

Weisung des Stadtrats von Zürich an den Gemeinderat

vom 10. Juli 2013

637.

Motion von Jean-Claude Virchaux und Ernst Danner betreffend Vollamtliche Schulleitungen, Änderung der Gemeindeordnung, Bericht und Abschreibung

1. Ausgangslage

Am 9. Mai 2007 reichten die Gemeinderäte Jean-Claude Virchaux (CVP) und Ernst Danner (EVP) die Motion, GR Nr. 2007/232, «Vollamtliche Schulleitungen, Änderung der Gemeindeordnung» ein. Diese lautete wie folgt:

Der Stadtrat wird beauftragt, dem Gemeinderat eine Weisung für eine Änderung der Bestimmungen der Gemeindeordnung über die Schulorganisation zu unterbreiten mit dem Ziel, die Schuleinheiten so zu organisieren, dass die Schulleitungen ihre Aufgabe möglichst vollamtlich und ausreichend unterstützt durch administrative Ressourcen ausüben können, wobei das Vollamt auch auf zwei Personen aufgeteilt werden könnte.

Die Motion wurde wie folgt begründet:

Die aktuellen Vorkommnisse haben gezeigt, dass die Organisation des städtischen Schulwesens nebst unbestreitbaren Vorteilen auch verschiedene schwerwiegende Schwachstellen aufweist. Insbesondere sind die Schulleitungen gemessen an ihren weitreichenden Befugnissen nicht ausreichend von Unterrichtsaufgaben entlastet und verfügen über unzureichende administrative Ressourcen.

Die Schulleitungen sind durch eine verstärkte administrative Unterstützung und durch eine ausreichende Entlastung von andern Aufgaben besser zu befähigen, ihre anspruchsvolle Aufgabe wahrzunehmen. Überbelastungen der Schulleitungen, wie sie etwa in den Schulhäusern Buhnrain und Borrweg bestanden haben, müssen in Zukunft vermieden werden. Zu diesem Zweck soll der Stadtrat zum einen beim Kanton zusätzliche Entlastung anfordern und zum andern dem Gemeinderat eine Anpassung der Organisation der Schuleinheiten unterbreiten. In der Gemeindeordnung ist der Grundsatz der ausreichenden Ausstattung mit den erforderlichen Mitteln in geeigneter Form zu verankern.

Mit Zuschrift vom 7. November 2007 lehnte der Stadtrat die Entgegennahme der Motion ab, erklärte sich aber bereit, diese als Postulat entgegenzunehmen. Am 1. September 2010 wurde die Motion – unter Verzicht auf die Forderung nach einer Anpassung der Gemeindeordnung sowie auf den Hinweis der Möglichkeit eines Jobsharings – mit folgendem Wortlaut überwiesen:

Der Stadtrat wird beauftragt, dem Gemeinderat eine Weisung über die Schulorganisation zu unterbreiten mit dem Ziel, die Schuleinheiten so zu organisieren, dass die Schulleitungen ihre Aufgabe möglichst vollamtlich und ausreichend unterstützt durch administrative Ressourcen ausüben können.

Mit Zuschrift vom 9. Mai 2012 ersuchte der Stadtrat den Gemeinderat um Fristerstreckung bis 1. September 2013. Diese wurde mit Gemeinderatsbeschluss vom 23. Mai 2012 gewährt.

Nach Art. 92 der Geschäftsordnung des Gemeinderates (GeschO GR, AS 171.100) hat der Stadtrat innerhalb von zwei Jahren nach Überweisung der Motion bzw. innert der gewährten Fristerstreckung die verlangten Anträge vorzulegen. Wenn nach seiner Beurteilung die Motion nicht erfüllbar ist, wenn dem Begehren in anderer Form entsprochen werden konnte oder wenn auf den Auftrag verzichtet werden sollte, hat er einen qualifiziert begründenden Bericht vorzulegen. Schliesst sich der Gemeinderat dieser Beurteilung nicht an, wird dem Stadtrat eine Nachfrist von drei bis zwölf Monaten zur Vorlage der verlangten Anträge eingeräumt.

2. Klärung Stossrichtung der Motion

2.1 Allgemeines

Die vorliegende Motion ist in Form einer allgemeinen Anregung gehalten. Verlangt wird eine Neuorganisation der Schuleinheiten, welche es den Schulleitungen ermöglicht, ihre Aufgaben «möglichst vollamtlich und ausreichend unterstützt durch administrative Ressourcen» wahrzunehmen. Auf Konkretisierungen und eine genaue Bezeichnung der gewünschten Regelungsstufe wird verzichtet. Inhalt und Zulässigkeit einer Motion bestimmen sich generell

nach dem Wortlaut des Antrags; zum besseren Verständnis desselben kann jedoch auch auf die Begründung der Motion abgestellt werden.¹

2.2 Gesetzliche Grundlagen

Zum Zeitpunkt der Überweisung der Motion am 1. September 2010 bestand eine Unterrichtsverpflichtung für Schulleiterinnen und Schulleiter, die bis heute fort dauert und einer Schulleiterinnen- bzw. Schulleitertätigkeit ohne Unterrichtspensum entgegensteht. Gestützt auf § 6 Lehrpersonalgesetz (LPG, LS 412.31) i.V.m. § 8 Abs. 1 lit. c Lehrpersonalverordnung (LPVO, LS 412.311) beträgt die Unterrichtsverpflichtung von Schulleitenden vier Lektionen pro Woche. Dies hatte der Stadtrat gegenüber dem Gemeinderat bereits am 7. November 2007 ausgeführt, als er sich gegen die Überweisung der Motion aussprach. In der kantonalen Volksabstimmung vom 3. März 2013 (fakultatives Referendum über Gesetzesvorlage vom 6. Februar 2012) wurden zahlreiche Änderungen des LPG angenommen. Davon erfasst wird nun auch eine Änderung von § 6 LPG, mit der die Unterrichtsverpflichtung für Schulleitende generell entfällt. Diese soll voraussichtlich per Anfang Schuljahr 2014/15 in Kraft treten.² Ab diesem Zeitpunkt wird also eine Anstellung von Schulleitenden ohne Übernahme einer Unterrichtsverpflichtung aufgrund des kantonalen Rechts zulässig sein.

2.3 Vollamtliche Schulleitungen

Die Motion verlangt nach «Vollamtlichkeit» der Schulleitungen. Da es in der Begründung heisst, die Schulleitungen seien «nicht ausreichend von Unterrichtsaufgaben entlastet», und der im Motionstext ursprünglich enthaltene Hinweis auf die Möglichkeit eines Jobsharings nachträglich gestrichen wurde, interpretiert der Stadtrat die Motion dahin, dass Schulleiterinnen und Schulleiter möglichst ohne Übernahme einer Unterrichtsverpflichtung sowie mit einem möglichst grossen Pensum vollamtlich angestellt werden sollen (siehe zu den Begriffen Vollamt und Hauptamt auch hinten Ziff. 3.2).

2.4 Administrative Unterstützung

Unter der gemäss Motion verlangten «ausreichenden Unterstützung durch administrative Ressourcen» sind nach allgemeinem Verständnis personelle Ressourcen in Form von Schulleitungssekretariaten zu verstehen, die in der Vergangenheit immer wieder gefordert worden sind. Insoweit ergeben sich zum Verständnis der Motion keine weiteren Fragen.

3. Vollamtliche Schulleitungen

3.1 Die Motion im Kontext der Einführung geleiteter Volksschulen

3.1.1 Vom Pilot zur definitiven Einführung

In der Gemeindeabstimmung vom 8. Februar 2004 wurde – nach anfänglichen Pilotphasen – durch Änderung der Gemeindeordnung (GO, AS 101.100) die definitive und flächendeckende Einführung von Schulleitungen an der Volksschule der Stadt Zürich ab Schuljahr 2005/06 vom Stimmvolk beschlossen. Mit der Verordnung über die geleiteten Volksschulen in den Schulkreisen der Stadt Zürich (Organisationsstatut, AS 412.103) hat der Gemeinderat am 11. Januar 2006 die Schulleitungen auf Gesetzesstufe institutionalisiert und deren Kompetenzen, Aufgaben, Stellung und Organisation festgelegt (Art. 11 ff.).

3.1.2 Von der Lehrperson, die leitet, zur Führungsperson, die auch noch unterrichtet

Die Anfänge der Diskussion um die Einführung von Schulleitungen an der Volksschule liegen kaum 20 Jahre zurück. Der Nutzen einer flächendeckenden Einführung von Schulleitungen

¹ Vgl. Hans Rudolf Thalman, Kommentar zum Zürcher Gemeindegesetz, 3. Aufl., Wädenswil 2000, § 105 N 5.2.1; ferner Peter Saile / Marc Burgherr, Das Initiativrecht der zürcherischen Parlamentsgemeinden, Zürich / St. Gallen 2011, N 106.

² Bildungsdirektion Kanton Zürich, Änderungen LPG. Weiteres Vorgehen, Merkblatt vom 3. März 2013.

wurde zu Beginn seitens der Lehrerschaft stark in Frage gestellt. Die Akzeptanz gegenüber dieser neu geschaffenen Hierarchiestufe war daher zu Beginn der Einführung gering. Viele Schulleitungen definierten ihre Rolle, zumindest zu Beginn der Aufnahme ihrer Tätigkeit, als Vorgesetzte/Vorgesetzter und Kollegin/Kollege zugleich. Sie verstanden sich gemäss der alten Rolle des Hausvorstehenden eher als «Primus» bzw. «Prima inter pares» denn als entscheidungsfreudige Führungsperson. Dazu kam, dass die meisten Schulleiterinnen und Schulleiter als Klassenlehrpersonen in die neue Funktion wechselten. Es ist daher nicht verwunderlich, dass die Schulleitenden ihre neue Rolle als Führungsperson erst finden mussten. Die Entwicklung, welche diese neue Leitungsfunktion dann aber erfahren hat, ist beeindruckend. Im Laufe der Jahre sind die Schulleitungen in ihre neue Rolle hineingewachsen. Sie werden heute mehrheitlich als selbstbewusste Führungspersonen erlebt, die ihre Funktion unter Ausschöpfung ihrer Kompetenzen mit Überzeugung ausüben.

3.2 Klärung Vollamt, Haupt- und Nebenamt

Der Begriff Hauptamt – meist adjektivisch verwendet (*hauptamtlich*) – ist vom Begriff Nebenamt zu unterscheiden. Dabei stellt das Hauptamt die Haupttätigkeit dar, welche auch mit einem kleineren als mit einem 100-Prozent-Pensum ausgeübt werden kann. Das Nebenamt dagegen ist oft eine Nebentätigkeit. In der Schweiz ist der Begriff *Vollamt* gebräuchlicher. Im Lichte dieser Definition ginge es gemäss Motion also darum, dass eine Schulleitungsperson ihre Funktion in Haupttätigkeit ausübt. Die Anstellung einer Schulleiterin oder eines Schulleiters mit einem möglichst grossen Pensum setzt freilich voraus, dass hierfür überhaupt genügend Vollzeiteinheiten (VZE) zur Verfügung stehen.³ Da die Bildungsdirektion gemäss § 2c Abs. 1 LPVO den Gemeinden die zusätzlichen VZE für Schulleitungen primär aufgrund der Anzahl VZE für Lehrerstellen zuweist, hängt die Möglichkeit einer Haupttätigkeit als Schulleiterin/als Schulleiter auch von der Grösse der betreffenden Schule (Schuleinheit) ab. Wenn der Motionstext verlangt, «*die Schuleinheiten so zu organisieren, dass die Schulleitungen ihre Aufgabe möglichst vollamtlich*» wahrnehmen kann, wird dies demnach (auch) auf die Zusammenlegung von Schuleinheiten abzielen, so dass aufgrund der verfügbaren VZE «vollamtliche Schulleitungen» erst möglich werden.

3.3 Unterrichtsverpflichtung entfällt ab Schuljahr 2014/15

Die Schulleitungen arbeiten heute mehrheitlich vollamtlich und unterrichten – bis Ende Schuljahr 2013/14 sind sie dazu wie erwähnt gesetzlich noch verpflichtet – nur noch nebenamtlich. Mit der erwähnten Volksabstimmung vom 3. März 2013 entfällt wie unter Ziff. 2.2 dargelegt die gesetzliche Verpflichtung, dass Schulleiterinnen und Schulleiter zwingend auch unterrichten müssen. Es ist nach kantonalem Recht jedoch weiterhin möglich, dass Schulleitende unterrichten *dürfen*. Die neue Regelung war gemäss Regierungsrat von der Absicht getragen, dass «*die Schulen die für ihre Situation jeweils beste Organisationsform verwirklichen und diese flexibel neuen oder geänderten Bedürfnissen anpassen*» können (Weisung zur Teilrevision des LPG, RRB 4774 vom 2. März 2011). In diesen Ausführungen des Regierungsrats kommt zum Ausdruck, dass mit dem Wegfall der Unterrichtsverpflichtungen für Schulleitende nicht zuletzt Autonomie und Flexibilität für die einzelnen Schulen geschaffen werden sollte. Rechtliche Abklärungen haben gleichwohl ergeben, dass eine kommunale Regelung, wonach Schulleitende nicht zugleich eine Unterrichtsverpflichtung übernehmen können, gesetzlich zulässig wäre. Sie wäre aus heutiger Sicht jedoch aus verschiedenen Gründen nicht sinnvoll.

Deshalb sollte nach Auffassung des Stadtrats auf eine Umsetzung der Motion, soweit sie «Vollamtlichkeit» mit «Unterrichtsverbot» für Schulleitungen verlangt, verzichtet werden. Diese Gründe werden nachfolgend erörtert.

³ Eine VZE entspricht einer 100-Prozent-Anstellung. Die VZE Schulleitung werden von der Bildungsdirektion alle drei Jahre neu berechnet und den Gemeinden zugewiesen.

3.4 Gründe gegen ein Vollamt mit Unterrichtsverbot von Schulleitungen

3.4.1 Attraktivität des Berufs der Schulleitenden

Nach wie vor betrachten viele Schulleitungen das Unterrichten als wesentlichen Bestandteil ihrer Arbeit. Es erfüllt aus ihrer Sicht viele wichtige Funktionen. Schulleitungen bleiben mit Schülerinnen und Schülern in Kontakt, und sie haben die Möglichkeit, didaktische Konzepte zu erproben. Nicht zuletzt bleiben sie so sensibel für die spezifischen Probleme des Unterrichts und sind damit im Kollegium glaubwürdig. Der Beruf einer Schulleiterin bzw. eines Schulleiters würde an Attraktivität verlieren, wenn damit ein Verbot des Unterrichts einherginge.

3.4.2 Jobsharing ist im städtischen Leitbild verankert

Einen möglichst hohen Beschäftigungsgrad vorzuschreiben, hätte überdies weitreichende personelle Konsequenzen zur Folge. Gut funktionierende Schulleitungstandems mit klar geregelten Verantwortlichkeitsbereichen haben sich in der Stadt Zürich bewährt. Die Verantwortung vor Ort kann im Rahmen der verfügbaren Stellenprozente von einem Leitungsteam wahrgenommen werden. Solche Schulleitungstandems sind leistungsstark, sie arbeiten effizient, qualitätsfördernd und tragen zu einem stabilen Schulbetrieb bei. Sie unterstützen, helfen und beraten sich gegenseitig. Zudem ist das Risiko minimiert, dass bei einem Ausfall, z. B. bei einer krankheitsbedingten Absenz, die kompetente Ansprechperson fehlt. Deshalb sollte an der Möglichkeit eines Jobsharings für Schulleitende festgehalten werden.

3.4.3 Gestaltungsraum für Kreisschulpflegen und Schulen

Kreisschulpflegen und Schulen müssen über einen möglichst grossen Gestaltungsspielraum verfügen, um die für ihre Verhältnisse optimale Führungsstruktur zu schaffen. Einschränkende Vorschriften wie z. B. eine Regelung, wonach eine Schulleitungsstelle stets einen Beschäftigungsgrad von 100 Prozent umfassen muss, wenn eine Schule Anspruch auf mehr als eine VZE Schulleitung hat bzw. stets eine maximale Anstellung erfolgen soll, wenn eine Schule auf weniger als eine VZE Schulleitung Anspruch hat, könnten gut funktionierende Führungsmodelle verhindern. Die VZE Schulleitung werden von der Bildungsdirektion alle drei Jahre neu berechnet und den Gemeinden zugewiesen (§ 2c Abs. 2 LPVO). Aufgrund der demografischen Entwicklung und der damit verbundenen Zunahme der Schülerinnen- und Schülerzahl können Schulen plötzlich wachsen. Die Kreisschulpflegen müssen deshalb die Pensenzuteilung praktisch jedes Jahr neu planen. Auch aus diesem Grund benötigen die Kreisschulpflegen Gestaltungsspielraum, der nicht durch übergeordnete Regelungen eingeschränkt werden sollte.

3.4.4 Fusionen müssen sinnvoll sein

Unter Ziff. 3.2 wurde dargelegt, dass Schuleinheiten teilweise zusammengelegt werden müssten, damit Schulleitungen mit einem Vollamt möglich wären. Dies birgt aber auch Risiken. Fusionen führen zu grossen Schuleinheiten mit «Einzelschulen» an verschiedenen Standorten. Für die Qualität der Führung ist es jedoch entscheidend, dass Schulleitungen stets vor Ort, nahe beim Team und gut erreichbar sind. Die Schulkreise haben in den letzten Jahren dort, wo es auch von der örtlichen Situation her sinnvoll war, einzelne Schulen zu grösseren Einheiten zusammengefasst. Die Erfahrungen mit den Fusionen haben aber gezeigt, dass diese für die betroffenen Schulen und für alle Beteiligten herausfordernd sind. Insbesondere müssen verschiedene Schulkulturen und Betriebskonzepte zusammengebracht werden.

4. Administrative Unterstützung durch Sekretariate für Schulleitungen

4.1 Administrative Unterstützung der Schulleitungen fehlt in der Schule

Wie andere Leitungspersonen in Verwaltung und Privatwirtschaft sind auch die Schulleitenden in der Regel einer erhöhten Belastung ausgesetzt. Im Unterschied zur Verwaltung und Privatwirtschaft fehlt den Schulleitenden aber der administrative Support vor Ort. Dies führt

dazu, dass sie in der Schule die administrativen und organisatorischen Aufgaben grösstenteils selber bewältigen müssen. Dies entspricht nicht ihren Qualifikationen und behindert sie in ihren eigentlichen Kernaufgaben, wie den pädagogischen und personellen Führungsaufgaben. Schulleitungen sind daher nicht primär belastet, weil sie nicht vollamtlich arbeiten können, sondern weil die Bewältigung des Schulalltags mit erheblichen administrativen Aufgaben verbunden ist. Die Präsidentinnen- und Präsidentenkonferenz (PK) hat im Sinne der vorliegenden Motion am 8. November 2012 am Beispiel verschiedener Modelle aus anderen Städten und Gemeinden diskutiert, wie Schulleitungen möglichst effektiv administrativ entlastet werden könnten. Ergebnis dieser Diskussion war, dass dies mit der Einrichtung professionell besetzter Schulleitungssekretariate nach dem «Basler Modell» (siehe Ziff. 4.2) gewährleistet werden kann.⁴ An ihrer Sitzung vom 8. November 2012 erteilte die PK dem Schulamt darauf den Auftrag, ein entsprechendes Umsetzungsprojekt vorzubereiten.

4.2 Warum Sekretariate für Schulleitungen, warum das «Basler Modell»?

Vorgängig zur Modelldiskussion in der PK vom 8. November 2012 führte das Schulamt bei anderen Kantonen, Städten und Gemeinden eine ausführliche Recherche / Analyse betreffend Administrativunterstützung von Schulleitungen durch. Diese Recherche ergab ein für die Schweiz typisches Ergebnis: Das Problem der mit administrativen Arbeiten belasteten Schulleitungen ist allgemein bekannt. Die Berechnungsmodelle für die Ressourcenzuteilung wie auch die Regelungsdichte sind jedoch von Kanton zu Kanton sehr verschieden. Nach einer Sichtung und Priorisierung der Ergebnisse richtete sich der Fokus auf die Modelle des Kantons Aargau, der Stadt Luzern, der Stadt Bern und der Volksschule von Basel-Stadt. Diese kantonalen und kommunalen Verwaltungen haben für die Einrichtung von lokalen Schulleitungssekretariaten klare Grundlagen geschaffen.

Im weiteren Verlauf der Abklärungen hat sich gezeigt, dass das Modell der Volksschule von Basel-Stadt für die Stadt Zürich am ehesten passt. Die Verhältnisse sind vergleichbar, und die Baslerinnen und Basler haben ein einfaches, jedoch die Schulvielfalt genügend differenziert abbildendes Rechnungsmodell geschaffen, das sich seit mehreren Jahren bewährt. Die einzelnen Schulen können auf ähnliche, zentral erbrachte Dienste zurückgreifen wie in Zürich. In beiden Städten sind – im Rahmen des Konzepts der teilautonomen, geleiteten Schulen und der geforderten integrativen Pädagogik – die Personalführung im Alltag, die Verantwortung für die Unterrichtsqualität und Schulentwicklung, die Nutzung diverser Sachmittelkredite und die Zuteilung der Förderressourcen im Wesentlichen an die einzelnen Standorte bzw. an die Schulleitungen delegiert. Die PK hat aus diesem Grund, wie im vorhergehenden Kapitel bereits erwähnt, dem Schulamt den Auftrag erteilt, auf der Basis des «Basler Modells» ein auf die Zürcher Verhältnisse ausgerichtetes, etappiertes Umsetzungsprojekt vorzubereiten.

4.3 Die Umsetzungsplanung: Projekt «SSR»: Einführung von Sekretariaten für Schulleitungen der Regelschulen der Stadt Zürich

Mit Beschluss vom 18. Juni 2013 hat die PK dem Projektantrag «SSR Sekretariate für die Schulleitungen der Regelschule der Stadt Zürich» im Grundsatz zugestimmt. Dieser Antrag hat die Einführung von Schulleitungssekretariaten bis 2019 zum Inhalt. Die Einführung der Schulleitungssekretariate soll in drei Etappen bzw. in drei Teilprojekten in den Jahren 2014–2019 realisiert werden. Dieses etappenweise Vorgehen ermöglicht, anlässlich der ersten beiden Teilprojekte die praktischen Bedürfnisse der Schulen detailliert auszuloten und so die konkrete Ausgestaltung (Anforderungsprofil, quantitative Ausstattung) der Schulleitungssekretariate zu definieren. Es wird aus heutiger Sicht mit Gesamtprojektkosten für die Einführung von Schulleitungssekretariaten in Höhe von rund 1,4 Millionen Franken gerechnet. Für die Bewilligung der hierfür anfallenden einmaligen neuen Ausgaben ist – gestützt auf

⁴ Vgl. dazu auch Roos, M. & Wandeler, E. [2012]. Förderpraxis der Schulen der Stadt Zürich. Schlussbericht zur wissenschaftlichen Evaluation. Baar: spectrum3, S. 276 f.

Art. 49 i.V.m. Art. 95 lit. f GO – der Stadtrat zuständig. Die PK wird dem Stadtrat daher die Ausgabentranchen für die drei Etappen je mit einer Weisung zur Bewilligung unterbreiten.

4.3.1 Teilprojekt «SSR-Test» (2014–2016)

Als erster Schritt wird dem Stadtrat die Durchführung einer Testphase beantragt. Erst wenn alle Rahmenbedingungen geklärt sind, soll entschieden werden, in welcher Form die Einführung von Schulleitungssekretariaten mit einem Pilotprojekt in allen Schulkreisen weiterverfolgt wird. Das Konzept der Testphase beschreibt, in welchem Schulkreis die Sekretariate eingerichtet werden, wie sie geführt werden (Personal- und Fachführung) und wie sie begleitet bzw. evaluiert werden.

Dabei stehen folgende Themen im Zentrum:

- die Auswirkungen auf den Schulalltag wie z. B. auf das Betriebskonzept, die Kontakte und die Zusammenarbeit mit Schulleitung, Fachleitung Betreuung, Lehr- und Betreuungspersonen, Pädagogischen Teams, QEQS-Organisation, Eltern, Schülerinnen und Schülern;
- die Auswirkungen auf das Globalkredit- und Kreditorensystem (GKKS);
- die Schnittstellen zum KSP-Sekretariat und zur zentralen Verwaltung und weiteren, externen Stellen sowie die Prozessänderungen, die sich in diesen Schnittstellen ergeben;
- die Schulungs- bzw. Unterstützungsbedürfnisse sowohl der Sekretariatspersonen als auch der Führungspersonen der Schulen;
- Empfehlungen für allfällige Ressourcenverlagerungen;
- Empfehlungen für das Pilotkonzept.

Die wichtigsten Rahmenbedingungen in dieser Projektphase sind:

- Die Infrastruktur, z. B. das Raumangebot. Das Raumangebot in den Schulen ist begrenzt. Die Möglichkeiten für die Schaffung von mehr Büroräumlichkeiten sind sehr eingeschränkt.
- Die IT-Infrastruktur: Es muss geklärt werden, welche IT-Infrastruktur für Schulleitungssekretariate sinnvoll ist und bereitgestellt werden muss.
- Die Schnittstellen der Verwaltungsarbeit: Hauptargument für die Einrichtung von Schulleitungssekretariaten ist die Tatsache, dass Schulleitungen mit der administrativen Bewältigung des Schulalltags so stark belastet sind, dass sie ihre Hauptaufgabe, die pädagogische Führung der Schule (Personalführung, Schulentwicklung), nur in eingeschränktem Masse wahrnehmen können. Mit der Einführung von Schulleitungssekretariaten findet vermutlich keine wesentliche Entlastung der KSP-Sekretariate bzw. der zentralen Verwaltung statt. Die alltäglichen administrativen Arbeiten der Schulleitungen fallen zusätzlich an und sind heute nicht Aufgaben der Verwaltung oder der KSP-Sekretariate. Gleichwohl müssen die Schnittstellen zur zentralen Verwaltung einerseits und zu den KSP-Sekretariaten andererseits gründlich überprüft werden. Eine zentrale Projektaufgabe ist daher die Klärung der Aufgabenteilung bezüglich Inhalten, Synergien, Prozessen mit Blick auf Effizienz, Effektivität und Optimierung und entsprechender Kosteneinsparung.
- Die Anstellungsbedingungen: Die Anstellung des Personals erfolgt (gemäss Personalrecht, AS 177.100) durch das Schulpräsidium auf Antrag der Schulleitungen. Konkrete Aufgaben ergeben sich aus Stellenbeschrieben, welche im Projekt vorgeschlagen werden und welche letztlich das Schulpräsidium als Anstellungsinstanz festlegt, sowie aus den Anweisungen der Schulleitungen, welche die unmittelbare Vorgesetztenfunktion einnehmen.

Das Teilprojekt «SSR-Test» wird evaluiert. Aufgrund der Ergebnisse wird entschieden, in welcher Form die Einführung von Schulleitungssekretariaten in den Schulkreisen in einer zweiten Projektetappe (Teilprojekt «SSR-Pilot») weiterverfolgt wird.

4.3.2 Teilprojekt «SSR-Pilot» (2016–2018)

Auf der Basis der Evaluation des Teilprojekts «SSR-Test» wird ein Pilotkonzept erstellt. Mit dem Teilprojekt «SSR-Pilot» soll in drei Schulen pro Schulkreis (eine kleine bis mittlere und eine grössere Primarschule sowie eine Sekundarschule) je ein Schulleitungssekretariat eingerichtet werden. Diese Pilotbetriebe werden evaluiert. Aufgrund der Evaluationsergebnisse wird das definitive Konzept für die flächendeckende Umsetzung erstellt.

4.3.3 Teilprojekt «SSR-Umsetzung» (ab 2019)

Auf der Basis eines definitiven Konzepts soll die flächendeckende Umsetzung gemäss der im Konzept festgelegten Planung und unter Berücksichtigung der dort aufgeführten Rahmenbedingungen erfolgen.

4.4 Kantonale Rechtsgrundlage ist ausreichend

Das kantonale Recht enthält bereits heute eine hinreichende Rechtsgrundlage für die Schaffung von Schulleitungssekretariaten. Der § 46 Abs. 1 Volksschulgesetz (VSG, LS 412.100) sieht nämlich vor: «Die Gemeinden können organisatorische und administrative Aufgaben von Schulpflege und Schulleitung einem Schulsekretariat übertragen.» Dabei lässt diese Bestimmung ohne Weiteres zu, die Sekretariatsaufgaben für die einzelnen Schulleitungen dezentral bei den einzelnen Schulen erledigen zu lassen. Es soll deshalb darauf verzichtet werden, eine inhaltsgleiche Bestimmung in das Organisationsstatut (OS, AS 412.103) oder einen anderen gemeinderätlichen Erlass aufzunehmen. Dies ist aufgrund von § 46 Abs. 1 VSG einerseits nicht notwendig und wäre andererseits auch nicht stufengerecht, da die ebenfalls auf § 46 Abs. 1 VSG beruhenden, seit langem bestehenden Sekretariate der Kreisschulpflegen ebenfalls keinen Eingang in das Organisationsstatut gefunden haben; sie sind auf kommunaler Stufe lediglich im jeweiligen Geschäftsreglement der Kreisschulpflege verankert.

4.5 Finanzrechtliche Rahmenbedingungen und Kostenschätzung

Die Schaffung von Schulleitungssekretariaten ist mit hohen wiederkehrenden Ausgaben verbunden. Diese betreffen Personalkosten (Besoldung und übrige Folgekosten wie Büroausstattung und Büromiete) und dürften sich bei flächendeckendem Ausbau gemäss ersten Berechnungen auf jährlich vier bis sechs Millionen Franken belaufen. Solche Personalkosten werden aufgrund von Art. 6 Personalrecht (PR, AS 177.100) mit der Stellenschaffung durch den Stadtrat bewilligt. Dabei ist die Mitsprache des Gemeinderats vorliegend über das Budget gewahrt, da betreffend Einführung von Schulleitungssekretariaten ein erheblicher Ermessensspielraum besteht.⁵ Bei der schrittweisen Einführung der Schulleitungssekretariate werden jeweils die erforderlichen Beträge für das betreffende Budgetjahr ins Budget eingestellt. Im Rahmen der jeweiligen Budget-Festsetzung wird sich also der Gemeinderat zum Vorhaben insgesamt und zu den einzelnen Ausbausritten aussprechen können.

4.6 Kosten-Nutzen-Verhältnis von Sekretariaten für Schulleitungen

Wie oben ausgeführt, ist die Schaffung von Schulleitungssekretariaten kostenintensiv. Die Aufwendungen sind aber in mehrfacher Hinsicht effektiv, indem sie für die Schulleitungen, Eltern, Kinder, Lehrkräfte und die Schulverwaltung unmittelbar und nachhaltig positiv wirksam sein werden. Die Schulleitungen erfahren Entlastung von zum Teil sehr zeitraubenden Arbeiten und erhalten von kaufmännisch ausgebildeten Personen Unterstützung. Sie können

⁵ Peter Saile / Marc Burgherr / Theo Loretan, Verfassungs- und Organisationsrecht der Stadt Zürich, Zürich / St. Gallen 2009, N 430 und 661; Peter Saile, Das Recht der Ausgabenbewilligung der zürcherischen Gemeinden, St. Gallen 1991, S. 126 ff. und 164 ff.

sich auf ihre Kernaufgaben konzentrieren. Die Lehrpersonen profitieren von einer besseren Einführung und Betreuung durch die Schulleitungen. Die Schulleitungen haben auch mehr zeitliche Ressourcen, um Lehrpersonen in schwierigen Situationen im Unterricht oder mit einzelnen Kindern bzw. mit Eltern zur Seite zu stehen. Abgestufte Disziplinarkonzepte mit einer aktiven Rolle der Schulleitungen können besser umgesetzt werden und entlasten die Lehrpersonen in einem zentralen Bereich. Vermehrte Unterrichtsbesuche werden möglich.

Für eine kontinuierliche Qualitätssicherung und Qualitätsentwicklung sind die notwendigen Leitungsressourcen vermehrt vorhanden. Von einer gut erreichbaren Ansprechperson im Schulleitungssekretariat profitieren auch Eltern, Behörden und Verwaltung.

5. Zusammenfassung und Fazit

Das Anliegen der Motionäre bezüglich vollamtlicher Schulleitungen ist heute insoweit erfüllt, als die Leitungsaufgaben in den Schulen von professionellen Schulleitungen vollamtlich wahrgenommen werden. Aufgrund des kantonalen Rechts ist es ab Schuljahr 2014/15 möglich, Schulleiterinnen und Schulleiter gar vollamtlich ohne Übernahme einer Unterrichtsverpflichtung anzustellen. Ein kommunales Verbot des Unterrichtens durch Schulleitende ist jedoch nicht zweckmässig und wäre mit verschiedenen gravierenden Nachteilen verbunden. Auch ein Zusammenlegen von Schuleinheiten einzig mit dem Ziel, genügend VZE für eine vollamtliche Schulleitung zu generieren, erscheint unzweckmässig und greift zu sehr in die Organisationsautonomie der Schulkreise ein. Auf die Umsetzung der Motion ist insoweit daher zu verzichten.

Dem Anliegen, die Schulleitungen mit ausreichend Ressourcen für administrative Arbeiten zu versorgen, wird mit dem Projektauftrag «SSR» Rechnung getragen. Das Projekt ist in der Entwicklungsphase, und der Gemeinderat wird sich im Rahmen der Festsetzung des Budgets zur Einführung von Schulleitungssekretariaten äussern können. Eine Verankerung von Schulleitungssekretariaten im Organisationsstatut oder einem anderen gemeinderätlichen Erlass ist aufgrund von § 46 VSG unnötig und wäre auch nicht stufengerecht. Dem Anliegen der Motion kann insoweit daher auf andere Weise als durch Vorlage einer Weisung an den Gemeinderat über die Schulorganisation adäquater Rechnung getragen werden.

Aus den dargelegten Gründen wird beantragt, vom vorliegenden Bericht Kenntnis zu nehmen und die Motion «Vollamtliche Schulleitungen und ausreichende Unterstützung durch administrative Ressourcen» als erledigt abzuschreiben. Der Vorsteher des Schul- und Sportdepartements wird dem Gemeinderat nach Abschluss des zweiten Teilprojekts «SSR-Pilot» über die Ergebnisse des bisherigen Projektverlaufs und das geplante weitere Vorgehen bis Projektabschluss Bericht erstatten.

Dem Gemeinderat wird beantragt:

- 1. Vom Bericht betreffend «Vollamtliche Schulleitungen und ausreichende Unterstützung durch administrative Ressourcen» wird Kenntnis genommen.**
- 2. Die Motion GR Nr. 2007/232 von Jean-Claude Virchaux und Ernst Danner betreffend «Vollamtliche Schulleitungen und ausreichende Unterstützung durch administrative Ressourcen» wird als erledigt abgeschrieben.**

Die Berichterstattung im Gemeinderat ist dem Vorsteher des Schul- und Sportdepartements übertragen.

Vor dem Stadtrat

die Stadtschreiberin

Dr. Claudia Cuche-Curti