

Bildungsdirektion Kanton Zürich



Projekt „Belastung – Entlastung im Schulfeld“

Zwischenbericht

an

Frau Regierungspräsidentin Regine Aeppli

Bildungsdirektorin des Kantons Zürich

Beat Bucher

Projektleiter

Coaching ♦ Organisationsentwicklung ♦ Konzepte
Pilatusstrasse 60
6003 Luzern

22. Dezember 2009

Inhalt

	Kurzfassung	3
1.	Projektauftrag	5
2.	Bisherige Arbeiten im Projekt	7
3.	Grobanalyse	8
3.1	Belastungen: Wichtigste Druckstellen	9
	<ul style="list-style-type: none">- Lehrpersonen- Schulleitungen- Schulpflegen- Schulverwaltungen- Hochschulen- Bildungsdirektion	
3.2	Entlastungen: Handlungsfelder mit Hebelwirkung	12
	<ul style="list-style-type: none">- A: Gestaltungsraum der Schulen vergrössern- B: Klare und verlässliche Steuerung der Reformvorhaben realisieren- C: Fürsorgliche Belagerung der Schulen auflösen- D: Behördliche Strukturen anpassen- E: Geleitete Schulen ernst nehmen- F: Berufsbild und Berufspraxis in Übereinstimmung bringen- G: Autorität und Souveränität der schulischen Professionen stärken- H: Unterschiedlichkeit zulassen und berücksichtigen- I: Zusammenarbeit in der Schule vereinfachen- K: Guten Rahmen für individualisierenden und integrierenden Unterricht schaffen	
3.3	Gewichtung der Hebelwirkung der Handlungsfelder	17
4.	Beurteilung des Zwischenergebnisses	19
5.	Weiteres Vorgehen	24
6.	Empfehlungen und Antrag	25
7.	Anhang	26

Kurzfassung

Der Zwischenbericht gibt einen Überblick über die Ergebnisse im Projekt „Belastung – Entlastung im Schulfeld“, die in den rund vier Monaten seit Arbeitsbeginn (Mitte August bis Mitte Dezember) erzielt worden sind. Einerseits werden die **hauptsächlichen Druckstellen** benannt (S. 9-11), andererseits **zehn Handlungsfelder** beschrieben, in denen sich die Projektbeteiligten am ehesten Massnahmen versprechen, die mit einer gewissen Hebelwirkung Entlastungen im gesamten System der Zürcher Volksschule herbeiführen können (S. 12-16).

Die Erkenntnisse aus dieser Grobanalyse der Belastungsstellen und Entlastungspotenziale werden abschliessend zu einer **Entlastungsstrategie** gebündelt, von der sich die Projektbeteiligten eine sowohl kurzfristige als auch nachhaltige Entschärfung der Situation im Schulfeld versprechen (S. 19-24).

Die Entlastungsstrategie, die in diesem Bericht erst in groben Umrissen skizziert wird, ist eine Doppelstrategie. Die Formel heisst: Im Belastungsrahmen *einschränkende Strukturen lockern und vereinfachen*, im Belastungskern *belastete Personen (bzw. Personengruppen) unterscheiden und gezielt stärken*.

- Im Belastungskern wird auf zwei „Töpfe“ fokussiert, die es kantonal zu öffnen gilt, um sie lokal entlang den als unterschiedlich wahrgenommenen Belastungssituationen zu nutzen: ein *Lektionen-Fonds* für Lehrpersonen sowie für den Unterricht und weitere Aufgaben im Rahmen des Berufsauftrags, ein *Ressourcen-Fonds* für Schulleiter/innen und ihre Führungsaufgaben.
- Im Belastungsrahmen werden mittelbare Entlastungsmassnahmen aufgeführt, die zu meist durch Änderung kantonalen Vorgaben und Regelungen realisierbar erscheinen, aber auch entsprechende Aktivitäten auf der Ebene der einzelnen Gemeinden und Schulen umfassen. Sie vermögen die unmittelbaren Entlastungsmassnahmen im Belastungskern zu unterstützen und zu verstärken.

Die Massnahmen im Belastungskern und im Belastungsrahmen bedingen sich wechselseitig.

Da im Projekt nicht mit zusätzlichen Ressourcen gerechnet werden kann, sind zur Finanzierung der im Belastungskern notwendigen Entlastungsmassnahmen Verzichts- und Abbauleistungen unumgänglich. Es werden mögliche Finanzierungsquellen genannt, die politisch nicht ohne Brisanz sein dürften, etwa der Verzicht auf 1-2 Schülerlektionen oder der Abbau von behördlichen Strukturen (namentlich Schulpflegen). Doch angesichts belasteter Schulen und belasteter öffentlicher Haushalte sind Lösungen ohne schmerzhaftes Eingriffe vermutlich nicht zu haben.

Von den Massnahmen im Belastungskern wird die grösste, entscheidende Hebelwirkung, von den Rahmenmassnahmen eine verstärkende Wirkung erwartet. Passiert im Belastungskern nichts, riskieren Aktivitäten mit mittelbarer Entlastungswirkung im Sande zu verlaufen. Öffnet man die zwei Fonds, ohne entscheidende Veränderungen im Belastungsrahmen vorzunehmen, riskiert man, nur das zu stärken, was man beklagt: die teurere Fortsetzung des Status quo.

Die Projektgruppe hat die Inhalte des Zwischenberichts mehrfach beraten und den Zwischenbericht in dieser Form an seiner Sitzung vom 16. Dezember 2009 in allen Teilen einhellig gutgeheissen.

Der Projektleiter und die Projektgruppe beantragen Ihnen,

- den Zwischenbericht zur Kenntnis zu nehmen,
- Stellung zu nehmen namentlich zu folgenden Fragen:
 - Sind Sie mit der grundsätzlichen Stossrichtung des Zwischenberichts einverstanden?
 - Gibt es Handlungsfelder, die nicht bearbeitet werden sollen?
Gibt es Handlungsfelder, die fehlen? (S. 12-16)
 - Gibt es im Zusammenhang mit den für die Ressourcenumlagerung skizzierten Abbau- und Optimierungsideen Aspekte, die nicht weiterentwickelt werden dürfen?
Oder solche, die fehlen? (S. 19-23)
 - Gibt es in der Liste der Finanzierungsquellen für zusätzliche Ressourcen Elemente, die gestrichen werden müssen?
Gibt es hier zusätzliche Möglichkeiten? (S. 21-23)
- sowie grünes Licht zu geben für die Fortsetzung der Projektarbeiten im Sinne der Entlastungsstrategie und der skizzierten Teilprojekte (S. 24).

1. Projektauftrag

Am 2. Juli 2009 lancierte Frau Regierungspräsidentin Regine Aeppli, Bildungsdirektorin des Kantons Zürich, das Projekt „Belastung – Entlastung im Schulfeld“ mit dem Hauptziel

- zu klären, wie die kantonalen und kommunalen Rahmenbedingungen der Volksschulen zu verändern bzw. anzupassen wären, um das Schulfeld zu entlasten, wobei
- die organisatorischen und politischen Gestaltungsräume so weit als möglich ausgeschöpft werden sollten.

Zwei Rahmenbedingungen bezeichnete sie für das Projekt als zwingend:

- Zusätzliche finanzielle Ressourcen stehen nicht zur Verfügung – Mehrkosten müssen mit Einsparungen kompensiert werden;
- die tragenden Elemente des Volksschulgesetzes (Schulleitungen, Blockzeiten, integrative Förderung, Tagesstrukturen), dem die Zürcher Stimmberechtigten 2005 deutlich zugestimmt hatten, werden nicht angetastet.

Für die in Teilen problematisch gewordene Verbundaufgabe Volksschule sollen gemeinsam mit den Akteuren Verbundlösungen gefunden werden, um die Arbeitssituation von Schulleitungen und Lehrpersonen sowie die Zusammenarbeit aller Beteiligten zu verbessern und das gegenseitige Vertrauen zu stärken.

Zu diesem Zweck wurde eine breite Trägerschaft des Projekts vorgesehen, die in einer Projektgruppe unter externer Projektleitung repräsentiert ist und sich aus den folgenden Beteiligten zusammensetzt:

- Lehrpersonenkonferenz der Volksschule (LKV)
- Jürg Maag, Präsident
- Zürcher Lehrerinnen- und Lehrerverband (ZLV)
- Georgina Bachmann, Mitglied der Geschäftsleitung
- Sekundarlehrkräfte des Kantons Zürich (SekZH)
- Urs Loosli, Präsident
- Verband des Personals öffentlicher Dienste (VPOD), Sektion Lehrberufe
- Katrin Susanne Meier, Co-Präsidentin der Sektion
- Verband der Schulleiterinnen und Schulleiter des Kantons Zürich (VSLZH)
- Peter Gerber, Präsident
- Verband Zürcher Schulpräsidentinnen und Schulpräsidenten (VZS)
- Johannes Zollinger, Präsident, und Theo Meier, Vizepräsident
- Vereinigung des Personals Zürcherischer Schulverwaltungen (VPZS)
- Erwin Keller, Präsident
- Pädagogische Hochschule Zürich (PHZH)
- Prof. Dr. Sabina Larcher Klee, Prorektorin Weiterbildung und Forschung
- Bildungsdirektion des Kantons Zürich
- Dr. Brigitte Mühlemann und Urs Meier, stv. Leiter/in des Volksschulamts, sowie Peter Nussbaum, wissenschaftlicher Mitarbeiter Bildungsplanung

Laut Projektauftrag werden vom Projekt drei Ergebnisse – in dieser zeitlichen Reihenfolge – erwartet:

- **eine Grobanalyse der Belastungssituationen und der Entlastungspotenziale mit ersten Hinweisen auf konkrete Lösungsansätze (bis Ende 2009),**
- ein Katalog von realisierbaren Entlastungsmassnahmen und
- dazugehörige konkrete Umsetzungsschritte sowie gegebenenfalls die notwendige Kommunikationsarbeit (bis Sommer 2010).

Mit diesem Zwischenbericht gibt die Projektleitung der Auftraggeberin Auskunft über die Haupterkenntnisse aus der ersten Projektphase in Form einer Grobanalyse, in der Ansätze für mögliche zielführende Entlastungsmassnahmen sichtbar werden.

Bevor im Projekt realisierbare Entlastungsmassnahmen ausgearbeitet werden, soll dieser Zwischenbericht der Auftraggeberin und den Projektbeteiligten erlauben, sich über die Ausrichtung der Weiterarbeit zu verständigen. Diesem Zweck dient die Definition von Handlungsfeldern, denen gemäss Grobanalyse eine besondere Hebelwirkung bzw. ein hohes Entlastungspotenzial zugeschrieben wird.

Der Zwischenbericht ist bewusst knapp gefasst. Die umfangreichen Erhebungsdaten und die daraus gewonnenen Erkenntnisse sind im Anhang separat dokumentiert. Sie dienen im weiteren Projektverlauf als Fundus und Referenz.

2. Bisherige Arbeiten im Projekt

Die beiden Hauptziele gemäss Meilensteinplan im Projektauftrag sind bis heute erreicht worden:

1. Projektcommitment: Trag- und arbeitsfähige Projektorganisation aufgebaut (bis August 2009)
2. Grobanalyse: Handlungs- bzw. Gestaltungsspielräume definiert (Sept.-Dez. 2009)

In die Grobanalyse wurden – mit Ausnahme der Schülerinnen und Schüler – alle Akteure im Zürcher Schulsystem einbezogen. Dabei waren in dieser Projektphase folgende Fragen leitend:

- In welchen Bereichen sind die Akteure am meisten belastet?
- Was bzw. wer verursacht die Belastung?
- In welchen Bereichen können die Akteure wirksam entlastet werden?
- Was bzw. wer kann dazu beitragen?

Die Projektleitung führte mit den direkt am Projekt beteiligten Verbänden sowie mit den Hochschulen und der Bildungsdirektion sechs Hearings durch. Den Hearings mit den Schulverwaltungen und der Bildungsdirektion gingen jeweils aufwändige Online-Befragungen voraus, um die dort vergleichsweise schwache Datenlage zu verbessern.

Zusätzlich wurden mehrstündige Interviews geführt mit Elternorganisationen, Unterstützenden Diensten, freien Schulberaterinnen und -beratern, aber auch mit Verantwortlichen der Stadtschulen von Zürich und Winterthur.

Die zu Projektbeginn aufgeschaltete Website enthielt einen Briefkasten, der gut genutzt wurde; die Einsendungen wurden in die Grobanalyse eingearbeitet. Hinzu kamen Erkenntnisse, die in andern Projekten gesammelt (insbesondere Chance Sek), dem Projektleiter direkt zugetragen oder aus den diversen wissenschaftlichen Studien zum Thema gewonnen wurden.

Die Projektarbeit erfolgte in der Regel zweistufig: Planend, entwickelnd und vorbereitend im Projektstab, dem eine Projektsekretärin und vier wissenschaftliche Mitarbeiter der Bildungsdirektion angehören, sowie beratend und entscheidend in der Projektgruppe. Während sich der Projektstab in der Regel wöchentlich einen halben Tag traf, kam die Projektgruppe zu sechs Sitzungen zusammen, eine davon in Form einer Tagung mit rund 50 Teilnehmenden, die am 4. Dezember die Zwischenergebnisse kritisch-konstruktiv begutachteten. Die Kontaktgruppe Bildungsdirektion sowie die Kontaktgruppe Lehrpersonen trafen sich zu zusätzlichen Sitzungen.

Die erhobenen Daten sind umfangreich und aussagekräftig. Sie bieten für den Fortgang der Projektarbeiten eine gute Grundlage und vermögen auch den anstehenden Entscheid, wo und in welche Richtung weiter nachgefragt und konkretisiert werden soll, gut zu fundieren. Eine elektronische Dokumentation aller Erhebungsdaten macht die bisherige Arbeit entlang einem Geflecht von Arbeitsbeziehungen, von Sachbegriffen, aber auch der zehn nachfolgend dargestellten Handlungsfelder für die weiteren Projektschritte leicht zugänglich.

Im Projekt herrscht eine offene Atmosphäre, die gelegentlich – und vorhersehbar – durch Entwicklungen im bildungspolitischen Raum (Sparpaket, Arbeitszeit-Studie LCH, Etappenbericht Chance Sek, Vernehmlassung Sonderpädagogisches Konzept usw.) herausgefordert, aber nicht nachhaltig gestört wird. Der Arbeitsaufwand ist beträchtlich, die Bereitschaft zur konstruktiven Mitarbeit ebenso. Nach wie vor wird der Zeitplan als ehrgeizig wahrgenommen, aber ernsthaft verfolgt.

3. Grobanalyse

Die folgenden Hinweise basieren auf Rückmeldungen und Beobachtungen aus den Hearings mit den Projektbeteiligten. Sie geben einen ausgewählten, aber repräsentativen Einblick in das Belastungsbild, das sich in der Erhebungsphase herausgeschält hat.

Die erhobenen Befunde beschreiben nicht den allgemeinen Zustand, lediglich die besonderen Druck- und Belastungsstellen in den verschiedenen Tätigkeitsbereichen. Allerdings divergieren die Realitäten in den Gemeinden und Schulen stark, je nach Grösse, Schulstufe, Umfeld, Entwicklungsstand und personeller Konstellation. Verallgemeinerungen sind daher grundsätzlich schwierig.

Dies gilt für die Analyse von Belastungssituationen genauso wie für Hinweise auf Entlastungsnotwendigkeiten. Beide sind im Übrigen ausführlich dargestellt in den beiden Dokumenten im Anhang (2a).

Die Erhebungen in der ersten Projektphase wie auch die daraus abgeleiteten Einsichten beanspruchen nicht, wissenschaftlichen Standards zu genügen. Sie haben vielmehr zum Ziel, den delikaten gemeinsamen Such- und Findungsprozess der unterschiedlichen Projektpartner optimal zu grundieren und dadurch Lösungen zu ermöglichen, die für alle Beteiligten tragbar und – im Sinne der Projektziele – ertragreich sind.

Die Erkenntnisse aus einschlägigen wissenschaftlichen Untersuchungen zur Arbeitssituation und zur Arbeitszeit von Lehrpersonen und Schulleitungen¹ begleiten und beeinflussen indes die Arbeiten im Projekt.

¹ Landert, Ch./ Brägger M. (2009): LCH Arbeitszeiterhebung 2009. Bericht zur Erhebung bei 5000 Lehrpersonen im Zeitraum Oktober 2008 – September 2009. Im Auftrag des Dachverbandes Schweizer Lehrerinnen und Lehrer LCH. Zürich

Landert, Ch. (2009): Arbeitssituation der Schulleitungen im Kanton Thurgau. Evaluation. Im Auftrag des Departements Erziehung und Kultur des Kantons Thurgau, Amt für Volksschule. Zürich

Nido, M./ Trachsler, E./ Ackermann, K./ Brügglen, S./ Ulich, E. (2008): Arbeitsbedingungen, Belastungen und Ressourcen von Lehrpersonen und Schulleitungen im Kanton Aargau 2008. Ergebnisse der Untersuchung im Auftrag des Departements Bildung, Kultur und Sport (BKS). Aarau

Wehner, Th. et al. (2008): „Geleitete Schulen - (k)eine Leitungsaufgabe und Vorgesetztenbeziehung wie jede andere!?“ http://www.phzh.ch/webautor-data/782/2008-05-16_presentation_wehner.pdf

Landert, Ch. (2006): Die Berufszufriedenheit der Deutschschweizer Lehrerinnen und Lehrer. Bericht über die Onlinebefragung vom September/Oktober 2006. Im Auftrag des Dachverbandes Schweizer Lehrerinnen und Lehrer LCH. Zürich

Forneck, H. J./ Schriever, F. (2001): Die individualisierte Profession. Belastungen im Lehrberuf. Bern

Landert, Ch. (1999): Die Arbeitszeit der Lehrpersonen in der Deutschschweiz. Zürich

3.1 Belastungen: Gewichtigste Druckstellen

LEHRPERSONEN

Die zeitliche und psychische Belastung der Lehrpersonen erscheint als unbestrittenes Grundthema in allen Hearings und Interviews. Mit der jüngsten Arbeitszeit-Studie des LCH wird es zudem aktuell untermauert. Wie ein roter Faden durchzieht dabei auch der Mangel an Wertschätzung und Anerkennung die Darstellungen der Lehrpersonen. Ihr Umfeld schildern sie vergleichsweise häufig als wenig motivierend – selbst die Mitarbeiterbeurteilung (MAB), die diese Funktion haben könnte, demotiviert. Und dies bei steigenden Ansprüchen von allen Seiten (Gesellschaft, Behörden, Wirtschaft, Eltern, Schüler/innen), zunehmender zeitlicher Belastung und gleich bleibenden Ressourcen: Vor allem bei den Klassenlehrpersonen fallen grosse Verantwortung und Mehrarbeit an, die nicht abgegolten werden.

Administration (Studien, Qualitätsnachweise wie z.B. Fachstellenbericht, Leistungsausweise wie Klassenscockpit) und Sitzungen nehmen zu. Elternarbeit wird anspruchsvoller, bei gleich bleibender Klassengrösse steigt der Aufwand. Mehraufwand bringen auch die zunehmende Heterogenität der Schülerinnen und Schüler, disziplinarische und soziale Problemfälle, die neuen Zeugnisse und diverse, als zu zahlreich und unkoordiniert empfundene Reformen.

Integration und Individualisierung werden als grosse fachlich-pädagogische Herausforderungen wahrgenommen – und angenommen. Gerade deshalb leiden Regel- und Fachlehrpersonen – und unter diesen insbesondere Berufseinsteigerinnen und -einsteiger – darunter, dass sie darauf ungenügend oder zu wenig spezifisch vorbereitet sind. Diese grossen Aufgaben sind überdies mit viel Mehraufwand im Organisatorischen verbunden: Kooperation mit Fachpersonen, Absprachen im Team, Elternarbeit usw. beanspruchen viel Zeit, die dann für die Unterrichtstätigkeit fehlt. Dabei fühlen sich Lehrpersonen häufig allein gelassen, sie haben den Eindruck, die Bildungsdirektion setze bei ihnen das Vermögen, in diesem Bereich das Richtige zu tun, einfach voraus – wider besseres Wissen: Sogar taugliche Lehrmittel fehlen, ganz abgesehen von den zeitlichen Ressourcen. Zudem wird die Aus-/Weiterbildung an den Hochschulen teilweise als praxisfern erlebt, nicht als unterstützend.

Allerdings müssen sich die Lehrpersonen auch sagen lassen, dass ihr Selbst- und Zeitmanagement teilweise wenig effizient ist und dass sie auf gewisse Aufgaben, die heute gefragter sind als früher (Kooperation mit Eltern, Vorgesetzten, Fachpersonen und im Team), ungenügend vorbereitet sind. Belastung und das Risiko der Überforderung seien in einem so anspruchsvollen Beruf wie dem Lehrberuf zwingend angelegt, der professionelle Umgang damit sei in der Lehrerschaft jedoch ungleich ausgebildet. Etliche Belastungen seien – wie in jedem Beruf – auch hausgemacht.

Diese Belastungssituation bedroht nicht nur die Qualität der Schule, sondern auch die Qualität des Arbeitsplatzes Schule: Attraktivität und Prestige des Lehrberufs sinken weiter, die Verweildauer im Beruf nimmt weiter ab, qualifiziertes Lehrpersonal namentlich auf der Sekundarstufe ist schwer zu finden.

SCHULLEITUNGEN

Die aktuell verfügbaren Ressourcen und Kompetenzen reichen nicht aus, vor allem längerfristige Planungsaufgaben kommen zu kurz. Die Unterrichtsverpflichtung ist für viele eine Zusatzbelastung, die den Spielraum für das Wahrnehmen von Leitungsaufgaben einschränkt und die Festigung der Führungsposition behindert. Belastend wirken auch die meist unerwarteten Aufträge, die kurzfristig erfüllt werden müssen. Aufwand und Ertrag bei Aufgaben wie der Mitarbeiterbeurteilung stehen in einem sehr ungünstigen Verhältnis zueinander.

Schulleiterinnen und Schulleiter gehören einer Profession an, die im Kanton Zürich noch jung ist. Entsprechend wenig entwickelt sind ihre strukturelle Verankerung und organisatorische Vernetzung, kurz: die schulische Führungskultur. Die Gleichzeitigkeit von Entwicklung, Implementierung und Durchsetzung einer Kultur der geleiteten Schule belastet Schulleitungen beträchtlich. Ihre teils mangelnde Akzeptanz bei Kollegien hat damit zu tun, aber auch mit fehlenden Kompetenzen (im doppelten Wortsinn: Fähigkeiten und Zuständigkeiten) namentlich in der Personalführung. Auch unklare Aufgabenteilungen bzw. Abstimmungs- und Abgrenzungsprobleme mit Schulpflegen und Schulverwaltungen, die sich auf neue Kompetenzaufteilungen nicht einlassen wollen, gehören hierher. Unterstützende Dienste – die Schulsozialarbeit ist vielerorts nicht der Schulleitung „unterstellt“ – sind für Schulleitungen oft nicht genügend greif- und gestaltbar. Darüber hinaus sind auch hier Zuständigkeiten oftmals ungeklärt.

Von der Bildungsdirektion fühlen sich Schulleitungen nicht selten zu wenig unterstützt – Informationen fehlen, Vorgaben sind unklar, Abläufe kompliziert, eine eindeutige Anlaufstelle für Führungsfragen gibt es nicht im Volksschulamt. Die Hochschulen erleben sie als zu praxisfern – sowohl hinsichtlich ihrer eigenen Ausbildung als auch hinsichtlich der Weiterbildungsangebote für das Kollegium.

Schulbehörden stellen fest, dass der Stellenmarkt für Schulleitungen eher ausgetrocknet ist, es stehen zuwenig qualifizierte Schulleiterinnen und Schulleiter zur Verfügung. Zudem kündigen viele Schulleitungen wegen mangelnder Ressourcen.

SCHULPFLEGEN

Die Schulpflegen befinden sich in einer Umbruchsituation: Der Prozess zur geleiteten Schule erzeugt als Abschied von Routinen Stress, der Paradigmenwechsel von der operativen zur strategischen Führung der Schule bereitet Mühe und verstärkt das Bewusstsein ihrer "Sandwich-Stellung" zwischen kantonaler und kommunaler Zuständigkeit. Schulpräsidentinnen und Schulpräsidenten klagen über mangelnde Gestaltungsmöglichkeiten, die Gemeindeautonomie in Schulfragen ist durch kantonale Detailregelungen stark eingeschränkt. Dies und erstarkende Schulleitungen stellen die herkömmliche Funktion der Schulpflege grundsätzlich in Frage.

Änderungen im Schulwesen erfolgen zudem in sehr kurzer Zeit und grosser Dichte, was Milizbehörden stark fordert. Die zunehmenden Ansprüche der Eltern belasten auch die Schulbehörden.

Schulbehörden haben ein beträchtliches Problem, geeignete Leute für die Schulpflege zu bekommen. Sie sind als Laien im Kontakt mit zunehmend professionalisierten Schulleitungen vielfach überfordert, was für andere Schulbeteiligte in ihrem Umfeld durchaus belastend wirken kann. Wo die geleitete Schule – etwa in kleineren Gemeinden – noch nicht weit gediehen ist, haben Schulpflegen am ehesten noch ihre traditionelle Führungsaufgabe.

SCHULVERWALTUNGEN

Belastend erleben Schulverwalterinnen und Schulverwalter insbesondere Aufgaben rund um die Personaladministration. Auch sie sind von Abgrenzungs- bzw. Abstimmungsproblemen im Führungsdreieck Schulpflege – Schulleitung – Schulverwaltung betroffen: Mangelnde Professionalität ihrer kommunalen Partner prägt ihre Alltagsarbeit negativ. Die Tatsache, dass ihre Arbeit gesetzlich nicht verankert ist (das Volksschulgesetz sieht die administrative Führung bei der Schulleitung vor), eine funktionierende Schule aber auf ihren Beitrag zwingend angewiesen ist, wirkt sich negativ aus. Als wichtige Verbindung zur kantonalen Verwaltung erleben sie das Volksschulamt in der Regel als sehr kompetent und unterstützend, leiden aber unter den komplizierten und zu detaillierten Regelungen, die lokal sinnvolle Entscheide häufig verunmöglichten.

HOCHSCHULEN

In einem Praxisfeld, in dem viele der Partner sich in neue Rollen einzuüben haben, sind die Hochschulen als ebenfalls junge Akteure daran sich zu positionieren. Entsprechende Abstimmungsprobleme und Spannungsfelder (zwischen PHZH und HfH, zwischen Hochschule und Schulpraxis, zwischen Hochschule und Bildungsdirektion) sind teils dieser Aufbausituation geschuldet, belasten aber nichtsdestotrotz auch die Hochschulen selber. Sie sind sich bewusst, dass sie selber belastend wirken können, indem sie Normen und Inhalte in Aus- und Weiterbildung setzen, die Komplexität im Schulfeld nicht rezeptartig durch die Einheit von Wissen bearbeiten, Wissensbestände breit aufarbeiten und präsentieren.

BILDUNGSDIREKTION

Die Bildungsdirektion zeigt sich von den Belastungssituationen im Schulfeld herausgefordert und gewissermassen selber belastet. Das Bewusstsein, dass sie durch komplexe, wenig transparente Kommunikation, fehlende Koordination, offene und kurzfristige Planungen, dichtes Regelwerk, anspruchsvolle Handreichungen und Erhebungen gegen ihre Absicht teils selber zur Belastung beiträgt, ist hoch. Die im Feld als engmaschig empfundene Steuerung ist mit viel Akribie und Aufwand in der Zentrale verbunden.

Die Bildungsdirektion befindet sich allerdings zwischen Politik und Schulfeld, die beide mit viel Eigensinn ausgestattet sind und höchst unterschiedlich „ticken“, in einer grundsätzlich schwierigen Position, die sich auf eine nachhaltig koordinierte und gesteuerte Aufgabenerfüllung in den Ämtern selber erschwerend, ja belastend auswirkt. Ihre Arbeit ist im Vergleich zu den Verwaltungsroutinen früherer Jahrzehnte heute herausforderungsreicher und damit auch konfliktanfälliger geworden. Die Umsetzung des Volksschulgesetzes ist dafür nur ein Beispiel.

Die Vielzahl neuer bzw. erneuerter Rollen im Schulfeld wirkt auf ihr eigenes Handeln zurück und stellt Routinen in Frage, deren Ersatz aber erst noch gefunden werden muss.

3.2 Entlastungen: Handlungsfelder mit Hebelwirkung

Unmittelbar nach den letzten Erhebungen anfangs November 2009 entstand auf der Grundlage der von Hearings, Interviews und Website gelieferten Belastungs- und Entlastungshinweise sowie der in den Hearings erfragten priorisierten Entlastungsideen das Dokument „Handlungsfelder mit Hebelwirkung“. Es diente dazu, jene Gestaltungszonen in Schulfeld und Bildungsdirektion zu bezeichnen, in denen eine weitere Bearbeitung der Entlastungsthematik aussichtsreich sein würde (vgl. dazu das Verständnis von „Hebelwirkung“ in Kap. 3.3). Diese zehn Handlungsfelder werden im Folgenden beschrieben und mit exemplarischen Massnahmen illustriert.

A – GESTALTUNGSRÄUME DER SCHULEN VERGRÖSSERN

Im Sinne des Prinzips der Subsidiarität sollen die Kapazitäten und Kompetenzen der Selbststeuerung der Schulen im System optimal gestärkt und ausgeschöpft werden: Der Kanton setzt Ziele und Rahmenbedingungen zu deren Erreichung und Überprüfung, die Gemeinden und Schulen setzen unter Nutzung vergrösserter lokaler Gestaltungsräume um. Zu klären ist, was in die Zone kantonaler und was in die Zone kommunaler bzw. schulischer Zuständigkeit gehört. Klar ist, dass dies einerseits Akzeptanz von Unterschiedlichkeiten (seitens des Kantons) und andererseits Akzeptanz von zentralen Vorgaben (seitens der Gemeinden, Schulen und Professionen) voraussetzt – beide erscheinen heute wenig ausgeprägt (allerdings leiden beide Seiten an der hohen Dichte bzw. Zentralität der Regelungen).

Exemplarische Massnahmen:

- Anstellung aller Lehrpersonen kategorien kantonalisieren, inkl. Besoldungsadministration
- Einsatz von VZE und Gestaltungspool auf kommunaler Ebene stark flexibilisieren
- Personalverantwortung vor Ort erhöhen: Personalanstellung, -führung und -administration
- Weitere schulische Handlungsspielräume (z.B. für Schulentwicklung, Lehrmittel) erhöhen

B – KLARE UND VERLÄSSLICHE STEUERUNG DER REFORMVORHABEN REALISIEREN

Die Planung, Implementierung, Anpassung und Auswertung von Reformen sind aus einer Hand zu gestalten, namentlich auf kantonaler Ebene: Es besteht hoher Abstimmungsbedarf zwischen GS, VSA und BP untereinander und zwischen der Bildungsdirektion einerseits und dem Schulfeld andererseits. Anzustreben ist eine enge Zusammenarbeit im Sinne der Political Governance, welche die Bewältigbarkeit der Reformen für die Systembeteiligten im Blick hat.

Exemplarische Massnahmen:

- Reformhektik stoppen bzw. Reformtempo verlangsamen: keine Schnellschüsse, langfristig geplant, gestaffelt, koordiniert, „ausgegoren“, ohne ständige Änderungen und Kurswechsel im Laufe einer Umsetzung oder Einführung
- Interne Koordination im VSA verbessern
- Direkte Kommunikation Bildungsdirektion – Schulleitungen etablieren

-
- Grad an Verbindlichkeit bildungsdirektorialer Dokumente (Verfügungen, Handreichungen, Merkblätter etc.) deutlicher kennzeichnen und differenzieren

C – FÜRSORGLICHE BELAGERUNG DER SCHULEN AUFLÖSEN

Bürokratische Vorschriften (Formulare, Verfahren, rechtliche Bestimmungen) und Haltungen sollen abgebaut werden. Das bedingt einen Kulturwandel hin zu einer künftigen Führung und Kooperation, die nicht wie heute auf vorsorgliche Kontrolle, sondern auf Vertrauensvorschuss und nachträgliche Kontrolle setzt – im Sinne eines professionellen Controllings. Der Kanton setzt Ziele und Rahmenbedingungen zu deren Erreichung und Überprüfung, die Gemeinden und Schulen setzen unter Nutzung vergrösserter lokaler Gestaltungsräume eigenständig um (vgl. A).

Exemplarische Massnahmen:

- Bildungsdirektion gegenüber Schulfeld: „Betreuungsintensität“ abbauen
- Nutzungsrechte am kantonalen Personaladministrationssystem auch durch Schulleitungen und Schulverwaltungen
- Informatisierung, Vereinfachung, Reduktion des Formularwesens vorsehen

D – BEHÖRDLICHE STRUKTUREN ANPASSEN

Bisher auf strategischer Ebene angesiedelte Ressourcen und Kompetenzen werden auf die operative Ebene umgelagert – und zwar sowohl beim Kanton als auch in den Gemeinden: von Bildungsdirektion bzw. VSA auf die Gemeinden, Schulen und Hochschulen; von der Schulpflege auf die Schulleitungen und Schulverwaltungen.

Exemplarische Massnahmen:

- Schulpflegen verkleinern oder abschaffen (je nach Ausbau der Schulleitungen und der kommunalen Führungsstruktur: bedarfsgerechtes Vorgehen der Gemeinden ermöglichen)
- Mitarbeiterbeurteilung in der heutigen Form abschaffen (künftige Zuständigkeit der Schulleitung)
- Funktionen von Schulpflege, Schulleitung und Schulverwaltung klären und im Gesetz verankern
- „Geschäftsführungsmodelle“ für die Steuerung der kommunalen Schule erarbeiten bzw. verbreiten

E – GELEITETE SCHULEN ERNST NEHMEN

Schulleitungen sind im System bzw. als Führungsinstanz zu stärken und mit genügend Ressourcen und Kompetenzen auszustatten: Führungs- bzw. Entscheidungskompetenzen; Zeit- und Finanzressourcen; Beratung und Weiterbildung. In grossen Gemeinden sind dazu lokal angemessene Organisationsstrukturen zu ermöglichen.

Exemplarische Massnahmen:

- Kompetenzen der Schulleitungen namentlich in der Personalführung erweitern

-
- Berufsauftrag für Schulleitungen erarbeiten
 - Ressourcen bzw. Sekretariatskapazitäten für die Schulleitungsaufgabe erhöhen
 - Schulleiter/innen von der Unterrichtsverpflichtung entbinden
 - Zusammenschluss kleinerer Schulen zu geleiteten Schulverbänden begünstigen
 - Zweistufige Führungsmodelle (offiziell) ermöglichen

F – BERUFSBILD UND BERUFSPRAXIS IN ÜBEREINSTIMMUNG BRINGEN

Herkömmliche Bilder von Schule und Lehrberuf sind sowohl professionsintern als auch in Politik und Gesellschaft weit verbreitet. Sie kollidieren teilweise heftig mit der heutigen komplexen Schul- und Berufsrealität: Zu den professionellen Anforderungen, die sich quantitativ (immer mehr Aufgaben) und qualitativ (andere und zusätzliche Kompetenzen) verändert haben, passen die strukturellen und organisatorischen Rahmenbedingungen nur mehr eingeschränkt.

Eine am Erreichbaren orientierte Wahrnehmung von Berufsauftrag, -praxis und -perspektiven tut ebenso Not wie niedrigschwellige Möglichkeiten, die Lücke zwischen Auftrag und Arbeitsbedingungen, zwischen Anspruch und Realität zu überwinden: verstärkte Angebote individueller Weiterbildung, erleichterte Zugänge zu Weiterbildung und Nachqualifikation, unaufwändige Erweiterungen der professionellen Kompetenzen (und damit der Einsatzmöglichkeiten vor Ort, vgl. I), spezifische Unterstützungen für die verschiedenen berufsbiografischen Phasen (vgl. H).

Auch sind Lehrpersonen und Schulleitungen methodisch zu stärken in allen Formen der Zusammenarbeit mit Erwachsenen: Verstärkt geforderte Aufgaben hinsichtlich Teamarbeit, interner und externer Kommunikation, Kooperation mit unterstützenden Diensten oder Elternarbeit müssen durch gute Rahmenbedingungen sowie durch Kompetenzerweiterungen hinsichtlich Veränderungsarbeit, Arbeitsorganisation oder Gesprächsführung aufgefangen werden.

Da zusätzliche Ressourcen nur bedingt (als Folge von Kostenumlagerungen) zur Verfügung stehen, liegt der Akzent auf der veränderten Wahrnehmung der Berufsaufgaben im Rahmen der gegebenen Bedingungen.

Exemplarische Massnahmen:

- Zusammenarbeit Schulen – Hochschulen bei der Weiterentwicklung der Schulen verstärken
- Nutzen und Wirkung der Zusammenarbeit Schulen – Unterstützende Dienste optimieren
- Gesprächs-, Moderations- und Fallführungscompetenz von Lehrpersonen stärken
- Netzwerk von Schulen bzw. Kooperation von Schulteams zum Austausch von Good Practice(s) auf Schulebene etablieren

G – AUTORITÄT UND SOUVERÄNITÄT DER SCHULISCHEN PROFESSIONEN (LP/SL) STÄRKEN

Das Bild von Lehrpersonen und teils auch von Schulleitungen, die durch schlechte Rahmenbedingungen in die Passivität gedrängt werden, ist stark präsent, das Bild souveräner, selbstbewusster Professionen hingegen wenig ausgeprägt – auch in den Befunden des Projekts. Das ist ein sowohl fremd- wie selbstproduzierter Fakt – ein glaubwürdiger, tragfähiger Ausweg kann

vermutlich nur durch die Professionen selber aufgezeigt und begangen werden, wenn auch durch Behörden und Hochschulen unterstützt.

Die Professionen sind aufgerufen, das Bild eines weitgehend fremdbestimmten Berufsstands proaktiv zu korrigieren: Indem sie das neue Berufsverständnis und entsprechende Veränderungsprozesse und Rollenklärungen von sich aus vorantreiben, verschaffen sie der pädagogischen Autorität gegenüber anderen Autoritäten (Behörden, Eltern) das ihr zustehende Gewicht.

Exemplarische Massnahmen:

- Zusammenarbeit Schulen – Hochschulen bei der Weiterentwicklung der Professionen verstärken
- Erziehungsaufgaben Eltern – Schule abgrenzen (zunächst auf Verbandsebene) und Möglichkeiten von Zusammenarbeitsverträgen auf schulischer Ebene entwickeln
- Öffentlichkeitsarbeit mit Positivbeispielen fördern (Wir packen's)
- Verantwortung der Lehrpersonen für gemeinsame schulische Arbeitsorganisation verstärken

H – UNTERSCHIEDLICHKEIT DER LEHRPERSONEN ZULASSEN UND BERÜCKSICHTIGEN

Differenzierte Unterstützung einzelner Segmente der Lehrerschaft ist angesagt – sowohl von besonders engagierten als auch von besonders geforderten (bzw. überforderten) Lehrpersonen. Die Aufgabe der Klassenlehrperson als ein Schnittpunkt vieler unterschiedlicher Ansprüche muss unter diesem Aspekt spezifisch wahrgenommen werden (vgl. I). Den Unterstützungsbedarf von Lehrpersonen gilt es entlang der heiklen Phasen ihrer Berufsbiografie zu beachten – namentlich beim Berufseinstieg, bei der Konsolidierung unmittelbar danach, für „erfahrene“ Berufsleute im Zenit und vor dem Ende ihrer Berufsausübung. Sie sollten bei Bedarf entlastet bzw. gezielt unterstützt werden.

Neben der Unterstützung Einzelner muss auch der Änderungsbedarf des Systems fokussiert werden. Unterschiedlichkeit muss auch unter Schulleiter/innen und anderen Schulmitarbeitenden möglich sein.

Exemplarische Massnahmen:

- Schulen bzw. Schulleitungen mit Ressourcen und Instrumenten ausstatten, die unterschiedliche Belastungen bzw. Entlastungsbedürfnisse im Kollegium erkennen und beheben helfen
- Teamarbeit fördern durch Schaffung dafür dienlicher Kooperationsstrukturen und Kompetenzraster
- Praktika vor bzw. während des Hochschulstudiums ermöglichen
- Ressourcen für die Klassenlehrperson erhöhen
- Unterschiedliche Anstellungsformen (ausgehend von Jahresarbeitszeit) erarbeiten und zulassen

I – ZUSAMMENARBEIT IN DER SCHULE VEREINFACHEN

Lehrpersonen sind von einer zunehmenden Zahl von Spezialist/innen umgeben, mit denen sie kooperieren sollen bzw. können – das fordert nicht nur ihre Fähigkeit und Kapazität zur Zusammenarbeit heraus, sondern führt ihnen auch (indirekt) vor Augen, was sie alles nicht alleine be-

wältigen können. Die Kompetenzen und Ressourcen für Zusammenarbeit sind namentlich bei den Klassenlehrpersonen zu stärken, eine personelle Reduktion der Spezialist/innen ist anzustreben: Arrondierung von Ausbildungsprofilen und Anstellungspensen der Fachlehrpersonen, ihre Ausbildungsanforderungen als Voraussetzung für den Praxiseinsatz sind zu überdenken.

Exemplarische Massnahmen:

- Anzahl von Spezialist/innen (und entsprechenden Teilzeitpensen) abbauen bzw. das Modell „2 Personen pro Klasse“ ausarbeiten und stärken
- Generalist/innen stärken
- Vermehrt polyvalente Klassenassistenzen einsetzen
- Regelmässige niedrigschwellige lokale Gespräche unter in einen „Fall“ involvierte Lehr-, Leitungs- und Fachpersonen ermöglichen
- Gemeinsame Ausbildungsanteile für Lehrpersonen und schulische Heilpädagog/innen an den Hochschulen vorsehen

K – GUTEN RAHMEN FÜR INDIVIDUALISIERENDEN UND INTEGRIERENDEN UNTERRICHT SCHAFFEN

Individualisierung und Integration sind die grossen pädagogischen Herausforderungen, die im Grundsatz akzeptiert sind, aber im täglichen Unterricht schwer umsetzbar erscheinen – mangels geeigneter Lehrmittel, Infrastrukturen, Klassenarrangements, Zeitressourcen usw. Wird die Vielfalt im Klassenzimmer zu gross, übersteigen Erwartungen und Belastungen das leistbare Mass. Dann sollen neue Freiräume und Freizeiten es erlauben, die erkannten Entwicklungsnotwendigkeiten in der Kernaufgabe Unterricht auch zu bearbeiten und zu bewältigen; die Sorge um eine hohe Schulqualität und ihre Weiterentwicklung braucht solche freien Ressourcen.

Ziel ist ein Umgang mit Heterogenität, der sowohl die Bedürfnisse der Schüler/innen als auch die Möglichkeiten von Schule und Kollegium berücksichtigt.

Exemplarische Massnahmen:

- Massgeschneiderte schulinterne Weiterbildungen zum Umgang mit Heterogenität anbieten (Hochschulen)
- Nach Bedarf: Ressourcen für besondere Klassenkonstellationen erhöhen (z.B. höherer Anteil Teamteaching)
- Lehrmittel produzieren bzw. beschaffen, die den individualisierenden Unterricht unterstützen

3.3 Gewichtung der Hebelwirkung der Handlungsfelder

Die zehn Handlungsfelder stellen bereits eine Gewichtung dar, sie sind ein Konzentrat, das verdichtete Auswertungsergebnis einer umfangreichen Sammlung von Rückmeldungen. An der Tagung vom 4. Dezember 2009 ging es unter anderem darum, die mögliche Hebelwirkung zu eruieren, welche die Tagungsteilnehmenden² den einzelnen Handlungsfeldern zugestehen. Die Frage nach der Hebelwirkung hiess: *Wenn man den Hebel ansetzte, in welchem Handlungsfeld hätte dies zu geschehen, damit die grösste erwünschte Entlastung für möglichst viele erzielt werden kann?* Obwohl die Handlungsfelder nicht trennscharf auseinander gehalten werden können und obwohl etliche Befragte eingestandenermassen nicht die gesuchte Hebelwirkung, sondern die Bedeutsamkeit des Handlungsfelds bewerteten, entstand eine aussagekräftige Rangliste:

1.	K: Guten Rahmen für individualisierenden/integrierenden Unterricht schaffen	51 / 0 ³
2.	E: Geleitete Schulen ernst nehmen	45 / 5
3.	C: Fürsorgliche Belagerung der Schulen auflösen	32 / 3
4.	D: Behördliche Strukturen anpassen	32 / 7
5.	A: Gestaltungsraum der Schulen vergrössern	29 / 4
6.	I: Zusammenarbeit in der Schule vereinfachen	27 / 0
7.	B: Klare und verlässliche Steuerung der Reformvorhaben realisieren	20 / 0
8.	F: Berufsbild und Berufspraxis in Übereinstimmung bringen	17 / 0
9.	H: Unterschiedlichkeit zulassen und berücksichtigen	11 / 2
10.	G: Autorität und Souveränität der schulischen Professionen stärken	7 / 3

Welches Bild vermittelt dieses Ranking?

- Die grösste Hebelwirkung wird bei Lehrpersonen und Schulleitungen vermutet, sie stellen die eigentlichen Belastungskerne dar. Dort wird auch eine spür- und sichtbare Entlastung erwartet.
- Gleichzeitig werden grössere Gestaltungsfreiräume für Schulen hoch gewertet. Dieser Anspruch auf „Teilautonomie“ kontrastiert nur auf den ersten Blick mit der relativ schlechten Bewertung der Handlungsfelder F, H und G – offensichtlich werden die bestehenden Gestaltungsfreiheiten von Lehrpersonen und Schulleitungen aufgrund ihrer Belastungssituation gar nicht mehr proaktiv angegangen und genutzt.
- Damit verbunden ist die relativ deutliche Priorisierung einer klareren Aufgabenteilung zwischen Kanton, Gemeinden und Schulen, der heute zudem eine als lähmend und unnötig empfundene Bürokratie im Wege steht (Handlungsfelder E, C, D, A).

² An der Tagung nahmen die Mitglieder der Projektgremien sowie weitere Personen aus dem Kreis der in der Projektgruppe vertretenen Projektpartner teil, insgesamt rund 55 Personen.

³ Die Teilnehmenden erhielten drei Punkte für eine Positivwertung (grösste, zweitgrösste, drittgrösste Entlastungswirkung) und 1 Punkt für eine Negativwertung (keine Entlastungswirkung). 1., 2. bzw. 3. Priorität unter den Positivwertungen wurden mit 3, 2 bzw. 1 Punkt gewichtet: 45 / 5 bedeutet, dass das Handlungsfeld E 45 Positivpunkte auf sich versammelte, aber 5 Teilnehmende darin gleichzeitig keine Entlastungswirkung wahrzunehmen vermochten.

- Überraschend tief eingestuft wird das Handlungsfeld F. Möglicherweise finden sich aber gerade hier Ansatzpunkte, um im Feld K Wirkung zu erzielen (Passung von Aufgaben und zur Verfügung stehenden Ressourcen).
- Erstaunlicherweise erscheint die klare und verlässliche Steuerung (B) relativ gering priorisiert, obwohl Reformen, ihre Häufigkeit und mangelnde Koordination, immer wieder als Belastungsursache auftauchen. Der Gestaltungsspielraum der Schulen bei deren Umsetzung (C und E) scheint wichtiger zu sein. Werden jedoch die Reformen nicht im System gedacht, so hat das Auswirkungen auf K (Beispiel Aus- und Weiterbildung im sonderpädagogischen Bereich oder die fehlenden Lehrmittel für die Individualisierung).
- Die Grundlagen für eine proaktive kommunale und schulische Umsetzung von Reformen, nämlich das Funktionieren einer akzeptierten Schulleitung und einer breit getragenen Arbeitsorganisation, sind nicht genügend gegeben – was in der hohen Bewertung von E und D sowie in der relativ tiefen von I zum Ausdruck kommt.

4. Beurteilung des Zwischenergebnisses

Im Folgenden wird entlang von knapp erläuterten Stichworten der Versuch unternommen, das Bild der geschilderten Belastungssituation und der zugeordneten Entlastungsideen, das sich im Projekt zum jetzigen Zeitpunkt zeigt, zu beurteilen – und zwar mit Blick auf das weitere Vorgehen.

FOKUS SCHULSYSTEM. Das Projekt trägt die Bezeichnung „Belastung – Entlastung im Schulfeld“ mit Bedacht. Ihm liegt die Annahme zugrunde, dass Belastungen ihre Ursache sowohl im System als auch durch fehlende, mangelhafte oder unflexible Zusammenarbeit der Systembeteiligten haben können – neben solchen natürlich, die durch einzelne Institutionen oder Individuen selber verursacht werden, hier aber nur entfernt interessieren können. Belastungen können dementsprechend teils durch Eingriffe ins System, durch optimierte Koordination und Kooperation oder durch Rollen- bzw. Aufgabenklärungen und Kompetenzverschiebungen reduziert bzw. behoben werden. Dass dies aussichtsreich erscheint, wird im aktuellen Zwischenergebnis des Projekts deutlich. Insofern hat sich der im Projekt angelegte systemische Blick aufs Schulfeld bewährt.

BELASTUNGSKERN I: UNTERRICHT. Massnahmen in den meisten der Handlungsfelder A bis I wirken sich auch auf die Arbeit der Lehrpersonen (K) entlastend aus – jedoch eher indirekt und mittel- bis langfristig. Ideen in diesem Bereich, die eine unmittelbar spürbare Entlastung verheissen, sind bisher kaum zutage gefördert worden, einmal abgesehen von der Forderung nach einer linearen Reduktion des Unterrichtspensums der Lehrpersonen. Die direkt Betroffenen denken gegenwärtig Entlastung in der Kernzone schulischer Belastung, ihrer Alltagsarbeit, fast ausschliesslich in Form von zusätzlichen Ressourcen. Die Arbeitszeit-Studie 2009 des LCH und die daraus abgeleiteten Forderungen ihrer Verbände unterstützen sie dabei.

BELASTUNGSKERN II: SCHULLEITUNG. Etwas anders verhält es sich mit den Schulleitungen. Zwar sind auch sie grundsätzlich stark belastet, machen dafür aber nicht allein ein Übermass an Aufgaben, sondern ebenso sehr eine unklare bis unstatthafte Aufgabenteilung auf Gemeindeebene sowie ungenügende Kompetenzen geltend. Sollen Schulleitungen ihre Wirkung zugunsten weitgehend selbstgesteuerter und -verantworteter pädagogischer Einheiten entfalten können, muss ihre Position im System geklärt und gestärkt werden. Dazu gehören neben erweiterten Kompetenzen insbesondere im Personalbereich auch zusätzliche Ressourcen, die eine sinnvolle Nutzung dieser Kompetenzen erst ermöglichen.

MEHRKOSTEN, MINDERKOSTEN. Es ist also absehbar, dass in den Belastungskernen zusätzliche Ressourcen notwendig werden. Deshalb müssen zwingend die Reduktion von Strukturen und der Verzicht auf Leistungen ins Auge gefasst werden, um die Mehrausgaben durch Ressourcen- bzw. Kostenumlagerungen aufzufangen. Mit Optimierungen oder mit kostenlosen Massnahmen allein – so der aktuelle Befund im Projekt – wird die erhoffte Entlastung im Schulfeld nicht zu bewerkstelligen sein.

TABULOSE DISKUSSION UND MUTIGE MASSNAHMEN NOTWENDIG. Zu Beginn des Projekts forderte die Auftraggeberin eine tabulose Diskussion, wohlwissend, dass in der festgefahrenen Situation nur Aussicht auf Klärung und Verbesserung besteht, wenn die Beteiligten bereit sein würden,

ihre je eigenen Positionen zu hinterfragen und mutig Schritte in dieselbe Richtung zu unternehmen. Als ein Zwischenergebnis der Arbeiten im Projekt zeigt sich nun, dass diese Annahme zutreffend war: Es braucht ein hohes Mass an Bereitschaft, auch politische Tabus anzugreifen, es braucht Mut sowohl zu ungewohnten Massnahmen als auch zum ungewohnten Konsens. Die Situation der Staatsfinanzen und die daraus abgeleitete Projektvorgabe der Kostenneutralität einerseits sowie der ausgewiesene Bedarf an zusätzlichen Ressourcen andererseits machen dies notwendig, aber gewissermassen auch erst möglich.

UNGLEICHE MÖGLICHKEITEN. Die Frage, was die Projektpartner zur Zielerreichung beizutragen bereit wären, ergab im Projekt ein schiefes Bild: Während die kantonalen, in beschränktem Umfang auch die kommunalen Behörden imstande sind, aus eigener Zuständigkeit materielle Entlastungsmassnahmen in Aussicht zu stellen (und sei es vorderhand auch ohne Garantie der Realisierung), vermögen Lehrpersonen und Schulleitungen hauptsächlich Haltungen bzw. Haltungsänderungen anzubieten. Namentlich die Lehrpersonen verfügen als Arbeitnehmer, aber offenkundig auch aufgrund ihrer belasteten Arbeitssituation nicht über eine vergleichbare Souveränität, die es ihnen erlaubte, sich eigen- und proaktiv aus der Belastungsfalle herauszuarbeiten.

VERÄNDERUNGEN AUF KANTONALER UND LOKALER EBENE. Es braucht beides: Veränderungen an den politisch-administrativen Rahmenbedingungen der Schule ebenso wie Veränderungen der organisatorischen und pädagogischen Gestaltung an den Schulen selber. Beides erscheint auch möglich, vor allem wenn auf beiden Ebenen Hebel angesetzt und Bewegungen ausgelöst werden, die ineinander greifen und sich ergänzen:



Grafik 1: Bewegung dank Hebelwirkung und Verzahnung

HEBEL ERST EXTERN, DANN INTERN ANSETZEN. Es braucht daher zunächst Massnahmen, die in den beiden Kernzonen der Belastung, im Unterricht und bei den Schulleitungen, spürbare Entlastung verschaffen: durch flexiblere Rahmenbedingungen, aber auch durch die Ausstattung mit Mitteln, die so eröffneten Gestaltungsräume nutzen zu können. Dadurch erst erscheint es möglich, dass schul- und professionsintern in grösserem Massstab Aktivitäten lanciert werden, die zu lokal angepassten Entlastungen und generell zu lokal abgestimmten Entwicklungen führen. Dazu gehört auch die Einsicht, dass wirksame Entlastungen vor Ort sowohl lokale Belastungsdiagnosen voraussetzen als auch den flexiblen, unbürokratischen Zugriff auf Mittel, die spezifisch für Entlastung sorgen können.

VERZICHTS- UND UMLAGERUNGSLEISTUNGEN DEFINIEREN. Die in den Belastungskernen benötigten zusätzlichen Ressourcen können grundsätzlich – so die Projektvorgabe der Auftraggeberin – nur durch gleichzeitigen Abbau oder Verzicht, also durch Ressourcenumlagerungen finanziert werden. Es lassen sich vier Arten solcher Eingriffe in Leistungen unterscheiden, alle jeweils mit dem Ziel, mittelbar oder unmittelbar Entlastungen zu bewirken:

1. Abbau, Verzicht oder Optimierung mit teils beträchtlicher Kosteneinsparung

Beispiele:

- Reduktion von 1-2 Schülerlektionen
- Abbau behördlicher Strukturen: Abschaffung oder Verkleinerung von Schulpflegen, wo dies durch den Ausbau der Schulleitungen bereits angezeigt ist
- Umstellung der Volksschulfinanzierung auf Schülerpauschalen
- Sonderpädagogische Ressourcen aus Sonderschulen für die Regelschule
- Zusammenschluss von kleineren Schulgemeinden zu geleiteten Schulverbänden
- Verzicht auf flächendeckend obligatorische Weiterbildung: Weiterbildung gezielt an den Bedürfnissen der einzelnen Lehrpersonen bzw. Teams ausrichten

2. Abbau, Verzicht oder Optimierung mit Kostenfolgen

Beispiele:

- Streichung der Unterrichtsverpflichtung für Schulleiterinnen und Schulleiter
- Senkung der Unterrichtsverpflichtung für Klassenlehrpersonen
- Entschlackung bzw. Relaunch des MAB-/MAG-Verfahrens
- Reduktion der Anzahl Spezialist/-innen pro Klasse
- Auslagerung von Themen wie z. B. Gesundheit, Ernährung, Nutzung Internet etc. an externe Fachstellen

3. Optimierung mit insgesamt eher neutraler Kostenwirkung

Beispiele:

- Einsatz von freiwilligem kommunalem Assistenzpersonal (Klassenassistent/innen)
- Einführung eines einjährigen Vorpraktikums vor Studienbeginn an der Hochschule
- Massnahmen jenseits des kantonalen Masses, mehr Spielraum für den Einsatz kommunaler Mittel (und Ausgleich via „Solifonds“)
- Reduktion bzw. Vereinfachung administrativer Vorgänge, Konzentration der administrativen Aufgaben bei Schulverwaltung, Schulsekretariat
- weniger häufig Zeugnisse
- Intensivierung, Optimierung und Professionalisierung der Zusammenarbeit im Schulhaus
- Flexibler Ressourceneinsatz pro Klasse mit weniger verschiedenen Lehrpersonen

ENTLASTUNGSSTRATEGIE KONKRETISIEREN. Klar ist, dass unmittelbar spürbare Entlastungsmassnahmen im schulischen Belastungskern – für Lehrpersonen und für Schulleitungen – absehbar Mehrkosten verursachen. Wie diese zentralen Massnahmen einerseits finanziert und damit überhaupt erst ermöglicht werden, andererseits von weiteren Entlastungsmassnahmen der verschiedenen Projektpartner motiviert und gefördert werden, ist Inhalt der hier vorgeschlagenen Entlastungsstrategie. Sie wird in Grafik 2 illustriert und im Folgenden – sehr knapp – skizziert.

Unterschieden werden ein *Belastungskern* und ein *Belastungsrahmen*. Im Belastungskern wird auf zwei „Töpfe“ fokussiert, die es kantonal zu äufnen gilt, um sie lokal entlang den als unterschiedlich angenommenen Belastungssituationen zu nutzen:

- Der *Lektionen-Fonds* soll für Lehrpersonen sowie für den Unterricht und weitere Aufgaben im Rahmen des Berufsauftrags zur Verfügung stehen; er enthält eine beträchtliche Anzahl von Lektionen, über die die lokale Schulführung (Schulleitung im Verbund mit Schulpflegen) freier verfügen kann als über die bisherigen VZE- und Gestaltungspools, die in diesem Fonds integriert sind. Bereits bei der Zuteilung der Lektionen an die Gemeinden und Schulen soll das Kriterium der Belastung stark gewichtet werden (Brennpunktschulen bzw. -gemeinden erhalten mehr; mögliche Anwendung des Sozialindex oder eines vergleichbaren Instruments), aber auch bei der Feinverteilung vor Ort soll das Kriterium unterschiedlicher Entlastungsbedürfnisse zur Geltung kommen. Denkbar ist, dass generell stark belastete Amt der Klassenlehrperson generell mit einer Lektion zu entlasten.
- Der *Ressourcen-Fonds* soll Schulleiter/innen bei der Erfüllung ihrer Führungsaufgaben zur Verfügung stehen, einerseits um ihre Leitungspensen zu vergrössern, andererseits um Lehrpersonen (jenseits ihres Berufsauftrags) zu beauftragen oder Schulsekretariate einzurichten, die zur Entlastung von Schulleitung und Kollegium schulbezogene Aufgaben erfüllen.

Für die im Belastungskern notwendigen Entlastungsmassnahmen sind – wie oben ansatzweise aufgelistet – Verzichts- und Abbauleistungen unumgänglich, damit aus solchen *Finanzquellen* der notwendige *Finanzbedarf* gespiesen werden kann.

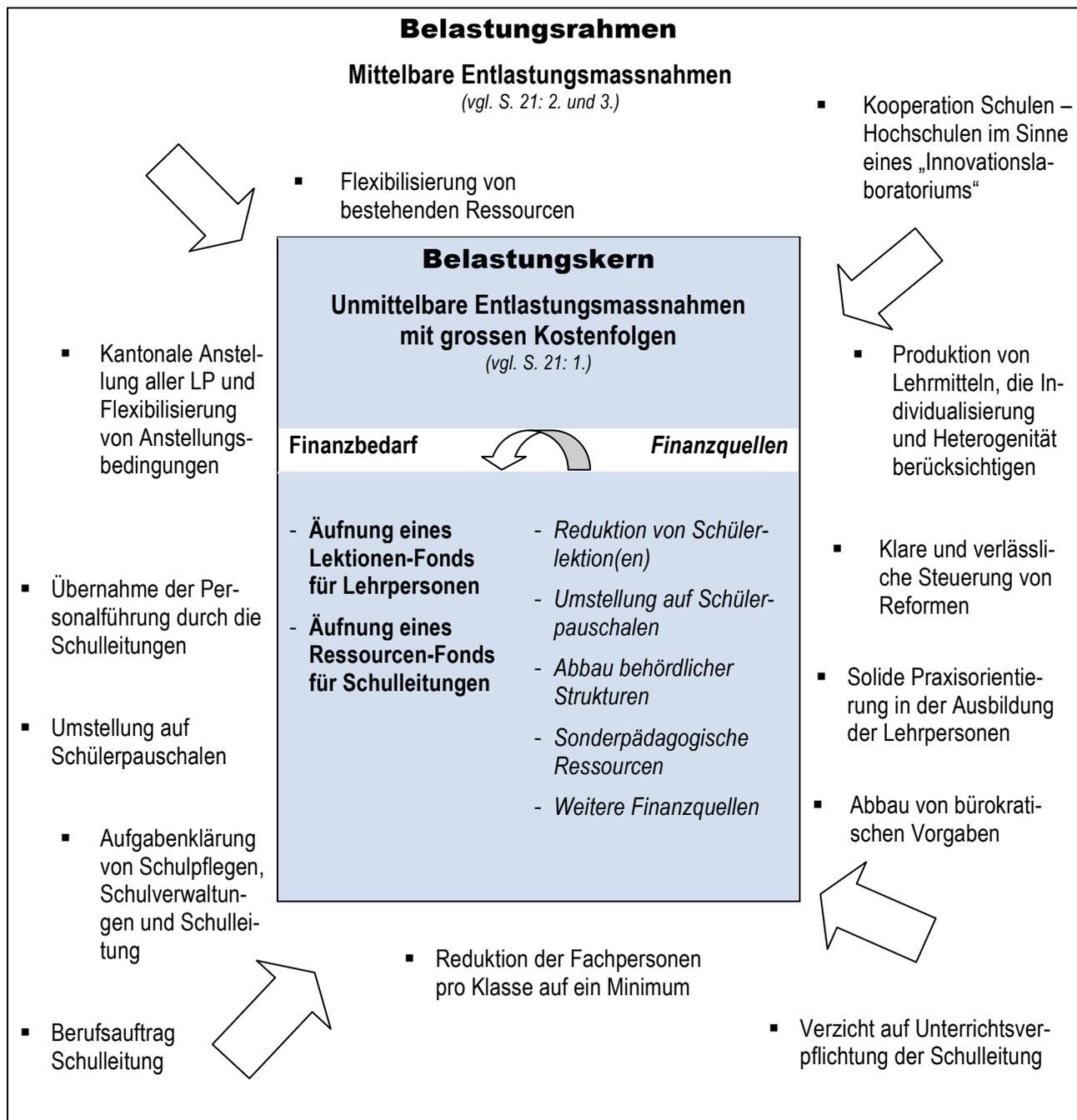
Es braucht aber auch Veränderungen an den politisch-administrativen Rahmenbedingungen der Schule. Der Hebel muss wie bereits gesagt auf beiden Ebenen angesetzt und Bewegungen ausgelöst werden, die ineinander greifen und sich ergänzen.

Die in Kapitel 3.2 vorgestellten exemplarischen Entlastungsideen, die zumeist durch Änderung kantonalen Vorgaben und Regelungen realisierbar sind, aber auch entsprechende Aktivitäten auf der Ebene der einzelnen Gemeinden und Schulen, auf die dieser Bericht nicht speziell fokussiert, kurz: die *mittelbaren Entlastungsmassnahmen* im Belastungskern vermögen die *unmittelbaren Entlastungsmassnahmen* zu unterstützen und zu verstärken. Oder vielmehr: Die Massnahmen im Belastungskern und im Belastungsrahmen bedingen sich wechselseitig, wie es in Grafik 1, Seite 20, gezeigt wird.

Von den Massnahmen im Belastungskern wird dabei die grösste, entscheidende Hebelwirkung, von den Rahmenmassnahmen eine verstärkende Wirkung erwartet.

Passiert im Belastungskern nichts, riskieren Aktivitäten mit mittelbarer Entlastungswirkung im Sande zu verlaufen. Äufnet man die zwei Fonds, ohne entscheidende Veränderungen im Belastungsrahmen vorzunehmen, riskiert man, nur eine teurere Fortsetzung des Status quo.

Die Entlastungsstrategie muss daher zwingend als Doppelstrategie gedacht und verfolgt werden. Die Formel heisst: *Einschränkende Strukturen lockern und vereinfachen, belastete Personen (bzw. Personengruppen) unterscheiden und gezielt stärken.*



Grafik 2: Zusammenspiel zentraler und unterstützender Entlastungsmassnahmen (exemplarisch)

5. Weiteres Vorgehen

Im Projekt stehen als nächstes die folgenden Schritte an:

- Stellungnahme der Auftraggeberin, Regierungspräsidentin Regine Aeppli, zum Zwischenbericht
- Diskussion der Projektgruppe mit Bildungsdirektorin Regine Aeppli
- Kommunikation und Diskussion des Zwischenberichts und der Stellungnahme von Bildungsdirektorin Regine Aeppli in den Gremien der Projektpartner
- Commitment der Projektpartner zur Fortsetzung der Zusammenarbeit im Projekt (oder deren Auflösung)
- Erarbeitung eines Arbeitsprogramms zur Konkretisierung der Massnahmen inkl. der Präzisierung ihrer Kostenfolgen
- Entsprechende Mandatierung von Teilprojekt-Gruppen
- Projektexterne Kommunikation des Projektstands gemäss Zwischenbericht und Stellungnahmen von Bildungsdirektorin Regine Aeppli und den Projektpartnern

Die Diskussion des Zwischenberichts und des weiteren Arbeitsprogramms sollte bis Ende Januar 2010 abgeschlossen, ab Februar 2010 sollten die Arbeitsgruppen in den Teilprojekten mandatiert und arbeitsfähig sein.

Die Teilprojekte bündeln einzelne Massnahmen aus den Handlungsfeldern zu thematischen Paketen, deren integrale Bearbeitung sinnvoll ist. Es sind aus heutiger Sicht folgende Teilprojekte denkbar:

- **Aufgabenteilung Kanton – Gemeinden** unter besonderer Berücksichtigung des Abbaus von Regelungen (Handlungsfelder A und C)
- **Kooperative Steuerung von Reformen** – Modell einer kantonal, kommunal und schulisch abgestimmten Planung, Durchführung und Auswertung von Entwicklungen bzw. Veränderungsvorhaben (B, aber auch F, G und K)
- **Stärkung der Schulleitungen** – kantonale, kommunale und schulische Rahmenbedingungen für effizient und effektiv geleitete Schulen (D, E und F)
- **Rahmen für guten Unterricht** – Entlastungen für Lehrpersonen angesichts der Herausforderung durch Heterogenität und Integration (F, G, H, I, K)

In den Teilprojekten werden unter Einbezug der jeweils betroffenen Projektpartner und von Fachleuten der Bildungsdirektion die möglichen bzw. notwendigen Massnahmen diskutiert und konkretisiert, inklusive ihrer Kostendimension. Die Projektleitung bearbeitet die Frage der Finanzierung bzw. von Kostenumlagerungen auch teilprojektübergreifend und sorgt für die notwendige Koordination der Arbeiten zwischen den Teilprojekten.

Die Ziele und der Zeitplan im Projekt waren immer schon anspruchsvoll. Wollen diese eingehalten werden, ist eine Fortsetzung der operativen Arbeiten ab Februar 2010 zwingend, ebenso die beträchtliche Mitwirkung von Sachverständigen aus der Bildungsdirektion und aus dem Kreis der übrigen Projektbeteiligten.

6. Empfehlungen und Antrag

Der Projektleiter und die Projektgruppe beantragen Ihnen,

- den Zwischenbericht zur Kenntnis zu nehmen,
- Stellung zu nehmen namentlich zu folgenden Fragen:
 - Sind Sie mit der grundsätzlichen Stossrichtung des Zwischenberichts einverstanden?
 - Gibt es Handlungsfelder, die nicht bearbeitet werden sollen?
Gibt es Handlungsfelder, die fehlen? (S. 12-16)
 - Gibt es im Zusammenhang mit den für die Ressourcenumlagerung skizzierten Abbau- und Optimierungsideen Aspekte, die nicht weiterentwickelt werden dürfen?
Oder solche, die fehlen? (S. 19-23)
 - Gibt es in der Liste der Finanzierungsquellen für zusätzliche Ressourcen Elemente, die gestrichen werden müssen?
Gibt es hier zusätzliche Möglichkeiten? (S. 21-23)
- sowie grünes Licht zu geben für die Fortsetzung der Projektarbeiten im Sinne der Entlastungsstrategie und der skizzierten Teilprojekte (S. 24).

7. Anhang

Der Anhang dokumentiert den Stand der Erkenntnisse nach der Erhebungs- und Auswertungsphase im Einzelnen:

- Dokument 2a⁴: *Belastungsbeschreibungen* (verdichtet, zugeordnet zu Handlungsfeldern)
- Dokument 2a: *Entlastungsideen* (verdichtet, zugeordnet zu Handlungsfeldern)
- Dokument 3b: *Handlungsfelder mit Hebelwirkung – wichtige Einzelmassnahmen* (zuletzt ergänzt an der Tagung vom 4. Dezember 2009)

⁴ Die Nummerierung 2a oder 3b dient im Projekt zur Kennzeichnung der verschiedenen Bearbeitungsstadien von Dokumenten. Sie wird hier für das bessere Verständnis im Projekt beibehalten.