

Vernehmlassung betreffend Teilrevision des Schulgesetzes und des Schuldekretes zur flächendeckenden Einführung von geleiteten Schulen im Kanton Schaffhausen (Motion Schmidt)

Erläuternder Bericht des Regierungsrates des Kantons Schaffhausen

Sehr geehrte Damen und Herren

Hiermit unterbreiten wir Ihnen den erläuternden Bericht zur Teilrevision des Schulgesetzes und des Schuldekretes betreffend die flächendeckende Einführung von geleiteten Schulen (Motion Schmidt) und die strategische Führung der Schulen zusammen mit einem Fragenkatalog.

I. Ausgangslage

Geleitete Schulen sind heutzutage schweizweit Standard. Es ist unbestritten, dass die Schulen eine operative Führung brauchen, um den gegenwärtigen komplexen Herausforderungen gewachsen zu sein. In den Schulen der Sekundarstufe II (Kantonsschule, Berufsfachschulen etc.) ist dies auch im Kanton Schaffhausen seit Jahrzehnten der Fall und hat sich bestens bewährt.

Die Einführung von Schulleitungen auf der Primar- und Sekundarstufe I ist im Kanton Schaffhausen hingegen Gegenstand eines langjährigen politischen Prozesses. Mit der Ablehnung der Vorlage zu einem Bildungsgesetz und einem neuen Schulgesetz durch die Stimmbevölkerung des Kantons Schaffhausen im Februar 2009 konnten auch die geleiteten Schulen nicht eingeführt werden. Mehrere Gemeinden setzten daraufhin auf eigene Kosten «Schulleitungen» oder «Schulvorstehende» ein, welche gewisse administrative Aufgaben übernahmen. Entscheidungsbefugnisse hatten sie jedoch nicht. Die Kompetenzen und die Führungsverantwortung lagen weiterhin bei der Schulbehörde.

Im Jahr 2010 nahm der Regierungsrat einen neuen Anlauf und legte dem Kantonsrat einen Bericht und Antrag zur Einführung von geleiteten Schulen und zu einem neuen Bildungskostenfinanzierungsmodell vor. Diese Vorlage wurde im März 2012 von der Stimmbevölkerung wiederum abgelehnt. Mit der vom Kantonsrat im Dezember 2016 beschlossenen und per 1. August 2017 in Kraft getretenen Änderung des Schulgesetzes (Motion Schöni) wurden dann die rechtlichen Grundlagen zur freiwilligen Einführung von geleiteten Schulen auf kommunaler Ebene geschaffen.

Seither hat ein Grossteil der Gemeinden im Kanton Schaffhausen (aktuell 15) bereits sogenannte «Schulleitungen mit Kompetenzen» eingeführt und in der Stadt Schaffhausen sowie in der Gemeinde Gächlingen laufen zurzeit Prozesse betreffend deren Einführung.

Im Mai 2019 wurde das Postulat «Flächendeckend geleitete Schulen im Kanton Schaffhausen» von René Schmidt (2018/7) in eine Motion umgewandelt und an den Regierungsrat überwiesen. Die Motion beinhaltet den Auftrag, dem Kantonsrat eine Teilrevision des Schulgesetzes und des Schuldekretes zur flächendeckenden Einführung von geleiteten Schulen vorzulegen. Die Erarbeitung der Vorlage wurde aufgrund des Postulats «Neuausrichtung der Mitfinanzierung der Volksschule durch den Kanton (Ressourcensteuerung)» zurückgestellt. Nach Erledigung jenes Geschäfts im Januar 2023 kann das Gesetzgebungsprojekt «Flächendeckende Einführung von geleiteten Schulen» nun wieder bearbeitet werden.

II. Ziel der Vorlage

Sämtliche öffentlichen Schulen und Kindergärten der Primar- und Sekundarstufe I sollen künftig von einer Schulleitung geführt werden. Diese ist operativ zuständig für die personelle, organisatorische, pädagogische sowie administrative Führung. Sie verantwortet die Entwicklung ihrer Schule und ist Ansprechperson für die Lehrpersonen, die Erziehungsberechtigten, die Schülerinnen und Schüler, die Schulbehörde und die Öffentlichkeit. Sie hat die Entscheidungskompetenz gemäss den kantonalen Gesetzen und Verordnungen.

Durch die Einführung einer Schulleitung fallen sämtliche operativen Aufgaben bei der Schulbehörde weg. Die strategische Führung bleibt jedoch weiterhin bei der Schulbehörde. Sie definiert die Grundausrichtung, formuliert Zielsetzungen und legt Rahmenbedingungen fest. So bleiben z.B. die Bestimmung der Schulmodelle, die Ausrichtung der Sonderpädagogik, Infrastrukturfragen sowie die Verabschiedung von Leitbildern, Schulprogrammen und Jahresplanungen in der Verantwortung der Schulbehörde.

Die Einführung einer Schulleitung mit der oben genannten Übertragung der operativen Führung war für die Gemeinden des Kanton Schaffhausen bislang freiwillig. Mit dieser Vorlage sollen nun in allen Gemeinden Schulleitungen eingeführt werden. Die Aufgaben- und Kompetenzverteilung zwischen der Schulleitung (operativ) und der Schulbehörde (strategisch) hat sich in den Gemeinden, welche bereits Schulleitungen eingeführt haben, bewährt. An dieser Aufteilung soll nichts geändert werden.

Im Zusammenhang mit der Einführung von Schulleitungen stellt sich zudem die Frage, ob die Schulbehörde als eigenes politisches Gremium in der Gemeinde noch notwendig ist. Die Schulleitungen übernehmen einen sehr grossen Teil der Aufgaben, welche vorher den Schulbehörden

zugewiesen waren. Die Aufgaben der Schulbehörden sind bei geleiteten Schulen ausschliesslich strategischer Natur. Zudem bestehen teilweise Schwierigkeiten, die politische Behörde mit Mitgliedern zu besetzen. Im Rahmen dieser Teilrevision soll daher die Möglichkeit geschaffen werden, dass die Gemeinden ihre Schulbehörde abschaffen und deren Aufgaben an den Gemeinderat übertragen können.

III. Die Änderungen im Detail

Nachfolgend werden die geplanten Änderungen näher erläutert.

A. Geleitete Schulen (Motion Schmidt)

1. Finanzierung

Die Gemeinden, welche bereits Schulleitungen eingeführt haben, finanzieren diese gegenwärtig selbst. Dies soll mit der beabsichtigten Revision des Schulgesetzes und des Schuldekretes geändert werden. Der Kanton soll sich künftig in geeigneter Form an der Finanzierung von Schulleitungen beteiligen. Zudem würde auch ein allfälliges Schulsekretariat vom Kanton mitfinanziert werden.

Die Mitfinanzierung soll mittels einer Anpassung des Kostenteilers betreffend die Besoldung der Lehrpersonen erfolgen. Die Löhne der Lehrpersonen verändern sich mit der Anzahl Lektionen. Diese wiederum stehen in Abhängigkeit zu den Schüler- und Klassenzahlen. Insofern können die Löhne der Lehrpersonen auch als «Gradmesser» bzw. Referenzgrösse für die benötigten Schulleitungs- und allfällige Sekretariatspensen herangezogen werden. Aktuell übernimmt der Kanton 42,3 Prozent der Kosten für die Löhne der Lehrpersonen (vgl. Art. 92 Abs. 1 Schulgesetz [SHR 410.100]). Neu soll sich der Kanton mit einem höheren Prozentsatz von 45,7 Prozent an diesen Besoldungskosten beteiligen. Im Gegenzug würden die Gemeinden die Besoldungskosten der Schulleitungen und allfälliger Sekretariatsmitarbeitenden vollumfänglich tragen.

Dieses Finanzierungsmodell hat folgende Vorteile:

- Es erlaubt eine gesetzgeberisch einfache Umsetzung, da lediglich der Prozentanteil des Kantons an die Aufwendungen für die Lehrpersonenbesoldung gemäss kantonalen Ansätzen angepasst werden muss (Art. 92 Abs. 1 Schulgesetz).
- Es berücksichtigt die Schwankungen bei zu- oder abnehmender Anzahl von Lehrpersonen.
- Die Lohnentwicklung wird automatisch berücksichtigt.
- Die Gemeinden können selbst entscheiden, ob sie ein Schulsekretariat installieren möchten und zu welchem Lohn und Pensum sie die Mitarbeitenden anstellen.
- Es entsteht kein zusätzlicher administrativer Aufwand für die Finanzierung.

Für die Berechnung des benötigten Pensums einer Schulleitung ist die Anzahl Schülerinnen und Schüler massgebend. In der Vergangenheit hat sich ein Richtwert von einem 100 Prozent-Schulleitungspensum pro 300 Schülerinnen und Schüler – d.h. 0,34 Stellenprozent pro Schülerin bzw. Schüler – etabliert. Dieser Wert wurde auch bei der Erarbeitung der Vorlage des Regierungsrates zur Einführung geleiteter Schulen im Jahr 2011 angewendet. Mittlerweile wurde dieser Richtwert an diversen Schulen angepasst. Die Herausforderungen für die Schulleitungen haben in den vergangenen Jahren zugenommen und die Aufgaben sind komplexer geworden. Der Lehrpersonenmangel und der damit verbundene erhöhte Aufwand für die Rekrutierung und Betreuung neuer Lehrpersonen kommen verschärfend hinzu. Gemäss «Schulleitungsmonitor Schweiz 2021» der Fachhochschule Nordwestschweiz¹ berichten 74 Prozent aller befragten Schulleitungen, zu wenig Zeit für die Erfüllung ihrer täglichen Aufgaben zu haben. Bei der Berechnung des Richtwerts ist zudem zu berücksichtigen, dass diverse Schulleitungsaufgaben unabhängig von der Grösse der Schule anfallen. In den Gemeinden des Kantons Schaffhausen bewegen sich die aktuellen Richtwerte – mit wenigen Ausnahmen – zwischen 0,30 und 0,45 Stellenprozent pro Schülerin bzw. Schüler. Die Stadt Schaffhausen setzt im Rahmen der anstehenden Einführung von Schulleitungen mit Kompetenzen auf einen Richtwert von 0,42 Stellenprozent pro Schülerin bzw. Schüler. Der Regierungsrat legt Wert auf mit ausreichend Ressourcen ausgestattete Schulleitungen und schlägt daher vor, den Richtwert für ein 100 Prozent-Schulleitungspensum bei 238 Schülerinnen und Schülern (entspricht 0,42 Stellenprozent pro Schülerin bzw. Schüler) anzusetzen.

Der Erhöhung der Kostenbeteiligung des Kantons gemäss Art. 92 Abs. 1 Schulgesetz liegen die folgenden Annahmen und Eckwerte zugrunde:

A	Pensum einer Schulleitung pro Schülerin/Schüler	0,42 %
B	Pensum einer/s Sekretariatsmitarbeitenden pro Schüler/Schülerin	0,21 %
C	Angenommener Bruttojahreslohn (13 Monatslöhne inkl. Sozialversicherungsbeiträge) einer Schulleitung	Fr. 155'000
D	Angenommener Bruttojahreslohn (13 Monatslöhne inkl. Sozialversicherungsbeiträge) einer/s Sekretariatsmitarbeitenden	Fr. 100'000
E	Anzahl Schülerinnen und Schüler im Kanton (Durchschnitt der Jahre 2020, 2021, 2022)	8'555
F	Lehrpersonenbesoldung (Durchschnitt der Jahre 2020, 2021, 2022)	Fr. 92'578'852
G	Gemeindeanteil Besoldung Lehrpersonen (57,7 %) pro Jahr	Fr. 53'417'998
H	Kantonsanteil Besoldung Lehrpersonen (42,3 %) pro Jahr	Fr. 39'160'854

¹ Schulleitungsmonitor Schweiz 2021 – Befunde zu Werdegängen, Karrieremotiven, beruflicher Zufriedenheit und Führungsweisen; Pädagogische Hochschule FHNW, Institut Weiterbildung und Beratung; Pierre Tulowitzki, Marcus Pietsch, Ella Grigoleit, Gloria Sposato; Januar 2022.

Berechnung der Besoldungskosten für Schulleitungen und Sekretariatsmitarbeitende

I	Besoldungskosten Schulleitungen total pro Jahr	A * C * E	Fr. 5'569'305
J	Besoldungskosten Sekretariatsmitarbeitende total pro Jahr	B * D * E	Fr. 1'796'550
K	Total Besoldungskosten Schulleitungen und Sekretariatsmitarbeitende pro Jahr	I + J	Fr. 7'365'855
L	Gemeindeanteil Besoldungskosten Schulleitungen und Sekretariatsmitarbeitende pro Jahr	57,7 %	Fr. 4'250'098
M	Kantonsanteil Besoldungskosten Schulleitungen und Sekretariatsmitarbeitende pro Jahr	42,3 %	Fr. 3'115'757

Berechnung neuer Kostenteiler

		Gemeindeanteil	Kantonsanteil
	Besoldungskosten Lehrpersonen pro Jahr (G bzw. H)	Fr. 53'417'998	Fr. 39'160'854
	Kantonsanteil Besoldungskosten Schulleitungen und Sekretariatsmitarbeitende pro Jahr (M)	- Fr. 3'115'757	+ Fr. 3'115'757
N	Gemeindeanteil Besoldungskosten Lehrpersonen neu pro Jahr in Fr.	= Fr. 50'302'241	
O	Kantonsanteil Besoldungskosten Lehrpersonen neu pro Jahr in Fr.		= Fr. 42'276'611
	Besoldungskosten Lehrpersonen neu pro Jahr in Prozent (auf eine Dezimalstelle gerundet)	54,3 % (100 % : F x N)	45,7 % (100 % : F x O)

2. Anstellung und Organisation

Mit der Einführung der geleiteten Schulen stellen sich Fragen bezüglich der Anstellung der Schulleitungen und der Organisation.

a. Kantonale oder kommunale, öffentlich-rechtliche Anstellung

Aktuell sind die Schulleiterinnen und Schulleiter öffentlich-rechtliche Angestellte der jeweiligen Gemeinde (kommunale Anstellung). Mit der flächendeckenden Einführung von Schulleitungen und der Kostenbeteiligung durch den Kanton (siehe Kapitel III, Abschnitt A, Ziffer 1) ist eine Verschiebung hin zu einer kantonalen öffentlich-rechtlichen Anstellung in Betracht zu ziehen. Die Anstellung würde dann durch die jeweilige Gemeinde zusammen mit dem Erziehungsdepartement erfolgen. Für die fachliche Beurteilung und personelle Führung der Schulleitungen

wäre wie bis anhin der Gemeinderat bzw. das zuständige Gemeinderatsmitglied zuständig. Dies unabhängig davon, ob die Schulleitung kantonal oder kommunal angestellt ist.

Beide Anstellungsvarianten (kommunal und kantonal) haben Vor- und Nachteile, die nachfolgend in einer nicht abschliessenden Übersicht dargestellt sind:

Kantonale Anstellung	
Pro	Contra
Eine kantonale Anstellung würde einheitliche Anstellungs- und Arbeitsbedingungen für alle Schulleitungen im Kanton ermöglichen.	Eine kantonale Anstellung wäre eine Umkehr des Systems für die Gemeinden, welche bereits Schulleitungen installiert haben.
Mehr Kontrolle durch den Kanton.	Weniger Kontrolle durch die Gemeinden.
Die Personaladministration und Anstellung bei doppelter Anstellung (als Schulleitung und Lehrperson) wären bei derselben Behörde. Absprachen würden wegfallen (z.B. in Bezug auf das Pensum, Urlaube, Sozialversicherungen etc.).	Die Gemeinden könnten sich mit spezifischen Anstellungsbedingungen nicht (mehr) besonders profilieren.
Einheitliche Bedingungen punkto Finanzierung bei der Schulleitungsausbildung und anderweitigen Weiterbildungen.	Durch eine kantonale Anstellung würde eine neue Anstellungskategorie geschaffen; Anpassungen der gesetzlichen Grundlagen wären notwendig.
(Mehr) Professionalität bei der Personalverwaltung.	

Kommunale Anstellung	
Pro	Contra
Bei einer kommunalen Anstellung käme es zu keinen Veränderungen für die Gemeinden, die Abläufe würden bestehen bleiben.	Einige Gemeinden möchten die Anstellung und Personalverwaltung abgeben; es bestehen bei den Gemeinden immer wieder Fragen und Unklarheiten.
Minimaler Aufwand für Kanton und Gemeinden mit bestehenden Schulleitungen mit Kompetenzen, da es zu keiner Systemumkehr käme.	Kommunal angestellte Schulleitungen hätten keinen Zugang zu kantonalen Angeboten (Weiterbildung) und keinen Anspruch auf Mitfinanzierung der Schulleitungsausbildung oder von anderweitigen Weiterbildungen durch den Kanton.
Die Gemeinden können sich mit ihren Anstellungsbedingungen besonders positionieren.	Es gäbe keine einheitlichen Anstellungs- und Arbeitsbedingungen für die Schulleitungen.
Die Autonomie der Gemeinden würde bestehen bleiben.	Die Aufsichtsfunktion und Steuerungsmöglichkeiten des Kantons würden erschwert bleiben.
Lokale Gegebenheiten könnten besser abgebildet und berücksichtigt werden.	Es bestünde die Gefahr eines «Flickenteppichs». Der freie Markt spielt. Es gibt je nach Gemeinde attraktivere oder weniger attraktive Anstellungsbedingungen.

Der Regierungsrat präferiert eine kantonale öffentlich-rechtliche Anstellung. Das würde die Gleichbehandlung bei der Umsetzung von Rahmenbedingungen garantieren. Die Abläufe könnten analog zu denjenigen für die Lehrpersonen gestaltet werden. Dies wäre eine Vereinfachung für alle Schulleitenden, welche eine Doppelanstellung als Schulleitung und Lehrperson innehaben. Welche Anstellungsvariante der Regierungsrat in seinem Bericht und Antrag an den Kantonsrat vorschlagen wird, ist jedoch vom Ausgang dieser Vernehmlassung abhängig.

Ob die Schulleitungen – im Falle einer kantonalen öffentlich-rechtlichen Anstellung – als Lehrpersonen (mit Führungsfunktion) oder als Verwaltungspersonen angestellt würden, ist gegenwärtig noch offen. Diese Klärung erfolgt, sofern im Bericht und Antrag an den Kantonsrat eine kantonale öffentlich-rechtliche Anstellung vorgeschlagen wird.

b. Anforderungsprofil für die Anstellung als Schulleiter bzw. Schulleiterin

Für eine Anstellung als Schulleiter bzw. Schulleiterin soll – im Gegensatz zu heute – keine pädagogische Ausbildung mit Lehrdiplom mehr vorausgesetzt werden. Die Berufserfahrung als Lehrperson ist zwar erwünscht, ein Vergleich der Anforderungsprofile anderer Kantone zeigt jedoch, dass für die Funktion einer Schulleiterin bzw. eines Schulleiters mehrheitlich kein (EDK-)Lehrdiplom verlangt wird. Würde der Kanton Schaffhausen ein Lehrdiplom voraussetzen, könnte sich dieses Erfordernis auf dem Stellenmarkt als Nachteil erweisen.

Hingegen soll für die Ausübung der Funktion als Schulleiterin bzw. Schulleiter weiterhin eine Schulleitungsausbildung verlangt werden. Diese muss innerhalb von drei Jahren ab Anstellungsbeginn absolviert werden. Diese Ausbildung ist in der Regel berufsbegleitend zu absolvieren. Es sollen sowohl EDK-anerkannte wie auch andere gleichwertige Ausbildungen zugelassen werden.

c. Mitfinanzierung der Schulleitungsausbildung

Die Mitfinanzierung der Schulleitungsausbildung durch den Kanton ist von der Anstellungsvariante abhängig. Wären die Schulleitungen künftig kantonal angestellt, kämen für alle Schulleitungen dieselben kantonalen Regelungen zur Anwendung. Eine Mitfinanzierung durch den Kanton wäre möglich. Bei einer kommunalen Anstellung würden wie bis anhin die kommunalen Rechtsgrundlagen zur Weiterbildung gelten. Die Gemeinden würden weiterhin entscheiden, ob und wenn ja, in welcher Höhe sie eine Schulleitungsausbildung (mit)finanzieren. Eine kantonale Kostenbeteiligung gäbe es nicht.

d. Organisation der Schulleitungen

Die Form der Organisation und der Zusammenarbeit im Bereich der geleiteten Schulen soll Sache der Gemeinden bleiben. Ob der Schulbehörde weiterhin ein Vorschlagsrecht mit Bezug auf die Anstellung eines Schulleiters bzw. einer Schulleiterin eingeräumt werden soll, bleibt ebenfalls den Gemeinden überlassen. Eine übergeordnete Koordinationsinstanz beim Einsatz mehrerer Schulleiterinnen bzw. Schulleiter in derselben Gemeinde ist rechtlich nicht vorgesehen. Eine mögliche Installation in grösseren Gemeinden liegt in deren Kompetenz, wobei einer übergeordneten Koordinationsinstanz (z.B. Gesamtschulleitung oder Oberschulleitung) keine besonderen oder umfassenderen schulrechtlichen Kompetenzen zukäme.

Für die Führung eines allfälligen Schulsekretariats sind ebenfalls die Gemeinden selber zuständig. Ein solches wird vom Kanton empfohlen und in der Berechnung des Kantonsbeitrags eigens berücksichtigt (siehe Kapitel III, Abschnitt A, Ziffer 1), jedoch nicht vorgeschrieben.

B. Strategische Führung

Werden die geleiteten Schulen flächendeckend eingeführt, stellt sich die Frage, ob die Schulbehörden als eigenes politisches Gremium noch notwendig sind oder ob die strategische Führung der Schulen auch anderweitig wahrgenommen werden kann. Der Regierungsrat beabsichtigt diesbezüglich, den Gemeinden einen gewissen Handlungsspielraum zu ermöglichen und die Schulbehörden neu optional vorzusehen. Die Gemeinde könnte folglich die Abschaffung ihrer Schulbehörde beschliessen. Die strategischen Aufgaben in Bezug auf die Schulführung würden in diesem Fall einheitlich vom Gemeinderat übernommen werden.

Schaffhausen, 5. September 2023