

Bericht der Geschäftsprüfungskommission (GPK)

**Schulkreis Uto:
Bericht der GPK über Probleme
und Vorkommnisse in den Schulhäusern
Borrweg und Bachtobel
sowie weiteren Schulhäusern**

16. März 2009

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	2
1.1	Auftrag	2
1.2	Erweiterter Auftrag	2
1.3	Arbeitsweise der GPK	3
1.3.1	Befragungen	3
1.3.2	Überprüfung der Verantwortlichkeiten und Kompetenzen	4
1.3.3	Überprüfung der Anstellungsbedingungen des Lehrpersonals und der Vikariatslehrpersonen	4
1.3.4	Überprüfung der Führungsorganisation und des Führungsverhaltens	5
1.4	Verhältnis der GPK-Abklärungen zum Bericht der Administrativuntersuchung	5
1.5	Dank	6
2	Organisation der Volksschule	7
2.1	Die Schulorganisation des Kantons Zürich	7
2.2	Die Schulorganisation der Stadt Zürich	8
2.2.1	Schulkreise	9
2.2.2	Gesamtstädtische Schulpflege	10
3	Organisation des Schulkreises Uto	11
3.1	Bis und mit Schuljahr 2005/06	11
3.2	Ab Schuljahr 2006/07	11
3.3	Handbuch «Führung und Zuständigkeiten» / Konfliktmanagement	13
4	Kurzdarstellung der Fälle in den einzelnen Schulhäusern	14
4.1	Schulhaus Borrweg	14
4.1.1	Schulleitung	15
4.1.2	Aufsichtskommission	15
4.1.3	Schulpräsident	16
4.2	Schulhaus Bachtobel	16
4.3	Weitere Vorfälle	19
5	Beurteilung der Fälle und der Schulorganisation	22
5.1	Die Fälle in den einzelnen Schulhäusern	22
5.1.1	Schulhaus Borrweg	22
5.1.2	Schulhaus Bachtobel	23
5.1.3	Weitere Schulhäuser	24
5.2	Organisation / Verantwortlichkeiten / Kompetenzen / Information	26
5.2.1	Bis und mit Schuljahr 2005/06	26
5.2.2	Ab Schuljahr 2006/07	26
5.3	Zusammenspiel Schuldepartement – Schulkreise	27
5.4	Beurteilungen / MAB ¹	27
6	Schlussfolgerungen der GPK	29
6.1	Feststellungen	29
6.2	Bereits eingeleitete Massnahmen	29
7	Empfehlungen der GPK	31
8	Antrag der GPK	34
9	Stellungnahme des Stadtrates	35
10	Stellungnahme des Präsidenten der Kreisschulpflege Uto	47
11	Anhänge	50
	Mitglieder der GPK	50
	Abkürzungsverzeichnis	50
12	Quellenverzeichnis	51

¹ Antrag der Minderheit. Siehe Seite 27

1 Einleitung

1.1 Auftrag

Die GPK erhielt am 23. Mai 2007 mit der Überweisung des Beschlussantrages GR-Nr. 2007/179 der FDP-Fraktion vom Gemeinderat den Auftrag zu einer Spezialuntersuchung der Vorkommnisse und Probleme im Schulhaus Borrweg im Schulkreis Uto.

Der Auftrag an die GPK lautete wie folgt:

2007/293

Schulkreis Uto, Bericht der GPK über die Situation im Schulhaus Borrweg

Die Geschäftsprüfungskommission des Gemeinderats wird beauftragt, die Probleme und Vorfälle im Schulhaus Borrweg zu untersuchen und dem Gemeinderat darüber Bericht zu erstatten. Insbesondere ist den Fragen nachzugehen und allfällig Antrag zu stellen, wie die Kompetenzen sowie das Zusammenwirken und die Kommunikation zwischen Schulvorstand, dem Schulpräsidium und den Schulpflegemitgliedern, der Schulleitung und der Lehrerschaft verbessert werden kann, damit solche Zustände früher erkannt und effizienter verhindert werden können.

1.2 Erweiterter Auftrag

Im April 2007 ordnete der Vorsteher des Schul- und Sportdepartements in Bezug auf die Vorkommnisse im Schulkreis Uto die Durchführung einer Administrativuntersuchung an und beauftragte damit Prof. Dr. Isabelle Häner, Rechtsanwältin aus Zürich. Neben den Ereignissen im Schulhaus Borrweg und im Schulhaus Bachtobel wurden zusätzlich Geschehnisse in den Schulhäusern Im Lee, Neubühl und Gabler untersucht.

Zur Erleichterung der eigenen Untersuchung beantragte die GPK beim Schul- und Sportdepartement die Herausgabe des Berichtes von Prof. Dr. Häner. Weil dieser Bericht eine wichtige Grundlage darstellt, beschloss der Vorsteher des Schul- und Sportdepartements, ihn der GPK integral zur Kenntnis zu geben (Stadtratsbeschluss Nr. 1493 vom 28. November 2007); dies auch darum, weil eine Separierung der Abschnitte zum Fall Borrweg schwierig gewesen wäre und das Verständnis der Ausführungen beeinträchtigt hätte.

Nach dem Studium des Berichtes von Prof. Dr. Häner beschloss die GPK einstimmig, den Untersuchungsauftrag nicht auf das Schulhaus Borrweg zu beschränken, sondern wegen der Zusammenhänge und der vielen Querbezüge auf die weiteren Schulhäuser auszudehnen. Das gewählte Vorgehen ermöglichte es der GPK, ihre Beurteilung der Handlungen der Schulbehörde in eine vergleichende Würdigung einzubetten.

Im Unterschied zur Administrativuntersuchung, die die Fälle in rechtlicher Hinsicht aufarbeitete, konzentriert sich die Untersuchung der GPK auf die politische Würdigung der Vorkommnisse.

1.3 Arbeitsweise der GPK

Aufgrund der Schlussarbeiten der GPK zur Untersuchung über die Prozesse und das Qualitätssicherungssystem sowie allfällige Missbräuche in der Sozialhilfe, deren Ergebnisse im Januar 2008 der Öffentlichkeit vorgestellt wurden, erfolgte der Start der Untersuchung über „Probleme und Vorkommnisse im Schulkreis Uto“ erst am Montag, 25. Februar 2008.

Die GPK beschloss, die Untersuchung mit allen Kommissionsmitgliedern in Form einer Sonderkommission mit separaten Sitzungen, separatem Präsidium und eigener Traktandenliste durchzuführen. Mit der Leitung der Sonderkommission beauftragte sie Gemeinderat Bruno Sidler (SVP).

Die GPK arbeitete unter Geheimhaltung gemäss den Auflagen des Gemeinderates^{a)}. In Bezug auf den Bericht über die Administrativuntersuchung betreffend Vorkommnisse im Schulkreis Uto von Prof. Dr. Häner verpflichteten sich die einzelnen Kommissionsmitglieder in einer separaten, persönlich unterzeichneten Vereinbarung gegenüber dem Stadtrat ebenfalls zum Einhalten der amtlichen Schweigepflicht (Art. 62, Abs. 3 der Geschäftsordnung des Gemeinderates).

Neben dem intensiven Studium des Berichts über die Administrativuntersuchung von Prof. Dr. Häner befasste sich die GPK mit den umfangreichen Dokumenten über die gesetzlichen und organisatorischen Grundlagen des Schulwesens im Kanton und in der Stadt Zürich, um die im Schulkreis Uto bestehenden Strukturen und Abläufe verstehen und beurteilen zu können. Ausserdem vertiefte und ergänzte sie ihre Faktenkenntnisse durch die Befragung von beteiligten Personen.

Die Untersuchung der GPK zu den Vorkommnissen in den Schulhäusern Borrweg und Bachtobel sowie in weiteren Schulhäusern gliederte sich im Einzelnen in folgende Tätigkeiten:

1.3.1 Befragungen

Die für die Befragung geeigneten, in die einzelnen Fälle involvierten Personen wurden durch die GPK ausgewählt, durch den Untersuchungsleiter direkt kontaktiert und zum Gespräch eingela-

^{a)} Richtlinien über das Einhalten der Geheimhaltung in Kommissionen, Beschluss des Büros des Gemeinderates der Stadt Zürich vom 24.3.2003

den. Die Befragungen fanden für alle Beteiligten unter Einhaltung der amtlichen Schweigepflicht statt.

Für die Befragung durch die GPK haben sich zur Verfügung gestellt:

- der Vorsteher des Schul- und Sportdepartements Stadtrat Gerold Lauber
- der Chef Rechtsdienst des Schul- und Sportdepartements Urs Baumgartner
- der Präsident des Schulkreises Andreas Rüegg
- das Präsidium einer Aufsichtskommission
- zwei Personen aus der Kreisschulpflege
- die Beauftragte der Administrativuntersuchung Prof. Dr. Isabelle Häner

1.3.2 Überprüfung der Verantwortlichkeiten und Kompetenzen

Die GPK setzte sich über die rechtlichen Grundlagen sowie die Verantwortlichkeiten und Kompetenzen in der Schulorganisation von Kanton und Stadt Zürich durch das Studium der nachstehend genannten Unterlagen in Kenntnis:

- Kantonale Gesetzesgrundlagen und Verordnungen
- Städtische Gesetzesgrundlagen und Verordnungen
- Reglemente für den Schulkreis Uto (vor/nach den Rechtsänderungen auf Beginn des Schuljahrs 2006/07)
- Definition der Organisationsabläufe zwischen Klasse / Schulhaus / Schulpflege / Präsidium
- Handhabung der Organisationsabläufe in der Praxis

Ausserdem informierte sich die GPK über die definierte und in der Praxis angewandte Kommunikationskultur durch das Studium von Reglementen des Schulkreises Uto und durch die Befragung von involvierten Personen.

1.3.3 Überprüfung der Anstellungsbedingungen des Lehrpersonals und der Vikariatslehrpersonen

Die GPK nahm Kenntnis von den auf kantonaler Ebene im „Lehrpersonalgesetz“ geregelten Anstellungsbedingungen für Lehrpersonen in den Gemeinden. Ebenso informierte sie sich in den kantonalen Gesetzesgrundlagen über die Anstellung und Beurteilung von Vikariatslehrpersonen.

1.3.4 Überprüfung der Führungsorganisation und des Führungsverhaltens

Mit dem Studium des Berichts über die Administrativuntersuchung und anhand von Befragungen involvierter Personen informierte sich die GPK über die Führungsorganisation und das Führungsverhalten (einschliesslich Kontrolle) innerhalb des Schulkreises Uto.

1.4 Verhältnis der GPK-Abklärungen zum Bericht der Administrativuntersuchung

Der Bericht über die Administrativuntersuchung von Prof. Dr. Isabelle Häner wurde der GPK vom Vorsteher des Schul- und Sportdepartements als Informationsgrundlage für die Untersuchung zur Verfügung gestellt. Der Auftrag des Vorstehers des Schul- und Sportdepartements an die Untersuchungsbeauftragte umfasste neben der Klärung der Sachverhalte insbesondere folgende Aspekte (zitiert aus Bericht):

„Beurteilung/Würdigung der Sachverhalte: Wie beurteilen Sie die festgestellten Sachverhalte, insbesondere unter dem Gesichtspunkt der Amtsführung der Kreisschulpflege Uto und weiterer involvierter Amtsstellen bzw. -personen? Ist gesetzeskonform und angemessen gehandelt worden?

Liegen Mängel und Fehler vor, wenn ja welche (Struktur- und Organisationsmängel, Zusammenarbeitsmängel, Führungsprobleme, Kommunikationsprobleme, Amtspflichtverletzungen oder sonstiges Fehlverhalten etc.)?

Empfehlungen: Was sind Ihre Empfehlungen zur Behebung allfällig von Ihnen festgestellter Mängel und Fehler namentlich in institutioneller und aufsichtsrechtlicher Hinsicht? Ergibt sich ein unmittelbarer Handlungsbedarf? Wenn ja, welche Massnahmen schlagen Sie vor?“

Der Bericht der GPK stützt sich in wesentlichen Belangen auf die Sachverhaltsdarstellung des Administrativuntersuchungsberichts. Für die rechtliche Würdigung verweist die GPK weitgehend auf den Administrativuntersuchungsbericht. Gemäss ihrem generellen Auftrag und gemäss dem besonderen Beschluss des Gemeinderates vom 23. Mai 2007 fokussiert die GPK ihren Bericht auf Fragen der Organisation und Abläufe im Schulkreis, insbesondere auf Fragen der Kompetenzreglung sowie des Zusammenwirkens und der Kommunikation zwischen allen Beteiligten, und gibt diesbezügliche Empfehlungen ab.

1.5 Dank

Die GPK dankt allen Personen des Schul- und Sportdepartements und des Schulkreises Uto, die in persönlichen Befragungen vor der Kommission offen und sachlich Auskunft zu den Vorfällen in den einzelnen Schulhäusern erteilten. Im Speziellen bedankt sich die GPK beim Vorsteher des Schul- und Sportdepartements für die Zurverfügungstellung des vom Departement in Auftrag gegebenen Berichts über die Administrativuntersuchung von Prof. Dr. Isabelle Häner, der eine wichtige und detaillierte Informationsquelle darstellte.

2 Organisation der Volksschule

Die GPK setzte sich über die für die Untersuchung im Schulkreis Uto relevanten kantonalen Grundlagen ins Bild durch

- Informationen aus dem Rechtsdienst des Schul- und Sportdepartements der Stadt Zürich,
- gezieltes Studium der einschlägigen, unter 1.3 erwähnten Unterlagen.

2.1 Die Schulorganisation des Kantons Zürich

Die Schulhoheit ist beim Kanton Zürich angesiedelt. Die Grundsätze und gesetzlichen Regelungen für das Schulwesen und deren Umsetzung durch die Gemeinden sind in folgenden Grundlagen festgehalten:

- Bildungsgesetz
- Volksschulgesetz
- Volksschulverordnung
- Verordnung über die sonderpädagogischen Massnahmen
- Finanzverordnung zum Volksschulgesetz
- Lehrpersonalgesetz
- Lehrpersonalverordnung

Die Lehrkräfte (inkl. Vikarinnen und Vikare) unterstehen dem kantonalen Lehrpersonalgesetz. Anstellungsinstanz ist die Schulpflege in der Gemeinde (in der Stadt Zürich die jeweilige Kreisschulpflege).

Volksschule der Stadt Zürich
 Übersicht über das städtische Volksschulwesen

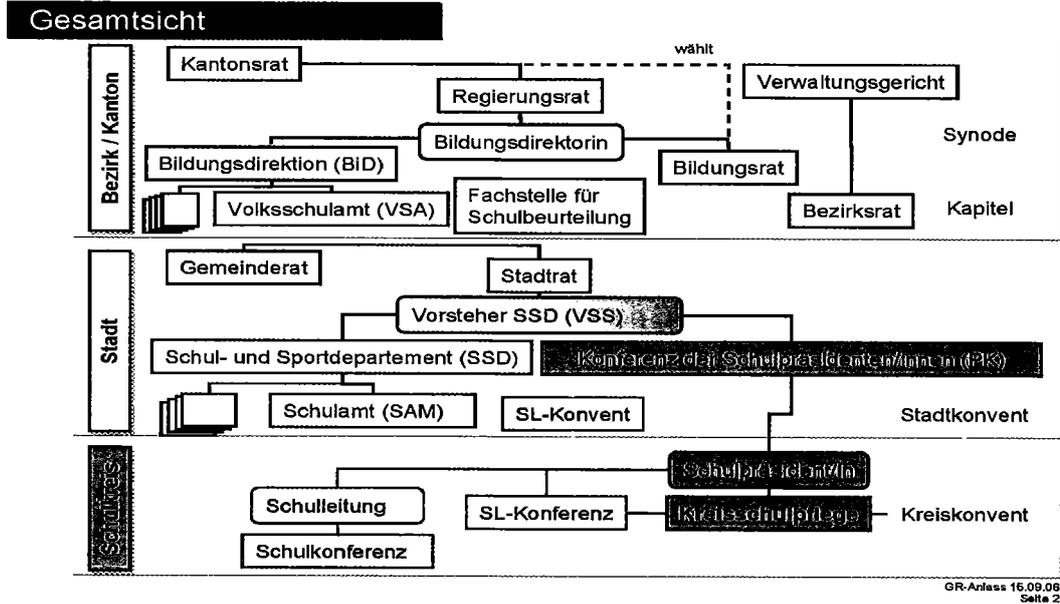


Abbildung 1: Gesamtsicht über das städtische Volksschulwesen
 Quelle: Stadt Zürich, Schul- und Sportdepartement

2.2 Schulorganisation der Stadt Zürich

Die Schulorganisation in der Stadt Zürich (Gemeinde) ist wie folgt aufgebaut:

Volksschule der Stadt Zürich
 Übersicht über das städtische Volksschulwesen

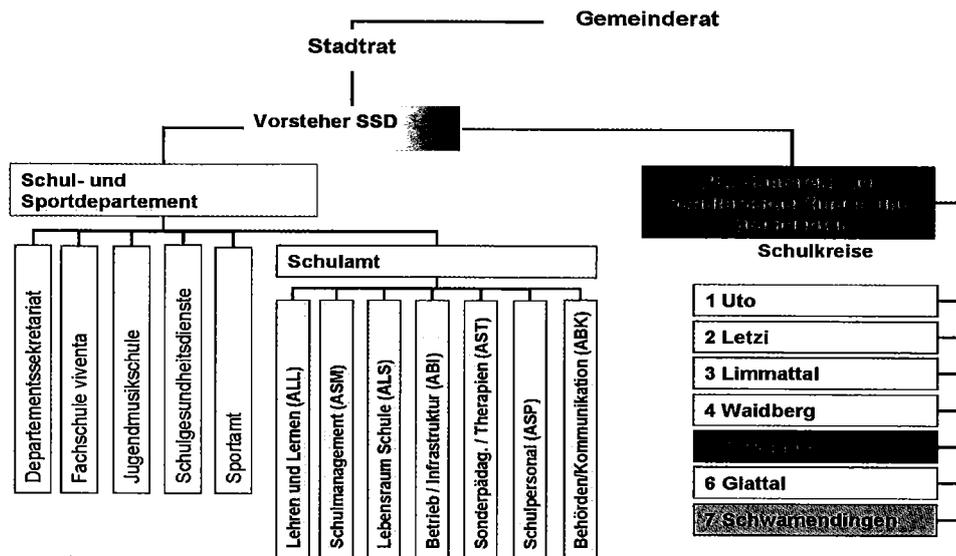


Abbildung 2: Schulorganisation Stadt Zürich
 Quelle: Stadt Zürich, Schul- und Sportdepartement

2.2.1 Schulkreise

Für eine Gemeinde in der Grösse der Stadt Zürich (mit ca. 24'000 Volksschülerinnen und -schülern) ist die im kantonalen Gesetz vorgeschriebene Organisation für die Volksschule schwierig umzusetzen. Deshalb wurden sieben Schulkreise geschaffen. Den Kreisschulpflegen obliegt die Leitung und Aufsicht über die Volksschule ihres Schulkreises und damit die operative Führung der Schulen.

Die sieben Schulkreise:

Schulkreis Uto:	Kreis 2 und Quartiere vom Kreis 3
Schulkreis Letzi:	Kreis 9
Schulkreis Limmattal:	Kreise 4 und 5 sowie ein Quartier vom Kreis 3
Schulkreis Waidberg:	Kreise 6 und 10
Schulkreis Zürichberg:	Kreise 1, 7, 8
Schulkreis Glattal:	Kreis 11
Schulkreis Schwamendingen:	Kreis 12

Die Organe (Kreisschulpflegen / Kreisschulpflegepräsidien) werden vom Volk jeweils für vier Jahre gewählt. Die Vorsteherin/der Vorsteher des Schul- und Sportdepartements hat gegenüber den Kreisschulpflegen und deren Präsidien keine Weisungsbefugnis. Direkte Aufsichtsbehörden über die Kreisschulpflegen sind der Bezirksrat in allgemeinen Verwaltungsangelegenheiten und (seit Abschaffung der Bezirksschulpflegen) die Bildungsdirektion in Schulangelegenheiten im engeren Sinn (Anwendung des Volksschulgesetzes).

Volksschule der Stadt Zürich
 Übersicht über das städtische Volksschulwesen

Organisation einer Kreisschulpflege

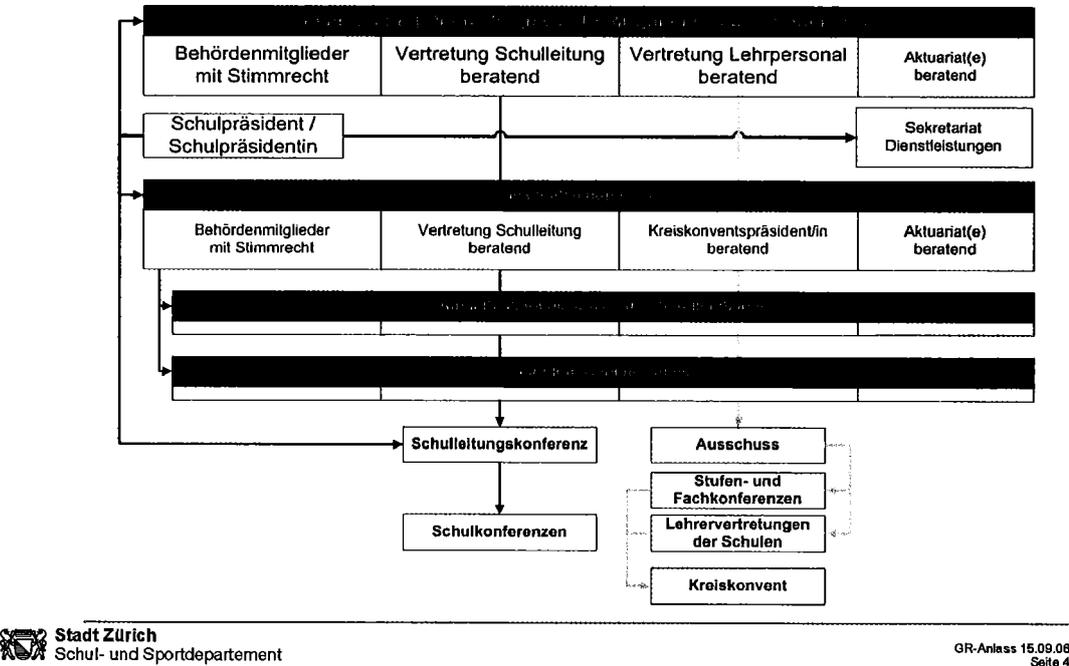


Abbildung 3: Organisation einer Kreisschulpflege
 Quelle: Stadt Zürich, Schul- und Sportdepartement

2.2.2 Gesamtstädtische Schulpflege

Die sieben Kreisschulpflegepräsidentinnen und -präsidenten bilden unter dem Vorsitz der Vorsteherin oder des Vorstehers des Schul- und Sportdepartements die Präsidentinnen- und Präsidentenkonferenz (PK), die als gesamtstädtische Schulpflege für die Umsetzung der gesetzlichen Grundlagen des Kantons im Bereich Volksschule auf dem Gebiet der Stadt Zürich zuständig ist. Die PK legt die gesamtstädtische Strategie und Planung für die Volksschule fest und erlässt im übergeordneten Rechtsrahmen die gesamtstädtisch geltenden, für alle Kreisschulpflegen verbindlichen Vorgaben.

3 Organisation des Schulkreises Uto

3.1 Bis und mit Schuljahr 2005/06

Grundsätzlich gelten für die Organisation der Volksschule bzw. der Schulpflegen die kantonalen Gesetzesgrundlagen. Bis und mit Schuljahr 2005/06 diente zu deren Umsetzung in den Schulgemeinden eine Anleitung des Kantons vom 20. Juni 1995^{b)} unter dem Titel „Wegleitung für Mitglieder der Bezirks- und Gemeindeschulpflegen“. Sie führte aus, wie die Organisation und der Betrieb der Volksschule, der Gemeinde- und Bezirksschulpflegen sowie – in der Stadt Zürich – der Kreisschulpflegen gesetzeskonform zu regeln waren.

Anlässlich der Befragung der GPK wies Urs Baumgartner (Rechtskonsulent SSD) daraufhin, dass sich die grundsätzliche Organisation und Aufgabenstellung der Kreisschulpflegen aus dem übergeordneten kantonalen Recht und der Gemeindeordnung ergibt. Volksschulgesetz, Volksschulverordnung und Gemeindeordnung hielten entsprechend bereits früher fest, dass die Kreisschulpflegen die Aufsicht über die Schulen wahrzunehmen haben. Zudem enthielt die Verordnung über die Volksschule in der Stadt Zürich (VVZ) den mit Inkrafttreten des Organisationsstatuts aufgehobenen Abschnitt "Kreisschulpflegen und Schulpräsidenten", in dem neben Organisationsbestimmungen zum Büro und Präsidium für die "Beaufsichtigung der Schul- und Amtsführung der Lehrpersonen" bereits auch die Bildung von sogenannten "Aufsichtssektionen" vorgesehen war, die im Verlaufe der Zeit in Aufsichtskommissionen umbenannt wurden. Hingegen waren bis und mit Schuljahr 2005/06 die Kreisschulpflegen noch nicht verpflichtet, Geschäftsreglemente und Pflichtenhefte zu erlassen. Für die Beurteilung der Organisation und Amtsführung der Kreisschulpflege Uto bis und mit Schuljahr 2005/06 muss daher die GPK auf die allgemeinen Normen über Organisation und Aufgaben der Schulpflegen sowie deren Konkretisierung in der oben genannten Wegleitung für die Schulpflegen zurückgreifen.

3.2 Ab Schuljahr 2006/07

Mit der Einführung des neuen Volksschulgesetzes ab dem Schuljahr 2006/07 erliess der Gemeinderat ein für die Schulgemeinde Stadt Zürich geltendes Organisationsstatut als verbindliche Grundlage für die Regelungen in den einzelnen Schulkreisen^{c)}.

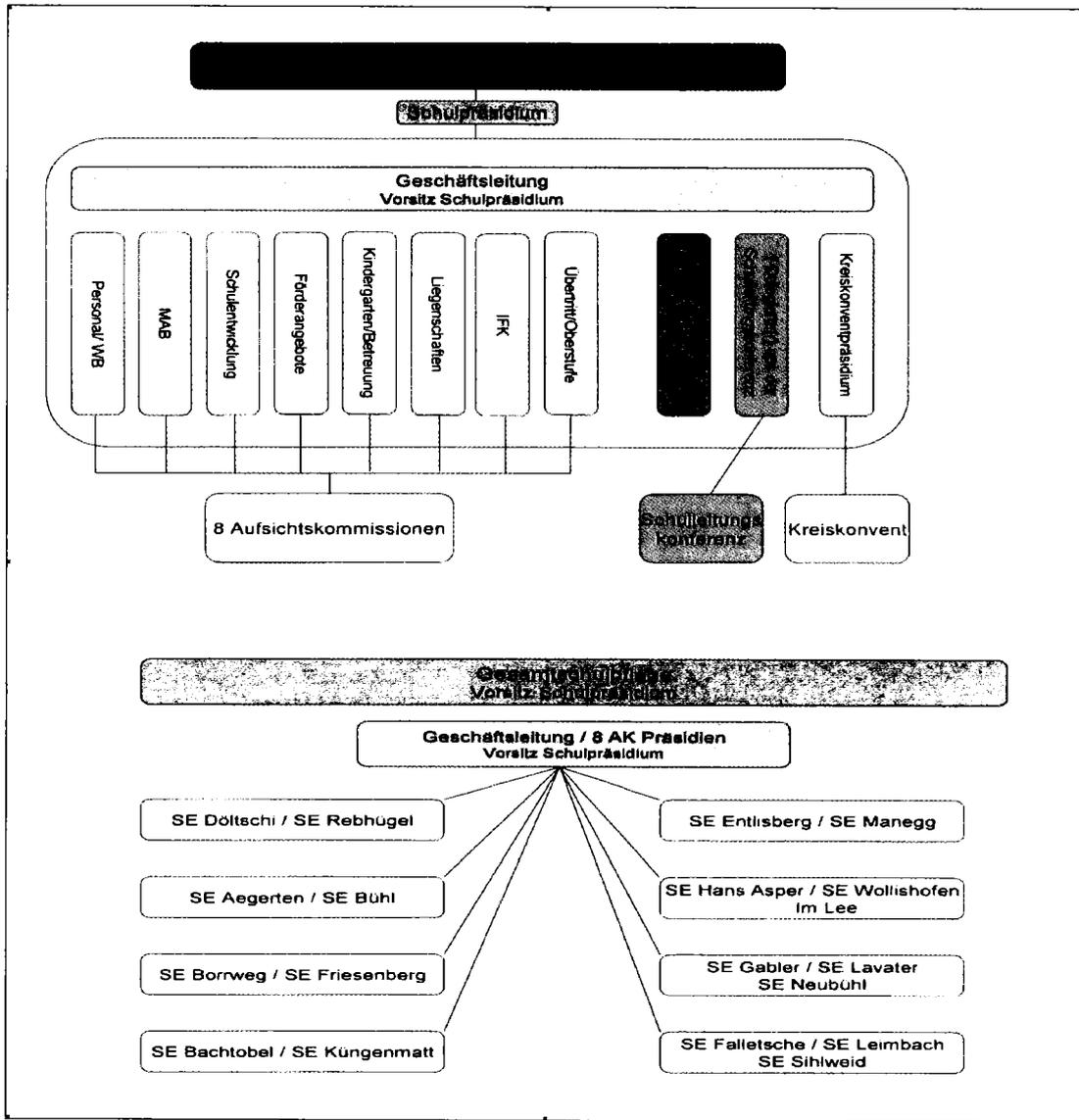
In der Folge verabschiedeten die einzelnen Kreisschulpflegen Reglemente und Arbeitsinstrumente zur Organisation und Führung ihrer Schulkreise. Der Schulkreis Uto erliess am 7. Juli

^{b)} Wegleitung für Mitglieder der Bezirks- und Gemeindeschulpflegen vom 20. Juni 1995

^{c)} Verordnung über die geleiteten Volksschulen in den Schulkreisen der Stadt Zürich (Organisationsstatut), Gemeinderatsbeschluss vom 11. Januar 2006

2006 die „Geschäftsordnung der Kreisschulpflege Uto“^(d). Im Frühjahr 2008 wurde diese in Bezug auf die bisherige Praxis überprüft und per 28. März 2008 durch das „Geschäftsreglement der Kreisschulpflege Uto“^(e) abgelöst, das bereits Empfehlungen aus der Administrativuntersuchung umsetzt.

Organigramm des Schulkreises Uto (per 7. Juli 2006):



- Legende:**
- WB Weiterbildung Behörden
 - MAB Mitarbeitendenbeurteilung (Beurteilung von Lehrkräften)
 - IFK Kommission „Integration fremdsprachiger Kinder“
 - AK Aufsichtskommission
 - SE Schuleinheit

Abbildung 4: Organigramm Gesamtschulpflege Schulkreis Uto
Quelle: Geschäftsordnung Kreisschulpflege Uto vom 7. Juli 2006

d) Geschäftsordnung der Kreisschulpflege Uto, Beschluss der Kreisschulpflege Uto vom 7. Juli 2006
e) Geschäftsreglement der Kreisschulpflege Uto vom 28. März 2008. Kreisschulpflege Uto

3.3 Handbuch «Führung und Zuständigkeiten» / Konfliktmanagement

Seit dem 14. September 2006 steht den Schulkreisen ein vom Schul- und Sportdepartement erstelltes und von der PK genehmigtes Handbuch «Führung und Zuständigkeiten»^{†)} zur Verfügung, das die von der PK verbindlich festgelegten Kompetenzen und Abläufe in der Volksschule der Stadt Zürich festhält. Zudem wurden Pflichtenhefte für die Schulleitungen geschaffen.

Im erwähnten Handbuch sind unter den Begriffen „Konfliktmanagement“ und „Kommunikation“ Prozessabläufe und Kompetenzregelungen dokumentiert, die für die untersuchten Fälle massgebend sind. Insbesondere sind dies Abläufe zu folgenden Themen:

- Konfliktmanagement: Grundsätzlicher Ablauf (K_49.0)
- Konflikte mit Schülerinnen und Schülern (K_49.1)
- Konflikte mit Erziehungsberechtigten (K_49.2)
- Konflikte mit Schulpersonal (K_49.3)
- Interne Kommunikation (K_14.1)
- Öffentliche / politische Kommunikation (K_14.10)
- Elternkommunikation (K_14.20)

^{†)} Handbuch „Führung und Zuständigkeiten“. Schul- und Sportdepartement der Stadt Zürich

4 Kurzdarstellung der Fälle in den einzelnen Schulhäusern

Die nachfolgenden Kurzdarstellungen der Fälle stützen sich auf den Untersuchungsbericht von Prof. Dr. Isabelle Häner und auf die Aussagen der durch die GPK befragten Personen.

4.1 Schulhaus Borrweg

Anfang April 2007 berichteten die Medien über die ihrer Meinung nach dramatischen Vorkommnisse in einer Klasse des Schulhauses Borrweg im Schulkreis Uto, so dass dieser Fall einer breiten Öffentlichkeit bekannt wurde.

Die Vorkommnisse betrafen eine Klasse, deren Zusammensetzung schwierig war, die sich auf dem unteren Leistungsniveau befand und unter deren Schülerinnen und Schülern viele Streitigkeiten auftraten. Die Klasse war zwar undiszipliniert und frech, aber nicht gewalttätig. Von der Versetzung einzelner Schülerinnen oder Schüler wurde abgesehen, weil dann die Klasse wegen zu kleiner Klassengrösse hätte aufgelöst werden müssen – eine im Hinblick auf den bevorstehenden Übertritt an die Oberstufe problematische Massnahme.

Disziplinarische Probleme ergaben sich seit Beginn der 4. Klasse im Schuljahr 2004/05: Eine Entlastungslehrerin hatte die Freitagnachmittagsstunden zu übernehmen und bekam die Klasse nicht in den Griff. Als sie im Oktober 2006 krank wurde, übernahmen zunächst die seit dem 5. Schuljahr neu als Klassenlehrerin fungierende Schulleiterin und eine weitere Lehrerin aus dem Schulhaus die Entlastungslektionen. Nach den Weihnachtsferien 2006/07 fiel aber auch die neue Klassenlehrerin wegen Krankheit aus. Der Vikar, der daraufhin bis zu den Sportferien 2007 die Hauptstunden unterrichtete, konnte die Klasse ohne grössere Probleme führen. Hingegen hatte die Vikarin, die die Entlastungsstunden übernahm, erhebliche Schwierigkeiten. Sie unterrichtete nur wenige Schultage und verliess die Klasse wegen deren Aggressivität. Als bekannt wurde, dass die Klassenlehrerin auch nach den Sportferien bis auf weiteres wegen Krankheit ausfallen würde, wurde ein weiterer Vikar für das gesamte Pensum angestellt. Obwohl zusätzlich die Schulsozialarbeiterin eines anderen Schulhauses beigezogen wurde, konnte sich der neue Vikar von Anfang an nicht durchsetzen und scheiterte. Am 16. März 2007 ereignete sich dann der Vorfall, in dessen Folge der Vikar seine Stelle kündigte: Er hatte eine Turnstunde abgebrochen, worauf die Situation derart eskalierte, dass er die Klasse im Zimmer einsperrte.

Die Klassenlehrerin hatte gleich nach der Übernahme der Klasse erkannt, dass diese schwierig war. So teilte sie dem Schulpräsidenten wiederholt mit, dass sie in dieser Klasse eine „Herku-

lesarbeit“ zu leisten habe und ihre Arbeitslast zu gross sei. Der Schulpräsident reagierte nicht auf diese Signale. Aus einem grossen Pflichtbewusstsein heraus und in der Meinung, der zusätzliche Einsatz werde nur von begrenzter Dauer sein, nahm die Lehrerin schliesslich weitere Belastungen auf sich. Im Rahmen der Administrativuntersuchung äusserte sie sich dahingehend, dass sie sich in der belasteten Situation eine grössere Sensibilität von Seiten des Schulpräsidenten gewünscht hätte.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass wegen des Verhaltens der Klasse zwei (und nicht sechs, wie die Medien berichteten) Lehrpersonen ihre Stelle aufgaben. Die übrigen Lehrpersonen beendeten ihre Unterrichtstätigkeit in der Klasse aus anderen Gründen. Zwei Lehrpersonen fielen wegen Krankheit aus. Es kann festgestellt werden, dass die Klasse durchaus zu führen war, allerdings nur mit sehr grossem Aufwand. Einzelne Lehrpersonen hatten aber mit ihr Mühe. Der Klassenlehrer der 4. Klasse wie auch die neue Klassenlehrerin, die nach dessen Pensionierung die 5. Klasse übernahm, waren in der Lage, die Klasse ohne besondere Vorkommnisse zu unterrichten.

4.1.1 Schulleitung

Die Schulleiterin war zugleich Klassenlehrerin. Aufgrund ihres Pflichtbewusstseins versuchte sie, mit der Überlastung zurechtzukommen.

Bei der Auswahl der Vikarin hatte sie deutlich auf die Schwierigkeiten in der Klasse hingewiesen und erhielt den Eindruck, die Vikarin sei in der Lage, die Klasse auch unter schwierigen Umständen zu unterrichten.

Für die Auswahl des Vikars, der sich in der Klasse nicht durchsetzen konnte und schliesslich kündigte, war der stellvertretende Schulleiter verantwortlich. Dass der stellvertretende Schulleiter infolge Krankheit der Schulleiterin die Auswahl alleine traf, entspricht der üblichen Praxis.

4.1.2 Aufsichtskommission

Die ungenügende Qualifikation der Entlastungslehrerin war den zuständigen Organen der Schulpflege (Schulpfleger und Aufsichtskommission) bekannt. Ein erster Schulpfleger wandte sich diesbezüglich mehrfach an die Aufsichtskommission und an deren Präsidentin. Daraufhin wurde ein zusätzlicher Besuch durch einen zweiten Schulpfleger angeordnet. Daraus resultierten ein Bericht und die Empfehlung von Massnahmen wie die Versetzung der Entlastungslehrerin in eine andere Klasse bzw. in ein anderes Schulhaus, eine Begleitung durch Supervision oder anderweitige Weiterbildungsmöglichkeiten sowie die Versetzung verhaltensauffälliger

Schüler bzw. Schülerinnen. Obwohl die Schwierigkeiten der Entlastungslehrerin bekannt und aktenkundig waren, veranlasste die Aufsichtskommission keine weiteren Massnahmen. Als Begründung gab die Präsidentin der Aufsichtskommission an, dass die Schulpfleger konkrete Anträge hätten stellen müssen.

4.1.3 Schulpräsident

Die Protokolle der Aufsichtskommission und der Bericht über den zusätzlichen Besuch des zweiten Schulpflegers im Fall der Entlastungslehrerin wurden dem Schulpräsidenten zugestellt. Dieser bestätigte, alle Protokolle erhalten zu haben, sagte allerdings gegenüber der GPK aus, dass er nicht alle Protokolle habe lesen können. Demzufolge leitete der Schulpräsident auch keine Massnahmen ein und unterliess eine Nachfrage zum Fall der Entlastungslehrerin. In der Befragung gab der Schulpräsident an, davon ausgegangen zu sein, dass die Aufsichtskommission ihren Pflichten nachkomme. Die Überlastung der Klassenlehrerin war dem Schulpräsidenten bekannt; er nahm sie aber, wie er selbst bestätigte, zu wenig ernst. Die Auswahl und Anstellung des Vikars (Ersatz für die Klassenlehrerin) überliess der Schulpräsident vollständig und ohne Überprüfung dem stellvertretenden Schulleiter. Gemäss Bericht zur Administrativuntersuchung war dieses Vorgehen angesichts der konkreten Situation nicht mehr angemessen. Der Schulpräsident hätte seine Sorgfaltspflicht nur dann vollumfänglich wahrgenommen, wenn er die getroffene Auswahl überprüft hätte.

4.2. Schulhaus Bachtobel

Die Schuleinheit Bachtobel besteht aus zwei Schulhäusern. Im Neubau sind die Mittelstufe und die Handarbeit angesiedelt, im alten Schulhaus die Unterstufe. Bis 2007 bestand in jedem Schulhaus ein Lehrerzimmer, so dass Kontakte zwischen den Lehrpersonen der beiden Häuser – beispielsweise in den Pausen – kaum stattfanden.

Die Konflikte im Schulhaus Bachtobel entwickelten sich auf kontinuierliche, schwelende Art. Es handelte sich dabei um Auseinandersetzungen zwischen den Lehrkräften, insbesondere zwischen jenen der Unterstufe (zu denen auch die Schulleiterin gehörte) und jenen der Mittelstufe. Schülerinnen und Schüler waren nicht involviert, erlebten aber die Auseinandersetzung unter ihren Lehrpersonen mit. Direkte Auswirkungen auf den Schulunterricht hatte der Fall nicht.

Nach einigen kleineren Vorfällen, die der Schulpräsident als eine atmosphärische Störung wahrnahm, eskalierte der Konflikt im Nachgang eines Q-Tages (Qualitätstages) im Herbst 2005.

Am 22. Mai 2006 schrieben verschiedene Lehrkräfte der Aufsichtskommission einen Brief. Sie wiesen auf die schwierige Zusammenarbeit mit der Schulleitung hin und kritisierten insbesondere den Führungsstil und die Kommunikation. Für den Schulpräsidenten verletzten die Lehrkräfte mit dieser Intervention den Dienstweg gemäss Betriebskonzept, das zuerst eine teaminterne Vermittlung vorsieht.

In der Folge wollte die Schulleiterin die Schulleitung abgeben. Dies kam allerdings für den Schulpräsidenten nicht in Frage. Er wies die AK-Mitglieder darauf hin, dass die Organisation einer Supervision bzw. eines Coachings eingeleitet werde und dass die Schulleiterin nicht zurücktrete. Im Hinblick auf ihre bevorstehende Pensionierung sei der Rücktritt aber gegebenenfalls auf Ende des Schuljahres 2006/07 zu planen. Ein weiterer Einsatz der AK-Mitglieder sei nicht mehr nötig. Die Angelegenheit wurde damit zur „Chefsache“. In einem weiteren Schreiben teilte der Schulpräsident den Lehrkräften unter anderem mit, dass er und die AK den Entwicklungsprozess bei der Konfliktlösung im Rahmen des Coachings beobachtend begleiten werden.

Die gesuchte Coaching-Fachperson wurde auf Vorschlag verschiedener Lehrkräfte ausgewählt. Ihr Ziel war, wieder Ruhe, gegenseitige Wertschätzung und Respekt ins Team zu bringen sowie die Kompetenzen klar zu regeln. Vorgesehen war, zuerst ein Gespräch mit der Schulleitung, dann je eines mit der Unterstufe und der Mittelstufe und zuletzt eines mit allen Beteiligten an einem Tisch zu führen. Nach verschiedenen Gesprächen und Abklärungen hielt die Coaching-Fachperson fest, dass alle Beteiligten auf ihren Standpunkten beharrt und die Gespräche nichts gebracht hätten. Sie legte ihr Mandat am 10. Oktober 2006 nieder.

Der Schulpräsident beschloss, am 22. September 2006 eine Schulkonferenz durchzuführen und seine Meinung vorzutragen. An der Konferenz bedankte sich der Schulpräsident bei der Schulleiterin, gestand aber auch ein, dass die Lehrpersonen auf der Gegenseite Ohnmachtsgefühle hätten. Er habe die Kritik dieser Personen vernommen. Die Leitplanken zur Lösung seien allerdings im Betriebskonzept vorhanden. Es brauche einen Effort von allen. Weiter schlug er vor, eine Steuergruppe zu bilden oder eine Projektwoche durchzuführen.

In der Folge wurde aus dem Schulteam eine Steuergruppe gebildet, die sich im Oktober und November viermal traf. Verschiedene Personen erachteten die Einsetzung dieser Gruppe bzw. ihre Arbeitsergebnisse als ungenügend. Unabhängig von der Tätigkeit der Steuergruppe vermissten zahlreiche Lehrkräfte in dieser Zeit klare Leitsätze und ein rasches Handeln des Schulpräsidenten. Dieser war auch in dieser Zeit immer der Meinung, dass sich die Lehrkräfte wieder

finden würden. Es sei nicht seine Art, stärker einzugreifen, erklärte der Schulpräsident gegenüber der GPK.

Am 3. Oktober 2006 wandten sich zahlreiche Eltern von Kindern der 5. Klasse mit einem Schreiben an den Schulpräsidenten, drückten darin ihre Besorgnis aus und wünschten ein Gespräch mit ihm. Der Schulpräsident bezweifelte, dass es sich um eine repräsentative Delegation handelte. Am Elternabend vom 15. November 2006 teilte er den Eltern der 5. Klasse mit, dass nicht an Kündigungen gedacht werde. Am 27. November 2006 fand ein weiterer Elternabend mit den Eltern der 6. Klasse statt. Die Eltern der 4. Klasse meldeten sich erst am 21. Dezember 2006 zu Wort. Während einzelne Eltern die Gespräche als hilfreich empfanden, wurde von anderen bemerkt, dass der Schulpräsident das Problem aussitze.

Die Verhärtung des Konflikts war zu diesem Zeitpunkt für alle Personen spürbar. Es folgten weitere Gespräche mit Eltern, und es fand ein reger Schriftverkehr statt. Der Schulpräsident stellte eine erschreckende Aggressivität der Eltern zuerst gegenüber der Schulleiterin, dann gegenüber ihm und schliesslich gegenüber Stadtrat Lauber fest.

An der Schulkonferenz vom 1. Februar 2007 gab die Schulleiterin bekannt, dass sie ihr Amt abgeben werde. Des Weiteren erläuterte der Schulpräsident, dass die Geschäftsleitung der Kreisschulpflege ihn ermächtigt habe, zwei Lehrpersonen zu versetzen. Ausserdem werde das Lehrerzimmer im Altbau aufgehoben. Die betroffenen Lehrpersonen empfanden es als schlimm, dass ihnen die Massnahmen ohne vorgängiges Gespräch vor dem ganzen Team mitgeteilt wurden.

Im Anschluss an die Schulkonferenz kündigten vier Lehrkräfte. Nach dem offiziellen Bekanntwerden dieser Kündigungen wandten sich die Eltern mit einem Flugblatt an die Öffentlichkeit im Quartier. Am 19. April 2007 fand eine Sitzung mit Stadtrat Lauber und einer Elterndelegation statt. Noch gleichentags gelangten die Eltern mit einer Pressekonferenz an die Öffentlichkeit und erhoben Vorwürfe gegen den Schulpräsidenten.

Mit der Wiederbesetzung der vakanten Stellen, der Wahl eines neuen Schulleiters und der Einrichtung eines neuen Coachings beruhigte sich die Situation.

4.3 Weitere Vorfälle

In einem Schulhaus bestand zwischen einer Lehrperson und den Eltern kein gutes Verhältnis. Grund dafür waren Meinungsunterschiede bezüglich Notengebung, Übertritt, Hausaufgaben u.a.m. Die Elternarbeit wurde von der Lehrperson als Schwachstelle anerkannt.

Sowohl Schulleitung als auch Behörde wussten von den Problemen in der Elternarbeit, führten verschiedene Gespräche mit der Lehrperson und begleiteten diese auch an die Elterngespräche. Die Lehrperson hatte gute Qualifikationen und erhielt im Zeitraum der Vorfälle zweimal sehr gute MAB, in denen die Elternarbeit nicht bemängelt wurde. Diese gute Beurteilung auch in Bezug auf die Elternarbeit wurde getroffen, obwohl den Beurteilenden die grossen Defizite in der Kommunikation mit den Eltern bekannt waren. Als Gründe für die wissentlich falsche Beurteilung gab die beurteilende Person in der Befragung der Administrativuntersuchung an, dass die Vorwürfe der Eltern haltlos gewesen seien und die Lehrperson aussagte, dass sie den Beruf aufgeben wolle. Die beurteilende Person hoffte so, die Lehrperson halten zu können. Trotz der guten MAB wurde nach der letzten Beurteilung von der Schulleitung eine Zielvereinbarung mit der Lehrperson betreffend Elternarbeit getroffen. Die Schulleitung war der Auffassung, dass sie aufgrund der guten MAB nicht stärker habe eingreifen können. Die Lehrperson erkrankte schliesslich und erhob in der Öffentlichkeit gleichzeitig schwere Vorwürfe gegen Eltern und Schulbehörden.

Der Schulpräsident schaltete sich in verschiedene Gespräche vermittelnd ein. Er griff bei der zweiten MAB jedoch nicht korrigierend ein, obwohl er zum damaligen Zeitpunkt von den Problemen in der Elternarbeit wusste. Der Schulpräsident vertraute auf die Beurteilung der zuständigen Person. Die nach der Krankschreibung erhobenen Vorwürfe der Lehrperson bezeichnete er als Loyalitätsbruch und stellte die weitere Zusammenarbeit mit der Lehrperson in Frage.

In einem anderen Schulhaus bestand ebenfalls ein Konflikt zwischen einer Lehrperson und den Eltern. Gegenstand des Konflikts waren Vorwürfe der Eltern, dass die Lehrperson die Schülerinnen und Schüler züchtige und Drohungen ausspreche. Diese Vorwürfe wurden von der Lehrperson an einem Elternabend nicht dementiert.

Schulleitung und Schulpflege wussten von den Vorwürfen und den Problemen in der Kommunikation mit den Eltern. Gleichwohl erhielt die Lehrperson in der MAB ein „sehr gut“, allerdings mit der Anmerkung, es bestehe ein Verbesserungspotential bei den Konfliktgesprächen. Die Lehrkraft wurde bei Elterngesprächen und Elternabenden eng begleitet. Nach einem Elternabend,

der wiederum keine Klärung brachte wurde auch der Schulpräsident von einem Schulpflegemmitglied informiert und aufgefordert das Gespräch mit den Eltern zu suchen. Aufgrund einer falschen Telefonnummer konnte dieser die Eltern aber nicht erreichen.

Nach einer Fortbildung der Lehrperson entspannte sich die Situation, bis es zu einem weiteren Vorfall der Züchtigung eines Schülers kam. Darauf verloren die Schulleitung und das Team das Vertrauen in die Lehrperson, und die Aufsichtskommission verlangte beim Schulpräsidenten die sofortige Freistellung der Lehrperson.

Der Schulpräsident schaltete sich verschiedentlich in den Fall ein. Einmal gab er die Anweisung, dass ein von der Lehrperson verweigertes Elterngespräch stattfinden müsse. Dem Wunsch der Eltern nach einer Versetzung der Lehrperson entsprach er mit dem Hinweis auf die sehr gute MAB und die enge Begleitung der Lehrperson durch die Behörde nicht. Dem Antrag der Aufsichtskommission, die Lehrperson freizustellen, konnte er nach Rücksprache mit dem Volksschulamt nicht entsprechen, worauf die Lehrperson krankgeschrieben wurde und in der Folge das Arbeitsverhältnis kündigte. Gemäss Aussagen des Schulpräsidenten brauchte es gegenüber dem Volksschulamt eine enorme Überzeugungskraft, um die Lehrperson nicht mehr weiter beschäftigen zu müssen.

In einem dritten Schulhaus hatte eine vikarisierende Lehrperson erhebliche disziplinarische Probleme und wurde von der Klasse nicht akzeptiert. Die Schulpflege und die Schulleitung schätzten die Situation anders ein als die Eltern. Letztere forderten die Ersetzung der Lehrperson, während die Schulpflege ein Coaching einsetzen wollte. Das als Krisenintervention geplante erste Coaching-Gespräch fand wegen einer Verhinderung der zuständigen Person mit einer Verzögerung von drei Monaten statt. Die Lehrperson entschloss sich schliesslich, das Vikariat nicht mehr weiterzuführen, worauf eine andere Lehrperson das Vikariat zur Zufriedenheit der Eltern übernahm. Die Vertretung der Eltern war während dem ganzen Vorfall aktiv und schaltete die zuständige Person der Schulpflege und die Aufsichtskommission ein. Die zuständige Person der Schulpflege informierte die Elternvertretung nach längerem Insistieren dahingehend, dass sich die Situation beruhigt habe. Dabei ging sie fälschlicherweise davon aus, dass das Coaching bereits eingesetzt habe.

Gemäss Auskunft der Schulpflege hatte der Schulpräsident aufgrund des kurzfristigen Einsatzes keine Zeit, eine bewährte Vikarin oder einen Vikar aus dem eigenen Bewerbungsstock auszusuchen. Er wurde von der Schulleitung über die schwierige Situation informiert und stimmte der beantragten Krisenintervention zu. Vor dem ersten Coaching-Gespräch erhielt der Schul-

präsident ein Schreiben von den Eltern und suchte daraufhin mit ihnen das Gespräch. Es wurden Massnahmen versprochen, die zu einer Verstärkung der Aufsicht führen sollten. Der Schulpräsident nahm zudem an einem Elternabend teil.

5 Beurteilung der Fälle und der Schulorganisation

5.1 Die Fälle in den einzelnen Schulhäusern

5.1.1 Schulhaus Borrweg

Der Konflikt im Schulhaus Borrweg entstand in einer schwierigen Klasse, die jedoch nicht als unführbar bezeichnet werden kann. Anders als in den Medien dargestellt, haben nicht sechs, sondern nur zwei Lehrkräfte wegen des Verhaltens der Klasse gekündigt. Nach der Pensionierung des Klassenlehrers übernahm die Schulleiterin zusammen mit einer Entlastungslehrerin die Klasse. Die Doppelrolle der Klassenlehrerin, dieses Mandat zusätzlich zu ihrem Amt als Leiterin der Schule auszuüben, führte bald zu einer Überlastung, die angesichts der anspruchsvollen Klasse noch akzentuiert wurde. Doch hatte auch die Schulleiterin die Klasse im Griff ganz im Unterschied zur Entlastungslehrerin.

Dass die Situation eskalieren konnte, lag daran, dass die Schulpflege nicht konsequent genug einschritt, als die Überforderung der Entlastungslehrerin offenkundig wurde. Mehrere Rapporte der Schulpfleger verliefen im Sand, weil sich niemand dafür zuständig fühlte. Die Schulpfleger warteten auf einen Entscheid der Aufsichtskommission, während diese wiederum der Ansicht war, die Schulpfleger hätten konkrete Anträge stellen müssen. Dass die AK-Präsidentin trotz unmissverständlichen Berichten über die missliche Situation den Handlungsbedarf nicht erkannte und sich darauf berief, nur auf konkreten Antrag hin aktiv werden zu können, ist nicht nachvollziehbar. Zwar ist weder in der Geschäftsordnung Uto noch im Handbuch „Führung und Zuständigkeiten“ die Verantwortung für das Veranlassen von Massnahmen explizit geregelt; die AK-Präsidentin ist jedoch gemäss Geschäftsordnung Uto mit der „Unterstützung und Begleitung der Behördenmitglieder in der AK-Tätigkeit“ beauftragt.

Auch der Schulpräsident war anhand der Protokolle der Aufsichtskommission und des ihm vom Schulpfleger zugestellten Berichts vom zusätzlichen Schulbesuch über die ungenügende Qualifikation der Entlastungslehrerin informiert. Allerdings nahm er die Protokolle nicht genügend zur Kenntnis und war so nicht in der Lage, den Handlungsbedarf zu erkennen. Demzufolge liess er sich zu keiner Zeit von der Präsidentin der Aufsichtskommission über geplante Massnahmen in diesem Fall ins Bild setzen und veranlasste auch selbst keine Massnahmen. Gemäss eigenen Aussagen vertraute der Schulpräsident darauf, dass die Aufsichtskommission ihren Verpflichtungen nachkommt. Auch seine Verantwortung als Anstellungsinstanz^{c)} trat er bei der Anstellung des Vikars ab, indem er diesen Entscheid ohne Überprüfung dem stellvertretenden Schul-

^{c)} Verordnung über die geleiteten Volksschulen in den Schulkreisen der Stadt Zürich (Organisationsstatut), Art. 6, Abs. 3 lit. a)

leiter überliess. Schliesslich reagierte der Schulpräsident auch nicht auf die deutlichen Signale der Schulleiterin, sie sei überlastet. Es ist zwar grundsätzlich richtig, eine Kultur des Vertrauens zu pflegen; dem Schulpräsidenten kommt aber auch eine Verantwortung als Oberaufsicht in seinem Schulkreis zu. Diese hat er in diesem Fall vernachlässigt.

Die GPK stellt fest,

- dass die Ausübung der Doppelfunktion Klassenlehrerin/Schulleiterin bei der Schulleiterin zur Überlastung führte;
- dass ein Personalentscheid vom stellvertretenden Schulleiter allein gefällt wurde, was angesichts der Situation nicht adäquat war;
- dass von der Aufsichtskommission und deren Präsidium Informationen von Schulpflegerinnen nicht geprüft wurden;
- dass die Aufsichtskommission es versäumte, die erforderlichen Massnahmen einzuleiten;
- dass der Schulpräsident seine in der Geschäftsordnung Uto festgelegten Aufgaben und Kompetenzen nicht vollständig wahrgenommen hat;
- dass seinerzeit in der Geschäftsordnung Uto eine genaue Regelung über die Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten beim Feststellen von ungenügenden Leistungen bei Lehrpersonen und beim Veranlassen von entsprechenden Massnahmen fehlte. Es wurde auch nichts unternommen, um dieses Regelungsmanko zu beheben.

5.1.2 Schulhaus Bachtobel

Obwohl der Schulpräsident den an ihn herangetragenen Konfliktfall aus dem Schulhaus Bachtobel zum Präsidialgeschäft erklärte, verhielt er sich passiv und vertraute zu sehr darauf, dass die involvierten Lehrpersonen den Konflikt selbständig lösen könnten. Vor der Einsetzung des Coachings führte er keine Gespräche mit den beteiligten Lehrkräften, um sich über die Ausgangslage ins Bild zu setzen. Die Administrativuntersuchung taxiert dies als groben Ermessensfehler und kommt zum Schluss, dass der Schulpräsident bei der Auswahl und Instruktion der mit dem Coaching beauftragten Person seine Sorgfaltspflicht nicht wahrgenommen hat. So kam es zu Missverständnissen, indem zum Beispiel die mit dem Coaching beauftragte Person ihren Auftrag dahingehend verstand, dass die Schulleiterin bis Ende Schuljahr bleibe und die Lehrkräfte dies zu akzeptieren hätten. Allerdings enthielt die Offerte fürs Coaching keinen entsprechenden Hinweis. Der Schulpräsident wollte die Schulleiterin zwar tatsächlich bis Ende Schuljahr halten, sagte aber aus, er habe dies der mit dem Coaching beauftragten Person nicht als Vorgabe für den Prozess mitgegeben.

Als das Coaching scheiterte, hätte der Schulpräsident mit allen Beteiligten Gespräche führen und klare Zielvorgaben machen müssen, statt eine Steuergruppe zu beauftragen, die erneut nichts zur Konfliktlösung beitragen konnte. Diesbezüglich verletzte der Schulpräsident laut Administrativuntersuchung seine Fürsorgepflicht als Arbeitgeber.

Weiter hält die Administrativuntersuchung fest, dass der Schulpräsident der Pflicht zur Führung der Schulleitung nicht nachkam, da er mit der Schulleiterin anders als mit den Mittelstufenlehrkräften kein Personalgespräch führte. Schliesslich verletzte der Schulpräsident seine Fürsorgepflicht, als er an der Schulkonferenz die Versetzung von zwei Lehrkräften bekanntgab, ohne diese vorzuorientieren. Der Schulpräsident ist allerdings der Meinung, die Personen seien nicht unvorbereitet mit den Versetzungsplänen konfrontiert worden.

Der Schulpräsident bestreitet die Vorwürfe der Amtspflichtverletzung (insbesondere den Vorwurf der Verletzung der Fürsorgepflicht als Arbeitgeber), gibt aber Kommunikationsprobleme und eine Fehleinschätzung des Konfliktes zu.

Die GPK kommt zum Schluss, dass der Schulpräsident seine Führungsverantwortung zu wenig wahrnahm und schlecht kommunizierte. Insgesamt sind die Verfehlungen nicht als leicht zu taxieren, auch wenn die zeitliche Überlastung als mildernder Umstand zu werten ist.

5.1.3 Weitere Schulhäuser

In einem Fall wurde die MAB, die der Qualitätssicherung dienen soll, dazu genutzt, um eine Lehrperson zu halten. Keine der Instanzen, welche die zu gut ausgefallene MAB kannten, d.h. weder Schulleitung noch Schulpräsident, intervenierten, obwohl hinlänglich bekannt war, dass die Lehrperson in der Kommunikation mit den Eltern grosse Probleme hatte. Dieser Umstand wird im Bericht der Administrativuntersuchung als zu „leichtfertig“ und „nicht zweckmässig“ beurteilt. Gleichwohl liegen keine Sorgfalts- und auch keine Amtspflichtverletzung vor.

Die GPK erachtet es als klaren Führungsmangel, wenn die Verantwortlichen eine offensichtlich mit zu hohen Bewertungen erfolgte MAB kommentarlos stehen lassen. Festzuhalten ist, dass sich die Behörden und die Schulleitung während dem ganzen Vorfall adäquat um die Lehrperson kümmerten.

Im zweiten Fall erhielt eine Lehrperson in der ersten MAB seit der Anstellung im Schulkreis ein „Sehr gut“, jedoch mit der Auflage, dass sie ein Coaching betreffend Eltern- und Konfliktgesprächen machen muss. Schulpflege, Schulleitung und Schulpräsident begleiteten und betreuten

die Lehrkraft und nahmen ihre Verantwortung wahr. Nach einem erneuten Vorfall wurde die sofortige Freistellung durch die Aufsichtskommission gefordert. Eine Freistellung lag aufgrund der rechtlichen Vorgaben jedoch nicht in ihrer Kompetenz, weshalb als Lösung nur noch eine „Krankschreibung“ in Frage kam. Wie der Schulpräsident in der Befragung der GPK erklärte, sei dies nicht der erste Fall, der auf diese Weise gelöst wurde.

Im dritten Fall wurde die Lehrtätigkeit einer vikarisierenden Person von der Schulpflege und den Eltern unterschiedlich eingeschätzt. Aus Sicht der Eltern reagierte die Schulpflege zu langsam.

Zu einer Verzögerung des Eingreifens der Aufsichtsbehörde kam es aufgrund der fehlenden Aufsicht über Vikariatspersonen. Dies führte dazu, dass die Mängel des Unterrichts bzw. die Schwierigkeiten mit der Klasse nicht rechtzeitig erkannt wurden.

Zwar wurden nach dem Erkennen der Probleme notwendige Massnahmen eingeleitet, aber das Controlling bzw. die Überprüfung der Massnahmen waren ungenügend oder gar nicht vorhanden. Da Coaching-Gespräche in einer Krisensituation meist dringend und unbedingt notwendig sind, müssen weitere Personen für ein Coaching verfügbar oder es muss zumindest eine Stellvertretung gewährleistet sein. Eine zeitliche Verzögerung von drei Monaten darf nicht stattfinden.

Die GPK stellt fest,

- dass eine wissentlich mit zu hohen Bewertungen erfolgte MAB kommentarlos stehen gelassen wurde. Es wurde auch keine neue MAB durchgeführt;
- dass die Abläufe für eine sofortige Freistellung von Lehrkräften, die aufgrund ihres Verhaltens gegenüber den Schülerinnen und Schülern untragbar sind, kompliziert sind;
- dass es offenbar eine Praxis gibt, via Krankschreibung Fälle zu lösen, bei denen eigentlich eine Freistellung mit späterer Kündigung angezeigt wäre;
- dass Vikariatspersonen ungenügend beaufsichtigt wurden;
- dass Hinweise von Eltern zu wenig wahrgenommen wurden;
- dass ein Coaching in einer Krisensituation aufgrund einer verhinderten Person nicht wie gewünscht umgesetzt werden konnte und sich massiv verzögerte;
- dass das Controlling bzw. die Überprüfung von angeordneten Massnahmen ungenügend oder gar nicht vorhanden waren.

5.2 Organisation / Verantwortlichkeiten / Kompetenzen / Information

5.2.1 Bis und mit Schuljahr 2005/06

Bis und mit Schuljahr 2005/06 stand zur Umsetzung der kantonalen Gesetze und Verordnungen (Volksschulgesetz und Verordnung) in den Gemeinden eine „Wegleitung für Mitglieder der Bezirks- und Gemeindeschulpflegen vom Juni 1995“^{b)} zur Verfügung. Die in der Stadt Zürich in der Gemeindeordnung sowie in einer Verordnung über die Volksschule festgehaltenen Rahmenbedingungen für die Schulorganisation mussten von den Kreisschulpflegen nicht zwingend durch weitere Reglementierungen (Geschäftsreglemente, Pflichtenhefte usw.) ergänzt werden.

Die Untersuchung der Fälle zeigt, dass im Schulkreis Uto in den Bereichen Verantwortlichkeiten, Kompetenzen und Information keine klaren Regelungen vorhanden waren. Dabei ist festzuhalten, dass die Organisation zwar auf der gesetzlichen Basis aufbaute, die Umsetzung im Detail aber mangelhaft strukturiert war. Die fehlenden Regelungen führten zu Unsicherheiten bei den Beteiligten und zu einer ineffizienten Organisation.

Im Nachhinein ist es schwierig, die Verantwortlichkeiten innerhalb der Organisation klar zuzuordnen. Fest steht, dass die Aufsicht (kontrollieren, überwachen, intervenieren, informieren) immer der Kreisschulpflege oblag und dass insofern die Verantwortung grundsätzlich beim Schulpräsidium und den Gremien der Kreisschulpflege lag.

Diese wenig effiziente Organisation trug wesentlich dazu bei, dass die Konflikte in den untersuchten Fällen nicht optimal gelöst werden konnten.

5.2.2 Ab Schuljahr 2006/07

Die während mehrerer Jahre aufgeschobene Reorganisation der Schulbehörden wurde vom Gemeinderat anfangs 2006 verabschiedet und trat auf das Schuljahr 2006/07 gleichzeitig mit der Einführung der geleiteten Schulen in Kraft.

Zusätzlich erstellte das Schul- und Sportdepartement ein „Handbuch Führung und Zuständigkeiten“^{f)}, das für die Schulkreise Prozesse und Abläufe sowie diesbezügliche Kompetenzen und Verantwortlichkeiten festlegt. Sodann wurde im Schulkreis Uto als wichtigstes Instrument eine Geschäftsordnung erstellt, welche am 7. Juli 2006^{d)} in Kraft trat.

^{b)} Wegleitung für Mitglieder der Bezirks- und Gemeindeschulpflegen vom 20. Juni 1995

^{f)} Handbuch „Führung und Zuständigkeiten“. Schul- und Sportdepartement der Stadt Zürich

^{d)} Geschäftsordnung der Kreisschulpflege Uto, Beschluss der Kreisschulpflege Uto vom 7. Juli 2006

Die GPK stellt fest, dass seit dem Schuljahr 2006/07 auf städtischer Ebene mit dem Handbuch „Führung und Zuständigkeiten“ klare Prozessabläufe und Kompetenzregelungen bestehen. Die Untersuchung der Fälle zeigt jedoch, dass die jeweiligen Gremien – Schulpräsidium, Schulpflege, Aufsichtskommission, Schulleitung und Lehrkörper – nicht konsequent nach diesen Regelungen handelten, weshalb die Konflikte nicht optimal gelöst werden konnten.

Gemäss dem Bericht der Administrativuntersuchung erwies sich die Geschäftsordnung des Schulkreises Uto vom 7. Juli 2006 hinsichtlich der Kündigung einer Lehrkraft als rechtswidrig, weil diese Zuständigkeit der Geschäftsleitung zugeordnet war und nicht dem Schulpräsidium.

5.3 Zusammenspiel Schuldepartement – Schulkreise

Sowohl der Vorsteher des Schul- und Sportdepartements als auch die Schulpräsidentinnen und -präsidenten werden direkt in der Volkswahl bestimmt. Der Schulvorsteher hat denn auch keine Weisungsbefugnis im Rahmen der Linienfunktionen in den Schulkreisen. Als Aufsichtsorgane über die Schulbehörde sind einerseits die GPK und andererseits der Bezirksrat bzw. die Bildungsdirektion zuständig. Wenn die Kreisschulpflegen ihre Pflichten zum Vollzug der Gesetze nicht erfüllen, steht dem Vorsteher des Schul- und Sportdepartements die Möglichkeit der Ersatzvornahme zur Verfügung, eine Massnahme ausserhalb der Linienfunktionen.

Schulvorsteher Lauber erläuterte der GPK gegenüber, dass in der Vergangenheit die Autonomie der Schulkreise sowohl auf Seiten der Schulpräsidien als auch auf Seiten des Schuldepartements zu einer gewissen Zurückhaltung bezüglich Nachfragen geführt habe. Dass Stadtrat Lauber von den Problemen im Schulhaus Borrweg aus der Presse erfuhr, macht deutlich, dass ein Kommunikationskonzept fehlte, obwohl in der Gemeindeordnung eine Informationspflicht verankert ist (Art. 82, Abs. 2)⁹⁾. Um dieses Kommunikationsdefizit zu beheben, führte der Schulvorsteher einen wöchentlichen Austausch (Rapport) mit den Schulpräsidien ein.

Eine Minderheit¹ beantragt die Ergänzung des Berichts mit folgendem Kapitel:

5.4 Beurteilungen / MAB

Die Erstellung der Mitarbeitendenbeurteilung (MAB) durch ein Mitglied der Schulpflege und des Schulleiters bzw. der Schulleiterin hat sich grundsätzlich bewährt.

⁹⁾ Gemeindeordnung der Stadt Zürich. Gemeinderatsbeschluss vom 26. April 1970 mit Änderungen bis 25. November 2007

¹ Präsident der Sonderkommission Bruno Sidler (SVP), Roger Bartholdi (SVP)

Mit dem MAB-Prozess ist nicht alles messbar. Die MAB stellt lediglich eine Momentaufnahme dar und berücksichtigt nicht oder zuwenig Vorfälle, die ausserhalb des MAB-Prozesses auftreten. In der Regel ist nur alle vier Jahre eine MAB vorgesehen. Deshalb muss es möglich sein, neben der formellen MAB einen gleichwertigen Prozess mit einer Zielsetzung und Beurteilung - analog den städtischen Angestellten - anzuwenden. Dadurch könnte eine unerwünschte zusätzliche Verzögerung des Mitarbeitenden-Trennungsprozesses, aber auch von Mitarbeitenden-Fördermassnahmen (u.a. Coaching) verhindert werden.

Entspricht eine Beurteilung der Lehrperson offensichtlich nicht der Realität, ist eine erneute Beurteilung vorzunehmen und nach Möglichkeit mit einer Zielsetzung sowie Zielerreichung zu prüfen.

Eine MAB kann jederzeit angeordnet werden. Die erstellten MAB werden heute in den einzelnen Schulkreisen von verschiedenen Instanzen und zum Teil unterschiedlich geprüft bzw. abgenommen. Eine Vereinheitlichung der Abläufe und Prozesse der Personalgeschäfte wäre erstrebenswert und ebenso die Behandlung von Personalgeschäften in einem kleineren Gremium, in welchem sowohl die fachliche Kompetenz sowie der Datenschutz besser gewährleistet sind. Dies könnte in einer Personalkommission unter dem Vorsitz des Schulpräsidenten erfolgen.

Eine Mehrheit² lehnt die Ergänzung aus folgenden Gründen ab:

Das MAB-Verfahren ermöglicht eine umfassende Beurteilung der Lehrpersonen. Zudem finden jährliche Mitarbeitendengespräche (MAG) der Schulleitung mit der Lehrkraft statt. Eine MAB kann wenn notwendig jederzeit auch ausserhalb des ordentlichen Rhythmus angeordnet werden. Es ist weder notwendig noch rechtlich möglich, einen zusätzlichen Beurteilungsprozess einzuführen, der nicht dem Verfahren der MAB gemäss den Weisungen der Bildungsdirektion entspricht. Dieser Prozess ist bereits stark vereinheitlicht und er legt fest, wie die Beurteilungsteams zusammensetzen sind, vgl. Weisungen der Bildungsdirektion zur MAB vom 10. Juli 2006, Ziff. 3.1.1^{h)}. Die Forderung, dass nach einer MAB, die sich als offensichtlich unrichtig herausstellt, eine erneute Beurteilung angeordnet werden soll, ist gemäss einstimmigem Beschluss der GPK in Kapitel 7 des Berichts als Empfehlung enthalten.

² Präsidentin Theresa G. Hensch-Stadelmann (FDP), Vizepräsidentin Christine Stokar Gasser (SP), Martin Abele (Grüne), Ernst Danner (EVP), Dr. André Odermatt (SP), Michael Schmid (FDP), Dr. Esther Straub (SP), Christian Traber (CVP), Katrin Wüthrich (SP)

^{h)} Richtlinien zur Mitarbeiterbeurteilung für Lehrpersonen der Volksschule vom 10. Juli 2006

6 Schlussfolgerungen der GPK

6.1 Feststellungen

Die folgenden Feststellungen beziehen sich auf den Zeitraum der Vorfälle:

- Die Regelungen bezüglich Verantwortlichkeiten und Kompetenzen waren bis zur Einführung des Geschäftsreglements vom 28. März 2008 im Schulkreis Uto für die verschiedenen Stufen nicht genügend klar definiert.
- Die Kompetenzen der verschiedenen Aufsichtsorgane waren nicht eindeutig geregelt.
- Die Geschäftsordnung vom 7. Juli 2006 erwies sich gemäss dem Bericht der Administrativuntersuchung als rechtswidrig in Bezug auf die Kündigung von Lehrkräften, weil diese Zuständigkeit der Geschäftsleitung und nicht dem Schulpräsidium zugeordnet ist.
- Der Schulpräsident nahm in einigen Fällen seine Aufgaben und Verantwortlichkeiten sowie die Oberaufsicht über den Schulkreis zu wenig konsequent wahr.
- AK-Präsiden sowie Schulpflegerinnen und Schulpfleger wurden im Schulkreis Uto zu wenig gründlich auf die Ausübung ihres Amtes vorbereitet. Es fehlten regelmässig stattfindende, Schulstufen bezogene Schulungen zur Festigung von wichtigen Teilbereichen in der Arbeit der Behördenmitglieder.
- Mitarbeitendenbeurteilungen, die falsche Einschätzungen enthielten, wurden wider besseres Wissen nicht erneut durchgeführt.
- Die fehlende Aufsichtspflicht bezüglich Vikariatspersonen und Entlastungslehrkräften führte zu Problemen.
- Gemäss Aussagen des Schulpräsidenten besteht offenbar die Praxis, in Absprache mit dem Volksschulamt via Krankschreibungen Fälle zu lösen, bei denen eigentlich eine Freistellung mit späterer Kündigung angezeigt wäre.

6.2 Bereits eingeleitete Massnahmen

Die GPK nimmt positiv zur Kenntnis, dass die Kreisschulpflege Uto und auch das Schul- und Sportdepartement seit dem Erscheinen des Berichts der Administrativuntersuchung und seit dem Beginn der GPK-Untersuchung selbst tätig geworden sind und Massnahmen getroffen haben bzw. umsetzen, die zur Verbesserung der Situation beitragen:

- Die Geschäftsordnung im Schulkreis Uto wurde überarbeitet und als „Geschäftsreglement der Kreisschulpflege Uto“ per 28. März 2008 in Kraft gesetzt. Darin sind die Kompetenzen der verschiedenen Aufsichtsorgane eindeutig geregelt.
- Der Schulpräsident hat ein Führungcoaching absolviert und eine Beratung beigezogen.

- Die PK hat nach einer öffentlichen Ausschreibung des Schul- und Sportdepartements am 9. Dezember 2008 den Auftrag extern erteilt, eine Analyse der Behörden- und Verwaltungsstrukturen im Volksschulwesen der Stadt Zürich vorzunehmen. Insbesondere wird überprüft, wie nach der Einführung der Schulleitungen die Führungshierarchie oberhalb der neuen, professionellen Leitungen zeitgemäss auszugestalten ist.
- Die PK beschloss am 1. Juli 2008 die Verbesserung der Qualitätskontrolle bei kleinen Pensen und Vikariatspersonen.
- Der Schulvorstand wurde beim Regierungsrat vorstellig betreffend der Regelung der Kündigungsverfahren bei Lehrpersonen. Regierungsrätin Regine Aepli hat das Anliegen aufgenommen und wird die Situation im Zusammenhang mit einem kantonsrätlichen Postulat betreffend Probezeit bei Lehrpersonen (KR-Nr. 146/2008) prüfen.

7 Empfehlungen der GPK

Die GPK empfiehlt:

- 1) Die Regelungen bezüglich Verantwortlichkeiten und Kompetenzen sind im Schulkreis Uto auf allen Stufen anzuwenden und zu kontrollieren. Als Grundlage dienen das „Organisationsstatut“ und das „Handbuch Führung und Zuständigkeiten“ des SSD.
- 2) Das Geschäftsreglement der Kreisschulpflege Uto ist bei Bedarf oder mindestens einmal pro Legislatur zu überprüfen und allenfalls anzupassen.
- 3) AK-Präsidiien sowie Schulpflegerinnen und Schulpfleger sind künftig im Schulkreis Uto gründlicher und praxisbezogen auf die Ausübung ihres Amtes vorzubereiten. Das Schulpräsidium sorgt dafür, dass jährlich Schulstufen bezogene Schulungen für alle Behördenmitglieder durchgeführt werden.
- 4) Liegt eine Mitarbeitendenbeurteilung vor, die offensichtlich falsche Einschätzungen enthält, muss durch das jeweilige Schulpräsidium ein ausserordentliches Mitarbeitendenbeurteilungsverfahren angeordnet werden.
- 5) Minderheitsantrag¹: Die Führungsstrukturen sowie verantwortlichen Organe im Volksschulwesen der Stadt Zürich (u.a. Vorsteher des Schuldepartements, Präsidentenkonferenz, Schulpräsidien) bedürfen einer generellen Überprüfung sowie einer umfassenden Überarbeitung bezüglich Abläufe, Strukturen und Kompetenzen.
Mehrheitsantrag²: Nach Eingang der externen Organisationsanalyse der Behörden- und Verwaltungsstrukturen im Volksschulwesen der Stadt Zürich ist zu prüfen, ob und wenn ja wie die Führungsstrukturen und -abläufe angepasst werden sollen.
- 6) Nach einem Jahr ist zu überprüfen, ob die vom Schulvorsteher ergriffene Massnahme der wöchentlichen Rapporte (Informationsrunden) das Kommunikationsdefizit zwischen den Schulpräsidien und dem Schulvorsteher tatsächlich beheben konnte.

Eine Minderheit¹ beantragt die Ergänzung des Berichts mit folgender Empfehlung:

- 7) Es muss neben dem formellen MAB-Prozess ein zusätzlicher Beurteilungsprozess bei Bedarf (mit Zielsetzungen bzw. Zielerreichung / Fokussierung auf allfällige Defizite, wie dies nach den Richtlinien zur Mitarbeiterbeurteilung für Lehrpersonen der Volksschule vom 10. Juli 2006, Ziff. 2^{h)} möglich ist), angewendet werden.

¹ Präsident der Sonderkommission Bruno Sidler (SVP), Roger Bartholdi (SVP)

² Präsidentin Theresa G. Hensch-Stadelmann (FDP), Vizepräsidentin Christine Stokar Gasser (SP), Martin Abele (Grüne), Ernst Danner (EVP), Dr. André Odermatt (SP), Michael Schmid (FDP), Dr. Esther Straub (SP), Christian Traber (CVP), Katrin Wüthrich (SP)

^{h)} Richtlinien zur Mitarbeiterbeurteilung für Lehrpersonen der Volksschule vom 10. Juli 2006

Eine Mehrheit² lehnt die Ergänzung aus folgenden Gründen ab:

Diese Forderung ist inhaltlich bereits in Empfehlung Ziff. 4 formuliert. Auch eine ausserordentliche MAB muss nach den Vorgaben der Bildungsdirektion durchgeführt werden. Für einen anderweitigen Beurteilungsprozess, der sich nicht nach den Vorgaben für die MAB richtet, besteht kein Spielraum. Ein solcher ist angesichts der umfassenden Möglichkeiten im Rahmen der MAB auch nicht notwendig.

Eine Minderheit¹ beantragt die Ergänzung des Berichts mit folgender Empfehlung:

- 8) Personelle Massnahmen, die getroffen werden, sind lückenlos zu protokollieren und auf deren Umsetzung sowie Erfolg in Form einer Qualitätskontrolle zu prüfen.

Eine Mehrheit² lehnt die Ergänzung aus folgenden Gründen ab:

Für die Mehrheit der GPK ist unbestritten, dass sämtliche personellen Massnahmen lückenlos zu protokollieren und auch deren Umsetzung und Erfolg im Rahmen der Qualitätskontrolle zu prüfen sind. In der GPK-Untersuchung zu den Problemen und Vorkommnissen im Schulkreis Uto konnten allerdings keine diesbezüglichen Unterlassungen oder Fehler festgestellt werden.

Eine Minderheit¹ beantragt die Ergänzung des Berichts mit folgender Empfehlung:

- 9) Für personelle Entscheidungen ist ein Fachgremium (Personalkommission) unter dem Vorsitz des Schulpräsidenten zu institutionalisieren.

Eine Mehrheit² lehnt die Ergänzung aus folgenden Gründen ab:

Die Mehrheit der GPK verweist auf die Empfehlung 5) des vorliegenden Berichts, wonach nach Eingang der externen Organisationsanalyse zu prüfen ist, ob und wenn ja wie die Führungsstrukturen und Abläufe im Volksschulwesen der Stadt Zürich angepasst werden sollten.

Eine Minderheit¹ beantragt die Ergänzung des Berichts mit folgender Empfehlung:

- 10) Grundsätzlich ist das Kündigungsverfahren für Lehrkräfte zu vereinfachen, und Hindernisse, welche den Prozess unnötig verlangsamen oder behindern, sind zu eliminieren.

Eine Mehrheit² lehnt die Ergänzung ab.

¹ Präsident der Sonderkommission Bruno Sidler (SVP), Roger Bartholdi (SVP)

² Präsidentin Theresa G. Hensch-Stadelmann (FDP), Vizepräsidentin Christine Stokar Gasser (SP), Martin Abele (Grüne), Ernst Danner (EVP), Dr. André Odermatt (SP), Michael Schmid (FDP), Dr. Esther Straub (SP), Christian Traber (CVP), Katrin Wüthrich (SP)

Der Stadtrat wird gebeten, ein Jahr nach Publikation dieses Berichtes der GPK und dem Gemeinderat über die Empfehlungen und die vom Stadtrat selbst angeordneten Massnahmen schriftlich Bericht zu erstatten.

8 Antrag der GPK

Eine Mehrheit der GPK beantragt dem Gemeinderat:

Vom Bericht „Schulkreis Uto: Bericht der GPK über Probleme und Vorkommnisse in den Schulhäusern Borrweg und Bachtobel sowie weiteren Schulhäusern“ wird zustimmend Kenntnis genommen.

Eine Minderheit der GPK beantragt dem Gemeinderat:

Vom Bericht „Schulkreis Uto: Bericht der GPK über Probleme und Vorkommnisse in den Schulhäusern Borrweg und Bachtobel sowie weiteren Schulhäusern“ wird ablehnend Kenntnis genommen.

Mehrheit: Präsidentin Theresa Hensch-Stadelmann (FDP), Vizepräsidentin Christine Stokar Gasser (SP), Martin Abele (Grüne), Ernst Danner (EVP), Dr. André Odermatt (SP), Michael Schmid (FDP), Dr. Esther Straub (SP), Christian Traber (CVP), Katrin Wüthrich (SP)

Minderheit: Präsident der Sonderkommission Bruno Sidler (SVP), Roger Bartholdi (SVP)

9 Stellungnahme des Stadtrates



Stadt Zürich
Stadtrat

Stadt Zürich
Stadtrat
Stadthaus
Postfach, 8022 Zürich

Tel. 044 412 31 01
Fax 044 212 85 20
www.stadt-zuerich.ch/stadtrat

Geschäftsprüfungskommission
des Gemeinderates von Zürich
Stadthausquai 17
8001 Zürich

Zürich, 8. April 2009

Schulkreis Uto, Bericht der Geschäftsprüfungskommission (GPK) über Probleme und Vorkommnisse in den Schulhäusern Borrweg und Bachtobel sowie weiteren Schulhäusern, Stellungnahme des Stadtrates

Sehr geehrte Frau Präsidentin

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 18. März 2009 stellen Sie dem Stadtrat den Bericht der GPK vom 16. März 2009 über Probleme und Vorkommnisse in den Schulhäusern Borrweg und Bachtobel sowie weiteren Schulhäusern im Schulkreis Uto zu und laden ihn zur Stellungnahme ein. Gerne nimmt der Stadtrat diese Gelegenheit wahr und nimmt zum Bericht der GPK wie folgt Stellung:

I. Ausgangslage (Ziff. 1)

1. Der Fall einer disziplinarisch schwierigen Klasse im Schulhaus Borrweg mit mehreren Lehrerwechseln sowie der Fall eines Teamkonflikts im Schulhaus Bachtobel, bei dem mehrere Lehrpersonen schliesslich kündigten, führten zu massiven Vorwürfen vor allem von Eltern gegen die Kreisschulpflege Uto und insbesondere deren Präsidenten. In der Folge wurden weitere Vorfälle bekannt. In der Öffentlichkeit entstand so der Eindruck verbreiteter Missstände im Schulkreis Uto, wobei im Zentrum der Kritik der Schulpräsident stand. In dieser Situation beauftragte der Vorsteher des Schul- und Sportdepartements die Rechtsanwältin Prof. Dr. Isabelle Häner, die Vorfälle und Vorwürfe im Rahmen einer Administrativuntersuchung abzuklären. Der gestützt auf eine sorgfältige und umfassende Untersuchung erstellte Bericht von Prof. Dr. Isabelle Häner vom 15. Oktober 2007 hat die Vorgänge im Schulkreis im Einzelnen ausgeleuchtet und ein genaues Bild der Abläufe in den fraglichen Fällen ge-

2 / 12

zeichnet, das teilweise von den in der Öffentlichkeit erschienenen Darstellungen erheblich abweicht.

Während diese Administrativuntersuchung im Gange war, erhielt die GPK am 23. Mai 2007 mit der Überweisung des Beschlussantrages GR-Nr. 2007/191 vom Gemeinderat den Auftrag zu einer eigenen Spezialuntersuchung der Vorkommnisse und Probleme im Schulhaus Borrweg. Nach Vorliegen des Schlussberichts der Administrativuntersuchung beschloss der Stadtrat auf Ersuchen der GPK, dieser den Bericht von Prof. Dr. Isabelle Häner zur Verfügung zu stellen, um so Doppelspurigkeiten zu vermeiden und die GPK-Untersuchung zu erleichtern.

2. Unter diesen Umständen erscheint es als zweckmässig, dass die GPK sich für ihre Untersuchung – wie sie eingangs ihres Berichts vom 16. März 2009 festhält – „in wesentlichen Belangen auf die Sachverhaltsdarstellung des Administrativuntersuchungsberichts“ stützte und diese „wichtige und detaillierte Informationsquelle“ nur noch punktuell durch eigene Erhebungen ergänzte (S. 6). Ebenso leuchtet ein, dass die GPK ihre Untersuchung nicht auf den Fall Borrweg beschränkte, sondern ihren Auftrag wegen der vielen Zusammenhänge und Querbezüge auf den Fall Bachtobel und drei weitere Schulhäuser ausdehnte, was ihre eine vergleichende Würdigung ermöglichte.

Es ist zu begrüssen, dass die GPK mit diesem Vorgehen überflüssige Wiederholungen bei der Sachverhaltserhebung vermeiden konnte, ohne dass sie aber darauf verzichtete, eine eigene Beurteilung und Würdigung der Vorkommnisse vorzunehmen. So verweist zwar die GPK auch für die rechtliche Würdigung „weitgehend“ auf den Administrativuntersuchungsbericht von Prof. Dr. I. Häner, fokussiert aber ihren eigenen Bericht gemäss ihrem besonderen Auftrag auf „Fragen der Organisation und Abläufe im Schulkreis, insbesondere auf Fragen der Kompetenzregelung sowie des Zusammenwirkens und der Kommunikation zwischen allen Beteiligten, und gibt diesbezügliche Empfehlungen ab“ (S. 5). Allerdings ist nicht zu verkennen, dass auch der Administrativuntersuchungsbericht von Prof. Dr. I. Häner sich bereits mit solchen Fragen beschäftigt hatte. In einzelnen Punkten sind hier denn auch unterschiedliche Einschätzungen und Wertungen zwischen dem GPK-Bericht und dem Administrativuntersuchungsbericht festzustellen, die teilweise wohl auch damit zusammenhängen,

3 / 12

dass die GPK ihre Untersuchung erklärermassen „auf die politische Würdigung der Vor-
kommissionen konzentrierte“, während die Administrativuntersuchung die Fälle hauptsächlich in
rechtlicher Hinsicht aufarbeitete (S. 3).

II. Organisation der Volksschule und des Schulkreises Uto (Ziff. 2 u. 3)

1. Die besondere Behördenorganisation im Volksschulwesen der Stadt Zürich, die durch das
im übergeordneten kantonalen Recht vorgegebene „Schulpflegeprinzip“ geprägt ist, wird im
GPK-Bericht grundsätzlich zutreffend dargestellt (S. 7-10). Die im Bericht wiedergegebenen
Grafiken mit den Organigrammen geben eine gute Übersicht über die recht komplexen be-
hördlichen Strukturen, wobei man sich aber im Klaren sein muss, dass die Verbindungslinien
nicht immer Unterstellungsverhältnisse zum Ausdruck bringen. Ergänzend kann hier auf den
im Gemeinderat noch nicht behandelten Bericht des Stadtrates zum Postulat GR Nr.
2007/180 von Roger Liebi und Christopher Vohdin hingewiesen werden, in welchem die we-
sentlichen Strukturelemente des städtischen Führungssystems im Volksschulwesen darge-
legt werden (Weisung 336 vom 17. Dezember 2008). Ebenfalls zu erwähnen ist das erst ge-
rade erschienene Werk von Saile/Burgherr/Loretan „Verfassungs- und Organisationsrecht
der Stadt Zürich“, das ein instruktives Kapitel über das „kommunale Schulwesen“ enthält.

2. Zu Recht wird von der GPK auf die Zäsur verwiesen, die sich infolge der Schulbehörden-
reorganisation und des neuen Volksschulgesetzes per Schuljahr 2006/07 ergeben hat (S.
11). Der Gemeinderat erliess auf dieses Schuljahr hin die Verordnung über die geleiteten
Volksschulen in den Schulkreisen der Stadt Zürich (Organisationsstatut), die den Rahmen für
die Organisation in den Schulkreisen verbindlich festsetzte und die Kreisschulpflegen ver-
pflichtete, in diesem Rahmen ihre Organisation, Geschäftsführung und Aufgaben in einem
Geschäftsreglement zu regeln. Zuvor ergab sich zwar die grundsätzliche Organisation und
Aufgabenstellung der Kreisschulpflegen aus dem übergeordneten kantonalen Recht und der
Gemeindeordnung, doch fehlten weitgehend Regelungen auf Schulkreisebene, insbesonde-
re zu den Aufgaben und Kompetenzen der einzelnen Organe und Funktionsträger innerhalb
der Kreisschulpflegen.

4 / 12

Auch die GPK anerkennt, dass die von der Kreisschulpflege Uto gestützt auf das Organisationsstatut per Schuljahr 2006/07 erlassene Geschäftsordnung grundsätzlich eine taugliche Grundlage für die Organisation und Geschäftsführung dieser Behörde darstellte (S. 11/12). Die sowohl von der Administrativuntersuchung als auch von der GPK festgestellten Mängel (falsche Zuweisung der Kompetenz zur Kündigung von Lehrpersonen, unklare Aufgabenstellung und Kompetenzabgrenzung namentlich der Präsidien der Aufsichtskommissionen) sind mittlerweile von der Kreisschulpflege Uto – wie die GPK positiv vermerkt – behoben worden. Die Kreisschulpflege Uto überarbeitete aufgrund der Hinweise des Administrativuntersuchungsberichts ihre Geschäftsordnung und erliess am 28. März 2008 das neue Geschäftsreglement, „darin sind – wie die GPK festhält - die Kompetenzen der verschiedenen Aufsichtsorgane eindeutig geregelt“ (S. 29).

3. Wesentlich beigetragen zur Verbesserung der Transparenz der Regelungen und Geschäftsabläufe in den Schulkreisen hat das von Schul- und Sportdepartement und Präsidentinnen- und Präsidentenkonferenz auf Schuljahr 2006/07 herausgegebene Handbuch „Führung und Zuständigkeiten“, das im Sinne eines Arbeitsinstruments die Kompetenzregelungen und Geschäftsabläufe in Funktionen- und Flussdiagrammen anschaulich festhält. Die GPK weist zutreffend daraufhin, dass dort unter den Begriffen „Konfliktmanagement“ und „Kommunikation“ an sich die Kompetenzregelungen und Abläufe festgehalten sind, die auch für die untersuchten Fälle massgeblich waren (S. 13).

III. Beurteilung der einzelnen Fälle (Ziff. 5.1)

1. Im Administrativuntersuchungsbericht vom 15. Oktober 2007 kommt die Untersuchungsbeauftragte Prof. Dr. I. Häner zum Schluss, dass – entgegen dem teils in der Öffentlichkeit erweckten Eindruck - nicht von generellen Missständen und einer allgemeinen Führungskrise im Schulkreis Uto gesprochen werden kann. Gemäss dem Bericht von Prof. Dr. I. Häner hat die Schulbehörde in den meisten der untersuchten Fälle korrekt gehandelt. Allerdings kommt die Untersuchungsbeauftragte zum Schluss, dass punktuell Amtspflichtverletzungen vorgekommen sind, indem Unterlassungen und Sorgfaltsfehler begangen wurden. Zudem stellt sie organisatorische und institutionelle Mängel fest. Sie empfiehlt verschiedene Massnahmen sowohl organisatorisch-institutioneller als auch personenbezogener Art im Schulkreis Uto.

2. Borrweg

Im Fall Borrweg erachtet es die Untersuchungsbeauftragte Prof. Dr. I. Häner als Amtspflichtverletzung, dass die zuständigen Schulpflegemitglieder und insbesondere das Aufsichtskommissionspräsidium es trotz der negativen Besuchsberichte unterliessen, gegen die nicht genügend qualifizierte „Entlastungslehrperson“ einzuschreiten, und sie damit die ihnen obliegende unmittelbare Aufsicht über den Schulunterricht nicht genügend erfüllten. Amtspflichtverletzungen des Schulpräsidenten erkennt die Untersuchungsbeauftragte in diesem Zusammenhang hingegen nicht, er habe lediglich nicht in allen Teilen die zweckmässigste Lösung getroffen, namentlich bei der Auswahl des letzten Vikars (bei dem es dann zum Eklat kam). Demgegenüber urteilt die GPK strenger, wenn sie dem Schulpräsidenten generell vorwirft, seine „Oberaufsicht“ im Fall Borrweg vernachlässigt zu haben (S. 23). In rechtlicher Hinsicht und d.h. in Bezug auf die rechtliche Verantwortlichkeit für das Vorgefallene steht dem die Wertung des Administrativuntersuchungsberichts von Prof. Dr. I. Häner entgegen, wonach dem Schulpräsidenten im Fall Borrweg keine eigentlichen Pflichtverletzungen oder rechtswidrige Unterlassungen vorzuwerfen sind.

3. Bachtobel

Im Fall Bachtobel decken sich die Beurteilungen des Administrativuntersuchungsberichts und des GPK-Berichts weitgehendst. In diesem schwierigen Personalkonflikt, und nur in diesem, ist die Administrativuntersuchung zum klaren Schluss gekommen, dass der Schulpräsident Amtspflichten, namentlich seine Pflichten zur Personalleitung und -pflege, verletzte. Unter Hinweis auf diese Beurteilung hält die GPK aus ihrer Optik ergänzend fest, dass der Schulpräsident seine Führungsverantwortung zu wenig wahrnahm und auch schlecht kommunizierte (S. 24).

In entlastender Hinsicht hielt der Administrativuntersuchungsbericht fest, dass das öffentliche Interesse am ordnungsgemässen Schulunterricht und das Wohl der Schülerinnen und Schüler im Fall Bachtobel allerdings zu keinem Zeitpunkt gefährdet war. Es habe sich um einen Konflikt unter erwachsenen Personen gehandelt, die eine beträchtliche Mitverantwortung trugen und die Eskalation, nämlich die Kündigungen selbst, gewollt haben. Die Untersuchungsbeauftragte Prof. I. Häner stuft den Fall Bachtobel letztlich als Ausnahmefall ein, der sich von den anderen untersuchten Fällen wesentlich unterscheidet. Und sowohl sie als auch

die GPK weisen schliesslich entlastend auf die Überlastung des Schulpräsidenten hin, die es ihm schwierig machte, diesen Personalkonflikt angemessen zu handhaben (S. 24).

4. Weitere Fälle

In den weiteren von ihr in der Administrativuntersuchung abgeklärten Fällen stellte die Untersuchungsbeauftragte grundsätzlich ein korrektes Vorgehen der Schulbehörde fest. Die Massnahmen und Handlungen der Schulpflege und ihres Präsidenten seien wohl begründet gewesen. Es wurde, teils zusammen mit den Eltern, nach sachgerechten Lösungen gesucht, wobei zudem die personalrechtlichen Interessen der Lehrpersonen berücksichtigt werden mussten. In organisatorisch-institutioneller Hinsicht stellte die Untersuchungsbeauftragte hingegen verschiedene Mängel fest, namentlich kritisierte sie die Schwerfälligkeit des durch das kantonale Recht vorgegebenen Kündigungsrechts für Lehrpersonen.

Die GPK kommt in diesen weiteren Fällen zu teils kritischeren Urteilen. Insbesondere thematisiert sie, dass im Fall einer Lehrperson, die Mühe mit der Elternarbeit hatte, dies in der Mitarbeiterbeurteilung nicht zum Ausdruck kam und daher diese zu gut ausfiel (S. 24). Der Administrativuntersuchungsbericht hielt in diesem Fall fest, „fraglich sei einzig, ob der Beurteilungsverantwortliche die Lehrperson nicht zu positiv beurteilt hat und die Kritik der Eltern zu leichtfertig auf die Seite schob“. Bei der Beantwortung dieser Frage stellte die Untersuchungsbeauftragte dann indessen fest, dass der Beurteilungsverantwortliche, der diese im Übrigen gut qualifizierte Lehrperson halten wollte, plausible Gründe für sein Vorgehen anführen konnte. Und vor allem ergibt sich aus dem Administrativuntersuchungsbericht, dass die Schulbehörde ungeachtet dessen, dass die Schwierigkeiten der Lehrperson im Umgang mit den Eltern nicht in die fragliche Mitarbeiterbeurteilung vom Juli 2006 eingeflossen waren, gegenüber dieser Lehrperson, die in der Folge aus dem Schuldienst ausschied, durchaus adäquat und effizient eingriff. Wenn die GPK daher feststellt, sie erachte es als klaren „Führungsmangel“, dass „die Verantwortlichen eine wissentlich mit zu hohen Bewertungen erfolgte MAB kommentarlos stehen lassen“ (S. 24), so ist das zwar theoretisch richtig, geht aber am effektiven Ablauf vorbei und vermag die Schulbehörde im konkreten Fall nicht zu treffen. Das gilt übrigens auch für die analoge Kritik der GPK im weiteren Fall, in welchem eine Lehrperson zwar ebenfalls eine gute Gesamtbeurteilung erhielt, diese aber klar verbunden

7 / 12

war mit der Auflage, die Eltern- und Konfliktarbeit zu verbessern und diesbezüglich eine Coaching zu absolvieren.

Die Feststellungen der GPK in diesen beiden Fällen, dass die Abläufe für eine Freistellung von Lehrpersonen, welche beim Kanton beantragt werden muss, kompliziert seien, und Fälle, in denen eine Freistellung mit späterer Kündigung angezeigt wären, via Krankschreibung gelöst würden (S. 25), bestätigen im Übrigen die bereits erwähnte Kritik des Administrativuntersuchungsberichts am schwerfälligen Verfahrens- und insbesondere Kündigungsrecht des Kantons.

Auch im dritten (weiteren) Fall besteht Konsens der beiden Berichte in der institutionellen Kritik betreffend die damals ungenügende Aufsicht über Vikarinnen und Vikare. Darauf führt der Administrativuntersuchungsbericht auch zurück, dass es doch eine erhebliche Zeit dauerte, bis die Schulbehörde reagierte. Dass aber – so die GPK - Hinweise von Eltern zu wenig ernst genommen worden seien (S. 25), lässt sich auf die Administrativuntersuchung nicht abstützen. Richtig ist, dass sich das angeordnete Coaching der Vikarin infolge Krankheit der dafür vorgesehenen Person verzögerte, was der GPK – anders als der Untersuchungsbeauftragten – Anlass zu den kritischen Feststellungen gibt, dass keine Stellvertretung für das Coaching vorgesehen und das Controlling der angeordneten Massnahme ungenügend gewesen sei (S. 25).

IV. Beurteilung der Organisation, Verantwortlichkeiten, Kompetenzen, Information (Ziff. 5.2)

1. Da die Konflikte in den untersuchten Fällen sich zu einem erheblichen Teil vor 2006/07 abspielten, weist die GPK zu Recht daraufhin, dass es schwierig ist, im Nachhinein die Verantwortlichkeiten für festgestellte Versäumnisse bei der Schulaufsicht klar zuzuordnen. Es ist der GPK nicht zu widersprechen, wenn sie festhält, dass die unvollständigen bzw. nicht vorhandenen Regelungen bezüglich Aufgaben und Kompetenzen innerhalb der Kreisschulpflegen sicher dazu beigetragen haben, dass die Konflikte in den untersuchten Fällen nicht optimal gelöst werden konnten (S. 26).

8 / 12

2. Zugleich anerkennt die GPK, dass mit dem Inkrafttreten des Organisationsstatuts und der gestützt darauf erlassenen Geschäftsreglemente der Kreisschulpflegen sowie dem als Arbeitsinstrument den Behörden und Schulleitungen zur Verfügung gestellten Handbuch „Führung und Zuständigkeiten“ seit 2006/07 dieser Mangel behoben und grundsätzlich klare Kompetenzregelungen und Prozessabläufe bestehen. Wenn die GPK daran die weitere Feststellung anschliesst, dass diesen Regelungen aber in den untersuchten Fällen nicht konsequent nachgelebt wurde und dass daher die Konflikte auch nach Inkrafttreten dieser Rechtsgrundlagen nicht optimal gelöst werden konnten (S. 27), so mag das zwar teilweise ebenfalls zutreffen, doch ist entlastend für die Handelnden darauf hinzuweisen, dass im Schuljahr 2006/07 eine Umbruchsituation bestand, in welcher nicht bereits alle neuen Regelungen und Instrumente zu 100 Prozent eingespielt waren und daher verständlicherweise auch noch nicht vollständig griffen. Heute, zwei Schuljahre später, darf davon ausgegangen werden, dass namentlich die Bewältigung von „Schulkrisen“ optimiert worden ist.

V. Zusammenspiel Schul- und Sportdepartement – Schulkreise (Ziff. 5.3)

1. Aufgrund des geltenden kantonalen Rechts ist die Führung der Volksschule vom Volk gewählten Spezialverwaltungsbehörden (Schulpflegen) übertragen und somit nicht in den hierarchischen Aufbau der Zentralverwaltung der Gemeinde eingegliedert. Auf die sich daraus ergebende besondere, von derjenigen anderer Departementsvorstehenden abweichende Stellung des Vorstehers des Schul- und Sportdepartements weist auch die GPK in ihrem Bericht zutreffend hin. Vertiefende Ausführungen des Stadtrats dazu finden sich in dessen Antwort vom 7. November 2007 zur Motion GR Nr. 2007/233 von Ernst Danner und Jean-Claude Virchaux „betreffend Aufsichts- und Weisungsbefugnisse der oder des Vorstehenden des Schul- und Sportdepartements“. Unter anderen ist dieser Punkt zudem auch Gegenstand der laufenden externen Organisationsanalyse, welche die Arbeitsgemeinschaft Ernst & Young AG und Pädagogisches Institut der Universität Zürich über die Behörden- und Verwaltungsstrukturen im städtischen Volksschulwesen zur Zeit durchführt.

2. Zutreffend ist, dass die verschiedenen Vorfälle, neben denjenigen im Schulkreis Uto auch der etwas frühere „Fall Seebach“ im Schulkreis Glattal, Anlass gegeben haben, die Kommunikation zwischen dem Vorsteher des Schul- und Sportdepartements und den Kreisschul-



pflegen zu verstärken. Dazu gehört die im GPK-Bericht hervorgehobene Institutionalisierung der Berichterstattung der Schulpräsidien in der Präsidentinnen- und Präsidentenkonferenz, in welcher die Präsidien zu Beginn der wöchentlichen Sitzungen regelmässig über besondere Vorkommnisse in ihren Schulkreisen berichten. Bei Bedarf und Dringlichkeit orientieren die Schulpräsidien den Vorsteher des Schul- und Sportdepartements zudem auch bilateral ausserhalb der wöchentlichen PK-Sitzungen über besondere Ereignisse.

Rechtlich beruht die Informationspflicht der Schulpräsidien gegenüber dem Vorsteher des Schul- und Sportdepartements auf Art. 82 Abs. 2 GO. Ergänzt wird diese Bestimmung durch Art. 6 Abs. 2 Organisationsstatut, wonach die Schulpräsidien den Vorsteher des Schul- und Sportdepartements einmal jährlich und bei besonderen Vorkommnissen über die Angelegenheiten des Schulkreises informieren sowie jährlich über die Erreichung ihrer Jahresziele Rechenschaft ablegen. Der Ablauf der allgemeinen Berichterstattung mit je zwei bilateralen Gesprächen ist vom Vorsteher des Schul- und Sportdepartements im Einvernehmen mit den Schulpräsidien festgesetzt worden und wird im laufenden Kalenderjahr so durchgeführt.

VI. Mitarbeiterbeurteilungen (Ziff. 5.4)

1. Wie die Mehrheit der GPK festhält, bestehen kantonale Richtlinien, welche gewährleisten, dass die Mitarbeiterbeurteilung für Lehrpersonen nach einheitlichen Grundsätzen durchgeführt werden. Zutreffend ist, dass – wenn erforderlich - auch ausserhalb des ordentlichen vierjährigen Rhythmus eine ausserordentliche Mitarbeiterbeurteilung durchgeführt werden kann. Was hingegen den Antrag der Minderheit betrifft, es sei neben der formellen Mitarbeiterbeurteilung bei Bedarf ein zusätzlicher „Beurteilungsprozess“ anzuwenden (S. 28), so ist darauf hinzuweisen, dass gemäss dem 2005 geänderten kantonalen Personalrecht bereits heute eine Mitarbeiterbeurteilung nicht zwingend Voraussetzung für die Kündigung einer Lehrperson wegen ungenügender Leistung oder unbefriedigendem Verhalten ist, sondern solche Vorwürfe, die zu einer Kündigung Anlass geben, auch durch ein anderes gleichwertiges Verfahren belegt werden können (§ 19 Personalgesetz in Verbindung mit § 18 Vollzugsverordnung). Schwerfällig bleibt das Kündigungsrecht für Lehrpersonen aber trotz dieser Lockerung vor allem deshalb, weil eine Kündigung nur auf einen jährlichen Termin möglich

10 / 12

ist und ihr in der Regel die Ansetzung einer Bewährungsfrist mit zweimaliger Mitarbeiterbeurteilung (oder anderem gleichwertigen Verfahren) vorauszugehen hat.

2. Der Forderung, wonach bei Vorliegen einer Mitarbeiterbeurteilung, die „offensichtliche falsche Einschätzungen enthält“, eine ausserordentliche Mitarbeiterbeurteilung angeordnet werden müsse (S. 28), erscheint auf den ersten Blick plausibel. Doch ist darauf hinzuweisen, dass gerade im Fall, den die GPK hier im Auge hat, sich ein solches Vorgehen überhaupt nicht aufdrängte. Es zeigt dies, dass es auf die konkreten Umstände ankommt, wie auf einen derartigen Missstand zu reagieren ist.

VII. Schlussfolgerungen (Ziff. 6)

1. Feststellungen

Zu den einzelnen Feststellungen, die von der GPK unter „Schlussfolgerungen“ zusammengefasst werden, ist zur Hauptsache bereits vorstehend Stellung genommen worden. Ausgehend vom grundsätzlich gleichen Tatsachenmaterial bringt der GPK-Bericht verschiedentlich neue Gesichtspunkte ein, die im Administrativuntersuchungsbericht nicht oder nur am Rande beleuchtet wurden, nimmt aufgrund seiner anderen Sichtweise teilweise auch andere Gewichtungen vor und stellt so insgesamt eine wertvolle Ergänzung des Administrativuntersuchungsberichts dar. Das Gesamtbild, das sich bereits aufgrund der Administrativuntersuchung von Prof. Dr. I. Häner ergab, wird dadurch aber nicht grundsätzlich verändert. Es kann nicht von generellen Missständen oder einer allgemeinen Führungskrise im Schulkreis Uto gesprochen werden. In den meisten untersuchten Fällen hat die Schulbehörde richtig gehandelt. Zudem sind organisatorische Unzulänglichkeiten und institutionelle Schwächen zu Tage getreten. Schliesslich hat die öffentliche Diskussion auch grundsätzliche Systemfragen aufgeworfen.

Nochmals zu betonen ist, dass die Administrativuntersuchung von Prof. Dr. I. Häner lediglich in einem Fall eine Amtspflichtverletzung des Schulpräsidenten festgestellt hat; die Feststellung der GPK, der Schulpräsident habe „in einigen Fällen seine Aufgaben und Verantwortlichkeiten sowie die Oberaufsicht über den Schulkreis zu wenig konsequent wahrgenommen“

11 / 12

(S. 29), findet in der rechtlichen Beurteilung der Handlungen des Schulpräsidenten durch den Administrativuntersuchungsbericht keine Entsprechung.

In dieser allgemeinen Form eher problematisch ist auch die Feststellung, die Kreisschulpflegemitglieder im Schulkreis Uto seien generell für die Ausübung ihres Amtes zu wenig gründlich vorbereitet gewesen (S. 29). Es gibt einen allgemeinen Einführungskurs sowie auch spezielle Weiterbildungen für die Schulpflegerinnen und Schulpfleger. Sicher zu prüfen ist aber die Anregung nach weiteren Schulungen.

Als klar unzutreffend erscheint schliesslich die „Feststellung“, es seien Mitarbeiterbeurteilungen, die falsche Einschätzungen enthielten, „wider besseres Wissen“ nicht erneut durchgeführt worden. Diese Behauptung lässt sich auch mit der Sachverhaltschilderung, wie sie die GPK zuvor selber festgehalten hat, nicht vereinbaren und muss auf einem Missverständnis beruhen. Die Frage nach der Wiederholung einer Mitarbeiterbeurteilung stellte sich in den konkreten Fällen nicht.

2. Bereits eingeleitete Massnahmen

Von der GPK wird positiv zur Kenntnis genommen, dass das Schul- und Sportdepartement und die Schulbehörden seit dem Erscheinen des Berichts der Administrativuntersuchung selber tätig geworden sind und eine Reihe von Verbesserungsmassnahmen getroffen haben. Die Aufzählung zeigt, dass das Schul- und Sportdepartement und die Schulbehörden den Empfehlungen des Administrativuntersuchungsberichts von Prof. Dr. I. Häner im Wesentlichen gefolgt sind und diese im Rahmen des Möglichen bereits umgesetzt haben. Das gilt namentlich für die Kreisschulpflege Uto selber.

VIII. Empfehlungen (Ziff. 7)

Der Stadtrat und die Schulbehörden sind bereit, die Empfehlungen, welche die GPK zusätzlich zu denjenigen der Administrativuntersuchung abgibt, vertieft zu prüfen und, wo möglich und sinnvoll, umzusetzen. Das gilt grundsätzlich auch für die gestellten Minderheitsanträge. Wie gewünscht, wird der Stadtrat dem Gemeinderat in einem Jahr über die Ergebnisse seiner Überprüfung Bericht erstatten.

12 / 12

Hervorzuheben ist der Stellenwert, den die GPK der Organisationsanalyse der Behörden- und Verwaltungsstrukturen im Volksschulwesen der Stadt Zürich beimisst, die von der Arbeitsgemeinschaft Ernst & Young AG und Pädagogisches Institut der Universität Zürich im Auftrag des Vorstehers des Schul- und Sportdepartements und der Präsidentinnen- und Präsidentenkonferenz durchgeführt wird. Im Sinne des Mehrheitsantrags der GPK erscheint es zweckmässig, dass nun zunächst der voraussichtlich Ende 2009 vorliegende Schlussbericht der Organisationsanalyse abgewartet wird, mit der wissenschaftlich fundierte, breit abgestützte Entscheidungsgrundlagen für den politischen Entscheidungsprozess aufbereitet werden sollen. Gestützt darauf wird es sodann möglich sein, über grundsätzliche Anpassungen der Führungsstrukturen und Abläufe in der Volksschulorganisation der Stadt Zürich zu entscheiden.

Abschliessend dankt der Stadtrat der Geschäftsprüfungskommission für ihren sorgfältig ausgearbeiteten Bericht und die darin enthaltenen Anregungen und Empfehlungen, die der Stadtrat - wie gesagt - gerne entgegennimmt und zusammen mit den Schulbehörden einer vertieften Prüfung unterziehen wird.

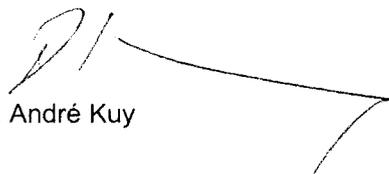
Mit freundlichen Grüssen
im Namen des Stadtrats

Der Stadtpräsident



Dr. Elmar Ledergerber

Der Stadtschreiber



Dr. André Kuy

10 Stellungnahme des Präsidenten der Kreisschulpflege Uto



Stadt Zürich
Kreisschulpflege Uto

Stadt Zürich
Kreisschulpflege Uto
Ulmerbergstrasse 1, Postfach
8027 Zürich

Tel. 044 205 51 80
Fax 044 201 04 56
www.stadt-zuerich.ch/ksp-uto
ksp-uto.info@zuerich.ch

Stadt Zürich
Gemeinderat
Geschäftsprüfungskommission
Stadthausquai 17
Postfach
8022 Zürich

Zürich, 7. April 2009/ KRU

Stellungnahme des Präsidenten der Kreisschulpflege Uto zum Bericht der GPK vom 16. März 2009 über Probleme und Vorkommnisse in den Schulhäusern Borrweg und Bachtobel sowie weiteren Schulhäusern im Schulkreis Uto.

Sehr geehrte Damen und Herren

Ich beziehe mich auf Ihr Schreiben vom 18. März 2009, mit dem Sie mir den obgenannten Bericht der GPK zustellten, und bedanke mich für die Möglichkeit, zu diesem Bericht Stellung nehmen zu können.

1. Der GPK-Bericht nennt als „wichtige und detaillierte Informationsquelle“ den Administrativuntersuchungsbericht von Prof. Dr. Isabelle Häner. Wie die Kreisschulpflege bereits festgehalten hat, beruht dieser ausführliche Bericht von Prof. Dr. I. Häner auf fundierten Abklärungen und wird den vielfältigen Aspekten der Schulorganisation im Schulkreis Uto gerecht. Die Schlussfolgerungen sind nachvollziehbar und die Empfehlungen unterstützen die Kreisschulpflege bei der Aufgabe, Abläufe und Strukturen zu optimieren. Ich persönlich anerkannte, dass mir im schwierigen Personalkonfliktfall Bachtobel Fehleinschätzungen unterliefen und die Kommunikation mangelhaft war. Aus dem Administrativuntersuchungsbericht haben die Kreisschulpflege Uto und auch ich als deren Präsident die erforderlichen Lehren gezogen und entsprechend die auf den Schulkreis Uto bezogenen Empfehlungen von Prof. Dr. I. Häner umgesetzt.

2. Der GPK-Bericht stützt sich zwar im Wesentlichen auf den Administrativuntersuchungsbericht von Prof. Dr. I. Häner. Bei der Würdigung einzelner Fälle geht er aber teilweise über die rechtlichen Qualifikationen von Prof. Dr. I. Häner hinaus, ohne dass meines Erachtens dafür neue Fakten oder sonst plausible Gründe genannt würden. Namentlich bei der Beurteilung der Situation im Schulhaus Borrweg weicht der GPK-Bericht vom Administrativuntersuchungsbericht ab, indem dem Schulpräsidenten pauschal vorgeworfen wird, er habe die „Oberaufsicht“ vernachlässigt. Auch bei anderen Vorfällen kommt der GPK-Bericht zu weitergehenden, nicht ohne weiteres nachvollziehbaren Bewertungen des Handelns der Schulbehörde, die von den rechtlich fundierten Beurteilungen des Administrativuntersuchungsberichts abweichen. So spricht der GPK-Bericht bei der Mitarbeiterbeurteilung (MAB) einer

2 / 3

Lehrperson, die sich im Nachhinein in einem Punkt als zu wohlwollend herausstellte, von einer „wissentlich“ falschen MAB und formuliert daraus eine Empfehlung an die Schulpflege.

3. Unter dem Gesichtspunkt der rechtlichen Qualifikation und Zurechenbarkeit von Fehlern bleiben meines Erachtens die Beurteilungen des Administrativuntersuchungsberichts massgebend. Die teilweise davon abweichenden Beurteilungen der GPK nehme ich aber gerne als Anstoss entgegen, die Gesamtverantwortung des Schulpräsidenten für den Schulkreis in meiner Arbeit noch stärker wahrzunehmen.

4. Wie ich positiv zur Kenntnis nehme, hält der GPK-Bericht ausdrücklich fest, dass die Empfehlungen des Administrativuntersuchungsberichts durch die Kreisschulpflege Uto umgesetzt worden und damit Verbesserungen erfolgt sind. Insbesondere betrifft dies auch die Geschäftsordnung der Kreisschulpflege Uto, die gemäss den Empfehlungen der Untersuchungsbeauftragten revidiert wurde. Wie die GPK anerkennt, sind im revidierten Geschäftsreglement der Kreisschulpflege Uto nunmehr die „Kompetenzen der verschiedenen Aufsichtsorgane eindeutig geregelt“ (S. 29).

5. Zur von der GPK getroffenen Feststellung „der zu wenig gründlichen Vorbereitung“ der Kreisschulpflegemitglieder und der daraus abgeleiteten Empfehlung Ziff. 3 nach regelmässigen, Schulstufen bezogenen Schulungen ist darauf hinzuweisen, dass bereits heute verschiedene Schulungen und Weiterbildungen durchgeführt werden. Im Schulkreis Uto waren das seit der Gesamterneuerungswahl 2006 folgende Schulungen:

- MAB-Workshop für Behördenmitglieder und Schulleitungen (2006), Behördenworkshop zum Thema „neue Aufgabe – neue Rolle“ mit den Zielen „Bewusstsein der Veränderung der Aufgaben der Kreisschulpflegemitglieder, Vertiefung und Reflektion der veränderten Rolle und ihrer Konsequenzen auf das konkrete Handeln am Beispiel der Schulbesuche, Kennen lernen der weiteren Quellen zur Überprüfung der Schulqualität“ (2006),
- Informationsveranstaltung zu QEQS (städt. Qualitätssicherung und Qualitätsentwicklung) (2007),
- Trio F-Behördenschulung (2008),
- MAB-Refreshing für Behördenmitglieder und Schulleitungen (2008).
- Für 2009 ist eine Schulung zur Integrativen Förderung (Schulbesuche in Klassen mit IF, MAB für IF-Lehrpersonen) geplant.

In diesem Zusammenhang eher als problematisch erscheint übrigens die von der GPK erhobene Forderung „nach Schulstufen bezogenen“ Schulungen, da die Arbeit namentlich der Aufsichtskommissionen sich ja nicht auf eine Schulstufe beschränkt.

6. Zur Empfehlung Ziff. 4 betr. Mitarbeiterbeurteilungen (MAB) sei vorweg in Berichtigung der Ausführungen im Bericht unter 5.4 auf Seite 27 darauf hingewiesen, dass die MAB von ei-



3 / 3

nem Dreierteam (2 KSP-Mitglieder, Schulleiter/in; beurteilungsverantwortliche Person ist ein Behördenmitglied) durchgeführt werden. Der Antrag zur Genehmigung der Beurteilung und der Beurteilungsstufe wird von der Geschäftsleitung der Kreisschulpflege Uto behandelt und entschieden. Der Schulpräsident kann diesen verfahrensmässig festgelegten Prozess nicht einfach mit der Anordnung einer weiteren MAB torpedieren oder umgehen. Ausserdem ist eine MAB zum Zeitpunkt ihrer Abnahme durch die Geschäftsleitung kaum als falsch oder gar wissentlich falsch zu bezeichnen, sonst hätte das Beurteilungsteam nicht korrekt gearbeitet. Hervorzuheben ist im Übrigen, dass heute durch die Einbindung der Schulleitung in den Beurteilungsprozess und durch die jährlichen MAG der Schulleitung mit den Lehrpersonen besser gewährleistet ist, dass alle Aspekte der Schulführung einer Lehrperson in die Beurteilung einfließen.

7. Unter Berücksichtigung der erwähnten Vorbehalte erscheinen mir die den Schulkreis Uto betreffenden Empfehlungen der GPK - dort, wo sich Mehrheits- und Minderheitsanträge gegenüber stehen, diejenigen der Mehrheit - einleuchtend und ich bin mit diesen einverstanden. Die Kreisschulpflege Uto wird daher deren Umsetzung vertieft prüfen.

8. Im Sinne eines persönlichen Fazits seien mir abschliessend folgende Bemerkungen gestattet: Im Frühjahr 2007 war in der Öffentlichkeit der Eindruck verbreiteter Missstände und einer allgemeinen Führungskrise im Schulkreis Uto entstanden. Mit Erleichterung habe ich daher den Administrativuntersuchungsbericht von Prof. Dr. I. Häner zur Kenntnis genommen, der diesen Eindruck korrigiert, indem er die Arbeit der Schulpflege sachlich und über weite Strecken positiv würdigt sowie durch die Benennung von einzelnen Schwachstellen zugleich Verbesserungsmöglichkeiten aufzeigt. Der GPK-Bericht setzt zwar einzelne Akzente etwas anders, stellt damit aber meines Erachtens das Gesamtbild des Administrativuntersuchungsberichts nicht grundsätzlich in Frage. Mir persönlich ist insbesondere klar geworden, dass ich bei Personalkonflikten aktiver und als neutraler Vermittler eingreifen muss, damit solche Konflikte im Interesse aller Beteiligten erfolgreich geschlichtet werden können. In diesem Sinne nehme ich auch die Überlegungen und Anregungen der GPK als Ansporn zur Optimierung meiner Tätigkeit als Schulpräsident gerne entgegen.

Freundliche Grüsse

KREISSCHULPFLEGE UTO
der Präsident:

Andreas Rüegg

11 Anhänge

Mitglieder der GPK

Bruno Sidler (SVP), Präsident der Sonderkommission Schulkreis Uto

Martin Abele (Grüne)

Roger Bartholdi (SVP)

Ernst Danner (EVP)

Dr. Urs Egger (FDP) (bis 2.2.2009)

Theresa Hensch (FDP), Präsidentin der GPK

Dr. André Odermatt (SP)

Michael Schmid (FDP) (ab 23.2.2009)

Christine Stokar Gasser (SP), Vizepräsidentin der GPK

Dr. Esther Straub (SP)

Christian Traber (CVP)

Katrin Wüthrich (SP)

Sekretariat:

Marion Engeler (bis 31.1.2009) / Gregor Bucher (ab 1.2.2009)

Abkürzungsverzeichnis

AK Aufsichtskommission

GPK Geschäftsprüfungskommission

KSP Kreisschulpflege

MAB Mitarbeitendenbeurteilung

MAG Mitarbeitendengespräch

PK Konferenz der Schulpräsidentinnen und -präsidenten (Präsidentinnen / Präsidentenkonferenz)

SSD Schul- und Sportdepartement

VSS Vorsteher Schul- und Sportdepartement

12 Quellenverzeichnis

- a) Richtlinien über das Einhalten der Geheimhaltung in Kommissionen. Beschluss des Büros des Gemeinderates der Stadt Zürich vom 24. März 2003
- b) Wegleitung für Mitglieder der Bezirks- und Gemeindeschulpflegen vom 20. Juni 1995. Kanton Zürich
- c) Verordnung über die geleiteten Volksschulen in den Schulkreisen der Stadt Zürich (Organisationsstatut). Gemeinderatsbeschluss vom 11. Januar 2006
- d) Geschäftsordnung der Kreisschulpflege Uto. Beschluss der Kreisschulpflege Uto vom 7. Juli 2006
- e) Geschäftsreglement der Kreisschulpflege Uto vom 28. März 2008. Kreisschulpflege Uto
- f) Handbuch „Führung und Zuständigkeiten“. Schul- und Sportdepartement der Stadt Zürich
- g) Gemeindeordnung der Stadt Zürich. Gemeinderatsbeschluss vom 26. April 1970 mit Änderungen bis 25. November 2007
- h) Richtlinien zur Mitarbeiterbeurteilung für Lehrpersonen der Volksschule vom 10. Juli 2006. Kanton Zürich

Ein Master-Exemplar dieses Berichts mit sämtlichen im Quellenverzeichnis aufgeführten Beilagen kann während den Bürozeiten eingesehen werden in den

Parlamentdienste des
Gemeinderats Stadt Zürich
Stadthaus
8001 Zürich
044 412 31 10

Wir bitten um vorgängige Anmeldung.