

Zur Kompetenzregelung im Zürcher Volksschulwesen aus der Sicht einer Schulleitung

Im Jahre 2005 trat das neue Volksschulgesetz (VSG) für den Kanton Zürich in Kraft, das für alle Schulgemeinden die Einführung von Schulleitungen vorsieht. In der Zwischenzeit ist die Einführung flächendeckend erfolgt. Das VSG umschreibt die Kompetenzen und Aufgaben der Schulpflegen und der Schulleitung in §§ 42 und 44 VSG. Diese Kompetenzen dürfen gemäss §§ 44 Abs. 2 bzw. 45 Abs. 1 der Volksschulverordnung (VSV) nicht an ein anderes Organ delegiert werden.

Erstmals fand im neuen Volksschulgesetz auch die Bezeichnung der Schulsekretärin/des Schulsekretärs Eingang (§ 46 VSG), der administrative und organisatorische Arbeiten von Schulpflege und Schulleitungen übertragen werden können. Dabei handelte es sich inhaltlich nicht um eine Kompetenzregelung, sondern um die Beschreibung des Ist-Zustandes.

Bis zum 31. Januar 2012 können sich Schulpflegen, Schulleitungen und Schulverwaltungen zu einer Vorlage des Volksschulamtes äussern, die eine Stärkung der Schulleitungen und der Schulverwaltungen ins Auge fasst. Der Kanton verspricht sich zudem eine entlastende Wirkung des Schulsystems. Diese Stossrichtung ist aus Sicht einer Schulleitung grundsätzlich zu unterstützen. Es sollen gemäss den Vorstellungen des Kantons die gesetzlichen Grundlagen so geändert werden, „dass im Rahmen der kommunalen Zuständigkeiten und der lokalen Bedürfnisse neue Kompetenzzuordnungen möglich werden“.

Die Schulleitungen finden heute im Grundsatz breite Zustimmung. Ob sie bezüglich der Schulqualität wirksam sein können, wird sich weisen; die Resultate der neuesten PISA-Studie deuten noch nicht darauf hin, dass die Reform der Volksschule im Sinne der Entwicklung zu einer „lernenden Schule“ gelungen ist. Viele Studien zeigen, dass die konkrete Ausgestaltung des Lernens vor Ort den wirksamsten Einfluss auf den Lernerfolg der Schülerinnen und Schüler hat. Dazu braucht es für die an den Schulen tätigen Personen aber die notwendigen Freiräume in pädagogischen, finanziellen und organisatorischen Bereichen. Die Volksschulreform im Kanton Zürich wurde zwar als Umbau zu einer teilautonomen Schule angepriesen. Daraus ergab sich bestenfalls eine „Teilchen-Autonomie“, weil der Kanton in allen Bereichen nach wie vor die Federführung beansprucht. Beispiele dafür sind die Vollzeiteinheiten (VZE), die für die personelle Gestaltung in einer Gemeinde keinen Freiraum zulassen, die sonderpädagogischen Vorgaben oder eben die bisherige Kompetenzordnung, die nun im Sinne einer verstärkten Gemeindeautonomie angepasst werden soll.

Aus Sicht der Schulleitung bekunden zudem Schulpflegen oft Mühe, sich in einer neuen Rolle zurecht zu finden. Der Gedanke, diese Laienbehörde in Anlehnung an die Privatwirtschaft zu einer strategisch handelnden Aufsicht über die Schuleinheit(en) zu formen, ist nicht überall erfolgreich umgesetzt worden. Gründe dafür sind u. a. darin zu suchen, dass auf die Dauer wenige strategische Aufgaben zu bewältigen sind, weil der Kanton hier die Hauptarbeit leistet, dass die Schulpflegen nicht genügend auf ihre neue Rolle vorbereitet worden ist, dass die Aufgabenverteilung bzw. die Kompetenzzuordnungen zwischen Schulpflege und Schulleitung nicht klar geregelt ist, weil auch für Behördenmitglieder nach wie vor operative Aufgaben zu bewältigen sind, und dass die „Teilchen-Autonomie“ zu ungelösten Machtfragen zwischen Schulpflege, Schulleitungen und Schulverwaltung führen kann.

Die neue Kompetenzordnung soll mit vermehrter Delegation von Schulpflegeaufgaben an die Schulleitungen und an eine neue Hierarchiestufe – die sogenannte Gemeindegeschulleitung – eine Entlastung des Systems bringen. Letztere Massnahme ist in grösseren Gemeinden (z. B. in Wädenswil oder im Schulkreis Letzi der Stadt Zürich in der Funktion eines pädagogischen Sekretärs/einer pädagogischen Sekretärin bzw. eines Schulleiter/einer Schulleiterin von mehreren Schulen) bereits eingeführt. Zu einer Entlastung hat dies kaum geführt, auch die InhaberInnen der neuen Funktionen sind permanent „überlastet“ und die Abläufe im System entsprechend aufwendiger. Bereits kommt auch schon die Forderung der Schulpräsidenten -/präsidentinnen in ihrer Vernehmlassung zur neuen Kompetenzordnung nach Gruppenleitungen als unterste Stufe der Führungshierarchie und als Entlastung der Schulleitungen.

Die Einführung von Gemeindegeschulleitungen mag in grösseren Gemeinden mit mehreren Schuleinheiten sinnvoll sein, wenn gleichzeitig zur Steuerung eine „Geschäftsleitung“ (z. B. mit Schulpräsidium, Gemeindegeschulleitung, Vertretung der Schulleitungen und Schulverwaltungsleitung) eingerichtet wird. Dieser sollte man aber neben der Koordinationsaufgabe auch Behördenkompetenzen (eines Ausschusses) zuweisen können, wie dies der Entwurf des neuen Gemeindegesetzes vorsieht.

Es geht bei der neuen Kompetenzteilung wieder um Organisations- und Strukturfragen, das beherrschende Thema im Rahmen der Volksschulreform und der letzten gut zwanzig Jahre. Eigentlich sollte dies ein Nebenschauplatz sein. Letztlich geht es um die Qualität der Schulen, mit der sich die Verantwortlichen noch schwer tun. Selbstverständlich sind Strukturen und Kompetenzen für Qualitätssicherung und –entwicklung eine wichtige Komponente. Entscheidend aber ist, dass mit der Zuordnung von Aufgaben auch die personellen, finanziellen und organisatorischen Kompetenzen im Sinne der Autonomie und zur Entlastung der Führungs-/Hierarchiestufen übertragen werden.

Eine wirksame Schulleitung beschäftigt sich prioritär mit Unterrichts- Organisations- und Personalentwicklung (Kerngeschäfte). Dazu braucht sie die entsprechenden Kompetenzen, Ressourcen und Unterstützung. Unabdingbar ist deshalb eine Rollenklärung zwischen Schulbehörde, Schulleitung und Schulverwaltung, eine gute ausbalancierte Aufgabenzuordnung, deren Träger mit den entsprechenden Ressourcen ausgestattet sind und den Ausbau und Professionalisierung der Schulverwaltungen als Dienstleistung für Schulleitungen und Schulbehörde.

In der Volksschule schreitet die Professionalisierung bei den Schulleitungen und den Schulverwaltungen unaufhaltsam weiter voran. An dieser Professionalisierung kommen auch die Schulpflegen nicht vorbei. Sie haben sich mit einer neuen Rolle auseinanderzusetzen, ein neues Führungsverständnis zu entwickeln (z. B. Führen mit Zielen) und ein Controlling aufzubauen. Nur so lässt sich die Marginalisierung der Schulpflege vermeiden und die Institution dieser Milizbehörde auf die Dauer aufrecht zu erhalten.

Lektüreempfehlung:

- Die Volksschule zwischen Innovationsdruck und Reformkritik. Lucien Criblez, Barbara Müller, Jürgen Oelkers (Hrsg.). Verlag Neue Zürcher Zeitung. 2011.

Schwerzenbach, Januar 2012, UK