Unterricht, bedeutet. In Baselland wurde eine Umfrage bei Lehrpersonen bezüglich der Belas-tungsfaktoren im Lehrberuf durchgeführt. Unter anderem ist mir die Frage aufgefallen, ob die Teilau-tonomie zurückgefahren werden sollte. Während an der Primarstufe eine Mehrheit dies befürwortet, stiess der Vorschlag an den Gymnasien und Berufsfachschulen auf weniger Begeisterung. Die Primar-stufe ist besonders von der Vielzahl an Themen und von der Integration betroffen, was ihre Überfor-derung verstärkt, deshalb scheint mir das Ergebnis der Umfrage auf dieser Stufe verständlich. Um dem Umstand zu begegnen sind meiner Meinung nach eine klare Abgrenzung der Teilautonomie und einheitlichere Vorgaben seitens des Kantons notwendig, um die Heterogenität der Schulen zu redu-zieren und die Bildungsqualität zu harmonisieren. Ansonsten ist die Vergleichbarkeit der Leistungen zwischen Schulen erschwert (wenn überhaupt möglich). Dies kann schlussendlich zu einer Inkonsis-tenz in der kantonalen Bildungsstrategie führen.

Die Herausforderung und aber auch Notwendigkeit ist, die Teilautonomie klar zu definieren und ein ausgewogenes Verhältnis zwischen lokaler Eigenständigkeit und zentralen Vorgaben zu finden, um eine effektive und auch kosteneffiziente Bildungsgestaltung sicherstellen. In diesem Zusammenhang erscheint es mir wichtig, die Auswirkungen der Teilautonomie seit deren Einführung zu evaluieren und Unschärfen zu beseitigen. Eine klarere Definition der Grenzen könnte dazu beitragen, eine kohärente und effiziente Schulverwaltung zu gewährleisten. Es könnte sich als zielführend erweisen, wenn die kantonalen Behörden in gewissen Bereichen statt dem Hinweis auf die Teilautonomie selbst mehr

Verantwortung übernehmen könnten, um in der Konsequenz die Schulstandorte und Schulleitungen bürokratisch und administrativ zu entlasten und eine einheitliche kantonale Bildungsstrategie sicherzustellen.

Im Hinblick auf eine strukturell nachhaltige kantonale Bildungsentwicklung, bitte ich den Regierungsrat folgende Fragen zu beantworten:

1. Gibt es Evaluierungen oder Studien zur Wirksamkeit und den Auswirkungen der Teilautonomie an den Basler Schulen? Wenn ja, welche Erkenntnisse liegen vor und wann wurden diese erhoben? Falls nicht oder falls die Evaluation lange zurückliegt: Ist der Regierungsrat bereit eine Evaluation bezüglich der Wirksamkeit und Auswirkung der Teilautonomie in der Volksschule in Auftrag zu geben oder durchzuführen unter Einbezug der Lehrpersonen und Schulleitungen?
2. Welche spezifischen Herausforderungen erkennt der Regierungsrat grundsätzlich für die Primarstufe und die Sekundarstufe I in Bezug auf die Teilautonomie? Wie wird angesichts dieser Herausforderungen der Arbeitsbelastung der Schulleitungen und Lehrkräfte entgegengewirkt?
3. Wie stellt der Regierungsrat sicher, dass die Teilautonomie in Anbetracht der Vielzahl an Themen klar definiert und die Balance zwischen «lokaler» Eigenständigkeit und zentralen Vorgaben gefunden wird? In diesem Zusammenhang: Angesichts der Vielfalt der Bedürfnisse von Schülerinnen und Schülern sowie der verstärkten Übertragung von Verantwortung im Rahmen der Teilautonomie, wie gewährleistet der Regierungsrat das Erreichen ganzheitlicher kantonaler Qualitätsstandards im Bildungswesen und das Erfüllen vergleichbarer Bildungsziele zur Sicherung der Chancengleichheit?
4. In welchen Bereichen sieht der Regierungsrat das Potenzial, die Verantwortung der kantonalen Behörden zu stärken und die teilautonomen Schulstandorte bürokratisch zu entlasten.
5. In welchem Ausmass trägt die Einführung der Teilautonomie zur Kostensteigerung an der Volksschule von Basel-Stadt bei und wie bewertet der Regierungsrat die damit verbundene Problematik hinsichtlich der zukünftigen Kostenentwicklung im Bildungswesen? In diesem Zusammenhang: Welche langfristigen Ziele verfolgt der Regierungsrat mit der Teilautonomie im Bildungsbereich und wie werden diese Ziele überwacht und bewertet?

Sandra Bothe»

Wir beantworten diese Schriftliche Anfrage wie folgt:

1. Ausgangslage

Basel-Stadt war (neben Appenzell Innerrhoden) der letzte Deutschschweizer Kanton, der teilautonome Schulen einführte. Zwischen 2009 und 2011 nahmen an allen Standorten der Volksschule Schulleitungen ihre Tätigkeit auf. Sie ersetzen die damaligen Schulhausleitungen, die mit weniger Kompetenzen ausgestattet waren. Die den Schulhausleitungen vorgesetzten Stufenrektorate wurden durch die zentrale Volksschulleitung abgelöst.

Teilautonom geleitete Schulen bieten viele Vorteile, sowohl für die Schülerinnen und Schüler als auch für die Schule und ihre Mitarbeitenden selbst. Sie können in pädagogischen Fragen besser auf die Gegebenheiten und Bedürfnisse ihres Standorts eingehen als Schulen, die keine Leitung vor Ort haben. Dank Schulleitungen und Teilautonomie sind eine wirksame Personalführung, ein effizienter Mitteleinsatz und notwendige standortspezifische Ausprägungen möglich. Die Mitarbeitenden an den Schulen gestalten Schul- und Unterrichtsentwicklung mit und bringen ihre eigenen Stärken ein, was zu einer höheren Identifikation und einem besseren Schulklima führt.

Die Volksschulleitung als Anstellungsbehörde und vorgesetzte Stelle der Schulleitungen sorgt für Kohärenz und Entwicklung über die ganze Volksschule hinweg und ist verantwortlich für einheitliche Qualitätsstandards.

Die Aufgaben und Kompetenzen der Schulleitungen sowie der Volksschulleitung sind im Schulgesetz und in zwei Verordnungen geregelt. Die beiden Verordnungen sind detailliert formuliert, um allfälligen Rollenvermischungen, Unklarheiten oder Doppelspurigkeiten zwischen den Leitungsebenen vorzubeugen.

2. Zu den einzelnen Fragen

1. *Gibt es Evaluierungen oder Studien zur Wirksamkeit und den Auswirkungen der Teilautonomie an den Basler Schulen? Wenn ja, welche Erkenntnisse liegen vor und wann wurden diese erhoben? Falls nicht oder falls die Evaluation lange zurückliegt: Ist der Regierungsrat bereit eine Evaluation bezüglich der Wirksamkeit und Auswirkung der Teilautonomie in der Volksschule in Auftrag zu geben oder durchzuführen unter Einbezug der Lehrpersonen und Schulleitungen?*

Der Ratschlag betreffend «Teilautonomie und Leitungen an der Volksschule (Änderung des Schulgesetzes)» (Nr. 05.2062.01) aus dem Jahr 2007 stellte eine Evaluation der Leitungsreform in Aussicht. Die Pädagogische Hochschule der Fachhochschule Nordwestschweiz (PH FHNW) führte die externe Evaluation durch. Das Evaluationsteam nahm im Jahr 2012 eine Erhebung an der Sekundarstufe I¹ vor, ausgehend von der Ursprungssituation vor den Reformbestrebungen (im Jahr 2009), um eine Vorher-Nachher-Analyse zu erhalten. Aus der Befragung ging unter anderem hervor, dass sich die Lehrerinnen und Lehrer durch die Schulleitenden unterstützt fühlten. Andererseits gab es kritische Stimmen, die eine Optimierung der administrativen Arbeiten und Abläufe forderten. In der Folge beauftragte die Volksschulleitung eine Arbeitsgruppe mit Vertretungen aus der Praxis, fortlaufend Verbesserungsvorschläge zu erarbeiten.

Seit dem Jahr 2014 werden die Veränderungen an den Volksschulen Basel-Stadt auf Ebene Kanton und Einzelschule systematisch evaluiert. Rückmeldungen der Lehr- und Fachpersonen zur Thematik teilautonom geleitete Schulen, die im Rahmen einer solchen externen Befragung erfolgten, weisen mehrheitlich sehr positive Werte auf.²

In dem am 18. Oktober 2023 an den Grossen Rat überwiesenen Ratschlag «Massnahmen zur Verbesserung der integrativen Volksschule Basel-Stadt» (Nr. 23.1410.01) ist eine Evaluation der geplanten Massnahmen in Aussicht gestellt. Um die Wirksamkeit der vorgeschlagenen Massnahmen und damit auch die neuen Aufgaben, welche die Schulleitungen bei deren Umsetzung übernehmen würden, überprüfen zu können, soll drei Jahre nach einer allfälligen Implementierung der Massnahmen eine externe Evaluation durchgeführt und umfassend über die Ergebnisse berichtet werden. Die Überprüfung soll im Rahmen der bestehenden standortbezogenen Evaluationen stattfinden, deren Ergebnisse primär der Weiterentwicklung an den Standorten dienen. Im Rahmen des kantonalen Monitorings soll die Volksschulleitung zudem Informationen erhalten zum Umsetzungsstand der Massnahmen, zur Wirksamkeit der Rahmenbedingungen und zum Optimierungsbedarf auf der kantonalen Steuerungsebene.

2. *Welche spezifischen Herausforderungen erkennt der Regierungsrat grundsätzlich für die Primarstufe und die Sekundarstufe I in Bezug auf die Teilautonomie? Wie wird angesichts dieser Herausforderungen der Arbeitsbelastung der Schulleitungen und Lehrkräfte entgegengewirkt?*

Für beide Stufen sind insbesondere neue Aufgaben im Bereich der integrativen Schule und die Besetzung von Lehr- und Fachpersonenstellen eine Herausforderung.

¹ Die Zweitbefragung von 2012 wurde ausschliesslich auf der Sekundarstufe I durchgeführt, weil auf der Primarstufe nach nur knapp einem Jahr Erfahrung mit der Teilautonomie kaum zuverlässige Aussagen zum neuen Leitungsmodell möglich waren.

² file:///P:/Downloads/190509_Monitoringbericht18.pdf

Nennenswerte unterschiedliche Herausforderungen, die in direktem Zusammenhang mit der Teilautonomie stehen, lassen sich keine angeben. Die vorhandenen unterschiedlichen Herausforderungen der beiden Stufen betreffen das gesamte Schulsystem und nicht ausschliesslich die Teilautonomie. An der Primarstufe ist beispielsweise die Tatsache, dass die Familien zum ersten Mal mit dem Bildungssystem in Kontakt kommen und die Kinder beim Schuleintritt teilweise höchst unterschiedliche Kompetenzen mitbringen, für alle Mitarbeitenden eine grosse Herausforderung. An der Sekundarstufe I ist beispielsweise die Zuteilung in die einzelnen Sekundarschulen herausfordernd: Beim Übertritt von der Primar- an die Sekundarschule können die Schülerinnen und Schüler eine Präferenz für einen Standort angeben; fällt die Zuteilung nicht wie gewünscht aus, kann dies zu Unzufriedenheit bei den Familien führen. Auch dieser Umstand steht jedoch nur indirekt in Zusammenhang mit der Leitungsstruktur und betrifft alle Beteiligten an der Sekundarschule.

Die Stufenleitungen stehen den Schulleitungen bei der Bewältigung ihrer anspruchsvollen Leitungsaufgabe beratend zur Seite und unterstützen so indirekt auch die den Schulleitungen unterstellten Lehr- und Fachpersonen. Ebenso stehen die verschiedenen Stellen in den Diensten der Volksschulen (u. a. Schülerinnen- und Schüleradministration, Finanzen und Personal) im Austausch mit den Schulleitungen und den Schulsekretariaten, um ihre Dienstleistungen für die Schulen stetig zu verbessern. Zudem findet regelmässig ein Austausch zwischen dem Schulleiterinnen- und Schulleiterverband und der Volksschulleitung statt, um Prozesse und Abläufe zu optimieren.

Der Zertifikatslehrgang «Schulleitung» der Pädagogischen Hochschule der Fachhochschule Nordwestschweiz PH FHNW vermittelt amtierenden Schulleiterinnen und Schulleitern Wissen in Personalführung, Qualitätsmanagement, Schulentwicklung, Projektmanagement, Kommunikation, Schulrecht und Organisation sowie Finanzen und Controlling. Indem der Zertifikatslehrgang in den meisten Fällen berufsbegleitend besucht wird, lassen sich die neu erworbenen Kompetenzen direkt umsetzen. Im Weiteren bietet das Pädagogische Zentrum Basel-Stadt (PZ.BS) Weiterbildungen und Coachings für Schulleitungen an. Es handelt sich um massgeschneiderte Beratungsangebote, in denen gezielt auf die jeweiligen Fragestellungen und Probleme eingegangen wird (zum Beispiel schwierige Personalführungssituationen oder Organisationsentwicklung).

3. *Wie stellt der Regierungsrat sicher, dass die Teilautonomie in Anbetracht der Vielzahl an Themen klar definiert und die Balance zwischen «lokaler» Eigenständigkeit und zentralen Vorgaben gefunden wird? In diesem Zusammenhang: Angesichts der Vielfalt der Bedürfnisse von Schülerinnen und Schülern sowie der verstärkten Übertragung von Verantwortung im Rahmen der Teilautonomie, wie gewährleistet der Regierungsrat das Erreichen ganzheitlicher kantonaler Qualitätsstandards im Bildungswesen und das Erfüllen vergleichbarer Bildungsziele zur Sicherung der Chancengleichheit?*

Die in der Ausgangslage genannten Verordnungen, welche die Aufgaben der Schulleitung und der Volksschulleitung regeln, sind differenziert ausgestaltet und lesen sich als Pflichtenheft mit klar formulierten Aufgaben. Im Alltag stehen die einzelnen Stufenleitungen in engem Austausch mit den Schulleitungen.

Die rechtlichen Grundlagen, der Lehrplan, die Stundentafeln, die Lernziele und die Regelung der Beurteilung gelten für alle Volksschulstandorte gleichermassen. Dieser Rahmen stellt sicher, dass für alle die gleichen Qualitätsstandards und Bildungsziele gelten und definiert gleichzeitig den Gestaltungsspielraum der einzelnen Schule. Wie eingangs ausgeführt, stellt die zentral organisierte Volksschulleitung die Kohärenz über die gesamte obligatorische Schulzeit sicher und überwacht die Zielerreichung.

4. *In welchen Bereichen sieht der Regierungsrat das Potenzial, die Verantwortung der kantonalen Behörden zu stärken und die teilautonomen Schulstandorte bürokratisch zu entlasten.*

Die Schulleitungen werden durch ihre Stufenleitung in allen Bereichen der Teilautonomie unterstützt. In den regelmässig stattfindenden Stufenkonferenzen besprechen die Stufenleitungen neben inhaltlichen Themen auch organisatorische und administrative Prozesse. In der fünfmal pro Schuljahr stattfindenden Gesamtkonferenz mit allen Schulleitungen der Volksschule (inkl. den Schulleitungen von Bettingen und Riehen) gestalten die Schulleitungen ein eigenes Zeitgefäss, in dem Themen ihrer Wahl untereinander und im Austausch mit der Volksschulleitung besprochen werden – so auch organisatorische und prozessuale Fragestellungen.

Wie bereits in Antwort 2 erwähnt, entlasten die verschiedenen Stellen in den Diensten der Volksschulen die Schulleitungen und Schulsekretariate.

Der Regierungsrat identifiziert zum aktuellen Zeitpunkt keine dezentralen Aufgaben, die zur Entlastung aller Schulleitungen an die Volksschulleitung gehen könnten. Die Thematik wird jedoch stetig überprüft – sei dies in den erwähnten Austauschgefässen oder durch die geplanten Evaluationen.

5. *In welchem Ausmass trägt die Einführung der Teilautonomie zur Kostensteigerung an der Volksschule von Basel-Stadt bei und wie bewertet der Regierungsrat die damit verbundene Problematik hinsichtlich der zukünftigen Kostenentwicklung im Bildungswesen? In diesem Zusammenhang: Welche langfristigen Ziele verfolgt der Regierungsrat mit der Teilautonomie im Bildungsbereich und wie werden diese Ziele überwacht und bewertet?*

Der in Antwort 1 erwähnte Ratschlag betreffend «Teilautonomie und Leitungen an der Volksschule» beinhaltet folgende Kostenberechnung:

Die Einführung von Schulleitungen und Sekretariaten (insbesondere Leitungszeit) sowie die neue Lohneinreihung der Leitungsaufgabe führten zu wiederkehrenden Mehrkosten von rund 6 Mio. Franken. Diesen standen Einsparungen gegenüber, die sich aus der Stellenreduktion in den Rektoraten ergaben. Die jährlichen wiederkehrenden Nettomehrkosten beliefen sich auf rund 3.6 Mio. Franken. Aktuell sind die Lohnkosten für Schulleitungen und -sekretariate höher, was jedoch nicht mehr auf die Einführung der Teilautonomie zurückzuführen ist, sondern beispielsweise auf den Anstieg der Anzahl Schülerinnen und Schüler, neue Schulstandorte und neue Aufgaben, die unabhängig von der Organisationsform anfallen.

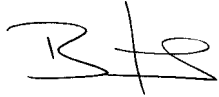
Die Teilautonomie ist als Prozess zu betrachten, der nie abgeschlossen ist. Neue gesellschaftliche Herausforderungen erfordern neue oder eine Anpassung der bestehenden Aufgaben und Funktionen. Dies zeigt sich besonders in der integrativen Volksschule. Mit dem Ratschlag «Massnahmen zur Verbesserung der integrativen Volksschule Basel-Stadt» bekennt sich der Regierungsrat erneut zur teilautonom geführten Volksschule und entwickelt die Teilautonomie weiter, indem die Schulleitungen mehr Verantwortung und mehr Gestaltungsraum beim Einsatz der ihnen zugeteilten Förderressourcen erhalten. Dadurch sollen die Schulleitungen einfacher, niederschwelliger und rascher reagieren können, damit das ganze System und alle Beteiligten entlastet werden.

Mittels verschiedenen Instrumenten zur Qualitätssicherung und -entwicklung werden die Ziele der Volksschule überprüft.

Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt

Die teilautonomen Schulen weiterzuentwickeln und zu stärken ist ein erklärtes Ziel des Regierungsrates. Nur dank geleiteten Schulen und allen daran Beteiligten – Schulleitungen, Lehr- und Fachpersonen, Tagesstrukturmitarbeitenden – kann die Volksschule als Klammer der Gesellschaft auf die Bedürfnisse der Kinder und Jugendlichen eingehen und qualitativ hochwertige Bildung gewährleisten.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Beat Jans
Regierungspräsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin