Thurgau

Der Regierungsrat des Kantons Thurgau an den Grossen Rat

Frauenfeld, 24. Februar 2015

GRG NR.	12	IN 18	231

183

Interpellation von Daniel Vetterli vom 12. März 2014
„Schulleitungen in kleinen Schulgemeinden“

Beantwortung

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Der Regierungsrat beantwortet die vom Interpellanten und den 55 Mitunterzeichnern und Mitunterzeichnerinnen unterbreiteten Fragen wie folgt:

I. Vorbemerkungen

Im Kanton Thurgau bestehen keine gesetzlichen Vorgaben zur Grösse einer Schulgemeinde. Bei der Revision des Gesetzes über Beitragsleistungen an die Schulgemeinden (Beitragsgesetz; RB 411.61) bestand allerdings die Annahme, dass bei einer Primarschulgemeinde mindestens drei Abteilungen zu ca. 20 Schülerinnen und Schülern nötig sind (Kindergarten, Unterstufe, Mittelstufe), um sie im Rahmen des Normsteuerfusses finanzieren zu können. Es steht aber einer noch kleineren Schulgemeinde frei, als kleines Gebilde fortzubestehen, sofern insbesondere die Vorgaben bezüglich Schul- und Unterrichtsqualität eingehalten werden. Wie in der Privatwirtschaft, wo kleine Unternehmen grosse übertreffen können, sind kleine Schulgemeinden in manchen Fällen sehr effizient, innovativ und flexibel im Anpassen ihrer Strukturen. Für alle Schulgemeinden bestehen jedoch dieselben Vorgaben bezüglich Schul- und Unterrichtsqualität, Personalführung, Organisation, Rechenschaftslegung und Informationspflichten.

Zentraler Baustein der schulischen Qualitätssicherung ist eine funktionierende Schulleitung. Damit auch Schulleitungen in kleinen Schulgemeinden den Anforderungen gerecht werden können, sieht die Verordnung des Regierungsrats über die Volksschule (RRV VG; RB 411.111) in § 19 ein Minimalpensum für die Schulleitungsaufgabe und namentlich ein Sockelpensum von 10 % für jede Schulgemeinde vor. Einer Schulleitung mit kleinem Pensum steht dabei anteilsmässig weniger Zeit für aufwendigere Arbeiten,

die unabhängig von der Grösse der Schule anfallen (z.B. Schulentwicklung, Konzeptarbeit, Qualitätssicherung), zur Verfügung, was in Bezug auf die Arbeitsorganisation anspruchsvoll ist. Das kann, wie vom Interpellanten angeführt, zu Fluktuationen, unbefriedigenden Arbeitssituationen oder Diskussionen um die Höhe des Schulleitungspensums führen. Es gibt insbesondere Anzeichen dafür, dass Schulleiterinnen und Schulleiter in grössere Organisationen wechseln, sobald sich die Möglichkeit dazu ergibt. Der Regierungsrat empfiehlt unter anderem deshalb die Bildung grösserer Schulgemeinden, insbesondere in Form von Volksschulgemeinden.

Gemäss § 53 des Gesetzes über die Volksschule (VG; RB 411.11) sind zur Leitung der Schulen und Kindergärten in der Regel Schulleitungen einzusetzen. Gestützt auf den Einschub „in der Regel“ werden Ausnahmen für kleine Schulgemeinden zugelassen. Namentlich bewilligt das Amt für Volksschule (AV) behördengeleitete Schulen, um kleinen Schulgemeinden eine ihren Verhältnissen angepasste Führungsstruktur zu ermöglichen (vgl. Schreiben vom 30. April 2007 des damaligen Departementschefs an die Präsidien der Thurgauer Schulgemeinden). In diesen Schulen werden die Aufgaben der Schulleitung einem Behördenmitglied übertragen. Dieses muss sich gemäss § 8 Abs. 2 RRV VG entsprechend der Schulleitungsaufgabe in Pädagogik, Personal- und Betriebsführung aus- und weiterbilden. In der Regel übernimmt das eingesetzte Behördenmitglied die personelle und administrative Führung sowie - wenn es auch in pädagogischer Hinsicht die Voraussetzungen mitbringt - auch die pädagogische Führung. Bewilligt wird auch das Modell mit geteilter Führungsverantwortung, bei dem das Behördenmitglied personell und administrativ führt und eine weitere Person mit entsprechender Ausbildung die pädagogische Führung wahrnimmt. Für die behördengeleitete Schule sind folglich die konkreten Verhältnisse und der persönliche Hintergrund der Führungsperson massgebend. Die Bewilligung wird deshalb ad personam erteilt und ist nach einem Rücktritt des beauftragten Behördenmitglieds neu einzuholen.

Die bisherigen Erfahrungen zeigen, dass es für behördengeleitete Schulen besonderer Bemühungen bedarf, die geforderten Qualitätskriterien zu erfüllen. Es stellen sich namentlich folgende Schwierigkeiten:

- Die Leitung der Schule durch ein Behördenmitglied kann eine saubere Trennung zwischen einerseits strategischen Aufgaben und Aufsicht und andererseits operativen Aufgaben erschweren. Es besteht die Gefahr, dass entweder ein Aufgabenbereich vernachlässigt wird oder die Aufgaben vermischt werden.
- Die Verbindung von Behördenmitglied und Schulleitung in einer Person kann zu Unbehagen bei den anderen Behördenmitgliedern, Lehrpersonen und Eltern führen. Im Konfliktfall fehlt eine Instanz innerhalb der Schulgemeinde, da die Rekursmöglichkeit gegen Entscheide der Schulleitung bei der Schulbehörde gemäss § 65 Abs. 1 VG entfällt.
- Werden bei einer behördengeleiteten Schule die ohnehin meist schon kleinen Pensen für Schulleitungsaufgaben aufgeteilt (administrative/personelle Führung und pädagogische Führung), stellt sich die Frage der Effizienz.

Trotz besonderer Herausforderungen gibt es gut funktionierende behördengeleitete Schulen. Ein solches Modell kann in Ausnahmefällen durchaus eine passende Lösung

sein. Die Praxis seit der Einführung der geleiteten Schulen zeigt aber, dass dieses Modell nur für einzelne wenige Schulen in Frage kommt.

II. Zu den einzelnen Fragen

Frage 1
Im Rechnungsjahr 2014 gibt es im Kanton Thurgau 36 Schulgemeinden, die gemäss der in § 19 Abs. 1 RRV VG vorgegebenen Formel auf ein Minimalpensum von weniger als 45 Stellenprozent für Schulleitungsaufgaben kommen (im Folgenden: „kleine“ Schulgemeinden). Tatsächlich setzen aber lediglich 25 Schulgemeinden ein Schulleitungspensum unter 45 Stellenprozent ein.

Frage 2
In den letzten fünf Jahren zeigen sich folgende Fluktuationsraten bei den Schulleitungen:

Rechnungsjahr	2009	2010	2011	2012	2013
Fluktuation in Schulgemeinden mit anerkannten Schulleitungspensen unter 45 Stellenprozent („kleine“ Schulgemeinden)	17 %	8 %	16 %	24%	18 %
Fluktuation in Schulgemeinden mit anerkannten Schulleitungspensen ab 45 Stellenprozent	19 %	8 %	25 %	10 %	9 %

Ausgehend von diesen Fluktuationswerten lässt sich für den Zeitraum von 2009 bis 2013 eine theoretische Verweildauer von rund 6 Jahren für Schulleitungen in „kleinen" Schulgemeinden und von rund 7 Jahren in den Schulgemeinden mit anerkannten Schulleitungspensen ab 45 Stellenprozent berechnen. Aufgrund der geringen Zahl „kleiner“ Schulgemeinden und dem kurzen Untersuchungszeitraum sind diese Angaben allerdings nur beschränkt aussagekräftig.

Frage 3
Insgesamt vier Primarschulgemeinden (PSG) werden im Schuljahr 2014/2015 durch ein Behördenmitglied geleitet (PSG Amlikon-Holzhäusern, PSG Regio Märwil, PSG Tobel-Tägerschen, PSG Wagenhausen-Kaltenbach).

Frage 4
Die Schulaufsicht führt regelmässig Standortgespräche durch. Je nach Bedarf kommt es zu zusätzlichen situationsbezogenen Gesprächen und zu Teilnahmen an Anlässen. Die behördengeleiteten Schulen werden zudem wie alle Schulen im Kanton regelmässig durch das AV evaluiert. Dazu kommen kantonale Unterstützungsangebote in den Bereichen Schulberatung, Schulpsychologie, Krisenintervention, Schulentwicklung, Schulorganisation und Pädagogik. Eine besondere Begleitung der behördengeleiteten Schulen durch das AV ist nicht vorgesehen.

Frage 5
Die systematische Prüfung der behördengeleiteten Schulen erfolgt mittels der Standortgespräche mit der Schulaufsicht sowie der regelmässigen Evaluation durch das AV. Die Schulevaluation befasst sich unter anderem mit Fragen der Schulorganisation (z.B. Einführung und Konsolidierung der geleiteten Schulen, Führungshandeln und Rollengestaltung der Schulbehörden, institutionelle Regelungen und interne Organisation, Personalführung usw.). Für das Jahr 2015 war zusätzlich eine systematische Evaluation der Einführung der geleiteten Schulen vorgesehen. Dieses Vorhaben konnte aus Spargründen nicht umgesetzt werden (vgl. Massnahme 4.6 im Bericht zur „Überprüfung des Leistungskataloges der kantonalen Verwaltung“ vom 29. April 2014).

Frage 6
Aufgrund der fehlenden systematischen Evaluation der geleiteten Schulen (vgl. Frage 5.) können nur beschränkt Aussagen zu den Erfolgsfaktoren gemacht werden. Zudem ist es aufgrund der geringen Anzahl behördengeleiteter Schulen sowie der unterschiedlichen Ausgestaltung der konkreten Führungsmodelle schwierig, allgemeingültige Aussagen zu machen. Dennoch lässt sich festhalten, dass folgende Faktoren zu einem guten Gelingen beitragen:

- Klare Trennung zwischen Behörden- und Schulleitungsaufgaben bzw. zwischen strategischer und operativer Ebene;
- transparente Entscheidungsprozesse und aktive Information;
- Bereitschaft zu fachlicher Weiterbildung und Coachings.

Frage 7
Die bisherigen Erkenntnisse sind in den Gesprächsnotizen der Schulaufsicht und in den entsprechenden Evaluationsberichten dokumentiert. Das Themenfeld der Geleiteten Schulen und der Schulleitungen wurde auch in den letzten Berichten zur Entwicklung des Thurgauer Bildungswesens immer wieder angesprochen.

Frage 8
Die Beauftragung externer Fachpersonen liegt - analog der Anstellung einer Schulleiterin oder eines Schulleiters - in der Verantwortung der Schulgemeinden. Die kantonale Schulaufsicht nimmt bewusst keinen direkten Einfluss auf solche Entscheide. Bei konkretem Bedarf kann aber die Unterstützung der zuständigen Aufsichtsperson oder der Schulberatung in Anspruch genommen werden. Der Aufbau eines Fachpersonenpools durch die Schulberatung wurde geprüft, aufgrund möglicher Rollenkonflikte aber wieder verworfen.

Qualifizierte externe Fachpersonen für Fragen der Schulleitung sind grundsätzlich ausgebildete Schulleiter oder Schulleiterinnen. Der Markt für Schulleitungspersonen ist zurzeit namentlich im Kanton Thurgau ausgetrocknet, weshalb für die Verpflichtung externer Fachpersonen auf andere Kantone ausgewichen werden muss.

Thurgau

Der Präsident des Regierungsrates

Dr. Claudius Graf-Schelling

Der Staatsschreiber

Dr. Rainer Gonzenbach