



SCHULORGANISATION 2007



Inhaltsverzeichnis

1	Zusammenfassung	4
1.1	Eckpunkte der neuen Organisation	4
1.1.1	Entscheidungswege werden kürzer	4
1.1.2	Unabhängige Beratung und Beurteilung durch externe Fachkommissionen	5
1.2	Neue Führungsstruktur	5
1.3	Kosten	6
2	Ausgangslage	6
2.1	Entwicklung des städtischen Schulwesens	6
2.2	Grundproblem des heutigen Systems	8
2.3	VII. Nachtrag zum Volksschulgesetz	10
3	Neue Schulorganisation	10
3.1	Anforderungen	10
3.2	Mögliche Organisationsmodelle	11
3.3	Vernehmlassungsergebnis über die Modelle 4 und 7	12
4	Schulorganisation 2007	12
4.1	Führungslinie und Zuordnung der Kompetenzen	13
4.1.1	Stadtparlament	13
4.1.2	Stadtrat	14
4.1.3	Direktion Schule und Sport	14
4.1.4	Schulamt (Leitung)	15
4.1.5	Abteilungsleitungen	15
4.1.6	Schulleitungen	15
4.1.7	Lehrpersonen	16
4.2	Verwaltungsunabhängige Aussensicht mit pädagogischer Beratung und Beurteilung	16
4.2.1	Pädagogischer Beirat Schule	16
4.2.2	Rekurskommission Schule	17
4.2.3	Elternforen	17
4.3	Partizipation der ins Schulsystem involvierten Personen	18
4.3.1	Mitsprache von Lehrpersonen und Schulleitungen	18



4.3.2	Mitwirkung des Städtischen Lehrerinnen- und Lehrerverbandes (SLLV)	19
4.3.3	Mitwirkung der Eltern	19
4.3.4	Mitwirkung der Schülerinnen und Schüler	19
4.4	Weitere wichtige Elemente der Schulorganisation 2007	20
4.4.1	Personalkommission	20
4.4.2	Evaluation und Wahl der Lehrpersonen	20
4.4.3	Visitation und Qualifikation der Lehrpersonen	21
4.4.4	Schulqualität	22
5	Auswirkungen auf die Organisation und die Aufgaben des Schulamtes	23
6	Kosten der neuen Schulorganisation 2007	26
7	Rechtliche Ausgestaltung der Schulorganisation 2007 in der Gemeindeordnung, in der Schulordnung und im Zuständigkeitsreglement	26
7.1	Allgemeines	26
7.2	Kommentierung der Bestimmungen der einzelnen Reglemente	27
7.2.1	Gemeindeordnung (vgl. Anhang 1)	27
7.2.2	Schulordnung (vgl. Anhang 2)	29
7.2.3	Reglement über die Zuständigkeit von Verwaltung und Schulleitungen im Bereich der Schule (Zuständigkeitsreglement (vgl. Anhang 3))	38
8	Beurteilung der Schulorganisation 2007	41
8.1	Rechtliche Vorgaben	41
8.2	Organisatorische Vorgaben	42
8.3	Vorgaben zur Schulqualität	42
8.4	Vorgaben zur Partizipation	43
8.5	Vorgaben zur politischen Akzeptanz	44
8.6	Zusammenfassung	46
9	Stellungnahme des Schulrates zur Schulorganisation 2007	46
9.1	Kommentierung	47
10	Inkrafttreten der Schulorganisation 2007	48
11	Anträge	48



1 Zusammenfassung

Die Anforderungen der Gesellschaft gegenüber der Schule und die Erwartungen, was die Schule alles leisten soll, nehmen ständig zu. Kontinuierlich wird das schulische Angebot diesen neuen Gegebenheiten angepasst. In diesem Prozess stehen die Schulen laufend vor neuen Herausforderungen. Sie vermögen diese Herausforderungen dann leichter und besser zu erfüllen, wenn sie in Organisationsstrukturen eingebettet sind, welche in der Lage sind, Veränderungen gut zu bewältigen. Die Schulorganisation 2007 bietet diese Strukturen.

Die Schulorganisation 2007 ist die konsequente Weiterentwicklung der bestehenden Organisation. Die Führungsstrukturen der heutigen Schulorganisation mit Schulrat auf der einen und Verwaltung auf der andern Seite bedingen hohen Koordinationsbedarf und viel Gremienarbeit. Sie führen oft zu Doppelspurigkeiten und Reibungsverlusten. Die Schulorganisation 2007 überwindet die Nachteile der bisherigen Schulorganisation und schafft geeignete Strukturen für die Bewältigung aktueller und künftiger Veränderungen.

1.1 Eckpunkte der neuen Organisation

1.1.1 Entscheidungswege werden kürzer

Stadtparlament, Stadtrat, Direktion Schule und Sport (DSSP), Schulamt, Abteilungsleitungen, Schulleitungen sind die Entscheidungsträger. Stadtparlament, Stadtrat und Direktion nehmen die politische Führung wahr. Das Schulamt initialisiert die Schulentwicklung, ist verantwortlich für die Evaluation der Schule, stellt die Personaldienste und die gesamte Administration sicher.

Die Schulleitungen nehmen schon heute faktisch die Verantwortung für die Leitung „ihrer“ Schule wahr. Sie leiten das Schulteam, organisieren den Schulbetrieb, haben Budgethoheit und arbeiten in der Schulentwicklung mit. Mit der Schulorganisation 2007 wird die heutige Funktion der Schulleitung offiziellisiert. Gleichzeitig werden die Voraussetzungen geschaffen, um die Vorgaben des Erziehungsdepartements des Kantons St.Gallen zur Stärkung der Schulleitungen umzusetzen. Wesentlicher Faktor dieser Stärkung ist die professionelle Führung und Beurteilung der Lehrpersonen.



1.1.2 Unabhängige Beratung und Beurteilung durch externe Fachkommissionen

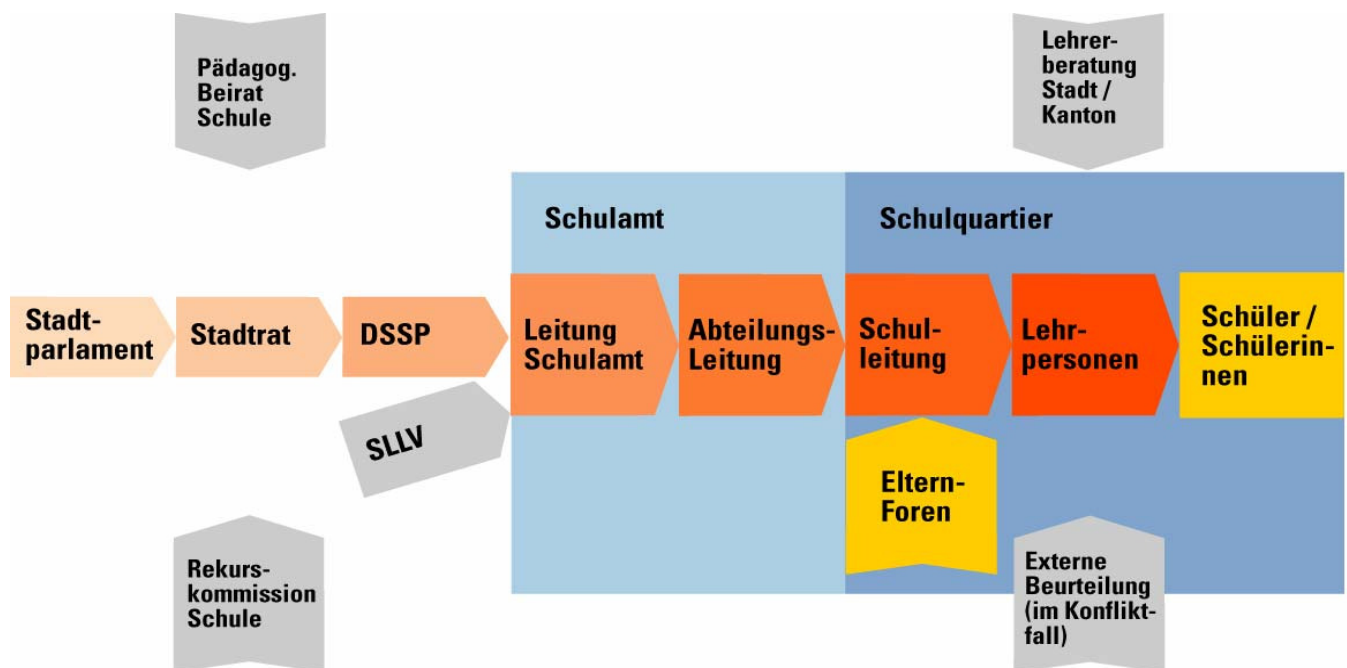
Die Schulorganisation 2007 steht für professionelle Strukturen. Professionalität bedeutet auch, sich zu öffnen. Aus diesem Grunde beabsichtigt der Stadtrat zwei Fachkommissionen einzusetzen. In diesen Kommissionen haben die Verantwortlichen der Verwaltung keinen Einsitz.

- Pädagogischer Beirat Schule: Der Beirat hat ein waches Auge auf die Arbeit und die Ergebnisse der Organisation. Er garantiert eine unabhängige Aussensicht zu allen pädagogischen Belangen der Schule. Er hat Empfehlungskompetenz.
- Rekurskommission Schule: Gegen alle Entscheide, die in der Organisation gefällt werden, können die Eltern bei der Rekurskommission Einsprache erheben. Sie hat Entscheidungskompetenz.

1.2 Neue Führungsstruktur

Die neue Schulorganisation soll auch das duale Führungssystem von Schulrat und Schulamt/Direktion überwinden. Im Vorfeld setzte der Stadtrat eine Arbeitsgruppe ein, welche sieben Modelle entwickelte und beurteilte. Der Stadtrat hat die Modelle "Schulkommission als Organ der Schulaufsicht" und „vollständig professionalisierte Verwaltungslösung“ als gleichermassen valable Organisationsformen erachtet und diese beiden Modelle für eine breit abgestützte Entscheidungsfindung den politischen Parteien und dem Städtischen Lehrerinnen- und Lehrerverband (SLLV) zur Vernehmlassung unterbreitet. Die Vernehmlassungen zeigten einen Grundkonsens in der Ausrichtung der Modelle mit klarer Zuweisung aller operativer Aufgaben an Stadtrat, Verwaltung und Schulen, doch ergaben sich keine klaren Mehrheiten für das eine oder für das andere Modell. Aufbauend auf dem Modell „vollständig professionalisierte Verwaltungslösung“ wurde aus dem Modell "Schulkommission als Organ der Schulaufsicht" der Ansatz der „Aussensicht“ übernommen und so die Schulorganisation 2007 entwickelt.





1.3 Kosten

Die Arbeiten an der Schulorganisation 2007 wurden mit dem Ziel der Kostenneutralität angegangen. Aus heutiger Sicht muss gegenüber der aktuellen Organisation mit Mehrkosten von rund CHF 50'000 gerechnet werden.

2 Ausgangslage

2.1 Entwicklung des städtischen Schulwesens

Die Politische Gemeinde St.Gallen führt die Volksschulen seit der Stadtvereinigung von 1918, welche die Aufhebung der früheren fünf selbständigen, konfessionell geprägten Schulgemeinden zur Folge hatte. In der Gemeindeordnung der vereinigten Stadt St.Gallen vom 28. Oktober 1919 wurde erstmals festgeschrieben, dass die Politische Gemeinde St.Gallen für die Volksschulen zuständig ist. Dieser Grundsatz findet seine Wiederholung in allen folgenden Gemeindeordnungen, so in der Gemeindeordnung vom 15. April 1951, vom 2. Juli 1972, vom 20. Mai 1984 und jüngst vom 8. Februar 2004.

Obwohl als Einheitsgemeinde organisiert, wurde den Schulen stets ein relativ grosser Raum an Selbstbestimmung zugebilligt und dem Schulrat die unmittelbare Schulführung mit Aus-



nahme der Bereiche Finanzen und Bauten übertragen. Demgegenüber war der Stadtrat auf Grund der im Gemeindegesetz verankerten Aufgabenteilung zwischen Rat (= Stadtrat) und Kommission (= Schulrat) verantwortlich für die übergeordnete Führung des städtischen Schulwesens und die Verwaltung. In der Praxis hat sich diese Teilung ineinander greifender Aufgaben der Schulführung nur bedingt bewährt. Sie war der Grund für die letztmals 1995 erfolgte Änderung der Schulorganisation.

Die Reorganisation von 1995 prägte im Wesentlichen ein in Wahl, Form und Aufgaben veränderter Schulrat mit seinen Kommissionen. Als elfköpfige, vom Parlament gewählte beratende pädagogische Kommission des Stadtrates sollte sich der Schulrat ausschliesslich mit grundlegenden Fragen der städtischen Schulpolitik und Schulentwicklung auseinandersetzen, die Aufsicht über die städtischen Schulen, Kindergärten und Freiwilligen Schulhausangebote wahrnehmen und die Lehrkräfte einschliesslich der Schulleitungen wählen. Dem Stadtrat blieb die oberste Leitung über die städtischen Schulen, Kindergärten und schulischen Einrichtungen und über die Schulverwaltung übertragen. Die Schulverwaltung erhielt die Kompetenz, in Verbindung mit den Schulleitungen die für den Schulbetrieb erforderlichen Führungs- und Verwaltungsentscheide zu fällen. Die Schulleitungen erhielten die Verantwortung für den Schulbetrieb in ihren Quartierschulhäusern zugeteilt.

Die Schulorganisation von 1995 trat mit dem Anspruch an, im Rahmen der restriktiven Vorgaben von Gemeindegesetz und Volksschulgesetz klare Führungsstrukturen und Aufgabenzuweisungen zwischen Stadtrat, Schulrat und Verwaltung zu schaffen, vermochte aber zahlreiche Schnittstellen nicht befriedigend zu klären. Wenn auch die Schulorganisation 1995 unbestritten wichtige Veränderungen im städtischen Schulwesen ermöglichte, setzten ab 1999 auf kantonaler Ebene verschiedene Entwicklungen ein, wie das Projekt "Schulleitungen und Schulqualität", welche Handlungsbedarf bezüglich der Schulorganisation erkennen liessen.

Nachdem ein erster Versuch einer Revision der Schulorganisation im Jahre 2000 abgebrochen worden war, weil die kantonalen gesetzlichen Rahmenbedingungen die ins Auge gefassten Vorschläge nicht zulassen, und auch eine Optimierung der bestehenden Organisation von 1995 nicht die gewünschte Klärung der Schnittstellen-Problematik erbrachte, fanden zwischen Stadt und Kanton verschiedene Gespräche für eine Änderung des Volksschulgesetzes bzw. des Gemeindegesetzes statt mit dem Ziel, der Stadt St.Gallen eine Schulordnung zu ermöglichen, welche die heutige Führungsproblematik löst.



2.2 Grundproblem des heutigen Systems

Das Grundproblem der heutigen Schulorganisation liegt im dualen Führungssystem zwischen Schulrat und Schulamt. Der Schulrat, im Selbstverständnis und im Verständnis der kantonalen Gesetzgebung, "beaufsichtigt und betreut" gemäss Gemeindeordnung und Schulordnung die städtischen Volksschulen. Er wählt die Lehrkräfte und unter Vorbehalt der Genehmigung durch den Stadtrat die Schulleitungen. In Teilbereichen obliegt ihm die direkte Führungsverantwortung, so in den Bereichen "Personelles Schülerinnen und Schüler" und "Personelles Lehrkräfte". Zudem ist der Schulrat zuständig für die "Aufsicht über die Schulleitungen bezüglich ihrer pädagogischen Leitungsfunktionen". Dazu stehen ihm nebenamtliche Visitatoren und Visitatorinnen zur Verfügung. Operative Mittel aber, das heisst ein Budget, über das er verfügen könnte, sind dem Schulrat nicht zugeteilt.

Demgegenüber obliegen dem Schulamt als Dienststelle der Direktion Schule und Sport und damit des Stadtrates, der gemäss Gemeindeordnung und Schulordnung "die städtischen Schulen unter Vorbehalt der Befugnisse des Schulrats, des Stadtparlaments und der Bürgerschaft führt", "alle zur Führung und Verwaltung der städtischen Schulen gehörenden Aufgaben, soweit dafür keine andere Behörde zuständig ist". Ausdrücklich ist das Schulamt für die Führung der Schulleitungen zuständig. Zudem liegt beim Schulamt die Verfügungsgewalt über die finanziellen Mittel im Rahmen des Budgets.

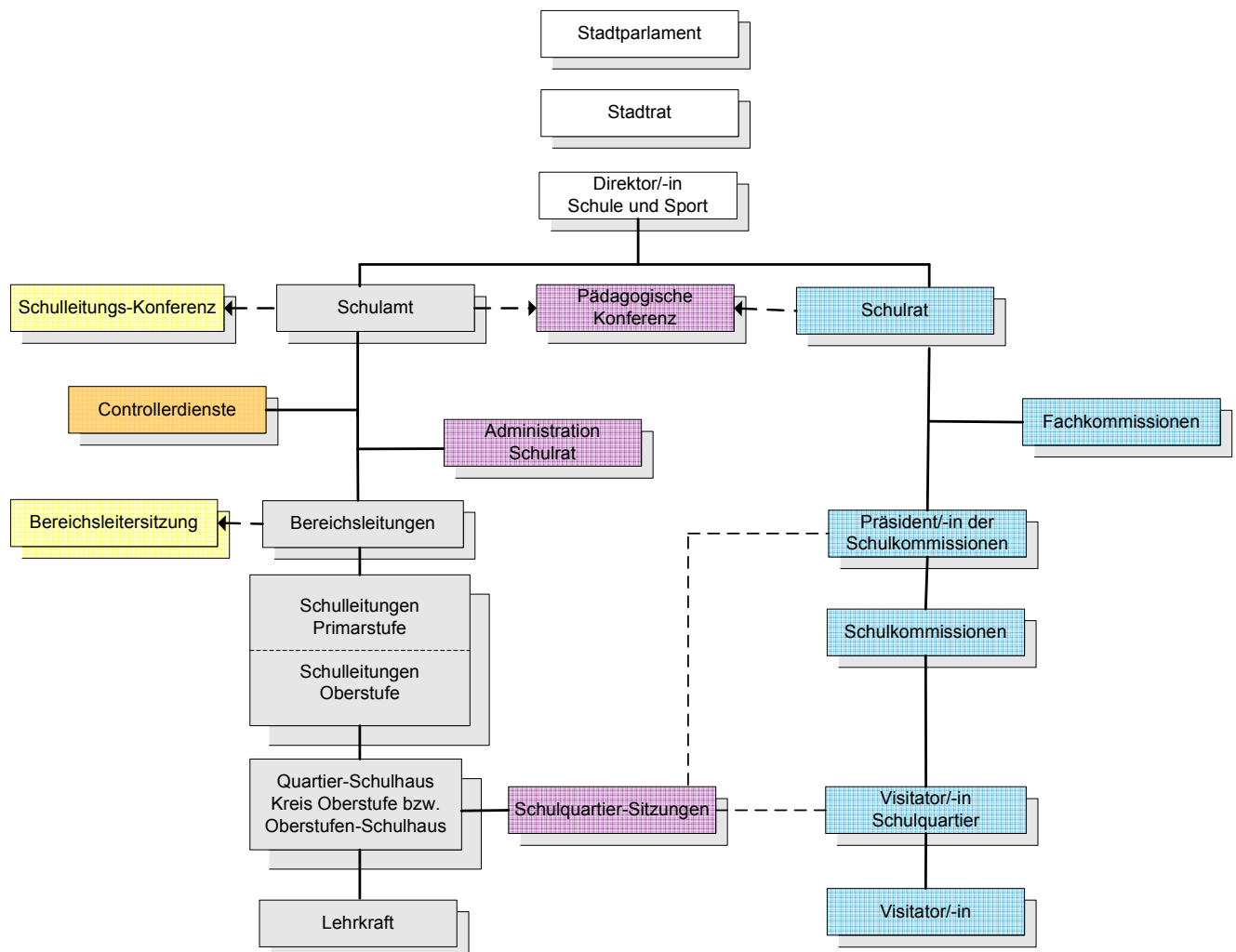
In diesem dualen System führen verschiedene offene Fragen, unklare Schnittstellen und Kompetenzüberschneidungen zu Problemen und Erschwernissen: "Führung, Betreuung, Leitung, Aufsicht" werden teilweise unterschiedlich und nicht konsequent gehandhabt und deshalb von den Beteiligten (Stadtrat, Direktion Schule und Sport, Schulamt, Schulrat, Schulleitungen) unterschiedlich verstanden. Die Folgen davon sind:

- Kompetenzdiskussionen und unnötige Reibungsverluste
- die heutige Struktur mit den stark aufgeteilten Zuständigkeiten wird nicht nur von aussen, sondern auch von den Beteiligten als kompliziert, aufwendig und wenig transparent erlebt
- gegenüber der professionellen Verwaltung stossen die nebenamtlichen Schulratsmitglieder und die Visitatorinnen bzw. Visitatoren bezüglich ihrer zeitlichen Ressourcen und auch auf Grund der Rekrutierungsschwierigkeiten bezüglich ihrer Fachkompetenz zunehmend an Grenzen
- zu viel Zeit muss darauf verwendet werden, zwischen den zahlreichen Organen zu koordinieren, abzugrenzen, abzusprechen und zu informieren. Für die Führung und Begleitung der Schulleitungen sowie die Umsetzung und Konsolidierung von Projekten bleibt deshalb zu wenig Zeit.



Zusammenfassend lässt sich zur heutigen Schulorganisation feststellen, dass von aussen betrachtet die städtischen Schulen betrieblich und administrativ zwar gut funktionieren, gegen innen jedoch die aktuelle Organisation insgesamt als zu wenig zielgerichtet und wenig effizient einzustufen ist, da zu viel Zeit darauf verwendet werden muss, zwischen den zahlreichen Organen zu koordinieren, abzugrenzen, abzusprechen und zu informieren. Die Führung und Begleitung der Schulleitungen ist nicht eindeutig geklärt, so dass Aufsicht und Kontrolle, aber auch die Umsetzung von Projekten stets mit viel Aufwand verbunden ist. Diese Unklarheiten sind immer wieder Ursache von Reibungsverlusten und Unzufriedenheit. Handlungsbedarf für eine neue Schulordnung ist damit gegeben.

Die aktuelle Schulorganisation zeigt das nachfolgende Organigramm:



2.3 VII. Nachtrag zum Volksschulgesetz

Die Absicht, die Führungsproblematik im städtischen Schulwesen zu beseitigen und die Schulorganisation nach Konzepten des Kantons zu Schulqualität und geleiteten Schulen zu gestalten, scheiterte bisher an den vom Gemeindegesetz und Volksschulgesetz bestimmten Rahmenbedingungen. Dies änderte sich mit dem VII. Nachtrag zum Volksschulgesetz vom November 2003, welcher den Gemeinden mehr Freiraum bei der Ausgestaltung ihrer Schulorganisation eröffnet. Die Gemeindeordnung hat nicht mehr zwingend eine Schulkommission, welche Schulrat heissen kann, zu bezeichnen, kann aber eine Schulkommission vorsehen. Auch bezüglich Form und Aufgaben einer allfälligen Schulkommission schafft der VII. Nachtrag zum Volksschulgesetz mehr Freiraum. So bestimmt neu die Gemeindeordnung die Grösse der Kommission und das für deren Wahl zuständige Organ, ebenso bestimmen Gemeindeordnung oder Reglement, welche Aufgaben nach der Gesetzgebung über die Volksschule die Schulkommission erfüllt, sofern die Gemeindeordnung eine solche vorsieht. In diesem Fall kann ihr die unmittelbare Führung der Schule übertragen werden. Die unmittelbare Schulführung muss jedoch nicht mehr zwingend Aufgabe der Schulkommission sein, wie dies bisher der Fall war.

Damit sind mit dem VII. Nachtrag zum Volksschulgesetz die rechtlichen Grundlagen geschaffen für die Erarbeitung einer neuen Schulorganisation, welche den heutigen Führungsduoismus zwischen Schulrat und Schulamt überwindet und die Implementierung des Konzeptes "Schulleitung und Schulqualität" ohne weiteres zulässt.

3 Neue Schulorganisation

3.1 Anforderungen

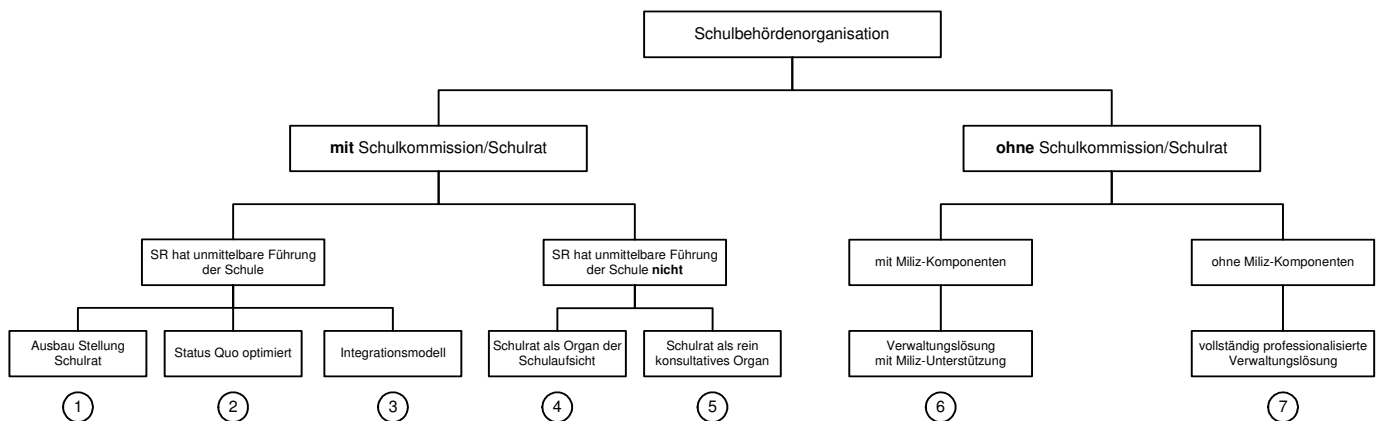
Eine neue Schulorganisation hat nicht nur den Vorgaben von Gemeindegesetz und Volksschulgesetz, im Besonderen dem VII. Nachtrag zum Volksschulgesetz, zu entsprechen und organisatorisch die bekannten Mängel aus dem dualen Führungssystem zu beheben, sondern hat auch Anforderungen bezüglich Schulqualität, bezüglich angemessener Partizipation der im städtischen Schulwesen tätigen Personen und bezüglich politischer Akzeptanz bestmöglich zu erfüllen. Dies bedeutet, dass die Organisation der Volksschule mit Kindergärten, Primar- und Oberstufe im Rahmen von Gemeindegesetz und Volksschulgesetz innerhalb einfacher und konsequenter Strukturen mit klarer Definition und Regelung von Aufgaben Zuständigkeiten, Kompetenzen, Unterstellungen zu bestimmen ist, dass aber auch der Sicherung der Schulqualität und der Schulentwicklung die nötige Beachtung geschenkt wird.



Es geht darum, mit der neuen Schulorganisation bestmögliche Verhältnisse und Strukturen für ein erfolgreiches Wirken der Schulleitungen und Lehrpersonen zu schaffen. Angemessene Partizipationen der ins Schulsystem eingebundenen Personen soll dieses Wirken unterstützen. Dort, wo ein gesetzlicher Anspruch auf Mitwirkung besteht, sollen Entscheidungsprozesse mitgestaltet und Entscheide breit abgestützt werden können. Darüber hinaus darf die politische Komponente nicht ausser Acht gelassen werden, d.h. die neue Schulorganisation hat bei den politischen Entscheidungsträgern mehrheitsfähig zu sein.

3.2 Mögliche Organisationsmodelle

Mit dem VII. Nachtrag lässt das Volksschulgesetz verschiedene Organisationsmodelle zu. Die Modelle unterscheiden sich durch die Stellung und die Aufgaben der Schulkommission bzw. des Schulrates. Es sind dies Modelle mit oder ohne Schulkommission. Die Modelle mit Schulkommission lassen sich wiederum unterteilen in solche mit einer Schulkommission mit unmittelbarer Schulführung und ohne unmittelbare Schulführung. Andere Elemente, wie etwa die Funktion der Schulleitungen, sind als Differenzierungsmerkmal nicht geeignet, weil sie sich in allen Lösungsmodellen gleich regeln lassen.



SR = Schulrat

Diese sieben Modelle hat eine vom Stadtrat eingesetzte Arbeitsgruppe entwickelt. Sie hat von diesen sieben Modellen Modell 1 "Ausbau Stellung Schulrat", Modell 2 "Status quo optimiert", Modell 4 "Schulkommission als Organ der Schulaufsicht" und Modell 7 "Vollständig professionalisierte Verwaltungslösung" einer breiteren Beurteilung unterzogen. Nach Ansicht der Arbeitsgruppe erfüllen die Modelle "Schulkommission als Organ der Schulaufsicht" und "Vollständig professionalisierte Verwaltungslösung" die Anforderungen an die neue Schulorganisation am besten. Der Stadtrat ist dieser Beurteilung gefolgt und hat beide Modelle als gleichermassen valabel erachtet. Für eine breit abgestützte Entscheidungsfindung hat er deshalb diese beiden Modelle den politischen Parteien und dem Städtischen Lehrerinnen- und Lehrerverband (SLLV) zur Vernehmlassung unterbreitet.



3.3 Vernehmlassungsergebnis über die Modelle 4 und 7

Für eine Wertung der Modelle 4 (Schulkommission als Organ der Schulaufsicht) und 7 (Vollständig professionalisierte Verwaltungslösung) kommt es darauf an, wie die Differenzierungskriterien gewichtet werden. Differenzierungskriterium beim Modell 4 ist der Einsatz eines verwaltungsunabhängigen Fachgremiums für die Sicherstellung einer verwaltungsunabhängigen Aussensicht auf das städtische Schulwesen und für die Konsultation in Fragen der Schulentwicklung. Beim Modell 7 ist es eine vollständige Professionalisierung des Schulwesens unter dem Leitgedanken "Profis führen Profis". Ob das städtische Schulwesen künftig ohne verwaltungsunabhängige Aussensicht eines Fachgremiums auskommen soll und die städtischen Schulen führungs-mässig gleich wie die übrigen städtischen Direktionen behandelt werden sollen, ist in hohem Masse eine politische Frage.

Mit einer Ausnahme bestand bei allen Vernehmlassungen Einigkeit darüber, dass beide Modelle mit klarer Zuweisung aller operativen Aufgaben an Stadtrat, Verwaltung und Schulen in die richtige Richtung zielen und beide Modelle geeignet sind, das duale Führungssystem zu überwinden. Keine Einigkeit bestand dagegen hinsichtlich der Differenzierungskriterien mit der Folge, dass sich auch keine klare Mehrheit für das eine oder für das andere Modell ergab. Die Präferenzen für die beiden Modelle hielten sich etwa die Waage. Bei beiden Modellen wurden aber verschiedene Aspekte kritisch hinterfragt, Änderungen und Ergänzungen angeregt sowie offene Punkte angesprochen, die aus der Sicht der Befragten weiter zu klären sind.

In dieser Patt-Situation entschied sich der Stadtrat für die Entwicklung eines Modells "Schulorganisation mit pädagogischem Beirat" und beauftragte damit eine Projektgruppe unter externer Begleitung. Das neue Modell sollte die direkte Führungslinie Stadtrat – Verwaltung – Schulen mit ungeteilter Zuweisung der operativen Aufgaben beibehalten, darüber hinaus aber den Anliegen nach einer Aussensicht in Fragen der Schulentwicklung und nach umfassender Partizipation gerecht werden.

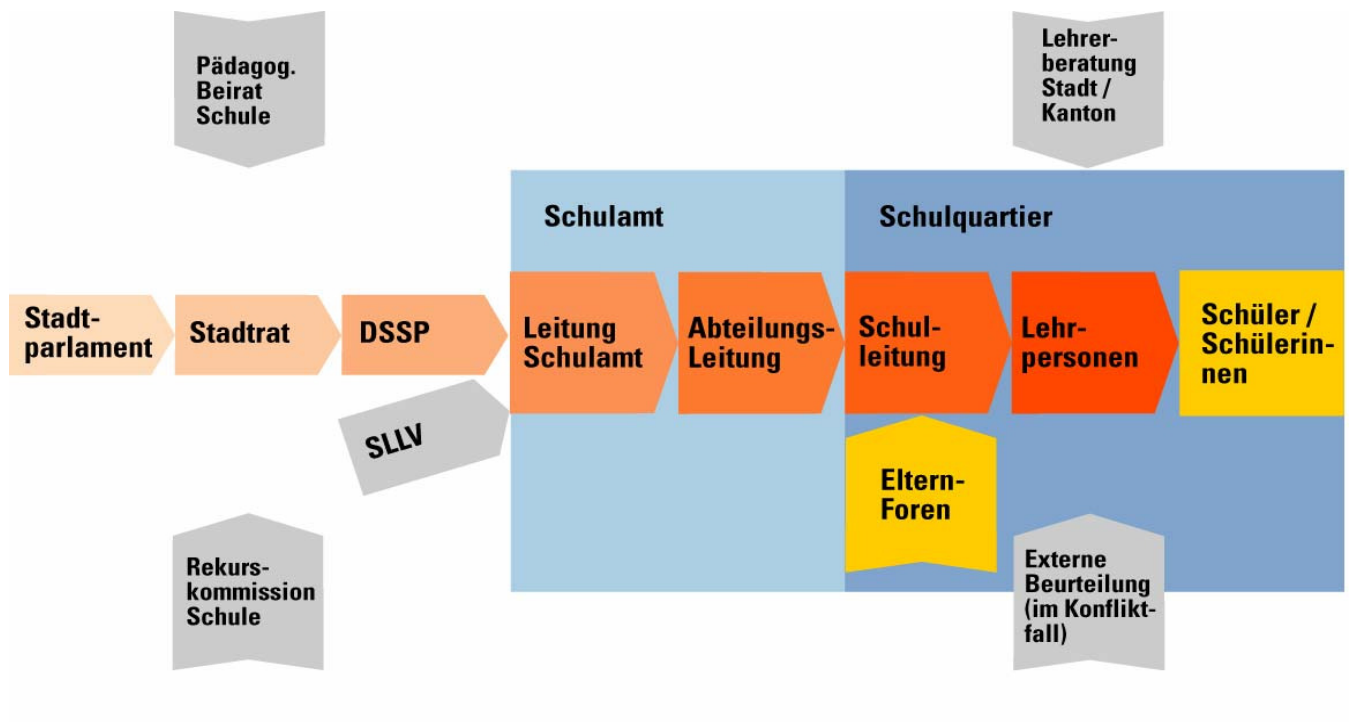
4 Schulorganisation 2007

Die organisatorische Struktur der Schulorganisation 2007 basiert auf den drei Elementen:

- professionelle Führung
- unabhängige, fachlich kompetente pädagogische und juristische Beratung und Beurteilung
- Partizipation von Eltern, Schülerinnen und Schülern, von Lehrkräften und Schulleitungen.



Daraus folgt als Lösung das Organisationsmodell "Schulorganisation mit pädagogischem Beirat".



Wesentliche **Kennzeichen** dieses Organisationsmodells sind:

- Die Führung der Schulen erfolgt in einer klaren hierarchischen Linie durch die Direktion Schule und Sport, das Schulamt und die Schulleitungen.
- Die verwaltungsunabhängige Aussensicht wird durch drei unterschiedliche Instrumente eingebracht:
 - Pädagogischer Beirat Schule
 - Rekurskommission Schule
 - Elternforen.
- Die Mitwirkung der Lehrerschaft und der Schulleitungen ist auf breiter Ebene gewährleistet. Eine Schlüsselfunktion nimmt dabei die Personalkommission Schule ein.

4.1 Führungslinie und Zuordnung der Kompetenzen

4.1.1 Stadtparlament

Das Stadtparlament nimmt im Rahmen seiner rechtsetzenden Befugnisse und seiner Aufsichts- und Kontrollfunktion direkten Einfluss auf die Schulpolitik. Es beschliesst über die



Gemeindeordnung, erlässt die Schulordnung und befindet über Geschäfte in Schulangelegenheiten, welche in seine Finanzkompetenz fallen.

- Erlass Gemeindeordnung und Schulordnung
- Entscheide in Schulangelegenheiten gemäss Finanzkompetenz

4.1.2 Stadtrat

Der Stadtrat ist oberstes Leitungs- und Verwaltungsorgan. Er erlässt ein Leitbild und ein Qualitätskonzept für die Schulen und befindet abgestützt darauf über die strategische Ausrichtung der städtischen Schulen. Er weist in Reglementen den Mitarbeitenden der verschiedenen Entscheidungsebenen Aufgaben und Kompetenzen zu und regelt den Schulbetrieb. Darüber hinaus wählt er die Schulleitungen und Lehrpersonen mit einem Pensum ab 50 Prozent.

- oberstes Leitungs- und Verwaltungsorgan
- Entscheid über die zentralen Instrumente wie Leitbild und Qualitätskonzept
- Wahrnehmung der unübertragbaren Aufgaben, im Besonderen Wahl von Lehrpersonen und von Schulleitungen
- alle ausführenden Reglemente

4.1.3 Direktion Schule und Sport

Der Direktion Schule und Sport obliegen die Gesamtleitung und Kontrollen über die städtischen Schulen. Sie bereitet die Geschäfte des Stadtrates vor und vollzieht dessen Beschlüsse. Sie befindet über Ziele der einzelnen Schulen und deren Entwicklung und trägt dafür in erster Linie die politische Verantwortung. Darüber hinaus entscheidet sie in politisch bedeutsamen Fragen.

- Gesamtleitung und Oberaufsicht über die Schulen
- Einzelentscheide mit "politischer Dimension"
- Delegation der operative Leitung an das Schulamt
- Vorbereitung aller Anträge an den Stadtrat



4.1.4 Schulamt (Leitung)

Dem Schulamt ist die operative Gesamtleitung einschliesslich der Kontrolle und Aufsicht über die einzelnen Schulen übertragen. Es befindet über pädagogische Fragen von gesamtstädtischer Bedeutung und fällt aus dieser Sichtweise pädagogische Entscheide im Einzelfall.

- operative Gesamtleitung und Aufsicht über die Schulen
- Unterstützung Direktion Schule und Vorbereitung von Anträgen an den Stadtrat
- pädagogische Gesamtverantwortung
- Einzelentscheide mit "pädagogischer Dimension"

4.1.5 Abteilungsleitungen

Die Abteilungsleitungen führen die ihnen zugeteilten Schulleitungen. Sie entscheiden in Schulorganisations- und Schulbetriebs-Fragen, wenn es darum geht, eine einheitliche Regelung in den einzelnen Schulen sicher zu stellen.

- Führung der Schulleitungen
- operative Entscheide, die einheitliche Anwendung verlangen

4.1.6 Schulleitungen

Die Schulleitungen sind für die Organisation und Leitung des Schulbetriebes im Schulquartier verantwortlich. Sie sind Vorgesetzte der Lehrpersonen, führen, fördern und qualifizieren diese in Ausübung einer umfassenden Personalführung. Sie sind für die pädagogische Leitung der Schule gemäss Leitbild, Qualitätskonzept und den strategischen Zielen verantwortlich. Sie fällen die für einen reibungslosen Schulbetrieb nötigen Entscheide im Rahmen der ihnen zugeteilten Finanzkompetenzen und der Zuständigkeitsregelung.

- Organisation und Leitung des Schulbetriebes im Schulquartier
- pädagogische Leitung
- umfassende Personalführung
- schulbetriebliche Einzelentscheide



4.1.7 Lehrpersonen

Die Stellung und die Aufgaben der Lehrpersonen sind weitgehend durch die Volksschulgesetzgebung vorgegeben. So regelt das kantonale Recht auch die disziplinarischen Befugnisse der Lehrpersonen. Ergänzende Bestimmungen zum Dienstrecht der Lehrpersonen und Schulleitungen erlässt der Stadtrat. Dies betrifft im Besonderen Entlastungen, Zulagen, Entschädigungen für besondere Aufgaben und Urlaub.

Disziplinarische Befugnisse der Lehrpersonen regelt das kantonale Recht. Verfahrensmässig ist die städtische Disziplinarordnung massgebend.

- Aufgaben und Kompetenzen gemäss kantonalem Recht und ergänzend nach städtischem Reglement

4.2 Verwaltungsunabhängige Aussensicht mit pädagogischer Beratung und Beurteilung

Merkmal des Organisationsmodells "Schulorganisation mit pädagogischem Beirat" ist nebst der klaren Führungslinie die Sicherstellung einer unabhängigen Aussensicht bzw. Beurteilung. Diese unabhängige Aussensicht bringen der pädagogische Beirat Schule, die Rekurskommission Schule sowie die Elternforen ein. Der pädagogische Beirat Schule und die Rekurskommission Schule sind verwaltungsexterne Kommissionen, deren Mitgliederzahl bestimmt ist. Die Mitglieder wählt der Stadtrat. Der Rekurskommission Schule kommt selbständige Entscheidungsbefugnis zu. Der pädagogische Beirat Schule hat beratende bzw. vorberatende Funktion. Demgegenüber sind die Elternforen bezüglich Form, Organisation und Mitgliederzahl frei.

4.2.1 Pädagogischer Beirat Schule

Der pädagogische Beirat Schule unterstützt und berät die Direktion Schule und Sport in pädagogischen Fragen und stellt eine unabhängige Aussensicht sicher. Als wichtigste Aufgabe beobachtet der pädagogische Beirat Schule die städtischen Schulen und die für sie bedeutsamen Entwicklungen in Gesellschafts- und Bildungswissenschaft. Aus dieser Sicht unterbreitet er einerseits von sich aus Anregungen und nimmt andererseits Stellung zu grundsätzlichen Fragen im Bereich der städtischen Schulen, namentlich zu Fragen der Qualitätssicherung und der Schulentwicklung, die ihm Verwaltung oder Stadtrat unterbreiten. In diesem Verständnis ist der pädagogische Beirat Schule ein Instrument der Qualitätssicherung. Ihm kommt keine Entscheidungskompetenz zu.



Der pädagogische Beirat Schule besteht aus sieben Mitgliedern ausserhalb der Verwaltung, die besondere Kenntnisse und Erfahrungen im Bereich von Bildung und Schule besitzen. Die Mitglieder verfügen über pädagogische Kernkompetenzen, professionelles Fachwissen und Erfahrung in pädagogischen Fragen. Wahlbehörde ist der Stadtrat. Die Auswahl der Mitglieder soll so erfolgen, dass verschiedene Optiken zum Tragen kommen. Gedacht wird an Fachpersonen aus Pädagogik und/oder Entwicklungspsychologie, an Vertretungen aus Berufsfachschulen, an Fachleute aus Industrie und Gewerbe, aber auch an Mitglieder des bisherigen Schulrates und an Eltern.

4.2.2 Rekurskommission Schule

Die Rekurskommission Schule entscheidet auf kommunaler Ebene letztinstanzlich über Rekurse gegen Anordnungen der Verwaltung und der Lehrerschaft im Bereich der städtischen Volksschulen. Sie amtet anstelle des Stadtrates, welcher ohne das Einsetzen einer solchen Kommission auf kommunaler Ebene letzte Entscheidungsinstanz in Schulangelegenheiten wäre. Als unabhängige und fachlich versierte und damit spezialisierte Instanz kann die Rekurskommission Schule den Stadtrat wirksam entlasten und eine einheitliche kommunale Rechtsanwendung sicherstellen. Der Rekurskommission sollen drei Mitglieder und zwei Ersatzmitglieder angehören, welche vom Stadtrat gewählt werden.

4.2.3 Elternforen

Elternforen sind ein geeignetes Mittel, um die externe Sicht auf die Schule auch an der Basis sicherzustellen. Die Stadt fördert deshalb die Schaffung und die Tätigkeit von Elternforen, die der Zusammenarbeit zwischen Schule und Eltern dienen. In einzelnen Primarschulquartieren bestehen bereits Elternforen. Ziel ist, in allen Primarschulquartieren Elternforen als Instrument der Zusammenarbeit zwischen Schulen und Eltern zu installieren. Die Mitwirkung von Eltern ist aber nicht nur auf der Primarstufe, sondern auch auf der Oberstufe wichtig. Für die kreisweise organisierte Oberstufe müssen angepasste Formen der Zusammenarbeit entwickelt werden.

Der Bestand bzw. Aufbau eines Elternforums ist für ein Schulquartier nicht zwingend. Die Bildung von Elternforen wird weder verordnet noch besteht die Absicht, dass die Stadt solche Elternforen schafft. Sollen Elternforen Bestand haben und wirkungsvolle Arbeit leisten, muss die Initiative zur Bildung und zum Betrieb eines Elternforums von den Eltern selbst ausgehen. Diese und nicht die Schule sind für den Betrieb verantwortlich. Elternforen erhalten aber Unterstützung von den Schulleitungen. Die Schulleitungen stellen ihnen nach Möglichkeit Räumlichkeiten und Hilfsmittel zur Verfügung. Sie informieren die Elternforen regel-



mässig über aktuelle Schulfragen im Quartier und prüfen Anregungen. Die Verantwortung der Schulleitungen für den Schulbetrieb bleibt jedoch uneingeschränkt.

4.3 Partizipation der ins Schulsystem involvierten Personen

Das Volksschulgesetz schreibt in Art. 91 bzw. Art. 114bis vor, dass "wenigstens ein von den Lehrern gewählter Vertreter" bzw. "eine vom Rat bezeichnete Vertretung der Schulleitungen" an den Sitzungen von Schulrat und Kommissionen mit beratender Stimme teilnimmt. Diese kantonale Bestimmung ist jedoch dann nicht anwendbar, wenn – in Übereinstimmung mit dem Gesetz – in einer Einheitsgemeinde wie in der Stadt St.Gallen eine Schulorganisation geplant ist, die gar keine Schulkommission vorsieht. Dem Mitspracherecht der Lehrpersonen und Schulleitungen wird aber trotzdem Rechnung getragen. Ebenso findet die Mitwirkung von Eltern via Elternforen sowie von Schülerinnen und Schülern Berücksichtigung.

4.3.1 Mitsprache von Lehrpersonen und Schulleitungen

Die Schulorganisation 2007 nimmt das Mitspracherecht von Lehrpersonen und Schulleitungen auf und gewährt dieses auf allen Entscheidungsebenen. Dies schliesst die Teilnahme einer Vertretung von Lehrpersonen und Schulleitungen an Stadtratssitzungen aus, an denen irgendein Thema aus dem Bereich der Volksschule traktandiert ist. Eine solche Lösung wäre weder praktikabel noch zielführend mit Blick auf die Gewährleistung einer inhaltlichen Mitsprache noch im Sinne des Gesetzgebers. Diese Beurteilung bestätigt das kantonale Erziehungsdepartement in einem Schreiben vom 3. Oktober 2005 und es schlägt zur Sicherung der Mitwirkungsrechte von Lehrpersonen und Schulleitungen eine informelle Beteiligung an ordentlichen Sitzungen oder Aussprachen mit den am Entscheidungsprozess beteiligten Amts- oder Dienststellen der Direktion Schule und Sport vor. Für das Mitspracherecht von Lehrpersonen und Schulleitungen gilt es also eine Lösung zu treffen, welche praktikabel ist und dem Ziel der gesetzlichen Bestimmung entspricht, eine rechtzeitige inhaltliche Mitsprache vor allem in Bereichen zu gewährleisten, welche die Lehrerschaft direkt betreffen. Dieser Anspruch wird in der Schulorganisation 2007 wie folgt aufgenommen:

- An der Evaluation einer neuen Lehrkraft wirkt eine Vertretung der Lehrerschaft des betreffenden Schulquartiers mit.
- Eine (feste) Vertretung der Lehrpersonen und der Schulleitungen wirkt mit in der Personalkommission Schule, welche bestimmte Personalangelegenheiten zuhanden der Direktion Schule und Sport vorberät. Dazu gehört auch die Wahl von Schulleitungen. Bei der Wahl von Schulleitungen wirkt in der Personalkommission zusätzlich eine Lehrperson aus dem betreffenden Kollegium mit (zur Personalkommission siehe Erläuterungen 4.4.1).



- Die Schulleitungen führen regelmässig Konvente durch, die der Information und der Mitsprache der Lehrpersonen dienen.
- An den regelmässigen Schulquartiersitzungen der Abteilungsleitungen mit der Schulleitung nimmt jeweils auch eine Vertretung aus dem Lehrerteam teil.
- Das Schulamt führt schliesslich regelmässig Schulleitungskonferenzen und Schulleitungstagungen durch, die der Information und der Mitsprache der Schulleitungen dienen.

4.3.2 Mitwirkung des Städtischen Lehrerinnen- und Lehrerverbandes (SLLV)

Grundsätzlich stehen dem SLLV in personalpolitischen Angelegenheiten dieselben Mitwirkungsrechte zu wie anderen Personalverbänden. Geregelt sind diese im Reglement des Stadtrates über die Personalverbände und Personalausschüsse. Zusätzlich wird dem SLLV ein Mitwirkungsrecht in pädagogischen Fachfragen gewährt. Das Mitwirkungsrecht des SLLV wird damit weiter gefasst als dasjenige der übrigen städtischen Personalverbände.

4.3.3 Mitwirkung der Eltern

Auf der Ebene Schulquartier haben die Eltern ein Mitwirkungsrecht über die Elternforen (zu den Elternforen siehe Erläuterungen in Ziff. 3.2.3). Via Elternforen haben die Eltern Anspruch auf regelmässige Information. Sie können der Schulleitung Kritik und Anregungen unterbreiten und haben Anspruch auf eine Stellungnahme dazu.

4.3.4 Mitwirkung der Schülerinnen und Schüler

Die Schulorganisation 2007 verankert auch das Recht der Schülerinnen und Schüler zur Mitwirkung in gewissen Fragen, welche die Quartierschule betreffen. Dieses Mitwirkungsrecht ist im Rahmen der noch zu erarbeitenden pädagogischen Konzepte zu konkretisieren. Sicherlich soll die Meinung der Schülerinnen und Schüler Eingang in die Entscheidungsfindung über Fragen finden, welche direkte Auswirkungen auf die Schülerinnen und Schüler im Schulquartier zeigen. Ebenfalls ist die Meinung der Schülerinnen und Schüler dort gefragt, wo diese zu einer neuen oder anderen Sichtweise und zu erweiterten Kenntnissen führt und wo mit der Schülerinnen- bzw. Schülersicht neue Impulse gesetzt werden.



4.4 Weitere wichtige Elemente der Schulorganisation 2007

4.4.1 Personalkommission

Personalfragen gehören zu den wichtigsten Fragen im Schulbereich. Einer Personalkommission Schule kommt als interner Kommission die Aufgabe zu, bestimmte Personalgeschäfte zuhanden der Direktion Schule und Sport bzw. des Stadtrates vorzubereiten. Neben gut abgestützten Entscheiden bzw. Anträgen geht es insbesondere auch darum, mittels der Personalkommission Schule das Mitspracherecht der Lehrpersonen und der Schulleitungen sicherzustellen. Die Personalkommission Schule ist dazu eine praktikable und effiziente Plattform.

Die Personalkommission Schule ist ein Organ ohne eigene Entscheidungsbefugnis. Sie berät zuhanden der Direktion Schule und Sport folgende Personalangelegenheiten, welche Lehrpersonen und Schulleitungen betreffen:

- Festlegung der für die Ausschreibung zur Verfügung stehenden Stellen (Koordination Stellenplan/Pensenpool)
- Wahl von Schulleitungen
- Auflösung von Dienstverhältnissen
- Ausübung von Disziplinarbefugnissen.

Nicht zu beschäftigen hat sich die Personalkommission Schule hingegen mit der Wahl von Lehrpersonen. Ein Umweg der von den Schulleitungen gut vorbereiteten und nicht strittigen Wahlanträge über die Personalkommission ist nicht nötig und wäre zu aufwendig.

In der Personalkommission Schule sollen mitwirken:

- Direktor/-in Schule und Sport
- Leiter/-in Schulamt
- der/die sachlich zuständige Leiter/Leiterin der Abteilungen im Schulamt
- je eine Vertretung der Lehrpersonen und der Schulleitungen
- bei der Wahl von Schulleitungen zusätzlich eine Lehrperson aus dem betreffenden Kollegium.

4.4.2 Evaluation und Wahl der Lehrpersonen

Die Evaluation und die Wahl der Lehrpersonen ist eine der zentralen Aufgaben einer Schulorganisation. Als eine der wenigen Führungsaufgaben erklärt das Gemeindegesetz die Wahl von Lehrpersonen gemäss Art. 57 VSG (ab einem Pensum von 50 und mehr Stellenprozen-



ten) als vom Rat = Stadtrat nicht delegierbare Aufgabe. Der Stadtrat hat demzufolge alle Anstellungsverfügungen von gewählten Lehrpersonen zu erlassen. Die übrigen Anstellungsverfügungen über unbefristete und befristete Lehraufträge können vom Stadtrat an die Verwaltung delegiert werden. Die Schulorganisation 2007 sieht dafür die Delegation an die Schulleitungen vor.

Bei jährlich durchschnittlich 420 Wahlgeschäften ist die Regelung des Ablaufs von grösster Bedeutung. Diese sieht wie folgt aus:

- Koordination der für die Ausschreibung zur Verfügung stehenden Stellen durch die Personalkommission
- Ausschreibung durch die zuständige Abteilungsleitung
- Durchführung des Bewerbungsverfahrens durch die zuständige Schulleitung unter Mitwirkung einer Vertretung des Lehrerteams
- Erteilung von befristeten Lehraufträgen bis zu einem Jahr und von unbefristeten Lehraufträgen von weniger als 50 Prozent durch die Schulleitung
- In den übrigen Fällen Vorbereitung des Wahlantrages an den Stadtrat durch die zuständige Abteilungsleitung
- Wahlbeschluss durch den Stadtrat auf Antrag der Direktion Schule und Sport.

Die Evaluation und die Wahl der Schulleitungen erfolgt analog. Wahlbehörde ist der Stadtrat. Im Gegensatz zur Wahl von Lehrpersonen wird für Schulleitungen der Wahlantrag von der Personalkommission vorberaten.

4.4.3 Visitation und Qualifikation der Lehrpersonen

Die Visitation und die Qualifikation der Lehrpersonen und der Schulleitungen sind ein wichtiger Aspekt der Personalführung und der Qualitätssicherung. Für die Visitation der Lehrkräfte erfolgte bisher eine Aufteilung dieser Aufgabe. Der Bezirksschulrat besuchte die Lehrpersonen im Unterricht in regelmässigen Abständen und verfasste darüber Visitationsprotokolle, welche eine der Grundlagen für die Qualifikation der Lehrpersonen bildeten. Daneben besuchten die Visitorinnen und Visitor mindestens einmal im Jahr die ihnen zugewiesenen Lehrpersonen im Unterricht, beurteilten aber nicht die Unterrichtsleistung, sondern das Unterrichtsklima, den Umgang der Lehrpersonen mit den Schülerinnen und Schülern und mit den Lehrerkolleginnen und Kollegen, besprachen aber auch die Unterrichtssituation, ebenso Klassen- und Schülerprobleme. Zusammen bildeten die Visitationsprotokolle des Bezirksschulrates und die schriftlich fixierten Wahrnehmungen der Visitorinnen und Visitor die Entscheidungsgrundlagen darüber, ob die Lehrperson den Anforderungen der Schule genügt.



Darüber hinaus stehen die Schulleitungen bereits heute in der Pflicht, mit den Lehrpersonen Mitarbeitergespräche durchzuführen. Inhaltlich beschlagen diese Mitarbeitergespräche ausschliesslich das Verhalten innerhalb der Schulhausorganisation wie beispielsweise die Mitarbeit im Team, die Übernahme und die Ausführung von Aufgaben zugunsten der Schule, einer Klasse oder des Lehrerkollegiums etc.

Mit der Schulorganisation 2007 werden die Schulleitungen die Lehrpersonen gemäss Visitationskonzept in der Schultube besuchen und die Leistungen beurteilen. Es geht also nicht nur ausschliesslich um eine Beurteilung im Kontext mit der Schulhausorganisation, sondern darüber hinaus um eine Beurteilung der pädagogischen Leistung. Nachstehend die wichtigsten Grundsätze für die Visitation:

- Grundlage für die Visitation ist das Visitationskonzept.
- Die Visitation der Lehrpersonen erfolgt durch die Schulleitungen.
- Die Visitation der Schulleitungen im Unterricht und die Qualifikation der Schulleitungen bezüglich Leitung der Schule und Unterricht erfolgt durch die Abteilungsleitung.
- Coaching der Schulleitungen bei der Visitation durch die Abteilungsleitungen. Diese verfassen im Bedarfsfall ergänzende Stellungnahmen zu Visitationsberichten.
- Im Bedarfsfall externes Coaching der Schulleitungen durch die Lehrerberatung des Kantons oder bei Unstimmigkeiten in der Beurteilung Beizug eines externen vom Schulamt Beauftragten unabhängigen Unterrichtsexperten bzw. einer -expertin für eine "Second Opinion". Dafür steht dem Schulamt ein Kredit zur Verfügung.

Das externe Coaching erfolgt in Abgrenzung von den Aufgaben der städtischen Beratungsstelle für Lehrkräfte. Den Lehrpersonen ist es unbenommen, bei Divergenzen Hilfestellung bei der städtischen Ombudsstelle einzufordern.

4.4.4 Schulqualität

Die Schulorganisation 2007 sieht vor, dass das Schulamt ein Qualitätskonzept verfasst, welches von der Direktion Schule und Sport erlassen wird. Massgebender Grundsatz dieses Konzeptes ist die Übernahme der pädagogischen Führung der Schulen durch die Schulleitungen. Damit spielen die Schulleitungen im Rahmen des Führungs- und Qualitätskonzeptes eine zentrale Rolle. Mit dieser Ausrichtung übernimmt das Qualitätskonzept wesentliche Elemente des bestehenden städtischen Konzeptes der Qualitätsentwicklung. Dieses umfasst alle städtischen Ebenen, so die einzelne Lehrkraft mittels Fördergesprächen durch die Schulleitung, die einzelne Schule mit übergeordneten und eigenen Qualitätsstandards, deren Selbstevaluation und ergänzend dazu die Fremdevaluation.



Die Qualitätsstandards, welche das bestehende Konzept als Qualitätsideen bezeichnet, beinhalten Elemente, welche den Schulen einen Gestaltungsfreiraum ermöglichen, aber auch einschränkende Elemente. Letztere umfassen die kantonalen und städtischen Vorgaben zur Qualitätsentwicklung sowie die gemeinsam mit den Schulleitungen erarbeiteten, gesamtstädtisch verbindlichen Vereinbarungen zur Schulqualität. Mit diesem Qualitätskonzept kann die Balance zwischen Gestaltungsfreiraum für die einzelne Schule und der Gesamtverantwortung im System sichergestellt werden. Damit wird eine gemeinsame Qualitätsentwicklung aller Schulen ermöglicht, was für die Weiterentwicklung der öffentlichen Volksschulen entscheidend ist.

Es gilt nun dieses Konzept der Qualitätsentwicklung unter Berücksichtigung der kantonalen Vorgaben zur Qualitätssicherung an die Schulorganisation 2007 anzupassen.

Bedeutsam ist in diesem Zusammenhang neben der Rolle der Schulleitungen die Regelung der Aufsicht über die Schulqualität. Diese wird auf verschiedenen Ebenen gewährleistet:

- zum Teil durch die regionale Schulaufsicht des Kantons
- durch die im Rahmen des Qualitätskonzeptes zu bestimmenden Instrumente
- durch die fachliche Unterstützung eines/einer Qualitätsverantwortlichen (gemäss kantonalem Qualitätskonzept)
- durch die vom pädagogischen Beirat Schule einzubringende Aussensicht
- durch die Beurteilung strittiger Fragen und Entscheide durch die unabhängige Rekurskommission Schule.

5 Auswirkungen auf die Organisation und die Aufgaben des Schulamtes

Die Schulorganisation 2007 überträgt der Direktion Schule und Sport die Gesamtleitung und Oberaufsicht über die Schulen unter Vorbehalt der Befugnisse des Stadtrates. Der Leitung Schulamt obliegt die operative Gesamtleitung und Aufsicht über die Schulen. Sie trägt die Hauptverantwortung für die Qualitäts- und Schulentwicklung. Die Abteilungsleitungen führen die Schulleitungen der ihnen zugeteilten Schulen. Sie sind für die Qualitätssicherung verantwortlich und wirken in Organisations- und Schulprojekten mit. Die Schulleitungen wiederum führen und organisieren die einzelnen Schulen. Sie sorgen für eine gute Schulqualität und eine förderliche Schulhauskultur. Ihre Führungsverantwortung umfasst das gesamte Personalmanagement. Sie sind Vorgesetzte der Lehrpersonen, deren Aufgaben schliesslich die Volksschulgesetzgebung des Kantons sowie ergänzende Erlasse des Stadtrates zum Dienstrecht bestimmen.

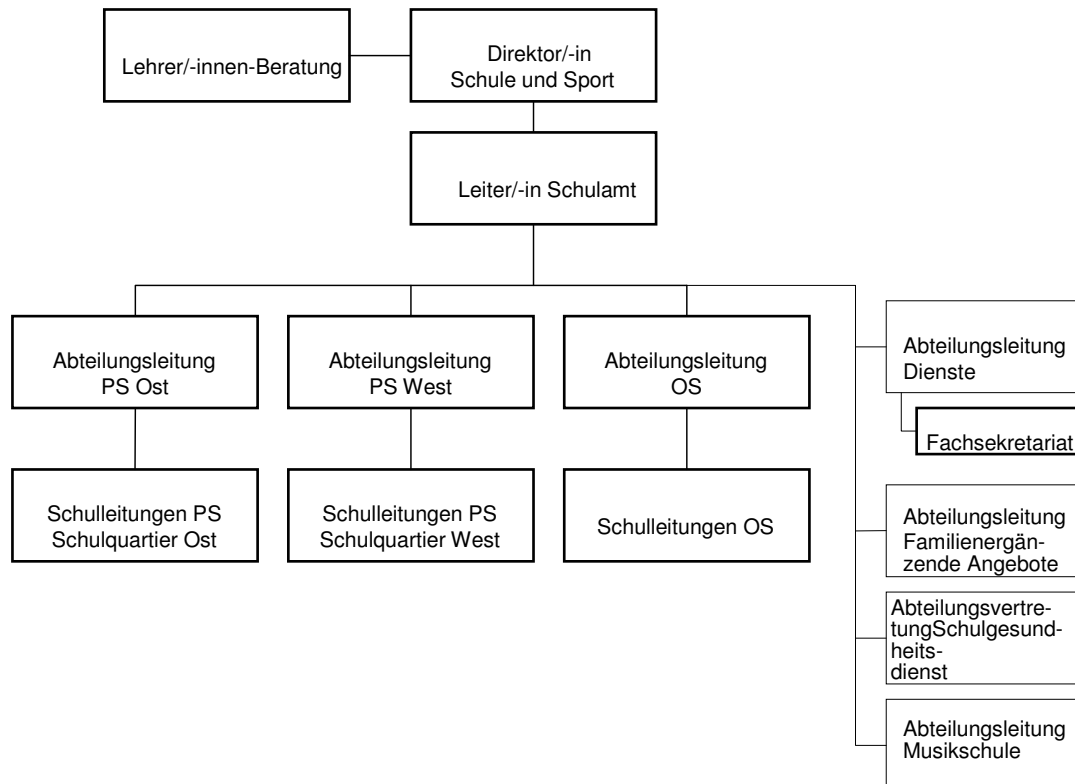


Um in dieser Organisation die verschiedenen Aufgaben fachkompetent erfüllen und bewältigen zu können, sind personelle und organisatorische Veränderungen im Schulamt erforderlich. Vorgesehen sind der Einsatz einer zusätzlichen Abteilungsleitung Primarschule und die Eingliederung des bisherigen Fachsekretariates Schulrat in die Abteilung "Innere Dienste" unter gleichzeitiger moderater Aufstockung.

Mit der Schaffung einer zusätzlichen Abteilungsleitung Primarschule stehen für die städtischen Volksschulen drei Abteilungsleitungen im Einsatz, eine Abteilungsleitung für die Oberstufe und zwei Abteilungsleitungen für die Primarschule einschliesslich Kindergärten, aufgeteilt in Ost und West. Der Einsatz einer zusätzlichen Abteilungsleitung erlaubt eine Führungsorganisation mit praktikablen Führungsspannen.

Die Eingliederung des Fachsekretariates Schulrat in die Abteilung "Innere Dienste" sichert eine korrekte Abwicklung und Ausformulierung von Entscheiden und Beschlüssen der verschiedenen Funktionsträger innerhalb des Schulamtes und sorgt für eine optimale Koordination und Kontrolle des Geschäftsablaufs innerhalb des Schulamtes. Im Weiteren stellen die Instrumente Personalkommission, Abteilungsleitungssitzung, Quartiersitzung und Schulleitungskonferenz die Zusammenarbeit und Koordination der verschiedenen Stellen sicher.

Organigramm des Schulamtes:



Die neue Organisation führt zu folgenden Änderungen im Stellenplan:

	bisher	neu	Veränderung
– Abteilungsleitungen Volksschule	200 %	300 %	+ 100 %
– Eingliederung des Fachsekretariates mit Schulrat mit gleichzeitiger Aufstockung	60 %	100 %	<u>+ 40 %</u>
Total der zusätzlichen Stellen			+ 140 %

Die Neuzuteilung von Aufgaben und Kompetenzen im Schulamt verändert das Anforderungsprofil und die Ansprüche an die Qualifikation der Führungspersonen auf den Ebenen Leitung Schulamt, Abteilungsleitung und Schulleitung.

Anforderungsprofil Leitung Schulamt:

- Qualifizierte Grundausbildung mit ergänzender Ausbildung im Bereich Personalführung/Coaching und in Fragen Team- und Organisationsentwicklung
- ausgewiesene Führungspraxis und Praxis in Projektleitung
- Kenntnisse in pädagogischen Belangen
- Kenntnisse des Sozialwesens sowie der öffentlichen Verwaltung
- Sozialkompetenz, Kommunikationsfähigkeit und hohes persönliches Engagement.

Die Führung und Qualifikation der Leitung Schulamt obliegt dem/der Direktor/-in Schule und Sport.

Anforderungsprofil Abteilungsleitungen:

- qualifizierte pädagogische/psychologische Grundausbildung
- Weiterbildung in Coaching, Personalführung
- Ausbildung/Erfahrung in Projektmanagement
- ausgewiesene Führungs- und Verwaltungspraxis
- hohe Sozialkompetenz
- vertiefte Kenntnisse des Bildungsangebotes.

Die Führung und Qualifikation der Abteilungsleitungen erfolgt durch die Leitung Schulamt.

Anforderungsprofil Schulleitungen:

- pädagogische Grundausbildung
- Fähigkeitsausweis für Schulleitungen oder gleichwertige Ausbildung
- mehrjährige Unterrichtserfahrung
- hohe Sozialkompetenz



- Kommunikationsfähigkeit
- Eignung zur Personalführung.

Die Schulleitung untersteht der Abteilungsleitung und wird von dieser sowohl bezüglich der Führungsleistung als auch der Unterrichtserteilung beurteilt und qualifiziert.

6 Kosten der neuen Schulorganisation 2007

Die Arbeiten an der Schulorganisation 2007 wurden mit dem Ziel der Kostenneutralität angegangen. Aus heutiger Sicht muss gegenüber der aktuellen Organisation mit Mehrkosten von rund CHF 50'000 gerechnet werden. Die bisher für den Schulrat eingesetzten Mittel von gut CHF 350'000 können für die vorgesehene Rekurskommission, den Beirat und eine personelle Verstärkung des Schulamts eingesetzt werden.

7 Rechtliche Ausgestaltung der Schulorganisation 2007 in der Gemeindeordnung, in der Schulordnung und im Zuständigkeitsreglement

7.1 Allgemeines

Die neue Schulorganisation macht eine Revision der Gemeindeordnung, der bisherigen Schulordnung und weiterer ausführender Reglemente notwendig. Beim Erlass der neuen Gemeindeordnung vom 8. Februar 2004 sind die Bestimmungen über die Schule inhaltlich nicht neu gefasst, sondern bewusst nur redaktionell überarbeitet worden. Ihre inhaltliche Neufassung sollte mit der vorliegenden neuen Schulorganisation geschehen.

Gemeindeordnung und Schulordnung sind vom Stadtparlament zu beschliessen und unterliegen dem obligatorischen bzw. fakultativen Referendum. Die ausführenden Reglemente, die schon bisher vom Stadtrat erlassen wurden, können auch künftig vom Stadtrat in eigener Kompetenz erlassen werden.

Auf der Stufe des städtischen Rechts sind freilich keine umfassenden Bestimmungen über die Schule zu schaffen. Das Schulrecht ist für den Bereich der Volksschule weitestgehend kantonales Recht. Das kantonale Volksschulgesetz enthält die massgebenden Vorschriften über den Bildungsauftrag der Schule, die Schülerinnen und Schüler und die Lehrpersonen. Auf der Stufe der Gemeinde, also des Schulträgers, sind im Wesentlichen Bestimmungen über die Behörden zu treffen, die sich mit der Schule befassen. Die bisherige Gemeindeordnung und Schulordnung haben sich denn auch zentral mit der Stellung und den Aufgaben des Schulrats befasst, also der Behörde, die bisher für die unmittelbare Schulführung verantwortlich war. Besteht nach der neuen Schulorganisation kein solcher Schulrat mehr, so entfällt gleichzeitig ein bisher zentraler Regelungsbereich des Schulteils der Gemeinde-



ordnung und der Schulordnung. Die Schulen werden mit dem Wegfall des Schulrats zwar nicht vollständig, aber doch weitgehend in die organisatorische "Normalität" überführt, in welcher Stadtrat und Stadtparlament die Hauptverantwortung für die Schulen tragen. Gleichwohl sollen die Schulen und ihre Organisation in der Gemeindeordnung wie bisher herausgehoben werden. Es sollen auf der Stufe der Gemeindeordnung namentlich jene Elemente verankert werden, welche für die institutionalisierte Aussensicht auf die Schule (pädagogischer Beirat Schule; Elternforen) und die Mitwirkung von Schulleitungen und Lehrpersonen prägend sind.

7.2 Kommentierung der Bestimmungen der einzelnen Reglemente

7.2.1 Gemeindeordnung (vgl. Anhang 1)

Art. 53

Die Bestimmung ist unverändert aus der bisherigen Gemeindeordnung übernommen. Sie bringt nach wie vor auf der Stufe der Gemeindeordnung zum Ausdruck, dass die Stadt als politische Gemeinde auch die Volksschulen führt und insoweit eine Einheitsgemeinde ist. Wenn sie gemäss Art. 53 Abs. 2 weitere Schulen führen will, so ist dafür auf der Stufe der Schulordnung eine Grundlage zu schaffen.

Art. 54

Die Bestimmung bringt neu zum Ausdruck, dass die städtischen Schulen vom Stadtrat und der Verwaltung geleitet werden. Zur Verwaltung zählen die zuständige Direktion, ihre Dienststellen und die Schulleitungen. Die Direktion Schule und Sport wird nicht namentlich genannt, weil die Organisation der Verwaltung und die Bildung der Direktionen nach dem Gemeindegesetz und der Gemeindeordnung Sache des Stadtrates ist. Art. 54 Abs. 2 macht wie bisher einen Vorbehalt zu Gunsten der Befugnisse von Stadtparlament und Bürgerschaft, die insbesondere im Bereich der Rechtsetzung, des Voranschlags und der parlamentarischen Aufsicht von Bedeutung sind. Die neue Bestimmung enthält aber nicht mehr die Dualität in der Führung der Schulen, welche bisher in Bezug auf Stadtrat und Verwaltung einerseits und Schulrat anderseits bestanden hatte.



Art. 55

Das kantonale Recht verlangt, dass an den Sitzungen von Schulrat und Kommissionen mit schulrätlichen Befugnissen eine Vertretung von Lehrpersonen und Schulleitungen teilnimmt (Art. 91 Abs. 1; 114bis Abs. 3 VSG). Diese Bestimmungen sind auf die ordentliche Schulgemeinde, nicht jedoch auf die Einheitsgemeinde ohne Schulkommission zugeschnitten, in welcher eine Vertretung namentlich im Rat der Gemeinde nicht in Betracht kommen kann. Die Gemeindeordnung hält dennoch als Grundsatz fest, dass den Lehrpersonen und den Schulleitungen das Recht auf Mitsprache in den Bereichen zukommt, in denen Stadtrat und Verwaltung zuständig sind. Die Schulordnung regelt, in welcher Weise diese Mitsprache vor sich geht. Statt der Mitsprache im entscheidenden Gremium werden – in der Wirkung wohl wertvollere – Mitwirkungsmöglichkeiten bei der Vorbereitung der entsprechenden Geschäfte vorgeschlagen (vgl. dazu die Art. 21 ff. E SchO).

Art. 56

Die Bestimmung verankert den pädagogischen Beirat Schule und hält die massgebenden Elemente fest, welche für diese Institution und ihre Aufgabe, eine fachlich fundierte Aussicht auf die städtischen Schulen sicherzustellen, charakterisierend sind: Zusammensetzung aus Personen, die ausserhalb der Verwaltung stehen. Damit ist zugleich gesagt, dass die Direktorin oder der Direktor Schule und Sport diesem pädagogischen Beirat nicht angehören, weder als ordentliches Mitglied noch mit beratender Stimme. Über den Beizug entscheidet der pädagogische Beirat selber. Die Bestimmung hält sodann fest, dass die Mitglieder des pädagogischen Beirats besondere Kenntnisse im Bereich von Bildung und Schule besitzen müssen. Der pädagogische Beirat Schule stellt damit ein Fachorgan, eine "chambre de réflexion" für die Schule und nicht ein politisches Organ dar. Dementsprechend liegt die Wahlkompetenz für den pädagogischen Beirat Schule auch nicht beim Stadtparlament, sondern beim Stadtrat. Dies ergibt sich aus Art. 43 Ziff. 1bis.

Der Aufgabenbereich des pädagogischen Beirats Schule ist doppelt: Er beobachtet von sich aus die Schulen und die für sie bedeutsamen Entwicklungen in Gesellschaft und Bildungswissenschaft. Er macht von sich aus Anregungen (Initiierungsfunktion) und er nimmt zu Handen von Stadtrat und Verwaltung Stellung zu grundsätzlichen Fragen im Bereich der städtischen Schulen, die ihm von Stadtrat und Verwaltung unterbreitet werden (Konsultativfunktion). Dazu gehören namentlich Fragen der Qualitätssicherung und der Schulentwicklung. Dazu enthält die Schulordnung nähere Bestimmungen (Art. 28 ff. E SchO).



Art. 57

Die Bestimmung war in der bisherigen Gemeindeordnung noch nicht enthalten. Der ausdrückliche Auftrag, die Schaffung und die Tätigkeit von Elternforen und die Zusammenarbeit zwischen Schulen und Eltern zu fördern, soll wiederum eines der zentralen Aussenelemente hervorheben, die für das gewählte Modell – neben der professionellen Führung der Schule – kennzeichnend sind. Die Schulordnung enthält auch für die Elternforen ausführende Bestimmungen (Art. 32 E SchO). Verankert wird namentlich der Grundsatz, dass die Verantwortung der Schulleitungen für den Schulbetrieb durch die Elternforen nicht eingeschränkt werden darf.

Art. 58

Die Bestimmung verweist, wie schon das jetzige Recht, auf die Schulordnung. Dort werden die in der Gemeindeordnung verankerten Grundsatzbestimmungen näher ausgeführt.

Weitere, von der Revision erfasste Bestimmungen:

Bestimmungen sind aufzuheben (Art. 31 Ziff. 3: bisherige Wahlkompetenz für den Schulrat; Art. 43 Abs. 1 Ziff. 1: Wahlkompetenz des Schulrates), neu einzufügen (Art. 43 Abs. 1 Ziff. 1bis: neue Wahlkompetenz für den pädagogischen Beirat Schule) bzw. redaktionell geringfügig anzupassen.

Die Gemeindeordnung bedarf der Genehmigung des zuständigen kantonalen Departements. Eine Vorprüfung beim Departement des Innern und beim Erziehungsdepartement hat stattgefunden und die Genehmigung ist in Aussicht gestellt worden.

7.2.2 Schulordnung (vgl. Anhang 2)

7.2.2.1 Allgemeines

In der neuen Schulordnung werden die Anpassungen vorgenommen, die sich aufgrund der neuen Behördenorganisation ergeben. Die bestehende Gliederung wird weitgehend beibehalten. Dementsprechend konzentrieren sich die Änderungen auf den dritten Titel, der die organisatorischen Bestimmungen über die Behörden, namentlich die Kompetenzen des Stadtrats enthält. Die Kompetenzen der Verwaltung (Direktion Schule und Sport, Schulamt, Abteilungsleitungen im Schulamt) werden nicht auf der Stufe der Schulordnung, sondern in einem besonderen Reglement des Stadtrats umschrieben. Diese Festlegungen gehören in die Kompetenz des Stadtrats zur Organisation der Verwaltung. Eine Ausnahme gilt lediglich



für die Kompetenzen der Schulleitungen, die auf Grund des Volksschulgesetzes zumindest in den Grundzügen auf der Stufe der Schulordnung festzulegen sind.

Materielle Änderungen werden an der bisherigen Schulordnung dagegen nur punktuell vorgenommen. So, wenn bisherige materielle Bestimmungen ganz oder teilweise überholt sind oder Ergänzungen in einem nahen Zusammenhang mit der neuen Schulorganisation stehen (z.B. Bestimmungen über die Elternforen oder über die Mitwirkung der Schülerinnen und Schüler).

7.2.2.2 Kommentierung der einzelnen Bestimmungen

Art. 1 und 2

Diese allgemeinen Bestimmungen entsprechen inhaltlich den Regelungen der bisherigen Schulordnung. Sie sind lediglich redaktionell angepasst worden.

Art. 3

Der Stadtrat war schon nach bisherigem Recht befugt, ausführende Reglemente zur Schulordnung zu erlassen. Neu ist, dass der Stadtrat ermächtigt wird, ausführende Bestimmungen auch zum Dienstverhältnis der Lehrpersonen zu erlassen. Diese Kompetenz lag bisher beim Stadtparlament (Art. 6 SchO). Gestützt darauf ist das Reglement des Grossen Gemeinderates vom 18. November 1969 über die Dienst- und Besoldungsverhältnisse der städtischen Lehrerschaft erlassen worden. Zum Teil ist der Erlass der Ausführungsbestimmungen auch in diesem Bereich an den Stadtrat delegiert worden. Das Dienst- und Besoldungsrecht für die Lehrpersonen ist heute in weitem Umfang kantonales Recht. Das Reglement von 1969 ist weitgehend überholt. Es rechtfertigt sich bei der heutigen Rechtslage, dieses Reglement aufzuheben und die Kompetenz zum Erlass der wenigen ausführenden kommunalen Bestimmungen an den Stadtrat zu delegieren.

Art. 4 - 7 (Kindergärten)

Die Bestimmungen über die Kindergärten entsprechen weitgehend dem bisherigen Recht. Materiell verändert ist lediglich die Bestimmung von Art. 4 Abs. 2. An Stelle der bisherigen Regelung, nach welcher die Stadt Sonderkindergärten zu führen hat, wenn kein anderer Träger diese Aufgabe erfüllt, wird lediglich eine "Kann-Formulierung" verwendet. Die Stadt kann Sonderkindergärten führen, ist aber nicht dazu verpflichtet, wenn kein anderer Träger diese Aufgabe erfüllt.



Art. 8 - 12 (Volksschulen)

Bei diesen Bestimmungen ergeben sich auf Grund der neuen Schulorganisation vermehrte Änderungen.

Art. 8 enthält wie die bisherige Schulordnung den Grundsatz, dass die Stadt Primar-, Real- und Sekundarschulen führt und damit als "Einheitsgemeinde" zugleich die Aufgaben einer Schulgemeinde erfüllt. Obsolet ist die bisherige Bestimmung, wonach die Stadt Klassen der Sonderschule führt. Sie ist deshalb weggelassen.

Nach der bisherigen Schulorganisation waren die städtischen Volksschulen in die drei Schulkreise Ost, West und Zentrum eingeteilt. Diese Einteilung ist nicht mehr erforderlich. Art. 10 bestimmt neu, dass die städtischen Primarschulen direkt in Schulquartiere eingeteilt werden. Die Grenzen dieser Schulquartiere werden so festgelegt, dass die Sicherheit des Schulwegs, ausgeglichene Klassengrössen und die Nähe der Schule zum Wohngebiet sichergestellt sind. Art. 11 Abs. 1 bestimmt dementsprechend, dass auf der Primarschulstufe die Schulquartiere für die Zuweisung der Schülerinnen und Schüler zu den einzelnen Schulhäusern massgebend sind. An Stelle der bisherigen, schwammigen Formulierung, dass die Schulquartiere für die Zuweisung "in der Regel" massgebend seien, wird bestimmt, unter welchen Voraussetzungen abweichende Zuteilungen zulässig sind. Für die Oberstufe enthält Art. 11 Abs. 2 eine andere Regelung. Dort stehen ausgeglichene Klassengrössen im Vordergrund. Die Nähe zum Wohnquartier wird nur so weit möglich berücksichtigt. Die neuen Formulierungen entsprechen der Praxis, die sich eingespielt hat.

Art. 12 führt das Konzept der geleiteten Schulen aus und bestimmt, dass die Primarschulen in jedem Schulquartier von einer Schulleiterin oder einem Schulleiter geleitet werden. Das gleiche gilt für die einzelnen Real- und Sekundarschulen sowie die Oberstufenzentren.

Art. 13 - 15 (weitere Schulen und schulische Einrichtungen)

Art. 13 spricht neu in allgemeiner Form von einer Musik-, und nicht mehr von einer Jugendmusikschule. Das entspricht der Tatsache, dass an der Jugendmusikschule schon heute auch Erwachsene unterrichtet werden. Dafür entsteht aus der neuen Formulierung jedoch keine Verpflichtung. Die bisherigen Bestimmungen über die Horte und Freiwilligen Schulhausangebote sind in einer neuen Bestimmung über die familienergänzenden Betreuungsangebote zusammengefasst.



Art. 16 (Zuständigkeit des Stadtrats)

Die Bestimmung hält einleitend den Grundsatz fest, dass der Stadtrat das oberste Leitungs- und Verwaltungsorgan im Bereich der Schulen ist. Anschliessend werden die einzelnen Aufgaben aufgezählt, welche den Kern der obersten Leitung und exekutiven Verantwortung im Bereich des städtischen Schulwesens ausmachen. Es sind dies insbesondere die Beschlussfassung über das Leitbild und das Qualitätskonzept der städtischen Schulen, aber auch über Schulprojekte von grundsätzlicher Bedeutung. Soweit solche Schulprojekte die Finanzkompetenzen des Stadtparlaments berühren, stehen entsprechende Festlegungen selbstverständlich immer unter diesem Vorbehalt.

Dem Stadtrat kommen im Bereich der Schule auch weitgehende Wahlkompetenzen zu. So hat er den pädagogischen Beirat Schule und die Rekurskommission Schule zu wählen. Während der Stadtrat die Wahl der Schulleitungen nach bisherigem Recht nur zu genehmigen hatte, ist er künftig für die Wahl – auf Grund der Vorbereitung des Wahlgeschäfts durch die Personalkommission Schule – direkt zuständig. Neu ist überdies, dass die Wahl von Lehrpersonen gemäss Art. 57 VSG – gewählte Lehrpersonen versehen ein Pensum von wenigstens 50 Prozent – vom Stadtrat vorzunehmen ist. Das kantonale Recht verlangt diese Regelung und schliesst eine – an sich wünschbare – Delegation an eine nachgeordnete Behörde, etwa die zuständige Direktion, aus. Diese Wahlzuständigkeit des Stadtrats führt aber nicht zu Nachteilen, da vorgesehen ist, dass diese Wahlgeschäfte durch die Schulleitungen, unter Mitwirkung einer Vertretung der Lehrpersonen, und in Zusammenarbeit mit den zuständigen Abteilungsleitungen im Schulamt vorbereitet werden. Soweit der Stadtrat Wahlbehörde ist, übt er auch die Kompetenzen aus, die im Zusammenhang mit der Auflösung von Dienstverhältnissen oder der Ausübung von Disziplinarbefugnissen stehen. Diese Entscheide werden wiederum durch die Personalkommission Schule vorbereitet.

Art. 16 Abs. 4 bringt zum Ausdruck, dass der Stadtrat übertragbare Aufgaben an die zuständige Direktion, deren Dienststellen sowie an die Schulleitungen delegieren kann. Diese Regelungen werden im Reglement über die Zuständigkeit von Verwaltung und Schulleitungen im Bereich der Schule (Zuständigkeitsreglement) getroffen, das bereits vorliegt.

Art. 17 - 19 (Schulleitungen)

Art. 17 hält einleitend den Grundsatz fest, dass der Schulleitung die Organisation und Führung der jeweiligen Schule zukommt. Das kantonale Recht verlangt, dass den Schulleitungen substantielle Kompetenzen im Bereich der Personalführung, im Bereich der Finanzen und der Schulqualität zukommen. Art. 17 verankert die entsprechenden Grundsätze und misst den Schulleitungen eine massgebende Rolle in der Schulorganisation zu. Die näheren Be-



stimmungen sind im Zuständigkeitsreglement enthalten. Den Schulleitungen ist auf Grund von Art. 17 nicht nur allgemein die Personalführung in der Schule übertragen, sondern gesamthaft die Erteilung von unbefristeten und von befristeten Lehraufträgen. Diese Befugnis ist freilich mit einem Mitwirkungsrecht der Lehrpersonen des Kollegiums verknüpft (Art. 25) und sie erfolgt in Zusammenarbeit mit der zuständigen Abteilungsleitung im Schulamt.

Art. 17 Abs. 2 bestimmt entsprechend dem kantonalen Konzept der geleiteten Schulen weiter, dass die Schulleitungen bei der Vorbereitung des Budgets und der Verwendung der Sachkredite mitwirken. Überdies wird festgelegt, dass die Schulleitungen für die Umsetzung des Qualitätskonzepts der Schule verantwortlich sind und dass ihnen die Pflege der Beziehungen zu den Eltern und zum Quartier obliegt.

Die Schulleitungen üben nach dem kantonalen Konzept der geleiteten Schulen zwar substantielle Befugnisse im Bereich der Schulführung aus. Sie sind aber gleichwohl "nach oben" in die städtische Schulorganisation und "nach unten" in die Mitwirkung der Lehrpersonen im Kollegium eingebunden. Art. 17 Abs. 2 bringt den ersten Aspekt zum Ausdruck, indem darauf verwiesen wird, dass der Stadtrat die Aufgaben und Befugnisse der Schulleitungen im Einzelnen und ihre Führung durch die zuständige Direktion regelt. Die Mitsprache der Lehrpersonen sind in den Art. 21 und 25 Ziff. 1 verankert.

Art. 18

Die Bestimmung entspricht dem geltenden Recht.

Art. 19

Als Schulleiterinnen und Schulleiter können Personen gewählt werden, welche die Wahlfähigkeit als Lehrerin bzw. Lehrer besitzen. Weil an die Schulleitungen hohe fachliche Anforderungen gestellt werden, bestimmt Art. 19 überdies, dass die entsprechenden Personen einen Fähigkeitsausweis für Schulleitungen besitzen müssen. Dieser muss freilich nicht bereits im Zeitpunkt der Wahl vorhanden sein. Andernfalls wäre es für Lehrpersonen sehr schwierig, die Schulleitung zu übernehmen. Erforderlich ist jedoch die Verpflichtung, den Fähigkeitsausweis zu erwerben. Nicht mehr erforderlich ist für Schulleiterinnen und Schulleiter der Wohnsitz in der Stadt St.Gallen. Die im bisherigen Reglement für die Schulleitungen enthaltene Wohnsitzpflicht, für welche der Stadtrat Ausnahmen bewilligen konnte, entfällt mit der Aufhebung dieses Reglements. Es wird darauf verzichtet, diese Verpflichtung in der Schulordnung weiter zu verankern.



Art. 20 - 25 (Mitsprache der Lehrpersonen und Schulleitungen)

Die Bestimmungen setzen den in der Gemeindeordnung (Art. 55 GO) verankerten Grundsatz um, dass die Lehrpersonen und die Schulleitungen bzw. ihre Vertretungen das Recht auf Mitsprache in den Bereichen haben, in denen Stadtrat und Verwaltung zuständig sind. Die Schulordnung sieht Mitspracherechte vor, die an die Stelle der bisherigen Teilnahme - mit beratender Stimme - an den Sitzungen von Schulrat und schulrätlichen Kommissionen treten. Diese Mitspracherechte greifen bereits bei der Vorbereitung der Entscheide und sind letztlich wirksamer und für alle Beteiligten befriedigender. Damit wird dem Element "Mitwirkung", welches eines der drei Merkmale des gewählten Organisationsmodells bildet, eine starke Ausprägung gegeben.

Die Mitspracherechte bestehen auf den verschiedenen Ebenen der Schule und der Direktion Schule und Sport: Vorab haben die Schulleitungen regelmässig Schulkonvente durchzuführen, die der Information und Mitsprache der Lehrpersonen in ihren Schulen dienen (Art. 20). Zwischen den Abteilungsleitungen Schulamt und den Schulleitungen finden sodann regelmässige Schulquartiersitzungen statt, die der gegenseitigen Information und Entscheidvorbereitung dienen und an denen auch eine Lehrperson aus dem Kollegium teilnimmt (Art. 21). Der Information und Mitsprache der Schulleitungen dienen sodann die Schulleitungskonferenzen, die vom Schulamt mit den Schulleitungen durchgeführt werden (Art. 22).

Eine besondere Bedeutung kommt der Mitwirkung von Schulleitungen und Lehrpersonen in der neu geschaffenen Personalkommission zu, welcher die Vorberatung der in Art. 23 genannten zentralen, vom Stadtrat zu treffenden Personalentscheide obliegt. Bei der Wahl von Schulleitungen wirkt in der Personalkommission Schule eine Lehrperson aus dem betreffenden Kollegium zusätzlich mit (Art. 23 Abs. 2). Nicht über die Personalkommission Schule laufen die Anträge für Wahlentscheide des Stadtrates, weil es einer Überinstrumentierung gleichkäme, wenn sich zwei Gremien (Stadtrat und Personalkommission) mit den von den Schulleitungen in Zusammenarbeit mit den Abteilungsleitungen ausgearbeiteten Wahlanträgen befassen müssten. Die Mitsprache der Lehrpersonen, ausgeübt durch eine Person aus dem Kollegium, wird in diesem Fall auf der Stufe der Schule ausgeübt (Art. 24).

Art. 25 regelt die Mitwirkung der Personalverbände im Bereich der Schule. Diesen stehen in personalpolitischen Angelegenheiten vorab die gleichen Mitwirkungsrechte zu, die für die allgemeine Verwaltung gelten und die gestützt auf das städtische Personalreglement im Reglement über die Personalausschüsse und Personalverbände vom 23. April 1974 (sRS 191.126) geregelt sind. Da der Städtische Lehrerinnen- und Lehrerverband sich nicht nur mit personalpolitischen, sondern auch mit pädagogischen Fachfragen befasst und in diesem Gebiet grosses Wissen und wertvolle Erfahrung einbringt, wird die Verbandsmitsprache im



Schulbereich weiter gefasst als im übrigen Verwaltungsbereich. Art. 25 Abs. 2 der Schulordnung hält ausdrücklich fest, dass sich die Verbandsmitsprache auch auf pädagogische Fachfragen erstreckt. Der Städtische Lehrerinnen- und Lehrerverband ist deshalb vor entsprechenden Festlegungen anzuhören.

Art. 26 (Mitwirkung der Schülerinnen und Schüler)

Die Bestimmung verankert den bisher in der Schulordnung nicht enthaltenen Auftrag, die Mitwirkung der Schülerinnen und Schüler am Schulgeschehen zu ermöglichen und zu unterstützen.

Art. 27 - 30 (pädagogischer Beirat Schule)

Die Bestimmungen enthalten eine nähere Regelung für den pädagogischen Beirat Schule, ergänzend zu den Bestimmungen der Gemeindeordnung (Art. 56 GO). Art. 27 hält die "Initiierungsfunktion" des pädagogischen Beirats Schule fest, nämlich der für die Schulen zuständigen Direktion seine Anregungen zu unterbreiten, die sich aus seiner Beobachtung von Schulen und gesellschaftlicher Entwicklung ergeben. Art. 28 regelt die "Konsultativfunktion" des pädagogischen Beirats Schule. Dieser soll von der Direktion Schule und Sport zu den grundsätzlichen Fragen im Bereich der städtischen Schulen zur Stellungnahme eingeladen werden. Art. 28 Abs. 2 präzisiert, in welchen Fällen immer von solchen grundsätzlichen Fragen auszugehen und die Einholung einer Stellungnahme zwingend ist. Das sind insbesondere Fragen der Qualitätssicherung und der Schulentwicklung.

Art. 29 bekräftigt die unabhängige Stellung des pädagogischen Beirats Schule, indem festgelegt wird, dass dieser selbständig über den Beizug der Direktorin oder des Direktors Schule und Sport oder von Verwaltungsstellen zu seinen Beratungen befindet. Es ist anzunehmen, dass der pädagogische Beirat Schule zwar häufig auf Grund von Präsentationen der Verwaltung und im Zusammenwirken mit der Direktion Schule und Sport beraten wird. Er ist bei seinem Vorgehen jedoch völlig frei. Dazu gehört auch, dass der pädagogische Beirat Schule Dritte, insbesondere Fachleute in bestimmten pädagogischen oder gesellschaftlichen Bereichen, anhören kann (Art. 29 Abs. 2). Soweit daraus Kosten entstehen, hat dies selbstverständlich im Rahmen der Budgetkredite zu geschehen.

Art. 31 (Zusammenarbeit von Schulen und Eltern)

Art. 31 führt den in der Gemeindeordnung (Art. 57 GO) enthaltenen Grundsatz aus, dass die Stadt die Tätigkeit von Elternforen fördert, die der Zusammenarbeit von Schulen und Eltern dienen. Die Gemeindeordnung sieht nicht vor, dass solche Elternforen von der Stadt selber geschaffen werden. Wenn dafür keine Initiativen aus dem Kreis der Eltern kommen, ver-



sprechen solche Institutionen keinen Erfolg. Art. 31 bestimmt aber, dass die Schulleitungen Personen unterstützen, die ein Elternforum errichten möchten, und dass die Schulen solche Foren soweit möglich mit ihrer Infrastruktur unterstützen. Selbstverständlich werden die Elternforen regelmässig über aktuelle Schulfragen im Quartier orientiert. Elternforen können für die Schule wertvolle Gesprächspartner sein. Nicht nur Unterstützung der Schule aus dem Kreis der Elternforen ist willkommen, sondern auch konstruktive Kritik. Deswegen verpflichtet Art. 31 Abs. 3 die Schulleitungen auch, Anregungen aus dem Kreis der Elternforen ernsthaft zu prüfen. Die Verantwortung für den Schulbetrieb bleibt jedoch bei den Schulleitungen. Art. 31 Abs. 3 hält deshalb ausdrücklich fest, dass diese Verantwortung nicht eingeschränkt werden darf.

Art. 31 spricht von Elternforen in den Schulquartieren und ist damit auf die Primarschulen gerichtet. Dies bedeutet aber nicht, dass auf der Oberstufe kein Platz für Gremien ist, die der Zusammenarbeit von Schulen und Eltern dienen. Ganz im Gegenteil ist auch auf der Oberstufe die Zusammenarbeit zwischen Eltern und Schulen ein zentrales Anliegen. Die Instrumente dieser Zusammenarbeit müssen aber noch geschaffen werden. Da Oberstufenschulhäuser kreisweise geführt werden, muss eine andere Organisationsform als bei den quartierbezogenen Elternforen gefunden werden.

Art. 32 - 34 (Rekurskommission Schule)

Besteht in einer Schulgemeinde oder in einer Einheitsgemeinde ein Schulrat, so können Anordnungen des Schulrats und der schulrätlichen Kommissionen direkt bei einer der kantonalen Rekursbehörden (regionale Schulaufsicht; Erziehungsdepartement; Erziehungsrat) angefochten werden. Anordnungen der Verwaltung in Schulangelegenheiten sind vorerst beim Schulrat anzufechten. Kennt eine Einheitsgemeinde keinen Schulrat, so müssten Anordnungen der Verwaltung – Schulleitungen eingeschlossen – vorerst beim Rat der Gemeinde angefochten werden. Es wäre nicht praktikabel, den Stadtrat als Rekursinstanz für sämtliche Streitigkeiten aus dem Bereich der Schule, etwa über Klassenzuteilungen oder Schulnoten, handeln zu lassen. Die Rekurskommission Schule entscheidet in solchen Angelegenheiten anstelle des Stadtrats auf kommunaler Ebene. Ihre Entscheidungen sind in der Folge bei den erwähnten kantonalen Stellen anfechtbar. Damit steht eine mit den städtischen Verhältnissen bestens vertraute erste Rekursinstanz zur Verfügung, die für eine rasche Entscheidung von Streitigkeiten sorgen kann.

Die Rekurskommission Schule besteht aus drei Mitgliedern und zwei Ersatzmitgliedern, welche vom Stadtrat gewählt werden. Für die Entschädigung der Mitglieder wird eine Regelung auf Honorarbasis zu treffen sein. Feste Anstellungen sind nicht erforderlich. Für das Verfahren finden die normalen Bestimmungen des Gesetzes über die Verwaltungsrechts-



pflege Anwendung. Die Zuständigkeit der Rekurskommission ergibt sich aus dem Volksschulgesetz. Die Bestimmung für die Erledigung der Sekretariatsarbeiten richtet sich nach den bewährten Regelungen für die parlamentarischen Kommissionen.

Anzufügen bleibt, dass bei Streitigkeiten im Bereich der Schule nicht nur die Rekurskommission Schule sondern auch die Ombudsstelle angegangen werden kann. Sie ist besonders geeignet für Streitigkeiten, die erfolgreicher auf informelle Art als in einem eigentlichen Rechtsmittelverfahren beurteilt und nach Möglichkeit gelöst werden können.

Im Zusammenhang mit der anstehenden Revision des Gesetzes über die Verwaltungspflege (VRP) wird eine Änderung von Art. 40 VRP indem Sinne geprüft, dass Gemeinden generell die Möglichkeit erhalten sollen, den Instanzenzug zu verkürzen, indem sie durch rechtssetzendes Reglement vorsehen, dass Verfügungen und Entscheide ihrer unteren Instanzen direkt an die kantonale Rekursinstanz weiter gezogen werden können. Dies würde bedeuten, dass bei einer Änderung von Art. 40 VRP grundsätzlich die Rekurskommission Schule aufgehoben werden könnte. Die Erfahrungen mit der Rekurskommission Schule werden zeigen, ob für diesen Fall auf kommunaler Ebene auf eine letzte Rekursinstanz in Schulangelegenheiten verzichtet werden soll.

Art. 35 - 37 (Übergangs- und Schlussbestimmungen)

Die Art. 35 - 37 enthalten die üblichen Übergangs- und Schlussbestimmungen. Art. 34 belässt für das Freiwillige 10. Schuljahr die bisherigen Bestimmungen in Kraft, bis die kantonale Lösung in Vollzug tritt. Neben der alten Schulordnung vom 25. September 1984 kann auch das Reglement über die Dienst- und Besoldungsverhältnisse der städtischen Lehrerschaft vom 18. November 1969 aufgehoben werden. Die entsprechenden personalrechtlichen Regelungen sind heute im Wesentlichen im kantonalen Recht enthalten. Das städtische Reglement ist weitgehend obsolet. Soweit nach wie vor kommunale Bestimmungen zu erlassen sind, rechtfertigt es sich, dafür den Stadtrat als zuständig zu erklären (Art. 3).

Die Schulordnung bedarf der Genehmigung des kantonalen Erziehungsdepartements. Eine Vorprüfung hat stattgefunden und die Genehmigung ist in Aussicht gestellt worden.



7.2.3 Reglement über die Zuständigkeit von Verwaltung und Schulleitungen im Bereich der Schule (Zuständigkeitsreglement (vgl. Anhang 3))

Art. 1 (Grundsatz)

Die Schulordnung regelt die Kompetenzen des Stadtrats im Bereich der Schule und – weil das kantonale Volksschulgesetz dafür eine Regelung auf der Stufe eines rechtsetzenden Reglements erfordert – die Grundzüge der Kompetenzen der Schulleitungen. Die Schulordnung, die vom Stadtparlament erlassen wird und dem fakultativen Referendum untersteht, hat indes nicht zu regeln, welche Kompetenzen der Direktion Schule und Sport, der Leitung Schulamt, den Abteilungsleitungen im Schulamt und den Schulleitungen im Einzelnen zustehen. Diese Regelungen sind vom Stadtrat, der für die Organisation der Verwaltung zuständig ist, zu treffen. Damit befasst sich das Zuständigkeitsreglement.

Nicht im Zuständigkeitsreglement werden die Aufgaben und Befugnisse der Lehrpersonen geregelt. Die entsprechende Regelung trifft die Vollzugsverordnung zum Volksschulgesetz. In Art. 1 Abs. 2 des Zuständigkeitsreglements wird darauf verwiesen.

Da das Zuständigkeitsreglement nicht vom Stadtparlament zu erlassen ist, werden die einzelnen Bestimmungen nur summarisch kommentiert.

Art. 2 - 5 (Einzelne Zuständigkeiten)

In den Artikeln 2 - 5 werden die Zuständigkeiten von Direktion, Leitung Schulamt, Abteilungsleitungen im Schulamt und Schulleitungen geregelt. Die Bestimmungen sind alle gleich aufgebaut, und die Zuständigkeiten in die Bereiche Leitung der Schulen, Qualitätssicherung, Finanzen, Schulbetrieb, Entscheide betreffend Schülerinnen und Schüler und Entscheide betreffend Lehrpersonen gegliedert.

Art. 2 (Direktion Schule und Sport)

Der Direktion Schule und Sport obliegt die Gesamtleitung und Oberaufsicht über die Schulen. Vorbehalten bleiben die Befugnisse des Stadtrats, der das oberste Leitungs- und Verwaltungsorgan im Bereich der Schulen ist (Art. 16 SchO). Die Direktion Schule und Sport stellt in allen Fällen Antrag, in denen der Stadtrat zuständig ist (Art. 2 Abs. 3). Daneben sind ihr als eigene Befugnisse die wichtigsten Zuständigkeiten im Bereich der Schulen zugewiesen. Im Bereich der Qualitätssicherung beschliesst sie insbesondere über das vom Schulamt zu erstellende Visitationskonzept (Ziff. 2 lit. b); im Bereich des Schulbetriebs insbesondere über die Klassenplanung (Ziff. 4 lit. a); im Bereich der Entscheide betreffend Schülerinnen



und Schüler über die Androhung des Ausschlusses und den Ausschluss aus der Schule und über Verwarnung und Busse gegen Eltern (Ziff. 5); im Bereich der Entscheide betreffend Lehrpersonen namentlich über Auflösungen, Beanstandungen und Disziplinar massnahmen, soweit die Wahlkompetenz für die Lehrpersonen nicht beim Stadtrat liegt (Ziff. 6 lit. a und b). Andernfalls sind entsprechende Massnahmen vom Stadtrat zu treffen.

Art. 3 (Leitung Schulamt)

Der Leitung Schulamt obliegt die operative Gesamtleitung und Aufsicht über die Schulen. Die Leitung Schulamt trägt die Hauptverantwortung für die Qualitätssicherung und die Schulentwicklung (Abs. 1). Die Leitung Schulamt ist vollziehende Stelle für alle Beschlüsse der Direktion Schule und Sport im Bereich der Schulen und sie stellt der Direktion Antrag, soweit diese oder der Stadtrat zuständig ist (Ziff. 1 lit. a; Abs. 3). Die Hauptverantwortung für die Qualitätssicherung und die Schulentwicklung kommt darin zum Ausdruck, dass die Leitung Schulamt Projekte für die Schulentwicklung zu initiieren hat (Ziff. 1 lit. b) und dass sie für die Entwicklung, Evaluation und Kontrolle des Qualitätskonzepts sowie für die Entwicklung des Visitationskonzepts zuständig ist. Die Leitung Schulamt hat auch dafür zu sorgen, dass den Lehrpersonen die notwendige pädagogische Unterstützung zur Verfügung steht (Ziff. 2 lit. a, b und d). Der Leitung Schulamt kommen massgebende Kompetenzen im Bereich der Finanzen (Vorbereitung des Budgets und Zuteilung der Kredite für den Personalaufwand an die Schulhäuser; Ziff. 3 lit. a und b) und im Bereich des Schulbetriebs zu (Genehmigung der Klassenplanung; Genehmigung und Zuteilung des Pensens; Ziff. 4 lit. a und b). Im Bereich der Entscheide betreffend Schülerinnen und Schüler hat das Schulamt die heiklen Zuweisungsentscheide abschliessend zu treffen (Ziff. 5). Im Bereich der Entscheide betreffend Lehrpersonen sind es namentlich die Entscheide über Pensenanänderungen, soweit die Wahlkompetenz des Stadtrats nicht berührt wird, ferner die Zuteilung der Lehrpersonen an die Schulhäuser (Ziff. 6 lit. a, b und c), falls sich auf Grund der Pensensplanung eine neue Zuteilung einer Klasse für eine Lehrperson in einem anderen Schulquartier aufdrängt.

Art. 4 (Abteilungsleitungen)

Den Abteilungsleitungen im Schulamt obliegt die Führung der Schulleitungen in den zugeordneten Schulen. Sie sind für die Qualitätssicherung verantwortlich und wirken in Organisations- und Schulprojekten mit (Abs. 1). Die Abteilungsleitungen haben die Schulleitungen im Unterricht zu visitieren und zu qualifizieren (Ziff. 2). Im Bereich der Finanzen obliegt ihnen die Zuteilung der Kredite für den Sachaufwand an die einzelnen Schulhäuser und die Kreditkontrolle (Ziff. 3). Massgebende Aufgaben besitzen die Abteilungsleitungen im Bereich Schulbetrieb: Sie nehmen die Klassenbildung vor und es obliegt ihnen die Vorbereitung der Pensens-



pool-Zuteilung und die Genehmigung der Stundenpläne (Ziff. 4 lit. a, b und d). Im Bereich der Entscheide betreffend Schülerinnen und Schüler entscheiden sie in pädagogisch heiklen Fragen und Massnahmen (Bewilligung für Wiederholung einer Klasse; Bewilligung für Notenbefreiung und Lernzielbefreiung; Bewilligung für Fördermassnahmen, soweit nicht die Schulleitung zuständig ist; Bewilligung zum Wechsel des Kindergartens, der Klasse oder des Schulhauses; Ausschluss vom Unterricht in gravierenden Fällen, Beanstandungen im Zeugnis und Zeugniseintrag bei unentschuldigten Absenzen (Ziff. 5). Im Bereich der Entscheide betreffend Lehrpersonen entscheiden die Abteilungsleitungen über die Zuteilung der Stellen und Pensen an die einzelnen Schulen (Ziff. 6 lit. a).

Art. 5 (Schulleitungen)

Den Schulleitungen obliegt die Organisation und Führung der einzelnen Schulen. Sie sind verantwortlich für eine gute Schulqualität und eine förderliche Schulhauskultur (Abs. 1). Der umfangreiche Zuständigkeitskatalog widerspiegelt die bedeutsame Stellung, die den Schulleitungen auf Grund des kantonalen Konzepts der geleiteten Schulen zukommt. Den Schulleitungen sind in Ausführung von Art. 17 SchO substantielle Kompetenzen im Bereich der Personalführung, der Qualitätssicherung, der Finanzen, des Schulbetriebs und der Entscheide betreffend Schülerinnen und Schüler sowie betreffend Lehrpersonen zugewiesen. Im Bereich der Qualitätssicherung haben die Schulleitungen das pädagogische Leitbild der Schulen zu erarbeiten und das Qualitätskonzept umzusetzen. Ihnen ist nach der neuen Schulorganisation die Visitation und Qualifikation der Lehrpersonen zugewiesen (Ziff. 2 lit. a, b und c). Im Bereich der Finanzen obliegen ihnen die Mitwirkung bei der Vorbereitung des Budgets der Schulen und die Kreditzuteilung und Kreditverwendung innerhalb der Schulen (Ziff. 3 lit. a und b). Im Bereich des Schulbetriebs legen die Schulleitungen die Hausordnung fest, führen die Schüleradministration, erstellen die Stundenpläne, nehmen die Klassenbildung vor und weisen die Klassen den Lehrpersonen zu. Sie koordinieren die Lehrmittel (Ziff. 4 lit. a, b, c, d, e und h). Im Bereich der Entscheide betreffend Schülerinnen und Schüler obliegen den Schulleitungen der Entscheid über die Promotion, die Antragstellung für die Zuteilung zur Real- oder Sekundarschule oder der Beschluss über Fördermassnahmen aus dem ISF-Pool (Ziff. 5 lit. a, b c). Sie entscheiden direkt über die weniger einschneidenden disziplinarischen Massnahmen gegenüber Schülerinnen und Schülern und stellen Antrag an die Abteilungsleitungen für die weitergehenden Massnahmen. Im Bereich der Entscheide betreffend Lehrpersonen sind die Schulleitungen für die Erteilung von Lehraufträgen zuständig. Sie entscheiden in allen Fällen, in welchen nicht der Stadtrat zuständig ist. Soweit der Stadtrat zuständig ist, führen sie das Bewerbungsverfahren durch. Ferner wirken sie bei der Auflösung von Dienstverhältnissen und der Ausübung von Disziplinarbefugnissen mit (Ziff. 6 lit. a, b und d).



Art. 6 (Personalkommission)

Die Bestimmung regelt die Zusammensetzung der Personalkommission. Diese steht unter dem Vorsitz der Direktorin oder des Direktors Schule und Sport. Neben der Leitung des Schulamts und den sachlich zuständigen Leiterinnen und Leitern der Abteilungen wirkt je eine von den Lehrpersonen und den Schulleitungen bestimmte Vertretung mit. Bei der Wahl von Schulleitungen wirkt zusätzlich eine Lehrperson aus dem Kollegium mit. Damit wird die Mitwirkung der Lehrpersonen und Schulleitungen bei Personalgeschäften sichergestellt.

Art. 7 (Aufhebung bisherigen Rechts)

Mit der neuen Schulorganisation kann das bisherige Reglement für die Schulleitungen und Hausvorstände der städtischen Volksschulen sowie die Kreisleitungen Kindergärten vom 17. September 1996 aufgehoben werden. Ferner wird festgestellt, dass die Reglemente, welche den bisherigen Schulrat betreffen, gegenstandslos geworden sind.

8 Beurteilung der Schulorganisation 2007

Die Erarbeitung der Schulorganisation 2007 erfolgte nach rechtlichen, organisatorischen und politischen Vorgaben sowie nach Vorgaben zur Schulqualität und zur Partizipation. Die nachfolgende Beurteilung der Schulorganisation 2007 zieht darüber Bilanz.

8.1 Rechtliche Vorgaben

Die Schulorganisation 2007 steht in Übereinstimmung mit dem Volksschulgesetz, insbesondere den Bestimmungen des VII. Nachtrages zum Volksschulgesetz, welche eine Lösung ohne Schulkommission/Schulrat erst möglich machen. Sie setzt die kantonalen Aufträge zur Qualitätsentwicklung und Qualitätssicherung (Qualitätskonzept) und zu den geleiteten Schulen um. Auch bezüglich der gesetzlich verankerten Mitsprache der Lehrerschaft und der Schulleitungen konnte eine Lösung gefunden werden, welche den rechtlichen Anforderungen voll und ganz entspricht. Die auf allen Entscheidungsebenen gewährte Mitwirkung überzeugt, da mit den festgelegten Instrumenten die Mitsprache der Lehrerschaft an den Schulleitungen materiell substanzieller wird, weil sie bereits in der Phase der Entscheidungsvorbereitung erfolgt und nicht erst im Rahmen eines Gremiums, das vorbereitete Beschlüsse in der Regel nur noch absegnet.



8.2 Organisatorische Vorgaben

Die Schulorganisation 2007 erfüllt die Anforderungen an eine zweckmässige, verständliche und effiziente Führungsorganisation soweit, wie es die gesetzlichen Vorgaben (bezüglich Mitsprache von Lehrerschaft und Schulleitungen) erlauben:

- Einfache und konsequente Strukturen
- Klare Regelung von Zuständigkeiten und Unterstellungen
- Klare Definition von Aufgaben und Begriffen (z.B. Führung)
- Übereinstimmung von Aufgaben und Kompetenzen
- Kurze Entscheidungswege
- Stufengerechte Kompetenzen: Operative Entscheide an der Basis, im Rahmen klarer Leitplanken
- Praktikable Führungsspannen.

Aus organisatorischer Sicht bedeutet die Schulorganisation 2007 eine Überwindung von Schwierigkeiten, die sich aus dem heutigen dualen Führungssystem mit seinen zahlreichen Schnittstellen und Abgrenzungsproblemen ergeben. Es bringt – im Rahmen des gesetzlich Möglichen – eine Annäherung an das in den übrigen Aufgabenbereichen der Stadt übliche Führungssystem.

8.3 Vorgaben zur Schulqualität

Die Entwicklung und Sicherung der Schulqualität ist ein vorrangiges Ziel der städtischen wie auch der kantonalen Schulpolitik. Eine zentrale Rolle spielen dabei – auch gemäss kantonalen Vorgaben – die Schulleitungen. Aus Sicht der Schulqualität muss es darum gehen, mit der Schulorganisation 2007 bestmögliche Verhältnisse und Strukturen für ein erfolgreiches Wirken der Lehrerschaft und der Schulleitungen zu schaffen. Dies wird wie folgt erreicht:

- Ausbau der Aufgaben und Zuständigkeiten und in entsprechendem Mass von Kompetenzen und Verantwortlichkeiten der Schulleitungen in den Bereichen
 - Pädagogische Führung der Schule
 - Personalführung
- Effiziente organisatorische und administrative Unterstützung (durch das Schulamt und die Abteilungsleitungen)
- Kompetente, zielgerichtete persönliche Führung der Schulleitungen (durch Abteilungsleitungen)
- Klare allgemein verbindliche Leitplanken, die gemeinsam erarbeitet wurden und deshalb breit abgestützt sind (im Rahmen von Schulleitungssitzungen)



- Zweckmässige schulinterne und schulexterne Unterstützung (durch Abteilungsleitungen und neu durch externe Unterrichtsexperten/-expertinnen)
- Kompetente und wirksame Aufsicht über die Schulqualität (neu: pädagogischer Beirat Schule).

Neben den Veränderungen im Zusammenhang mit den Schulleitungen (umfassendere Kompetenzen und Verantwortungen, direkte Führung durch die Abteilungsleitungen) liegen die Verbesserungen im Bereich Schulqualität vor allem in einer konsequenten Professionalisierung:

- Qualifizierte Visitation der Lehrpersonen durch die Schulleitungen
- Professionelle Führung der Schulleitungen durch Abteilungsleitungen
- Fachliche Unterstützung der Schulleitungen durch Abteilungsleitungen und bei Bedarf externe Unterrichtsexperten/-expertinnen
- Externe Sicht auf Schulqualität und Anregungen zur Schulentwicklung durch Fachleute im pädagogischen Beirat.

Schliesslich ist von Bedeutung, dass das bereits bestehende Konzept zur Qualitätsentwicklung in den städtischen Schulen mit der Schulorganisation 2007 insofern kompatibel ist, als Anpassungen des Konzeptes an die neue Organisation ohne wesentlichen Aufwand möglich sind, und damit auch konzeptionell die bisherige wertvolle Arbeit in den Schulen zur Qualitätssicherung und Qualitätsentwicklung weitergeführt werden kann.

8.4 Vorgaben zur Partizipation

Die gesetzlich vorgegebene Mitsprache der Lehrpersonen und der Schulleitungen ist auf allen Entscheidungsebenen sichergestellt. Bereits in der Phase der Entscheidungsvorbereitung werden die Vertretungen der Lehrpersonen und der Schulleitungen in den Entscheidungsprozess mit einbezogen. Sie haben die Gelegenheit, sich in den zum Zwecke der Mitwirkung und Information geschaffenen Instrumenten (Personalkommission, Schulleitungskonferenzen, Schulquartiersitzungen, Schulkonvente) zu allen schulrelevanten Geschäften zu äussern. Darüber hinaus ist das Mitwirkungsrecht des Städtischen Lehrerinnen- und Lehrerverbandes (SLLV) in personalpolitischen Angelegenheiten in der Schulordnung verankert, ebenfalls das Mitwirkungsrecht in pädagogischen Fachfragen.

Aber auch den Anliegen der Eltern als primäre Ansprechpartner der Schulen wird gebührend Rechnung getragen, soweit sich deren Partizipation überhaupt durch die organisatorische Struktur lösen lässt. Den Anliegen wird entsprochen durch:

- Klar definierte Ansprechpersonen



- Möglichst einfache Zuständigkeitshierarchie
- Zeitliche Konstanz der Bezugspersonen
- Möglichkeit zum Einbringen von Kritik, Anregungen und Wünschen
- Elternanliegen werden ernst genommen.

Eine Schlüsselstelle gegenüber den Eltern nimmt – neben der Lehrperson selbst – die Schulleitung ein. Mit dem Elternforum erhalten die Eltern offiziell ein Instrument, das bei Bedarf gezielt zur Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen Schule und Eltern eingesetzt werden kann. Die neue Zuständigkeitshierarchie mit den Abteilungsleitungen schafft zudem auch für den Konfliktfall klare Ansprechpartner mit Entscheidungskompetenzen.

Je nach Sichtweise mag es allenfalls als Nachteil empfunden werden, dass es kein breit gefächertes Netzwerk von möglichen Ansprechpartnern (Schulratsmitglieder, Visitorinnen/Visitatoren) mehr gibt. Diese Vielzahl von Ansprechpartnern ist jedoch mit dem offensichtlichen Nachteil verbunden, dass es keine klar definierten Wege gibt und somit auch keine klaren Zuständigkeiten und nachvollziehbaren Verantwortlichkeiten für verbindliche Antworten und Stellungnahmen. Die klaren Zuständigkeitsregelungen auf allen Hierarchiestufen, namentlich die Stellung der Schulleitungen als primäre Ansprechpersonen für Eltern, vermögen im neuen Modell diesen vermeintlichen Nachteil mehr als wettzumachen. Darüber hinaus finden Eltern bei der Rekurskommission Rechtsschutz in Schulangelegenheiten, die nicht konsensual entschieden werden konnten. Die politische Einflussnahme bleibt über die üblichen politischen Einflussmöglichkeiten (z.B. parlamentarische Vorstösse) gewahrt.

8.5 Vorgaben zur politischen Akzeptanz

Die Vorgaben aus politischer Sicht bringen jene Aspekte zum Ausdruck, welche geeignet scheinen, die Akzeptanz der Schulorganisation 2007 bei den politischen Entscheidungsträgern zu erleichtern. Insgesamt werden diese Vorgaben gut erfüllt.

- Breite Akzeptanz seitens der Direktbeteiligten

Die Direktbeteiligten (SLLV, Schulleitungen Primarstufe, Schulleitungen Oberstufe, Abteilungsleitungen Schulamt, Leitung Schulamt, Direktion Schule und Sport) wirkten mit einer Vertretung in der Projektgruppe mit, welche die Schulorganisation 2007 erarbeitet hat. Die Mitglieder der Projektgruppe mit Ausnahme des SLLV stehen geschlossen hinter dem Lösungsvorschlag. Der SLLV begrüsst zwar ebenfalls den Lösungsvorschlag, wünscht aber zusätzlich zur erweiterten Mitwirkung eine Mitsprache bei der Wahl der Abteilungsleitungen und der Leitung Schulamt, welche aus grundsätzlichen Überlegungen nicht gewährt werden kann.



- Politische Einflussnahme wie in anderen Bereichen

Die üblichen politischen Einflussmöglichkeiten wie bei anderen städtischen Aufgaben (Parlament, Stadtrat, Direktion) bleiben gewahrt. Das städtische Parlament erlässt die organisatorischen Eckpunkte und übt die parlamentarische Oberaufsicht über das Schulwesen aus, soweit nicht der Kanton zuständig ist. Es nimmt im Rahmen seiner Kompetenzen Einfluss auf die Schulpolitik und die Schulentwicklung. Die oberste Führungsverantwortung und damit die entsprechenden materiellen Entscheide – innerhalb der kantonalen Vorgaben – liegen beim Stadtrat. Der zuständigen Direktion obliegt – analog zu den anderen Aufgabenbereichen – die operative Gesamtleitung der Schulen.

- Kostentransparenz und Kostenneutralität

Die Professionalisierung des Schulbetriebs und der Schulführung erfordern im Schulamt eine personelle Aufstockung um 140 Stellenprozente und bedingen zusätzliche Lektionen-Entlastungen der Schulleitungen für Aufgaben im Personalmanagement, welche bisher der Schulrat erfüllt hat. Weiter fallen Kosten für den pädagogischen Beirat Schule, für die Rekurskommission Schule und für Unterrichtsexpertisen durch eine externe Fachperson an. Mit einer Kostendifferenz von rund CHF 50'000 kann die angestrebte Kostenneutralität nicht vollumfänglich erreicht werden. Dem ist aber entgegenzuhalten, dass die mit der Schulorganisation 2007 umgesetzten Massnahmen zu einer Qualitätssteigerung führen mit:

- umfassender pädagogischer und personeller Führungsverantwortung der Schulleitungen
 - direkter und professioneller Führung der Schulleitungen
 - effizienter, organisatorischer, administrativer und fachlicher Unterstützung der Schulleitungen
 - der Möglichkeit für eine externe Unterrichtsexpertin bzw. einen -experten
 - kompetenter Aussensicht auf die Schulqualität (durch pädagogischen Beirat Schule)
 - Implementierung kantonalen Vorgaben zur Qualitätssicherung.
- Miliztauglichkeit (von Milizpersonen zu erfüllende Aufgaben müssen im Milizsystem zu bewältigen sein)

Die Schulorganisation 2007 baut bewusst auf einer weitgehenden Professionalisierung insbesondere der Führungsschiene auf, um eben das Problem einer Überforderung von Milizbehörden zu vermeiden. Wo Gremien verwaltungsunabhängig nebenamtlich tätig sind (Rekurskommission Schule, Pädagogischer Beirat Schule), werden deren Mitglieder vom Stadtrat nach entsprechenden fachlichen und persönlichen Kriterien gewählt, sodass die Problematik der Miliztauglichkeit auch hier lösbar ist.



8.6 Zusammenfassung

Es kann festgestellt werden, dass die Schulorganisation 2007 alle Vorgaben für eine klare und effiziente Schulorganisation mit weitestgehender Delegation der Führungsaufgaben an die Basis erfüllt. Partizipation auf allen Entscheidungsebenen dient nicht nur der gegenseitigen Information und dem Setzen von Impulsen und Anregungen zur Schulentwicklung, zur Schulorganisation und zum Schulbetrieb, sondern ermöglicht den Lehrpersonen und Schulleitungen im Rahmen des gesetzlich verankerten Mitspracherechts ein Mitgestalten von Führungsentscheiden. Damit ist zu erwarten, dass Führungsentscheide nicht nur breit abgestützt sind, sondern auch von den Beteiligten besser mitgetragen werden.

Mit dem Fokus Professionalisierung, Fachlichkeit, Schulqualität und Partizipation ist die Schulorganisation 2007 die konsequente Weiterentwicklung der bestehenden Organisation bei geänderten rechtlichen Grundlagen und vermag die Mängel der bestehenden Organisation zu beheben.

9 Stellungnahme des Schulrates zur Schulorganisation 2007

Die heutigen Mitglieder des Schulrats, ohne die Präsidentin (Direktorin Schule und Sport), sind für die Beibehaltung der bestehenden Schulorganisation. Aus seiner Sicht genießt der heutige Schulrat als Volksvertretung eine hohe Akzeptanz und trägt mit seiner Präsenz in den Schulquartieren und seiner Nähe zur Schülerschaft, zu Lehrpersonen und Eltern massgebend zur heutigen hohen Schulqualität bei. Er beurteilt die Zusammenarbeit mit Schulen und Verwaltung als partnerschaftlich, ebenso sieht er die Arbeitsabläufe als effizient und effektiv. Die heutige Schulorganisation habe sich aus der Sicht des Schulrats auch unter schwierigen Situationen bewährt, sei flexibel und zukunftsweisend. Das Dualsystem garantiert nach Meinung des Schulrates eine bewährte gegenseitige Kontrolle.

Die Kritik an der Schulorganisation 2007 fasst der Schulrat wie folgt zusammen:

- „Die Kinder, die Schulqualität und die Bürgernähe stehen für uns im Vordergrund. Wir wünschen uns eine optimale Lösung für alle Beteiligten.
- Elternforen können die unabhängige Aussensicht des Schulrats nicht ersetzen, da Eltern erfahrungsgemäss im Gegensatz zu Behördemitgliedern, in der Interessenhaltung aufs eigene Kind und dessen Klasse fixiert sind. In der Oberstufe bestehen bis heute keine Elternforen. Hier besteht kein Bedarf.
- Die Frage rund um die Visitation scheint uns weder fachlich, qualitativ noch in Bezug auf den Zeitaufwand befriedigend geklärt.



- Der an der Basis geleistete zeitliche Aufwand der Visitationspersonen resultiert in einer sehr niedrigen Rekursrate, da die personellen Schülerinnen- und Schülerprobleme niederschwellig mit vermittelnden Gesprächen angegangen werden.
- Das Dualsystem garantiert eine bewährte gegenseitige Kontrolle.
- Gleichbleibende Qualität verbunden mit dem notwendigen zeitlichen Aufwand der Beteiligten hat erheblich höhere Kosten zur Folge.“

9.1 Kommentierung

Diese Stellungnahme des Schulrats vermag die Notwendigkeit einer neuen Schulorganisation nicht in Frage zu stellen. Mit seiner Haupttätigkeit im operativen Bereich hat sich der Schulrat weit von der Grundidee der Schulorganisation von 1995 entfernt, welche als Kernaufgaben des Schulrats die Auseinandersetzung mit grundlegenden Fragen der städtischen Schulpolitik und Schulentwicklung, die Aufsicht über die städtischen Schulen sowie die Wahl der Lehrkräfte (wegen der restriktiven Vorgaben des Gemeindegesetzes) definierte. Diese Problematik verlangt nach einer neuen Schulorganisation.

Der Stadtrat sieht trotz der Stellungnahme des Schulrats den Handlungsbedarf für die Schulorganisation 2007 bestätigt. Die Analyse zu den Stärken und Schwächen der heutigen Schulorganisation zeigt deutlich auf, dass die jetzige Aufgabenteilung zwischen Stadtrat, Schulrat und Verwaltung zu Doppelspurigkeiten, Reibungsverlusten und Unzufriedenheit führt. Ebenso wenig dient einer effizienten Aufgabenerfüllung der Aufwand, der betrieben werden muss für die Koordination und die Abgrenzung der verschiedenen Aufgaben zwischen Schulrat und Schulamt. Dasselbe gilt für den Aufwand zur gegenseitigen Information und für die Zielabsprachen, worunter auch die Effektivität leidet.

Das duale Führungssystem führt dazu, dass Schulrat und Schulamt in den Bereichen "Personelles Lehrpersonen, Schulleitungen, Schülerinnen und Schüler" zu oft unterschiedliche Positionen vertreten, da die diesbezüglichen Aufgaben nicht klar getrennt werden können. Hier von bewährter gegenseitiger Kontrolle zu reden, ist beschönigend. Vor allem ist ein solches System nicht zukunftsweisend.

Zur Kritik des Schulrats an der Schulorganisation 2007 ist anzumerken, dass in der Schulorganisation 2007 nebst Elternforen der pädagogische Beirat Schule und die Rekurskommission Schule die unabhängige Aussensicht einbringen. Die Schulorganisation 2007 verfügt im Gegensatz zur jetzigen Schulorganisation über drei Instrumente für eine unabhängige Aussensicht. Dazu kommt die fachliche Komponente. Der pädagogische Beirat Schule und die Rekurskommission Schule lassen eine Aufgabenerfüllung erwarten, welche sich durch hohe Fachlichkeit auszeichnet und zu einer Steigerung der Schulqualität beiträgt.



Wie in der übrigen Stadtverwaltung üblich, beurteilt neu die vorgesetzte Stelle auch in der Schulorganisation 2007 die Leistungen der Mitarbeitenden. Im Konfliktfall besteht die Möglichkeit des Beizugs einer unabhängigen Unterrichtsexpertin bzw. eines Unterrichtsexperten. Weiter ist zu bemerken, dass sich Visitorinnen und Visitor gemäss geltender Schulordnung gerade nicht mit operativen Aufgaben zu befassen haben.

Dass die Schulorganisation 2007 gegenüber der jetzigen Organisation beinahe kostenneutral ausfällt, gründet darin, dass die klare Führungslinie den Koordinations-, Abgrenzungs- und Informationsbedarf stark reduzieren wird.

10 Inkrafttreten der Schulorganisation 2007

Der Nachtrag I zur Gemeindeordnung und das Reglement über die städtischen Schulen (Schulordnung) wurden vom Kantonalen Erziehungsdepartement einer Vorprüfung unterzogen. Die Schulorganisation 2007 soll auf den 1. Januar 2007 in Kraft gesetzt werden, vorausgesetzt das Stadtparlament stimmt der Revision der Gemeindeordnung und der Schulordnung zu, und die Stimmbürgerinnen und -bürger tun dies ebenso im Rahmen des obligatorischen bzw. fakultativen Referendums. Zudem gilt der weitere Vorbehalt, dass die nötigen politischen Entscheide noch im Laufe dieses Jahres gefällt werden. Das Inkraftsetzen der Schulorganisation 2007 bestimmt letztlich der Verlauf des weiteren politischen Weges.

Für die im Amt stehenden Schulrätinnen und Schulräte bedeutet der Beginn der Schulorganisation 2007 das Ende ihrer Behördentätigkeit durch Amtsaufhebung infolge fehlender gesetzlicher Grundlage.

11 Anträge

Wir beantragen Ihnen, folgende Beschlüsse zu fassen:

1. Von der Schulorganisation 2007 wird Kenntnis genommen.
2. Es wird ein Nachtrag I zur Gemeindeordnung vom 8. Februar 2004 erlassen.
3. Unter dem Vorbehalt des Inkrafttretens des Nachtrags I zur Gemeindeordnung wird ein Reglement über die städtischen Schulen (Schulordnung) erlassen.
4. Der Beschluss gemäss Ziff. 2 untersteht nach Art. 7 Ziff. 1 der Gemeindeordnung dem obligatorischen Referendum.
5. Der Beschluss gemäss Ziff. 3 untersteht nach Art. 8 Ziff. 1 der Gemeindeordnung dem fakultativen Referendum.



Der Stadtpräsident:
Hagmann

Im Namen des Stadtrats
Der Stadtschreiber:
Linke

Beilage:

Anhang 1, Nachtrag I zur Gemeindeordnung

Anhang 2, Reglement über die städtischen Schulen (Schulordnung)

Anhang 3, Reglement über die Zuständigkeit von Verwaltung und Schulleitungen im Bereich der Schulen (Zuständigkeitsreglement)

