Leitung Bildung

Danièle Glarner

a) Ausgangslage

Die früheren gesetzlichen Grundlagen behandelten alle Gemeinden im Kanton Zürich bezüglich der Führung ihrer Schulen gleich, unabhängig von der Gemeindegrösse und der Anzahl Schuleinheiten. Dem stand das wachsende Bedürfnis der Gemeinden und Schulen nach zeitgemässen Führungs- und Organisationsstrukturen gegenüber, welche die unterschiedlichen kommunalen Ausgangslagen und Bedürfnisse und die wachsenden Anforderungen an Schulpflege und Schulleitungen berücksichtigten. Dementsprechend gingen die Gemeinden und Schulen in der Praxis neue Wege.

Mit dem neuen Gemeindegesetz vom 1. Januar 2018 wurde die Grundlage für mehr Autonomie der Gemeinden und Schulen gelegt. Das Gemeindegesetz ermöglicht nun insbesondere eine breitere Delegation von Aufgaben und Kompetenzen, sei es an einzelne Behördenmitglieder, Ausschüsse, Kommissionen oder an Gemeindeangestellte.

Die Teilrevision des Volksschulgesetzes, in Kraft seit dem 1. Januar 2021, brachte den Gemeinden und Schulen zusätzliche Gestaltungsmöglichkeiten und legte die gesetzliche Grundlage für die Einführung einer Leitung Bildung. Dieser für die Schule neuen Funktion ging eine längere, teilweise kontroverse politische Diskussion voraus.

Das Volksschulgesetz regelt die Leitung Bildung im Sinne von Eckwerten in einigen wenigen Paragraphen. Entsprechend gross sind die Gestaltungsmöglichkeiten der Gemeinden und Schulen im Einzelfall. Die Erfahrungen der nächsten Jahre werden dazu beitragen, das Profil der Leitung Bildung zu schärfen, aber auch abzugrenzen und in den Organisationen der Gemeinde bzw. Schule optimal einzubinden.

b) Rechtliche Rahmenbedingungen

Die Aufgaben und Entscheidungsbefugnisse der Schulpflege richten sich nach der Volksschulgesetzgebung. In der Einheitsgemeinde kommen der Schulpflege gemäss § 56 Gemeindegesetz die Aufgaben und Entscheidungskompetenzen einer eigenständigen Kommission zu. Die Schulpflege gestaltet im zugewiesenen Aufgaben- und Verantwortungsbereich ihre Organisation und die Aufgabenerfüllung unter Beachtung des übergeordneten Rechts selbstständig nach ihren konkreten Bedürfnissen.

Als «lex specialis» geht das Volksschulgesetz dem Gemeindegesetz vor. Das Volksschulgesetz sieht neben verstärkten Delegationsmöglichkeiten von Aufgaben der Schulpflege neu die Möglichkeit der Einrichtung einer Leitung Bildung vor. § 43 Volksschulgesetz formuliert die Voraussetzungen dazu:

- Die Gemeinden verfügen über mindestens drei Schulen.
- Es besteht eine gesetzliche Grundlage in der Gemeindeordnung.

Die Definition des Begriffs «Schule» erfolgt in § 77 Volksschulgesetz: Als Schulen gelten «die von der Schulpflege bezeichneten Organisationseinheiten mit einer Schulleitung und einem Schulprogramm».

Es handelt sich bei der Leitung Bildung um eine rein kommunale Stelle, die vollumfänglich durch die Gemeinde finanziert wird. Die Leitungen Bildung gelten als sog. Gemeindeangestellte.

Die Aufgabenübertragung an Gemeindeangestellte beruht auf einer gesetzlichen Grundlage. Für eigenständige Schulgemeinden ist dies § 45 Gemeindegesetz. Die zusätzliche Erwähnung der Delegationsnorm in der Gemeindeordnung hat keinen normativen Charakter, dient aber der Transparenz. Bei eigenständigen Kommissionen und Schulpflegen (in Einheitsgemeinden) erfordert die Aufgabenübertragung an Gemeindeangestellte bzw. an eine Leitung Bildung dagegen eine entsprechende Grundlage in der Gemeindeordnung. Die Aufgabenübertragung an eine Leitung Bildung ist zudem nur möglich, falls diese als solche in der Gemeindeordnung verankert wird.

Delegierbar sind gemäss Volksschulrecht nur bestimmte Geschäfte oder Geschäftsbereiche. Aufgaben und/oder Entscheidungen von politischer oder finanzieller Bedeutung darf die Schulpflege überhaupt nicht delegieren, sondern hat sie als Gesamtschulpflege zu beschliessen. § 42 Abs. 5 Volksschulgesetz definiert zudem Aufgaben, welche die Schulpflege selbst erfüllen muss. Eine Delegation der entsprechenden Kompetenzen an ein anderes Organ oder an Gemeindeangestellte ist nicht zulässig, die massvolle Delegation dieser Geschäfte zur selbständigen und abschliessenden Erledigung an einzelne Mitglieder oder Ausschüsse der Schulpflege jedoch schon. Die Schulpflege kann hingegen die Vorbereitung der in § 42 Abs. 3 Volksschulgesetz aufgeführten Geschäfte an Gemeindeangestellte übertragen.

Die in § 44 Abs. 2 Volksschulgesetz der Schulleitung zugewiesenen Kompetenzen dürfen wiederum nicht an ein anderes Organ bzw. an eine Leitung Bildung delegiert werden. Die Beratung und Unterstützung der Schulleitungen durch die Leitung Bildung ist zulässig, nicht hingegen die Übertragung von ganzen Aufgabenbereichen oder expliziten Entscheidkompetenzen der Schulleitung.

Die Aufgaben und Entscheidungsbefugnisse der Leitung Bildung sind in einem Behördenerlass zu regeln, welcher Bestandteil des Organisationsstatuts der Schulpflege bildet.

c) Organisationale Einbindung

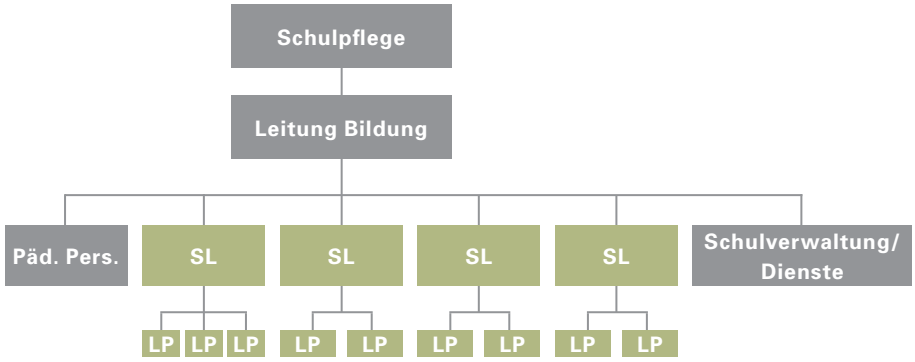
Mit der Einführung einer Leitung Bildung wird in der Schulorganisation eine zusätzliche Hierarchiestufe auf operativer Ebene geschaffen. Die Leitung Bildung ist von Gesetzes wegen vorgesetzte Stelle der kantonal angestellten Schulleitungen. Sie nimmt in der Praxis zudem auch häufig die Personal- und

Fachführung von allfälligen kommunalen Schulleitungen oder von kommunalen Fachstellen wahr. Die Leitung Bildung kann, muss aber nicht, vorgesetzte Stelle der Leitung Schulverwaltung sein.

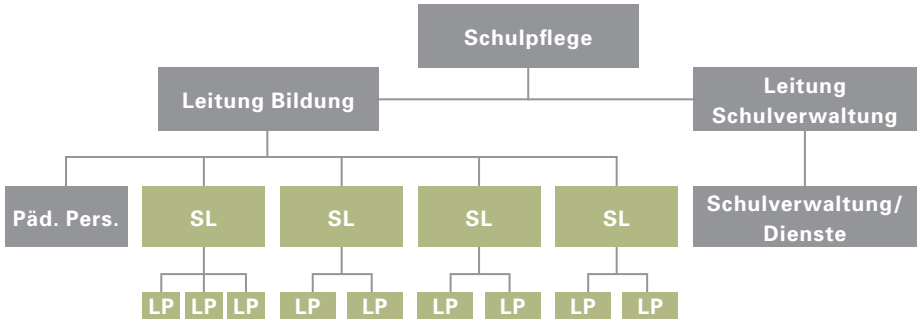
Den Gemeinden und Schulen steht – im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben – bei der konkreten Ausgestaltung der Leitung Bildung ein grösserer Spielraum zu. Die Leitung Bildung ist grundsätzlich in zwei Formen denkbar:

- Der Leitung Bildung obliegt alleine die oberste operative Gesamtverantwortung über die Schulen und Fachbereiche der Schule, die Aufgaben gemäss Volksschulgesetzgebung und allfällige weitere Aufgaben im Bildungsbereich.
- Die Leitung Bildung übernimmt zusammen mit der Leitung Schulverwaltung und evtl. weiteren operativen Leitungen die oberste operative Führung für den gesamten Schulbereich, die Aufgaben gemäss Volksschulgesetzgebung und die der Schule zugewiesenen weiteren Aufgaben.

Grundmodell 1



Grundmodell 2



Quelle: Eigene Darstellung

Mit der Einführung einer Leitung Bildung geht in der Regel und sinnvollerweise eine grundsätzliche Überprüfung und Neuausrichtung der Führungs- und Organisationsstrukturen der Schule einher. Dies bedingt die Analyse der bestehenden Strukturen, Gefässe und Schnittstellen, einen Organisationsentwicklungsprozess sowie, im Ergebnis, die Ausarbeitung und Anpassung des Organisationsstatuts. Von zentraler Bedeutung sind dabei sowohl ein gemeinsames Führungs- und Delegationsverständnis von Schulpflege, Schulleitungen und weiteren operativen Leitungen wie auch die Berücksichtigung der schulischen Kultur und der Usanzen und Gegebenheiten vor Ort.

Mit der Schaffung der kommunalen Stelle Leitung Bildung und der (zusätzlichen) Nutzung der breiteren Delegationsmöglichkeiten geht eine spürbare Entlastung der Schulpflege im Behördenalltag einher. Insbesondere entfällt für die Schulpflege die Personalführung sämtlicher kantonal angestellten Schulleitungen. Es ist sinnvoll, dass die Schulpflege in diesem Kontext auch die Grösse und Organisation ihrer Behörde und die Schnittstellen zwischen strategischer und operativer Ebene reflektiert und gegebenenfalls anpasst.

Diesem Behörden- und schulinternen Veränderungsprozess ist gleichermassen Rechnung zu tragen wie dem allfälligen politischen Prozess für die eigentliche Vorlage der Einführung einer Leitung Bildung zuhanden der Stimmberechtigten.

d) Aufgaben
Von Gesetzes wegen dürfen der Leitung Bildung nur (delegierbare) Aufgaben der Schulpflege und/oder Aufgaben der Schulverwaltung übertragen werden.

Das Volksschulgesetz legt in § 42 Abs. 3 i.V.m Abs. 5 fest, welche Aufgaben die Schulpflege nicht delegieren darf, es sind dies die folgenden:
- Bezeichnen der Schulen
- Erlass des Organisationsstatuts
- Genehmigung des Schulprogramms
- Zuteilen der finanziellen Mittel an die Schule und Kontrolle über deren Verwendung
- Anstellung und Entlassung der Schulleitungen
- Beurteilung der Schulleitungen
- Entlassung der Lehrpersonen
- Schulbesuche (Aufsicht)

Die Leitung Bildung entlastet die Schulpflege durch fachliche Unterstützung in sämtlichen schulischen, pädagogischen und bildungsbezogenen Fragen sowie in Fragen der gesamtschulischen Qualität und Entwicklung. Sie stellt namhaft Spezialwissen für die gesamte Organisation zur Verfügung und ermöglicht eine vermehrte Trennung zwischen strategischer und operativer Ebene.

Im Einzelnen können die Aufgaben einer Leitung Bildung so aussehen (beispielhafte Aufzählung):
- Planung, Steuerung und Koordination der von der Schulpflege zugewiesenen Aufgaben und Geschäfte

- Erarbeitung von Entscheidungsgrundlagen zuhanden der Schulpflege und ihrer Organe
- Vollzug von gesetzlichen Vorgaben und Entscheidungen der übergeordneten Organe
- Koordination der verschiedenen schulischen Gremien und Schulbeteiligten und Bewirtschaftung der Schnittstellen zwischen den Bereichen, Schulen oder Zyklen
- einheitliche Ansprechperson und Vertretung der Schule nach aussen
- Leitung übergeordneter schulinterner Prozesse und Sicherstellung von Vorgaben
- ganzheitliche Schulentwicklung und Qualitätssicherung über alle Schulen und Fachbereiche
- Personalführung der direkt unterstellten Stellen.

In der Gemeinde kann die Leitung Bildung auch mit weiteren Aufgaben im Bereich Bildung betraut werden wie z. B. Tagesstrukturen, schulergänzende Dienste, Schulische Sozialarbeit, Vorschulbereich, Jugendarbeit.

e) Personalrechtliche Ausgestaltung

Anstellungsinstanz der Leitung Bildung gemäss Volksschulgesetz ist grundsätzlich die Schulpflege. Für die administrative und personelle Führung ist in der Praxis meist das Schulpräsidium zuständig. In den Einheitsgemeinden können die Stellenschaffungskompetenz und die Anstellungskompetenz für die Leitung Bildung aber auch beim Gemeinderat liegen. Die Anstellung der Leitung Bildung erfolgt in diesen Fällen unter Mitwirkung und mit dem Einverständnis der Schulpflege. Die Schulpflege ist bzw. bleibt fachlich weisungsberechtigt für die Erfüllung der pädagogischen Aufgaben gemäss Volksschulgesetzgebung. Eine Klärung der konkreten Unterstellung in der Gemeindeordnung ist in jedem Fall zu empfehlen.

Das Pensum einer Leitung Bildung kann grundsätzlich beliebig definiert werden. Da nur Gemeinden mit mindestens drei Schulen eine Leitung Bildung einsetzen können, ist generell von grösseren Schulen auszugehen. Die Höhe des Pensums hängt somit von der Grösse einer Schule und der Anzahl der direkt unterstellten Schulleitungen und allfälligen weiteren direkt unterstellten kommunalen Stellen ab, aber auch vom Umfang der durch die Schulpflege delegierten pädagogischen Aufgaben, den weiteren Aufgaben in der Gemeinde und vom Verantwortungsbereich gemäss Führungsmodell und innerschulischer Organisation.

Der Kanton gibt keine Vorgaben zum Anforderungsprofil einer Leitung Bildung. Die Gemeinden und Schulen sind diesbezüglich frei, berücksichtigen bei der Festsetzung des Anforderungsprofils aber vorzugsweise die Tatsache, dass die Leitung Bildung von Gesetzes wegen vorgesetzte Stelle der kantonal angestellten Schulleitungen ist und die Schulpflege bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben gemäss Volksschulgesetzgebung fachlich unterstützen soll. Grundsätzlich ist es möglich, das definierte Pensum der Leitung Bildung auf mehrere Personen zu verteilen.

Anordnungen der Leitung Bildung müssen nicht schriftlich begründet werden. Sie erwachsen gemäss § 74 Volksschulgesetz in Rechtskraft, sofern nicht innert 10 Tagen eine Neubeurteilung durch die Schulpflege verlangt wird.

Als Gemeindeangestellte unterstehen die Leitungen Bildung dem kommunalen Personalrecht. In den Einheitsgemeinden ist insbesondere die Schnittstelle im Bereich der Umsetzung der vollziehenden Bestimmungen zum kommunalen Personalrecht sorgfältig zu definieren. Die Einstufung der Leitung Bildung richtet sich nach dem kommunalen Einreihungsplan. Dabei sollte berücksichtigt werden, dass die Leitung Bildung von Gesetzes wegen vorgesetzte Stelle der Schulleitungen ist, welche gemäss kantonalem Lohnreglement in der Lohnklasse 21 eingereiht sind. Bei einem vollen Pensum ist für eine Leitung Bildung mit Berufserfahrung in der Regel mit jährlichen Personalkosten von rund CHF 200 000.00 (inkl. Sozialleistungen) zu rechnen, zuzüglich der Arbeitsplatz- und Betriebskosten.