



Bern, 14. Dezember 2016

Evaluation der Umsetzung des Integrationsartikels in der Volksschule der Stadt Bern: Bericht zu den Handlungsfeldern

1. Einleitung

Der so genannte Integrationsartikel des kantonalen Volksschulgesetzes vom 19. März 1992 (Volksschulgesetz, VSG; BSG 432.210) verlangt in Artikel 17, dass Schülerinnen und Schülern, deren schulische Ausbildung durch Störungen und Behinderungen oder durch Probleme bei der sprachlichen und kulturellen Integration erschwert wird, sowie Schülerinnen und Schülern mit ausserordentlichen Begabungen in der Regel der Besuch der ordentlichen Bildungsgänge ermöglicht werden soll.

Zur Umsetzung dieses gesetzlichen Auftrags erarbeitete die Stadt Bern 2009 ein Integrationskonzept, das vom Gemeinderat im Oktober 2009 verabschiedet wurde. Der Stadtrat verlangte in der Folge, dass die Umsetzung des Integrationskonzepts in den ersten Jahren evaluiert werden müsse (Artikel 13, Absatz 4 des Reglements vom 30. März 2006 über das Schulwesen [Schulreglement; SR; SSSB 430.101]).

Der Gemeinderat erteilte diesen Auftrag dem Institut für Forschung, Entwicklung und Evaluation (IFE), Abteilung Bildungsevaluation und Schulentwicklung (vormals Zentrum für Bildungsevaluation), der Pädagogischen Hochschule Bern (PH Bern). Die Evaluation dauerte vier Jahre. Jährlich wurde eine Basisevaluation erstellt und ergänzend dazu zu spezifischen Fragestellungen eine Fokusevaluation.

Die PH Bern erstellte einen fachlichen Evaluationsbericht, woraus der Gemeinderat seinerseits einen zusammenfassenden Bericht zu Händen des Stadtrats erstellte. Weiterführende Informationen zum Integrationsartikel und die vollständige externe Evaluation finden sich auf der Website des Schulamts: <http://www.artikel17.ch/downloads>.

An der Sitzung vom 18. Februar 2016 beriet der Stadtrat den zusammenfassenden Bericht der externen Evaluation und nahm diesen mit 45 Ja, 9 Nein und 14 Enthaltungen zustimmend zur Kenntnis (SRB 2016-78 vom 18. Februar 2016). Er beschloss ausserdem mit 49 Ja, 12 Nein und 9 Enthaltungen folgende Planungserklärung: Der Gemeinderat hat bis zum 31.12.2016 in einem ergänzenden Bericht zur Evaluation aufzuzeigen, welche konkreten kurz-, mittel- und langfristigen Massnahmen er ins Auge fasst, um den im Bericht unter Punkt 5. Handlungsfelder aufgezeigten Problemen aktiv zu begegnen. Es ist jeweils aufzuzeigen, welche Massnahmen bis wann durch wen umgesetzt werden könnten und welche Kosten der Stadt dadurch entstehen würden.

2. Standortbestimmung zur Lehrerinnen- und Lehrgesundheit

In der Debatte im Stadtrat zum zusammenfassenden Bericht der externen Evaluation wurde unter anderem darauf hingewiesen, dass die Umsetzung des Integrationsartikels

vor allem auf Kosten der Lehrpersonen erfolge. Sie würden in hohem Mass zusätzlich belastet und ihre Arbeitszeit werde strapaziert.

Auch die Evaluation zeigt auf, dass die Belastung der Lehrpersonen bei der Umsetzung berücksichtigt werden muss. Die Zusammenarbeit wird wichtiger, es sind mehr Absprachen notwendig und insgesamt nehmen die psychische und physische Belastung für die Betroffenen zu. Dies hängt unter anderem mit der grossen Vielfalt in den Klassen zusammen sowie dem Anspruch, allen Schülerinnen und Schülern gerecht zu werden. Aus diesem Grund hat das Netzwerk Gesundheitsfördernder Schulen für die Periode 2011 bis 2014 den Schwerpunkt auf die Lehrerinnen- und Lehrerergesundheit gelegt. Die Zielsetzung dazu lautete, dass «in allen Schulen die Gesundheitsförderung mit dem Schwerpunkt Lehrerinnen- und Lehrerergesundheit sichtbar umgesetzt» werde. Die Volksschulkonferenz hat auf Antrag des Netzwerks Gesundheitsfördernder Schulen diese Zielsetzung mit den erwarteten Ergebnissen konkretisiert, dass die Schule das Klassen- und Schulklima verbessert und die Lehrerinnen- und Lehrerergesundheit in die schulische Qualitätsentwicklung verankert. Die Schulkommissionen haben in der Folge allen Schulleitungen für die Umsetzung des Schwerpunkts der Lehrerinnen- und Lehrerergesundheit den Auftrag erteilt, in der eigenen Schule in Zusammenarbeit mit dem Lehrerkollegium inhaltlich angepasste Massnahmen zu Verbesserung der Lehrerinnen- und Lehrerergesundheit zu ergreifen.

Die Ziele wurden im Rahmen der kantonalen Controllinggespräche der Erziehungsdirektion gemeinsam mit der jeweiligen Schulkommission und der Direktion für Bildung, Soziales und Sport (BSS) überprüft. Im Rahmen des Netzwerks Gesundheitsfördernder Schulen wurden die Umsetzungsmassnahmen der Schulen in einem Bericht dokumentiert. Die Schulen haben dabei drei Ebenen von Handlungsfeldern identifiziert:

- Person: Das individuelle Verhalten jedes einzelnen Menschen;
- Organisation: Die Arbeitsbedingungen innerhalb jeder einzelnen Schule;
- Unterricht: Die Planung, Organisation, Durchführung und Auswertung des Unterrichts.

Ebene Person: Die Schulen haben dabei als Ganzes unterschiedliche Handlungsbedürfnisse identifiziert. Unter anderem organisierten sie beispielsweise für das Lehrerkollegium Kurse zur Stressbewältigung, zu Zeitmanagement, zum Umgang mit Ärger, zu Entspannungstechniken usw. Andere

Ebene Organisation: Im Rahmen von Schulentwicklungsprozessen ergriffen die Schulen Massnahmen zur Förderung des Schulklimas (Ausflüge, gemeinsame Essen, Feste usw.). Viele Schulen bemühten sich vermehrt um die Entwicklung einer besseren Wertschätzungskultur (Dank für geleistete Arbeit, Feiern von Dienstjubiläen, usw.). Andere wiederum sahen eine Möglichkeit zur Verbesserung des Schulklimas in der Umgestaltung von Aufenthalts- und Arbeitsbereichen für Lehrerinnen und Lehrer.

Ebene Unterricht: Aktivitäten auf dieser Ebene sind beispielsweise das kollegiale Hospitieren und der Aufbau einer Feedback-Kultur zwischen den Lehrpersonen.

Der Schwerpunkt Lehrerinnen- und Lehrerergesundheit mit Einbezug der Schulleitungsgesundheit wird im Rahmen der Netzwerkarbeit Gesundheitsfördernder Schulen für eine

weitere Periode bestehen bleiben. Die Gesundheitskoordinatoren sowie die Schulleitungen widmen sich also unter Einbezug der Lehrerschaft für eine weitere Periode der Lehrerinnen- und Lehrerergesundheit.

3. Handlungsfelder gemäss externer Evaluation

Der Schlussbericht der Pädagogischen Hochschule «Evaluation Umsetzung des Integrationsartikels in der Stadt Bern vom 20. April 2015» beinhaltet im 5. Kapitel insgesamt 29 Handlungsfelder aus den einzelnen Evaluationsphasen.

Im Schlussbericht der PH Bern werden die 29 Handlungsfelder in sechs Teilbereiche gegliedert:

1. Input: Finanzielle, personelle und andere Ressourcen (Kanton, Schulamt, Schulen, Erziehungsberatung usw.)
2. Struktur: Zuständigkeiten, Verantwortlichkeiten auf allen Ebenen der Stadt.
3. Aktivitäten/Output: Umsetzungspläne, Sicherstellung eines bedarfsgerechten Angebots, Zusammenarbeit, Weiterbildungen usw. Lektioneneinsatz usw.
4. Kurzfristiger Outcome: Umsetzung des Integrationskonzepts in den Schulen gemäss Vorgaben.
5. Mittelfristiger Outcome: Optimaler Mitteleinsatz, Schülerinnen und Schüler werden bedarfsgerecht gefördert, Zusammenarbeit im Lehrerteam, Weiterbildungen zur Vorbereitung auf die Integration.
6. Langfristiger Outcome: individuelle, bedarfsgerechte Förderung der Schülerinnen und Schüler wenn möglich in den Regelklassen, integrative Schule als attraktiver Arbeitsort für Lehrpersonen.

Für die Weiterentwicklung der Integration in den Volksschulen der Stadt Bern und die gesamtstädtische Koordination besteht ein Koordinationsgremium bestehend aus den geschäftsführenden Schulleitungen, dem Schulamt (Fachspezialist Integration und Leiterin Schulamt), der Co-Leiterin des Gesundheitsdiensts und der Leiterin der Erziehungsberatung Bern-Mittelland. Dieses Koordinationsgremium hat zur Erarbeitung des vom Stadtrat geforderten ergänzenden Berichts die 29 Handlungsfelder neu strukturiert und in einem Bericht zu jedem einzelnen Handlungsfeld eine Standortbestimmung erstellt, den Handlungsbedarf definiert und die Zuständigkeit festgelegt. (siehe Beilage).

Das Koordinationsgremium hat den ergänzenden Bericht in vier Kapitel aufgeteilt und die Handlungsfelder den vier folgenden Themen zugeordnet:

- Kommunikation
- Pädagogik
- Rahmenbedingungen
- Ressourcen

Betreffend Kommunikation ist es gemäss Evaluationsbericht für Lehrpersonen wichtig, dass sie über Veränderungen und Weiterentwicklungen informiert werden. Ein wichtiges Thema ist ebenfalls die unmissverständliche Festlegung der Verantwortung, Aufgaben und Kompetenzen zwischen den Schulen, Behörden und Fachstellen. Diese sind im Schulreglement und in einem Funktionendiagramm im Integrationskonzept festgelegt.

Bezüglich Pädagogik ist zu unterscheiden zwischen den Handlungsfeldern, welche die Schulen betreffen und denjenigen, welche die zentralen Angebote des Schulamts betreffen. Gemäss den Schulleitungen fokussieren die Schulen aktuell auf die Schul- und Unterrichtsentwicklung im Zusammenhang mit dem Lehrplan 21. Auch Weiterbildungen werden darauf ausgerichtet. Da aber ein starker Bezug zwischen Lehrplan 21 und Integration besteht, fliessen auch Anliegen der integrativen Schule hinein. Die zentralen Angebote in der Hochbegabtenförderung und bei den Intensivkursen für Fremdsprachige wurden in den vergangenen Jahren angepasst und weiterentwickelt. Dies soll auch in Zukunft so gehandhabt werden.

Bei den Rahmenbedingungen ist zu unterscheiden zwischen kantonalen Vorgaben, welche von der Stadt nicht direkt beeinflussbar sind und den städtischen Rahmenbedingungen. Die Umsetzung des Integrationsartikels ist ein nicht abgeschlossenes Vorhaben, weshalb hier die Umsetzungspläne periodisch überarbeitet und den neuen Gegebenheiten angepasst werden müssen.

Es gibt aber auch Optimierungswünsche der Schulen an den Kanton. Insbesondere bezüglich der Entscheidungskompetenzen der Schulen gegenüber Eltern oder der starren Anwendung des Intelligenzquotienten für die Hochbegabtenförderung.

Solche Rückmeldungen werden von der Stadt beim Kanton deponiert. Dies kann auf zwei Ebenen erfolgen: Auf der politischen Ebene zwischen dem kantonalen Erziehungsdirektor und der städtischen Bildungsdirektorin wie auch auf der operativen Ebene zwischen dem Leiter des Amtes für Volksschule, Kindergarten und Beratung und dem Schulamt.

Bezüglich der Ressourcen stehen vor allem die Lektionen für die besondere Förderung im Zentrum. Die Stadt Bern ist hier bereits beim Kanton vorstellig geworden im Zusammenhang mit den steigenden Schülerinnen- und Schülerzahlen. Im März 2016 stellte die Direktion für Bildung, Soziales und Sport der Erziehungsdirektion des Kantons Bern den Antrag, den Lektionenpool von heute 3'300 Lektionen um 500 Lektionen zu erhöhen. Die Direktion für Bildung, Soziales und Sport begründete dies folgendermassen: Die Stadt Bern wies im Jahr 2015 im Vergleich zum Schuljahr 2006/2007, als der Lektionenpool für die Gemeinden berechnet wurde, ein Schülerinnen- und Schülerwachstum von 13,8% aus. Dies entsprach einer Zunahme von 1'249 Schülerinnen und Schülern. Für das Schuljahr 2016/17 wurde mit 10'386 Schülerinnen und Schülern gerechnet. Dies entsprach einer Zunahme um 1'384 Schülerinnen und Schüler resp. 15,3% gegenüber 2006/07.

Eine Erhöhung in der beantragten Grössenordnung wurde vom Kanton nicht bewilligt. Er stellte aber seine Diskussionsbereitschaft im Frühling 2017 für eine Überprüfung der veränderten Rahmenbedingungen in Aussicht.

4. Auswirkungen auf Finanzen und Personal

Der Stadt Bern stehen seit Beginn der Umsetzung des Integrationsartikels im Sinn einer Härtefallklausel 141 Lektionen über den ordentlichen Lektionenpool hinaus zur Verfügung. Sie muss dafür die Hälfte der Kosten, also jährlich Fr. 380 000.00, übernehmen.

Werden im Rahmen der bevorstehenden Verhandlung mit dem Kanton die Lektionen für die besonderen Massnahmen noch weiter erhöht, hat sich die Stadt Bern auch an dieser Erhöhung zur Hälfte zu beteiligen – zumindest sofern dies wiederum in Anwendung der Härtefallklausel geschieht. Diese Kosten sind im Lehrerbesoldungspool enthalten.

Bezüglich der räumlichen Infrastrukturen unternimmt die Stadt Bern grosse Anstrengungen, zeitgemässen Schulraum zur Verfügung zu stellen. Im Richtprogramm gehören Gruppenräume, Räume für die Integrative Förderung, die Psychomotorik, die Logopädie usw. zu den Standards. Die Anpassung an diese Standards kann jedoch immer nur im Rahmen von Neubau- und Sanierungsprojekten erfolgen. Diese Kosten schlagen sich nieder bei den Investitionen von Schulbauprojekten und in der Laufenden Rechnung in steigenden Mietkosten.

5. Fazit

Die Handlungsfelder zeigen auf, wo die betroffenen Schulleitungen, Regellehrpersonen, Speziallehrpersonen sowie das Schulamt Handlungsbedarf orteten. Es ist dabei zu berücksichtigen, wann die Definition dieser Handlungsfelder entstand. Vor allem solche, welche in den Anfangsjahren ins Feld geführt wurden, sind inzwischen teilweise überholt oder haben sich verändert.

Insgesamt ist unbestritten, dass die Belastung der Lehrpersonen mit der Umsetzung der Integration zugenommen hat. Dem wird von den Schulleitungen, welche für die Personalführung, aber auch für die Schul- und Unterrichtsentwicklung verantwortlich sind, Rechnung getragen. Sie haben dabei einen Gestaltungsspielraum im Rahmen ihrer Zuständigkeit und entwickeln in Zusammenarbeit mit ihrem Lehrerteam für sie angepasste Massnahmen. Allen Gemeinsam ist, dass stadtweit der Lehrerinnen- und Lehrer-gesundheit ein grosser Stellenwert beigemessen wird. Es werden weiterhin Massnahmen zur Stärkung der Lehrerinnen- und Lehrgesundheit und der Schulleitungsgesundheit diskutiert und Good Practice-Beispiele im Netzwerk Gesundheitsfördernder Schulen ausgetauscht.

Die Umsetzung des Integrationsartikels ist kein abgeschlossenes Projekt. Die Integration muss weiterverfolgt und auch in den Kontext des Lehrplans 21 gestellt werden. Entsprechende Synergien sind möglich und müssen genutzt werden.

Beilage: Übersichtstabelle zu den Handlungsfeldern