



An den Grossen Rat

18.5094.02

ED/ Präsidialnummer: P185094

Basel, 6. Juni 2018

Regierungsratsbeschluss vom 5. Juni 2018

## **Schriftliche Anfrage Danielle Kaufmann betreffend «Rollen und Ressourcen der Schulleitungen in der Volksschule»**

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

„Mit der Einführung der teilautonom geleiteten Schulen im Jahre 2012 sind die ehemaligen Rektorate aufgelöst worden, die neu geschaffenen Schulleitungen erhielten dabei Verantwortungsbereiche und Aufgaben zugewiesen. Parallel mit der Einführung der Teilautonomie lief bereits die Einführung der integrativen Schule sowie die Schulharmonisierungsprozesse. Schulen und Schulleitungen waren daher auf mehreren Ebenen in ausserordentlichem Rahmen gefordert.

Diese Herausforderung konnte nicht an allen Schulen gleichermaßen gut bewältigt werden. Einerseits hat dies mit den Aufgaben zu tun, die für die meisten Schulleitungen in dieser Art neu waren, andererseits mussten sich Schulen und Schulleitungen personell finden, was nicht überall gleich gut gelang. Lernfelder und Konflikte banden Zeit und Ressourcen.

Nach sechs Jahren und damit einem ersten vollständigen Durchlauf der Primarschule sollen nun die gemachten Erfahrungen ausgewertet werden, um die Situation der teilautonomen Schulen zu beurteilen.

Ich bitte den Regierungsrat um Beantwortung der folgenden Fragen:

1. Funktioniert die Kommunikation zwischen der Volksschulleitung und den Schulleitungen transparent und konstruktiv?
2. Welche Möglichkeiten der (Rück-)meldung an die Volksschulleitung haben Lehrpersonen bei Problemen mit der Schulleitung?
3. Sind Rollen und Aufgaben zwischen der Volksschulleitung und den Schulleitungen zufriedenstellend (effektiv und effizient) geklärt?
4. Nach welchen Kriterien werden die Ressourcen der Schulleitungen an die verschiedenen Schulstandorte zugeteilt?
5. Nach welchen Kriterien werden die Ressourcen der Schulsekretariate an die verschiedenen Schulstandorte zugeteilt?
6. Nach welchen Kriterien werden Poolressourcen (Fördermassnahmen: Logopädie, Psychomotorik, DaZ, Begabtenförderung, schulische Heilpädagogik) an die verschiedenen Schulstandorte zugeordnet?
7. Welche Aspekte der Teilautonomie funktionieren nach Ansicht der Regierung und welche Aspekte nicht, welche Optimierungen sind ggf. angezeigt?
8. Wo könnte die Volksschulleitung die Schulleitungen in organisatorischen und vereinheitlichenden Dingen entlasten?

Danielle Kaufmann“

Wir beantworten diese Schriftliche Anfrage wie folgt:

## 1. Ausgangslage

Im Jahr 2007 stimmte der Grosse Rat mit dem Ratschlag «betreffend Teilautonomie und Leitungen an der Volksschule» der Schulgesetzänderung zur Einführung von Schulleitungen (SL) vor Ort zu. Dieser Entscheid wurde in der Volksabstimmung vom 1. Juni 2008 bestätigt. Basel-Stadt war (neben Appenzell Innerrhoden) der letzte Deutschschweizer Kanton, der teilautonome Schulen einführt. Aufgrund des unterschiedlichen Ausbaustands der bereits bestehenden lokalen Leitungen (sogenannte Schulhausleitungen) erfolgte die Einführung der Leitungsreform in Etappen: Auf der Sekundarstufe I nahmen die SL ab Schuljahr 2009/10 ihre neue Funktion wahr, zum gleichen Zeitpunkt wurden die Rektorate der Orientierungs- und der Weiterbildungsschule sowie der Kleinklassen aufgelöst und die zentrale Volksschulleitung (VSL) nahm ihre Arbeit als Vorgesetzte der SL auf. Zwei Jahre später wiederholte sich derselbe Prozess auf der Primarstufe (in Bettingen und Riehen ein Jahr früher). So wurden weder die einen gebremst noch die anderen überfordert.

Die Aufgaben der SL, welche die teilautonomen<sup>1</sup> Schulen führen, sind detailliert in der Verordnung für die Schulleitungen der Volksschulen (SG 411.350) geregelt, diejenigen der Volksschulleitung in der Verordnung über die Volksschulleitung (SG 411.300). Der Regierungsrat entschied sich für den hohen Detaillierungsgrad, um allfällige Rollenvermischungen und Doppelspurigkeiten von Anfang an möglichst zu vermeiden. Die wesentliche Änderung der Schulleitungsfunktion im Vergleich zur vorherigen Schulhausleitungsfunktion sind Aufgaben in den Bereichen Finanzen und Personal.

Insbesondere für die Umsetzung der damals anstehenden Schulharmonisierung war es unabdingbar, dass jeder Volksschulstandort eine eigene Leitung mit weitreichenden Kompetenzen erhielt.

## 2. Befragungen der SL zur Zusammenarbeit mit der VSL

### 2.1 Erste Befragung der SL im Schuljahr 2013/14

Gemäss § 6 Abs. 2 der Verordnung über die Volksschulleitung befragt die VSL die SL regelmässig zur Qualität der direkten und generellen Führung. Im Schuljahr 2013/14 wurde deshalb eine externe Befragung zu folgenden Themenbereichen durchgeführt:

- Kontakt mit der VSL,
- Umgang mit den «grossen Themen» HarmoS, Integrative Schule, Lehrplan 21,
- Verhalten bezüglich Aspekten, die Vertrauen bzw. Misstrauen erzeugen,
- Identifikation der SL und der Lehrpersonen (LP) mit der «Firma Volksschule»,
- Kommunikationsgefässe zwischen VSL und SL.

Im Abschlussbericht wurden die wichtigsten Ergebnisse wie folgt festgehalten: «Hervorstechend ist die hohe Zufriedenheit der SL mit ihren Schulkreisleitungen (SKL)<sup>2</sup>, welche als unterstützend und wertschätzend wahrgenommen werden. Die Dienste der VSL werden zu grossen Teilen als

<sup>1</sup> Zur Teilautonomie ist auf Verordnungsebene festgehalten, dass die SL «zur Erfüllung des Bildungs-, Erziehungs- und Betreuungsauftrags in pädagogischen, personellen, organisatorischen und finanziellen Bereichen alle Befugnisse ausübt, die nicht der Volksschulleitung bzw. der zuständigen Stelle der Gemeinden (...) vorbehalten sind (§ 4 Abs. 1 der Verordnung für die Schulleitungen der Volksschulen)».

<sup>2</sup> Bis Ende des Schuljahrs 2016/17 war die Volksschule Basel-Stadt in fünf Schulkreisen mit je einer Schulkreisleitung (SKL) organisiert. Dann wurden die Schulkreise aufgehoben und die Funktion SKL wurde zur Funktion Stufenleitung (STL). Aktuell gibt es vier STL, wobei zwei für die Primarstufe und zwei für die Sekundarstufe I zuständig sind.

unterstützend beschrieben. Auch die VSL als Ganzes wird wertschätzend erlebt, wenn auch in etwas geringerem Ausmass als die SKL. Insbesondere wird gewünscht, dass die SL mehr an den Entscheidungsprozessen partizipieren und ihre standortspezifischen Sichtweisen einbringen können. Die Präsenz der VSL an der eigenen Schule wird als nicht genügend sicht- und spürbar erlebt. Bemängelt wird auch, dass der Austausch zwischen den SL und mit der VSL zu kurz kommt (...)»<sup>3</sup>.

## **2.2 Massnahmen zur Verbesserung der Zusammenarbeit und des Austausches zwischen SL und VSL**

Folgende Massnahmen wurden aufgrund dieser ersten Befragung ergriffen, um den Austausch zwischen den SL und der VSL zu verbessern:

- In der fünfmal pro Schuljahr stattfindenden Gesamtkonferenz mit allen SL der Volksschule (inkl. den SL von Bettingen und Riehen) gestalten die SL ein eigenes Zeitgefäß, in dem Themen ihrer Wahl untereinander und im Austausch mit der VSL besprochen werden. Eine eigens dafür von allen SL mandatierte Schulleitungsdelegation bereitet die Traktanden vor und trifft sich dazu jeweils im Vorfeld mit der Volksschulleitung zur Besprechung.
- Neben diesen Gesamtkonferenzen finden zwischen acht- bis zehnmal pro Schuljahr Stufenleitungskonferenzen der Primar- und Sekundarstufe I statt. Auch diese Gefässe bieten die Möglichkeit für Information und Austausch, insbesondere zu stufenspezifischen Themen; auch diese Sitzungen werden teilweise partizipativ vorbereitet und gestaltet.

Neben diesen beiden Gefässen trifft sich der Vorstand des Verbands der Schulleitungen Basel-Stadt (VSLBS) zweimal pro Schuljahr mit der VSL, um gewerkschaftliche Anliegen zu besprechen.

## **2.3 Zweite Befragung der SL im Schuljahr 2016/17**

Im Schuljahr 2016/17 wurde die externe Befragung mit dem Ziel wiederholt, «die folgenden Themen bei den Schulleitungsmitgliedern zu erfragen und, wo möglich, einen Vergleich mit der Befragung von 2014 zu ermöglichen:

- Kontakt mit der Volksschulleitung (Vertrauen in und Unterstützung durch VSL und SKL),
- Umgang mit den grossen Themen und Reformen (Integrative Schule, Lehrplan 21, Passepartout, räumliche/bauliche Anpassungen),
- Kommunikationskanäle/Austauschmöglichkeiten unter besonderer Berücksichtigung der Gesamt- und Stufen-SLK,
- Weitere Themen (Volksschule als Ganzes, VSL als Team, Partizipation, Teilautonomie)»<sup>4</sup>.

Im Abschlussbericht 2017 wurden die wichtigsten Ergebnisse wie folgt festgehalten: «Seit 2014 hat sich die Zufriedenheit mit der Volksschulleitung deutlich verbessert, vor allem bezüglich Unterstützung und Wertschätzung durch die VSL (+14%), Führung und Strategie der VSL (+11%), Austauschmöglichkeiten (+10%) sowie der Umsetzung der grossen Themen (+9%). Die Gesamtzufriedenheit mit der Führung durch die VSL hat sogar um 16% zugenommen. Bei den Einzelfragen haben sich am meisten die Aussagen zur zeitnahen Verfügbarkeit des Volksschulleiters (+22%), zur Qualität der Führung durch die SKL (+21%), zu den stufenspezifischen Austauschmöglichkeiten (20%) und zur Wahrnehmung der VSL als Team (10%) verbessert. Um 10% verschlechtert hat sich die Einschätzung der Umsetzung der Teilautonomen Schule»<sup>5</sup>.

<sup>3</sup> «Evaluation zur Qualität der direkten und generellen Führung durch die Volksschulleitung Basel-Stadt – Befragung der Schulleitungen (Schuljahr 2013/14)», amsler consulting, August 2014, S. 4.

<sup>4</sup> «Evaluation zur Qualität der direkten und generellen Führung durch die Volksschulleitung Basel-Stadt – Befragung der Schulleitungen (Schuljahr 2013/14)», S. 6.

<sup>5</sup> «Evaluation zur Qualität der direkten und generellen Führung durch die Volksschulleitung Basel-Stadt – Befragung der Schulleitungen (Schuljahr 2013/14)», amsler consulting, September 2017, S. 5.

Dass sich die Einschätzung der Umsetzung der teilautonomen Schule um 10% verschlechtert hat und wie darauf reagiert werden kann, wird aktuell im Dialog zwischen VSL und SL besprochen.

Trotz des ansonsten positiven Befragungsergebnisses hat die VSL in Zusammenarbeit mit den SL aufgrund der zweiten Befragung weitere Verbesserungen vorgenommen, auf die nachfolgend kurz eingegangen werden soll.

### **3. Konsolidierung der Zusammenarbeit und des Austausches zwischen SL und VSL**

Zur weiteren Optimierung der Zusammenarbeit zwischen VSL und SL, die insbesondere auch zu einem stärkeren Einbezug der SL in strategische und operative Entscheidungen der VSL führen soll, wurde zwischen VSL und SL am 3. Mai 2018 folgendes Commitment vereinbart:

- «Die VSL entscheidet über Form und Grad des Einbezuges der SL.
- Bei strategischen Entscheiden, dem Erlass von Weisungen und Richtlinien werden Delegierte (s. unten) oder die kantonale Schulleitungskonferenz (SLK) angehört.
- Themen, die in die Kantonale Schulkonferenz (KSBS) einfließen, werden möglichst vorgängig in der SLK behandelt.
- Für den Einbezug in der Stufenkonferenz besteht ein separates Commitment zwischen den Stufenleitungen und den SL der Primarschulen, Gemeindeschulen respektive Sekundarstufe I.
- Bei gewerkschaftlichen Themen wird der Verband der Schulleitungen BS einbezogen, bei Fragen der Schul- und Organisationsentwicklung die SLK.
- Organisation der SLK: Die SLK ist das Gefäß der VSL. Organisation und Inhalt werden durch diese bestimmt und verantwortet. Die VSL bezieht die Delegierten der SLK bei der Planung ein. Dazu findet ca. drei Wochen vor der SLK eine Vorbereitungssitzung statt. Die Delegierten können Zeitfenster beantragen, die sie leiten und gestalten.
- Delegierte der kantonalen SL (DKS): Die SL des Kantons wählen die Delegierten. Das Gremium setzt sich zusammen aus drei Vertretungen der Primarstufe (inkl. Vertretung der Gemeindeschulen) und zwei der Sekundarstufe I.
- Die Delegierten werden alle zwei Jahre von der SLK gewählt. Eine Wiederwahl ist möglich.
- Die Delegierten sind Ansprechpersonen für die VSL in Fragen der Schul- und Organisationsentwicklung. Sie stehen der VSL auch für kurzfristige Anfragen und Auskünfte der VSL zur Verfügung. Zudem sollen die SL Gelegenheit erhalten, dass ihre Anliegen von einem Gremium (analog KSBS für Lehrpersonen) gehört und vertreten werden».

### **4. Beantwortung der Fragen**

1. *Funktioniert die Kommunikation zwischen der Volksschulleitung und den Schulleitungen transparent und konstruktiv?*

Ja (vgl. dazu die Ausführungen in den Ziff. 2 und 3).

2. *Welche Möglichkeiten der (Rück-)meldung an die Volksschulleitung haben Lehrpersonen bei Problemen mit der Schulleitung*

Kommt im Gespräch zwischen Lehrperson (LP) und SL keine Einigung zustande, können sich die LP zunächst an die zuständige Stufenleitung (STL) und anschliessend an den Leiter Volksschulen wenden.

3. *Sind Rollen und Aufgaben zwischen der Volksschulleitung und den Schulleitungen zufriedenstellend (effektiv und effizient) geklärt?*

Wie bereits erwähnt, sind die erwähnten Verordnungen, welche die Aufgaben regeln, äusserst differenziert ausgestaltet und lesen sich wie ein Pflichtenheft. Erfahrungen aus anderen Kantonen zeigen jedoch, dass es im Alltag Zeit braucht, bis alle Aufgaben und Abläufe restlos geklärt und eingespielt sind. An der Sekundarstufe I wurden Schulleitungen erst vor neun Jahren, an der Primarstufe erst vor sieben Jahren eingeführt (in den Gemeinden Bettingen und Riehen ein Jahr früher). Seit Einführung der teilautonomen Schulen befindet sich die VSL deshalb in einem stetigen Austausch mit den SL, um Prozesse und Abläufe zu optimieren.

4. *Nach welchen Kriterien werden die Ressourcen der Schulleitungen an die verschiedenen Schulstandorte zugeteilt?*

Für die Zuteilung der Leitungsressourcen stehen folgende drei Betriebsgrössenkategorien zur Verfügung: kleine Standorte erhalten 100% Leitungszeit, mittlere Standorte 160% und grosse Standorte 240 Leitungsprozente. Die Einteilung in eine der drei Kategorien erfolgt auf der Basis der pro Schule geführten Züge: Für die Primarstufe besteht ein Zug in der Regel aus acht Klassen (zwei Kindergartenklassen plus sechs Primarschulklassen) und für die Sekundarstufe I aus drei Klassen (1.-3. Sekundarschulkasse). Aktuell wird die Ressourcendotation überprüft.

5. *Nach welchen Kriterien werden die Ressourcen der Schulsekretariate an die verschiedenen Schulstandorte zugeteilt?*

Im Gegensatz zu den Schulleitungsressourcen werden die Ressourcen für die Administration am Schulstandort in Form eines Sockels von 60% zur Verfügung gestellt. Je nach Anzahl der Züge an den Standorten wird dieser Sockel in vier Schritten erhöht, und zwar von 60% (Sockel) auf 70%, auf 80%, auf 90% und schliesslich auf 105%. Einige Schulen erhalten darüber hinaus zusätzliche Ressourcen für spezielle Aufgaben (Führung von Spezialangeboten und Integrationsklassen) oder aufgrund ihrer besonderen Ausgangslage als Verbundstandorte. Aktuell wird die Ressourcendotation überprüft.

6. *Nach welchen Kriterien werden Poolressourcen (Fördermassnahmen: Logopädie, Psychomotorik, DaZ, Begabtenförderung, schulische Heilpädagogik) an die verschiedenen Schulstandorte zugeteilt?*

Die Mittel für die Förderangebote (Kaskade 2 der 3-stufigen Förderstruktur) stehen den Schulen als kollektive Ressourcen zur Verfügung. Die einzelnen Schulen erhalten einen Lektionenpool, den sie vor Ort bedarfsgerecht einsetzen können. Diese sogenannten «Kollektiven Ressourcen» umfassen gemäss der Verordnung über die Schulung und Förderung von Schülerinnen und Schülern mit besonderem Bildungsbedarf (SG 412.750) sämtliche Förderangebote: Schulische Heilpädagogik, Logopädie, Psychomotorik, Begabtenförderung sowie Deutsch als Zweitsprache. Die Förderung findet integrativ statt; je nach Bedarf im Klassenverband, in Gruppen, in Kleingruppen und vereinzelt auch im Einzelsetting. Die einzelnen Schulen regeln ihr Förderangebot in ihrem Schulprogramm.

Die Zuteilung der meisten Ressourcen orientiert sich an der Anzahl Schülerinnen und Schüler bzw. Klassen. Die Ressourcen für Schulische Heilpädagogik und spezielle Ressourcen für Legasthenie/Dyskalkulie sind an die Anzahl Schülerinnen und Schüler bzw. Klassen und einen gewichteten quartierspezifischen Sozialindex gebunden, damit den sozialen Gegebenheiten der einzelnen Schulstandorte Rechnung getragen werden kann. Bis anhin orientierte sich die Zuteilung der Ressourcen für Logopädie ausschliesslich an der Anzahl Schülerinnen und Schüler bzw. Klassen. Ab Schuljahr 2018/19 werden 40% der Ressourcen für Logopädie neu an den Sozialindex gebunden.

7. *Welche Aspekte der Teilautonomie funktionieren nach Ansicht der Regierung und welche Aspekte nicht, welche Optimierungen sind ggf. angezeigt?*

Vgl. dazu die Antwort auf Frage 3.

8. *Wo könnte die Volksschulleitung die Schulleitungen in organisatorischen und vereinheitlichenden Dingen entlasten?*

Die SL werden bei Bedarf situationsbezogen durch ihre STL respektive Leitung Gemeindeschulen in allen Bereichen der Teilautonomie unterstützt.

In einer im Jahr 2011 eingesetzten Arbeitsgruppe «Optimierung der Abläufe und Strukturen VSL-SL» bespricht die VSL diverse organisatorische und administrative Themen regelmässig mit Vertretungen der Schulsekretariate und der SL mit dem Ziel, die Sekretariatspersonen und ihre SL von administrativen Arbeiten zu entlasten. Ebenso stehen die verschiedenen Stellen in den Diensten der VSL (u.a Schüleradministration, Finanzen und Personal) sowie die zentrale Abteilung Personal im Erziehungsdepartement im Austausch mit den SL, um ihre Dienstleistungen für die Schulen stetig zu verbessern.

Die SL können zudem aus dem vielfältigen Weiterbildungsangebot des Pädagogischen Zentrums Basel-Stadt (PZ.BS) oder aus dem Angebot des Zentralen Personaldienstes (ZPD) entsprechende Kurse besuchen (z.B. zu Themen wie «Effizienz am Arbeitsplatz» etc.). In Zusammenarbeit mit der VSL plant das PZ.BS eine neue Führungsweiterbildung für SL, die ab Schuljahr 2018/19 besucht werden kann. SL erhalten durch diese Weiterbildung die Möglichkeit, sich in ihrer Profession weiterzubilden. Im Weiteren können sie sich an die Stellen «Beratung für SL» und «Beratung für Lehrerinnen und Lehrer» wenden.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt

E. Ackermann

Elisabeth Ackermann  
Präsidentin

B. Schüpbach-Guggenbühl

Barbara Schüpbach-Guggenbühl  
Staatsschreiberin