

An den Grossen Gemeinderat

Winterthur

Beantwortung der Interpellation betreffend Belastungen im Schulleitungsumfeld, eingereicht von den Gemeinderät/Innen M. Steiner (SP), L. Banholzer (EVP), K. Gander (AL) und M. Zender (GLP/PP)

Am 16. April 2018 reichten Gemeinderat Markus Steiner, Gemeinderätin Lilian Banholzer, Gemeinderätin Katharina Gander und Gemeinderat Martin Zehnder namens der SP-, EVP, AL- und GLP/PP-Fraktion mit 36 Mitunterzeichnerinnen und Mitunterzeichnern folgende Interpellation ein:

«Im Rahmen der DSS/ZSP-Legislaturziele 2014-2018 wurden die Ziele definiert, innovative Schulen mit einem eigenem Profil zu entwickeln. Dazu gehören eine starke Positionierung der Schulleitungen (SL) innerhalb der Schule und eine klare Aufteilung der strategischen und operativen Ziele. Die Schulleitungen übernehmen dabei die Aufgabe, die Bestrebungen zu Schulentwicklung, Qualitätssicherung und pädagogischen Fragen zu koordinieren und für angepasste Rahmenbedingungen zu sorgen. Der Aufbau eines aktiven Gesundheitsmanagements sind weitere wichtige Ziele.

Die städtische Schulleitungskonferenz hat dabei kürzlich eine Befragung zur Arbeitsqualität, -gesundheit und -zufriedenheit unter allen Winterthurer Schulleitenden durchgeführt. Die Resultate zeigen dabei ein Bild der Schulleitungen, die engagiert, motiviert und mit Leidenschaft einer interessanten und sinnvollen Arbeit nachgehen (93% der befragten SL waren dieser Ansicht). Das grosse Engagement und die grosse Arbeitsbelastung gehen jedoch auf Kosten der Gesundheit der SchulleiterInnen. Im Rahmen der Umfrage geben 87% an, zu viel zu arbeiten, dass die Arbeitsbelastung die Grenze des Machbaren erreicht hat, nennen 74%, weitere 47% geben an, das Mass einer zumutbaren Arbeit überschritten zu haben. Und 39% sind sich der Gefahr bewusst, bei gleich bleibender Arbeitsbelastung auf Dauer auszubrennen. Ein Viertel überlegt sich gar, eine Beschäftigung ausserhalb der Stadt zu suchen.

Mit ein Grund für diese besorgniserregende Entwicklung dürfte sein, dass sich die Arbeitsbedingungen seit einigen Jahren zu Ungunsten der Schulen verschieben. Gute Bildung und der Erhalt einer hohen Qualität an den Winterthurer Schulen ist jedoch ein zentrales Anliegen aller Beteiligten. Dazu gehören auch starke, gesunde und handlungsfähige Schulleitungen, welche die Schulen weiterhin mit der nötigen Umsicht führen.

In diesem Zusammenhang stellen sich folgende Fragen an den Stadtrat:

- 1. Wie schätzt der Stadtrat die aktuellen Belastungsfaktoren der Schulleitungspersonen im Kontext zu Qualität und Entwicklung der Winterthurer Schulen ein?*
- 2. Wie schätzt der Stadtrat die aktuellen Belastungsfaktoren der Schulleitungspersonen im Kontext zu Aufgaben im personellen und pädagogischen (z.B. neu definierter Berufsauftrag, Lehrplan 21) Bereich ein?*
- 3. Wie viele Krankheitstage pro SchulleiterIn wurden in den letzten fünf Jahren erfasst?*
- 4. Erfolg im Bildungssystem hängt von allen Akteuren ab, von Schulleitungen im besonderen Maße. Ein guter Schulleiter, eine gute Schulleiterin etabliert eine gute Schulleitung und betreibt kooperative Führung und gutes Schulmanagement. Um das leisten zu können, müssen Schulleiterinnen und Schulleiter gesund bleiben. Wie stellt der Stadtrat im Sinne eines Gesundheitsmanagements sicher, dass die eigene Gesundheit der SL, sowie die der Kolleginnen und Kollegen und Schülerinnen und Schüler an ihren Schulen berücksichtigt?*
- 5. Für eine gut funktionierende Schule sind gute Rahmenbedingungen ein wichtiger Bestandteil. Wie sieht hier der Stadtrat bei folgenden Punkten den weiteren Umsetzungs- oder Handlungsbedarf?*

- Anteil der kommunalen Erweiterungen der Schulleitungen, die die Stadt Winterthur zur Verfügung hätte, im Vergleich zu den effektiv gewährten und bezahlten Pensen.
- Unterstützung für Lösungsansätze im Umgang mit verhaltensauffälligen Kindern, unabhängig vom Projekt SIRMa.
- Ausgestaltung der Regelung für den vollen Ausgleich der bisherigen Altersentlastung für ältere Lehrpersonen. Verwendung der frei gewordenen Mittel in der Höhe von 2.8 Millionen Franken.
- Ermöglichung zweckgebundener Bezug der kantonalen Vollzeiteinheiten (VZE) für Problemklassen.
- Etablierung von Sekretariaten vor Ort in den Schulen.»

Der Stadtrat erteilt folgende Antwort:

Die Beantwortung der vorliegenden Interpellation liegt im Verantwortungsbereich der Zentralschulpflege. Es handelt sich deshalb bei dieser Weisung um eine gemeinsame Interpellationsantwort von Stadtrat und Zentralschulpflege.

Bereits seit der flächendeckenden Einführung der Schulleitungen in den Winterthurer Schulen im Jahr 2007 beobachten die Kreisschulpflegen, die Zentralschulpflege (ZSP) und der Stadtrat die Belastungssituation dieser Berufsgruppe kontinuierlich. So wurde schon früh erkannt, dass die vom Kanton zugeteilten Vollzeiteinheiten für die Führung der Schulen knapp bemessen sind. Im Rahmen der gesetzlichen Möglichkeiten wurden deshalb zur Entlastung der Schulleitenden im Verlauf der Jahre folgende verschiedene Massnahmen beschlossen und umgesetzt:

- Im Jahr 2010 wurden auf Kosten der Stadt Winterthur sogenannte kommunale Erweiterungen der Schulleitungspensen bewilligt. Das sind Pensen, die für die Führung oder Beurteilung von kommunal angestelltem Personal oder für den zusätzlichen Koordinationsaufwand, der sich durch die Führung einer auf verschiedene Standorte verteilten Schuleinheit ergibt, eingesetzt werden und voll durch die Stadt finanziert sind. Die kommunalen Erweiterungen wurden im Rahmen der kantonalen Vorgaben bewilligt, welche in § 22 der Vollzugsverordnung für die Lehrpersonen, Schulleitungen und übrigen Funktionen im Schulwesen übernommen worden sind:
«Die Schulleitungen der Volksschule werden im Rahmen des kantonalen Pensums für die Führung des kommunal angestellten Personals pro 100% angestellte Person, welche der Schulleitung direkt unterstellt ist oder gegenüber welcher eine Weisungsbefugnis der Schulleitung besteht, wie folgt entschädigt:
 - a) Hauswartung 0.0115 Vollzeiteinheiten (VZE),
 - b) Therapie 0.0175 VZE,
 - c) Betreuung 0.0175 VZE,
 - d) Lehrperson für Deutsch als Zweitsprache 0.0175 VZE und
 - e) Lehrpersonen für Begabtenförderung 0.0175 VZE,
 - f) Heilpädagogik (nur städtische Lehrpersonen) 0.0175 VZE,
 - g) Sozialpädagogik 0.0175 VZE,
 - h) Klassenassistenten 0.0175 VZE.»
- Weiter wurden mit dem Ziel, die administrative Unterstützung der Schulleitenden zu verbessern, im Jahr 2014 die Pensen der Sekretariate der Kreisschulpflegen erweitert. In zwei Schulkreisen ist seither jeder Schulleitung ein kleines Sekretariatspensum zugeteilt und eine KSP-Sekretärin arbeitet zeitweise vor Ort im Schulhaus. In zwei Kreisen arbeiten die Sekretariatsmitarbeiterinnen im KSP-Sekretariat für die Schulleitungen. Die Erfahrungen, welche mit beiden Modellen gemacht werden, sprechen klar für das erste Modell.

- Hier erwähnt werden darf auch die Massnahme des Kantons, welcher im Hinblick auf die Einführung des neuen Berufsauftrags der Lehrpersonen und der damit zu erwartenden Mehrbelastungen der Schulleitungen, deren Pensen 2015 um 20% erhöht hat.
- Zur Unterstützung der Schulleitungen bei der Einführung des Lehrplans 21 erhielten die Schulen 2017 von der ZSP zusätzliche Pensen für die Anstellung von Lehrplanverantwortlichen.

Eine Ende 2017 durch die Schulleitungskonferenz (SLKW) durchgeführte Befragung zur Arbeitszufriedenheit und -Gesundheit der Schulleitenden in Winterthur erregte durch verschiedene Ergebnisse bei der Zentralschulpflege ernste Besorgnis. Zwar fühlen sich 93% der Befragten motiviert und leistungsfähig, und immerhin 70% empfinden ihre Arbeitssituation als gut. Aber 87% der Schulleitenden arbeiten laut ihrer Selbsteinschätzung zu viel, bei 74% hat die zeitliche Arbeitsbelastung die Grenze des Machbaren erreicht und bei 47% ist das Mass einer gesunden Arbeit überschritten.

Die Befragung gibt auch Auskunft über die Gründe, die zu dieser hohen Belastung führen. 91% der Schulleitenden geben an, die zur Verfügung stehenden Schulleitungspensen seien zu klein, 93% beklagen eine Zunahme der Administration, 83% vermissen ein Sekretariat. Als zusätzliche Aufgaben, welche von den Schulleitenden bewältigt werden müssen, kamen in jüngster Zeit der neue Berufsauftrag, die Einführung des Lehrplans 21 und die Umsetzung des Projekts SIRMa, heute Wega, dazu.

Die Schulleitungskonferenz hat der Zentralschulpflege die Resultate der Befragung an ihrer Retraite anfangs 2018 präsentiert. Diese hat in der Folge eine Vorstandsdelegation der Schulleitungskonferenz zu einer Aussprache eingeladen. In einem konstruktiven Austausch wurden noch einmal die Ergebnisse der Befragung diskutiert und die Grenzen der Handlungsmöglichkeiten seitens der ZSP aufgezeigt.

Zur kurz- und mittelfristigen Verbesserung der Belastungssituation der Schulleitenden wurden drei Massnahmen in Aussicht gestellt:

- Die Einsparung der bestehenden kommunalen Erweiterung der SL-Pensen, die einst als Balance-Massnahme beschlossen wurde, wird vorläufig nicht umgesetzt.
- Mit dem Budget 2019 werden 2.6 zusätzliche Stellen für die Administration in den Schulkreisen beantragt. Eine Arbeitsgruppe wird zu Handen des Budgets 2019 den Einsatz dieser zusätzlichen Ressourcen insbesondere auch die Abgrenzung zwischen Kreisschulsekretariaten und Schulhausadministration behandeln.
- Im Zusammenhang mit der zweiten Massnahme und mit der Umsetzung von WEGA, welche mehr Aufgaben den Schulen zuweisen wird, wird eine zusätzliche Erhöhung der Sekretariatspensen für die Schulen bzw. in den Schulen geprüft und mit dem Budget beantragt.

Der Zentralschulpflege, den Kreisschulpflegern und dem Stadtrat ist bewusst, dass der motivierten und sehr gut qualifizierten Berufsgruppe der Schulleitenden Sorge getragen werden muss. Gemäss Befragung überlegen sich zurzeit 24% der SL, eine vergleichbare Arbeit ausserhalb der Stadt Winterthur zu suchen. Für die Bewältigung der anstehenden Projekte ist die Schule Winterthur aber auf Kontinuität bei allen Führungspositionen angewiesen. Die für die Legislatur 2018 – 2022 neu zusammengesetzte Zentralschulpflege wird sich der Belastungssituation der Schulleitenden mit hoher Priorität annehmen und mit dem Stadtrat und dem Grossen Gemeinderat weitere Entlastungsmöglichkeiten diskutieren.

Zu den einzelnen Fragen:

Zur Frage 1:

«Wie schätzt der Stadtrat die aktuellen Belastungsfaktoren der Schulleitungspersonen im Kontext zu Qualität und Entwicklung der Winterthurer Schulen ein?»

Nicht erst seit dem im vergangenen Frühling öffentlich geäusserten Hilferuf der Schulleitenden nehmen die Zentralschulpflege, die Kreisschulpflegen und der Stadtrat die Belastungssituation der Schulleitenden sehr ernst. Die subjektiv empfundenen Belastungsfaktoren, welche die eingangs erwähnte Befragung zur Arbeitszufriedenheit den Schulleitenden zu Tage gefördert haben, sind bekannt. Es handelt sich hauptsächlich um eine Zunahme der administrativer Aufgaben in Verbindung mit knappen kommunalen Ressourcen bei den Schulleitungen wie beim Departement Schule und Sport, welches für die Schulen eine wichtige Unterstützungsfunktion einzunehmen hat.

Unter dem finanziellen Druck der vergangenen Jahre konnte diesen Faktoren nicht im erwünschten und nötigen Mass begegnet werden. Gleichwohl haben es alle an der Schule beteiligten Akteure geschafft, die Winterthurer Schulen weiter zu entwickeln. Die integrative Förderung der Schülerinnen und Schüler gelingt immer besser und ist unbestritten. Den Schulen wird von der kantonalen Fachstelle für Schulbeurteilung regelmässig eine gute bis sehr gute Qualität attestiert.

Die Zentralschulpflege weist darauf hin, dass für die Umsetzung des Konzepts WEGA in den kommenden Jahren die Ausstattung der Schulleiterinnen und Schulleiter mit ausreichend zeitlichen Ressourcen ein wesentlicher Erfolgsfaktor ist.

Zur Frage 2

«Wie schätzt der Stadtrat die aktuellen Belastungsfaktoren der Schulleitungspersonen im Kontext zu Aufgaben im personellen und pädagogischen (z.B. neu definierter Berufsauftrag, Lehrplan 21) Bereich ein?»

Der neu eingeführte Berufsauftrag für die Lehrpersonen verursacht den Schulleitenden hohen zusätzlichen administrativen Aufwand. Er ist aber, richtig umgesetzt, ein gutes Führungsinstrument. Den Schulleitenden wurden im Hinblick auf die Einführung des neuen Berufsauftrags auf den Beginn des Schuljahrs 2016/17 eine Erhöhung ihrer zeitlichen Ressourcen um 20 Prozent zur Verfügung gestellt.

Mit der Einführung des Lehrplans 21 sind die Lehrpersonen und die Schulleitungen befasst. Die neuen Unterrichtsinhalte und die Kompetenzorientierung verändern primär die Unterrichtsvorbereitung und das Unterrichten im Klassenzimmer. Die Einführung ist allerdings mit zusätzlichem Aufwand verbunden, wobei die Schulleitungen die Projektverantwortung tragen. Zu ihrer Unterstützung hat die Zentralschulpflege zeitlich befristet zusätzliche Pensen für sogenannte Lehrplanbeauftragte (Lehrpersonen) bewilligt.

Um dem sinkenden Schuleintrittsalter zu begegnen, ist das Projekt Schuleintritt lanciert worden. Zudem hat der Gemeinderat die Weiterentwicklung der Tagesschulen gefordert. Zusammen mit den Entwicklungen im Schulalltag bleibt die Belastung der Organisation Schule und aller Akteure anhaltend hoch.

Zur Frage 3:

«Wie viele Krankheitstage pro SchulleiterIn wurden in den letzten fünf Jahren erfasst?»

Die Kreisschulpflegen führen kein Controlling über die Krankheitstage der Schulleiterinnen und Schulleiter. Die Frage 3 kann darum leider nicht beantwortet werden.

Zur Frage 4

«Erfolg im Bildungssystem hängt von allen Akteuren ab, von Schulleitungen im besonderen Maße. Ein guter Schulleiter, eine gute Schulleiterin etabliert eine gute Schulleitung und betreibt kooperative Führung und gutes Schulmanagement. Um das leisten zu können, müssen Schulleiterinnen und Schulleiter gesund bleiben. Wie stellt der Stadtrat im Sinne eines Gesundheitsmanagements sicher, dass die eigene Gesundheit der SL, sowie die der Kolleginnen und Kollegen und Schülerinnen und Schüler an ihren Schulen berücksichtigt?»

Die Zentralschulpflege hat in ihren Legislaturzielen 2014 – 2018 zum Thema Gesundheit folgendes Ziel formuliert:

«2.4. Der Gesundheit aller an der Schule Beteiligten wird grosse Beachtung geschenkt.»

In ihrem Bericht über die Umsetzung der Legislaturziele für die Amtsdauer 2014 – 2018 hält die Zentralschulpflege fest:

«Das Ziel 2.4. war bereits Legislaturziel der vergangenen beiden Legislaturperioden. Laufende Massnahmen im Bereich Gesundheitsförderung sind z.B. die finanzielle Unterstützung von Projekten für Gesundheitsförderung an Schulen sowie Angebote des Sportamts für Schülerinnen und Schüler sowie Mitarbeitende. Zudem wurde ein Pandemiekonzept für Schulen entwickelt. Ein Vorgehensvorschlag zur Bearbeitung des Legislaturziels wurde vorgestellt. Dieser sieht vor, in einem ersten Schritt zunächst eine Situationsanalyse zum Thema Gesundheit/Belastung/Entlastung vorzunehmen und in einem zweiten Schritt daraus weitere Massnahmen für die Unterstützung von Schulen abzuleiten. Im Rahmen einer quantitativen Erhebung mit IQES unter Lehrpersonen und einer anschliessenden qualitativen Erhebung mit Vertretungen der Kreisschulpflegen, Schulleitungen und Lehrpersonen sollen die Bedürfnisse im Bereich Gesundheitsförderung erfasst werden. Aus den Ergebnissen sind Massnahmen in Form von Angeboten abzuleiten, die die Schulen nach ihren Bedürfnissen nutzen können, um die Ressourcen vor Ort zu stärken. Zu diesem Zweck wurde bereits eine Übersicht mit verschiedenen Angeboten zur Gesundheitsförderung für Schulleitungen, Lehrpersonen sowie zur Gesundheitsbildung für Schülerinnen und Schüler erstellt. Ein Schulkreis hat die IQES-Befragung der Lehrpersonen bereits durchgeführt, in den anderen Kreisen ist dies geplant.»

Die Erhaltung und Förderung der Gesundheit aller Mitarbeitenden in den Schulen ist ein Dauerauftrag und wird auch in der neuen Amtsperiode weitere systematische Anstrengungen erfordern.

Zur Frage 5

«Für eine gut funktionierende Schule sind gute Rahmenbedingungen ein wichtiger Bestandteil. Wie sieht hier der Stadtrat bei folgenden Punkten den weiteren Umsetzungs- oder Handlungsbedarf?»

- Anteil der kommunalen Erweiterungen der Schulleitungen, die die Stadt Winterthur zur Verfügung hätte, im Vergleich zu den effektiv gewährten und bezahlten Pensen.

Für kommunale Erweiterungen besteht eine kantonale Rechtsgrundlage, aber kein Rechtsanspruch. Wie eingangs dargestellt, erweitert die Stadt Winterthur im

Rahmen ihrer eigenen Anstellungsgrundlagen die Pensen für die Schulleitungen für die die Führung und Führungsunterstützung von kommunal angestelltem Personal und für die Koordination zwischen verschiedenen Schulhäusern.

- *Unterstützung für Lösungsansätze im Umgang mit verhaltensauffälligen Kindern, unabhängig vom Projekt SIRMa.*

Seit dem Beginn des Schuljahres 2017/18 läuft in Zusammenarbeit mit der pädagogischen Hochschule in Zürich ein Projekt, in dem Handlungsmethoden im Umgang mit verhaltensauffälligen Kindern und Jugendlichen entwickelt und ausprobiert werden. Zurzeit sind sieben städtische Schulen an diesem Projekt beteiligt. Die Erkenntnisse werden den übrigen Schulen zu gegebener Zeit weitergegeben. Weitere Ansätze sind noch in der Konkretisierungsphase und werden zu gegebenen Zeitpunkt kommuniziert.

- *Ausgestaltung der Regelung für den vollen Ausgleich der bisherigen Altersentlastung für ältere Lehrpersonen. Verwendung der frei gewordenen Mittel in der Höhe von 2.8 Millionen Franken.*

Mit der Einführung des neuen Berufsauftrags sind die altersbedingten Pensenreduktionen der älteren Lehrpersonen weggefallen. Diese verursachten bis anhin jährliche Kosten in der Höhe von 1.8 Millionen Franken. Neu haben Lehrpersonen einen Ferienanspruch analog zum übrigen Staatspersonal der mit zunehmendem Lebensalter steigt (4 Wochen bzw. 5 Wochen ab dem 50. und 6 Wochen ab dem 60. Altersjahr). Die altersbedingten Mehrferien führen dazu, dass den Schulen in diesem Umfang Ressourcen für die Zusammenarbeit fehlen. Bei Schulen mit einem hohen Anteil an älteren Lehrpersonen ist dieser Umstand noch verstärkt. Die Zentralschulpflege beabsichtigt daher, den Schulen als Ausgleich für die 5. und für die 6. Ferienwoche der Klassenlehrpersonen und der Schulischen Heilpädagoginnen und Heilpädagogen die entsprechenden Pensen zusätzlich zur Verfügung zu stellen. Der entsprechende Beschluss ist in Vorbereitung und die Regelung soll ab dem Schuljahr 2018/19 gelten. Dadurch entstehen Kosten von 0.9 Mio. Franken. Nach einem Jahr wird diese Massnahme überprüft. Es ist zudem darauf hinzuweisen, dass das Budget der Volksschule weiterhin ansteigt und daher keine Mittel frei werden.

- *Ermöglichung zweckgebundener Bezug der kantonalen Vollzeiteinheiten (VZE) für Problemklassen.*

Diese Möglichkeit steht den Winterthurer Schulen grundsätzlich auch zur Verfügung. Die Lohnkosten zusätzlicher Vollzeiteinheiten gehen zu 100% zu Lasten der Stadt. Die Schulpflegen sind beim Bezug von zusätzlichen VZE grundsätzlich sehr zurückhaltend.

- *Etablierung von Sekretariaten vor Ort in den Schulen.*

Wie in der Einleitung dargelegt, hat die Zentralschulpflege mit dem Budget 2019 2.6 zusätzliche Stellen für die Administration in den Schulkreisen beantragt. Eine Arbeitsgruppe wird den Ressourceneinsatz in den Schulkreisen auch im Hinblick auf die Abgrenzung zwischen den Schulen und den Schulkreissekretariaten überprüfen. Die Zentralschulpflege ist sich bewusst, dass angesichts der steigenden Belastung der Schulleitungen sowie der zunehmenden administrativen Aufgaben vor Ort eine neue, umfassende Lösung der Sekretariate in den Schulen gefunden werden muss. Sie wird diesbezüglich mit entsprechenden Finanzierungsanträgen an den Stadt- bzw. Grossen Gemeinderat gelangen.

Die Berichterstattung im Grossen Gemeinderat ist dem Vorsteher /der Vorsteherin des Departements Schule und Sport übertragen.

Vor dem Stadtrat

Der Stadtpräsident:

M. Künzle

Der Stadtschreiber:

A. Simon