

## Vorlage Stadtparlament

Datum	15. August 2023
Beschluss Nr.	3049
Aktenplan	152.15.12 Stadtparlament: Interpellationen

### Interpellation SVP-Fraktion: «Zwingen uns die Probleme der städtischen Schulen zu Verbesserungen der Schulorganisation 2007 (SO07)»; schriftlich

Die SVP-Fraktion sowie weitere Mitglieder des Stadtparlaments reichten am 23. Mai 2023 die beiliegende Interpellation «Zwingen uns die Probleme der städtischen Schulen zu Verbesserungen der Schulorganisation 2007 (SO07)» mit insgesamt 22 Unterschriften ein.

Der Stadtrat beantwortet die Interpellation wie folgt:

#### 1 Ausgangslage

##### 1.1 Grundsätze und Ziele Schulorganisation 2007

Zusammenfassend wurde in der Vorlage an das Stadtparlament zur Schulorganisation 2007 vom 14. März 2006 zur damaligen Schulorganisation<sup>1</sup> festgehalten, dass von aussen betrachtet die städtischen Schulen betrieblich und administrativ zwar gut funktionierten, gegen innen jedoch die Organisation insgesamt als zu wenig zielgerichtet und wenig effizient einzustufen sei, da zu viel Zeit darauf verwendet werden müsse, zwischen den zahlreichen Organen zu koordinieren, abzugrenzen, abzusprechen und zu informieren. Die Führung und Begleitung der Schulleitungen sei nicht eindeutig geklärt, so dass Aufsicht und Kontrolle, aber auch die Umsetzung von Projekten stets mit viel Aufwand verbunden seien. Diese Unklarheiten seien immer wieder Ursache von Reibungsverlusten und Unzufriedenheiten. Handlungsbedarf für eine neue Schulordnung sei damit gegeben.

Die Schulorganisation 2007 basiert auf drei Elementen:

- Professionelle Führung;
- Unabhängige, fachlich kompetente pädagogische und juristische Beratung und Beurteilung;
- Partizipation von Eltern, Schülerinnen und Schülern, von Lehrkräften und Schulleitungen.

Wesentliche Kennzeichen dieses Organisationsmodells sind:

- Die Führung der Schulen erfolgt in einer klaren hierarchischen Linie durch die Direktion Schule und Sport (heute: Direktion Bildung und Freizeit), das Schulamt (heute: Dienststelle Schule und Musik) und die Schulleitungen.
- Die verwaltungsunabhängige Aussensicht wird durch drei unterschiedliche Instrumente eingebracht: Pädagogischer Beirat Schule, Rekurskommission Schule, Elternforen.

<sup>1</sup> Vorlage an das Stadtparlament «Schulorganisation 2007», vom 14. März 2006, Nr. 1610, im Internet unter <https://ftp-sg.oca.ch/stadtparlament/f2c6bc0ed8d9482ebc04b98f1515d0ee-332.pdf> abrufbar (Stand 08.08.2023).

- Die Mitwirkung der Lehrerschaft und der Schulleitungen ist gewährleistet. Eine Schlüsselfunktion nimmt dabei die Personalkommission Schule ein.

Bei der Schulorganisation 2007 ging es darum, Prozesse und Strukturen im Schulbereich zu verschlanken, die direkte Führungslinie zu stärken und Überschneidungen von Aufgaben und Kompetenzen zu eliminieren. Die operative Verantwortung für die städtischen Schulen wurde weitgehend der Leitung des Schulamts (heute: Dienststelle Schule und Musik) übertragen, einschliesslich der pädagogischen Gesamtleitung. In Teilen wurde diese Führungsverantwortung weitergegeben an Abteilungsleitungen (heute: Bereichsleitungen) auf der zweiten und an die Schulleitungen auf der dritten Führungsstufe. Auf einen Schulrat wurde verzichtet. Der Mitsprache der Lehrpersonen und der Schulleitungen in Personalangelegenheiten wurde mit einer Mitwirkung in der neu geschaffenen Personalkommission Schule Rechnung getragen. Als verwaltungsunabhängige Gremien wurden der Pädagogische Beirat und die Rekurskommission etabliert.

Die strategische Führung und die politische Kontrolle der städtischen Schulen obliegt den von der Stimmbevölkerung gewählten Behörden im Rahmen ihrer Zuständigkeiten und Kompetenzen (insb. Stadtparlament, Stadtrat und Direktion). Dabei wurde im Rahmen der Schulorganisation 2007 der Grundsatz umgesetzt, dass den von der Stimmbevölkerung gewählten Behörden im Grundsatz keine operativen Aufgaben und Zuständigkeiten übertragen werden sollen, sondern strategische. Der Stadtrat hat als oberstes Leitungs- und Verwaltungsorgan der Stadt vor allem die allgemeinen Aufgaben und Kompetenzen, aber nur wenige spezifische Zuständigkeiten bezüglich der Schule.

Basierend auf diesem Organisationsmodell wurden reglementarisch die Zuständigkeiten festgelegt. Im Jahr 2017 erfolgte eine Überarbeitung, indem das Reglement über die Zuständigkeit der Verwaltung im Bereich der Schule (SRS 211.13) vom Stadtrat in einer totalrevidierten Fassung beschlossen wurde. Darin festgelegt sind die Aufgaben und Zuständigkeiten der Direktion, der Dienststellenleitung, der Bereichsleitungen und der Schulleitungen.

## **1.2 Beurteilung der Schulorganisation 2007**

Im Jahr 2014 zog der Stadtrat ein positives Fazit zur Schulorganisation 2007. In einem Postulatsbericht<sup>2</sup> wurde zusammengefasst und im Wesentlichen ausgeführt, dass sich die Schulorganisation 2007 durch eine klare Führungsstruktur, kurze Entscheidungswege, eine professionelle Führung und klare Zuständigkeiten auszeichne und somit geeignete Strukturen bestünden, damit die städtischen Schulen die aktuellen wie künftigen Anforderungen und Erwartungen der Gesellschaft gegenüber der Schule erfüllen könne. In den ersten Jahren der Umsetzung seien die Strukturen und ihre Wirkung kritisch hinterfragt worden. Wo nötig, seien Korrekturen vorgenommen worden.

## **2 Erwägungen**

### **2.1 Reorganisation der Direktion im Jahr 2017**

Im Bestreben, auch die Organisationsstrukturen der Kernverwaltung so zu gestalten, dass die aktuellen Herausforderungen leichter und besser bewältigt werden können, wurde im Jahr 2017 eine Reorganisation der Direktion durchgeführt. Aus der «Direktion Schule und Sport» wurde die «Direktion

<sup>2</sup> Vorlage Nr. 1951 vom 24. Juni 2014, im Internet abrufbar unter <https://ftp-sg.oca.ch/stadtparlament/cef12f636a9c481eb069202d1b5f705e-332.pdf> (Stand 07.08.2023)

Bildung und Freizeit». Dabei wurden Strukturen eingeführt, die sich konsequent an den Kernaufgaben orientieren. Die Aufgaben des ehemaligen Schulamts wurden neu auf verschiedene Dienststellen verteilt. Die deutlich verkleinerte Dienststelle «Schule und Musik» umfasst neu die städtischen Schulen, die Tagesbetreuung und die Musikschule. Der Aufgabenbereich «Gesundheit und Prävention» wurde an die neu geschaffene Dienststelle Schulgesundheit übergeben, und die Aufgaben im Zusammenhang mit der Infrastruktur samt Anlagenunterhalt an die neu geschaffene Dienststelle «Infrastruktur Bildung und Freizeit». Die Stadtbibliothek sowie die Schulsozialarbeit Primarstufe wurden der Dienststelle «Kinder Jugend Familie» zugeteilt.

Auch wenn mit der Reorganisation nicht alle Ziele vollumfänglich erreicht wurden, zog die Direktion beim Abschluss des Projekts «Neue Organisationsstruktur» ein überwiegend positives Fazit, welches insbesondere mit einer verbesserten Fokussierung auf die Kernaufgaben begründet wurde sowie mit einer Erhöhung der Erneuerungsfähigkeit und Innovation aufgrund einer besseren Aufgabenbündelung verbunden mit der Erhöhung der Anzahl der Organisationseinheiten resp. Führungskräfte.

## **2.2 Aktuelle Entwicklungen und Probleme**

In der Interpellation werden mit Bezug auf die städtischen Schulen Entwicklungen und Probleme angesprochen. Explizit genannt werden unter anderem Kündigungen von Lehrpersonen und Schulleitungspersonen.

Die Schulen mussten schon immer Antworten und Lösungen für aktuelle Herausforderungen und Entwicklungen finden. So wird auch der oben erwähnte Postulatsbericht aus dem Jahr 2014 mit dem folgenden Satz eingeleitet: «Im Wandlungsprozess von Gesellschaft und Wirtschaft sieht sich die Schule laufend mit neuen Herausforderungen konfrontiert». Mit Blick auf die jüngere Vergangenheit können beispielhaft die folgenden Herausforderungen genannt werden, welche von den Schulen zu bewältigen sind:

- COVID-19-Pandemie
- Zunahme der Zahl von geflüchteten Kindern und Jugendlichen, insb. im Zusammenhang mit dem Ukrainekrieg
- Fachkräftemangel
- Steigende Zahl der Schülerinnen und Schüler
- Digitale Transformation
- Mehrfachnutzung von Räumen
- Zunahme von anspruchsvollen Kindern.

Die Bewältigung von Entwicklungen und Herausforderungen kann zu Belastungen führen. Das gilt für die Arbeitswelt generell. Bezüglich der Schulen muss festgehalten werden, dass die aktuellen Entwicklungen in ihrer Summe für die Schulen eine sehr grosse Herausforderung darstellen. Es ist verständlich, wenn Lehrpersonen, Schulleitungen und Bereichsleitungen dies mitunter als sehr hohe Belastung erleben.

## **2.3 Kündigungen und deren Gründe**

Während sich die Zahl der Kündigungen per Ende Schuljahr 2022/23 in vielen Schuleinheiten im Rahmen der Erfahrungswerte der Vorjahre bewegte, verzeichneten zwei Schuleinheiten eine überdurchschnittlich hohe Zahl an Kündigungen. In einer dritten Schuleinheit erfolgte die Kündigung der Schulleiterin bereits im ersten Jahr nach ihrer Wahl. In allen drei Schuleinheiten spielten unter anderem und in unterschiedlichem Ausmass Spannungen und Konflikte zwischen einem Teil der Lehrpersonen und

der Schulleitung eine Rolle. Interne Abklärungen sind zum Ergebnis gelangt, dass den drei 'Fällen' gemeinsam ist, dass in den betreffenden Schuleinheiten über einen längeren Zeitraum hinweg Konflikte und Spannungen bestanden, die zu spät resp. zu wenig nachhaltig thematisiert, bearbeitet und gelöst werden konnten. Es ist davon auszugehen, dass es mit einer frühzeitigen und sorgfältigen Situationsbeurteilung und entsprechenden Klärungen nicht zu einer so hohen Zahl an Kündigungen gekommen wäre.

#### **2.4 Aufgaben und Ressourcen der Schulleitungen (und Schulsekretariate)**

Die Aufgaben der Schulleitungen wurden im Kern mit der Schulorganisation 2007 festgelegt. Seither wurden punktuelle Anpassungen vorgenommen. Das Stadtparlament hat die Pensen der Schulleitungen und Schulsekretariate mit Beschluss vom 23. Mai 2023<sup>3</sup> per August 2023 um insgesamt 270 Stellenprozente (Schulleitung: 240 Stellenprozente; Schulsekretariate: 30 Stellenprozente) erhöht und an die Schülerzahlen gekoppelt. Der Berechnungsschlüssel garantiert, dass grossen Schuleinheiten mehr Ressourcen zugewiesen werden als kleinen Schuleinheiten. Mit der Ressourcenausstattung gemäss Berechnungsschlüssel erhalten alle Schuleinheiten in der Stadt St.Gallen eine angemessene Ressourcenausstattung für die Schulleitung und die Schulsekretariate und deren Ausgaben.

Die Aufgaben der Bereichsleitungen Schule<sup>4</sup>, welche als direkte Vorgesetzte die Schulleitungen führen, wurden im Kern mit der Schulordnung 2007 festgelegt. Überprüft und geschärft wurden diese Aufgaben im Rahmen der Reorganisation der Direktion im Jahr 2017 und insbesondere mit dem im gleichen Jahr erlassenen Reglement über die Zuständigkeit der Verwaltung im Bereich der Schule. Die personellen Ressourcen der Bereichsleitungen wurden seit der Umsetzung der Schulorganisation 2007 nicht wesentlich angepasst.

### **3 Beantwortung der Fragen**

#### *1. Genügt die SO07 immer noch für die Lösung der zunehmenden Belastungen der Schulleitungspersonen?*

Im oben genannten Postulatsbericht wurde im Jahr 2014 ein positives Fazit zur Schulorganisation 2007 gezogen. Daran hat sich nichts geändert. In der Rückschau wird auch die neue Organisationsstruktur der Direktion des Jahres 2017 positiv beurteilt. Die Organisation der Schulen und der Schulverwaltung zeichnen eine klare Führungsstruktur, kurze Entscheidungswege, eine professionelle Führung, klare Zuständigkeiten und eine verbesserte Fokussierung auf die Kernaufgaben dank einer besseren Aufgabenbündelung aus. Bewährt haben sich auch die drei Instrumente, welche eine verwaltungsunabhängige Aussensicht ermöglichen (Pädagogischer Beirat, Rekurskommission und Elternforen). Mit der Personalkommission wurde die Mitwirkung der Lehrpersonen und der Schulleitungen insbesondere bei Neuanstellungen von Schulleitungen eingeführt.

Die aktuellen Entwicklungen – insbesondere die gesellschaftlichen – stellen die Schulen in ihrer Summe vor grosse Herausforderungen. Es ist verständlich, wenn Lehrpersonen, Schulleitungen und

---

<sup>3</sup> Vorlage Stadtparlament, «Schlüssel zur Berechnung des Stellenbedarfs für die Schulleitungen, die Schulsekretariate und die schulnahen Dienste der Schulgesundheit in Abhängigkeit von der Zahl der Schülerinnen und Schüler», vom 21. Februar 2023, Nr. 2484; vom Stadtparlament in einer abgeänderten Fassung genehmigt am 23. Mai 2023.

<sup>4</sup> Bis 2022 lautete die Funktionsbezeichnung «Abteilungsleitung».

Bereichsleitungen dies mitunter als hohe Belastung erleben. Dies ist aber keine Folge der Schulorganisation. Die Beurteilung des oben genannten Postulatsberichts aus dem Jahr 2014 trifft noch immer zu. Die städtischen Schulen können die aktuellen Anforderungen und Erwartungen der Gesellschaft mit der aktuellen Organisation und Struktur gut erfüllen.

*2. Ist die Aufgabenteilung zwischen den Abteilungsleitern und Schulleitungspersonen immer noch überzeugend?*

Letztmals wurde die Aufgabenteilung zwischen Bereichsleitungen (ehemals Abteilungsleitungen) und Schulleitungen im Jahr 2017 überprüft und im Reglement über die Zuständigkeit der Verwaltung im Bereich der Schule klar geregelt. In diesem Zusammenhang wurde ein umfassendes Funktionendiagramm der Schulen der Stadt St.Gallen erarbeitet.

Die Aufgabenteilung kann wie folgt zusammengefasst werden: Den Schulleitungen obliegt der Vollzug der Beschlüsse der übergeordneten Stellen, die pädagogische und organisatorische Führung ihrer Schuleinheit, die personelle Führung des ihnen zugeteilten Lehr- und Verwaltungspersonals sowie die Initiierung, Steuerung und Umsetzung konzeptioneller Entwicklungen vor Ort. Sie sind verantwortlich für eine gute Schulqualität und Schulhauskultur sowie für Berichterstattung und Rechenschaftslegung gegenüber den übergeordneten Stellen. Die Bereichsleitungen nehmen insofern auf die betriebliche Führung Einfluss, soweit bei der Umsetzung eine gesamtstädtische Koordination nötig ist. Zusätzlich obliegt ihnen die personelle und fachliche Führung der Schulleitungen. Diese Aufgabenteilung hat sich grundsätzlich bewährt.

Derzeit werden unter Federführung der Dienststellenleitung Schule und Musik in den folgenden Bereichen punktuelle Anpassungen der Aufgaben und der Führungsstruktur geprüft. Konkret geht es einerseits um die Optionen der Einführung von Co-Leitungen für grosse Schuleinheiten, von alternierenden Mitarbeitergesprächen sowie der Einführung ergänzender Feedbacksysteme. Diese Überprüfung steht auch im Zusammenhang mit der vergleichsweise hohen Zahl an Kündigungen, die in einzelnen Schuleinheiten am Ende des Schuljahres 2022/23 aufgetreten sind. Ein Ziel der laufenden Abklärungen liegt darin, dass Konflikte und Spannungen früher und effektiver begegnet werden kann. Insbesondere geht es um die Frage, wie die Bereichsleitungen die Schuleinheiten resp. Schulleitungen intensiver und enger begleiten können. Falls es im Bereich der Aufgaben und der Aufgabenteilung zu Veränderungen kommen sollte, wird zu klären sein, ob diese mit der bestehenden Ressourcenausstattung bewältigt werden können oder ob eine Pensenanpassung bei der Bereichsleitung Schulen nötig wird.

*3. Ist der Stadtrat überzeugt, dass sich die SO07 weiterhin in dieser Form für die Stadt St.Gallen als das richtige Organisationsmodell erweist?*

Ja. Die klaren Zuständigkeiten und die konsequente Professionalisierung sprechen für das aktuelle Modell. Das positive Fazit des Postulatsberichts aus dem Jahr 2014 gilt auch heute noch. Im Rahmen der strategischen Vorgaben von Stadtparlament, Stadtrat und Direktion erfolgt die Entwicklung sowie die Administration der Schulen zentral unter der Führung der Leitung der Dienststelle Schule und Musik. Für die Umsetzung sind die Bereichsleitungen und die Schulleitungen verantwortlich. Der

Schulleitung obliegen die personelle und fachliche Führung der Schuleinheit und die konkrete Ausgestaltung und Umsetzung der Schulentwicklung vor Ort.

*4. Ist die Rolle des Stadtrates in der Funktion als Schulrat im Organigramm der SO07 immer noch überzeugend?*

Der Stadtrat ist das oberste Leitungs- und Verwaltungsorgan der Stadt (vgl. Art. 40 Abs. 1 Gemeindeordnung, SRS 111.1). In dieser Funktion nimmt er beispielsweise grundlegende Leitungs-, Planungs- und Verwaltungsaufgaben wahr, organisiert die Verwaltung, setzt Recht (soweit er dafür zuständig ist) oder vertritt die Stadt nach aussen (vgl. Art. 1 des Geschäftsreglements des Stadtrats, SRS 173.1). Weiter fasst er im Rahmen seiner Finanzbefugnisse Ausgabenbeschlüsse. Über diese allgemeinen Themen hinaus weist die geltende Zuständigkeitsordnung der Stadt St.Gallen dem Stadtrat nur wenige spezifische Aufgaben und Kompetenzen bezüglich der Schule zu. Ausnahmen bilden die formelle Wahl der Schulleitungen und die Beschlussfassung über personalrechtliche Massnahmen gegenüber Lehrpersonen mit einem Pensum von über 50 Stellenprozenten.

Diese Aufgabenteilung überzeugt. Sie ist der Grösse der Stadt St.Gallen angemessen. In Bezug auf operative Aufgaben und Kompetenzen, welche dem Schulrat (resp. Stadtrat oder Gemeinderat) zugewiesen werden, besteht für kleine und grosse Schulträger eine andere Ausgangslage. Je grösser ein Schulträger ist, desto weniger operative Aufgaben und Kompetenzen können und sollen dem Schulrat (resp. Stadtrat oder Gemeinderat) zugewiesen werden. Grosse Schulträger verfügen in ihren Verwaltungen über professionelle Strukturen und Ressourcen. Für sie macht eine Delegation eines Teils der Aufgaben an die Verwaltungen Sinn. In der Stadt St.Gallen erfüllen nebst dem Stadtrat auch der Direktor resp. die Direktorin, die Dienststellenleitung sowie die Bereichsleitungen Aufgaben und Kompetenzen, welche in kleineren Schulträgern dem Schulrat zugewiesen sein können.

Die Stadtpräsidentin:  
Maria Pappa

Der Stadtschreiber:  
Manfred Linke

Beilage:  
▪ Interpellation vom 23. Mai 2023