

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 7. März 2023

268. Mittelschulgesetz und Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Berufsbildung (Änderungen; Governance Sekundarstufe II), Ermächtigung

A. Ausgangslage

Die Organisation der kantonalen Mittel- und Berufsfachschulen ist im Mittelschulgesetz vom 13. Juni 1999 (MSG, LS 413.21) bzw. im Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Berufsbildung vom 14. Januar 2008 (EG BBG, LS 413.31) sowie in den dazugehörigen Verordnungen festgelegt. Die beiden Erlasse regeln namentlich die Funktion und die Zuständigkeiten der Organe kantonalen Schulen der Sekundarstufe II (Schulkommission, Schulleitung und Konvente der Lehrpersonen) sowie deren Bestellung. Im Fall der Schulleitungen regeln das MSG und das EG BBG – in Ergänzung zu den Vorgaben des kantonalen Personalrechts (Personalgesetz vom 27. September 1998 [LS 177.10], Personalverordnung vom 16. Dezember 1998 [LS 177.11] und Vollzugsverordnung zum Personalgesetz vom 19. Mai 1999 [VVO, LS 177.111]) – auch einzelne Aspekte des Arbeitsverhältnisses. Die nähere Ausgestaltung der Anstellungsbedingungen ergibt sich aus der Mittelschul- und Berufsschullehrerverordnung vom 7. April 1999 (MBVO, LS 413.111) und der Mittel- und Berufsschullehrervollzugsverordnung vom 26. Mai 1999 (MBVVO, LS 413.112).

Die Mittel- und Berufsfachschulen verfügen insgesamt über eingespielte Organisations- und Führungsstrukturen. Die Erfahrungen aus dem Schulalltag haben jedoch gezeigt, dass bezüglich der Zuweisung sowie der Abgrenzung der Kompetenzen der einzelnen Schulorgane Anpassungs- und Klärungsbedarf besteht, namentlich in den Bereichen der strategischen wie auch der personellen Führung der Schulen. Sodann gaben die Anstellungsbedingungen der Schulleitungsmitglieder in jüngerer Vergangenheit zu verschiedenen politischen Vorstössen Anlass. So forderte das Postulat KR-Nr. 46/2015 attraktive und zeitgemässe Anstellungsbedingungen auf der Sekundarstufe II. Mit der Motion KR-Nr. 297/2018 wurde angeregt, dass Kandidierende für das Rektorat und die Prorektorate der Mittel- und Berufsfachschulen nicht mehr vom Lehrkörper in seiner Gesamtheit, sondern von einer Findungskommission vorgeschlagen werden sollen. Die mit den genannten Vorstössen

verfolgten Anliegen konnten zwar teilweise bereits verwirklicht werden, doch zeigte sich im Verlauf der Umsetzungsarbeiten, dass die Anstellungsbedingungen der Schulleitungsmitglieder kantonaler Mittel- und Berufsfachschulen in ihrer Gesamtheit nicht mehr zeitgemäss sind und grundlegender Neuerungen bedürfen.

B. Grundzüge der Vorlage

Die Vorlage will die Führung und Aufsicht im kantonalen Mittel- und Berufsfachschulwesen den Erfordernissen der Zeit anpassen. Zu diesem Zweck sollen die im geltenden Recht vorgesehenen Aufgaben und Zuständigkeiten der Schulorgane entflochten und teilweise neu zugeordnet werden. Weiter sollen mit der Vorlage die Anstellungsbedingungen der Schulleitungen modernisiert und die Attraktivität der Tätigkeit in der Schulleitung einer Mittel- oder Berufsfachschule gesteigert werden. Diese Zielsetzungen werden es den verschiedenen Akteuren im Schulumfeld ermöglichen, sich auf ihre jeweiligen Kernfunktionen und auf ihre wesentlichen Aufgaben zu konzentrieren, womit die Schulen als Gesamtsystem im Hinblick auf zukünftige Herausforderungen gestärkt werden. Im Weiteren werden im Rahmen der Vorlage einzelne Regelungslücken geschlossen oder unklare Regelungen präzisiert.

1. Anpassung der Führungs- und Organisationsstrukturen

Die Schulführung soll neu umfassend in die Kompetenz der Schulleitungen fallen. In Ergänzung zur bereits heute bestehenden Zuständigkeit zur Schulführung in pädagogischer, administrativer und finanzieller Hinsicht sollen die bisher von den Schulkommissionen erfüllten personellen Aufgaben als Anstellungsbehörde und die operativen Führungsaufgaben auf die Schulleitungen übertragen werden. Zudem soll auch die strategische Führung der Schulen neu Sache der Schulleitungen sein. Um den Schulleitungen zu ermöglichen, sich auf ihre Führungsfunktion zu konzentrieren und um die mit der Übertragung zusätzlicher Führungsfunktionen verbundene Mehrbelastung zu kompensieren, wird auf die Verpflichtung der Schulleitungsmitglieder zur Erteilung einer Mindestzahl an Unterrichtslektionen pro Semester (vgl. § 27 MBVVO) verzichtet. Aus demselben Grund sollen künftig an allen Schulen der Sekundarstufe II Adjunktinnen oder Adjunkte Einsitz in der Schulleitung nehmen. Diese Funktion besteht bereits heute an zahlreichen Schulen und bringt oftmals wertvolles Fachwissen aus Betriebswirtschaft, Personal- und Finanzwesen mit, das für das gute Funktionieren und operative Führen einer Schule unerlässlich ist.

Die Schulkommissionen sind ein zentrales Bindeglied zwischen den Schulen und der Gesellschaft, der Arbeitswelt sowie der Volks- und Hochschule. Sie sind entsprechend zusammengesetzt aus Vertretungen der Organisationen der Arbeitswelt, der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerschaft (Berufsfachschulen) bzw. aus Wirtschaft, Kultur, Volks- und Hochschule (Mittelschulen). Sie verfügen über wertvolles Expertenwissen und garantieren die Vernetzung zwischen den Verbundpartnern und den verschiedenen Bildungsstufen. Dieses Wissen soll weiterhin gewinnbringend in die Schulführung einfließen. Die Sicht der Schulkommission wird bei wichtigen strategischen und anspruchsvollen Führungs- und Managementfragen durch die Schulleitungen eingeholt. Umgekehrt soll eine Vertretung der Schulleitung (wie auch des Lehrkörpers) jeweils zur Teilnahme an den Sitzungen der Schulkommission berechtigt sein. Durch die vorgesehene Mitwirkung bei Anstellungsverfahren oder bei der Beurteilung von Schulleitungsmitgliedern und Lehrpersonen werden die Schulkommissionen auch weiterhin eine wertvolle Aussensicht in die Personalgewinnungs- und Personalführungsprozesse einbringen können. Insbesondere die Unterrichtsbesuche, welche die Mitglieder der Schulkommissionen durchführen, sind sowohl für die Schulleitungen als auch die Lehrpersonen gerade im Zusammenhang mit der Mitarbeiterbeurteilung sehr gewünscht und von grosser Wichtigkeit, zumal die Schulleitungen diese Führungsaufgabe angesichts der grossen Anzahl unterstellter Lehrpersonen nicht alleine bewältigen könnten. Ein Verzicht auf Schulkommissionen ist daher keine Option. Würden die Schulkommissionen den Praxisbezug nicht sicherstellen und die vorgenannten Aufgaben nicht erfüllen, müsste dies durch die Verwaltung mit entsprechendem Stellenbedarf übernommen werden.

Die Präsidien der Schulkommissionen sollen zudem Ansprechpartnerinnen und Ansprechpartner für die Schulleitung und das Mittelschul- und Berufsbildungsamt (MBA) sein, die Rektorinnen und Rektoren beraten und die Aufgaben der Schulkommissionen koordinieren. Ferner sind die Präsidien für die Rekrutierung neuer Schulkommissionsmitglieder (in Zusammenarbeit und Absprache mit dem MBA) und als Verantwortliche für das Organisationsreglement der jeweiligen Schulkommission vorgesehen. Demgegenüber erweisen sich die heute bestehenden Konferenzen der Schulkommissionspräsidien als entbehrlich; die entsprechenden Bestimmungen im geltenden Recht können aufgehoben werden.

Das weitgehende Entfallen der Personalführungsaufgaben der Schulkommissionen sowie ihrer Aufsichtsfunktion über die Aufgabenerfüllung durch die Schulen hat sodann auch Auswirkungen über die einzelnen Bildungsinstitutionen hinaus: Die Rektorinnen und Rektoren sollen künftig durch die Bildungsdirektion bzw. das MBA geführt werden. Der Eigenschaft der Schulen als Expertenorganisationen und der komplexen Verantwortung der Rektorinnen und Rektoren wird im Rahmen der Personalführung durch die Gewährung der notwendigen Freiheiten angemessen Rechnung zu tragen sein. Die grundlegenden Aufgaben und Verantwortlichkeiten der Rektorinnen und Rektoren werden in einem «Grundauftrag» präzisiert, und die zu erreichenden Ziele werden durch das MBA als vorgesetzter Stelle in Absprache mit den Rektorinnen und Rektoren festgelegt. Die Führungstätigkeit des MBA soll geeignete Voraussetzungen für die persönliche und fachliche Weiterentwicklung der Rektorinnen und Rektoren schaffen. Neben regelmässigem Dialog und gemeinsamer Reflexion der Schulführungsaufgaben soll sie auch die Leistungsbeurteilung unter Einbezug der Sichtweise der Schulkommission, der übrigen Schulleitungsmitglieder, der Konventsvertretung sowie der Schulbeauftragten des MBA umfassen (vgl. auch Ziff. 2 nachfolgend). Die Wahrnehmung der Aufsichtsfunktion über die Schulen wird neu unmittelbar der Bildungsdirektion bzw. dem MBA obliegen, das mittelbar bereits nach geltendem Recht für die Aufsicht über die Schulen zuständig ist. Der Aufsicht unterliegen insbesondere die Einhaltung bzw. der Vollzug von übergeordneten Vorgaben und Rahmenbedingungen sowie die Prüfung und Genehmigung von Anträgen der Schulen. Weiter gehören dazu auch die Beratung und die Unterstützung der Schulleitungen.

2. Anstellungsbedingungen der Schulleitungsmitglieder

Die Anstellungsbedingungen der Schulleitungsmitglieder erweisen sich aus zweierlei Gründen als anpassungsbedürftig. Zum einen werden die seit Ende der 1990er-Jahre im Wesentlichen unverändert bestehenden Anstellungsbedingungen verschiedentlich als nicht mehr zeitgemäss empfunden. Dies betrifft namentlich die fehlende Möglichkeit von Teilzeitarbeit bzw. Jobsharing sowie das Verfahren zur Bestellung neuer Schulleitungsmitglieder. Zum anderen werden verschiedene Änderungen der Rahmenbedingungen der Arbeitsverhältnisse von Schulleitungsmitgliedern unmittelbar durch die im Rahmen des vorliegenden Erlassentwurfs angestrebten Neuerungen im Bereich Führungs- und Organisationsstrukturen notwendig.

Die Wahl der Rektorinnen und Rektoren sowie der Prorektorinnen und Prorektoren durch den Regierungsrat soll durch eine unbefristete Anstellung auf Antrag einer Findungskommission ersetzt werden. Durch den damit verbundenen Wegfall der Amtszeitbeschränkung kann für mehr Führungskontinuität an den Schulen gesorgt werden, zudem werden die Anstellungsbedingungen denjenigen des übrigen Personals einer Schule angepasst. Die Findungskommission für die Rektorinnen und Rektoren steht unter der Leitung der Bildungsdirektion, die auch für die Anstellung zuständig ist, und setzt sich im Weiteren zusammen aus Vertretungen der Schulkommission, der Schulleitung und des Gesamtkonvents. Sie sorgt für eine ausgewogene Vertretung der Ansichten der verschiedenen Schulakteure im Rahmen des Bewerbungsverfahrens. Da die Rektorinnen und Rektoren der Schulleitung vorstehen und die Gesamtverantwortung für die Schule tragen, sollen sie neu für die Anstellung der ihnen unmittelbar unterstellten Prorektorinnen und Prorektoren sowie Adjunktinnen und Adjunkten zuständig sein. Für das Bewerbungsverfahren von Prorektorinnen und Prorektoren ist ebenfalls eine Findungskommission vorgesehen, die sich aus Vertretungen der Schulkommission, der Schulleitung, des Gesamtkonvents und der Bildungsdirektion zusammensetzt und die geeignete Kandidatinnen und Kandidaten zur Anstellung vorschlagen soll. Der Vorsitz wird von der Rektorin oder dem Rektor geführt. Die bisherige, unter datenschutzrechtlichen Aspekten problematische Anhörung der Kandidatinnen und Kandidaten für das Rektoren- und Prorektorenamt vor dem Gesamtkonvent entfällt.

Damit sich Rektorinnen und Rektoren künftig auf die operative und strategische Führung der Schule konzentrieren können, wird auf die bisher in § 27 MBVVO vorgesehene Verpflichtung zur Erteilung einer Mindestzahl an Unterrichtslektionen verzichtet. Um den Bezug zur Lehrtätigkeit aufrechterhalten zu können, soll es den Rektorinnen und Rektoren jedoch möglich sein, weiterhin freiwillig bis zu einer gewissen Anzahl Lektionen zu unterrichten. Da die pädagogische Schulführung weiterhin einen zentralen Aspekt der Schulleitungstätigkeit ausmacht, wird für die Tätigkeit in einer Schulleitung auch künftig der erfolgreiche Abschluss einer pädagogischen Ausbildung vorausgesetzt.

Teilzeitarbeit soll neu nach Massgabe der vorgesetzten Führungsebene grundsätzlich unbeschränkt möglich sein. Eine Schulleitung kann somit zukünftig aus mehreren Rektorinnen und Rektoren sowie Prorektorinnen und Prorektoren bestehen.

Die Entlöhnung der Schulleitungsmitglieder soll unverändert bleiben. Neu sollen sie den Bestimmungen der VVO betreffend Arbeitszeit unterstellt werden (§§ 116–134 VVO). Damit geht insbesondere ein Anspruch auf Kompensation bzw. eine Abgeltung geleisteter Mehr- und Überzeit einher. Der Ferienanspruch richtet sich künftig nach den §§ 79 ff. VVO.

C. Auswirkungen

Von der Vorlage unmittelbar betroffen sind die kantonalen Mittel- und Berufsfachschulen. Die Bestimmungen der Berufsfachschulen unter privater Trägerschaft werden dadurch nicht tangiert, weshalb sich daraus auch keine finanziellen Auswirkungen für private Berufsfachschulen ergeben. Ebenso haben die vorgeschlagenen Gesetzes- und Verordnungsänderungen keine finanziellen Auswirkungen auf den Gemeindehaushalt.

Schulleitungsmitglieder sind künftig nicht mehr verpflichtet, eine Mindestzahl an Unterrichtslektionen zu erteilen. Sie sollen sich auf die operative und strategische Führung der Schule konzentrieren können. Erteilen Schulleitungsmitglieder keinen Unterricht, müssen diese Lektionen durch andere bzw. zusätzliche Lehrpersonen übernommen werden.

Die Überführung der Funktion Abteilungsleiter/in in die Funktion Prorektor/in (vgl. Übergangsbestimmung zur MBVO) verursacht keine zusätzlichen Kosten, da die MBVO für beide Funktionen eine gleich hohe Zulage vorsieht.

Es ist vorgesehen, dass die Bildungsdirektion künftig die Rektorinnen und Rektoren der 38 kantonalen Mittel- und Berufsfachschulen führt. Zudem ist aufgrund der vorgesehenen organisatorischen Gliederung neu das MBA und nicht mehr die Schulkommission die Eskalationsinstanz bei Konflikten, welche die Rektorin oder den Rektor betreffen. Für die Mittelschulen und die Berufsfachschulen ist im MBA gegenüber heute pro Schule mit einem zusätzlichen Bedarf von rund 0,3 Stellen zu rechnen. Mit der neuen Governance wird damit eine Professionalisierung im pädagogischen, administrativen und finanziellen Aufsichtsbereich angestrebt, wodurch auch mit einer Entlastung bei der Budgetierung und dem Budgetvollzug der einzelnen Schulen zu rechnen ist.

D. Ermächtigung

Die Bildungsdirektion ist zu ermächtigen, ein Vernehmlassungsverfahren zu den Änderungen des Mittelschulgesetzes und des Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz über die Berufsbildung sowie der dazugehörigen Ausführungsverordnungen durchzuführen.

Auf Antrag der Bildungsdirektion
beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Bildungsdirektion wird ermächtigt, zu den Änderungen des Mittelschulgesetzes und des Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz über die Berufsbildung sowie der dazugehörigen Ausführungsverordnungen (Governance Sekundarstufe II) eine Vernehmlassung durchzuführen.

II. Mitteilung an die Bildungsdirektion.



Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:

Kathrin Arioli