

Bericht der  
Spezialkommission SO 07  
an das Stadtparlament

<b>1. AUSGANGSLAGE UND ALLGEMEINE VORBEMERKUNGEN .....</b>	<b>2</b>
<b>2. FRAGESTELLUNG UND RAHMENBEDINGUNGEN .....</b>	<b>2</b>
2.1.    SCHWERPUNKTPRÜFUNG GPK 2003.....	2
2.2.    ORGANISATIONSENTWICKLUNG.....	2
2.3.    ÄNDERUNGEN KANTONALER RAHMENBEDINGUNGEN .....	2
2.4.    INTERESSENGRUPPEN.....	3
2.4.1. <i>Schulrat</i> .....	3
2.4.2. <i>SLLV</i> .....	4
2.4.3. <i>Elternforen</i> .....	4
<b>3. EINTRETEN.....</b>	<b>5</b>
<b>4. DETAILBERATUNG .....</b>	<b>5</b>
4.1.    GEMEINDEORDNUNG .....	6
4.1.1. <i>Pädagogischer Beirat</i> .....	7
4.1.2. <i>Partizipation der Eltern via Elternforen</i> .....	7
4.2.    SCHULORDNUNG.....	7
4.2.1. <i>Systematische Umstellung, Art. 9 -&gt; Art. 12</i> .....	7
4.2.2. <i>Redaktionelle Änderung, Art. 12</i> .....	7
4.2.3. <i>Redaktionelle Änderung / Wohnsitzpflicht Art. 19 Abs. 1</i> .....	8
4.2.4. <i>Redaktionelle Änderung, Pädagogischer Beirat, Art. 29 Abs. 2</i> .....	8
4.2.5. <i>Elternforum, Art. 31</i> .....	8
4.2.6. <i>Inhaltliche Bereinigung, Art. 33 Abs. 2</i> .....	9
4.2.7. <i>Unentgeltlichkeit der Rekurse, Art. 34 Abs. 1</i> .....	9
4.2.8. <i>VI. Schulbegleitung, Art. 31*</i> .....	9
4.3.    ZUSTÄNDIGKEITSREGLEMENT .....	10
<b>5. ABSCHLIESSENDE BEMERKUNGEN .....</b>	<b>10</b>
5.1.    BEWERTUNG DER ÄNDERUNGEN DER SPEZIALKOMMISSION .....	11
5.2.    KOSTEN .....	11
<b>6. BESCHLUSS.....</b>	<b>12</b>

---

## **1. Ausgangslage und allgemeine Vorbemerkungen**

Am 2. Mai 2006 hat das Stadtparlament beschlossen, zur Behandlung der Vorlage Nr. 1610 «SO 07» vom 14. März 2007 eine Spezialkommission einzusetzen. An insgesamt fünf halbtägigen und einer ganztägigen Sitzung hat die Spezialkommission sich an die Fragestellungen herangearbeitet, die Vorlage und die sich daraus ergebenden Änderungen in der Gemeinde- und Schulordnung beraten und an einer siebten Sitzung diesen Bericht an das Stadtparlament verabschiedet.

Der vorliegende Bericht soll die Basis dafür bilden, dass das umfassende und komplexe Thema Schulorganisation nach Möglichkeit in einer Lesung an einer Sitzung im Stadtparlament verabschiedet werden kann.

## **2. Fragestellung und Rahmenbedingungen**

Die Spezialkommission hat sich zunächst über die Ausgangslage und die Rahmenbedingungen informiert, welche bei einer Reorganisation der Schule in der Stadt St. Gallen beachtlich sind.

### **2.1. Schwerpunktprüfung GPK 2003**

Die GPK hat im Jahr 2003 in einer Schwerpunktprüfung einerseits die Soll-Strukturen anhand der bestehenden Reglemente, Organigramme und Weisungen überprüft und andererseits versucht herauszufinden, wo und wie die Realität von den theoretischen Vorgaben abweicht. Bereits die Soll-Strukturen sind von einem dualen Führungssystem geprägt. Dieses bringt einerseits Kompetenz- und Abgrenzungsprobleme, aber auch Doppelspurigkeiten mit sich. Zudem stellte sich heraus, dass z.B. für die Visitationen eine gesetzliche Grundlage fehlte. Der Vergleich mit der gelebten Praxis ergab, dass mehrfach vom Soll-System abgewichen wird, und zwar je nach Schulkreis und z.T. sogar je nach Schulhaus unterschiedlich.

### **2.2. Organisationsentwicklung**

Auf Einladung der Spezialkommission hielt Dr. Christoph Tobler ein Input-Referat zum Thema „Was man von einer Reorganisation (nicht) erwarten darf“. Er war Leiter der Arbeitsgruppe, welche die Schulorganisation 2007 (nachfolgend abgekürzt: SO 07) erarbeitete. In seinem Referat ging er auf Erwartungen an Reorganisation, Voraussetzungen für eine erfolgreiche Reorganisation und auf Stolpersteine für eine erfolgreiche Reorganisation ein. Zudem gab er zu bedenken, dass es keine ideale sondern nur eine optimale Organisationsstruktur gibt und dass entscheidend für die Leistung/Wirkung eines Systems letztlich nicht die Organisation sondern die Menschen sind, die darin arbeiten.

### **2.3. Änderungen kantonaler Rahmenbedingungen**

Grundlegende Änderungen der kantonalen Rahmenbedingungen wurden mit dem VII. Nachtrag zum Volksschulgesetz (November 2003) geschaffen. Mit diesem wurde erstmals die Möglichkeit eröffnet, eine Schulorganisation ohne Schulkommission (hier:

---

Schulrat) aufzubauen. Die Gemeindeordnung kann, muss aber nicht eine Schulkommission (hier: Schulrat) vorsehen. Weiter regelt der VII. Nachtrag zum Volksschulgesetz die Aufgaben der Regionalen Schulaufsicht, ebenso die Aufgaben der obersten Führungsstufe in der Schule (hier: Stadtrat). Wichtig ist, dass dieses Gremium ein Führungs- und Qualitätskonzept erlässt und Schulleitungen einsetzt. Die Schulträger sind verpflichtet, Schulleitungen einzusetzen. Zur geleiteten Schule hat der Kanton Weisungen erlassen. Die Zuständigkeiten der Schulleitungen bestimmen Gemeindeordnung oder Reglement. Der Bezirksschulrat wurde somit durch die Regionale Schulaufsicht abgelöst. Sie ist kantonale Rekursinstanz und überprüft den Vollzug der kantonalen Schulgesetzgebung und Weisungen und beaufsichtigt die Umsetzung und Einhaltung des Führungs- und Qualitätskonzeptes der Schulgemeinden bzw. Gemeinden.

## **2.4. Interessengruppen**

Nach Veröffentlichung der stadträtlichen Vorlage fand bereits eine erste „Volksdiskussion“ via Printmedien statt, in der verschiedene Interessengruppen Bedenken, Hoffnungen und Kritik zum Vorgehen oder zum Inhalt der Vorlage vorbrachten. Die Spezialkommission holte bei drei Gruppen Stellungnahmen ein und hörte zwei davon an. So konnte sie sich direkte Informationen beschaffen und mit diesen in einen Dialog treten, wobei klar gestellt wurde, dass die Spezialkommission vom Parlament als vorberatende Kommission eingesetzt wurde und nur diesem gegenüber informations- und rechenschaftspflichtig ist.

### **2.4.1. Schulrat**

Zwei abgeordnete Vertreterinnen des Schulrates legten ihre Sicht der Dinge gegenüber der Spezialkommission dar. Nach dem Grundsatzentscheid für Variante 4 oder 7, welche beide keine operative Führung durch eine Schulkommission (hier: Schulrat) mehr vorsahen, war der Schulrat konsequenterweise nicht mehr in der Arbeitsgruppe vertreten. Die beiden Schulrätinnen legten dar, dass sich der Schulrat an die Vorgabe des Stadtrates gehalten hatte, das duale Führungssystem sei zu überwinden. Unter dieser Voraussetzung, welche vom Schulrat weder positiv noch negativ gewertet worden sei, habe sich der Schulrat in der Arbeitsgruppe für die Variante 4 ausgesprochen, da diese die stadträtliche Vorgabe am besten erfülle. Gemessen an den vom Schulrat und den Visitationspersonen geleisteten Stunden, erscheine eine Kostenneutralität bzw. Mehrkosten von lediglich Fr. 50'000.-- realitätsfremd (vgl. dazu hinten 5.2. ). Zudem sei eine Überbelastung der Schulleitungen zu befürchten. Die Unterstützung durch Schulräte und Visitationspersonen würden von vielen Lehrpersonen sehr geschätzt, welche nach ihrer Auffassung nur ungern darauf verzichteten.

Die Spezialkommission stellte auch anlässlich der Anhörung fest, dass seit einiger Zeit die Kommunikation zwischen der Schulverwaltung und dem Schulrat und umgekehrt als suboptimal bewertet werden muss, was einen Erklärungsansatz für verschiedene Missverständnisse und Verstimmungen darstellen könnte. Die Arbeit, welche die Schulrätinnen und Schulräte sowie die Visitationspersonen geleistet haben und noch immer leisten, verdient ungeachtet der im Rahmen der Reorganisation aufgeworfenen Fragen nach Auffassung der Spezialkommission Anerkennung und grossen Dank.

### 2.4.2. SLLV

Der SLLV ordnete seine beiden Co-Präsidenten an die Anhörung ab. Die Vertreter des SLLV hoben hervor, dass sich viele Lehrkräfte an die Visitation gewöhnt und diese schätzen gelernt hätten. Sie soll beibehalten werden, was aber nicht bedeute, dass die Schulleitungen von ihrer vorgesehenen Visitations- und Qualifikationspflicht entbunden werden sollten. Gewünscht wird dabei eine Aussensicht, welche auch und vor allem unterstützend wirkt bei Elternkontakten. Die gegenüber anderen Personalvertretungen in der Verwaltung stark ausgebauten Mitwirkungsrechte des SLLV sind bisher nirgends klar geregelt. Der SLLV erwartet, dass sein diesbezüglicher Status nun in den Reglementen klar festgeschrieben wird. Der SLLV, der derzeit auch die Schulleiterinnen und Schulleiter vertritt, erwartet zudem, dass die Schulleitungen mit genügend zeitlichen Ressourcen und einer grosszügigen, flexibel handhabbaren Jahresarbeitszeit angestellt werden. Schulleiter, die in einem Nebenpensum unterrichten, werden vom SLLV gegenüber reinen Schulmanagern bevorzugt. Gegenüber der Vorlage ist der SLLV kritisch offen, nimmt bei der Lehrerschaft aber eine gewisse Angst vor autoritärer Führung durch die Direktion Schule und Sport bzw. das Schulamt wahr. Die Erarbeitung einer Feedback-Kultur ist ein wichtiges Anliegen des SLLV, der sich im übrigen für die Beibehaltung der pädagogischen Konferenz als operatives Instrument der Schulentwicklung ausspricht.

### 2.4.3. Elternforen

Die Vereinigten Elternforen der Stadt St. Gallen (nachfolgend abgekürzt: VELFOS) wurden zur schriftlichen Stellungnahme eingeladen und haben dementsprechend ihre Anliegen schriftlich vorgebracht. Die Spezialkommission ist mit den VELFOS einig, dass Elternforen grundsätzlich eine gute Sache sind und Förderung verdienen. Konstruktive Kritik seitens der Elternforen kann ein wichtiger Ansatz zu Verbesserungsmöglichkeiten sein und stellt eine Form der Aussensicht dar, die z.B. in Fragen der Schulhauskultur von nicht zu unterschätzender Bedeutung ist. Die Initiative muss von den Eltern her kommen, die sich an die entsprechenden Schulleitungen wenden und dort Unterstützung erhalten können.

Die Verantwortung für die Tätigkeit bleibt bei den einzelnen Foren, die nach Möglichkeit mit vorhandener Infrastruktur und Spesenersatz zu unterstützen sind. Eine formelle Vertretung der Foren über die einzelnen Schulhäuser bzw. Schulquartiere hinaus wird von der Spezialkommission skeptisch beurteilt, was nicht heisst, dass das Schulamt einen regelmässigen, z.B. mindestens jährlichen Austausch mit dem VELFOS pflegen soll. Die Aufgaben und Zuständigkeiten der Elternforen sind nach Meinung der Spezialkommission klar auf klassenübergreifende Themen im Rahmen der Schulhauskultur und gemeinsamen Veranstaltungen sowie Elternbildung zu sehen. Die Spezialkommission nimmt zustimmend davon Kenntnis, dass auch die VELFOS die Beurteilung der Arbeit von Schulleitungen und Lehrkräften oder Personalfragen klar nicht zu den Aufgabenbereichen von Elternforen zählt. Bei Problemen im Einzelfall, die nicht mit den betroffenen Personen oder der Schulleitung gelöst werden können, stehen den

---

Eltern zusätzlich auch die Ombudsstelle der Stadt St. Gallen und - wie später noch darzulegen sein wird - allenfalls Schulbegleitungen zur Verfügung (vgl. hinten Ziff. 4.2.8).

### **3. Eintreten**

Im Anschluss an diese Einarbeitungsphase führte die Spezialkommission eine Eintretensdebatte. Die grundsätzlichen Stellungnahmen der einzelnen Parteien, die auch in der Spezialkommission vertreten waren, waren auf Grund der Vernehmlassungen bekannt. Nichts desto trotz zeigte die Eintretensdebatte ein hohes Mass an Engagement und Identifikation mit den städtischen Schulen und Offenheit gegenüber einer Reorganisation, deren grundsätzliche Notwendigkeit von niemandem bestritten wurde.

Auch die Zielrichtung der Reorganisation war unbestritten. Zusammengefasst kann festgehalten werden, dass alle Fraktionen die Auffassung vertraten, dass kein Sonderfall Schule geschaffen oder aufrecht erhalten werden soll, sondern unter Berücksichtigung der prozessorientierten Tätigkeit der Schule eine grösstmögliche „organisatorische Normalität“ anzustreben sei. Mehr Fachlichkeit und der Einsatz von Fachleuten ist erwünscht. Das Modell in der stadträtlichen Vorlage ist diesbezüglich wegweisend, wenn auch die Einführung des Modells 4, das eine Schulkommission ohne operative Führung vorsah, näher an der bestehenden Realität und deshalb vielleicht ein leichter zu machender (Zwischen-)Schritt gewesen wäre. Die Aussensicht ist ein wichtiges Element in der neuen Organisation, welche verschiedenste neue Instrumente schafft. Der Schnittstellenbewältigung wird auch nach der Übergangsphase gebührende Aufmerksamkeit zu widmen sein.

Neben diesen mehrheitlich positiven Aspekten wurden auch Punkte angesprochen, die eher negativ bewertet wurden wie die Angst vor einer Hierarchisierung, vor „Demokratieverlust“ oder einer Bürokratisierung der Schule. Schliesslich stellte die Mehrheitsfähigkeit der Vorlage im Hinblick auf die Volksabstimmung ein gewichtiges Anliegen dar. Das Eintreten auf die Vorlage war trotz kritischer und zum Teil zurückhaltender Meinungsäusserungen unbestritten.

### **4. Detailberatung**

Es würde zu weit führen, die gesamte Detailberatung im Bericht wieder zu geben, da bereits die stadträtliche Vorlage Themen mehrmals unter mehreren Gesichtspunkten beleuchtet. Ein prominentes Thema in der Diskussion der Vorlage drehte sich verkürzt gesagt darum, dass mit der beabsichtigten Professionalisierung ein Verlust an Aussensicht einhergeht, der sich nachteilig auf die Schule auswirken könnte. Da sowohl Schulrätinnen und Schulräte als auch Visitationspersonen im neuen System der SO 07 nicht mehr vorgesehen sind, müssen deren Aufgaben von anderen Funktionsträgern übernommen werden. Die Spezialkommission verglich die verschiedenen Funktionen (Wertschätzung, externe Inputs/Unterstützung, Qualifikation) im Ist-Zustand mit den Vorschlägen in der Vorlage. Diese Gegenüberstellung ergab, dass keine der jetzt wahrgenommenen Funktionen wegfällt, dass aber die Zuordnung zu den Aufgabenträgerinnen und -Trägern anders erfolgen wird. Diese Neuordnung

---

wird mit Reibungen und Veränderungen verbunden sein und die Ressourcenzuteilung wird sorgfältig an die Hand genommen werden müssen. Solche Übergangsproblematiken dürfen nicht Gegenstand der Diskussion der SO 07 sein, denn jede Umsetzung einer Reorganisation muss schrittweise erfolgen und ist mit Unsicherheiten verbunden.

Ein Festhalten an der Aussensicht, wie sie durch die Schulrätinnen und Schulräte sowie die Visitationspersonen bisher - und teilweise je nach Schulquartier sehr unterschiedlich - wahrgenommen wurde, würde aber das beabsichtigte und unbestrittene Ziel der Überwindung des dualen Führungssystems und der Schaffung klarer Kompetenzen und Strukturen gefährden oder gar torpedieren. Zudem verlangen die kantonalen Vorgaben ganz klar die Umsetzung der geleiteten Schule, welche unabhängig vom Modell der Schulorganisation zu neuen Aufgaben der Schulleitungen in der Personalführung führt, und die bei der voll ausgebauten Schulleitung zwingend auch die Aufgabe beinhaltet, die Lehrkräfte zu visitieren und zu qualifizieren.

Die Spezialkommission kam zum Schluss, dass für diejenigen Lehrkräfte und Eltern, die die unterstützende Arbeit verschiedener Visitationspersonen vor allem beim Elternkontakt sehr schätzten, eine Möglichkeit geschaffen werden soll, mit der diese eine Art Begleitung (es wurden auch Bezeichnungen wie „Assistenz“ oder „Support“ verwendet) weiterhin auf Anfrage hin angeboten werden soll. (Details dazu s. hinten Ziff. 4.2.8).

Zum Stichwort Aussensicht ist zudem festzuhalten, dass diese bisher nicht nur durch die Schulratsmitglieder und Visitationspersonen wahrgenommen wurde. Die städtischen Schulen werden ebenso durch das vom Volk direkt gewählte Stadtparlament, seiner Geschäftsprüfungskommission (zweimal jährlich vertiefte Prüfung bei Budget und Geschäftsbericht/Rechnung durch Delegation) und seiner Bildungskommission, aber auch durch den Bezirksschulrat bzw. nun der Regionalen Schulaufsicht auf verschiedenen Ebenen beobachtet und begleitet. Neu werden der Pädagogische Beirat, die Schulbegleitung und die Elternforen je auf ihren Stufen eine zusätzliche Aussensicht einbringen. Nach Auffassung der Spezialkommission ist die Aussensicht auch und gerade mit der SO 07 in einem hohen Masse weiterhin gewährleistet. Es gibt in der öffentlichen Verwaltung nach wie vor kein anderes „Unternehmen“, das nur annähernd vergleichbar von aussen beobachtet und mitgetragen wird, wie die Schule.

Nachfolgend beschränkt sich die Berichterstattung auf die ausführlich diskutierten oder beschlossenen Änderungen in der Gemeinde- und Schulordnung. Der Wortlaut der Änderungen gegenüber den entsprechenden Reglementen in der Vorlage befindet sich im Anhang 1 zu diesem Bericht.

#### **4.1. Gemeindeordnung**

Die Spezialkommission hat an der Gemeindeordnung, wie sie in der Vorlage des Stadtrats vorgelegt wurden, keine Änderungen vorgenommen. Zwei Bestimmungen gaben zu ausführlicheren Diskussionen Anlass.

#### **4.1.1. Pädagogischer Beirat**

Der Pädagogische Beirat wird als wichtiges Steuerungsgremium erachtet, welches eine Aussensicht auf übergeordneter Ebene einbringen soll. Er übernimmt auch einen Teilbereich der Aufgaben des Schulrates. Aus den beiden genannten Gründen ist es folgerichtig, den Pädagogischen Beirat als Beratungsgremium des Stadtrats in der Gemeindeordnung zu erwähnen.

Die Spezialkommission ist sich einig, dass die personelle Besetzung nach fachlichen Kriterien erfolgen soll und nur Personen Einsitz nehmen sollen, die über fachliche Qualifikationen in Pädagogik und/oder Entwicklungspsychologie verfügen. Nach Möglichkeit sollen dabei „Abnehmer“ der Schule, d.h. aus Wirtschaft und Lehrbetrieben vertreten sein, wenn sie die fachlichen Anforderungen erfüllen.

Der Wortlaut von Art. 56 Abs. 2 Ziff. 1 („Der pädagogische Beirat Schule [...] beobachtet die städtischen Schulen und die für sie bedeutsamen Entwicklungen in Gesellschaft und Bildungswissenschaft.“) ist sehr offen formuliert und könnte als umfassender Beobachtungsauftrag der gesellschaftlichen Entwicklungen verstanden werden. Die Spezialkommission fasst den Auftrag allerdings enger auf, so dass auch die Beobachtung der Entwicklungen in der Gesellschaft immer nur mit Bezug zu den städtischen Schulen erfolgen soll.

#### **4.1.2. Partizipation der Eltern via Elternforen**

In Art. 57 wird auf der Stufe Gemeindeordnung eine Partizipationsgremium verankert. Im Hinblick auf das noch auszuarbeitende Partizipationsreglement ist davon Vormerk zu nehmen.

### **4.2. Schulordnung**

Die Detailberatung brachte ein paar Präzisierungen zu den Formulierungen des Stadtrats und führte zu einem völlig neuen Artikel über die Schulbegleitung. Die Änderungen, welche die Spezialkommission beschlossen hat, wurden in der Zwischenzeit vom Kanton einer Vorprüfung unterzogen, welche keine Beanstandungen der geänderten Bestimmungen ergab.

#### **4.2.1. Systematische Umstellung, Art. 9 -> Art. 12**

Die Aufgabenhilfe folgt in Art. 9 unmittelbar anschliessend an den Grundsatzartikel in Art. 8. Dies könnte zu einer falschen Gewichtung der Aufgabenhilfe führen. Die Spezialkommission reiht den unveränderten Art. 9 neu als Art. 12 ein. Alle nachfolgenden Artikel werden in der bereinigten Fassung entsprechend in der Nummerierung anzupassen sein.

#### **4.2.2. Redaktionelle Änderung, Art. 12**

Die sprachliche Fassung in der stadträtlichen Version könnte dahingehend verstanden werden, dass in der Stadt grundsätzlich Real- und Sekundarschulen geführt werden

---

und ausnahmsweise Oberstufenzentren. Diese Lesart drängt sich auf Grund des Wortlauts in der Fassung des Stadtrats geradezu auf und widerspricht den Absichten im städtischen Oberstufenkonzept. Deshalb wurde die Reihenfolge der Nennungen umgekehrt und die Betonung der „einzelnen“ Real- und Sekundarschulen weggelassen.

#### **4.2.3. Redaktionelle Änderung / Wohnsitzpflicht Art. 19 Abs. 1**

In Art. 19 Abs. 1 wurde sprachlich vergessen, dass Schulleitungen auch männlich sein können, weshalb eine entsprechende redaktionelle Änderung vorgeschlagen wird.

Die Spezialkommission hat die Pflicht zur Wohnsitznahme auf Stadtgebiet für Schulleitungen sowie deren allfällige Durchsetzbarkeit kontrovers diskutiert. Schliesslich befürwortete die Spezialkommission die Aufnahme eines entsprechenden Zusatz in Art. 19 der Schulordnung. Ausschlaggebend für diese Entscheidung war die Erwartung an die Schulleitungen, dass sie sich mit der Stadt in hohem Masse sollten identifizieren können und auch als Privatperson einen direkten Bezug zur Stadt haben sollen. Zur Zeit befindet sich das Vollzugsreglement zur Personalordnung in Überabreitung. Der Stadtrat könnte dort Grundsätze zu den Ausnahmen der Regel festsetzen. Die Spezialkommission hält allerdings dafür, dass die Wohnsitznahme bei zukünftigen Wahlen durchzusetzen ist, wo nicht übergeordnete Interessen dagegen sprechen.

#### **4.2.4. Redaktionelle Änderung, Pädagogischer Beirat, Art. 29 Abs. 2**

Während der Schulrat in der bisherigen Fassung Dritte beiziehen konnte, soll der Pädagogische Beirat in der stadträtlichen Fassung Dritte nur anhören können. Für die Spezialkommission ist klar, dass der Pädagogische Beirat im Rahmen seines Auftrags und seiner Finanzkompetenzen selbst entscheiden soll, in welcher Form er Dritte beiziehen will. Entsprechend wurde in Abs. 2 das letzte Wort abgeändert.

#### **4.2.5. Elternforum, Art. 31**

Zunächst wurde auch im Hinblick auf die vom VELFOS abgegebene Stellungnahme (vgl. vorne Ziff. 2.4.3) diskutiert, ob man die Schulen bzw. Schulleitungen in jedem Fall oder nur wie in Art. 31 Abs. 2 vorgesehen „nach Möglichkeit“ verpflichten soll, Räumlichkeiten und Hilfsmittel zur Verfügung zu stellen. Da die Platzverhältnisse nicht in allen Schulhäusern und Schulquartieren gleich sind, würde ein absoluter Anspruch unter Umständen dazu führen, dass Räume zugemietet werden müssten. Das ginge nach Auffassung der Spezialkommission zu weit, weshalb Abs. 2 unverändert im bisherigen Wortlaut belassen wurde. Im übrigen war für die Spezialkommission klar, dass die Belegung von Räumlichkeiten und die Benutzung von Hilfsmitteln nur in Absprache mit der Schulleitung und nur soweit erfolgen kann als die Räume und Hilfsmittel nicht berechtigterweise anderweitig belegt sind.

Gestützt auf die Diskussion im Zusammenhang mit der Stellungnahme der VELFOS (vgl. vorne Ziff. 2.4.3) wollte die Spezialkommission die Grundsätze und Grenzen der Aufgaben der Elternforen einerseits sowie der Schulleitungen andererseits in der Schulordnung verankern. Dies führte zu einem neuen Abs. 3, der die Schulleitungen



zu regelmässigen Informationen über aktuelle Entwicklungen im Schulquartier verpflichtet und zu einem Abs. 4, in welchem eine klare Abgrenzung der Kompetenzen von Elternforen bei der Verantwortung der Schulleitung (inkl. deren Personalkompetenzen) und der Arbeit der Lehrkräfte im Klassenzimmer festgeschrieben wird.

Eine Regelung darüber, dass nur Eltern von Kindern, die aktuell im entsprechenden Schulhaus bzw. Schulquartier zur Schule gehen, an den Elternforen teilnehmen können bzw. sollen, wird von der Spezialkommission als Grundsatz zwar begrüsst, aber mit Rücksicht auf die grundsätzliche Selbstbestimmung der Elternforen nicht in die Schulordnung aufgenommen.

#### **4.2.6. Inhaltliche Bereinigung, Art. 33 Abs. 2**

Dass die Rekurskommission, welche anstelle des Stadtrats die verwaltungsinterne Rechtspflege auf der ersten Stufe wahrnimmt, vom Stadtrat zu wählen ist, versteht sich von selbst und ist bereits in Art. 16 Ziff. 8 festgehalten. Der Abs. 2 und der Begriff „Wahl“ in der Randbemerkung wurde deshalb gestrichen.

#### **4.2.7. Unentgeltlichkeit der Rekurse, Art. 34 Abs. 1**

Nach bisheriger Praxis waren Rekurse an den Schulrat unentgeltlich. Daran soll sich nach Auffassung der Spezialkommission nichts ändern. Damit dies auch für Rechtssuchende klar zum Ausdruck kommt und um allfällige Differenzen mit der Regelung von Rekursen im kantonalen Verwaltungsrechtspflegegesetz auszuräumen, beschloss die Spezialkommission, einen entsprechenden Satz als Ergänzung von Abs. 1 anzuhängen.

#### **4.2.8. VI. Schulbegleitung, Art. 31\***

Mit Bezug zur Anhörung der Vertretung des Schulrats und des SLLV (vgl. vorne Ziff. 2.4.1 und 2.4.2) diskutierte die Spezialkommission ausführlich, ob die von Teilen der Lehrerschaft und vielen Eltern geschätzte Arbeit von Visitationspersonen oder Schulkönnen bzw. Schulräten insbesondere in der Elternarbeit in einer Art beibehalten werden kann, ohne dass damit die Ziele der Reorganisation (Überwindung des dualen Führungssystems, Vermeidung von Doppelspurigkeiten) gefährdet werden.

Die Spezialkommission war sich darin einig, dass eine Form von Assistenz oder Begleitung sinnvoll ist, wo diese von den Lehrpersonen oder allenfalls auch Eltern gewünscht wird. Ist dies der Fall, sollen die Schulbegleitungen auf Wunsch der Lehrkraft auch den Unterricht besuchen. Solche Unterrichtsbesuche dürfen aber in keinem Zusammenhang mit der qualifizierenden Visitation durch die Schulleitungen oder anderen Fachpersonen stehen (vgl. Zweitmeinung bei Dissens, Vorlage Ziff. 4.4.3, S. 22). Entsprechend wurde ein neues Kapitel VI. in die Schulordnung eingefügt, das einen neuen Art. 31 enthält, der die Grundzüge der Schulbegleitung festhält (Wortlaut, vgl. Anhang 1).

Die Wahl der Schulbegleitungen fällt in die Zuständigkeit der Direktion Schule und Sport, welche auch die Zuständigkeit der Zuteilung zu regeln haben wird. Nach Möglichkeit sollen die Schulbegleitungen den Lehrkräften fest zugeteilt werden. Bei der

---

Auswahl der in Frage kommenden Personen wird in erster Linie an bewährte Visitationen oder auch an Schulrätinnen oder Schulräte gedacht. Die Arbeit der Schulbegleitung wird Mehrkosten verursachen. Nach einer Einführungsdauer von drei bis fünf Jahren soll dieses neu geschaffene Instrument evaluiert werden. Die entsprechende Kompetenz liegt beim Stadtrat, da es sich dabei um eine operative Aufgabe handelt.

#### **4.3. Zuständigkeitsreglement**

Die Spezialkommission hat das Zuständigkeitsreglement und die entsprechenden Ausführungen dazu zur Kenntnis genommen, aber keine inhaltliche Debatte geführt, weil dessen Erlass ohnehin in die Zuständigkeit des Stadtrates fällt.

Diskussionsgegenstand war in der Spezialkommission die Frage, ob Schulleitungen zum Unterricht verpflichtet werden sollten oder nicht. Beide Lösungen weisen Vor- und Nachteile auf. Unterrichtende Schulleitungen kennen den Schulalltag aus eigener aktueller Erfahrung und sind dadurch tendenziell eher näher bei der Basis, was ihre Akzeptanz im Kollegium erhöhen kann. In kleinen Schulhäusern besteht aus ökonomischen Gründen die Notwendigkeit zum nebenamtlichen Unterrichten. Dem steht u.a. die Gefahr gegenüber, dass unterrichtende Schulleitungen mehr Kollege als Vorgesetzter oder Managerin sind. Kommt hinzu, dass in grossen Schulhäusern alleine die Schulleitungsaufgabe mehr als ein 100 %-Pensum ausmacht und eine Anstellung als Lehrkraft gemäss den kantonalen Empfehlungen zu Lohneinbussen führt. Modelle in anderen Kantonen (z.B. Appenzell Ausserrhoden) mit nicht unterrichtenden Schulleitungen haben durchaus gute Ergebnisse gezeigt. Die Spezialkommission ist der Auffassung, dass dieses Thema in der Praxis aufmerksam zu verfolgen und pragmatisch anzugehen sei.

### **5. Abschliessende Bemerkungen**

Ein Systemwechsel (Überwindung duales Führungssystem) war und ist Ziel der Reorganisation. Jede Neuerung weckt auch Ängste und Befürchtungen. Nicht alle geäusserten Bedürfnisse konnten berücksichtigt werden, was unterschiedliche Gründe hat. Zum einen war darauf zu achten, dass keine Systembrüche (wieder) eingebaut werden. Zum anderen hielten einige Befürchtungen einer genaueren Überprüfung nicht stand (z.B. Demokratieverlust). Wenn z.B. die pädagogische Konferenz nicht mehr in die revidierte Schulordnung Eingang gefunden hat, so heisst das nicht, dass deren Funktionen nicht mehr gefragt sind, sie werden im Rahmen der Reorganisation aber bei anderen Gefässen verortet, z.B. in den Schulleitungstagungen. Die Spezialkommission konnte sich anhand von Stellenbeschrieben überzeugen, dass die Funktionen, die bisher an institutionalisierten Gefässen wie Konferenzen festgemacht waren, nun bei den zuständigen Stellen im Schulamt zugeordnet sind.

Unabhängig der selbst auferlegten Reorganisation müssen laut kantonalen Vorgaben die geleiteten Schulen eingeführt werden. Die geleiteten Schulen können also nicht

---

---

als Argument gegen das vorgelegte Modell angeführt werden. Die SO 07 kann demnach auch als logische Folge der neuen kantonalen Volksschulgesetzgebung angesehen werden, die nebst der Einführung der geleiteten Schule auch vorschreibt, dass ein Führungs- und Qualitätskonzept erstellt werden und an den Schulen gezielt Qualitätsentwicklung erfolgen soll.

### **5.1. Bewertung der Änderungen der Spezialkommission**

Lässt man die verschiedenen redaktionellen oder kleinen inhaltlichen Änderungen beiseite, welche die Spezialkommission dem Stadtparlament vorschlägt, fallen lediglich die zusätzlichen Regelungen betreffend Elternforen und das neue Instrument der Schulbegleitung ins Gewicht.

Die Spezialkommission begrüsst die Schaffung der Grundlagen für Elternforen in der Schulordnung, welche sie als wichtige Partner auf der Ebene Schulhaus und Schulquartier begrüsst. Die Zusammenarbeit ist umso erfolgreicher, wenn von Anfang an klar ist, welches die Aufgabenbereiche und Erwartungen sind und wo die Grenzen liegen. In diesem Sinne wünscht die Spezialkommission den Elternforen einen guten Start als nun „offiziell anerkannte Partizipationspartner“ in der Schule zu schaffen.

Nach Auffassung der Spezialkommission konnte das Bedürfnis vieler Lehrkräfte und auch Eltern nach Begleitung bei und im Hinblick auf Elterngespräche aufgenommen und mit der zusätzlichen Schaffung der Schulbegleitung auf Anfrage hin berücksichtigt werden. Damit konnte ein zentrales Anliegen in der „Volksdiskussion“, welche in den Printmedien bereits ansatzweise stattgefunden hatte, aber auch des Schulrats und des SLLV aufgenommen werden. Wie sich das neue Instrument in der Praxis bewährt, wird, wie so vieles andere auch, erst nach und nach im Rahmen einer professionellen Evaluation zu überprüfen sein.

### **5.2. Kosten**

Einleitend ist darauf hinzuweisen, dass für die städtischen Schulen zwei grundlegende Entscheidungen mit Kostenfolgen anstehen: Zunächst die Umsetzung der vorliegenden SO 07 und in einem weiteren Schritt die Auswirkungen der Umsetzung der kantonalen Vorgaben betreffend geleitete Schulen.

Insbesondere der Schulrat stellt sich auf den Standpunkt, dass die in der Vorlage ausgewiesenen Mehrkosten der SO 07 von netto Fr. 50'000.-- pro Jahr (vgl. Vorlage Ziff. 1.3, S. 6 und Ziff. 8.5, S. 45) nicht realistisch seien. Den bisherigen rund 400 Stellenprozenten des Schulrates stehen in der SO 07 neu 590 Stellenprozente gegenüber (400 Stellenprozente Entlastungen Schulleitungen, 40 Prozent Fachsekretariat SAM, 100 Prozent Abteilungsleitung Primarschule, 50 Prozent Übernahme aus dem Direktionssekretariat), was einem Netto-Stellenzuwachs von 140 Prozent entspricht. Hinzu kommen die Kosten für die Rekurskommission und den Pädagogischen Beirat. Damit stehen in der SO 07 mehr Personalressourcen zur Verfügung als bisher. Die bisherigen Kosten des Schulrates von 354'900.-- Franken werden wegfallen. Neu werden Kosten auf Grund der SO 07 (ohne Mehrkosten Schulleitungen) von Fr. 402'880.-- anfallen,

---

was einen Mehraufwand von rund Fr. 50'000.-- ergibt. Die Einführung der Schulbegleitung, wie sie die Spezialkommission vorschlägt, dürfte zusätzliche Mehrkosten von rund Fr. 50'000.-- pro Jahr verursachen, wenn man davon ausgeht, dass die Visitationen bisher mit rund Fr. 100'000.-- entschädigt wurden und rund die Hälfte dieser Visitationsaufgaben nun auch als Schulbegleitung nachgefragt werden dürfte. Alles in allem sind die Mehrkosten, die rein auf die SO 07 inkl. der von der Spezialkommission vorgeschlagenen Schulbegleitung zurückzuführen sind, auf rund Fr. 100'000.-- zu veranschlagen. In Relation zu den erwarteten Wirkungen der SO 07 (Zufriedenheit, Qualitäts- und Effizienzgewinne) sind die solchermassen begründeten Mehrkosten nach Auffassung der Spezialkommission als sehr günstig zu bezeichnen.

Mit der Einführung der geleiteten Schulen gemäss den kantonalen Weisungen werden ebenfalls Mehrkosten verbunden sein, die in erster Linie bei den Schulleitungen bzw. deren Entlastungen anfallen. Für systematische lohnwirksame Qualifikationen und Visitationen sowie für zusätzliche Personalmanagementfunktionen, wie es das Modell der voll ausgebauten geleiteten Schule vorsieht, werden die Schulleitungen keine zusätzlichen Entschädigungen, sondern Entlastungsstunden erhalten. Nach einer ersten Einschätzung dürften sich diese jährlich anfallenden Mehrkosten im Bereich von rund 1 Mio. Franken bewegen. Details zur Umsetzung der Vorgaben zur geleiteten Schule werden Gegenstand einer separaten Vorlage sein, die dem Parlament zu einem späteren Zeitpunkt vorgelegt werden wird.

## **6. Beschluss**

Die Spezialkommission fasste zu den Anträgen in der Vorlage des Stadtrats und unter Berücksichtigung der von ihr beschlossenen Änderungen der Schulordnung (vgl. Beilage 1) folgende Beschlüsse:

**Antrag 1 (Kenntnisnahme Bericht): Zustimmung**

**Antrag 2 (Gemeindeordnung): Zustimmung**

**Antrag 3 (Schulordnung): Zustimmung**

**Anträge 4 + 5 (obl. und fak. Referendum): kein Beschluss**

Für die Spezialkommission

SO 07

Peter Dörflinger

Präsident

Anhang

1. Schulordnung in der geänderten Version nach Spezialkommission
2. Bereinigte Änderungen der Schulordnung nach Spezialkommission
3. aktualisiertes Organigramm (vgl. Vorlage S. 6)