

**Zeitschrift:** Neujahrsblatt / Gesellschaft für das Gute und Gemeinnützige Basel  
**Herausgeber:** Gesellschaft für das Gute und Gemeinnützige Basel  
**Band:** 197 (2019)

**Artikel:** Für alle! : Die Basler Volksschule seit ihren Anfängen  
**Autor:** Felder, Pierre  
**Kapitel:** 13.: Teilautonome Lern- und Lebensräume (ab 2007)  
**DOI:** <https://doi.org/10.5169/seals-1006768>

### Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. [Mehr erfahren](#)

### Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. [En savoir plus](#)

### Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. [Find out more](#)

**Download PDF:** 12.01.2026

**ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>**

## 13. Teilautonome Lern- und Lebensräume (ab 2007)

### Leitungen gegen Widerstand aus der Lehrerschaft

In den Jahren 2009 und 2011 wurden in zwei Etappen an allen Standorten der Volksschule Leitungen mit Personalkompetenz eingerichtet. Diese konnten in standortspezifischen Fragen Teilautonomie in Anspruch nehmen. Dank eigenständiger Entwicklung sollten die Schulen ihrem Auftrag gerechter werden. Die bisherigen jeweils für eine Stufe zuständigen Rektorate wurden durch eine einzige Volksschulleitung ersetzt, die über die Qualität wachen und für die nötige Entwicklung und Kohärenz über alle elf Pflichtschuljahre sorgen soll.

AUS EINEM STELLENINSERAT BASEL-STADT

*Für den Primarstufenstandort Insel suchen wir per 1. August 2017 eine/einen Schulleiterin/Schulleiter Primarstufe (80 %)*

#### *Ihre Aufgaben*

*Als Mitglied der Schulleitung leiten Sie in einem Dreierteam die Kindergärten, die Primarschule und die Spezialangebote Ackermätteli im Rahmen der Vorgaben der Volksschulleitung im pädagogischen, organisatorischen, personellen, administrativen und finanziellen Bereich. Sie sind mit den Schulleitungskollegen für den Schulbetrieb und die Zusammenarbeit zwischen Lehrpersonen, Schülerinnen und Schülern, Eltern und Schulrat Ihres Standortes verantwortlich. Die Schulleitung trägt gemeinsam mit den Lehrpersonen die Verantwortung für die Erfüllung des Bildungs- und Erziehungsauftrags und für die Weiterentwicklung der Schulqualität. Sie tragen als Team die Verantwortung für die operative Leitung der Schule, für die Personalführung und Personalentwicklung der Mitarbeitenden, für die Ressourcenplanung und das Budget. Der Schulleitung obliegt auch die Verantwortung für die Tagesstrukturen.*

#### *Unsere Anforderungen*

*Für diese anspruchsvolle Führungsaufgabe suchen wir eine engagierte Persönlichkeit mit Führungserfahrung, einer Unterrichtsberechtigung für die Volksschule und guten Kenntnissen im Bildungsbereich. Erwünscht sind eine Schulleitungs- oder eine Managementausbildung, Verständnis für administrative Abläufe und Erfahrung in Schulentwicklungsprojekten. Wir erwarten einen hohen Mitgestaltungswillen bei der Umsetzung der Schulharmonisierungsaufgaben.*

Stellenportal.bs, abgefragt 7.7.2017

Heute lassen sich Schulleitung und Teilautonomie an den Standorten der Volksschule kaum wegdenken. Ohne sie wären eine wirksame Personalführung und ortspezifische Ausprägungen des Schulprogramms und des Betreuungsangebots schwer möglich. Und doch obsiegte die erforderliche Gesetzesänderung zur Einführung von Schulleitungen in der Volksabstimmung vom 1. Juni 2008 nur sehr knapp mit 52,5 Prozent der Stimmen bei einer Beteiligung von 49,9 Prozent. Was Regierungsrat, Grosser Rat und den meisten Parteien ohne weiteres eingeleuchtet hat, stiess bei einem Teil der Lehrerschaft auf starkes Misstrauen. Die Gewerkschaft Erziehung ergriff das Referendum. Sie wehrte sich gegen die neue Hierarchiestufe, warnte vor einer verhängnisvollen Konkurrenz und dem «Auseinanderdriften» der Schulen mit «schwerwiegenden sozialen und bildungspolitischen Folgen» und wollte in der neu zu schaffenden Volksschulleitung nur einen bürokratischen «Wasserkopf» sehen<sup>817</sup>. Dem überparteilichen Befürworterkomitee fehlten Insiderkenntnisse, die gut gefüllte Gewerkschaftskasse und die argumentative Geschlossenheit, sodass Mitarbeitende des Departements in Versuchung gerieten, sich beim Leserbriefschreiben als Hilfe anzubieten. Das war rechtlich unzulässig und wurde vom Regierungsrat gerügt<sup>818</sup>.

## Motive der Reform

Was hatte das Departement bewogen, das dornige Geschäft in Angriff zu nehmen und die traditionsreichen, wohl gelittenen Stufenrektorate zur Disposition zu stellen? Fachpersonen gingen davon aus, dass die Schulen auf die wachsende Heterogenität der Bedürfnisse und Möglichkeiten der Lernenden und ihrer Familien mit einem flexiblen pädagogischen und erzieherischen Angebot reagieren müssten. Das setzte voraus, dass die Lehrpersonen sich etwas weniger als einzelne Unterrichtende verstanden und etwas mehr als Teil eines kooperierenden Kollegiums. Das wiederum setzte Handlungsspielräume statt Handlungsanweisungen und eine Leitung voraus, die den Zielfindungsprozess am Standort moderierte. Ein geleitetes Kollegium wäre fähig, die Schule als Lern- und Lebensraum zu gestalten, der den Lernenden den erzieherischen Halt, die Integrationshilfe und zunehmend auch die Freizeitbetreuung einschliesslich Mittagsverpflegung anbieten konnte, die sie vom Elternhaus nicht in genügendem Mass erhielten. Auch die Erfüllung neuer erzieherischer Aufgaben, etwa der in den 90er-Jahren von der Politik geforderten Gesundheitserziehung und Gewaltprävention, setzt eine enge Zusammenarbeit des pädagogischen Personals voraus.

Die Schaffung geleiteter Schulen entsprach aber auch einem internationalen Trend, der so dominant und plausibel war, dass er sich fast in allen Deutschschweizer Kantonen durchgesetzt hatte. Man versprach sich von der Einführung der Teilautonomie eine lernfördernde Atmosphäre,

bessere Schulleistungen und eine hohe Entwicklungsfähigkeit. Im Ratsschlag heisst es: «Lehrpersonen, Schüler und Schülerinnen und ihre Eltern bringen ihre Ideen und ihr Engagement ein, identifizieren sich mit ihrer Schule und prägen ihr Profil. Der Lernprozess kann optimal auf die Bedürfnisse der Schülerinnen und Schüler abgestimmt werden. Teamarbeit, Unterrichts- und Schulentwicklung erhalten positive Impulse.»<sup>819</sup> Mit diesem Wandel näherten sich die Schulen auch ein wenig den Steuerungsmodellen in der Privatwirtschaft. Statt engmaschigen Vorgaben folgen zu müssen, sollten die Schulleitungen in vielen Fällen selbst über den Resourceneinsatz entscheiden können, solange sie die Ziele einhielten, die sie mit den Vorgesetzten vereinbart hatten. Diesen gegenüber schuldeten sie Rechenschaft bezüglich der Qualität ihrer Arbeit. Die Ergebnisse waren zu dokumentieren und zu reflektieren. Ein Teil der Aufsicht ging darum von politischen Laiengremien, die die Öffentlichkeit vertreten sollten, in die Hand professioneller Experten über, konkret von der Schulinspektion zur Volksschulleitung. Die neue Volksschulleitung war sich aber mit den Kritikern einig: Nicht technokratische Steuerungsprozesse sollten im Vordergrund stehen, sondern die öffentliche Diskussion über Bildung und Lernen. Schule sollte nicht auf das Messbare reduziert werden<sup>820</sup>.

## Königreich Rektorat

Während Mittel- und Berufsfachschulen seit jeher über eigene Leitungen und eine hohe Autonomie verfügten, waren im Jahr 1870 bei den Volkschulen als Ersatz für die vier Gemeindepfarrer zentrale Büro-Leitungen für jede Stufe eingesetzt worden (vgl. S. 80). Stufenrektorate waren weniger teuer als Standortleitungen und sie konnten erst noch darüberwachen, dass der Unterricht in allen Schulhäusern den gleichen Ansprüchen genügte. Ihre Schwächen bestanden in der grossen Distanz zum Schulalltag und, weil sie direkt dem fernen Departementsvorsteher unterstellt waren, im Aufbau von kleinen Königreichen, die sich gegenüber den vorangehenden respektive nachfolgenden Schulen tendenziell abschotteten. Die Rektoren und die wenigen Rektorinnen gingen aus höchst problematischen Wahlverfahren<sup>821</sup> hervor, an denen die Lehrpersonenkonferenz, die zuständige Inspektion und der Erziehungsrat mit einem Vorschlag und der Regierungsrat mit dem Schlussentscheid beteiligt waren. Bei einer Vakanz schlug jede Instanz der nächsten eine Kandidatur vor. Wenn diese anders entschied als gewünscht, versuchte die Vorinstanz häufig in ihrem Sinne Einfluss auf die übernächste Behörde zu nehmen oder die Presse zu mobilisieren. Es ging um die Nähe zu bestimmten Gruppen oder um eine Richtungswahl. Profilierte Bewerbungen hatten wenig Chancen. Externe bewarben sich selten, weil die Diskretion nicht gesichert war. Der Departementsvorsteher als direkter Vorgesetzter war an der Wahl nur indirekt beteiligt.

Die Schullaufbahn war zerstückelt, weil die Promotionsordnungen, die Stundentafeln und die Lehrpläne für jede Stufe separat und nach unterschiedlicher Logik auf Antrag des jeweiligen Rektorats verordnet wurden. Die Inspektion als politisch gewählte Laienaufsicht war kein Korrektiv gegen diese verengte Perspektive und musste sich aus Mangel an Anschaugung meist mit der formellen Bestätigung der Entscheide des Rektors begnügen. Das war mit ein Grund, dass es für die Parteien schwierig war, für die Besetzung der Inspektionen auf Volksschulstufe genügend Interessenten zu finden.

Schon die Schulreformer von 1988 wollten den Leitungen an den Standorten mehr Kompetenzen einräumen (vgl. S. 250 u. 258ff). In einem Grundlagenpapier aus dem Departement wird das Schulhaus als «Ort pädagogischer Eigenverantwortung» bezeichnet. Die Devise für die Leitung sei: «so viel Dezentralität wie möglich, soviel Zentralität wie nötig»<sup>822</sup>. Nicht zuletzt aus finanziellen Rücksichten blieben die verwirklichten Schulhausleitungen (im Gegensatz zu den späteren Schulleitungen) an den Orientierungs- und Weiterbildungsschulen weit hinter diesen Erwartungen zurück. Die Lehrpersonen waren nicht ihnen, sondern dem Rektorat unterstellt.

## Das Modell im Detail

Gemäss Ratschlag soll sich die Leitungsstruktur der Volksschule in zwei Richtungen entwickeln. Auf der einen Seite wird die operative Führung des Schulbetriebs dezentralisiert und in den Schulhäusern angesiedelt, auf der anderen Seite wird die Gesamtführung der Volksschule zentralisiert. Die Schulleitungsstellen sind öffentlich auszuschreiben. Die Bewerberinnen und Bewerber müssen über ein Lehrpersonendiplom und eine Schulleitungsausbildung verfügen. Die Schulleitung stellt die Lehrpersonen an, ist für deren Entwicklung, aber auch für personalrechtliche Massnahmen zuständig. Daneben ist sie auch Disziplinarinstanz für Schülerinnen und Schüler. Die neu geschaffene Primarstufe umfasst die Primarschulhäuser und die jeweils in ihrem Einzugsgebiet angesiedelten Kindergärten unter einer Leitung. Über alle Stufen waren nach Einführung der harmonisierten Schulstruktur rund 80 Schulleitungspersonen im Einsatz. Den meisten Standorten stand ein Zweierteam vor.

Wie in einer späteren Verordnung<sup>823</sup> ausgeführt, kann die Schulleitung teilautonome Befugnisse in pädagogischen, personellen, organisatorischen und finanziellen Fragen in Anspruch nehmen. Im pädagogischen Bereich gibt die Teilautonomie der Schulleitung die Möglichkeit, unter Berücksichtigung der Vorgaben des Lehrplans Schwerpunkte zu setzen. Den Lehrpersonen erlaubt sie, sich den Bedürfnissen der Kinder besser anzupassen, aber auch ihre eigenen Stärken ins Spiel zu bringen. Die organisatorische Autonomie besteht etwa in der Konzeption der Förder-



[105] Die Schulleitung des Gotthelf-Schulhauses und Erziehungsdirektor Conradin Cramer am ersten Schultag 2017 bei der Begrüssung der Schulkinder und ihrer Eltern. Foto von Alessia Lai

[106] Der gewählte Elternrat als offizielles Mitwirkungsorgan an allen Schulstandorten der 2008 konstituierten Volksschule. Foto von Christian Flierl

angebote, der Tagesstrukturen und der innerbetrieblichen Abläufe. Finanzielle Spielräume betreffen zum Beispiel die Sachkosten, die Freifächer und Stützkurse, die Weiterbildung und Entlastung von Lehrpersonen und die Durchführung von Lager und Projektwochen. Die Verantwortung für die Erfüllung des Bildungs-, Erziehungs- und Betreuungsauftrags trägt die Schulleitung gemeinsam mit den Lehrpersonen. Diese wirken namentlich bei der Erarbeitung des Schulprogramms mit. Lehr- und Fachpersonen bilden an jeder Schule eine Schulkonferenz mit selbst gewähltem Vorstand.

Im Schulrat stehen gewählte Vertretungen der Öffentlichkeit und der Eltern als Externe im Austausch mit den Lehrpersonen und der Schulleitung (sogenannte Interne). Zudem ernennt der Regierungsrat eine schulexterne Persönlichkeit mit Führungserfahrung fürs Präsidium. Anders als bei den vormaligen Schulinspektionen handelt es sich nicht um eine Aufsicht, sondern um ein zwischen Schule und Öffentlichkeit vermittelndes Dialog-Gremium, in dem die Anspruchsgruppen der Schule den Konsens suchen.

Die Volksschulleitung als Anstellungsbehörde und vorgesetzte Stelle der Schulleitungen sorgt für eine umfassende Ordnung und Entwicklung, die alle Schulstandorte und Stufen umfasst und «kontinuierliche Schullaufbahnen und ein Höchstmass an Chancengerechtigkeit garantiert»<sup>824</sup>. Sie übt die Aufsicht über alle Schulstandorte aus und ist für das Gesamtbudget verantwortlich. Erst durch diese Instanz wurde die Volksschule wie in allen anderen Kantonen eine eigene Organisationseinheit.

## Kontroverse Reaktionen bei den Stakeholdern

Gegen 40 Stellen äusserten sich in der Vernehmlassung zum Vorentwurf des Departements<sup>825</sup>. Das Vorhaben wurde generell begrüsst, aber in den Einzelfragen gab es viele Änderungswünsche, die meist in gegensätzliche Richtungen gingen und den kontroversen Interessenlagen entsprachen. Mit Ausnahme der Kindergartenlehrpersonen standen die Lehrpersonen dem Projekt reserviert gegenüber<sup>826</sup>. Sie forderten, dass die Schulleitungen wie die bisherigen Schuhhausleitungen vom Kollegium und auf befristete Zeit zu wählen seien. Die Rektorinnen und Rektoren der Volksschulen hingegen stellten sich voll hinter das Anliegen, obwohl sie mit dem sicheren Verlust ihrer Funktionen rechnen mussten. Die Parteien (mit Ausnahme der beiden Linksparteien Grüne und BastA) und die Wirtschaftsorganisationen stellten sich positiv zur Einführung von Schulleitungen. Die Handelskammer wollte bei dieser Gelegenheit die freie Schulwahl zur Diskussion stellen. Völlig gegensätzlich wurde der Schulrat beurteilt. Während die Lehrpersonen eine Miliz-Aufsicht auf Ebene der Standorte für schädlich hielten, wollte die Politik Grösse und Kompetenzen, vor allem die Personalkompetenzen, des Gremiums noch ausbauen. Ähnliches gilt

für die Teilautonomie: Alle forderten eine gesetzliche Festlegung, aber die Politik erhoffte sich davon eher eine Ausweitung, während die Gewerkschaften sie eng halten wollten, um das befürchtete Auseinanderdriften der Schulen zu verhindern.

Die Departementsleitung versuchte den wichtigsten Stakeholdern etwas entgegenzukommen, ohne die Grundsubstanz preiszugeben. Den Lehrpersonen gab sie zu bedenken, dass die Schulleitungen nicht von denen gewählt werden könnten, für die sie die Personalverantwortung trügen. Eine Delegation der Lehrpersonenkonferenz werde aber ein gesetzliches Anhörungsrecht bei der Anstellung der Schulleitungen in Anspruch nehmen dürfen und einmal gewählt, müssten diese periodisch ein Feedback bei ihren Lehrpersonen einholen. Der Politik wurde eine Verstärkung der Aussensicht im Schulrat zugestanden. Die Zahl der externen Mitglieder wurde von drei auf fünf angehoben. Die gewünschte Zuteilung von Personalkompetenzen wurde hingegen verweigert, weil sie die Schulleitung schwäche und die Verantwortlichkeiten verwische. Wenn die Schulleitung einschneidende Massnahmen gegenüber Lehrpersonen, Schülern oder Schülerinnen ergreife, müsse sie den Betroffenen gegenüber klar zu ihrer Entscheidung stehen. Brauche sie die Zustimmung des Schulsrats, gerate sie unter Umständen in Versuchung, die Verantwortung auf diesen abzuschieben. Umgekehrt würden den externen Mitgliedern des Schulsrats dafür das Fachwissen und die Übersicht fehlen.

Wenig Begeisterung löste die Schaffung der Volksschulleitung aus. Während der Umsetzungsjahre verfolgte die Politik misstrauisch, ob die reformbedingten Mehrkosten beim gestaffelten Wegfall der als Beratungspersonen wirkenden ehemaligen Rektorinnen und Rektoren von 5,5 auf 3,5 Millionen Franken zurückgingen, wie im Ratschlag in Aussicht gestellt worden war. Die Kosten stiegen später aber wieder, weil die Volkschulleitung durchsetzen konnte, dass die Schulleitungen der Primarstufe gleich entschädigt wurden wie jene der Sekundarstufe I.

VERGLEICH ALTES UND NEUES LEITUNGSMODELL

	ALTES LEITUNGSMODELL		NEUES LEITUNGSMODELL	
	Vertretung Öffentlichkeit	Departement	Vertretung Öffentlichkeit	Departement
<i>Departementsleitung</i>	Erziehungsrat	Vorsteher	Erziehungsrat	Vorsteher
<i>Volksschulleitung</i>				Volksschulleitung
<i>Stufenleitung</i>	Inspektion	Rektorat		
<i>Schulleitung</i>			Schulrat	Schulleitung
<i>Lehrperson</i>		Lehrperson		Lehrperson

## Kommunalisierung der Primarschule

2009, zwei Jahre vor der Einrichtung der Schulleitungen an der Primarstufe, wurde die Primarschule in den Gemeinden Bettingen und Riehen kommunalisiert. So hatten es die Stimmberchtigten des Kantons 2007 beschlossen. Nachdem 1996 die Kindergärten in die Gemeindeverantwortung überführt worden waren, beantragte der Regierungsrat dem Grossen Rat 1999 die Kommunalisierung der Primar- und der Orientierungsschulen. Die Novelle fiel mit knappem Mehr durch, weil die finanzpolitischen Motive Misstrauen geweckt hatten. Sieben Jahre später ging man das Anliegen völlig anders an<sup>827</sup>. Diesmal standen ein neues Aufgabenfeld für die Gemeinden zur Diskussion und der Nutzen für Kinder, Eltern und Schule. Ein Finanzausgleich zwischen Gemeinden und Kanton sorgte dafür, dass die neue Aufgabenteilung für keine Seite finanzielle Nachteile hatte. Dann verzichtete man auf die Übertragung der Orientierungsschule, behielt sich aber die Kommunalisierung der 5. und 6. Primarschulkasse vor, wenn es im Kanton im Rahmen der Harmonisierung zur Verlängerung der Primarschule kommen sollte. Schliesslich setzte das Erziehungsdepartement fünf grundlegende Konzeptionsänderungen gegenüber der Vorlage von 1999 durch. Zum ersten: Alle kantonalen gesetzlichen Bestimmungen einschliesslich der Studententafeln und Lehrpläne haben auch für die kommunalen Schulen Gültigkeit. Die Oberaufsicht über die Schulen liegt weiterhin bei den kantonalen Behörden; die fachlichen Vorgaben der Volkschulleitung gelten auch in den Gemeinden. Zum zweiten: Die Volksschule ist eine Schule für alle, darum sind die Gemeinden auch für Kinder mit besonderem Bildungsbedarf einschliesslich Heilpädagogik zuständig. Zum dritten: Das Prinzip der teilautonom geleiteten Volksschule gilt auch in Bettingen und Riehen. Zum vierten: Der bereits kommunalisierte Kindergarten wird Teil der neuen Primarstufe auf Gemeindeboden. Zum fünften: Übertragen werden auch die Tagesstrukturangebote.

Die Kompetenzen der Gemeinden bestanden in der Führung des Personals, das vom Kanton zu den Gemeinden wechselte, in der Betriebsführung, insbesondere in der Zuständigkeit für die Schulgebäude, die zunächst gemietet und später gekauft wurden, und schliesslich in der Führung eigener Projekte. Im Übernahmejahr wurden jährliche Schulkosten von 18,4 Millionen Franken errechnet. Ohne Abgeltung durften die Gemeinden auf zentrale Dienstleistungen des Kantons zurückgreifen, unter anderem auf die Weiterbildung für Lehrpersonen und die Schulpsychologie.

## Ein Röstigraben beim Eglisee?

Die Kommunalisierung sei, hiess es, ein Gewinn für die Schulen, weil die Führung näher an die Bevölkerung rücke und die Entscheidungswege

kürzer würden, sodass lokale Bedürfnisse besser berücksichtigt werden könnten. Die Schulen könnten vom besonderen Engagement der Gemeinden und der Einwohnerschaft profitieren.

Die Freiwillige Schulsynode und der Verband des Personals öffentlicher Dienste bekämpften die Kommunalisierung trotz garantiertem Lohnbesitzstand, weil das Schulpersonal der Gemeinden nicht mehr dem Personalrecht des Kantons unterstehen sollte. Nachdem der Grosse Rat der Gesetzesänderung zugestimmt hatte<sup>828</sup>, ergriffen sie das Referendum. Unter dem Titel «Keinen Röstigraben nach dem Eglisee!» rief die FSS im Schulblatt<sup>829</sup> zum Nein auf. Der Kanton sei zu klein für zwei Schulträger, vor allem jetzt, wo die Schulkoordination so wichtig werde. Die Doppelspurigkeit habe höhere Verwaltungskosten zur Folge, ohne dass der Unterricht davon profitiere. In der Volksabstimmung liessen sich die Stimmberechtigten von diesen Bedenken nicht überzeugen und sagten mit 65,9 Prozent bei einer Beteiligung von 33,6 Prozent deutlich Ja<sup>830</sup>. Die beiden Gemeinden bildeten in der Folge einen gemeinsamen Schulverband mit einer Leitung.

## Schulversuche ermöglichen

Schulen bereiten die Heranwachsenden auf ihre Zukunft vor. Deshalb können sie sich nicht damit begnügen, den bestehenden Bildungsauftrag zu erfüllen, vielmehr müssen sie ihre Ausrichtung laufend überprüfen und an die sich verändernden Anforderungen anpassen. Bei ihrer Schulentwicklung können die Standorte Teilautonomie in Anspruch nehmen und die erhaltenen Ressourcen nach eigenen Vorstellungen einsetzen.

Schulen, die bereit waren, exemplarische Erfahrungen im Dienste des Ganzen zu sammeln, konnten sich um die Teilnahme an kantonalen Schulentwicklungsprojekten bewerben. Sie verpflichteten sich, den Projektverlauf ausführlich zu dokumentieren und ihre Erfahrungen für alle anderen Schulen zugänglich zu machen. Im Gegenzug erhielten sie zusätzliche Ressourcen und Unterstützung<sup>831</sup>. Zwischen 2012 und 2016 wurden 15 solcher Projekte durchgeführt. An Primarschulen gehörten beispielsweise Begabungsförderung im Klassenverband und Klassen mit Instrumentalunterricht dazu, an Sekundarschulen Bewegungssequenzen im Schulalltag und die Einrichtung einer Lernlandschaft mit Einzelarbeitsplätzen, in der jedes Kind während eines Teils der Unterrichtszeit selbstständig arbeitete. Eine weitere Gruppe von Schulprojekten wurde interkantonal von Stiftungen unterstützt und ausgeschrieben und hatte unter anderem die Weiterbildung der Lehrpersonen und den Austausch in Schul-Netzwerken zum Ziel. So beteiligten sich vier Schulen am Projekt Swise<sup>832</sup> zur Vermittlung von forschendem Lernen im Natur- und Technikunterricht mit einem «Forscherraum» im Schulhaus und einem

Innovationstag in jedem Schuljahr. Im Rahmen des Projekts Bildungslandschaften<sup>833</sup> vernetzten sich vier Primarstufenstandorte in Migrantenzquartieren mit jenen Betreuungs-, Bildungs- und Freizeitanbietern (zum Beispiel: Elternorganisationen, Spielgruppen, Spielplätze, Jugendvereine, Bibliotheken, Kirchen), die die Kinder ihres Einzugsgebiets im Vorschul- und Schulalter nutzen konnten. Dank dem Netzwerk sollten alle Kinder gute Bildungschancen erhalten und bruchlos in Kindergarten und Schule hineinwachsen können.

Die Gesetzgebung folgt in Unterrichtsbelangen meist jahrelang bewährter Praxis. Innovationen haben es häufig schwer. Es gelingt besser, pädagogische und schulorganisatorische Innovationen einzuführen, wenn sie an einer kantonalen Schule unter kontrollierten Bedingungen erprobt wurden und man sich nicht ausschliesslich auf theoretische Erwägungen, externe Forschungsergebnisse oder subjektive Erfahrungsberichte stützen muss. In der Absicht, einen verlässlichen und für Eltern und Öffentlichkeit vertrauenswürdigen Rahmen sowie ein standardisiertes Bewilligungsverfahren für Schulversuche zu schaffen, wurde 2010 auf Anregung der Volksschulleitung der Status der Erfahrungsschule ins Schulgesetz aufgenommen<sup>834</sup>. An einer Erfahrungsschule können neue Konzepte vor ihrer Generalisierung systematisch erprobt werden. Wenn von gesetzlichen Bestimmungen abgewichen wird, bedarf die Bezeichnung als Erfahrungsschule mit gewissen Ausnahmen einer Stellungnahme des Erziehungsrats und der Bewilligung des Regierungsrats, in den anderen Fällen entscheidet der Departementsvorsteher. Jedes Projekt ist befristet und muss evaluiert werden. Ferner muss gesichert sein, dass die Schüler und Schülerinnen die Bildungs- und Lernziele erreichen und beim Übertritt an die Anschlusschule in keiner Weise benachteiligt sind. Wenn die erprobte Neuerung erfolgreich war, kann sie generell als Variante oder als verbindliche Vorgabe eingeführt werden. Falls nötig, wäre vorher ein Gesetzgebungsverfahren einzuleiten. Weitere mögliche Ausgänge sind die Verlängerung des Projekts oder Abbruch und Ausstieg.

Als erste Erfahrungsschule wurde 2014 vom Regierungsrat die Sekundarschule Sandgruben bewilligt, nachdem die detaillierte Projektbeschreibung auf Herz und Nieren geprüft worden war. Die Schüler und Schülerinnen werden in allen drei Leistungszügen in Klassen unterrichtet, die zu gleichen Teilen aus Angehörigen aller drei Klassenstufen zusammengesetzt sind. Drei altersdurchmischte Klassen, je eine aus jedem Leistungszug, teilen sich ein offenes Lernatelier, in dem die Jugendlichen acht bis zwölf Stunden pro Woche selbstständig arbeiten. Weil sie sich gegenseitig kennen, ist der Wechsel des Leistungszugs einfacher. Diese Unterrichtsorganisation erlaubt eine hohe Individualisierung der Lernprozesse und einen produktiven Umgang mit der Heterogenität der Lernenden. Die Umsetzung dieser Versuchsanlage ist aber äusserst anspruchsvoll, und schon allein die mehrjährige Einführungszeit verlangt eine sorgfältige Kontrolle aller Risiken. Es braucht Lehrpersonen, die bereit sind, sich darauf einzutun.



[107] In den Lernateliers des 2016 bezogenen Neubaus der Sekundarschule Sandgruben lernen rund 60 Schülerinnen und Schüler aus 3 Klassen alters- und niveaudurchmischt. Hinter Glaswänden befinden sich die zugehörigen Inputräume. Fotovon Roman Weyeneth

lassen, und es braucht geeignete Räume. Es war darum ein Glücksfall, dass für diese Schule ein Neubau errichtet werden musste. Seine Architektur wurde auf die spezifischen Raumbedürfnisse ausgerichtet. Der Status der Erfahrungsschule bietet den Jugendlichen und ihren Eltern Gewähr, dass sie an dieser Schule mindestens die gleichen Lernziele erreichen können wie an jeder anderen. Bei der Zuteilung in eine Sekundarschule werden die Präferenzen der Lernenden und ihrer Eltern berücksichtigt, können aber nicht gewährleistet werden. Im Dezember 2017 wurde die Sekundarschule Sandgruben zusammen mit fünf weiteren Schulen aus anderen Kantonen mit dem Schweizer Schulpreis ausgezeichnet. Sie habe den Umbau der Schulstruktur benutzt, «um die Heterogenität unter den Lehrpersonen und Jugendlichen als Chance und nicht als Problem zu sehen»<sup>835</sup>. Als richtungsweisend wurde ferner beurteilt, dass auch sonderpädagogische Spezialangebote angegliedert sind.

## Volksschulen mit Betreuungsauftrag

Seit 2011 haben die teilautonomen Volksschulen den gesetzlichen Auftrag, Blockzeiten und ein «bedarfsgerechtes, nach pädagogischen Grundsätzen geführtes Betreuungsangebot» zu gewährleisten und bei der Zeitorganisation die Bedürfnisse der Kinder und Familien zu berücksichtigen<sup>836</sup>. Darüber hinaus können Kinder auch Betreuungsangebote in den Ferien in Anspruch nehmen. Die Rahmenbedingungen für die Tagesstrukturen werden in einem Handbuch<sup>837</sup> umschrieben. Die Schulen werden zu Wirkungseinheiten, die Bildung, Erziehung und Betreuung aus einer Hand anbieten. Dank gemeinsamer Führung, enger Kooperation zwischen Lehr- und Betreuungspersonen und mehrfacher Raumnutzung können alle drei Aufgaben besser erfüllt werden. Der Unterricht zieht Gewinn aus dem Angebot an Tagesstrukturen, weil die soziale Integration verbessert wird, weil Kinder beim Spielen und Basteln lernen miteinander auszukommen, weil Hausaufgaben gelöst werden können, weil fremdsprachige Kinder ihre Deutschkompetenzen verbessern und weil besonders Begabte zusätzliche Anregungen erhalten<sup>838</sup>. 2017/18, nach Abschluss der Strukturreform, wurden 4308 Kinder in den Tagesstrukturen betreut, bei Nettokosten von rund 23 Millionen Franken. Das entspricht einem Versorgungsgrad von 27 Prozent<sup>839</sup>, im Städtevergleich ein hoher Wert. In der Stadt Zürich war dieser Wert allerdings rund doppelt so hoch. Viele Eltern sind für dieses Angebot dankbar. Kritisiert wird von den Nutzern der häufige Wechsel der Beziehungspersonen und von der politischen Rechten die Verstaatlichung der Erziehungszeit.



[108] Nach den Primarschulen erhielten auch die mit der HarmoS-Struktur ab 2015 geschaffenen Sekundarschulen Tagesstruktur-Angebote. Sekundarschule St. Alban. Foto von Christian Flierl

## Die Auseinandersetzung um das richtige Modell

1972 war ein erstes Mal im Basler Grossen Rat die Schaffung von Ganztageschulen gefordert worden<sup>840</sup>. Bis zur Gründung der ersten Ganztagesschule – in Zürich Altstätten – dauerte es aber noch bis 1980. In Basel wurde die erste Tagesschule 1986 im Primarschulhaus Kleinhüningen<sup>841</sup> eröffnet, nachdem der 1983 gegründete Basler Tagesschulverein in einer Petition die Schaffung einer Tagesschule gefordert hatte. Später führten die Tageschulen in Kleinhüningen und im Niederholzschulhaus in Riehen jeweils zwei Jahrgangsklassen für insgesamt etwa hundert Kinder. Der Unterricht und die Betreuung wurden jeweils von drei Lehrpersonen übernommen. Die Teilnahme am Betreuungsangebot und an der Mittagsverpflegung war für alle Kinder obligatorisch. Von den Eltern wurde ein Kostenbeitrag erhoben, dessen Höhe auf ihre finanzielle Situation ausrichtet war. Das integrierte oder gebundene Tagesschulmodell garantierte stabile Beziehungen zwischen allen Beteiligten. Davon profitierten Betreuung und Unterricht gleichermaßen.

Die wachsende Erwerbstätigkeit von Frauen hatte zur Folge, dass mehr Eltern Schwierigkeiten bei der Vereinbarung von Familien- und Erwerbsarbeit hatten. Das war eines der Hauptmotive für den Ausbau der Tagesbetreuung. Es ging bei diesen Anstrengungen aber auch um einen Beitrag zur Verbesserung der Standortattraktivität und zur Erschliessung des lokalen Arbeitskräftepotenzials. Weil sich zeigte, dass sehr viele Familien bloss einen teilzeitlichen Bedarf an ausserschulischer Betreuung hatten, baute das Erziehungsdepartement nach und nach eine flächen-deckende Grundversorgung auf<sup>842</sup>. Für berufstätige Eltern erwiesen sich die unterschiedlichen Unterrichtszeiten an der Primarschule als Ärgernis. Sie wurden auch in einer ganzen Reihe parlamentarischer Vorstösse aufs Korn genommen. Der unregelmässige Unterrichtsbeginn ergab sich, weil die Klassenlehrperson die Kinder abwechselungsweise in zwei Abteilungen unterrichtete (vgl. S. 194). Durch den Einsatz einer zweiten Lehrperson war es möglich, den Unterricht täglich in Blockzeiten von acht bis zwölf Uhr zu führen und den Anteil an wertvollem Halbklassenunterricht erst noch zu vergrössern<sup>843</sup>. 1995 wurden die familienfreundlichen Blockzeiten an den Vormittagen der Primarschule in Kombination mit der Fünftagewoche eingeführt. Die Personalkosten stiegen um etwa 10 Prozent. Fortan begann jeder Unterrichtstag mit einer halbstündigen Morgenrunde, in der die Gesamtklasse im Kreis sass. Der Kindergarten folgte. Darauf schlossen sich die übrigen Volksschulstufen den Blockzeiten und der Fünftagewoche ohne Kostenfolgen an<sup>844</sup>. 2002 folgte der nächste Schritt: An den Tagen mit Nachmittagsunterricht wurde den Schülerinnen und Schülern in vielen Quartieren ausserhalb des Schulareals ein freiwilliger und kostenpflichtiger Mittagstisch<sup>845</sup> angeboten. Träger dieses externen Angebotes waren private Institutionen, wie Kirchen und Quartiervereine, mit denen Leistungsvereinbarungen abgeschlossen wurden. Häufig konnte angrenzend

an die Mittagszeit noch ein Nachmittagshort oder eine Aufgabenstunde gebucht werden. Der dritte Schritt bestand ab 2004 in der Organisation von kostenpflichtigen Beschäftigungsmöglichkeiten während der Schulferien, auch dies durch Vereinbarungen mit externen Institutionen.

Nachdem die Nachfrage weiter gestiegen war, erhielten die Betreuungsangebote für Kinder vor und nach der Einschulung 2003 eine Rechtsgrundlage im Tagesbetreuungsgesetz<sup>846</sup>. Es verpflichtete den Staat, die Familien bei ihrer Betreuungsaufgabe zu unterstützen<sup>847</sup> und namentlich ein schulisches Angebot aufzubauen<sup>848</sup>. In der Kantonsverfassung von 2005<sup>849</sup> wurde gar ein Anspruch der Eltern auf Tagesbetreuung konzediert. Der Tagesschulverein forderte darauf in einer Initiative<sup>850</sup>, dass in allen Primarschulkreisen (Grossbasel Ost, West, Kleinbasel, Riehen) Tagesschulen aufgebaut würden. Das Erziehungsdepartement wollte vor dem weiteren Ausbau der Tagesschulen eine Modelldiskussion führen und lud 2005 zu einem öffentlichen Hearing ein. In der Diskussionsgrundlage des Departements<sup>851</sup> wurde dafür plädiert, die Schulen als Lern- und Lebensräume zu gestalten und mit einem Bildungs-, Erziehungs- und Betreuungsauftrag auszustatten. Besonders in Quartieren mit hohem Anteil an Migrantinnen und Migranten könnten die Schulen damit auch viel zur Förderung und Integration benachteiligter Kinder beitragen. Neben dem gebundenen Modell sollten Tagesschulen mit offenen Betreuungsangeboten entstehen. In den unterrichtsfreien Zeiten würden diplomierte Fachleute jeweils jene Kinder betreuen, deren Eltern Bedarf anmeldeten. Diese könnten frei aus den Frühhort-, Mittags- und Nachmittagsmodulen auswählen. Die Eltern sollten nicht gezwungen werden, ihre erzieherische Verantwortung für die Kinder mehr als nötig abzugeben. Dadurch entstünden an vielen Standorten bedarfsgerechte und kostengünstige Tagesstrukturen. Dieses Modell wurde kontrovers beurteilt. Während die Schulen sich dafür erwärmen konnten, war der Tagesschulverein sehr kritisch, weil er die enge Verbindung von Unterricht und Betreuung sowie die Konstanz der Gruppen in den à la carte-Angeboten vermisste.

Die Ergebnisse des Hearings flossen in einen Ratschlag an den Grossen Rat ein, in dem Mittel zur Ausstattung von vier Schulen mit Tagesstrukturen beantragt wurden<sup>852</sup>. Weil damit alle vier Schulkreise der Primarschule abgedeckt wurden, konnten die Forderungen der Initiative mit dem Vorschlag nach Ansicht des Regierungsrates erfüllt werden. Entsprechend einer Vision Ganztageschule 2020 aus dem Erziehungsdepartement sollten die vier Schulen mit Tagesstrukturen als Pilotprojekte für einen weiteren Ausbau fungieren. Anders als bei den bisherigen, privaten Mittagstischen und Nachmittagshorten ging es diesmal um Angebote, die von Volksschulen geführt wurden und auf dem Schulgelände situiert waren. Die gebundenen Tagesschulklassen sollten zugunsten des neuen additiven Modells auslaufen, weil sie für ein flächendeckendes Angebot ungeeignet seien. Das Angebot müsse flexibel wählbar sein und gleichzeitig Verlässlichkeit und eine hohe Qualität gewährleisten. Der Betreuungsschlüssel

sehe vor, dass eine Fachperson für maximal acht Kinder Verantwortung übernehme. Um die Stabilität der Gruppen zu erhöhen, würden die Eltern verpflichtet, ihre Kinder eine Mindestzeit betreuen zu lassen. Ferner wurden die Schulen angewiesen, für gesunde Ernährung zu sorgen. Für die vier Projekte seien Rauminvestitionen von etwas mehr als zwei Millionen Franken nötig. Die wiederkehrenden Kosten beliefen sich brutto auf 5 Millionen Franken, nach Abzug der Elternbeiträge auf 3,8 Millionen. Das entspreche einem Deckungsgrad von 26 Prozent. Gegenüber dem gebundenen Tagesschulmodell seien die Betriebskosten um einen Viertel niedriger, nicht zuletzt, weil die Betreuungspersonen erheblich weniger verdienten als die Lehrkräfte. Mit grossem Mehr gegen neun Stimmen billigte der Grosse Rat den verlangten Kredit<sup>853</sup>. Der Vertreter des Vereins Tagesschulen stimmte trotz einiger Bedenken auch mit Ja. Später wurde die Initiative zurückgezogen.

Der Regierungsrat und das Erziehungsdepartement hielten Wort: 2009 gab es bereits an 12 Schulen Tagesstrukturen. Diese wurden durch 22 Mittagstische mit kleinerem Betreuungsangebot ergänzt. Trotzdem kam es in einigen Quartieren zur Bildung von Wartelisten. Eine Initiative der Sozialdemokraten forderte darauf einen Ausbau an allen Schulen in fünf Jahren und den Verzicht auf Elternbeiträge, ausser für die Verpflegung<sup>854</sup>. Der Regierungsrat verpflichtete sich zum weiteren Ausbau, hielt aber das geforderte Tempo und die Unentgeltlichkeit für eine Überforderung und beantragte die Ablehnung des Volksbegehrens<sup>855</sup>. Dem folgten der Grosse Rat und 64 Prozent der Stimberechtigten bei einer Beteiligung von 47 Prozent<sup>856</sup>. Der Modellstreit war damit entschieden. Die schulische Tagesbetreuung wurde 2010 im Schulgesetz geregelt, die entsprechenden Bestimmungen im Tagesbetreuungsgesetz wurden getilgt.

- 817 Neue Zürcher Zeitung vor Abstimmung, 17.5.2008: <https://www.nzz.ch/teilautonomie-fuer-basler-schulen-1.735945> / abgefragt 10.3.2017
- 818 Medienmitteilung des Regierungsrates vom 9.7.2008, Basler Zeitung, 17.5.2008, Schreiben Regierungsrat zur Interpellation Markus Benz betreffend Information oder Propaganda? vom 10.6.2008, 08/20/32.1
- 819 Ratschlag Teilautonomie und Leitungen vom 16.09.2007, Nr. 05.2062.01, S. 4: <http://www.grosser-rat.bs.ch/dokumente/100256/000000256170.pdf> / abgefragt 11.3.2017
- 820 Vgl. Gonon, Philipp, u. a., Governance im Spannungsfeld des schweizerischen Bildungsföderalismus. Sechs Fallstudien, Bern 2016
- 821 Schulgesetz vom 4.4.1929, § 93, Schreiben des Regierungsrats zum Anzug Markus Lehmann betreffend neue Definitionen und Aufgaben des Erziehungsrats vom 13.1.2004, P016910
- 822 Bericht der Grossratskommission Schulreform 8010 vom 19.11.1987, abgedruckt im Anhang, S. 201
- 823 Verordnung für die Schulleitungen der Volksschulen 411.350 vom 26.6.2012, §§ 4, 5
- 824 Ratschlag 05.2062.01, S. 4
- 825 Ergebnisse Vernehmlassung, Erziehungsdepartement, Ressort Schulen, Sept. 2007: [http://edudoc.ch/record/24264/files/BS\\_auswertung\\_vernehmlassung\\_leitungsstrukturen.pdf](http://edudoc.ch/record/24264/files/BS_auswertung_vernehmlassung_leitungsstrukturen.pdf) / abgefragt 13.3.2017
- 826 Stellungnahme der Schulsynode, Basler Schulblatt 2007/9, S. 23
- 827 Ratschlag Kommunalisierung der Primarschule 06.1448.01 vom 20.12.2006: <http://www.grosserrat.bs.ch/dokumente/100233/000000233370.pdf>
- 828 Grossratsbeschluss vom 6.6.2007
- 829 Basler Schulblatt 09/2007, S. 24
- 830 Volksabstimmung vom 23.9.2007
- 831 Erziehungsdepartement Basel-Stadt Volksschulen, Programm und Ausschreibung: Schulentwicklungsprojekte der Volksschulen Basel-Stadt Stand: 19.10.2016, <https://www.edubs.ch/schulentwicklung/link/ausschreibung-2015> / abgefragt 20.3.2016
- 832 Swiss Science Education, 2012–15
- 833 Bildungslandschaften, Jacobs Foundation, 2013–2018, Broschüre Bildungslandschaften Basel. Erfahrungen der Pilotprojekte 2013–2016, Volksschulleitung, Erziehungsdepartement, Basel 2017.
- 834 Schulgesetz 1929, Änderung vom 19.5.2010, § 69, Ratschlag Gesamtschweizerische und regionale Harmonisierung der Schulen, 09.2064.1, 16.12.2009, S. 42f: <http://www.grosserrat.bs.ch/dokumente/100338/000000338042.pdf> / abgefragt 24.3.2017
- 835 Medienmitteilung des Erziehungsdepartements vom 13.12.2017
- 836 Schulgesetz 1929, § 73, Änderung vom 19.5.2010
- 837 Handbuch Tagesstrukturen der Volksschulen Basel-Stadt. Tagesstrukturen hinterlassen Spuren, 2012ff
- 838 Ratschlag Gesamtschweizerische und regionale Harmonisierung der Schulen, 09.2064.1, 2009, S. 28, 35f
- 839 Erziehungsdepartement Basel-Stadt, Zahlenspiegel Bildung: <http://www.bildungsstatistik.bs.ch>
- 840 Anzug Ganztagschulen vom 10.1.1972
- 841 Jucker, Manuela / Martin, Nathalie, Retrospektive der ehemaligen Schüler und Schülerinnen auf ihre Schulzeit und die Tagesschule in Kleinhüningen, Studie am soziologischen Institut der Universität, Basel 2007: [http://www.bildung-betreuung-bb.ch/docs/Tagesschule\\_Kleinhueningen.pdf](http://www.bildung-betreuung-bb.ch/docs/Tagesschule_Kleinhueningen.pdf) / abgefragt 22.3.2017
- 842 Vgl. Bericht des Regierungsrates zur Volksinitiative ‹Tagesschule für mehr Chancengleichheit› (Tageschul-Initiative 2) 09.1108 vom 2.6.2010
- 843 ED 330-3 bis 330-7
- 844 Schreiben Regierungsrat zum Anzug Beatrice Inglin betreffend Einführung der Fünftagewoche vom 9.12.2003, 16952
- 845 ED 402 0/8/4
- 846 Tagesbetreuungsgesetz vom 17.9.2003
- 847 Tagesbetreuungsgesetz vom 17.9.2003, § 2
- 848 Tagesbetreuungsgesetz vom 17.9.2003, § 4
- 849 Kantonsverfassung Basel-Stadt vom 23.3.2005, § 11.2a
- 850 Erste Tagesschulinitiative 2004
- 851 Erziehungsdepartement, Ressort Schulen, Wie weiter mit den Tagesschulen im Kanton Basel-Stadt? Diskussionsgrundlage für das Hearing vom 10. März 2005: [http://www.bildung-betreuung-bb.ch/docs/Fakten\\_6.pdf](http://www.bildung-betreuung-bb.ch/docs/Fakten_6.pdf) / abgefragt 22.3.2017
- 852 Ratschlag betreffend vier Pilotprojekte von Schulen mit Tagesstrukturen auf der Stufe Kindergarten und Primarschule, Bericht zur unformulierten Tagesschul-Initiative (04.2074) sowie zu zwei Anträgen 06.1537.01 vom 18.10.2006: <http://www.grosserrat.bs.ch/dokumente/100225/000000225363.pdf> / abgefragt 22.3.2017
- 853 Grossratsbeschluss vom 6.12.2006
- 854 Volksinitiative Tagesschule für mehr Chancengleichheit, eingereicht am 3.7.2009
- 855 Bericht des Regierungsrates zur Volksinitiative ‹Tagesschule für mehr Chancengleichheit› (Tageschul-Initiative 2) 09.1108 vom 2.6.2010
- 856 Volksabstimmung vom 13.2.2011

[109] Erfahrungen seit 1998: Kind mit Down-Syndrom in einer Integrationsklasse. Foto von Christian Flierl

