

**Weisung
des Stadtrates an den Gemeinderat**

**Empfehlungen des Berichts der GPK
vom 16. März 2009 betreffend Schulkreis Uto,
Probleme und Vorkommnisse in den Schulhäusern
Borrweg und Bachtobel sowie weiteren
Schulhäusern, Bericht des Stadtrates über Prüfung/
Umsetzung der Empfehlungen****I. Zweck der Vorlage**

Stadtrat und Präsidentinnen- und Präsidentenkonferenz erstatten dem Gemeinderat den verlangten Bericht über die Prüfung/Umsetzung der Empfehlungen der Geschäftsprüfungskommission im Bericht «Schulkreis Uto, Bericht der GPK über Probleme und Vorkommnisse in den Schulhäusern Borrweg und Bachtobel sowie weiteren Schulhäusern» (GR Nr. 2007/293).

II. Ausgangslage

Die GPK untersuchte im Auftrag des Gemeinderates verschiedene Probleme und Vorkommnisse in den Schulhäusern Borrweg und Bachtobel sowie weiteren Schulhäusern im Schulkreis Uto und verfasste darüber den Bericht vom 16. März 2009, den der Gemeinderat mit Beschluss Nr. 4383 am 13. Mai 2009 zustimmend zur Kenntnis nahm. Am Schluss ihres Berichtes sprach die GPK dabei verschiedene Empfehlungen aus, wobei der Stadtrat eingeladen wurde, nach einem Jahr dem Gemeinderat über die Umsetzung der Empfehlungen schriftlich Bericht zu erstatten. Der Stadtrat sicherte bereits in seiner damaligen Stellungnahme vom 8. April 2009 zum GPK-Bericht zu, zusammen mit den Schulbehörden die Empfehlungen, welche die GPK zusätzlich zum früheren Bericht von Prof. I. Häner über die Administrativuntersuchung abgab, zu prüfen, und wo möglich und sinnvoll umzusetzen. Wie gewünscht, werde der Stadtrat dem Gemeinderat in einem Jahr über die Ergebnisse der Überprüfung Bericht erstatten.

Mit Beschluss vom 26. Januar 2010 hat die Präsidentinnen- und Präsidentenkonferenz als zuständige gesamtstädtische Schulbehörde zu den Empfehlungen der GPK Stellung genommen und zugleich Richtlinien festgesetzt, mit denen einzelne Empfehlungen in allen Schulkreisen umgesetzt werden. Der vorliegende Bericht des Stadtrates stützt sich auf diesen Beschluss der Präsidentinnen- und Präsidentenkonferenz.

Auf die Empfehlungen des Administrativuntersuchungsberichts von Prof. I. Häner vom 15. Oktober 2008, die von den Schulbehörden im Wesentlichen umgesetzt worden sind, wird im Rahmen des vorliegenden Berichtes nicht mehr näher eingegangen.

III. Prüfung/Stellungnahme zu den einzelnen GPK-Empfehlungen

1. GPK-Empfehlung Ziff. 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».

Diese Empfehlung bezieht sich zwar dem Wortlaut nach auf den Schulkreis Uto, da hier die GPK in ihrem Bericht feststellte, dass die Praxis in den untersuchten Fällen nicht in allen Teilen den Regelungen von Organisationsstatut und Handbuch entsprach; es kann ihr aber losgelöst von den untersuchten Einzelfällen für alle Schulkreise zugestimmt werden. Zugleich liegt allerdings auf der Hand, dass die Umsetzung der allgemeinen Forderung, die geltenden Regelungen bezüglich Verantwortlichkeiten und Kompetenzen seien anzuwenden und zu kontrollieren, sich nicht auf einzelne Massnahmen reduzieren lässt, sondern eine alltägliche und an sich selbstverständliche Aufgabe der Funktionsträgerinnen und -träger in den Schulkreisen darstellt. Damit den erwähnten Grundlagen bzw. der Übereinstimmung des Handelns mit diesen noch grössere Beachtung geschenkt wird, empfiehlt es sich, diesen Punkt in die jährliche Standortbestimmung der KSP-Geschäftsleitungen, welche diese im Rahmen der jährlichen Zieldefinition vornehmen, aufzunehmen.

2. GPK-Empfehlung Ziff. 2:

Das Geschäftsreglement der Kreisschulpflege Uto ist bei Bedarf oder mindestens einmal pro Legislatur zu überprüfen und allenfalls anzupassen.

Auch diese Empfehlung bezieht sich dem Wortlaut nach auf den Schulkreis Uto. Aufgrund der Hinweise der Administrativuntersuchung von Prof. I. Häner hat die Kreisschulpflege Uto allerdings ihr Geschäftsreglement bereits überarbeitet und festgestellte Mängel eliminiert. Dabei hat sie einen zusätzlichen Anhang «Rollenklärung» ins Reglement aufgenommen, der in anschaulicher Weise die Rollen und Aufgabenabgrenzungen zwischen Aufsichtsbehörde, Schulleitungen und Lehrpersonen im Rahmen der Schulpflegetätigkeit festhält. Auch die GPK hat anerkannt, dass das per 28. März 2008 revidierte Geschäftsreglement der Kreisschulpflege Uto nunmehr den Anforderungen entspricht und namentlich «die Kompetenzen der verschiedenen Aufsichtsorgane eindeutig festhält» (Bericht S. 29).

Über den konkreten Fall hinaus hat indessen die Präsidentinnen- und Präsidentenkonferenz die Empfehlung der GPK generell in einer für alle Kreisschulpflegen geltende Richtlinie aufgenommen, wonach die Geschäftsreglemente der Kreisschulpflegen mindestens einmal in der Amtsperiode sowie bei Bedarf zu überprüfen und gegebenenfalls anzupassen sind. Dabei erscheint es als zweckmässig, die Überprüfung des Geschäftsreglements als Aufgabe der Geschäftsleitung in deren Pflichtenheft zu verankern.

3. GPK-Empfehlung Ziff. 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.

Diese Empfehlung ist aufgrund der GPK-Untersuchung ebenfalls auf den Schulkreis Uto fokussiert, kann aber wiederum auf die anderen Schulkreise ausgedehnt werden. Allerdings kann die dieser Empfehlung zugrundeliegende Auffassung, Schulpflegerinnen und Schulpfleger seien generell nicht ausreichend auf die Ausübung ihres Amtes vorbereitet, in dieser pauschalen Form nicht zugestimmt werden. Zudem erscheint die Forderung nach schulstufenbezogenen Schulungen nicht als sinnvoll, da die Behördenarbeit, namentlich auch diejenige der Aufsichtskommissionen, nicht auf eine Schulstufe ausgerichtet ist.

- Kantonal vorgeschrieben sind bzw. angeboten werden:
 - Einführungskurse in die Behördentätigkeit für alle Mitglieder obligatorisch (zwei Tage).
 - Kurse für die Verantwortlichen in der Mitarbeiterbeurteilung obligatorisch (zwei Tage) und entsprechende Weiterbildungen, beispielsweise MAB von IF-Lehrpersonen.
 - fakultative Weiterbildungen, beispielsweise in Kommunikation oder Konfliktmanagement.
 - MAB-Schulung für Beurteilung von IF-Lehrpersonen.
- Jede Kreisschulpflege führt zudem in der Regel mindestens einmal jährlich eine Weiterbildungsveranstaltung zu einem spezifischen Behördenthema durch (vgl. Aufzählung des Schulpräsidenten der Kreisschulpflege Uto in seiner Stellungnahme zum GPK-Bericht, S. 48).
- Das Schulamt organisiert Weiterbildungen für Kreisschulpflegemitglieder im Bereich Umsetzung Volksschulgesetz: Vorträge, Workshops und E-Learning für Mitglieder der Aufsichtskommissionen.

Zu diesen allgemeinen Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen für alle Mitglieder der KSP oder Gruppen davon kommt die individuelle Amtseinführung von einzelnen Mitgliedern, die ein spezifisches Amt übernehmen, insbesondere das Aufsichtskommissionspräsidium und weitere spezifische Behördenämter, hinzu. Diese persönliche Amtseinführung ist grundsätzlich Aufgabe der Schulpräsidenten.

Zusammengefasst entspricht es somit – sieht man von der abzulehnenen Forderung nach schulstufenbezogenen Schulungen ab – bereits der Praxis, dass die Mitglieder der Kreisschulpflegen in ihr Amt eingeführt und zudem auch regelmässig weitergebildet werden. Selbstverständlich ist aber noch eine Verstärkung der diesbezüglichen Anstrengungen möglich und wird auch angestrebt. In diesem Zusammenhang hat die Präsidentinnen- und Präsidentenkonferenz, namentlich auch um den verpflichtenden Charakter zu betonen, die Praxis ebenfalls in einer für alle Kreisschulpflegen geltenden Richtlinie festgehalten, welche die wesentlichen Punkte wie folgt festhält:

- Die Schulpräsidentinnen und Schulpräsidenten sind verantwortlich für eine adäquate Aus- und Weiterbildung der Mitglieder der Kreisschulpflegen. Dazu gehört auch die Ausbildung von AK-Präsidien und weiteren leitenden Funktionen der Kreisschulpflegen; soweit sie diese Aufgabe delegieren, überprüfen sie die Einhaltung des Auftrags.
- Die Schulpräsidentinnen und Schulpräsidenten können diese Aufgabe an eine in ihrem Organisationshandbuch definierte Stelle delegieren. Sie überprüfen die Einhaltung des Auftrags.

- Sie veranlassen in der Regel jährlich eine Weiterbildungsveranstaltung für die gesamte Kreisschulpflege. Weitere Veranstaltungen erfolgen bei Bedarf.
- Die Teilnahme der Mitglieder der Kreisschulpflegen an den Grundkursen, den MAB-Ausbildungen und den Weiterbildungsveranstaltungen der Kreisschulpflegen ist obligatorisch.
- Die Konferenz der Schulpräsidentinnen und Schulpräsidenten kann die Organisation von gesamtstädtischen Kursen dem Schulamt übertragen.

4. GPK-Empfehlung Ziff. 4:

Liegt eine Mitarbeiterbeurteilung vor, die offensichtlich falsche Einschätzungen enthält, muss durch das jeweilige Schulpräsidium ein ausserordentliches Mitarbeitendenbeurteilungsverfahren angeordnet werden.

Dieser allgemein formulierten Empfehlung liegt die Behauptung im GPK-Bericht zugrunde, in zwei untersuchten Fällen seien Mitarbeiterbeurteilungen, die falsche Einschätzungen enthalten hätten, wider besseres Wissen nicht erneut durchgeführt worden. Wie der Stadtrat in seiner Stellungnahme zum GPK-Bericht bereits festgehalten hat (S. 40/41), trifft dies indessen nicht zu und lässt sich selbst mit der Sachverhaltsschilderung, wie sie die GPK zuvor selber in ihrem Bericht festgehalten hat, nicht vereinbaren. Theoretisch tönt die Forderung, bei Vorliegen einer offensichtlich falschen Mitarbeiterbeurteilung habe das Schulpräsidium eine Wiederholung anzuordnen, plausibel, effektiv geht sie aber an den tatsächlichen Verhältnissen vorbei und verkennt namentlich das Verfahren, in dem die Mitarbeiterbeurteilungen zustande kommen. Da heute bereits die Möglichkeit besteht, dass das Schulpräsidium im Rahmen der Weisungsbefugnis des Arbeitgebers auch ausserhalb des normalen Rhythmus eine Mitarbeiterbeurteilung anordnet – beispielsweise wenn Grund zur Annahme besteht, dass die Leistungen einer Lehrperson erheblich von der bisherigen MAB abweichen – und von dieser Möglichkeit auch effektiv Gebrauch gemacht wird, ist das grundsätzliche Anliegen der GPK-Empfehlung nach einer Korrekturmöglichkeit bereits erfüllt. Zu erwähnen sind dabei auch die jährlichen Mitarbeitergespräche mit Zielvereinbarungs- und -überprüfungsverfahren, die von der Schulleitung mit den Lehrpersonen durchgeführt werden und deren Ergebnisse in die Mitarbeiterbeurteilung einfließen.

5. GPK-Empfehlung Ziff. 5:

Mehrheitsantrag: 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.

Minderheitsantrag: Die Führungsstrukturen sowie verantwortlichen Organe im Volksschulwesen der Stadt Zürich (u. a. Vorsteher des Schul- und Sportdepartements, Präsidentinnen- und Präsidentenkonferenz, Schulpräsidien) bedürfen einer generellen Überprüfung sowie einer umfassenden Überarbeitung bezüglich Abläufe, Strukturen und Kompetenzen.

Die Empfehlung richtet sich an die gesamtstädtischen Behörden. Massgebend und einzig sinnvoll ist dabei der Mehrheitsantrag, wonach nämlich erst nach Eingang des Berichtes der Organisations-

analyse allfällige Änderungen der Führungsstrukturen zu prüfen sind. Der Schlussbericht der Arbeitsgemeinschaft Ernst & Young und des Instituts für Erziehungswissenschaft Uni Zürich vom 23. Dezember 2009 liegt mittlerweile vor. Über dessen Bewertung und das weitere Vorgehen in der Reorganisation der Behörden- und Verwaltungsstrukturen im Schulwesen werden Stadtrat und Präsidentinnen- und Präsidentenkonferenz dem Gemeinderat indessen in einer separaten Weisung Bericht erstatten und Antrag stellen. Im Rahmen des vorliegenden Beschlusses ist daher darauf nicht weiter einzutreten.

6. GPK-Empfehlung Ziff. 6:

Nach einem Jahr ist zu überprüfen, ob die vom Schulvorsteher ergriffene Massnahme der wöchentlichen Rapporte (Informationsrunden) das Kommunikationsdefizit zwischen Schulpräsidien und dem Schulvorsteher tatsächlich beheben konnte.

Anlässlich der wöchentlichen Sitzungen der Präsidentinnen- und Präsidentenkonferenz unter dem Vorsitz des Vorstehers des Schul- und Sportdepartements rapportieren alle Schulpräsidentinnen und Schulpräsidenten unter dem Traktandum «Berichte aus den Schulkreisen» besondere Vorfälle an den Schulen ihrer Schulkreise. Dieses Vorgehen hat sich im Jahr 2009 sehr bewährt. Die Präsidentinnen und Präsidenten, die von der Tauglichkeit dieser Massnahme überzeugt sind, rapportieren transparent und offen. Besonders wertvoll ist dabei der gemeinsame Austausch auch in Bezug auf gegenseitige Beratung und Ausarbeitung von konkreten Lösungsvorschlägen durch Erfahrungen, welche in ähnlichen Problemfällen gemacht wurden. Der Leiter der Kommunikation des Schul- und Sportdepartements ist bei diesem Traktandum jeweils ebenfalls anwesend und kann so gegebenenfalls bereits erste Vorschläge in Bezug auf das Kommunikationsverhalten unterbreiten. Zudem kann bei Bedarf zugleich auch Unterstützung durch die Fachstelle für Gewaltprävention oder andere SSD-interne Stellen angeboten werden.

Die Präsidentinnen und Präsidenten haben im Jahr 2009 rund 170 besondere Vorfälle aus ihren Schulkreisen gemeldet. Am häufigsten wurden dabei Konflikte mit Eltern (32 Fälle) genannt. Die weiteren Fälle betrafen neben Informationen von allgemeinem Charakter zur Entwicklung bezüglich der H1N1-Pandemie unter anderem Gewalt- und Mobbing-Vorfälle, Konflikte im Schulteam, mit den Behörden und der Bevölkerung sowie Probleme bei der Schulzuteilung bzw. mangelnden Hortplätzen.

Insgesamt kann gesagt werden, dass die institutionalisierten «Berichte aus den Schulkreisen» an der Präsidentinnen- und Präsidentenkonferenz sich als ein geeignetes und zweckmässiges Frühwarnsystem erwiesen haben. Sich anbahnende Krisen werden früh erkannt und allfällige nötige Massnahmen sofort ergriffen. Dass das System greift, belegt unter anderem auch die Tatsache, dass die Volksschule der Stadt Zürich im Jahr 2009 kaum Negativschlagzeilen in den Medien verursachte.

7. Minderheits-GPK-Empfehlung Ziff. 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, möglich ist) angewendet werden.

Eine Mehrheit der GPK lehnt diese 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.

Im Ergebnis ist der Ablehnung dieses Minderheitsantrags durch die Mehrheit der GPK zuzustimmen. Ergänzend ist festzuhalten, dass der Stadtrat bereits in seiner Stellungnahme zum Bericht darauf hingewiesen hat, 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 i.V.m. § 18 Vollzugsverordnung). Der Antrag der GPK-Minderheit rennt daher offene Türen ein.

8. Minderheits-GPK-Empfehlung Ziff. 8:

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

Eine Mehrheit der GPK lehnt diese 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.

Unter Hinweis auf diese zutreffende Begründung der Ablehnung durch die Mehrheit ist auf diesen Minderheitsantrag von vornherein nicht näher einzutreten.

9. Minderheits-GPK-Empfehlung Ziff. 9:

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

Eine Mehrheit der GPK lehnt diese Ergänzung des Berichtes aus folgenden Gründen ab: Sie verweist auf die Empfehlung 5 des vorliegenden Berichtes, 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.

Auch diesem Minderheitsantrag ist keine Folge zu leisten. Zwar kann entgegen der Argumentation der Mehrheit vom Bericht über die Organisationsanalyse in dieser organisatorischen Einzelfrage kein Aufschluss erwartet werden, doch ist darauf hinzuweisen, dass bereits heute alle Kreisschulpflegen die Beratung von Personalentscheidungen durch besondere Gremien unter dem Vorsitz des Schulpräsidiums – sei es in der Geschäftsleitung oder in einer speziell gebildeten Personalkommission – vorsehen.

10. Minderheits-GPK-Empfehlung Ziff. 10:

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

Eine Mehrheit der GPK lehnt diesen Minderheitsantrag ohne Begründung ab.

Im Administrativuntersuchungsbericht von Prof. I. Häner wurde die Schwerfälligkeit des Kündigungsverfahrens für Lehrpersonen zu Recht kritisiert und eine Änderung der diesbezüglichen Bestimmungen des kantonalen Rechts angeregt. Diese Kritik deckt sich mit den Erfahrungen der Schulpräsidien, dass die geltenden Vorschriften sachlich gebotene Kündigungen von Arbeitsverhältnissen wegen mangelnder Leistung oder unbefriedigendem Verhalten verzögern oder überhaupt verhindern können. Im Auftrag der PK gelangte daher der VSS mit Schreiben vom 19. August 2008 an die Bildungsdirektorin mit der Forderung nach einer entsprechenden Änderung der kantonalen Vorschriften. Die Bildungsdirektorin bekundete mit Schreiben vom 16. September 2008 Verständnis für das Anliegen und versprach, das Anliegen im Zusammenhang mit der parlamentarischen Motion «Probezeit für Lehrpersonen» vertieft zu prüfen. Entgegen der Auffassung der GPK-Mehrheit ist also das Anliegen der Minderheit als solches durchaus berechtigt, doch ist für dessen Umsetzung nicht die Stadt, sondern der Kanton zuständig.

Dem Gemeinderat wird beantragt:

Der Bericht des Stadtrates über die Prüfung/Umsetzung der Empfehlungen des Berichtes «Schulkreis Uto: Bericht der GPK über Probleme und Vorkommnisse in den Schulhäusern Borrweg und Bachtobel sowie weiteren Schulhäusern» (GR Nr. 2007/293) wird zur Kenntnis genommen.

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

Im Namen des Stadtrates

die Stadtpräsidentin

Corine Mauch

der Stadtschreiber

Dr. André Kuy