



Auszug aus dem Protokoll des Stadtrats von Zürich

vom 24. März 2021

280.

Dringliche Schriftliche Anfrage von Yasmine Bourgeois, Sarah Breitenstein und 36 Mitunterzeichnenden betreffend Änderung des Volksschulgesetzes betreffend Mitarbeiterbeurteilung (MAB), Angaben zum Vollzug auf städtischer Ebene, Gewährleistung der vorgeschriebenen Aufsichtspflicht der Schulbehörde, Auswirkungen auf die Ressourcen der Behörden sowie Vorgehen hinsichtlich einer geordneten Neuorganisation der Schulbehörden

Am 10. Februar 2021 reichten Gemeinderätin Yasmine Bourgeois (FDP), Gemeinderätin Sarah Breitenstein (SP) und 36 Mitunterzeichnende folgende Dringliche Schriftliche Anfrage, GR Nr. 2021/61, ein:

Auf das Schuljahr 2021/2022, also auf August 2021, hin soll das Verfahren rund um die Mitarbeiterbeurteilung (MAB) aufgrund einer kantonalen Änderung des Volksschulgesetzes massgeblich verändert werden. Von der Umsetzung dieser politischen Vorgaben sind die städtischen Schulbehörden massgeblich in ihrer bisherigen Organisationsform, Aufgaben, Pflichten und Kompetenzen betroffen. Aufgrund der heterogenen Strukturen der sieben bestehenden Schulkreise in der Stadt Zürich und der sehr eng bemessenen Umsetzungszeit sehen sich die Schulbehörden mit einer Vielzahl von Herausforderungen konfrontiert.

In diesem Zusammenhang bitten wir den Stadtrat um die Beantwortung der folgenden Fragen:

1. Mit welchen Schritten und innerhalb welcher Fristen plant der Stadtrat, die Änderungen des kantonalen Volksschulgesetzes auf städtischer Ebene zu vollziehen? Welche Auswirkungen haben diese Anpassungsschritte auf die städtischen Schulbehörden?
2. Die Kompetenzen für die Beurteilung der Lehrpersonen gehen neu abschliessend an die Schulleitung über. Wie soll die Schulbehörde ihrer Pflicht der «...Durchführung der Beurteilung der Schulleitungen und in Zusammenarbeit mit diesen die Beurteilung des übrigen Schulpersonals... sowie der...Beschlussfassung über diese Beurteilungen...» (Organisationsstatut Art. 47 Absatz 2 e-f) in Zukunft nachkommen?
3. Wie soll die gesetzlich vorgeschriebene Aufsichtspflicht der Schulbehörde in den Schulkreisen weiterhin geleistet werden?
4. Inwieweit können die Stadtzürcher Schulkreise subsidiär und unabhängig entscheiden, ob und in welcher Form ihre Behördenmitglieder auch weiterhin an einer MAB unter der Führung der Schulleitung teilnehmen sollen?
5. Werden für die verbleibenden Aufgaben und Pflichten der Behörden im MAB-Prozess (Überwachung der MAB-Prozesse, Anlaufstelle bei Uneinigkeiten, etc.) noch Ressourcen vorgesehen? Wenn ja, in welchem Umfang?
6. Der Zeitplan zur Umsetzung der kantonalen Vorgaben ist sehr knapp bemessen (auch ohne der Corona bedingten Mehrbelastung der Schulbehördensekretariate sowie der eingeschränkten Versammlungsmöglichkeiten). Welche Übergangsfrist kann auf städtischer Ebene (Beispielsweise bis auf des Schuljahr 2022/2023 und damit mit Beginn der neuen Legislatur) zur Umsetzung der kantonalen Vorgaben definiert werden, um eine geordnete Neuorganisation der Schulbehörden zu gewährleisten?
7. Die Änderungen des Volksschulgesetzes vor Legislatur-Ende der durch das Volk gewählten Mitglieder der Schulbehörde stellen einen einschneidenden Eingriff in ihre bisherigen Aufgaben und Pflichten als Mitglieder dieser Institution dar. Wie beurteilt der Stadtrat die rechtliche Lage hinsichtlich dieses kurzfristigen Eingriffes des Kantons in die Aufgabenbereiche gewählter Behördenmitglieder während laufender Legislatur?
8. Bis wann wird dem Gemeinderat ein neu überarbeitetes Organisationsstatut vorgelegt, das die Basis der kreisschulbehördlichen Tätigkeit bildet? Wieviel Zeit sieht der Stadtrat vor, um den Kreisschulbehörden die Möglichkeit zu geben, wiederum ihr Organisationshandbuch anzupassen und von der Plenarversammlung abnehmen zu lassen?

Der Stadtrat beantwortet die Anfrage wie folgt:

Am 20. April 2020 hat der Kantonsrat eine Teilrevision des Volksschulgesetzes (VSG, LS 412.100) beschlossen, welche die Organisationsautonomie der Gemeinden im Bereich der Volksschule zum Gegenstand hat. Am 21. Oktober 2020 hat der Regierungsrat dazu Ausführungsbestimmungen erlassen.

Eine wesentliche Änderung dieser Teilrevision betrifft die Beurteilungen für die Mitarbeitenden der Schulen (MAB): Neu ist Schulpflege bzw. sind in der Stadt Zürich die Kreisschulbehörden nur noch für die Abnahme der Beurteilung der Schulleitungen (Festlegung der Beurteilungsstufe) zuständig (§ 42 Abs. 3 lit. d VSG). Die Beurteilung erfolgt neu jährlich statt wie bisher alle vier Jahre. Die Beurteilung der Lehrpersonen, die neu ebenfalls jährlich stattfindet, und der übrigen Mitarbeitenden der Schule fällt demgegenüber in die alleinige Zuständigkeit der jeweiligen Schulleitung (§ 44 Abs. 2 lit. a Ziff. 2 VSG).

Die neuen Bestimmungen über die MAB treten auf Anfang Schuljahr 2021/22 (1. August 2021) in Kraft. Die neue Regelung und der Zeitpunkt ihres Inkrafttretens stellen zwingendes übergeordnetes Recht dar. Die Gemeinden können davon nicht abweichen.

Der Kanton erarbeitet derzeit Richtlinien für die MAB von Lehrpersonen und Schulleitungen, die für die Gemeinden ebenfalls verbindlich sind. Mit deren Erlass ist gemäss Volksschulamt ungefähr im Mai 2021 zu rechnen. Stadtrat und Schulpflege bedauern, dass diese Dokumente erst so spät definitiv vorliegen, so dass für ihre Umsetzung ab 1. August 2021 wenig Zeit bleibt.

Nach diesen einleitenden Bemerkungen können die nachfolgenden Fragen wie folgt beantwortet werden:

Zu Fragen 1, 2 und 8 («Mit welchen Schritten und innerhalb welcher Fristen plant der Stadtrat, die Änderungen des kantonalen Volksschulgesetzes auf städtischer Ebene zu vollziehen? Welche Auswirkungen haben diese Anpassungsschritte auf die städtischen Schulbehörden?»; «Die Kompetenzen für die Beurteilung der Lehrpersonen gehen neu abschliessend an die Schulleitung über. Wie soll die Schulbehörde ihrer Pflicht der «...Durchführung der Beurteilung der Schulleitungen und in Zusammenarbeit mit diesen die Beurteilung des übrigen Schulpersonals... sowie der...Beschlussfassung über diese Beurteilungen...» (Organisationsstatut Art. 47 Absatz 2 e-f) in Zukunft nachkommen?»; «Bis wann wird dem Gemeinderat ein neu überarbeitetes Organisationsstatut vorgelegt, das die Basis der kreisschulbehördlichen Tätigkeit bildet? Wieviel Zeit sieht der Stadtrat vor, um den Kreisschulbehörden die Möglichkeit zu geben, wiederum ihr Organisationshandbuch anzupassen und von der Plenarversammlung abnehmen zu lassen?»):

Die Änderungen des VSG betreffend MAB und die zugehörigen Ausführungsbestimmungen treten wie erwähnt am 1. August 2021 in Kraft. Sie sind ab diesem Zeitpunkt durch die Kreisschulbehörden zwingend umzusetzen. Gleiches gilt für die genannten MAB-Richtlinien, die beim Kanton noch in Arbeit sind. Soweit Bestimmungen in der vom Gemeinderat erlassenen Verordnung über die geleiteten Volksschulen in den Schulkreisen der Stadt Zürich (Organisationsstatut, OS, AS 412.103) den zwingenden übergeordneten Vorgaben widersprechen, sind sie ab 1. August 2021 obsolet. Denn kantonales Recht geht kommunalem Recht vor.

Am 3. März 2021 hat der Gemeinderat aufgrund des neuen Gemeindegesetzes (GG, LS 131.1) eine neue Gemeindeordnung (nGO) zuhanden der Stimmberechtigten verabschiedet. Diese soll voraussichtlich am 13. Juni 2021 zur Volksabstimmung gelangen. Wird sie von den Stimmberechtigten angenommen, soll dem Gemeinderat noch vor den Sommerferien eine Weisung unterbreitet werden, welche die Anpassung verschiedener schulischer Erlasse an die nGO zum Gegenstand hat. Davon ist auch das erwähnte OS betroffen. Mit dieser Weisung sollen dem Gemeinderat auch die sich aus der Teilrevision des VSG vom 20. April 2020 notwendig ergebenden Änderungen des OS zum Beschluss unterbreitet werden. In diesem Rahmen können die obsolet gewordenen Bestimmungen betreffend MAB an das geänderte kantonale Recht angepasst werden. Von dieser Nachführung betroffen sind namentlich Art. 4 Abs. 2 lit. e und f OS. Es ist geplant, dass die Änderung formal zeitgleich mit der nGO am 1. Januar 2022 in Kraft treten soll. Wie erwähnt, gelten die neuen Vorgaben materiell aber bereits ab 1. August 2021.

Im Rahmen des übergeordneten Rechts können die Kreisschulbehörden ab diesem Zeitpunkt ihre Vorschriften auf Kreisebene an die neuen Rahmenbedingungen anpassen.

Zu Frage 3 («Wie soll die gesetzlich vorgeschriebene Aufsichtspflicht der Schulbehörde in den Schulkreisen weiterhin geleistet werden?»):

Den Kreisschulbehörden fällt weiterhin die Aufgabe zu, die Schulen ihres Schulkreises zu beaufsichtigen (§ 42 Abs. 1 VSG). Zu diesem Zweck sind auch in Zukunft Schulbesuche («Aufsichtsbesuche») durchzuführen (§ 42 Abs. 3 VSG). Hingegen entfällt die bisherige kantonale Vorgabe, dass jede Lehrperson mit einem gewissen Mindestpensum wenigstens einmal jährlich von einem Behördenmitglied besucht werden muss. Den Schulbehörden kommt also bei der Ausgestaltung der Aufsichtsbesuche neu ein grösserer Spielraum zu.

Schulbesuche sind nicht das einzig mögliche Aufsichtsmittel. Die Teilrevision des VSG soll zum Anlass genommen werden, die Wahrnehmung der Aufsicht über die Schulen zu überprüfen. Die Zürcher Schulpflege (ZSP) beabsichtigt, bis zum Ende der laufenden Legislatur am Modus der regulären Schulbesuche festzuhalten. Die ZSP wird an einer ihrer nächsten Retraiten darüber beraten, wie die Aufsicht über die Schulen gemäss den geänderten Rechtsgrundlagen auf Beginn der neuen Legislatur umgesetzt werden soll.

Zu Frage 4 («Inwieweit können die Stadtzürcher Schulkreise subsidiär und unabhängig entscheiden, ob und in welcher Form ihre Behördenmitglieder auch weiterhin an einer MAB unter der Führung der Schulleitung teilnehmen sollen?»):

Die MAB für Lehrpersonen fallen ab 1. August 2021 wie erwähnt in die alleinige Zuständigkeit der Schulleitungen. Es handelt sich um einen bewussten Entscheid des Gesetzgebers. Das kantonale Recht lässt für eine Beteiligung von Behördenmitgliedern bei der Durchführung dieser MAB keinen Raum. Abweichende kommunale Lösungen in den Schulkreisen sind damit nicht möglich.

Zu Frage 5 («Werden für die verbleibenden Aufgaben und Pflichten der Behörden im MAB-Prozess (Überwachung der MAB-Prozesse, Anlaufstelle bei Uneinigkeiten, etc.) noch Ressourcen vorgesehen? Wenn ja, in welchem Umfang?»):

Weil die kantonalen MAB-Richtlinien noch nicht feststehen, stehen die künftigen diesbezüglichen Aufgaben der Kreisschulbehörden und die dafür erforderlichen Ressourcen noch nicht fest.

Zu Frage 6 («Der Zeitplan zur Umsetzung der kantonalen Vorgaben ist sehr knapp bemessen (auch ohne der Corona bedingten Mehrbelastung der Schulbehördensekretariate sowie der eingeschränkten Versammlungsmöglichkeiten). Welche Übergangsfrist kann auf städtischer Ebene (Beispielsweise bis auf des Schuljahr 2022/2023 und damit mit Beginn der neuen Legislatur) zur Umsetzung der kantonalen Vorgaben definiert werden, um eine geordnete Neuorganisation der Schulbehörden zu gewährleisten?»):

Der Umsetzungszeitpunkt per Anfang Schuljahr 2021/22 ist zwingend. Abweichende kommunale Übergangsfristen sind nicht möglich.

Das neue und vereinfachte MAB-Verfahren der Lehrpersonen überträgt die operative Personalführungsverantwortung konsequent der Schulleitung und entlastet die Schulpflege bzw. die Kreisschulbehörden von operativen Kernaufgaben. Die Vereinfachung des MAB-Verfahrens bringt für alle Beteiligten eine Entlastung. Durch den Wechsel vom Vierjahresrhythmus des bisherigen MAB-Modus auf die jährliche Durchführung werden MAB und das jährlich stattfindende Mitarbeitergespräch (MAG) zusammengeführt. Es gibt kein MAB-Dossier, kein Erkundungsgespräch, keine Integrationssitzung und keine zusätzlichen Unterrichtsbesuche mehr und es entfällt die aufwändige Koordination innerhalb des MAB-Beurteilungsteams.

Zu Frage 7 («Die Änderungen des Volksschulgesetzes vor Legislatur-Ende der durch das Volk gewählten Mitglieder der Schulbehörde stellen einen einschneidenden Eingriff in ihre bisherigen Aufgaben und Pflichten als Mitglieder dieser Institution dar. Wie beurteilt der Stadtrat die rechtliche Lage hinsichtlich dieses kurzfristigen Eingriffes des Kantons in die Aufgabenbereiche gewählter Behördenmitglieder während laufender Legislatur?»):

Die Vorgaben des Kantons sind für die Stadt Zürich verbindlich. Stadtrat und Schulpflege sehen keine Veranlassung, die Rechtmässigkeit der vom Kanton kompetenzgemäss erlassenen Neuerungen in Frage zu stellen. Aufgrund von Art. 79 Kantonsverfassung (LS 101) sind die Gemeinden auch nicht zu einer Normenkontrolle gegenüber kantonalen Vorschriften befugt. Ergänzend wird darauf hingewiesen, dass behördliche Aufgaben aufgrund von Gesetzesänderungen möglich sind und ein Miliz-Behördenmandat wie jenes von Kreisschulbehörden-Mitgliedern auch keinen Anspruch auf ein bestimmtes «Mindestpensum» oder einen unveränderbaren Aufgabenkatalog vermittelt. Das Behördenmandat als solches bleibt durch die Gesetzesänderung unangetastet.

Vor dem Stadtrat

die Stadtschreiberin

Dr. Claudia Cuche-Curti