



An den Grossen Rat

16.1205.02

Bildungs- und Kulturkommission
Basel, 11. November 2016

Kommissionsbeschluss vom 11. November 2016

Bericht der Bildungs- und Kulturkommission

Ratschlag Nr. 16.1205.01 zur Änderung des Schulgesetzes betreffend die Anpassung der Feriendauer an den Schulen im Kanton Basel-Stadt

Inhalt

1	Auftrag und Vorgehen	3
2	Ausgangslage.....	3
3	Kommissionsberatung.....	4
4	Antrag.....	7

1 Auftrag und Vorgehen

Der Grosse Rat hat die Bildungs- und Kulturkommission (BKK) mit Beschluss vom 19. Oktober 2016 mit der Vorberatung des Ratschlags Nr. 16.1205.01 zur Änderung des Schulgesetzes betreffend die Anpassung der Feriendauer an den Schulen im Kanton Basel-Stadtbeauftragt. Die BKK hat den vorliegenden Bericht in drei Sitzungen behandelt. An der Beratung teilgenommen haben der Vorsteher des Erziehungsdepartements und der Leiter Mittelschulen und Berufsbildung.

2 Ausgangslage

Der Regierungsrat beantragt dem Grossen Rat, § 71 des Schulgesetzes zu ändern. Die Änderung bewirkt zum einen die Einführung von generell zwei Wochen Weihnachtsferien und ist zum anderen Teil eines Massnahmenpakets mit folgender Zielsetzung:

- Gewährleistung eines möglichst kompakten Unterrichts an den Schulen.
- Ablösung der Ferienkonti für Lehrpersonen;
- Einführung einer generellen Entlastung der Klassenleitungsfunktion auf allen Schulstufen.

Die Kenntnissgabe dieses Massnahmenpakets erscheint der Regierung sinnvoll, weil die geplanten Veränderungen von erheblichem öffentlichen Interesse und grosser Tragweite sind. So bewirken die Massnahmen nicht zuletzt, dass trotz der Verlängerung der Weihnachtsferien die unterrichtsfreie Zeit an den Schulen nicht zunimmt.

Das in der Vorlage dargestellte Bündel an Massnahmen umfasst konkret:

- die Einführung von generell zwei Wochen Weihnachtsferien mittels Grossratsbeschluss;
- den Umgang mit Ganz- und Halbtagen, an denen es zu isolierten Unterrichtsausfällen in den Schulen kommt als Kompensation für die Änderung an den Weihnachtsferien;
- die Regelung für Lehrpersonen betreffend der fünften Ferienwoche für das Staatspersonal;
- die Entlastung der Klassenleitungsfunktion auf allen Schulstufen unter Einbezug der Kooperationslektionen an der Volksschule.

Mit der koordinierten Umsetzung aller Massnahmen kann gemäss Ratschlag eine Umverteilung der Ressourcen innerhalb des Schulsystems erreicht werden, von welcher der Schulunterricht profitiert. Gleichzeitig wird eine praktikable Lösung für den Ferienanspruch der Lehrpersonen geboten. Andererseits bietet sich die Möglichkeit, der berechtigten Forderung vonseiten der Lehrerinnen und Lehrer nach einer Entlastung der Klassenleitungsfunktion an den Schulen kostenneutral Rechnung zu tragen.

Die Vorlage verbindet mit der Entlastung der Klassenleitungsfunktion einerseits und der Neuregelung für die Ferienansprüche der Lehrpersonen andererseits zwei Themen, die an sich inhaltlich nicht zusammengehören. Über die Umwidmung der Ressourcen innerhalb der Schulen entsteht jedoch eine finanzielle Verknüpfung. Das vorliegende Massnahmenpaket soll allen Entscheidungsträgern die Implikationen und die Tragweite der angestrebten Veränderungen transparent machen. Die Kombination aller Massnahmen sichert gemäss Ratschlag zudem die Akzeptanz seitens der Lehrpersonen, welche nicht gegeben wäre, wenn die einzelnen Elemente des Ratschlags separat unterbreitet würden.

Die detaillierten Ausführungen sind dem Ratschlag 16.1205.01 zu entnehmen.

3 Kommissionsberatung

Schulferien und unterrichtsfreie Tage

Die nominelle Feriendauer nimmt durch die vorgeschlagene Gesetzesänderung zwar um ein bis eineinhalb Wochen auf 14 Wochen zu. Aber die tatsächliche Anzahl Tage, an denen die Schülerinnen und Schüler keinen Unterricht haben (Ferien und andere unterrichtsfreie Zeit), ändert sich nur minimal um einen halben bis einen Tag. In der bisherigen Zählung galten Oster- und Weihnachtsferien als je eine Ferienwoche, während sie tatsächlich länger dauerten: Die Osterferien umfassen zwei Wochen, wobei die ersten drei Tage der Karwoche bisher als „unterrichtsfreie Zeit“ gezählt werden, nicht als Ferien, und die variablen Weihnachtsferien dauern im Schnitt eine Woche und 2.14 Tage. Zu diesen Ferien kommen zudem noch drei Weiterbildungstage für das Lehrpersonal hinzu (Harmos-Tag, Kollegiumstag und Kantonaler Schulkonferenztag), bei denen ebenfalls der Unterricht ausfällt („unterrichtsfreie Zeit“). Die Gesamtdauer der bisherigen Ferien und unterrichtsfreien Tage entspricht den 14 Wochen Schulferien, die das Gesetz neu festhält.

Um die Gesamtdauer, während der die Schülerinnen und Schüler nach der vorgeschlagenen Gesetzesänderung (Verlängerung der Weihnachtsferien) keinen Unterricht haben, beizubehalten, werden zum einen die drei ersten Tage der Karwoche neu als ordentliche Ferientage und nicht mehr als „unterrichtsfreie Zeit“ gezählt, zum anderen sowohl der Kollegiumstag als auch der Harmos-Tag neu so gelegt, dass der Schulunterricht an diesen zwei Tagen nicht mehr ausfällt.

Basel-Stadt ist einer der letzten Kantone ohne zwei Wochen Weihnachtsferien (AR, BL, BS, SH). Private Schulen sind frei, der staatlichen Neuregelung zu folgen. In der Praxis dürften sie sich anpassen, soweit sie nicht schon ohnehin die zweiwöchigen Weihnachtsferien kennen. Bei den berufsbildenden Schulen begrüsst man die Änderung, da sie den Firmen mehr Personaleinsatzmöglichkeiten an den Tagen vor Weihnachten gibt.

Sonderfall Kantonale Schulkonferenz

Als einziger der drei bisherigen Sondertage zur Weiterbildung der Lehrpersonen bleibt der Tag der Kantonalen Schulkonferenz (ehemals „Kantonale Schulsynode“) erhalten. Diese Konferenz findet jeweils an einem Mittwoch statt. Während somit am Morgen der Unterrichtsausfall an den Schulen flächendeckend ist, hat die Konferenz am Nachmittag auf der Primarstufe keine Bedeutung (unterrichtsfrei); auf der Sekundarstufe I und II wirkt sie sich bei rund 80 Prozent aller Klassen aus, die sonst unterrichtet würden. Die Konferenz, an der gegen 3'000 Lehrpersonen teilnehmen, findet in der St. Jakobshalle statt, da allein diese eine dafür genügende Kapazität aufweist.

Die Beibehaltung des Status quo für die Kantonale Schulkonferenz war für die BKK ein Anlass mehr in Erfahrung zu bringen, warum dies geschah und ob auch hier eine Veränderung sinnvoll sein könnte. Sie hat dies zudem in Anbetracht dessen getan, dass gerade die Kantonale Schulkonferenz Anlass für zwei parlamentarische Vorstösse war. Das Departement erklärte, dass über eine Verlegung der Kantonalen Schulkonferenz diskutiert wurde, doch waren hier die Meinungen deutlich unterschiedlich. Die Diskussion ist nach Auskunft des Departements allerdings noch nicht beendet. Das Thema, welcher Tag geeigneter sein könnte als der Mittwochmorgen, ist bei der Kantonalen Schulkonferenz und der Freiwilligen Schulsynode zur weiteren Prüfung platziert. Eine Änderung daran müsste im Zusammenhang mit dem § 127 des Schulgesetzes angeschaut werden, da die Konferenz dort gesetzlich geregelt ist.

Aufgrund der Auskünfte des Departements wurde der Antrag auf Änderung bzw. Ergänzung des Schulgesetzes § 127 Abs. 3 um einen zweiten Satz gestellt. Der Absatz soll neu lauten: „Am Tag der ordentlichen Gesamtkonferenz wird kein Schulunterricht erteilt. *Die Konferenz findet grundsätzlich vor oder nach einem unterrichtsfreien Tag statt.*“ (Ergänzung kursiv)

hervorgehoben.)

Der Antrag wurde damit begründet, dass er das Massnahmenpaket zwar nicht tangiert (die Schulkonferenz wird nicht auf einen unterrichtsfreien Tag gelegt), aber der direkte Anschluss an einen solchen unterrichtsfreien Tag wäre im Sinn grösserer Familienfreundlichkeit als der bisherige Termin, der unter der Woche stattfindet. Er vermeidet den Zwang zu einer separaten, eintägigen Betreuung und macht nur die Verlängerung einer bereits bestehenden Betreuung erforderlich. Die Formulierung soll zudem die Offenheit erlauben, den jeweils geeignetsten Termin im Jahr zu finden. Die Freiwillige Schulsynode will zwar den Tag der Kantonalen Schulkonferenz im Grundsatz beibehalten, zeigt aber Bereitschaft zur Diskussion darüber. Für eine Gesetzesänderung ist gemäss Antrag nun der geeignetste Zeitpunkt. Die Erklärungen zur Diskussionsbereitschaft sind vage. Wird die jetzige Chance verpasst, behält die Kantonale Schulkonferenz ihren bisherigen Termin noch für lange Zeit.

Das Departement bat sehr nachdrücklich darum, keine Veränderung an der Beschlussvorlage vorzunehmen. Es betonte, dass ein in intensiver Vorarbeit erzieltes und austariertes Konstrukt vorliegt, bei dem einzelnen Aspekten wie der Kantonalen Schulkonferenz im Verbund eine grössere Bedeutung zukommt als isoliert betrachtet. Doch auch so ist die Kantonale Schulkonferenz als eine Art „Landsgemeinde“ für die Lehrpersonen und auch für das Departement von herausragender Bedeutung, um einen ungefilterten Austausch zu erhalten. Jede Änderung daran würde Schieflagen hervorrufen, die dazu führen müssten, die einzelnen Massnahmen nochmals zu überdenken.

Obwohl die BKK eine weitere Diskussion über die Platzierung der Kantonalen Schulkonferenz für sinnvoll hält, stiess der Antrag doch auf Skepsis. Finanzielle Auswirkungen wird eine Verschiebung der Gesamtkonferenz (auch auf einen unterrichtsfreien Tag) gemäss Aussage des Departements keine haben. Gesetzestechnisch wurde argumentiert, dass, abgesehen von der Frage, ob eine derart detaillierte Regelung auf Ebene Gesetz sinnvoll sei, die konkreten Auswirkungen der verlangten Ergänzung zuerst genauer geprüft werden sollten. Das Departement erwähnte einen separaten Ratschlag, der dazu wohl nötig wäre. Als Probleme, mit denen sich eine Verlegung auswirken könnte, wurde genannt, dass ein Freitag oder Montag, also übliche Tage nach unterrichtsfreier Zeit (Ferien oder Wochenende) nicht halbe, sondern volle Unterrichtstage sind und damit eine längere Betreuung erfordern und für die Familien zu mehr Ausgaben führen. Es fiel seitens des Departements der Hinweis auf mögliche organisatorische Probleme dieses Grossanlasses direkt vor oder nach dem Wochenende, da die geeigneten Räumlichkeiten fehlen. Die Bedenken zu noch nicht absehbaren Auswirkungen der Ergänzung führten zu einem Gegenvorschlag, bei dem die Formulierung „grundsätzlich“ durch „nach Möglichkeit“ ersetzt wird.

Die Kommission beschloss in Eventualabstimmung mit Stichentscheid des Präsidenten bei 4 gegen 4 Stimmen und 2 Enthaltungen Antrag auf Änderung des Schulgesetzes § 127 Abs. 3 durch Ergänzung eines zweiten Satzes „Die Konferenz findet nach Möglichkeit vor oder nach einem unterrichtsfreien Tag statt.“ gegen „Die Konferenz findet grundsätzlich vor oder nach einem unterrichtsfreien Tag statt.“

Die Kommission beschloss mit 8 gegen 2 Stimmen Ablehnung des Antrags auf Änderung des Schulgesetzes § 127 Abs. 3 durch Ergänzung eines zweiten Satzes „Die Konferenz findet nach Möglichkeit vor oder nach einem unterrichtsfreien Tag statt.“

Die BKK will trotz der Ablehnung dieses Antrags auf Änderung des § 127 Abs. 3 nicht, dass das Thema Terminierung der Kantonalen Schulkonferenz abgeschlossen ist. Einerseits ist der besondere Tag der Kantonalen Schulkonferenz unbestritten, andererseits ist die Absicht auch hier einen kompakteren Unterricht zu ermöglichen verständlich. Die BKK beschloss mit 9 Stimmen bei 1 Enthaltung, dem Erziehungsdepartement zu empfehlen, mit der KSK und der FSS Kontakt aufzunehmen, um weiterhin eine Verlegung der Kantonalen Schulkonferenz vom bisherigen Mittwoch auf einen anderen Tag zu prüfen (vor oder nach einem unterrichtsfreien Tag).

Auswirkungen auf die elterliche Betreuung

Die Weihnachtsferien fallen nach der vorgeschlagenen Gesetzesänderung im Schnitt 2.86 Tage länger aus. Das bedeutet, dass die Familien der Schulkinder für eine dementsprechend längere Betreuung zu sorgen haben. Für einige Familien, vor allem Doppelverdiener-Eltern und Einelternfamilien, wird dies eine Herausforderung sein. Allerdings dürfte es sich um dieselben handeln, die auch bisher schon bei den einzeln verteilten Sondertagen (Harmos-Tag und Kollegiumstag) Probleme hatten. Man darf sogar erwarten, dass der Wegfall der zwei Sondertage bzw. deren Ersatz durch kompakte und weiter voraus planbare Ferien eine Erleichterung darstellen wird. Auf Nachfrage der BKK kam vom Departement die Auskunft, dass das Angebot von Tagesferien vor Weihnachten oder Anfangs Januar als Ersatz für die nun wegen der verlängerten Schulferien wegfallenden Tagestrukturen überdacht wird.

Entlastung der Klassenleitungen und Ferienkonti

Die Regelungen zur Entlastung für Klassenleitungsfunktionen und Ferienkonti gehört nicht in die Kompetenz des Parlaments, sind aber wie die anderen Massnahmen Teil des Gesamtpakets und machen erst im Verbund die beabsichtigte Gesetzesänderung verständlich.

Die BKK begrüsst die kostenneutralen Entlastungen für die Lehrpersonen, die durch die Klassenleitungen stark beansprucht werden. Sie begrüsst auch, dass die Lehrpersonen solidarisch hinter den Änderungen stehen, obwohl diese Abstriche für jüngere Lehrpersonen und solche ohne Klassenleitungsfunktionen bedeuten. Bei der Notwendigkeit von Entlastungen gibt es je nach Schulstufe und je nach dem individuellen Charakter einer Klasse grosse Unterschiede. Die BKK wollte aber auch näher darüber informiert werden, wie die Entlastungen konkret organisiert werden, damit die Massnahmen auch tatsächlich dort ankommen, wo sie nötig sind. So wollte die BKK auch mehr über die Veränderungen bei den bisherigen Entlastungsmassnahmen Sabbatical und Time-Out sowie hinsichtlich der individuellen Weiterbildung erfahren.

Das Departement erklärte, dass die zielgerichtete Entlastung der Klassenleitung (Einzellehrer und Teams) anstelle der bisherigen „Giesskanne“ über Ferienkonti ganz wesentlich von den Leitungen der teilautonomen Schulen abhängt. Diese müssen ihre Verantwortung für die richtige Verteilung vornehmen, da die Beanspruchung je nach Klasse über einen gewissen Sockel hinaus sehr verschieden sein kann. Die Schulleitungen sind daran, Vorbereitungen zu treffen, und die Volksschulleitung wird Weisungen zum Einsatz dieser zweckgebundenen Ressourcen erlassen. Die Schulleitungen müssen melden bzw. erklären, wie sie ihren Stundenpool aufbrauchen. Denkbar ist, dass evtl. nicht benötigte Lektionen zwischen Schulen verschoben werden. Wenn die zielgerechte Zuweisung der Entlastung nicht klappt, dann müssen Schulkreise und Volksschulleitung eingreifen. Die Sockel werden mit den Schulleitungen pro Stufe ausgehandelt werden.

Sabbatical (mehrere Monate) und Time-Out (sieben Wochen) sind nicht dasselbe. Der Sabbatical bleibt bestehen, er muss aber mindestens ein halbes Jahr dauern und dementsprechend müssen auch die Konti angespart sein. Die angesparten Tage können also nicht mehr in Time-Outs umgeschrieben werden, aber in Sabbaticals, Auszahlungen oder frühere Pensionierungen. Sabbaticals sind wegen ihrer längeren Dauer bei weitem nicht so problematisch wie Time-Outs. Es ist schwierig, für kurze Zeit geeigneten Ersatz zu finden, und wegen der kurzen Dauer kann eine Stellvertretung auch nicht dieselbe didaktische Qualität erreichen. Die individuelle Weiterbildung findet wird möglichst so organisiert, dass es keine ausfallenden Stunden gibt. Dies ist allerdings jetzt schon so.

4 Antrag

Die Bildungs- und Kulturkommission beantragt einstimmig dem Grossen Rat die Annahme des nachstehenden Beschlussentwurfes.

Die Bildungs- und Kulturkommission hat diesen Bericht am 11. November 2016 einstimmig verabschiedet und Martin Lüchinger zum Kommissionssprecher bestimmt.

Im Namen der Bildungs- und Kulturkommission

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'M. Lüchinger', is written over a faint, light-colored circular stamp or watermark.

Martin Lüchinger
Kommissionsvizepräsident

Beilage: Entwurf Grossratsbeschluss

Schulgesetz

Änderung vom

Der Grosse Rat des Kantons Basel Stadt, nach Einsichtnahme in den Ratschlag des Regierungsrats Nr. 16.1205.01 vom 8. September 2016 und den Bericht der Bildungs- und Kulturkommission Nr. 16.1205.02 vom 11. November 2016

beschliesst:

I.

Das Schulgesetz wird wie folgt geändert:

In § 71 werden die Worte "zwölf bis dreizehn" durch das Wort "vierzehn" ersetzt.

II.

Diese Änderung ist zu publizieren. Sie unterliegt dem Referendum und wird nach Eintritt der Rechtskraft auf Beginn des Schuljahres 2017/18 am 1. August 2017 wirksam. Sollte aufgrund eines allfällig erhobenen Referendums der Wirksamkeitstermin nicht eingehalten werden können, bestimmt im Falle der Annahme der Vorlage der Regierungsrat den Zeitpunkt der Wirksamkeit.