

16. Dezember 2020

Bericht und Antrag an das Stadtparlament

Nachtrag III zur Gemeindeordnung: Neustrukturierung Schulführung

Anträge

Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Der Stadtrat unterbreitet Ihnen folgende Anträge:

1. Der Nachtrag III zur Gemeindeordnung (Neustrukturierung Schulführung) sei zu genehmigen.
2. Die erheblich erklärte Motion Ursula Egli, SVP, "Doppelspurigkeiten vermeiden – Schulrat abschaffen" sei abzuschreiben.
3. Es sei festzustellen, dass der Nachtrag III zur Gemeindeordnung dem obligatorischen Referendum untersteht.

1. Zusammenfassung

Mit der zunehmenden Professionalisierung im Schulbereich haben sich in den letzten Jahren auch die Rolle und die Aufgaben des Schulrats verändert. In der Stadt Wil wurde der Schulrat auf die Legislatur 2017-2020 hin verkleinert und es wurden ihm ausschliesslich strategische Aufgaben zugewiesen. Es wurde in Aussicht gestellt, diese Organisationsform zu gegebener Zeit vertieft zu überprüfen. Eine im Juni 2019 eingereichte Motion forderte die Abschaffung des Schulrats auf Ende der Legislatur 2017-2020. Das Stadtparlament erklärte im November 2019 die Motion mit abgeändertem Wortlaut erheblich. Der Schulrat soll per Ende 2024 abgeschafft werden. Zugleich sei die Schaffung einer Schulkommission sowie eine Erweiterung der Kompetenzen der parlamentarischen Bildungskommission zu prüfen. Vor diesem Hintergrund wurde im Frühjahr 2020 die Evaluation des Schulrats an die Hand genommen. Dabei wurden einerseits die Rolle und das Aufgabenfeld des Schulrats analysiert. Andererseits wurden Handlungsvorschläge für eine angepasste Struktur ohne Schulrat erarbeitet. Die Handlungsempfehlungen des hinzugezogenen externen Beraters zeigen auf, dass bei Führungsstrukturen ohne Schulrat eine klare Zuteilung der Aufgaben, die bis anhin vom Schulrat wahrgenommen wurden, an bestehende Organe vorzunehmen ist.

Empfohlen wird zudem der Beizug von spezifischen Fachexperten bei entsprechenden Fragestellungen. Diese Empfehlungen führten dazu, dass zwei Varianten der Organisationsform ohne Schulrat geprüft wurden. Einerseits der bedarfsorientierte Beizug von Fachpersonen und andererseits die Schaffung einer stadträtlichen Pädagogikkommission. Unter Abwägung aller Vor- und Nachteile scheint eine stadträtliche Pädagogikkommission die geeignete Organisationform für die Stadt Wil. Ein ständiges Gremium bietet insbesondere bessere Möglichkeiten, kontinuierlich und vernetzt die Schulentwicklung voranzutreiben. Die Pädagogikkommission soll als unabhängiges Sachverständigungsgremium den Stadtrat und das Departement Bildung und Sport unterstützen. Mitglieder der Kommission sollen drei externe Bildungsfachpersonen, die Vorsteherin bzw. der Vorsteher des Departements Bildung und Sport, die Leitung Bildung sowie die Leitung der Fachstelle Pädagogik sein. Aufgrund dieser Neuorganisation erfahren die Gemeinde- sowie die Schulordnung Anpassungen, indem der Schulrat nicht mehr als politisches Organ aufgeführt wird.

2. Ausgangslage

Geschichte Schulrat

Der Schulrat war vor der Einführung der Schulleitungen für die direkte Schulführung zuständig. Die Behörde hatte die Aufgabe, die Lehrpersonen in fachlicher, personeller und organisatorischer Hinsicht zu führen. Zusätzlich leitete der Schulrat die Schulen auch auf der strategischen Ebene und sorgte für die Sicherstellung der Schul- und Qualitätsentwicklung. In dieser sehr umfassenden Aufgabe hat der Schulrat auf der strategischen und operativen Ebene verschiedenste Rollen wahrgenommen. Mit der Einführung von ausgebildeten Schulleitungen trat ein umfassender Veränderungsprozess ein. Für die direkte Führung im Schulhaus zeichnet heute die Schulleitung verantwortlich, und zwar in pädagogischer, personeller und organisatorischer Hinsicht.

Hinzu kommt, dass sich häufig politische Gemeinden und Schulgemeinden zu Einheitsgemeinden zusammenschlossen. Diese liessen im Schulbereich vermehrt professionell geführte Schulverwaltungen entstehen. Die Schulverwaltung stellt die Organisation des gesamten Schulbetriebes sicher und gilt als Drehscheibe zwischen der operativen Ebene und der Exekutive. Durch die Veränderungen im Schulbereich wurden vermehrt Modernisierungen der Organisationsstrukturen vorgenommen. Die Spezialisierungen im Schulbetrieb und die gewachsenen Anforderungen an die Führung von Schulen haben zur Folge, dass ehemalige Aufgaben des Schulrats in andere Funktionen verlagert werden.

Auch die Stadt Wil hat diesen Prozess durchlaufen. Die Zusammenführung der politischen Gemeinde Wil und der Schulgemeinde Wil erfolgte bereits 1985. Die separaten Schulgemeinden Rossrüti und Bronschhofen wurden erst auf den 1. Januar 2009 mit der damaligen politischen Gemeinde Bronschhofen zu einer Einheitsgemeinde zusammengeführt. Per 1. Januar 2013 erfolgte die Gemeindevereinigung von Wil und Bronschhofen. Im Zuge der Vereinigung mussten alle Reglemente und Vereinbarungen der politischen Gemeinden Wil und Bronschhofen überarbeitet werden, so auch die Gemeinde- und die Schulordnung. Für den Erlass der neuen Schulordnung wurde eine Fristverlängerung bis Ende 2016 bewilligt, um eine inhaltliche Koordination mit der definitiven Gemeindeordnung zu gewährleisten.

Bereits im Januar 2013 reichte Adrian Bachmann, FDP, eine Motion ein mit der Überschrift "Neuorganisation der kommunalen Schulbehörde". In dieser wies er darauf hin, dass sich die Rolle der Schulaufsicht und der Schulorganisation in den vergangenen Jahren stark verändert habe. Es sei eine stetige Abnahme der Einflussmöglichkeiten des Schulrats zu verzeichnen. Zudem sei eine Parallelstruktur der Zuständigkeiten zwischen Schulrat und Stadtparlament beobachtbar, welche zu unnötigen Doppelspurigkeiten und Reibungsverlusten führe. Entsprechend werde

der Stadtrat beauftragt, Bericht und Antrag zu erstatten, wie die Strukturen im Bereich der Schulaufsicht den veränderten Rahmenbedingungen angepasst und Parallelitäten abgebaut werden können. Im Vordergrund solle die Abschaffung des Schulrats stehen unter Zuweisung zwingender Aufgaben an andere Stellen.

Der Stadtrat beantragte daraufhin, die Motion erheblich zu erklären, allerdings mit abgeändertem Wortlaut. Das Anliegen des Motionärs wurde inhaltlich im Grundsatz anerkannt, der gewählte Wortlaut war allerdings teilweise materiell unzutreffend. Die Schulaufsicht obliege nämlich dem Kanton und nicht dem Schulrat. Weiter war aus Sicht des Stadtrats keine Parallelstruktur der Zuständigkeiten zwischen Schulrat und Stadtparlament ersichtlich. Allfällige Doppelspurigkeiten wären zwischen den beiden Exekutivorganen Schul- und Stadtrat zu ermitteln. Zudem war aus Sicht des Stadtrats eine ersatzlose Abschaffung des Schulrats zum damaligen Zeitpunkt nicht denkbar.

An der Sitzung vom 25. April 2013 stimmte das Stadtparlament dem Antrag des Stadtrates auf Erheblicherklärung mit folgendem geänderten Wortlaut zu: "Der Stadtrat sei einzuladen, dem Parlament über eine zeitgemässe Neuorganisation der kommunalen Schulbehörde, welche den geänderten Rahmenbedingungen in sachdienlicher Weise Rechnung trägt, Bericht und Antrag zu erstatten."

Parallel zur Ausarbeitung der neuen Gemeinde- und Schulordnung wurde sodann auch die Neuorganisation der Schulbehörde angegangen und verschiedene Varianten geprüft. In Abwägung aller Vor- und Nachteile kamen Stadt- und Schulrat sowie der Beirat, welcher im Rahmen des partizipativen Prozesses für die Erarbeitung der Gemeindeordnung eingesetzt worden war, zum Schluss, sich vorderhand für einen Schulrat mit einer reduzierten Anzahl Mitglieder auszusprechen. Zudem wurde eine Entflechtung der strategischen und operativen Aufgaben zwischen Schulrat und dem Departement Bildung und Sport angestrebt, um dem Schulrat einen Schritt hin zu einem vor allem strategisch tätigen Organ zu ermöglichen. Die Gemeinde- und später auch die Schulordnung wurden von der Stimmbevölkerung bzw. vom Stadtparlament mit den entsprechenden Inhalten genehmigt. Bereits zum damaligen Zeitpunkt war vorgesehen, während der Legislaturperiode 2017-2020 Erfahrungen mit dieser Neuausrichtung des Schulrates zu sammeln und eine vertiefte Überprüfung der Organisationsform vorzunehmen. Im Bericht und Antrag Schulordnung vom 6. April 2016 ist festgehalten, dass Ergebnisse in der 2. Legislaturhälfte vorliegen werden.

Gesetzliche Verankerung und Ausgestaltung der Aufgaben

Gemeindegesetz

Die rechtlichen Grundlagen für die Führung der Volksschule in einer Gemeinde bilden das Gemeindegesetz und das Volksschulgesetz. In Art. 89 und 90 des Gemeindegesetzes (GG) ist festgehalten, dass der Rat das oberste Leitungs- und Verwaltungsorgan der Gemeinde ist. In einer politischen Gemeinde ist dies der Gemeinde- oder Stadtrat. Bei einer Einheitsgemeinde führt die politische Gemeinde die Volksschule (Art. 91 GG) und der Rat ist für die Schulverwaltung zuständig. Die Gemeindeordnung kann eine Schulkommission vorsehen, die Schulrat heissen kann (Art. 94 Abs. 1 GG). Wird der Schulkommission die unmittelbare Führung der Schule übertragen, stellt sie in Schulangelegenheiten, für die Bürgerschaft oder Stadtparlament zuständig sind, dem Rat Antrag (Art. 94 Abs. 3 GG). Die Gemeindeordnung kann vorsehen, dass die Schulkommission in der Rechtspflege in Schulangelegenheiten oberste Verwaltungsbehörde der Gemeinde ist.

Volksschulgesetz

Die konkreten Aufgaben zur Schulführung in einer Gemeinde sind im Volksschulgesetz (VSG) festgehalten. Dazu gehören insbesondere:

- Bereitstellung der Schulanlagen;
- Organisieren und Führen der Schule;
- Begründen und Beenden von Anstellungen von Lehrpersonen;
- Klassenbildung und -zuweisung;
- Aufschieben des Kindergartens und Rückstellung der Einschulung;
- Beförderung und Übertritte der Schülerinnen und Schüler;
- Vorzeitige Entlassung aus der Oberstufe auf Antrag der Eltern oder nach elf Jahren aus wichtigen Gründen;
- Sprechen von Fördermassnahmen;
- Zuweisung in eine Kleinklasse oder Sonderschule;
- Gestatten oder Anordnen eines auswärtigen Schulbesuchs;
- Disziplinarmassnahmen.

Gemeindeordnung

In der Gemeindeordnung der Stadt Wil ist in Art. 44 festgehalten, dass ein Schulrat besteht, der neben der Vorsteherin bzw. dem Vorsteher des Departements Bildung vier weitere Mitglieder umfasst. Gemäss Gemeindeordnung obliegt dem Schulrat nach Massgabe des Gemeindegesetzes und der Gesetzgebung über das Schulwesen die Führung der Schule. Zudem erlässt er ausführende Reglemente über die Volksschule. Weiter heisst es, dass in der Schulordnung die Bestimmungen über die Führung und Organisation der städtischen Schulen und schulischen Einrichtungen, zum Schulbetrieb sowie über die Rechte und Pflichten der am Schulbetrieb Beteiligten enthalten sind.

Gemäss dem Reglement über den Weiterzug von Verfügungen und Entscheidungen, ist neu für schulische Belange je nach Sachbereich das Bildungsdepartement des Kantons St. Gallen oder die regionale Rekursstelle Volksschule zuständig und nicht mehr der Schulrat.

Schulordnung

Die Schulordnung definiert den Schulrat als strategisches Organ (Art. 7 Abs. 1). Die Steuerung und Aufsicht der Schulen obliegt dem Stadtrat. Er beschliesst insbesondere über ausführende Reglemente und Rahmenvorgaben im Bereich der städtischen Schulen¹, Strategien und Konzepte für die Schulen, Schul- und Schulraumplanung, Schulentwicklungsprojekte von grundsätzlicher Bedeutung und Festlegung von Tarifen und Erhebung von Kostenbeiträgen. Diese Aufgaben kann der Stadtrat delegieren, die Zuständigkeiten sind in einem Funktionendiagramm geregelt (Art. 9).

Der Schulrat hingegen beobachtet Entwicklungen in Gesellschaft und Bildungswesen, setzt sich aktiv mit pädagogischen und betriebswirtschaftlichen Belangen der Schulen der Stadt Wil auseinander, wirkt dabei mit, dass die Schulen ihren Bildungsauftrag zeitgemäss erfüllen können und berät den Stadtrat in wesentlichen Schulfragen (Art. 12). Er beschliesst über Finanzgeschäfte gemäss Anhang zur Gemeindeordnung, erlässt klar definierte, ausführende Reglemente, berät Anträge und Vorlagen des Departements an den Stadtrat, wirkt bei der Sicherstellung

¹ Stundenplan und Unterrichtsorganisation; Zuweisung Schülerinnen und Schüler in die Primar- und Oberstufen; Übertrittsregelung in die Oberstufe; Absenzen- und Urlaubsregelung von Schülerinnen und Schüler; besondere Unterrichtswochen; gesamtstädtische Schulanlässe; Absenzen- und Urlaubsregelung für Lehrpersonen; Elternmitwirkung und Zusammenarbeit von Schule und Eltern.

der Schul- und Qualitätsentwicklung mit, nimmt im Auftrag des Stadtrats Controlling- und Aufsichtsaufgaben wahr und nimmt Einblick in das Schulgeschehen (Art. 13).

Ausgestaltung der Aufgaben

Der Schulrat hat sich zu Beginn der Legislatur 2017 – 2020 etliche Überlegungen zur Ausgestaltung der Aufgaben gemacht. Es wurden Instrumente festgelegt, wie der Schulrat Einblicke in das Schulgeschehen erlangen kann und es wurde ein Funktionendiagramm für die strategische Ebene erarbeitet. In der Legislatur 2017 – 2020 hat der Schulrat auf diesen Grundlagen Geschäfte wie das Projekt Schule 2020, das lokale Förderkonzept, das lokale Qualitätskonzept für die Schulen der Stadt Wil oder das Medien- und ICT-Konzept diskutiert und Stellung dazu genommen. Dann wurden diverse Anpassungen bei den ausführenden Reglementen in dessen Zuständigkeitsbereich durch den Schulrat beschlossen sowie parlamentarische Anfragen behandelt.

Motion Abschaffung Schulrat

Am 7. Juni 2019 reichte Ursula Egli, SVP, zusammen mit 13 Mitunterzeichneten eine Motion mit dem Titel "Doppelspurigkeiten vermeiden – Schulrat abschaffen" ein. Sie wies darauf hin, dass die Einsetzung der Bildungskommission des Stadtparlaments, die Schaffung der Stelle Leitung Bildung sowie die Konsolidierung der operativen Führungsfunktion bei den Schulleitungen dazu geführt habe, dass der Schulrat als Organ obsolet sei. Der Stadtrat wurde deshalb eingeladen, mittels einer Änderung der Gemeindeordnung den Schulrat per Ende der Legislatur 2017-2020 abzuschaffen und dem Stadtparlament Bericht und Antrag über die Neuverteilung der Zuständigkeiten im Bildungsbereich zu unterbreiten.

Der Stadtrat beantragte, die Motion als nicht erheblich zu erklären. Es erschien verfrüht, bereits nach zweieinhalb Jahren ein Fazit zur Wirksamkeit des Schulrates mit seiner neuen strategischen Ausrichtung zu ziehen. Bereits im Bericht und Antrag zur Schulordnung vom 6. April 2016 war festgehalten worden, dass in der Legislatur 2017-2020 Erfahrungen mit der Neuausrichtung des Schulrates gesammelt werden sollen. Eine vertiefte Überprüfung zu gegebener Zeit wurde in Aussicht gestellt. Ergebnisse seien frühestens in der zweiten Hälfte der Legislatur zu erwarten. Das Stadtparlament hat diesem Bericht und Antrag zugestimmt und damit auch innerhalb der ersten Legislatur einer sorgfältigen Evaluation, die die Wirksamkeit des Schulrates überprüft, um allenfalls eine Korrektur in der Behördenstruktur vorzunehmen.

Eine Abschaffung des Schulrats würde eine Anpassung der Gemeindeordnung sowie der Schulordnung erfordern. Die Ausarbeitung einer solchen Vorlage inklusive Vernehmlassung und anschliessender Genehmigung durch das Stadtparlament und die Bevölkerung war aus Sicht des Stadtrats in der verbleibenden Legislaturzeit bis Ende 2020 aus zeitlichen Gründen nicht realistisch. Dem Stadtrat und auch dem Schulrat war aber bewusst, dass aufgrund veränderter Verhältnisse im Schulbereich sich die Frage der Rolle des Schulrats ergibt. Eine vertiefte Überprüfung verlangt aber ein sorgfältiges Vorgehen und den Einbezug verschiedener Involvierter. Der Stadtrat stellte in seiner Motionsantwort deshalb in Aussicht, eine vertiefte Evaluation des Schulrats mittels einer Fremdevaluation anzugehen.

An seiner Sitzung vom 7. November 2019 beriet das Stadtparlament über die Motion. Die Motion wurde schliesslich mit folgendem geänderten Wortlaut als erheblich erklärt: "Der Stadtrat wird eingeladen, dem Parlament Bericht und Antrag zu einer Änderung der Gemeindeordnung zwecks Abschaffung des Schulrates per Ende 2024 zu unterbreiten. In der Vorlage ist aufzuzeigen, wie die Zuständigkeiten im städtischen Bildungswesen neu geregelt werden können. Zu prüfen ist insbesondere die Schaffung einer Schulkommission sowie eine Erweiterung der Kompetenzen der parlamentarischen Bildungskommission."

3. Evaluation Schulrat

Vor dem Hintergrund des Bericht und Antrags vom 6. April 2016 beim Erlass der Schulordnung und der erheblich erklärten Motion wurde die Evaluation für den Schulrat im Frühling 2020 eingeleitet. Der Auftrag wurde der Firma Federas erteilt. Pascal Widmer zeichnete sich für die Durchführung verantwortlich.

In einem ersten Block wurden die Rolle und das Aufgabenfeld des Schulrats analysiert. Auch Schnittstellen zu weiteren Führungs- und Aufsichtsorganen im Bildungsbereich wurden untersucht. In einem zweiten Block wurden Handlungsvorschläge für eine angepasste Struktur ohne Schulrat erarbeitet.

Analyse

Die Analysephase umfasste die genaue Betrachtung aller Unterlagen wie Schulordnung, Funktionendiagramm etc., das Erstellen einer Geschäftsübersicht im Bildungsbereich für die Legislatur 2017-2020 sowie das Durchführen von Interviews mit den Mitgliedern des Schulrats, Mitarbeitenden des Departements Bildung und Sport und dem Präsidenten der parlamentarischen Bildungskommission. Die Ergebnisse der Interviews lassen sich aufgrund der kleinen Anzahl interviewter Personen nur qualitativ und damit summarisch auswerten.

Entwicklung Rolle und Aufgabengebiet Schulrat mit der angepassten Ausrichtung ab 2017

Der Schulrat wirkte in der Legislatur 2017-2020 insbesondere in verschiedenen Entwicklungsprojekten mit (z.B. Projekt Schule 2020) und behandelte verschiedene Reglemente und Konzepte, welche vom Departement vorbereitet wurden. Der Schulrat wird im Bildungsbereich von den Befragten hauptsächlich als Echo-Gruppe eingestuft, welche gemäss mehreren Aussagen wenige wesentliche Beiträge liefert. Die Erwartungen an den Schulrat erscheinen dabei häufig unklar. Für den Schulrat war es schwierig, die neu zugewiesene Rolle zu finden und diese auszufüllen. Auch aufgrund der mangelhaften fachlichen und methodischen Kompetenzen einzelner Schulratsmitglieder könne teilweise die Aufgabe als strategisches Organ nicht wahrgenommen werden. Positiv bewertet wurde die Erarbeitung von Legislaturzielen. Die durchgeführten Kontakttage in den Schuleinheiten wurden als wertvoll beurteilt, damit eine gewisse Nähe zum Schulbetrieb bestehen bleibt. Der Wert des Schulrats wird von den Befragten in erster Linie bei der Wertschätzung gegenüber der operativen Ebene gesehen.

Aufgaben und Kompetenzen

Die strategische Arbeit wird insbesondere von den Schulratsmitgliedern aufgrund der neuen Rolle als beschnitten wahrgenommen. Auch komme die strategische Arbeit im Bildungsbereich grundsätzlich zu kurz. Verschiedene Personen merkten an, dass durch den Schulrat teilweise Eingriffe in die operative Tätigkeit geschehen.

Ablauf

Die Prozesse, in welche der Schulrat involviert ist, werden grundsätzlich als zweckdienlich beurteilt. Erwähnt wurde, dass es für das Departement aufwändig sei, den Schulrat in Fachthemen einzubeziehen. Optimierungsmöglichkeiten sehen insbesondere die Schulratsmitglieder darin, die Nähe zum Kerngeschäft besser zu institutionalisieren.

Zusammenarbeit

Die Zusammenarbeit innerhalb des Schulrats wird von allen befragten Personen als ungenügend beurteilt. Es fehle an Vertrauen und ein permanentes Konfliktmanagement koste unnötige Ressourcen. Auch die Zusammenarbeit mit dem Stadtrat wird mehrheitlich als ungenügend beurteilt. Es fehle zudem an der Wechselwirkung zwischen strategischer und operativer Ebene.

Information

Informationsfluss und -gehalt werden grundsätzlich als zweckmässig beurteilt. Als Optimierungsmöglichkeit wird ein spezifisches Austauschgefäss gesehen, wenn über längere Zeit keine offizielle Sitzung stattfindet.

Strukturen ohne Schulrat

Verschiedene Aufgaben, die bisher vom Schulrat wahrgenommen wurden, wurden von den Befragten möglichen Alternativgremien zugeordnet. Mehrheitlich wurde erwähnt, dass allgemein ein gezielterer, bedarfsgerechterer Beizug von Fachexperten nützlich wäre. Ob ein ständiges beratendes Gremium notwendig ist, wird unterschiedlich beurteilt.

Feststellungen durch die externe Beratung

Als Fazit wird im Evaluationsbericht geäussert, dass je einfacher und übersichtlicher eine Organisation aufgebaut werden kann desto grösser auch die Wahrscheinlichkeit ist, mit ihr erfolgreich arbeiten zu können. Eine Behörde soll sich auf die strategische Arbeit konzentrieren, dort aber auch die Kompetenzhoheit erhalten. Die Grundlagen der Organisation legitimieren den Schulrat durchaus als strategisches Führungsorgan. Es ist aber festzuhalten, dass einerseits die Aufgabe, Ziele zu setzen nur indirekt festgelegt ist und andererseits die Kompetenz, Grundsatzentscheide zu treffen, eher für Nebenbereiche gelten. Der Schulrat fungiert zu einem grossen Teil als Mitwirkungs- und Beratungsgremium und nimmt die ihm zugewiesenen strategischen Führungsaufgaben kaum wahr bzw. kann diese nicht wahrnehmen. Die strategische Arbeit im Schulbereich soll aus Sicht der Beratungsfirma verstärkt, kontinuierlich und mit klar definierten Gefässen und Führungsinstrumenten wahrgenommen werden. Die Zusammenarbeit innerhalb des Schulrats gestaltet sich schwierig, was teilweise zeitraubende Auswirkungen auf die operative Ebene hat. Der hauptsächliche Wert des Schulrats wird in einer Wertschätzung der operativen Arbeit gesehen, allenfalls noch als "Reflexionsgruppe". Die Arbeit des Schulrates bindet unverhältnismässig viele personellen und finanziellen Ressourcen. Grundsätzlich stellt die externe Beratung fest, dass unterschiedliche Ansichten auf die Struktur ohne Schulrat bestehen. Denkbar Wege sind, die Aufgaben, die aktuell dem Schulrat zugeordnet sind, auf andere, bereits bestehende Organe zu schieben und auf die Einsetzung eines neuen Organs zu verzichten.

Handlungsempfehlungen

Für die kommende Legislatur 2021-2024 wird empfohlen, Inhalte, Gefässe und Führungsinstrumente für die strategische Führung zu entwickeln und die Zusammenarbeit im Schulrat zu verbessern. Die operative Führung soll gestärkt werden und die Mitglieder des Schulrats konsequent auf operative Eingriffe verzichten.

Mittel- bis langfristig, d.h. bei Führungsstrukturen ohne Schulrat ist eine klare Zuteilung der Aufgaben, die bis anhin vom Schulrat wahrgenommen wurden, an bestehende Organe vorzunehmen und dabei insbesondere eine adäquate strategische Führung sicherzustellen. Bei entsprechenden Fragestellungen sollen gezielt spezifische Fachexperten beigezogen werden. Die operative Führung soll gestärkt werden indem Rahmenbedingungen geschaffen werden, welche die hohe Qualität der operativen Arbeit in einem dynamischen Umfeld weiterhin ermöglicht.

Diskussion der Ergebnisse in Schulrat und Stadtrat

Stadtrat und Schulrat sowie die involvierten Leitungspersonen des Departements wurden anlässlich eines Workshops umfassend über die Ergebnisse der Analyse informiert. In einer zweiten Phase wurden die Bewertung und Handlungsempfehlungen der Firma Federas diskutiert und dabei Folgendes festgestellt: Die strategische Führungsarbeit ist im Schulbereich sehr wichtig. Um diese effektiv wahrnehmen zu können, ist eine gewisse inhaltliche Nähe zum Kerngeschäft unabdingbar, was aber nicht als operatives Handeln zu verstehen ist.

Für die Arbeit des Schulrats in der kommenden Legislatur wurden von den Teilnehmenden des Workshops folgende Schwerpunkte skizziert: Die strategische Arbeit im Bereich Bildung soll gestärkt werden. Die

Zusammenarbeit von Schul- und Stadtrat soll enger und besser aufeinander abgestimmt gestaltet werden. Die Zusammenarbeit innerhalb des Schulrats muss nachhaltig verbessert werden und es darf kein Agieren auf operativer Ebene stattfinden.

Für die Entwicklung der strategischen Führungsstrukturen bei einer voraussichtlichen Abschaffung des Schulrats wurden folgende Gedanken eingebracht: Es ist zu beachten, dass die parlamentarische Bildungskommission als Legislativorgan keine strategischen Führungsaufgaben übernehmen sollte. Ein Beizug von Fachexperten nach Bedarf wird als zweckmässig erachtet, wobei auch eine vom Stadtrat eingesetzte Gruppe von Fachpersonen denkbar wäre, die je nach Bedarf von strategischer und/oder operativer Führungsebene in beratender Funktion angerufen werden könnte.

Varianten ohne Schulrat

Der Schulrat hatte, wie bereits erwähnt, früher eine andere Bedeutung. Er führte die Schulen operativ, d.h. er war für die personelle, fachliche, organisatorische und finanzielle Führung verantwortlich. Zugleich legte der Schulrat die Strategien fest und als vom Volk gewähltes Gremium wurde dieses Handeln politisch legitimiert. In der Zwischenzeit liegt die operative Führung der Schulen in der Stadt Wil beim Departement Bildung und Sport mit einer professionellen Schulverwaltung, einem Leiter Bildung und ausgebildeten Schulleitungen. Sie stellen die personelle, fachliche, organisatorische und finanzielle Führung operativ sicher. Für die Festlegung der wesentlichen Strategien und Konzepte ist der Stadtrat als oberstes Leitungs- und Verwaltungsorgan zuständig. Gerade so, wie der Stadtrat dies auch in den anderen Aufgabenbereichen ist.

Der Schulrat hat gemäss Schulordnung vom 29. September 2016 insbesondere beratenden Charakter. Auch ist eine Zuständigkeit für insgesamt acht ausführende Reglemente festgelegt, eine Mitwirkung bei der Sicherstellung der Schul- und Qualitätsentwicklung und die Ausübung von Controlling- und Aufsichtsaufgaben im Auftrag des Stadtrates. Die Kompetenzen präsentieren sich aktuell wie folgt:

	Operative Führung	Schul- und Qualitätsentwicklung	Erlass ausführende Reglemente	Controlling- und Aufsichtsaufgaben	Beratung strategische Führung	Strategische Führung	Politische Legitimation
Departement BS	X	X					
Schulrat		M	X	M	X		X
Stadtrat				X		X	X
Stadtparlament				X			X
Amt f. Volksschule				X			

X: Durchführung/Verantwortlichkeit

(M): Mitwirkung

Die Aufgaben sollen mit der Auflösung des Schulrates neu zugeordnet werden. Grundsätzlich drängen sich folgende Verschiebungen auf: Die bisherige Zuständigkeit für die acht ausführenden Reglemente wird der Stadtrat übernehmen. Die jetzige Regelung entspricht nämlich einer Delegation. Im Gemeindegesetz heisst es:

Art. 89 Stellung und Bezeichnung: ³ Er (Anmerkung: Der Rat) heisst in der politischen Gemeinde «Gemeinderat» oder «Stadtrat», in der Schulgemeinde «Schulrat» und in den übrigen Spezialgemeinden «Verwaltungsrat» oder «Bürgerrat».

Art. 91 b) Einheitsgemeinde: ¹ Führt die politische Gemeinde die Volksschule, ist der Rat für die Schulverwaltung zuständig.

Im Volksschulgesetz ist vorgesehen, dass der Rat – dies ist bei einer Einheitsgemeinde wie erwähnt der Gemeinde- bzw. der Stadtrat – als oberstes Leitungs- und Verwaltungsorgan für die erwähnten ausführenden Reglemente zuständig ist.

Controlling- und Aufsichtsaufgaben sind im Schulbereich auf verschiedenen Ebenen anzusiedeln. Die Metaaufsicht liegt beim Kanton. Die Schulträger haben Rechenschaft abzulegen, wie sie die Aufsicht in ihren Schulen wahrnehmen und die Qualität sicherstellen. Die kantonale Schulaufsicht erfolgt durch das Amt für Volksschule. Sie stellt unter anderem sicher, dass das lokale Qualitätskonzept den bestehenden Vorgaben und Qualitätsansprüchen genügt und überprüft die Einhaltung kantonaler Regelungen und Vorgaben. In einem Zyklus von vier Jahren werden spezifische Schwerpunktpfahrungen bei allen Schulträgern im Kanton vorgenommen. Es liegt ein lokales Qualitätskonzept der Schulen der Stadt Wil vor, welches vom Stadtrat am 4. September 2019 beschlossen wurde. Das lokale Konzept stützt sich auf den kantonalen Orientierungsrahmen ab. Der Schulrat hat aktuell keine aktive Funktion bei Controlling- und Aufsichtsaufgaben.

Die politische Legitimation für den Schulbereich bleibt auch ohne Schulrat in einer genügenden Weise bestehen, mit einem vom Volk gewählten Stadtrat und Stadtparlament. Zudem führt das Stadtparlament eine ständige Bildungskommission, die die Geschäfte aus dem Schulbereich vorberät und sich damit vertieft auf der legislativen Ebene mit Schulfragestellungen auseinandersetzt.

Folgende Varianten sind ohne Schulrat denkbar:

Variante 1: Bedarfsorientierter Beizug von Fachpersonen

	Operative Führung	Schul- und Qualitätsentwicklung	Erlass ausführende Reglemente	Controlling- und Aufsichtsaufgaben ²	Beratung strategische Führung	Strategische Führung	Politische Legitimation
Departement BS	X	X					
Schulrat		M	X	M	X		X
Bedarfsorientierter Beizug Fachpersonen		↓ M	↓		↓ X		
Stadtrat			X	X		X	X
Stadtparlament				X			X
Amt f. Volksschule				X			

—> Verschiebung der Aufgabe

Bei Variante 1 werden bedarfsorientiert Fachpersonen insbesondere für pädagogische Fragestellungen herangezogen. Fachpersonen oder Fachorganisationen können das Departement Bildung und Sport in der Schul- und Qualitätsentwicklung unterstützen. Bereits heute wird dies praktiziert, z.B. Beizug der Interkantonalen Hochschule für Heilpädagogik Zürich bei der Entwicklung des lokalen Förderkonzeptes. Auch können Fachpersonen für Fragen im Volksschulwesen den Stadtrat bei der strategischen Führung der Schulen beratend zur Seite stehen.

² Gemäss gesetzlichem Zuständigkeitsbereich

Variante 2: Stadträtliche Pädagogikkommission

	Operative Führung	Schul- und Qualitätsentwicklung	Erlass ausführende Reglemente	Controlling- und Aufsichtsaufgaben	Beratung strategische Führung	Strategische Führung	Politische Legitimation
Departement BS	X	X					
Schulrat		M	X	M	X		X
Stadträtliche Pädagogikkommission		M	↓		↓		
Stadtrat			X	X		X	X
Stadtparlament				X			X
Amt f. Volksschule				X			

Bei der Variante 2 wird eine stadträtliche Pädagogikkommission eingesetzt. Verschiedene Professionen im Pädagogikbereich (z.B. angewandte Erziehungswissenschaften, schulische Heilpädagogik, Schulpsychologie), sollen damit eine umfangreiche Fachlichkeit und einen Aussenblick im Bereich der Schulentwicklung einbringen. Die stadträtliche Pädagogikkommission soll das Departement Bildung und Sport und den Stadtrat in der strategischen Führung und Weiterentwicklung der Schulen beraten. Bei Beschlussfassungen über wesentliche pädagogische Zielsetzungen, Schulordnung und ausführende Reglemente, zur Qualitätssicherung und Schulentwicklungen sowie bei städtischen Schulprojekten wird eine Stellungnahme der Kommission eingeholt. Das detaillierte Reglement der stadträtlichen Pädagogikkommission wäre im Nachgang der parlamentarischen Diskussion und Beschlussfassung über die Anpassung der Gemeindeordnung und Schulordnung durch den Stadtrat auszuarbeiten.

4. Schlussfolgerungen und Neustrukturierung Schulbereich

Die Professionalisierung der Schulen mit Schulleitungen und die vermehrten Einheitsgemeinden haben einen Strukturwandel eingeleitet. Die Aufgaben, die bisher der Schulrat wahrgenommen hat, werden operativ von den Schulleitungen und dem Departement getätigt. Für die strategischen Fragen ist der Stadtrat als oberstes Leitungs- und Verwaltungsorgan verantwortlich. Die politische Legitimation im Schulbereich erfolgt durch den Stadtrat als gewähltes Exekutivorgan und bei einer Parlamentsgemeinde, wie es Wil ist, auf der Legislative durch das Stadtparlament und durch die Bürgerinnen und Bürger. Die Abschaffung des Schulrates ist schlussfolgernd die richtige Konsequenz, wie dies bereits in der überwiesenen Motion von Ursula Egli verlangt wird.

Insbesondere für strategische Arbeit und relevante pädagogische Schulentwicklungsprojekte macht es Sinn, auf Fachpersonen zurückzugreifen. Dies kann wie bereits ausgeführt in Form eines bedarfsorientierten Beizugs von Fachpersonen oder einer ständigen stadträtlichen Pädagogikkommission geschehen. Beide Varianten bieten Vor- und Nachteile:

Variante 1: Bedarfsorientierter Beizug von Fachpersonen

Vorteile

- Bedarfsorientiert: Fachpersonen können nach Bedarf einbezogen werden
- Es ist eine spezifische Bearbeitung von Fragestellungen durch gezielten Beizug sehr gut möglich

Nachteile

- Gewisses Basiswissen über die Schulen der Stadt Wil muss jeweils vermittelt werden
- Institutionalisierung fehlt
- Separate Vernetzung mit anderen pädagogischen Fachbereichen nötig

Variante 2: Stadträtliche Pädagogikkommission

Vorteile

- Ständiges Gremium, welches kontinuierlich in Schulentwicklungsfragen eingebunden ist und Inputs beibringen kann
- Regelmässige Einschätzung und Überprüfung der gesamthaften Schulentwicklung durch externen Fachpersonen
- Umfassendes externes Fachwissen wird laufend in die Schulentwicklung eingebracht und unterstützt damit eine zeitgemässe Schulentwicklung
- Vernetzung und Abstimmung pädagogischer Themenbereiche durch die Vertretung verschiedener Professionen in der Kommission
- Entspricht politischem Anliegen

Nachteile

- Führen eines ständigen Gremiums bedeutet einen regelmässigen personellen Aufwand, um Gremium à jour zu halten
- Fix anfallende Kosten, unabhängig vom Bedarf
- Spezifisches Fachwissen muss je nach Thema trotzdem hinzugezogen werden

In Abwägung der Vor- und Nachteile plant der Stadtrat, auf die Variante 2 mit der Schaffung einer stadträtlichen Pädagogikkommission zu setzen. Insbesondere erscheint der Aspekt eines ständigen Gremiums die bessere Möglichkeit zu bieten, kontinuierlich und vernetzt die Schulentwicklung für die Schulen der Stadt Wil zu betreiben. Externes Fachwissen fliesst regelmässig ein und die Reflexion und Überprüfung der Schulentwicklung erfolgt institutionalisiert, was einen Impact auf die Qualitätssicherung ergibt. Das Departement sowie der Stadtrat können gleichermassen und in einer niederschweligen Art und Weise davon profitieren, indem Fragestellungen unkompliziert und sozusagen jederzeit eingebracht und Meinungen abgeholt werden können. Dies beispielsweise in Analogie zur Stadtbildkommission. Umgemünzt auf eine städtische Pädagogikkommission werden nachfolgend einige Eckpunkte für ein Reglement skizziert:

Ziel, Zweck

Die Aufgabe der Pädagogikkommission besteht in der fachkundigen Begleitung der Schulentwicklung der Schulen der Stadt Wil. Ihre Tätigkeit soll zur Weiterentwicklung und zur Schulqualität beitragen. Die Pädagogikkommission unterstützt als unabhängiges Sachverständigungsgremium den Stadtrat und das Departement Bildung und Sport. Sie beurteilt Projekte sowie Entwicklungsvorhaben im Schulbereich von städtischer Bedeutung bezüglich deren Qualität und Auswirkungen auf die Förderung der Wiler Schülerinnen und Schüler.

Mitglieder der Pädagogikkommission

Die Kommission setzt sich aus drei externen Bildungsfachpersonen aus den Bereichen Erziehungswissenschaften/Forschung, Heilpädagogik und eines Pädagogen/einer Pädagogin aus der Praxis sowie dem Vorsteher/der Vorsteherin Departement Bildung und Sport, Leiterin oder Leiter Bildung und Leiterin oder Leiter Fachstelle Pädagogik zusammen.

Sitzungsrhythmus

Die Pädagogikkommission tagt in der Regel pro Quartal einmal und wird durch die Fachstelle Pädagogik einberufen, sobald beurteilungsrelevante Unterlagen und Themen vorliegen.

Die Ausarbeitung des Reglements für die städtische Pädagogikkommission wird zu gegebener Zeit durch den Stadtrat vorgenommen.

Anpassung von Gemeinde- und Schulordnung

Die Auflösung des Schulrates hat folgende Anpassungserfordernisse zur Folge:

Gemeindeordnung

Art. 4 Abs. 1 lit. c streichen:

~~Die Bürgerschaft wählt: c) 4 Mitglieder des Schulrats.~~

Art. 44 streichen:

~~¹Der Schulrat besteht aus: a) einem Mitglied des Stadtrats, welches den Schulrat präsidiert und vom Stadtrat aus seiner Mitte gewählt wird; b) 4 weiteren Mitgliedern. ²Die Verhandlungen des Schulrats sind nicht öffentlich.~~

Art. 45 streichen:

~~¹Dem Schulrat obliegt nach Massgabe des Gemeindegesetzes und der Gesetzgebung über das Schulwesen die Führung der Schule. ²Er gibt sich ein Geschäftsreglement und erlässt weitere ausführende Reglemente über die Volksschule.~~

Art. 46 streichen:

~~Die Finanzbefugnisse des Schulrats richten sich nach dem Anhang.~~

Schulordnung

Art. 7 Abs. 1 lit. c streichen:

~~¹Strategische Organe sind: c) der Schulrat.~~

Art. 9 Abs. 1 lit. a anpassen:

Der Stadtrat beschliesst insbesondere über:

- a) ausführende Reglemente im Bereich der städtischen Schulen ~~soweit nicht der Schulrat zuständig ist und für die Benützung von Schulanlagen durch Dritte;~~

Art. 9 Abs. 2 anpassen:

² Der Stadtrat kann Aufgaben, die übertragbar sind, an ~~den Schulrat~~, das zuständige Departement und dessen Dienststellen sowie an die Schulleitungen delegieren. Er regelt die Zuständigkeiten im Funktionendiagramm.

Art. 10 lit. b und lit. c streichen:

~~Die Vorsteherin oder der Vorsteher: b) leitet die Sitzungen des Schulrats; c) entscheidet in dringenden Fällen für den Schulrat und orientiert diesen anschliessend über die getroffenen Entscheide;~~

Art. 11 streichen:

~~†Der Schulrat besteht neben der Vorsteherin oder dem Vorsteher des Departements Bildung, welche oder welcher den Schulrat präsidiert, aus vier weiteren Mitgliedern.²An den Sitzungen nehmen mit beratender Stimme teil: a) eine vom Schulrat bezeichnete Vertretung der Schulleitungen; b) eine von den Lehrpersonen gewählte Vertretung.~~

Art. 12 streichen:

~~Der Schulrat: a) beobachtet die für die städtischen Schulen bedeutsamen Entwicklungen in Gesellschaft und im Bildungswesen; b) setzt sich aktiv mit pädagogischen und betriebswirtschaftlichen Belangen der Schulen der Stadt Wil auseinander; c) wirkt dabei mit, dass die Schulen und schulischen Einrichtungen ihren Bildungsauftrag zeitgemäss erfüllen können; d) berät den Stadtrat in wesentlichen Schulfragen, unterbreitet Vorschläge und macht Anregungen.~~

Art. 13 streichen:

~~Der Schulrat: a) beschliesst über Finanzgeschäfte gemäss Anhang zur Gemeindeordnung; b) erlässt insbesondere ausführende Reglemente oder Rahmenvorgaben über: 1. Regelung betreffend Stundenplan und Unterrichtsorganisation; 2. Kriterien für die Zuweisung von Schülerinnen und Schülern zu den einzelnen Primär- und Oberstufenschulen; 3. Übertrittsregelung in die Oberstufe; 4. Absenzen- und Urlaubsregelung von Schülerinnen und Schülern; 5. besondere Unterrichtswochen; 6. Festlegung von gesamtstädtischen Schulanlässen; 7. Absenzen- und Urlaubsregelung für Lehrpersonen; 8. Elternmitwirkung und die Zusammenarbeit von Schule und Eltern. c) berät Anträge und Vorlagen des Departements Bildung an den Stadtrat und insbesondere Geschäfte, über die der Stadtrat gemäss Art. 9 entscheidet, und kann dazu eigene Anträge unterbreiten; d) wirkt bei der Sicherstellung der Schul- und Qualitätsentwicklung mit; e) nimmt im Auftrag des Stadtrats Controlling- und Aufsichtsaufgaben wahr; f) nimmt Einblick in das Schulgesehen; g) gibt sich ein Geschäftsreglement.~~

Art. 14 streichen:

~~Die Departementssekretärin oder der Departementssekretär Bildung führt das Sekretariat des Schulrats.~~

Der Stadtrat kann gemäss Schulordnung Art. 9 Abs. 2 Aufgaben an das zuständige Departement und dessen Dienststellen sowie an die Schulleitungen delegieren. Er regelt die Zuständigkeiten im Funktionendiagramm. Geplant ist, dass die ausführenden Reglemente, die in Art. 13 der Schulordnung im Kompetenzbereich des Schulrats waren, durch den Stadtrat erlassen werden. Die bisherigen grundsätzlichen Kompetenzbefugnisse des Departements Bildung und Sport sollen beibehalten werden und erfahren dadurch keine Veränderungen. Das Funktionendiagramm wird regelmässig überprüft und punktuell angepasst.

In Bezug auf die Motion "Doppelspurigkeiten vermeiden – Schulrat abschaffen" wird erwähnt, dass mit der Abschaffung des Schulrates auch die Erweiterung der Kompetenzen der parlamentarischen Bildungskommission zu prüfen ist. Pascal Widmer führt im Evaluationsbericht aus: "Bei einer Aufteilung der Aufgaben, welche aktuell der Schulrat wahrnimmt, ist zu beachten, dass die parlamentarische Bildungskommission – als Legislativorgan – keine strategischen Führungsaufgaben übernehmen sollte." Es handelt sich beim Schulrat um eine beratende Aufgabe auf der strategischen Ebene, die schlussendlich im Zuständigkeitsbereich der Exekutive also beim Stadtrat liegt. Insofern ergeben sich bei der Abschaffung des Schulrates keine Verlagerungsmöglichkeiten hin zur parlamentarischen Bildungskommission.

5. Abschreibung Motion "Doppelspurigkeiten vermeiden – Schulrat abschaffen"

Motionen und Postulate werden gemäss Art. 76 Abs. 4 Geschäftsreglement Stadtparlament abgeschrieben, wenn der Stadtrat den Entwurf oder den Bericht unterbreitet hat oder wenn der Vorstoss überholt ist. Mit dem vorliegenden Bericht und Antrag Nachtrag III zur Gemeindeordnung: Neustrukturierung Schulführung ist die vom Parlament erheblich erklärte Motion von Ursula Egli, SVP, erfüllt. Mit dem Nachtrag III zur Gemeindeordnung und den damit erforderlichen Anpassungen der Schulordnung wird der Schulrat abgeschafft und es erfolgt eine Neustrukturierung der Schulführung wie von der Motion vorgesehen. Der Stadtrat beantragt deshalb, die Motion Egli, SVP, als erledigt abzuschreiben.

Stadt Wil



Daniel Meili
Stadtpräsident a. i.



Philipp Gemperle
Stadtschreiber Stellvertreter

Nachtrag III zur Gemeindeordnung