



Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt

An den Grossen Rat

05.8299.02

ED/P058299
Basel, 1. Februar 2006

Regierungsratsbeschluss
vom 31. Januar 2006

Stellungnahme zur Motion Michel-Remo Lussana und Konsorten betreffend Entlastung der Inspektion der Orientierungsschule und der künftigen Primarschulen in Basel durch Schaffung von Schulkommissionen

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom Mittwoch, 19. Oktober 2005, die nachstehende Motion Michel-Remo Lussana und Konsorten betreffend Entlastung der Inspektion der Orientierungsschule und der künftigen Primarschulen in Basel durch Schaffung von Schulkommissionen dem Regierungsrat zur Stellungnahme unterbreitet:

„Die heutigen Primarschulkreise Kleinbasel, Grossbasel-West und Grossbasel-Ost sollen per 1. Januar 2007 unter dem gemeinsamen Dach der Primarschulen Basel zusammengeschlossen werden. Die Rektorate werden neu von einem gemeinsamen Standort in der Innerstadt aus die Geschicke der Schule leiten. Auch die drei Inspektionen mit je 15 Mitgliedern werden gemäss geltendem Schulgesetz (§80, Absatz 1) zu einer Inspektion mit 15 Mitgliedern zusammengeführt. Dies entspricht einer Personalreduktion von fast 67 Prozent. Dies bei gleich bleibendem Personalbestand und bei identischen Aufgaben an der neuen Schule. Die Aufgaben einer Schulinspektion definieren sich gemäss dem Schulgesetz und der Schulordnung wie folgt:

- Sie ist die verantwortliche Aufsichtsbehörde für die ihr unterstellte Schule
- Sie beaufsichtigt die Organisation der Klassen und die Zuteilung der Lehrkräfte und Schülerinnen/Schüler an die einzelnen Schulhäuser
- Sie unterbreitet Wahlvorschläge für die Mitglieder der Schulleitung und die Schulhauswartinnen bzw. Schulhauswarte
- Sie genehmigt die unbefristete Anstellung von Lehrkräften
- Sie genehmigt die befristete Anstellung von Lehrkräften
- Sie überzeugt sich durch Schulbesuche von der Einhaltung der Lehrpläne und der Schulordnung
- Sie beaufsichtigt die Amtsführung der Schulleitung
- Sie behandelt Aufsichtsbeschwerden von Eltern und Lehrkräften
- Sie kann an Elternabenden teilnehmen
- Sie setzt sich in allen wichtigen Fragen des Schulbetriebs mit der Lehrerkonferenz in Verbindung

- Sie behandelt die Eingaben der Lehrerkonferenz
- Sie stellt dem Erziehungsrat Anträge in Bezug auf Veränderungen im Schulbetrieb

Einige dieser Aufgaben haben in den letzten Jahren an Bedeutung verloren. Durch die Zusammenführung der Primarschulkreise und der massiven Personalreduktion ist davon auszugehen, dass die künftige Inspektion der Primarschule Basel zusätzliche Kompetenzen und Befugnissen verlieren wird und zu einer reinen Administrativbehörde, zu einer Art Verwaltungsrat, verkommt. Insbesondere die wichtige Aufgabe der Schulbesuche, welche die Einhaltung der Lehrpläne und der Schulordnung sicherstellen sollen, wird nur noch ungenügend wahrgenommen werden können. Dem künftigen Schulkreis Primarschulen Basel unterstehen 25 Schulhäuser, 500 Lehrkräfte und schätzungsweise 4'500 Schülerinnen und Schüler in rund 240 Klassen. Wie die 15 im Milizsystem tätigen Mitglieder der Inspektion diesem enormen Pensum jemals gerecht werden sollen, ist unklar und kann selbst von den verantwortlichen Stellen im Erziehungsdepartement nicht abschliessend beantwortet werden.

Eine mögliche Lösung bietet sich durch die Schaffung von kleineren Einheiten an, welche der Inspektion direkt unterstellt und zur Rechenschaft verpflichtet sind. Mit maximal fünf Mitgliedern pro Schulkreis (Kleinbasel, Grossbasel-West, Grossbasel-Ost) stellt eine solche ‚Schulkommission‘ ausschliesslich den Besuch des Unterrichtes, der Elternabende, der Allgemeinen Lehrkräftekonferenzen und der Schulen sicher. In festgelegten Zeitintervallen berichtet die Kommission an die Inspektion über die erfolgten Schulbesuche. Bei aussergewöhnlichen Vorkommnissen orientiert sie umgehend. Die Inspektion wird damit entlastet. Die Kommission hat keine weiter reichenden Kompetenzen und Befugnisse. Sie ist weder der Schulleitung noch der Lehrerschaft verpflichtet. Aufsichtsbehörde mit den üblichen Rechten und Pflichten bleibt weiterhin die Schulinspektion.

Die Orientierungsschule ist etwas kleiner als die Primarschule. Für sie ist die Schaffung einer solchen Entlastung aber ebenfalls prüfenswert. Der Personalbestand der im Milizsystem tätigen Mitglieder von Schulinspektion und Schulkommission bleibt mit einer allfälligen Erfüllung des vorliegenden Vorstosses unverändert (heute drei Primarschulkreise mit drei Inspektionen à 15 Mitglieder sowie ein Orientierungsschulkreis mit einer Inspektion à 15 Mitglieder = 60 Mitglieder / ab 01.01.07 ein Primarschulkreis mit einer Inspektion à 15 Mitglieder und drei Kommissionen à 5 Mitglieder sowie ein Orientierungsschulkreis mit einer Inspektion à 15 Mitglieder und drei Kommissionen à 5 Mitglieder = 60 Mitglieder).

Die Unterzeichneten beauftragen die Regierung, die Anpassung des Schulgesetzes im obigen Sinne für die Primar- und Orientierungsstufe zu prüfen und eine entsprechende Gesetzesvorlage auszuarbeiten.

Die Anpassungen sollen aufgrund des gedrängten Zeitplans in Bezug auf die Zusammenführung der Primarschulen Basel bis zum 31. Dezember 2006 erfolgen.

Michel-Remo Lussana, Esther Weber Lehner, Angelika Zanolari, Donald Stückelberger, Hermann Amstad, Joël Thüring, Toni Casagrande, Oskar Herzig, Kurt Bachmann, Michael Martig, Rolf Stürm, Bernadette Herzog-Bürgler, Désirée Braun, Hasan Kanber, Hans Egli, Peter Malama, Patrick Hafner, Christophe Haller, Daniel Stolz, Christoph Zuber, Sabine Suter, Sebastian Frehner, Andreas Ungricht, Maria Berger-Coenen, Martina Saner, Eduard Rutschmann, Lorenz Nägelin, Bernhard Madörin, Roland Vögtli, Katharina Herzog, Bruno Suter, Tobit Schäfer, Urs Müller, Dominique König-Lüdin, Markus Benz“

Wir nehmen zu dieser Motion Stellung wie folgt:

1. Zur rechtlichen Zulässigkeit der Motion

Mit Brief vom 6. Dezember 2005 hat das Justizdepartment die rechtliche Zulässigkeit der Motion erklärt.

2. Zum Inhalt der Motion

1. Ausgangslage

Die Rolle und die Arbeit der Inspektionen der Primarschulen hat sich in letzten Jahren aufgrund gesetzlicher und pädagogisch-organisatorischer Neuerungen geändert. Zu diesen Neuerungen gehört das Personalgesetz, das die Verantwortung der Rektorate bei der Anstellung von Lehrpersonen gestärkt und die Inspektionen entlastet hat. Durch die Einführung von Schulhausleitungen an den Primarschulen sind Zuständigkeiten für operative Fragen, die bisher bei den Rektoraten lagen, in die Schulhäuser delegiert und die Zahl der Leitungspersonen vervielfacht worden. Weil die Inspektion Bezugspartner der Rektorate geliebt ist, ist die Inspektion mehr mit abstrakten strategischen und organisatorischen konfrontiert, hingegen weniger mit den praktischen Fragen des Schulalltags, auch darum, weil der wachsende Innovationsdruck die Zahl der strategischen Geschäfte erhöht hat. In diesem Sinne hat sich auch der Abschluss von Leistungsvereinbarungen und die Gewichtsverlagerung von der Input- zur Outputsteuerung ausgewirkt. Zu diesen Änderungen kommt jetzt noch der Zusammenschluss der drei städtischen Kreisrektorate und damit die gesetzliche Notwendigkeit, die Zahl der Inspektion von drei auf eine zu reduzieren. Die kleinere Zahl von Inspektionsmitgliedern hat zur Folge, dass ihre Präsenz in den Schulen zurückgeht. Der Regierungsrat versteht sehr gut, dass diese Entwicklung dem Motionär Sorgen macht. Er teilt seine Auffassung, dass die Rolle und die Organisation der Inspektionen überdacht werden muss.

2. Entwicklung der Leitungsstruktur an den Volksschulen

Die Zusammenführung der Primarschulrektorate der Stadt Basel per Anfang 2007 wird zum einen mit der wachsenden Zahl von Koordinationsgeschäften begründet, die die ganze Stufe oder das Verhältnis zu anderen Stufen betreffen - von der Integrations- und Sprachförderung über Lehrplan- und Lehrmittelfragen bis zu spezieller Förderung - und zum anderen mit der Schaffung von Schulhausleitungen, die den Rektoraten einen grossen Teil jener Aufgaben abnehmen, die den Alltag der einzelnen Schulhäuser betreffen. Die Konzentration der Rektoratsaufgaben ist gleichzeitig ein Schritt auf dem Weg zu einer neuen Leitungsstruktur an den Volksschulen.

Das Erziehungsdepartement hat die Absicht, diese Leitungsstruktur der Volksschule, der obligatorischen Schulen vom Kindergarten bis zum Abschluss der Schulpflicht, in zwei Richtungen zu entwickeln: Die Verantwortung für Unterricht und Schule gehört in die Hände lokaler Leitungen, die aufzubauen respektive zu stärken sind, und die in Kooperation mit den Kollegien die Verantwortung für die Nutzung der Teilautonomie übernehmen sollen. Die strategische Führung, die Gewährleistung kontinuierlicher Bildungswege, die Gesamtverantwortung für die Entwicklung der Schulqualität und zur Wahrung der Kohärenz zwischen den Stufen und Standorten kann erfolgreich nur von einer Volksschulleitung wahrgenommen werden, zu der die bestehenden Stufenrektorate zusammengeschlossen werden.

Wenn Schulhausleitungen Schulleitungen werden, entsteht keine zusätzliche Hierarchiestufe. Statt der Schulleitung im fernen Bürorektorat gibt es eine Schulleitung an Ort, eine Leitung, die die Personen und Verhältnisse aus eigener Anschauung kennt und die selbst in der Unterrichtspraxis steht. Sie führt partizipativ und transparent und kann, weil sie an Ort ist, die Beteiligten in die Entscheidungsfindung einbeziehen, informell im täglichen Dialog, formell in den gemeinsamen Konferenzen. Sie kann, wo es nötig ist, jeden Tag Unterstützung leisten oder einer gemeinsamen Regel Nachachtung verschaffen. Sie muss ein Klima des Vertrauens und der gegenseitigen Offenheit stiften, in dem alle sich aufgehoben fühlen.

Die neue Volksschulleitung entsteht nicht durch eine neue Hierarchiestufe über den bestehenden Rektoraten, sondern schrittweise durch ihre räumliche Zusammenlegung, durch Intensivierung der Kooperation und schliesslich durch ihre Zusammenführung und durch Stellenreduktion. Die frei werdenden Ressourcen kommen den lokalen Leitungen zugute. Die Volksschulleitung ist die vorgesetzte Behörde der lokalen Schulleitungen, nicht der Lehrpersonen. Darum gehört ein grosser Teil der Kompetenzen, die heute bei den Rektoraten liegen, in die Schulen.

Dass dieses Leitungskonzept erfolgversprechend ist, zeigt ein Blick in die Volksschulen im In- und Ausland. Der Aufbau einer neuen Leitungsstruktur wird Jahre in Anspruch nehmen. Nötig sind organisatorische Änderungen und - früher oder später - auch gesetzliche Anpassungen. Vieles ist noch offen und muss mit den Betroffenen erst noch diskutiert werden; im jetzigen Zeitpunkt ist es noch zu früh für eine detaillierte Gesamtplanung.

3. Gesetzliche Anpassung

Sobald ein detailliertes Gesamtkonzept und ein Umsetzungsplan für die neuen Leitungsstrukturen vorliegen, müssen die rechtlichen Grundlagen für die definitive Ausgestaltung entstehen. Zu regeln ist, wer die Schulleitungen anstellt und auf wessen Vorschlag, welche Kompetenzen bei Schulleitungen anzusiedeln sind und welche bei der Volksschulleitung und wie die Aufsicht über die Schulen aussehen könnte. Wenig Sinn macht längerfristig die Ansiedlung der als Schulaufsicht waltenden Inspektionen auf der Ebene der Volksschulleitung und der strategischen Führung. Das ist die Domäne der Ressortleitung und des Erziehungsrats. Der auf den Schulalltag bezogene Dialog zwischen Schule und Gesellschaft und die Aufsicht über den Unterricht müssen dagegen auf der Ebene des Schulhauses stattfinden. Dorthin verlagert sich mit dem Wachstum der Autonomie der Schwerpunkt des operativen Geschehens. Empfehlenswert wäre es darum, den lokalen Schulleitungen und den Kollegien jeweils eine Inspektion an die Seite zu stellen, nicht den Stufenleitungen in der Volksschulleitung. In diesem Zusammenhang muss geklärt sein, welche Aufgaben bei einer professionellen Aufsicht liegen müssen und welche bei einer Milizaufsicht, die als Vertretung der Öffentlichkeit waltet. Diese Fragen können erst nach Erörterung unterschiedlicher Varianten und nach ausgiebiger interner und externer Diskussion durch die Politik entschieden werden. Es empfiehlt sich, den Dialog über verschiedene Lösungsansätze möglichst bald in Angriff zu nehmen. Im jetzigen Zeitpunkt gibt es noch keine elaborierten Konzepte. Offen ist auch, ob die neue Ordnung schrittweise eingeführt werden kann, damit die unterschiedliche Situation der beiden Hauptstufen berücksichtigt werden kann. Auf der Sekundarstufe I wäre eine gesetzliche Neuordnung schon ab Schuljahr 2008/09 wünschbar, wenn die nächsten Schulhausleiterwahlen stattfinden, an den Primarschulen und im Kindergarten ist der Prozess noch nicht so weit gediehen.

4. Vorgeschlagene Lösung

Der Vorschlag, eine Inspektion mit zwei Hierarchiestufen und unterschiedlichen Rollen zu schaffen, vermag nicht zu befriedigen, weil die Zweiteilung der Aufgabe in Schulbesuch

(Kommissionen) und Aufsicht über das Rektorat und die Gesamtschule (Inspektion) ein schwerfälliges Berichtswesen nötig macht und vermutlich für beide unattraktiv ist, weil die einen nur beobachten können, aber keine Aufsichts- und Beschlusskompetenz haben, während jenen, denen diese Aufgabe zukommt, die eigene Anschauung fehlen würde. Zudem geht der Vorschlag von der überholten Vorstellung aus, die Qualität der Schule lasse sich dadurch gewährleisten, dass der Lehrplan und die Schulordnung eingehalten würden. Im Semestertreffen der Inspektionspräsidien stiess der Vorschlag im übrigen auf sehr viel Skepsis. Es braucht eine fundamentale Reorganisation der Aufsicht. Diese kann erst geleistet werden, wenn Detailkonzept und Umsetzungsplan für die neue Leitungsphilosophie an den Volksschulen erarbeitet sind. Dieser Prozess setzt Erfahrungen mit Teilschritten, Reflexionen, den Vergleich mit den Modellen anderer Kantone und umfassende Diskussionen voraus und wird mehrere Jahre in Anspruch nehmen. In der Zwischenzeit wird man sich mit weiterhin mit provisorischen Lösungen behelfen müssen. Die Erfahrungen, die dabei gesammelt werden, können bei der Lösungssuche helfen.

3. Antrag

Dem Grossen Rat wird beantragt, von der Stellungnahme des Regierungsrates zur Zulässigkeit und zum Inhalt der Motion Michel-Remo Lussana und Konsorten betreffend Entlastung der Inspektionen der Orientierungsschule und der künftigen Primarschulen in Basel durch Schaffung von Schulkommissionen Kenntnis zu nehmen und diese als Anzug an den Regierungsrat zu überweisen.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt

Dr. Ralph Lewin
Präsident

Dr. Robert Heuss
Staatschreiber