

An den Grossen Gemeinderat

Winterthur

Beantwortung der Interpellation betreffend Schulbehördenreorganisation, eingereicht von den Gemeinderäten B. Gruber (SP) und Ch. Baumann (SP)

Am 3. September 2007 reichten Beat Gruber und Christophe Baumann, namens der SP-Fraktion mit 31 Mitunterzeichnenden die folgende Interpellation ein:

"Gemäss Evaluationsbericht vom 7.6.2007 an den Stadtrat zur Schulbehördenstruktur, wurden 5 von den 6 Zielen der Schulbehörden-Reorganisation 2002 gar nicht, ungenügend oder nur genügend erreicht. Das einzig erreichte Ziel wird vor dem Hintergrund der seitherigen Entwicklung der Pädagogik in Frage gestellt. Dieses vernichtende Resultat verlangt ein grundsätzliches Überdenken der Schulbehördenreorganisation ohne Rücksicht auf persönliche Vorlieben der beteiligten Schulbehördenmitglieder.

Ein weiteres Indiz für Handlungsbedarf bei den Auflagen und Kompetenzen der Kreisschulpflegen sind die zahlreichen Rücktritte während der Amtsperiode.

Durch das nVsg werden flächendeckend ab 2008 im ganzen Kanton Zürich Schulleitungen eingeführt. Die Schulleitungen übernehmen in Zukunft verschiedene fundamentale und wichtige Aufgaben der Schulpflegen. So werden die Kreisschulpflegen (KSP) auf der operativen Ebene erheblich entlastet. Bereits haben im Kanton Zürich verschiedene Gemeinden den Bestand ihrer Schulpflege-Mitglieder teils massiv reduziert. In Winterthur stellt sich ebenfalls die Frage nach der zukünftigen Grösse und Anzahl der Schulpflegen. Damit könnten auch Kosteneinsparungen erreicht werden.

In Bezug auf den Evaluationsbericht vom 7.6.2007 und der Einführung von Schulleitungen stellen sich folgende Fragen:

- 1) Was unternimmt der Stadtrat, um die im Evaluationsbericht angesprochenen massiven Probleme im Führungssystem zu beheben und die Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten in Übereinstimmung zu bringen?*
- 2) Um die Schuleinheiten zu stärken, sollen operative Aufgaben weitgehend an die Schulleitungen delegiert werden. Gesamtstädtische Schulentseide werden durch die Zentralschulpflege gefällt. Welche Aufgaben bleiben, welche zwingend durch die Kreisschulpflegen zu erledigen sind?*
- 3) Ist durch den Einsatz von Schulleitungen eine Reduktion der Anzahl Mitglieder der KSP vorgesehen und ist eine Reduktion der KSP in Winterthur resp. eine Zusammenlegung oder gar Aufhebung derselben denkbar und das Winterthurer Schulwesen sinnvoll nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen unter Einhaltung der kantonalen Gesetze zu organisieren und zu führen?*
- 4) Welche Erfahrungen machen andere grössere Zürcher Gemeinden und die Städte Luzern und St. Gallen mit schlanken Behördenstrukturen, die bloss eine behördliche Führungsebene (Schulpflege oder Schulkommission) über der operativen Schulführungsebene (Schulleitungen oder Rektorate) haben?*
- 5) Aktuell sind 7 KSP-Sekretariate mit denselben administrativen Aufgaben beschäftigt. Ist diese Aufteilung in 7 Schulkreisen sinnvoll und effizient? Welche allfälligen Doppelspurigkeiten bestehen und wie könnten diese vermieden werden? Mit welchen Kosteneinsparungen?"*

Der Stadtrat erteilt folgende Antwort:

Der Auftrag zum Projekt Schulbehördenreorganisation ist aus zwei Gründen erteilt worden.

Erstens hat die Überprüfung der Zielerreichung der Behördenreorganisation 2002 tatsächlich kein positives Bild ergeben. Die Beurteilung für die sechs Ziele zeigt folgendes Resultat:¹

1. Die ZSP kann effizienter arbeiten und Entscheide rascher fällen.
Erfüllungsgrad: genügend
2. Die Arbeit kann dank der Teilpensen der KSP-Präsidien effizienter und professioneller erfolgen.
Erfüllungsgrad: genügend
3. Die Kompetenzen werden klarer zugewiesen und die Entscheidungen für die Betroffenen transparenter.
Erfüllungsgrad: ungenügend
4. Durch die Schaffung von Aufsichtskommissionen für die städtischen Schulen kann sich die ZSP auf die grundsätzlichen Themen des Volksschulwesens konzentrieren.
Erfüllungsgrad: hoch. Jedoch ist die Zielsetzung zu überprüfen, da mit den Veränderungen im Sonderschulwesen dieses vermehrt mit der Volksschule verknüpft wird. Somit ist die Konzentration auf die Volksschule zu hinterfragen.
5. Die Kreisschulpflegen werden durch die Sekretariate administrativ entlastet und können sich auf ihre Kernaufgaben konzentrieren.
Erfüllungsgrad: genügend
6. Aufgrund der klaren Strukturen und Kompetenzen können Entscheide auf allen Ebenen innerhalb nützlicher Frist getroffen werden.
Erfüllungsgrad: nicht erfüllt

Die mit der Evaluation beauftragte Firma kommt zu folgendem Schluss: "Die heutige Ausgestaltung der Schulbehördenorganisation ist für die Umsetzung und den Vollzug des neuen Volksschulgesetzes nicht geeignet. Auf allen Ebenen besteht Handlungsbedarf. Dieser ist aber nicht nur struktureller Art, auch im Bereich der (Führungs-) Kultur muss eine eigentliche Organisationsentwicklung einsetzen."

Zweitens werden mit der Umsetzung des Volksschulgesetzes vom 7. Februar 2005 Schulleitungen eingeführt. Kompetenzen werden von den Kreisschulpflegen an die Schulleitungen delegiert. Dies wird auf die Kreisschulpflegen, ihre Arbeit und ihre Strukturen einen Einfluss haben. Zahlreiche Gemeinden, darunter auch die Stadt Zürich, haben ihre Schulpflegen verkleinert und neu organisiert. Der Stadtrat legt Wert auf eine schlanke Führungsstruktur für die Volksschule mit einer klaren Zuordnung der Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung, welche die Führung und Organisation nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen unter Einhaltung der kantonalen Gesetze ermöglichen.

Für die Erarbeitung neuer Strukturen für die Schulbehörden wurde ein breit abgestütztes Projektteam eingesetzt. Die Firma HSS in Sursee wurde beauftragt, das Projektteam zu beraten. Die Firma HSS verfügt über eine grosse Erfahrung mit Reorganisationen im Bildungsbereich. Da sie die Evaluation der Schulbehördenreorganisation 2002 durchgeführt hat, ist sie mit den Winterthurer Verhältnissen bereits bekannt.

¹ aus: Evaluation der Schulbehördenstruktur in Winterthur, Bericht vom 7. Juni 2007, http://www.schule.winterthur.ch/upload/file/Schulbehörden_Evaluationsbericht_20070607.pdf

Zu den einzelnen Fragen

Zur Frage 1:

"Was unternimmt der Stadtrat, um die im Evaluationsbericht angesprochenen massiven Probleme im Führungssystem zu beheben und die Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten in Übereinstimmung zu bringen?"

Der Stadtrat hat sich entschieden, dass die Schulbehördenreorganisation nach dem klassischen Ansatz der Organisationsentwicklung angegangen werden soll: Zuerst gilt es Grundsätze über Führung und Zusammenarbeit zu formulieren. In einem zweiten Schritt sollen die Aufgaben den verschiedenen Führungsebenen zugeordnet werden. Dabei ist stets darauf zu achten, dass Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung (AKV) jederzeit übereinstimmen. Erst im dritten Schritt sollen basierend auf den Vorarbeiten passende Strukturvarianten entwickelt werden.

Beim gewählten Vorgehen müssen alle Zielgruppen beteiligt sein. Deshalb hat der Stadtrat folgende breit abgestützte Projektorganisation beschlossen:

Auftraggeber	- Stadtrat
Lenkungsausschuss	- Stadträtin Pearl Pedernana, Vorsteherin DSS - Martin Hasenfratz, Vertretung ZSP - René Steiner, externer Berater - Reto Zubler, Schreiber ZSP / Bereichsleiter Bildung zur administrativen Unterstützung
Projektleitung	- Reto Zubler, Schreiber ZSP / Bereichsleiter Bildung - René Steiner, externer Berater
Projektteam	- Dolly Weigold, Vertretung KSP-Präsidi - Felix Müller, Vertretung KSP-Präsidi - Maya Früh, Vertretung KSP - Kristin Ljungberg, Vertretung KSP - Irene Spörri, Vertretung Schulleitung Volksschule - Marianne Pestalozzi, Vertretung Schulleitung Volksschule - Pierre Kübler, Vertretung Lehrpersonen - Monika Beerli, Vertretung Lehrpersonen - Martin Camenisch, Vertretung AK Sonderschulen - Walter Küng, Gesamtleiter Sonderschulung - Evi Schwarzenbach, Departementssekretariat - Projektleitung - Total Projektteam 13
Echogruppe Politik	- Vertreter/innen BSKK

Mit dieser breiten Zusammensetzung des Projektteams ist gewährleistet, dass die Interessen der verschiedenen Ebenen von Beginn weg vertreten werden können. Um sicherzustellen, dass mehrheitsfähige Lösungen entwickelt werden, übernimmt die BSKK die Funktion der Echogruppe. Sie hat die Zwischenergebnisse der Aufgabenzuordnung im November 07 diskutiert und Vorschläge für die Weiterarbeit gemacht. Am 18. Februar 2008 wurde sie über den weiteren Projektverlauf und insbesondere über die Strukturvarianten informiert und um ein Feedback gebeten. Weiter werden die Ansprechgruppen Kreisschulpflegen, AK Sonderschulen und Schulleitungen an Informationsveranstaltungen in die Projektentwicklung einbezogen.

Der Stadtrat hat für das Projekt einen engen Zeitplan vorgegeben. Im Herbst 2009 soll über die revidierte Gemeindeordnung mit der neuen Schulbehördenstruktur abgestimmt werden.

Das ermöglicht, dass die Wahlen im Frühling 2010 im Hinblick auf die neue Behördenstruktur durchgeführt werden können.

Meilensteine der Schulbehördenreorganisation sind:

- Bis September 07: Klärung der Führungsgrundsätze sowie der Teilautonomie
Bis November 07: Detaillierte Zuordnung und Beschreibung der Aufgaben
- Strategische Aufgaben
 - Operative Aufgaben zentral
 - Operative Aufgaben dezentral
 - Prozessorientierte Zusammenstellung der Aufgaben (grundsätzliche Abläufe / Prozessstruktur)
 - Festlegung der benötigten Kompetenzen und der übertragenen Verantwortung
 - Einbezug der Zentralschulpflege an einer zweitägigen Klausur
 - Feedback der Echogruppe BSKK zum Projektstand
- Bis Februar 08: Entwicklung von Strukturvarianten, Bewertung der Varianten, Antrag für Struktur Schulbehördenreorganisation
- Schaffung von klaren Kompetenz- und Verantwortungsbereichen
 - Schaffung von sowohl pädagogisch als auch betriebswirtschaftlich optimalen Führungsbereichen
 - Auswirkungen auf das DSS
 - Erarbeitung der grundsätzlichen Geschäftsreglemente der Führungsgremien
 - Ableitung der Mengengerüste für Führung und Support
 - Erarbeitung der finanziellen Auswirkung
 - Beurteilung der politischen Auswirkung
 - Feedback der Echogruppe BSKK zu den Varianten für eine neue Schulbehördenstruktur
- Bis April 08: Rollenklärungen (Stellenbeschreibungen) auf allen Führungsebenen
Umsetzungsplanung
- Bis Mai 08: Anpassung rechtliche Grundlagen
Entwicklung / Weiterentwicklung Führungsinstrumente

Nicht alle Projektschritte müssen nacheinander ablaufen. Zum Teil verlaufen sie parallel.

Zur Frage 2:

"Um die Schuleinheiten zu stärken, sollen operative Aufgaben weitgehend an die Schulleitungen delegiert werden. Gesamtstädtische Schulentscheide werden durch die Zentralschulpflege gefällt. Welche Aufgaben bleiben, welche zwingend durch die Kreisschulpflegen zu erledigen sind?"

Die §§ 42 und 44 des Volksschulgesetzes regeln die Aufgaben der Schulpflege. Die Formulierung im Schulgesetz geht davon aus, dass es in einer Gemeinde nur eine Schulpflege gibt. In Winterthur besteht mit der Zentralschulpflege und den Kreisschulpflegen eine besondere Situation. Deshalb ist der Aufgabenkatalog des Gesetzes auf die beiden Behörden aufzuteilen. Gemäss der heute gültigen Gemeindeordnung ist die Zentralschulpflege für die Regelungen zuständig, die für die ganze Stadt einheitlich sein müssen.

Es sind dies die folgenden Punkte:

Die Zentralschulpflege legt die Organisation und die Angebote der Schulen fest und regelt dabei insbesondere:

- a. Wahl von Schulmodellen und Varianten;

- b. Vorgaben zur Bildung von Schulen;
- c. Schulversuche;
- d. die Wahl der Schulleitungen;
- e. Aufgaben der Schulleitungen;
- f. Verteilung der Vollzeiteinheiten und allfälliger weiterer vom Kanton zugeteilter Mittel;
- g. Verteilung der finanziellen Mittel auf die Kreise;
- h. Sonderpädagogische Angebote mit Ausnahme der Sonderschulen;
- i. Schulort- und Kreiswechsel;
- j. Festlegung der Unterrichtszeiten und der Ferien;
- k. Tagesstrukturen.

Bei diesen Themen ist die Zentralschulpflege verpflichtet, eine einheitlich, gesamtstädtische Regelung zu erlassen. Sie darf es nicht den Kreisen überlassen, beispielsweise die Ferien oder die Unterrichtszeiten selbst festzulegen. Vielmehr müssen für alle Kreise dieselben Bestimmungen gelten.

Bei Schulentwicklungsprojekten und –versuchen sollen die Kreise nicht behindert werden, aber die Zentralschulpflege soll informiert sein und für eine gesamtstädtische Sichtweise sorgen.

Als Schulen werden diejenigen Schuleinheiten verstanden, welche unter einer Schulleitung zu einer Schule im Sinne des Volksschulgesetzes zusammengefasst werden. Es kann sich dabei um ein oder mehrere Schulhäuser handeln.

Die Kreisschulpflegen beaufsichtigen in ihrem Kreis die Volksschule, die Schulleitungen und die Lehrpersonen. Sie setzen zusammen mit den Schulleitungen die kantonalen und städtischen Vorgaben um.

Die Kreisschulpflegen haben folgende Aufgaben:

- a. Anstellung und Entlassung sowie Beurteilung der Schulleitung und der Lehrpersonen, soweit nicht die Zentralschulpflege zuständig ist;
- b. Zuteilung der Schülerinnen und Schüler an die Schulen;
- c. Genehmigung der Schulprogramme;
- d. Zuteilung der Globalbudgets an die Schulen;
- e. Beschluss über Promotionen und Übertritte;
- f. Beschluss über Disziplinarmaßnahmen;
- g. Information der Öffentlichkeit in Belangen, welche nur den Schulkreis betreffen;
- h. Erlass des Kreisorganisationsreglements.

Die Anstellung, Entlassung und Pensenänderung von städtischen Lehrpersonen koordinieren die Kreisschulpflegen mit dem Departement Schule und Sport.

Die Schulleitung ist für die administrative, personelle und finanzielle Führung und zusammen mit der Schulkonferenz für die pädagogische Führung und Entwicklung der Schule verantwortlich. Sie orientiert sich am Schulprogramm. Sie führt Besuche in den Klassen durch. Sie hat insbesondere folgende Aufgaben: Administrative und personelle Führung der Schule, Mitwirkung bei Personalgeschäften der Schulpflege, Durchführung von Mitarbeitergesprächen und Mitwirkung bei der Mitarbeiterbeurteilung, Qualitätsentwicklung und –sicherung in der Schule.

Aus dieser Zusammenstellung und dem Aufgabenkatalog der Kreisschulpflegen wird ersichtlich, dass das Volksschulgesetz namentlich die klassisch operative Aufgabe der Personalführung sowohl auf der strategischen Ebene der Schulpflege wie auch auf der operativen Ebene der Schulleitung angesiedelt hat. Die Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung (AKV) sind nicht eindeutig einer Führungsebene zugeordnet.

Es ist eine der zentralen Aufgaben des Projektteams, innerhalb des gesetzlichen Rahmens auch nach Lösungen zu suchen, damit AKV in den Personalfragen möglichst eindeutig bei

der Schulleitung sind. Das ist eine Grundvoraussetzung für erfolgsversprechende Arbeits- und Führungsbedingungen für die Schulleitung. Die Klärung der Zuordnung von AKV in der Personalführung wird die Strukturvarianten für die neue Schulbehördenorganisation wesentlich prägen. Der Stadtrat hat der Bildungsdirektorin, Regierungsrätin Regine Aepli, am 21. November 2007 beantragt, ihre "Richtlinien zur Mitarbeiterbeurteilung der Lehrpersonen der Volksschule"² vom 10. Juli 2006 dahingehend zu lockern, dass mehr Kompetenzen an die Schulleitungen delegiert werden können. Eine Antwort auf diesen Antrag ist noch ausstehend. Sie wird bis im März 2008 erwartet. Deshalb ist es im jetzigen Zeitpunkt zu früh, um abschliessende Aussagen zu machen, welche Aufgaben künftig zwingend durch die Kreisschulpflegen zu erledigen sind.

Zur Frage 3:

"Ist durch den Einsatz von Schulleitungen eine Reduktion der Anzahl Mitglieder der KSP vorgesehen und ist eine Reduktion der KSP in Winterthur resp. eine Zusammenlegung oder gar Aufhebung derselben denkbar und das Winterthurer Schulwesen sinnvoll nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen unter Einhaltung der kantonalen Gesetze zu organisieren und zu führen?"

Mit den Schulleitungen wird eine neue Führungsebene eingeführt. Das führt auch zu einer Kompetenzverschiebung von den Kreisschulpflegen zu den Schulleitungen. Dazu gehören beispielsweise die administrative und personelle Führung der Schule, die Zuteilung der Schülerinnen und Schüler zu den Klassen, die Verwaltung der an die Schule zugeteilten Mittel oder zusammen mit der Schulkonferenz die Erarbeitung des Schulprogramms, das von der KSP genehmigt werden muss. Die Zentralschulpflege hat in mehreren Beschlüssen festgelegt, dass in Winterthur starke Schulleitungen eingesetzt werden. Die Aufgabenzuordnung ist klar zu regeln und die Schulleitungen sollen in ihrem Aufgabengebiet weit reichende Kompetenzen erhalten. Dazu gehört, dass das Pensum einer Schulleitung mindestens 50 Stellenprozente umfassen muss, dass es pro Schuleinheit nur eine hauptverantwortliche Schulleitung (keine gleichberechtigten Co-Leitungen) gibt, und dass die Tätigkeit als Schulleiter/in eine Haupttätigkeit bedeutet. Sie ist nicht mit der Verantwortung einer Klassenlehrperson zu vereinbaren.

Wenn sich die Kompetenzen von den Kreisschulpflegen zu den Schulleitungen verschieben, wird dies auf die Kreisschulpflegen, ihre Arbeit und ihre Strukturen einen Einfluss haben. Zahlreiche Gemeinden, darunter auch die Stadt Zürich, haben ihre Schulpflegen verkleinert und neu organisiert. Der Stadtrat legt Wert auf eine schlanke Führungsstruktur für die Volksschule mit einer klaren Zuordnung der Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung, welche die Führung und Organisation nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen unter Einhaltung der kantonalen Gesetze ermöglichen. Wie diese aussieht ist aufgrund der obigen Erläuterungen noch offen. Der Stadtrat erwartet jedoch vom Projektteam für die Struktur der Winterthurer Schulbehörden verschiedene Varianten. Dabei ist auch zu prüfen, ob die Schulbehördenstruktur sich künftig nach den Kreisen richten soll. Mit Ausnahme der reformierten Kirchengemeinden ist keine andere Struktur der Stadt so auf die Kreise ausgerichtet wie die Volksschule.

Das entscheidende Element in der Schulbehördenreorganisation ist die Frage, wie die Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung bei der Personalführung geregelt werden. Falls Regierungsrätin Regine Aepli dem oben erwähnten Antrag zustimmt und falls Winterthur den Handlungsspielraum dahingehend ausschöpft, dass Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung möglichst eindeutig bei den Schulleitungen sind, würden rund 50 Mitglieder für die Schulpflege genügen. Das würde ein einstufiges Modell mit *einer* Schulpflege ermögli-

2

chen. Die Schulpflege würde für die strategischen Geschäfte rund vier- bis fünfmal pro Jahr tagen. Für die operativen Aufgaben könnten Führungsbereiche, die in etwa den heutigen Kreisen entsprechen, gebildet werden. Es ist auch denkbar, dass einzelne Schulkreise zusammengefasst werden und es somit weniger Führungsbereiche als heute Schulkreise geben wird. Die Führungsbereiche würden von einem hauptamtlichen Mitglied mit etwa sechs nebenamtlichen Mitgliedern, die alle der Schulpflege angehören, geführt. Damit die Führungsbereiche handlungsfähig wären, würden sie als Ausschüsse³ mit Entscheidungskompetenzen geführt. Entscheide, die einen Schulpflegebeschluss erfordern (z.B. Anstellung und Entlassung von Lehrpersonen, Beschluss Prädikat der Mitarbeiterbeurteilung), könnten in den Führungsbereichen gefällt werden. Diese Führungsbereiche könnten Aufgaben übernehmen, welche heute bei den Kreisschulpflegen angesiedelt sind. Sie hätten unter anderem die Aufgabe, die Schulleitungen direkt zu führen. Der Vorteil dieser Variante liegt darin, dass alle Mitglieder sowohl bei den strategischen Entscheiden wie deren Umsetzung beteiligt wären und mitbestimmen könnten. Weiter würde eine Schulbehörde für die Stadt Winterthur genügen. Das würde erlauben, ein durchgängiges Führungssystem im Schulbereich einzuführen. Die heutigen komplizierten Strukturen mit den nachgelagerten Kreisschulpflegen würden wesentlich vereinfacht. Der Nachteil ist die verhältnismässig grosse Schulpflege. Sollte Winterthur den Delegationsspielraum bei den Mitarbeiterbeurteilungen nicht ausschöpfen wollen oder können, wären rund 80 Mitglieder auf Behördenebene nötig. Dann wäre ein zweistufiges Modell mit einer strategischen Schulpflege und operativen Schulbehörden eher sinnvoll. Es würde sich wieder um ein System mit Kreisschulpflegen als nachgelagerten Schulbehörden handeln. Allerdings sind für die Zusammensetzung der strategischen Schulpflege verschiedene Varianten denkbar.

Für beide Modelle ist eine Veränderung der heutigen Struktur der Kreise vorstellbar. Beispielsweise könnten Kreise zusammengelegt werden, um für die Klassenplanung günstigere Schülerzahlen zu erhalten.

Zur Frage 4:

"Welche Erfahrungen machen andere grössere Zürcher Gemeinden und die Städte Luzern und St. Gallen mit schlanken Behördenstrukturen, die bloss eine behördliche Führungsebene (Schulpflege oder Schulkommission) über der operativen Schulführungsebene (Schulleitungen oder Rektorate haben)?"

Ein Vergleich mit Städten anderer Kantone ist schwierig anzustellen, da für die Schulbehördenorganisationen unterschiedliche gesetzliche Grundlagen und entsprechend mehr oder weniger Handlungsspielraum besteht. Trotzdem zeigt ein Vergleich interessante Lösungsvarianten für die Schulbehördenstruktur.

St. Gallen

St. Gallen (74'800 Einwohner/innen) hat seit dem Schuljahr 2007/08 folgende Organisationsstruktur⁴:

Der Stadtrat und das Stadtparlament nehmen zusammen mit der Direktion Schule und Sport (DSSP) die politische Führung und Aufsicht der Schule wahr. Das Schulamt ist für die Schulentwicklung und Evaluation sowie die gesamte Schuladministration zuständig. Im Stadtparlament gibt es eine parlamentarische Bildungskommission.

- Pädagogischen Beirat

Der Stadtrat hat einen "Pädagogischer Beirat", der die Direktion in schulischen und pädagogischen Fragen unterstützt. Die Mitglieder werden vom Stadtrat gewählt.

- Rekurskommission

³ Das Merkmal eines Ausschusses besteht darin, dass dieser abschliessende Entscheidungskompetenzen mit Behördencharakter hat. Ein Ressort hingegen kann lediglich Entscheide für die Gesamtbehörde vorbereiten.

⁴ Aus: Abstimmungsbroschüre der Stadt St. Gallen für die Volksabstimmung vom 26. November 2006, Schulorganisation 2007 (Nachtrag I zur Gemeindeordnung)

Eine Rekurskommission entscheidet auf kommunaler Ebene über Rekurse gegen Anordnungen der Verwaltung und der Lehrerschaft im Bereich der städtischen Volksschulen. Die Mitglieder werden vom Stadtrat gewählt.

- Elternforen

Um die Schulen besser zu verankern und die externe Sicht auf die Schule auch an der Basis sicher zu stellen, sieht die Schulorganisation vor, die Schaffung von Elternforen und ihre Tätigkeit zu fördern.

- Schulleitungen

Gemäss den kantonalen Vorgaben obliegt den Schulleitungen die umfassende Führungsverantwortung für ihre Schule. Diese Führungsverantwortung beinhaltet die personelle, organisatorische und pädagogische Führung der Schule einschliesslich der Qualitätssicherung. Als wichtige Neuerung beraten, begleiten und beurteilen die Schulleitungen die ihnen unterstellten Lehrpersonen.

Da in St. Gallen die neue Führungsstruktur erst seit Beginn Schuljahr 2007/08 in Kraft ist, können keine fundierten Aussagen über Erfahrungen gemacht werden. Der Start mit den neuen Strukturen ist aber gemäss telefonischer Auskunft des Schulamts der Stadt St. Gallen zur Zufriedenheit geglückt.

Luzern

Die Stadt Luzern (57'800 Einwohner/innen) hat ihre Führungsstruktur im Schulbereich seit Sommer 2005. Sie wurde im Sommer 2007 nach einem ähnlichen Vorgehen wie die Evaluation in Winterthur vom Frühling 2007 evaluiert.

In der Stadt Luzern gibt es eine siebenköpfige Schulpflege mit strategischen Aufgaben. Das Präsidium umfasst 20 Stellenprozente, alle anderen Mitglieder sind nebenamtlich. Der Schulpflege resp. dem Präsidium direkt unterstellt ist ein Rektor, der wiederum die Schulleitungen führt. Luzern hat auf Behördenebene nur eine Stufe, auf der operativen Schulführung zwei. Damit ist die Trennung der beiden Führungsebenen klarer möglich.

Der Rektor führt neben den Schulleitungen auch die Verwaltung, die aus den vier Abteilungen Finanzen und Controlling, Administration und Kommunikation, Schulunterstützung (Schulpsychologischer Dienst, Schulsozialarbeit, Logopädie, Psychomotorik) sowie Schulentwicklung und -organisation besteht. Die Abteilung Schulorganisation ist unter anderem für die Ressourcenzuteilung an die Schulen (Lektionen), die Gesamtpersonalplanung, die Schulhaus- und Klassenzuteilungen, Schulraumverwaltung und Schulinformatik verantwortlich. Sie erledigt Arbeiten, die in Winterthur zum Teil entweder bei den Kreisschulpflegen oder gar bei der Zentralschulpflege angesiedelt sind. Die Schulleiter/innen und die Geschäftsleitung (bestehend aus Rektor und Abteilungsleitenden) treffen sich regelmässig zu gemeinsamen Sitzungen. Somit ist gewährleistet, dass die Schulleitungen und die Verwaltung die gegenseitigen Bedürfnisse kennen. Das vermindert Konflikte und erhöht die Effizienz.

Um möglichst grosse Pensen für die Schulleitungen zu erhalten, führen Schulleitungen in Luzern zum Teil mehrere Schulhäuser, so genannte Schulbetriebseinheiten. Als problematisch wird von einzelnen Schulleitungen die Führungsspanne in der Schulbetriebseinheit und die teilweise fehlende fachliche Qualifikation für die Nutzung der Entscheidkompetenzen (z.B. Anstellung, Lohnfragen, Finanzen) beklagt. Entsprechende Weiterbildung wird gewünscht, ebenso weitere administrative Entlastung. Generell stimmen die zeitlichen Ressourcen noch nicht mit den Aufgaben überein. Als Verbesserungsmassnahmen werden eine umfangreichere Unterstützung im administrativen Bereich sowie von der Bildungsverwaltung vorgeschlagen.

Die Evaluation hat weiter ergeben, dass "die klaren Strukturen, sowie die stufengerechten Entscheidbefugnisse, Verantwortlichkeiten und Aufgabenzuteilung als wichtigste Verbesserungen aufgeführt werden. Die Stärkung der Schulleitungen wird durchwegs positiv beurteilt.

Die Schulleitungen geniessen eine hohe Akzeptanz. Auch für die Lehrpersonen ist die Personalführung durch die Schulleitungen mittlerweile eine Selbstverständlichkeit. Durch den Wegfall der Prorektorate und die Stärkung der Schulleitungen wurden die (Entscheid-)Wege direkter, die Führung vereinfacht und die Kommunikation verbessert. Dadurch (...) wurde das Klima verbessert. Es ist geprägt von Wohlwollen, Vertrauen und Wertschätzung. (...) Ebenfalls als Verbesserung wird die Annäherung bei den Führungsinstrumenten zwischen den Schulleitungen bewertet. (...)

Verschiedene Elemente sind für den Erfolg des neuen Führungsmodells mitverantwortlich:

- Verbindliche Führungsgrundsätze
- Klare Trennung zwischen strategischer und operativer Ebene
- Klare Zuordnung von Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung
- Starke Positionierung der Schulleiterinnen und -leiter
- Hohe Führungskompetenz des Rektors
- Bündelung der Supportprozesse
- Kompetenter juristischer Support für die Führungskräfte mit einfachem Zugang."⁵

Die nach Winterthur nächst grösseren Städte im Kanton Zürich sind Uster und Dübendorf. Beide sind wie Winterthur Einheitsgemeinden. In beiden Städten deckt sich das Einzugsgebiet der Sekundarstufe nicht mit demjenigen der Gemeinde. Beide Städte haben deshalb eine Primarschul- und Sekundarstufenpflege. Die Schulpflegen der Sekundarstufe werden nicht wie diejenigen einer Einheitsgemeinde geführt. Aus diesem Grund wird die Sekundarstufenorganisation der beiden Städte hier nicht weiter behandelt. In der Primarschulpflege ist jeweils von Amtes wegen ein Mitglied des Stadtrates vertreten.

Uster

In Uster (30'000 Einwohner/innen) umfasst die Primarschulpflege 25 Mitglieder. Die Primarschulpflege hat für die operativen Tätigkeiten verschiedene Ausschüsse gebildet: Finanzen/Controlling, Personal, Schulentwicklung/Qualitätsmanagement, Infrastruktur und Öffentlichkeitsarbeit. In der Primarschulpflege sind die 16 Schulen in 7 Schuleinheiten zusammengefasst. Die 7 Schulleitungen plus die Schulleitung der Heilpädagogischen Schule Uster werden von 4 Mitgliedern des Ausschusses Personal geführt, den so genannten "Schuleinheits-Pfleger/innen". An den Primarschulen Uster gibt es schon länger Schulleitungen. Die Verantwortung für die Personalführung (auch Anstellung) und Mitarbeiterbeurteilung wurde weitestgehend an die Schulleitungen delegiert. Diese wollen die weit reichenden Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung in der Personalführung explizit. Zurzeit ist die Primarschulpflege daran, die Ressourcenfrage zu klären und die Situation für die Schulleitungen zu verbessern.

Sämtliche Personalgeschäfte, die einen Behördenbeschluss erfordern, werden im Ausschuss Personal entschieden. In Uster hat sich dies gemäss telefonischer Auskunft der interimistischen Leiterin des Personalausschusses bewährt, denn gerade im Personellen ist es sehr heikel, in der Gesamtbehörde zu diskutieren und zu entscheiden (trotz Amtsgeheimnis ist der Persönlichkeitsschutz in einer grossen Behörde nicht immer gewährleistet). Durch die Ausschüsse wird die grosse und etwas schwerfällige Schulpflege im Tagesgeschäft schnell und unkompliziert handlungsfähig. Die Erfahrungen mit den Ausschüssen, die es erst seit der Legislatur 2006 – 10 gibt, sind positiv. Allerdings ist der Kommunikation die nötige Sorgfalt zu schenken, damit die einzelnen Schulpflegemitglieder wissen, welche Fragestellung in den diversen Ausschüssen behandelt und allenfalls entschieden werden. Zudem setzt das System Vertrauen voraus, dass in den Ausschüssen gut und sorgfältig gearbeitet wird. So können Grundsatzdiskussionen über Anträge aus den Ausschüssen, die von der Gesamtbehörde genehmigt werden müssen, vermieden werden.

⁵ aus: Evaluation der Führungsstruktur der Volksschulen Luzern vom November 07

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass sich die Vereinfachung und Verschlan-
kung der Abläufe und Führung der Schulleitungen mit der entsprechenden Delegation von
Aufgaben und mit der Übergabe von Kompetenzen und Verantwortung bewährt haben. In
der Primarschulpflege Uster wird ebenfalls an einer Reorganisation und Verkleinerung der
Schulpflege gearbeitet.

Dübendorf

In Dübendorf (22'700 Einwohner/innen) sind erst die neun Primarschulen seit Schuljahr
2007/08 geleitet. Sie sind in vier Schuleinheiten zusammengefasst. Es werden 1700 Kinder
in 61 Klassen und 23 Kindergartenabteilungen unterrichtet.

Die Primarschulpflege wurde auf die Legislatur 2006 -2010 von 15 auf 9 Mitglieder verklei-
nert. Momentan trifft sich die Schulpflege monatlich zu den weitgehend strategischen Sitzun-
gen. Diese Häufigkeit im jetzigen Zeitpunkt der rasanten Umsetzung des Volksschul-
gesetzes ist gerechtfertigt. Allerdings sind die Sitzungen mittlerweile recht kurz und ein Ab-
bau des Sitzungsintervalls ist künftig denkbar. Die Erfahrungen mit der verkleinerten Schul-
pflege sind gemäss telefonischer Auskunft der Geschäftsleiterin positiv, vor allem für die
neuen Mitglieder, die sich im Wissen um die strategische Ausrichtung der Schulpflege be-
worben haben. Die erfahrenen Schulpflegemitglieder taten sich anfänglich schwer mit der
neuen Rolle und dem Rückzug aus dem operativen Tagesgeschäft. Es stellt sich heraus,
dass die Schulpflege eventuell nochmals um zwei Mitglieder verkleinert werden könnte.
In der Gemeindeordnung von Dübendorf gibt es einen Delegationsartikel. Dieser ermöglicht
es den Behörden, gewisse Tätigkeiten an die Verwaltung zu delegieren. Deshalb hat die
Schulpflege als Teil der Schulverwaltung eine Geschäftsleitung eingesetzt. Diese hat die
operative Leitung in der Schulführung. Zu den Aufgaben der Geschäftsleitung gehören die
Führung der Schulleitungen (im Konfliktfall ist das Weisungsrecht bei der Schulpräsidentin),
die Koordination der Schuleinheiten, in Zusammenarbeit mit den Schulleitungen die Anstel-
lung der Lehrpersonen und die Mitarbeiterbeurteilung der Lehrpersonen. Die formellen Ent-
scheide für eine Anstellung resp. Mitarbeiterbeurteilung fällt gemäss VSG die Schulpflege.
Bei der Erstbeurteilung einer neu angestellten Lehrperson wirkt eine Vertretung der Schul-
pflege mit. Die Folgebeurteilungen liegen in der Verantwortung der Geschäftsleiterin. In ei-
nem nächsten Entwicklungsschritt ist denkbar und Ziel, dass die Verantwortung für Anstel-
lungen und Beurteilungen an die Schulleitungen delegiert werden. Momentan ist davon ab-
gesehen worden, weil dies die frisch eingesetzten Schulleitungen überfordern könnte.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass in Dübendorf die Schulführung
verschlannt und professionalisiert wurde. Die Schulpflege konzentriert sich auf die strategi-
schen Aufgaben. Die Kompetenzdelegation an die Schulleitungen erfolgt in zwei Schritten.
Momentan liegt die Beurteilungsverantwortung bei der Geschäftsleitung, später wird sie an
die Schulleitungen übergehen. Die Erfahrungen mit der möglichst genauen Aufteilung zwi-
schen strategischer und operativer Führung sind, was die Schulführung und die Arbeit der
Schulleitungen betrifft, positiv. Einzelne langjährige Mitglieder der Schulpflege müssen sich
noch an die neuen Aufgaben gewöhnen und ihre Rolle finden.

Fazit

Die aufgezeigten Beispiele verdeutlichen, dass im Kanton Zürich Aufgaben, Kompetenzen
und Verantwortung in der operativen Schulführung weniger eindeutig an die Schulleitungen
delegiert werden können als in anderen Kantonen. Dass die Schulen erfolgreich operativ von
Schulleitungen geführt werden und die Schulpflegen sich auf ihre strategischen Aufgaben
konzentrieren und zurückziehen können, beweisen die Beispiele aus den Kantonen St. Gal-
len und Luzern. Deshalb sind im Kanton Zürich die Bestrebungen in vielen Gemeinden da-
hingehend, die Schulleitungen mit möglichst vielen Kompetenzen auszugestalten und den
gesetzlichen Spielraum aufs äusserste auszunützen. Kleinere Schulpflegen und schlankere
Führungsstrukturen sind die Konsequenz.

Zur Frage 5:

"Aktuell sind 7 KSP-Sekretariate mit denselben administrativen Aufgaben beschäftigt. Ist diese Aufteilung in 7 Schulkreisen sinnvoll und effizient? Welche allfälligen Doppelspurigkeiten bestehen und wie könnten diese vermieden werden? Mit welchen Kosteneinsparungen?"

Heute gibt es in den sieben Kreisschulpflegesekretariaten beispielsweise sieben Personal- und sieben Schüleradministrationen oder sieben Ablagen/Archivierungen. Weiter werden die allgemeinen Sekretariatsarbeiten von sieben Sekretärinnen erledigt. Alle arbeiten in einem Teilpensum, was dazu führt, dass die Sekretariate während der üblichen Bürozeit nicht immer besetzt sind. Die heutige Organisation führt dazu, dass für bestimmte Aufgaben zum Beispiel im Bereich Personaladministration, die nötige Menge an Geschäften fehlt, um sie effizient und auf breiter Erfahrung beruhend zu erledigen. Eine Neuorganisation der Sekretariate könnte die Kompetenzen erhöhen, ohne den Kreisbezug zu verlieren. Eine grobe Analyse der Arbeitssituation der Kreisschulpräsidien und der Sekretariate zeigt, dass die heutigen Pensen in den Sekretariaten zu klein bemessen sind. Die Präsidien können nicht alle möglichen administrativen Arbeiten den Sekretariaten zuweisen, was dazu führt, dass sie selbst mit Administration überlastet sind. Ein Abbau von Sekretariatsleistungen scheint in dieser Situation nicht opportun zu sein. Viel mehr geht es darum, die Abläufe genau zu analysieren, Optimierungen vorzunehmen und den Sekretariaten Ressourcen zu geben, um die Präsidien und Schulleitungen von administrativen Arbeiten zu entlasten. Mit diesem Vorgehen würden Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung für administrative Arbeiten, die heute auf drei Ebenen angesiedelt sind – bei den Sekretariaten, Präsidien und Schulleitungen – an einem Ort gebündelt. Das führt zu einem Qualitätszuwachs in den Sekretariaten und zu einer Entlastung der Führungsebenen Präsidien und Schulleitungen. Zurzeit werden die Abläufe in den Sekretariaten genauer analysiert, um Grundlagen für das weitere Vorgehen zu haben. Aus der Optik der finanziellen Ressourcen ist es sinnvoller, die Sekretariate gut zu organisieren und mit genügend Pensen und auszustatten, als eine unklare Aufgabenverteilung zu haben und die teureren Führungspensen auszubauen.

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

Vor dem Stadtrat

Der Stadtpräsident:

E. Wohlwend

Der Stadtschreiber:

A. Frauenfelder