

8510 Frauenfeld, 11. Juli 2019
DEK/0130/2019

Volksschulgemeinde Wigoltingen: Aufsichtsrechtliches Verfahren / Eingabe vom 5. Mai 2019

Gemäss Entscheid vom 14. Mai 2019 des Departementes für Erziehung und Kultur (DEK) wurde auf Ihre Aufsichtsbeschwerde vom 5. Mai 2019 aus formellen Gründen (fehlende Beschwerdelegitimation) nicht eingetreten. Ihre Eingabe wurde jedoch als Anzeige entgegengenommen. Dieser Entscheid wurde nicht angefochten und ist somit rechtskräftig. In der Folge hat das DEK mit Blick auf diesen Rechtsbehelf und gestützt auf weitere Hinweise zum Konflikt in der Volksschulgemeinde (VSG) Wigoltingen ein aufsichtsrechtliches Verfahren durchgeführt und die dafür relevanten Sachverhaltsklärungen vorgenommen. Einbezogen wurden Vorkommnisse bis zum Zeitpunkt des Ablaufs der Frist für die Einreichung der Stellungnahmen am 27. Juni 2019. Spätere Entwicklungen wurden nicht berücksichtigt. Gestützt darauf beantworten wir nachfolgend Ihre Anzeige.

1. Rechtlicher Rahmen

1.1 Aufsicht über die Thurgauer Schulgemeinden

Gemäss § 54 Abs. 1 Gesetz über die Gemeinden (GemG; RB 131.1) eröffnet das Departement eine aufsichtsrechtliche Untersuchung aufgrund einer Aufsichtsbeschwerde,

einer Anzeige oder von Amtes wegen, sofern hierzu begründete Anhaltspunkte bestehen. Aufsichtsrechtliche Befugnisse sind auch in § 70 Abs. 3 Verfassung des Kantons Thurgau (KV; RB 101), den §§ 71 ff. Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege (VRG; RB 170.1) und in Spezialerlassen geregelt (vorliegend insbesondere Verordnung des Regierungsrates über die Volksschule [RRV VG; RB 411.111]). Die Zuständigkeit liegt im vorliegenden Fall beim DEK (vgl. § 52 GemG und § 1 Abs. 1 RRV VG), wobei folgende Vorgaben die aufsichtsrechtlichen Befugnisse einschränken.

1.1.1 Subsidiarität

Vorgänge, die im Rahmen von ordentlichen Rechtsmittelverfahren hätten überprüft werden können, bilden entsprechend dem Grundsatz der Subsidiarität der Aufsicht nicht Gegenstand aufsichtsrechtlicher Verfahren. Der Grundsatz wird indessen eingeschränkt (vgl. BGE 136 II 457 E. 3.1; Martin Bertschi, in: Griffel [Hrsg.], Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 3. A., Zürich/Basel/Genf 2014, Vorbemerkungen zu §§ 19-28a N 65) und soll gemäss Bundesgericht nicht zu weit interpretiert werden (vgl. BGE 98 Ib 53 E. 3). Dennoch legt das kantonale Recht bezüglich der Aufsicht über Gemeinden eine relativ weitgehende Subsidiarität fest. Insbesondere sind die üblichen aufsichtsrechtlichen Massnahmen (Weisung und Ersatzvornahme) gegen Gemeinden unmöglich, wenn die betroffenen Anordnungen oder Unterlassungen auch im Rahmen ordentlicher Rechtsmittelverfahren überprüft werden können (§ 54 Abs. 2 GemG).

1.1.2 Teilautonomie der Schulgemeinden

Eine Gemeinde ist in einem Sachbereich autonom, wenn das kantonale Recht diesen ganz oder teilweise der Gemeinde zur Regelung überlässt und ihr dabei eine relativ erhebliche Entscheidungsfreiheit einräumt (BGE 133 I 128 E. 3.1). Gemeindeautonomie beinhaltet daher primär die Befugnis, in einem gewissen Sachbereich eigenes Recht zu erlassen. Demgegenüber erfolgt die Anwendung von kantonalem Recht in der Regel nicht autonom (BGE 96 I 724). Im Aufsichtsrecht gebietet bereits eine gewisse Autonomie der betroffenen Körperschaft ein zurückhaltendes Vorgehen der Aufsichtsbehörde (BGE 136 II 457 E. 3.1).

Das kantonale Recht sieht vor, dass aufsichtsrechtliche Weisungen des Departements gegenüber einer Gemeinde nur möglich sind, wenn ein rechtswidriger Zustand besteht oder wesentliche öffentliche Interessen verletzt sind (vgl. § 54 Abs. 2 GemG). Bezogen auf das Unterrichtswesen wird das Bestehen eines Mangels (Nichteinhaltung übergeordneter Vorgaben) vorausgesetzt, um eine Weisung zu erteilen (§ 1 Abs. 2 und 4 RRV VG). Missständen oder Versäumnissen muss dementsprechend und gemäss konstan-

3/33

ter Praxis in aufsichtsrechtlichen Angelegenheiten eine gewisse Schwere zukommen, damit die Aufsichtsbehörde eingreift (Botschaft des Regierungsrates zu einem Gesetz über die Gemeinden vom 26. Mai 1998, S. 23). Zudem ist für die Aufsicht über die Schulgemeinden zu berücksichtigen, dass der Gemeinde vorab Gelegenheit gegeben werden muss, die Mängel von sich aus zu beheben (§ 54 Abs. 3 GemG).

1.1.3 Weitere Einschränkungen

§ 74 Abs. 1 VRG beschränkt den Gegenstand einer Anzeige auf Tatsachen, die im öffentlichen Interesse ein Einschreiten gegen eine Behörde von Amtes wegen erfordern. Als staatliche Akteure sind die Aufsichtsbehörden an das Verhältnismässigkeitsprinzip gebunden (Art. 5 Abs. 2 Bundesverfassung [BV; SR 101]), was die Anordnung überschüssender Aufsichtsmassnahmen untersagt.

1.1.4 Zwischenfazit

Die Hürden für ein aufsichtsrechtliches Eingreifen gegen Schulgemeinden wurden vom kantonalen Gesetzgeber hoch angesetzt. Werden die übergeordneten Vorgaben eingehalten, kommt es nicht zu groben Missständen oder unterbleibt ein mögliches Rechtsmittel, ist es den Aufsichtsbehörden nicht möglich, den Schulgemeinden Weisungen zu erteilen oder Ersatzvornahmen zu treffen.

1.2 Folgen für die vorliegende Sachverhaltsklärung

Das DEK hat aufgrund der rechtlichen Rahmenbedingungen primär zu überprüfen, ob es an der VSG Wigoltingen zu Verstössen gegen Rechtsvorschriften und übergeordnete pädagogische Vorgaben gekommen ist, die nicht im Rahmen von ordentlichen Rechtsmitteln hätten angefochten werden können. Andere Vorgehensweisen der Schulgemeinde, die namentlich auch keine schweren Missstände, die ein Einschreiten im öffentlichen Interesse von Amtes wegen erforderten (vgl. § 74 Abs. 1 VRG), verursachen, können aufsichtsrechtlich nicht sanktioniert werden. Empfehlungen sind in Anwendung des Verhältnismässigkeitsprinzips demgegenüber auch dann möglich, wenn die Hürde für ein aufsichtsrechtliches Einschreiten nicht erreicht wird.

Nach dem Gesagten ist vorliegende Sachverhaltsklärung nicht mit einer externen Administrativuntersuchung gleichzusetzen, die einen höheren Detaillierungsgrad aufweist und auf eine umfassende, abschliessende Untersuchung eines in der Regel klar abgegrenzten Sachverhaltes abzielt. Auch eine klare Zuweisung der Verantwortlichkeit ist im aufsichtsrechtlichen Verfahren nur beschränkt angezeigt, ganz anders etwa als in ei-

4/33

nem Strafrechtsprozess, in dem die Verantwortlichkeit und insbesondere das Verschulden zwingend beurteilt werden müssen.

Werden die dargestellten Eigenheiten des aufsichtsrechtlichen Verfahrens auf die vorliegend relevanten Sachgebiete (siehe unten Ziff. 4) übertragen, ergeben sich nachfolgende Konsequenzen.

1.2.1 Einführung des neuen Sekundarschulmodelles

Die Einführung des neuen Sekundarschulmodells konnte soweit ersichtlich nicht zumutbar durch ein Rechtsmittel angefochten werden, weshalb die Aufsicht in diesem Bereich nicht subsidiär ist. Zu untersuchen wird sein, ob die übergeordneten Vorgaben eingehalten wurden und ob objektiv schwere Missstände auftraten, die ein aufsichtsrechtliches Eingreifen nahelegen (und gegebenenfalls welche Massnahmen zu treffen wären).

1.2.2 Arbeitsrecht

Mit Bezug auf Verletzungen der Fürsorgepflicht wäre das Erheben eines Rechtsmittels mit der Forderung nach Schadenersatz noch möglich. Eine entsprechende Eingabe wäre bei der Personalrekurskommission (§ 42 Abs. 1 VRG) oder einer anderen gerichtlichen Instanz anhängig zu machen. Dieses Vorgehen ist vorliegend zumutbar, weshalb die materielle Beurteilung der Ansprüche nicht im Rahmen der Aufsicht vorweggenommen werden darf. Die Sachverhaltsklärung ist daher entsprechend einzugrenzen.

1.2.3 Information und Kommunikation

Die Anfechtung von Massnahmen der Information und Kommunikation ist in vielen Fällen kaum zeitgerecht möglich und kompliziert, da die Kommunikation meist in Form von nicht anfechtbaren Realhandlungen erfolgt. Eine Subsidiarität der Aufsicht ist für diesen Bereich daher kaum zu erkennen. Die Sachverhaltsklärung fokussiert daher darauf, ob die übergeordneten Vorgaben (§ 11 Abs. 2 KV; § 21 Gesetz über die Volksschule [VRG; RB 411.11] und § 7 Abs. 1 Ziff. 4 RRV VG) eingehalten wurden und ob objektiv schwere Missstände auftraten, die ein aufsichtsrechtliches Eingreifen nahelegen (und ggf. welche Massnahmen zu treffen wären).

1.3 Amtsgeheimnis

Auch für das aufsichtsrechtliche Verfahren gilt das Amtsgeheimnis. Zudem wurde den sich an der Sachverhaltsklärung beteiligenden Personen die Vertraulichkeit ihrer Anga-

5/33

ben explizit zugesichert (teilweise auf Verlangen). Im Rahmen der Beantwortung der Anzeige ist das Amtsgeheimnis zu berücksichtigen. Demgegenüber ist angesichts des grossen Interesses an den Vorgängen in der VSG Wigoltingen und der intensiven Berichterstattung, in der dem Amtsgeheimnis unterliegende Informationen bekannt wurden, ein Informationsinteresse der Öffentlichkeit (vgl. § 11 Abs. 2 KV) anzuerkennen. Das DEK wäre im Hinblick auf Informationen der Schulbehörde auch die Instanz, die berechtigt wäre, die Schulbehörde vom Amtsgeheimnis zu befreien (vgl. Art. 320 Ziff. 2 Strafgesetzbuch [StGB; SR 311]). Vorliegend werden daher teilweise Informationen wiedergegeben, die in einem gewissen Spannungsverhältnis zum Amtsgeheimnis stehen, wobei die Persönlichkeitsrechte der Beteiligten sowie das Verhältnismässigkeitsprinzip gewahrt werden.

2. Vorgehen

2.1 Einleitungsphase

Nach dem Entscheid des DEK vom 14. Mai 2019, die besagte Aufsichtsbeschwerde als Anzeige entgegenzunehmen, war vorab der aufsichtsrechtlich relevante Sachverhalt festzustellen. Die Untersuchung war dabei jedoch nur im Rahmen der beschränkten Tragweite der aufsichtsrechtlichen Funktion des Departements (siehe oben Ziff. 1) vorzunehmen. Aufgrund der vorliegenden Informationen liessen sich drei im aufsichtsrechtlichen Verfahren zu behandelnde Problemfelder ausmachen: Der bestehende Konflikt zwischen Lehrpersonen und Schulführung (Schulbehörde und Schulleitung) entflammte an der durch die Schulführung beschlossenen Einführung eines neuen Sekundarschulmodelles, weshalb dieses Themengebiet vorab zu behandeln war. Der sich stetig verschärfende Konflikt, der dazu führte, dass sieben Lehrpersonen von sich aus per Ende Schuljahr 2018/2019 kündigten, weist zudem auch eine arbeitsrechtliche Komponente auf. Die Verletzung arbeitsrechtlicher Rechte und Pflichten musste ebenfalls Gegenstand des Aufsichtsverfahrens bilden. Zuletzt rückte mit der zunehmenden medialen Präsenz der Auseinandersetzungen auch die Kommunikation und Information der Schulgemeinde in den Fokus, die daher ebenfalls aufsichtsrechtlich zu würdigen war.

2.2 Untersuchung

Nachdem die massgeblichen Themenbereiche festgelegt waren, wurden die zur Erhebung des Sachverhalts zu beantwortenden Fragen für die relevanten Zielgruppen (Schulbehörde, Schulleitungen, betroffene Lehrpersonen, Erziehungsberechtigte, AV inkl. Schulaufsicht) definiert. Die entsprechenden Fragen wurden den Zielgruppen mit Frist bis zum 27. Juni 2019 für die Beantwortung zugestellt (den Eltern von betroffenen Kindern auf Anfrage). Dabei bestand bei allen Fragenkatalogen die explizite Möglich-

6/33

keit, weitere Bemerkungen im Rahmen des aufsichtsrechtlichen Verfahrens einzubringen. Die kurze Frist für die Stellungnahme ergab sich aus dem Anliegen, die Ereignisse förderlich aufzuarbeiten. Die Beantwortung der Anzeige sollte noch vor dem neuen Schuljahr erfolgen, da dann im Sekundarschulkollegium ein personeller Neuanfang stattfindet. Weiter sollte auch den sich von der Schulgemeinde lösenden Lehrpersonen schnellstmöglich eine Rückmeldung gegeben werden, um auch ihnen einen Neuanfang zu ermöglichen. Zuletzt dient eine schnelle Beantwortung auch den betroffenen Eltern mehr, als ein sich über Monate hinziehendes Verfahren. Die umfangreichen Rückmeldungen (über 500 Seiten Unterlagen, Rückmeldungen der Lehrpersonen, der Schulleitung und Schulbehörde, des AV und von knapp 30 Eltern) ermöglichten eine im Hinblick auf das Aufsichtsrecht ausreichende Feststellung und Beurteilung des Sachverhalts. Weitere Untersuchungsmassnahmen konnten daher unterbleiben, da es sich vorliegend wie dargelegt (siehe oben Ziff. 1.2) nicht um eine Administrativuntersuchung handelt.

3. Chronologie

Die nachfolgende Übersicht enthält eine Auswahl von Ereignissen, die einen Bezug haben zu den aufsichtsrechtlichen Themenfeldern "Neues Sekundarschulmodell", "Arbeitsverhältnis Lehrpersonen", "Information und Kommunikation" und "Bereich der kantonalen Aufsicht" (siehe oben Ziff. 1.2.1 – 1.2.3 und Ziff. 4.4), und beansprucht keine Vollständigkeit.

Datum	Ereignisse
2009	- Bericht der Kantonalen Schulevaluation 2009 stellt Entwicklungsbedarf in den Bereichen Unterricht, Schulklima, Elternarbeit, Schulführung, Qualitätssicherung und Entwicklung fest
12.09.2009	- Sekundarlehrpersonen wünschen neue Sekundarschulmodelle im Team zu besprechen
08.06.2010	- Sekundarlehrpersonen verlangen eine Aussprache zwischen der Schulbehörde und ihnen zum neuen Modell an der Sekundarschule
2016	- Bericht der Kantonalen Schulevaluation 2016 stellt eine "Schulentwicklung bis anhin in vergleichsweisen kleinen Schritten" fest. Das Verhältnis zwischen der Schulbehörde und dem Lehrerkollegium erscheine getrübt. Es brauche von beiden Seiten die Bereitschaft, den Wechsel in der Führungsstruktur als Chance für einen Neuanfang zu sehen.
22.09.2016	- Kenntnisnahme des Berichtes der Kantonalen Schulevaluation 2016 durch die Sekundarlehrpersonen
Frühling 2017	- Erneuerungswahlen 2017 – 2021 der Schulbehörde der VSG Wigoltingen: 4 von 5 Behördenmitgliedern werden neu gewählt
August 2017	- Der neu gewählte Schulpräsident tritt nach 20 Tagen im Amt zurück

Datum	Ereignisse
26.11.2017	- Wahl der Schulpräsidentin der VSG Wigoltingen
20.03.2018	- Brief aller Lehrpersonen an die Schulbehörden betr. Einbezug der Lehrpersonen: Wunsch nach mehr Dialog und Zusammenarbeit
26.03.2018	- Konvent mit Thematisierung der Partizipation der Lehrpersonen an Entscheidungen der Schulbehörde
April 2018	- Wahl der beiden neuen Schulleiter durch die Schulbehörde
01.08.2018	- Inkrafttreten des Reglements "Übertritt in die Sekundarschule und Wechsel in der Sekundarschule (Umstufungen)"
August 2018	- Schulbehörde beauftragt die Schulleitung, mittels drei Massnahmen die Partizipation der Lehrpersonen zu verbessern
September 2018	- Workshops der Schulbehörde zur Strategie und Legislaturplanung. Daraus resultieren vier Ziele: <ol style="list-style-type: none"> 1. AdL im Zyklus 1 und 2 bis 2021 eingeführt. 2. Auswirkungen auf AdL und Niveauunterricht im Zyklus 3 aufgrund erster Erfahrungen geprüft und Entscheid bis 2020 gefällt. 3. Es bestehen bedarfsgerechte Tagesstrukturen. 4. Phase 0 für das Bildungszentrum Wigoltingen in einem moderierten Prozess bis Juli 2020 umgesetzt.
29.10.2018	- Schulbehörde informiert Lehrpersonen über die Legislaturziele, inkl. Ziele für den Zyklus 3
15.11.2018	- Konvent: Schulleitung stellt den Lehrpersonen das Modell der niveaudurchmischten Jahrgangsklassen vor
20.11.2018	- Gemeindeversammlung VSG Wigoltingen: Information über die Legislaturziele, inkl. Ziele für den Zyklus 3
03.12.2018	- Sekundarlehrpersonen richten Petition "für einen echten Dialog bei der Umsetzung des Strategieziels 2" an die Schulbehörde mit dem Ziel, mehr Zeit für die Prüfung verschiedener Schulmodelle zu erhalten. Das am 15.11.2018 vorgestellte Modell entspreche nicht ihren pädagogischen Grundsätzen.
07.12.2018	- Aussprache zwischen Sekundarlehrpersonen / Schulleitung / Schulbehörde
10.12.2018	- Sekundarlehrerteam wünscht eine vermehrte Präsenz der Schulbehörde an der Basis
Dezember 2018	- Schulführung informiert Schulaufsicht (AV) über unterschiedliche Ansichten in Bezug auf die Weiterentwicklung der Sekundarschule
04.01.2019	- TZ-Artikel "Mehr Niveau für die Schüler"
08.01.2019	- Schulleitung informiert Schulbehörde, dass der Schulinspektor (AV) keine Einwände gegen den einlaufenden Niveauunterricht in den Hauptfächern ab Schuljahr 2019/2020 hat

Datum	Ereignisse
09.01.2019	- Workshop mit Eltern und weiteren Interessierten (ca. 110 Personen) zum Thema "Lern- und Arbeitswelt der Zukunft"
10.01.2019	- Schulleitung informiert Sekundarschulkonvent, dass Schulinspektor (AV) keine Einwände gegen den einlaufenden Niveauunterricht in den Hauptfächern ab Schuljahr 2019/2020 hat
02.02.2019	- Weigerung von zwei Klassenlehrpersonen, an einem freien Nachmittag ihre Klasse zum Schulzahnarzt zu begleiten
14.02.2019	- Orientierungsabend für die Eltern der 6. Klassen zur aktuellen und zukünftigen Struktur der Sekundarschule
März 2019	- Elterninformation u.a. über die aktuelle und zukünftige Entwicklung an der Schule
März bis April 2019	- Keine Information zu den Kündigungen der Lehrpersonen durch die Schulbehörde, da Ablauf der Kündigungsfrist erst per Ende April 2019
14.03.2019	- Im Rahmen des Sekundarschulkonvents wird Unzufriedenheit mit dem Führungsstil von Schulleitung und Schulbehörde festgestellt
18.03.2019	- Beschluss der Schulbehörde, wonach ab dem Schuljahr 2020/2021 an der Sekundarschule Lernzentren zur Förderung selbständiger Lernformen eingeführt werden sollen
21.03.2019	- Schriftliche Kündigung von zwei Sekundarlehrpersonen
25.03.2019	- Sekundarschulkonvent zur Klärung von Rollen und Aufgaben - Lehrpersonen fordern die Schulbehörde mündlich auf, den Schulleitungen zu kündigen
Ende März 2019	- Schulinspektor (AV) bekommt Kenntnis von einem eigentlichen Konflikt zwischen Schulführung und Sekundarlehrpersonen
04.04.2019	- TZ-Artikel "Elternbrief schockiert: Drogen, Cybermobbing und illegale Waffen an der Sekundarschule Wigoltingen"
04.04.2019	- Moderierte Aussprache mit der kantonalen Schulberatung zwischen Schulbehörde / Sekundarlehrpersonen
04.04.2019	- Medienmitteilung der Schulbehörde: "Lehrpersonen, die nicht bereit sind, Veränderungen aktiv mitzugestalten, haben noch bis zum 30. April 2019 Zeit zu kündigen"
05.04.2019	- TZ-Artikel "Nach Elternbrief wegen Drogen und Waffen: Wigoltingen Lehrer fordern Schulleiter zur Kündigung auf"
11.04.2019	- Persönlicher Brief der Schulpräsidentin an alle Sekundarlehrpersonen zur Zusammenarbeit und zum weiteren Vorgehen
23.04.2019	- Brief der Schulpräsidentin an die Eltern der Sekundarschule zur aktuellen Situation an der Schule
25.04.2019	- Schriftliche Kündigung von drei Sekundarlehrpersonen
29.04.2019	- Schriftliche Kündigung von zwei Sekundarlehrpersonen

Datum	Ereignisse
30.04.2019	- Sekundarlehrpersonen informieren ihre Klasse über ihre Kündigung
01.05.2019	- TZ-Artikel "Kündigungswelle nach Zerwürfnis mit dem Schulleiter: An der Wigoltinger Oberstufe geht mehr als die Hälfte der Lehrer"
02.05.2019	- Information aller Sekundarschülerinnen und -schülern zu den Kündigungen der Lehrpersonen (ohne Lehrpersonen, z.T. mit Eltern)
02.05.2019	- Elternbrief zu den Kündigungen der Lehrpersonen, nach Ablauf der Kündigungsfrist per Ende April 2019, und zur künftigen Entwicklung der Sekundarschule
03.05.2019	- TZ-Artikel " 'Wir möchten, dass kein Lehrer die Schule verlässt': Nach Lehrere Exodus in Wigoltingen fordern Schüler den Rücktritt von Schulleiter und Schulpräsidentin"
04.05.2019	- TZ-Artikel " 'Es herrscht eine Diktatur an unserer Schule': Wigoltinger Eltern wollen eine Aussprache", Kommentar "Eskalation an der Wigoltinger Oberstufe: Der Maulkorb muss weg" (Sabrina Bächli)
05.05.2019	- Einreichung einer Aufsichtsbeschwerde von zwei Elternteilen beim DEK
06.05.2019	- Medienkonferenz der Schulpräsidentin zur Entwicklung an der VSG Wigoltingen
06.05.2019	- TZ-Artikel "Wigoltinger Schulpräsidentin schlägt zurück: 'Ich habe Beweise, dass die Schüler instrumentalisiert wurden' "
06.05.2019	- Gesuch einiger Sekundarlehrpersonen um Entbindung vom Amtsgeheimnis
07.05.2019	- TZ-Artikel "Kanton soll Kündigungen der Lehrer überprüfen" / "Eltern gegen Wasserfallen"
08.05.2019	- Einreichung der einfachen Anfrage Peter Dransfeld "Führungsfragen im Thurgauer Schulwesen"
08.05.2019	- TZ-Artikel "Präsidentin der Thurgauer Lehrgewerkschaft äussert sich zum 'Fall Wigoltingen': 'Lehrer sind nicht einfach so ersetzbar' "
08.05.2019	- TZ-Artikel "Kanton Thurgau prüft Beschwerde gegen die Wigoltinger Schulbehörde"
09.05.2019	- Zeitfenster der Schulbehörde für individuelle Fragen der Eltern, mit Beteiligung von 20 bis 30 Eltern
09.05.2019	- Schulbehörde befasst sich mit dem Gesuch einiger Sekundarlehrpersonen um Entbindung vom Amtsgeheimnis
10.05.2019	- Zustellung eines offenen Briefs eines Teils der Sekundarlehrpersonen an die Schulbehörde und Eltern mit der Forderung nach Richtigstellung von aus ihrer Sicht falschen Informationen
10.05.2019	- TZ-Artikel "Eltern geben der Wigoltinger Schulbehörde Rückendeckung: Wir müssen ihnen vertrauen" und "Wigoltinger Schüler leiden unter den Kündigungen: Wir hoffen auf ein Wunder"

10/33

Datum	Ereignisse
11.05.2019	- TZ-Artikel "Lehrer fordern Redefreiheit" / "Wigoltinger Lehrer wollen über Kündigung sprechen – und fordern Entbindung vom Amtsgeheimnis"
13.05.2019	- Schulpräsidentin informiert die Sekundarlehrpersonen über die Behandlung des Gesuchs um Entbindung vom Amtsgeheimnis anlässlich der Sitzung der Schulbehörde vom 9.5.2019, über das noch nicht entschieden worden ist
13.05.2019	- Geplante Aussprache zur gemeinsamen Gestaltung der zukünftigen Zusammenarbeit und zur Umsetzung des Niveauunterrichts ab Schuljahr 2019/2020. Der Anlass entfällt aufgrund der Gesamtentwicklung.
14.05.2019	- DEK-Entscheid betr. Nichteintreten auf die Aufsichtsbeschwerde und Entgegennahme der Beschwerde als Anzeige
15.05.2019	- Gespräch einer Delegation der Schulbehörde mit einer Delegation der Sekundarlehrpersonen zu Themen des Konflikts
22.05.2019	- TZ-Artikel "Kanton Thurgau nimmt Untersuchungen im Fall Schule Wigoltingen auf"
27.05.2019	- Schulbehörde berät den offenen Brief vom 10.05.2019 der Sekundarlehrpersonen
28.05.2019	- Der Regierungsrat beantwortet die Einfache Anfrage von Peter Dransfeld "Führungsfragen im Thurgauer Schulwesen"
01.06.2019	- TZ-Artikel "Ein Zeichen für die Zukunft in Wigoltingen"
03.06.2019	- Aussprache der IG Wigoltingen mit einer Delegation der Schulbehörde und dem Schulinspektor (AV)
07.06.2019	- TZ-Artikel "Ein erstes Gespräch im Schulstreit in Wigoltingen hat stattgefunden"
12.06.2019	- TZ-Artikel "Streit in der Volksschulgemeinde Wigoltingen: Jetzt schaltet sich der Kanton ein"
12.06.2019	- Geplante moderierte Aussprache der Sekundarlehrpersonen mit der Schulbehörde. Die Aussprache findet nicht statt, da sich die angemeldeten Sekundarlehrpersonen am 11.06.2019 abgemeldet haben mit der Begründung, dass sie sich im Rahmen dieser Aussprache Antworten auf den offenen Brief vom 10.05.2019 erhofft hätten.
13.06.2019	- TZ-Artikel "Harte Kritik an der Wigoltinger Schulleitung: 'Die Behörde wurde geblendet' "
14.06.2019	- TZ-Artikel " 'Ein Armutszeugnis für das Departement für Erziehung': Kritik am Vorgehen des Kantons im Wigoltinger Schulstreit"
15.06.2019	- Semesterbrief der Schulleitung mit Erklärungen zum künftigen System der neuen 1. Sekundarschulklassen, mit graphischer Darstellung
18.06.2019	- TZ-Artikel "Schulstreit Wigoltingen: Begründer nimmt Stellung zur Kritik an seinem Schulmodell"

11/33

Datum	Ereignisse
22.06.2019	- TZ-Artikel "Schulstreit Wigoltingen: Die Probleme gären schon seit einem Jahr"
25.06.2019	- Gemeindeversammlung der VSG Wigoltingen: Erklärungen zum neuen Sekundarschulmodell
27.06.2019	- TZ-Artikel "Wasserfallen will die Krise durchstehen"

4. Aufsichtsrechtliche Themenbereiche

4.1 Neues Sekundarschulmodell

4.1.1 Kantonale Vorgaben zur Ausgestaltung der Sekundarstufe I

Nach § 14 VG zur Organisation der Sekundarschule gliedert sich diese in zwei Typen, einen mit grundlegenden und einen mit erweiterten Anforderungen (Abs. 1). Mindestens in Mathematik und einer Fremdsprache ist der Unterricht in Niveaus zu führen (Abs. 2). Die Durchlässigkeit ist zu gewährleisten (Abs. 4). Das Gesetz sieht sodann vor, dass soweit anderweitig ein hoher Grad an binnendifferenziertem Unterricht gewährleistet ist, der Regierungsrat einen Verzicht auf Typengliederung oder Niveauführung vorsehen kann. Dieser Verzicht hat er in § 27 RRV VG geregelt, wonach auf die äussere Typengliederung verzichtet werden kann, wenn

1. in jeder Klasse das ganze Leistungsspektrum der Regelschule geführt wird;
2. der Unterricht in den Fächern Deutsch, Französisch, Englisch, Mathematik und Realien, soweit sie von einem Verzicht betroffen sind, mit mindestens zwei Leistungszügen oder einer darüber hinausgehenden Differenzierung geführt wird;
3. die Zugehörigkeit zu einem Leistungszug für die in Ziffer 2 genannten Fächer mindestens auf jeden Zeugniszeitpunkt hin festgestellt wird;
4. für die ganze Schuleinheit in gleicher Weise auf eine äussere Typengliederung oder eine Niveauführung verzichtet wird.

Die Festlegung des Sekundarschulmodells liegt in der nicht delegierbaren Zuständigkeit der Schulbehörde. Es handelt sich um eine Festlegung der Grundzüge der Schulorganisation, die nicht an die Schulleitung übertragen werden darf (§ 56 Abs. 2 Ziff. 2 VG). Das kantonale Recht sieht dabei für das gewählte Modell – anders als zum Beispiel für das Förderkonzept gemäss § 28 Abs. 3 RRV VG – keine kantonale Genehmigungspflicht vor.

12/33

Gemäss § 7 Abs. 1 Ziff. 4 RRV VG ist in der Schulgemeinde eine Regelung der Zusammenarbeit und des Informationsflusses zwischen Behörde, Schulleitungen, Lehrpersonen, Schülerinnen und Schüler sowie den Erziehungsberechtigten vorzusehen. Die erfolgreiche Umsetzung von Veränderungsprozessen bedingt die Bereitschaft und die Motivation der Betroffenen, sich zu engagieren und zu identifizieren ("Commitment"). In Expertenorganisationen wie es die Schule darstellt, ist das Bedürfnis nach Mitsprache besonders gross (vgl. Dominik Egloff, Yvonne Bogenstätter; OE-Prozesse/ Change Management in Expertenorganisationen: spezifische Herausforderungen in: Unternehmensgestaltung im Spannungsfeld von Stabilität und Wandel, Band II, Hrsg. Institut für Arbeitsforschung und Organisationsberatung, Hochschulverlag AG an der ETH; 2016; N 147; https://www.iafob.ch/files/iafob/pdf-iafob%20buch%202016/Teil%202_7%20S.%20137-157.pdf, zuletzt abgerufen am 4. Juli 2019). Da es in Schulen die Lehrpersonen und das weitere pädagogische Personal sind, welche die Änderungen hauptsächlich zu vollziehen haben, ist es wichtig, dass sie sich angemessen einbringen können. Nur so gelingt es, sie als Teil des Veränderungsprozesses zu gewinnen. In Bezug auf die neue Sekundarschulorganisation der VSG Wigoltingen ist es deshalb als wesentlich anzusehen, dass das Kollegium Kenntnis über die Ziele und den Ablauf des Prozesses hat und angemessen, zum Beispiel durch Vernehmlassung, einbezogen wird. Dieser Befund hatte sich bereits aus der Schulevaluation der VSG Wigoltingen, die das AV im Jahr 2016 durchführte, ergeben.

Die Schule informiert die Erziehungsberechtigten angemessen (vgl. § 21 Abs. 1 VG). Im Verhältnis zwischen der Schule und den Erziehungsberechtigten gilt somit ebenfalls, dass über organisatorische Veränderungen zumindest eine transparente Information mit genügend Vorlauf erfolgt (siehe unten Ziff. 4.3.1 ff.).

4.1.2 Sekundarschulmodell der VSG Wigoltingen bis Schuljahr 2018/2019 und Entwicklungsbedarf

Bis Schuljahr 2018/2019 organisierte die VSG Wigoltingen ihre Sekundarstufe I mit dem gesetzlich vorgesehenen Modell der äusseren Typengliederung mit zwei Typen, dem Typus "E" für "Erweitert" und dem Typus "G" für "Grundlegend". Schülerinnen und Schüler eines Jahrganges wurden also primär in zwei typengetrennten Stammklassen unterrichtet. Der Unterricht in den Fächern Mathematik und Englisch wurde in jeweils drei Niveaus ("e" für "erweitert", "m" für "mittlere Anforderungen", "g" für "grundlegend") geführt und zum gleichen Zeitpunkt in zwei aus beiden Klassen zusammengesetzten Gruppen unterrichtet. Das Fach Französisch wurde in zwei Niveaus getrennt geführt.

Der Bericht zur Schulevaluation 2016 enthielt verschiedene verbindliche Entwicklungshinweise zur Schulentwicklung und stellte insgesamt einen hohen Entwicklungsbedarf fest. Die VSG Wigoltingen wurde dabei unter anderem aufgefordert, in den kommenden

13/33

Jahren eine zielgerichtete Schul- und Unterrichtsentwicklung aufzubauen. Die Durchlässigkeit der Sekundarschule sei zu gewährleisten.

4.1.3 Neues Sekundarschulmodell

Die Schulbehörde der VSG Wigoltingen beschloss, ab Schuljahr 2019/2020 auf die äussere Typengliederung zu verzichten. Sie wird zwei durchmischte Stammklassen führen, in welchen Schülerinnen und Schüler der Typen "E" und "G" gemeinsam unterrichtet werden. Die Veränderungen sollen einlaufend, d.h. mit den ersten Klassen eingeführt werden. Im Herbst 2018 präsentierte die Schulleitung dem Lehrerkollegium diesbezüglich ein erstes Modell. Vorgesehen war ein zudem binnendifferenzierter Niveauunterricht für alle Fächer.

Der Stundenplan für das neue Schuljahr sieht nun vor, dass die vier Hauptfächer Mathematik, Deutsch, Englisch und Französisch in den Niveaus "e", "m" und "g" in zwei separaten Gruppen unterrichtet werden. Deutsch und Französisch werden nur mit zwei Niveaus starten. Der Hintergrund hierfür liegt vermutlich darin, dass die Einstufungen durch die Klassenlehrpersonen der Primarstufe in diesen beiden Fächern sich nur auf zwei Niveaus bezogen. Der Entscheid, wer in diesen beiden Fächern in das Niveau "m" eingeteilt wird, erfolgt im November 2019. Die Fachgruppen "Räume, Zeiten, Gesellschaft" und "Natur & Technik" werden in zwei Niveaus in den beiden Klassen unterrichtet, die restlichen Fächer werden ohne Niveauführung klassenweise erteilt.

Die Behörde adressiert verschiedene Gründe für die Umstellung des Sekundarschulmodells ab 2019/2020. Der Hauptgrund liege darin, dass die beiden Typen "E" und "G" jeweils unterschiedliche Schülerzahlen und damit unterschiedliche Klassengrössen aufweisen. Mit einer Durchmischung der Typen könnten die beiden Klassen grössermässig ausgeglichen gebildet werden. Zudem seien bei einer solchen Klassenbildung auch soziale und pädagogische Gesichtspunkte berücksichtigbar. Die Ausweitung des Niveauunterrichts in den weiteren Fächern Deutsch und Französisch führe demgegenüber zu mehr Differenzierung und Individualisierung. Die Durchlässigkeit der Sekundarschule werde besser umsetzbar, da mit einem Typenwechsel kein Stammklassenwechsel einhergehen werde.

Im September 2018 hatte die Behörde als eines von vier Strategiezielen in den Bereichen Pädagogik und Bau folgendes formuliert: "Wir haben die Auswirkungen von AdL und Niveauunterricht im Zyklus 3. aufgrund erster Erfahrungen geprüft und einen Entscheid bis 2020 gefällt." Neben dem Verzicht auf die äussere Typengliederung und der verstärkten Niveauführung wird also eine weitere Neuorganisation der Schule und das Modell des altersdurchmischten Lernens (AdL) in Betracht gezogen. Diese weiteren Veränderungen werden nachfolgend als Phase 2 der Modellgestaltung bezeichnet,

14/33

während für die Änderungen, die per Schuljahr 2019/2020 umgesetzt werden, die Bezeichnung "Phase 1" verwendet wird. Im Januar 2019 wurden die Pläne für die Phasen 1 und 2 auch in der Berichterstattung der Thurgauer Zeitung thematisiert. In einem Artikel vom 4. Januar 2019 heisst es, dass sich AdL (zukünftig) auch auf der Sekundarstufe weiterziehen solle. Vorerst werde es aber auf der Sekundarstufe nur geringe Änderungen geben.

Offenbar stellte die Behörde im laufenden Schuljahr ebenfalls gewisse Weichen für Phase 2. Angestrebt werden eine zunehmende Durchmischung und Differenzierung sowie die Bildung von Lernzentren zur Förderung selbständiger Lernformen. Noch nicht fassbar ist der Stellenwert von AdL.

4.1.4 Zwischenfazit zur Zulässigkeit des neuen Sekundarschulmodells

Das für Phase 1 gewählte Modell der Ausgestaltung der Sekundarstufe I ohne äussere Typengliederung und einer vermehrten Niveauführung befindet sich im Rahmen der kantonalen Vorgaben gemäss § 14 VG und § 27 RRV VG. Es wurde Anfang 2019 mit dem zuständigen Inspektor im AV besprochen, der keine Einwände erhob.

Auch eine Weiterentwicklung der Schule, wie sie die Schulführung mit Phase 2 anstrebt und soweit diese bekannt ist, liegt im Gestaltungsspielraum von VG und RRV VG. Verschiedene derartige Modelle werden von anderen Schulgemeinden im Kanton bereits umgesetzt (VSG Kemmental, Sekundarschulgemeinde [SSG] Müllheim, VSG Bürglen, VSG Tägerwilen, VSG Bichelsee-Balterswil, VSG Horn). Damit haben andere Schulen mit verhältnismässig kleinen Schülerzahlen ebenfalls Sekundarschulmodelle mit viel Durchmischung, Differenzierung und schülerzentrierten Lernformen gewählt. Aus aufsichtsrechtlicher Sicht ist damit gegen die Veränderungen des Schulmodells, die für Phase 1 eingeführt und für Phase 2 in Planung sind, nichts einzuwenden.

4.1.5 Prozessgestaltung der Neuorganisation

Im September 2018 traf sich die Schulbehörde zur Strategieplanung und legte u.a. für die Sekundarstufe das oben genannte Strategieziel fest (vgl. oben Ziff. 4.1.3). Als Versuch sollten erste Elemente des AdL und des niveaudurchmischten Unterrichts eingeführt werden.

Die Lehrpersonen des Sekundarschulkollegiums wurden durch die Schulleitung Ende Oktober 2018 über das neue Modell informiert. Der ursprüngliche Plan war, wenige Wochen später die Erziehungsberechtigten der zukünftigen ersten Sekundarklasse über das neue Modell zu orientieren. Dies musste mehrmalig verschoben werden. Das neue

15/33

Modell wurde im Januar mit dem zuständigen Inspektor besprochen. Anfang Februar 2019 wurde es schliesslich an einem Elternabend präsentiert.

Der Prozess für Phase 1 wurde insgesamt sehr gedrängt geführt, so dass wenig Zeit für Diskussionen, Anpassungen und Verzögerungen eingeplant war. Tatsächlich musste das Modell dann jedoch, damit es ab Schuljahr 2019/2020 tatsächlich eingeführt werden kann, innert dieser kurzen Zeit bearbeitet und umsetzbar gemacht werden. Gewisse Vorbereitungsschritte für Phase 1 wurden schlicht übersehen. Namentlich wurde das Reglement "Übertritt in die Sekundarschule und Wechsel in der Sekundarschule (Umstufungen)" am 1. August 2018 in Kraft gesetzt. Dieses Reglement bildet unter anderem die Grundlage für die Klassenlehrpersonen der 6. Klassen, die Schülerinnen und Schüler hinsichtlich Übertritt auf die Sekundarstufe einzustufen. Da zu Beginn des Schuljahres 2018/2019 noch keine Entscheidung in Bezug auf die Phase 1 vorlag, korrespondiert dieses Reglement nicht in allen Teilen mit dem neuen Modell. Es ist auch fraglich, ob es die Zeitverhältnisse zugelassen haben, die Sekundarlehrpersonen fachlich ausreichend vorzubereiten und ob ihnen hinsichtlich Umgang mit mehr Heterogenität in den Klassen und für den Niveauunterricht nicht spezifische Weiterbildung hätte ermöglicht werden müssen.

Die Behörde und die Schulleitung trieben auch den Prozess für die Phase 2 voran. Für diese weitergehende Neuorganisation fragt sich, ob eine ausreichende Projektorganisation und -planung vorhanden war. Dazu kommt, dass viele weitere Bereiche der Schule im Umbruch waren.

4.1.6 Einbezug der Lehrpersonen und Information über die Beschlüsse

In den Entwicklungszielen der Schulevaluation 2016 heisst es, dass für die zielgerichtete Schul- und Unterrichtsentwicklung die Schule langfristig planen und Ziele und Indikatoren für die einzelnen Vorhaben definieren müsse. Ziele und Planungsschritte seien den Lehrpersonen zu kommunizieren.

In der Planung, die im ersten Semester des Schuljahres 2018/2019 insbesondere in Bezug auf Phase 1 stattfand, war der Einbezug des Kollegiums im Sinne einer Vernehmlassung oder Anhörung durch die Schulbehörde nicht vorgesehen. Dies zeigt sich insbesondere daran, dass der Diskussion über das von der Schulleitung erarbeitete Umsetzungsmodell zeitlich nur wenig Raum eingeräumt worden war. Namentlich lagen nur wenige Wochen zwischen dem entsprechenden Konvent und der ursprünglich geplanten Elterninformation. Die jeweiligen Treffen der Schulleitung mit dem Kollegium waren als Informationsanlässe bezeichnet und eine Behandlung von Inputs der Lehrpersonen durch die für den Entscheid zuständigen Behörde war nicht vorgesehen. Diese Art von Kommunikation und die fehlende Reflexion über den Einbezug des Kollegiums

16/33

ums bei Entscheidungsprozessen war bereits in der Schulevaluation von 2016 be-
anstandet und eine Definition des Einbezugs der Lehrpersonen, z.B. über Vernehm-
lassungen, empfohlen worden.

Zwar war ein konzeptionelles Modell zur Partizipation der Lehrpersonen der VSG im
zweiten Semester des Schuljahres 2017/2018 mit verschiedenen Modellmöglichkeiten
zwischen Schulführung und Kollegium diskutiert, indes bis zur Einsetzung der neuen
Schulleitung auf Schuljahr 2018/2019 sistiert worden. Auf Vorschlag der neuen Schullei-
ter wurde über ein Partizipationsmodell entschieden und per 1. Februar 2019 in Kraft
gesetzt. Mit anderen Worten war im Zeitpunkt der Planung für Phase 1 die Klärung der
Frage der Partizipation noch nicht erfolgt und eine solche noch nicht implementiert.

Daraufhin trat im Spätherbst 2018 das grosse Mitwirkungsbedürfnis des Kollegiums zu
Tage. Zum einen erfolgte anlässlich der ersten Information im Konvent eine heftige Dis-
kussion. In einer Petition an die Behörde monierten die Lehrpersonen zum anderen das
hohe Tempo, das trotz Bedenken der Lehrerschaft angeschlagen worden sei. Die Lehr-
personen verwiesen auf andere Schulen, die sich erst nach einem mehrjährigen Pro-
zess unter Mitwirkung der Lehrerschaft vom klassischen Modell der durchlässigen Se-
kundarschule entfernt haben. Auf diese Bedürfnisse nach mehr Partizipation wurde von
der Schulführung weitgehend nicht eingegangen. Das Tempo des Prozesses liess zu-
dem eine Verzögerung nicht zu. Es erfolgten jedoch weitere Aussprachen mit den Lehr-
personen. Die externe Kommunikation an die Eltern wurde verschoben. Zur Phase 1
konnten in der Folge bis Anfang Dezember 2018 konstruktive Diskussionen und ein
weitgehender Konsens erreicht werden. Dieser Prozess erfolgte jedoch weitgehend un-
strukturiert.

Die Schulführung arbeitete – soweit ersichtlich – auch zur Phase 2 nicht in strukturier-
ter Art und Weise mit dem Kollegium zusammen. Gewisse Visionen und Ideen für die
Schulentwicklung wurden schulintern ausgetauscht und diskutiert. Der Schulleitung war
gemäss eigener Aussage die Information der Lehrpersonen wichtig, damit diesen be-
kannt sei, wohin die Reise gehen soll. Eine Mitwirkung wurde jedoch wenig erkennbar
angestrebt. Dies zeigt auch der wiederholte Hinweis, dass den Lehrpersonen auch die
Kündigung offenstehe, wenn sie den Weg nicht mitgehen wollen, – eine Aussage, die
auch Eingang in die Berichterstattung der Thurgauer Zeitung (4. Januar 2019) Eingang
fand.

Was die Informationen zum Strategieprozess, den angestrebten Veränderungen und
insbesondere AdL betrifft, blieben diese auch gegenüber den Erziehungsberechtigten
und den Stimmbürgerinnen und -bürgern wenig konkret. Verwirrung stiftete die Erwäh-
nung verschiedener Modelle und das Thema Altersdurchmischung, das auch in die Be-
richterstattung der Thurgauer Zeitung aufgenommen wurde. Dazu kommen Äusserun-

17/33

gen in der Öffentlichkeit durch einen der Schulleiter, die seine persönlichen pädagogischen Ansätze zeigen (veröffentlicht in einem Video über Social Media), die das Feld der Ideen für die Schule weit öffnen. Die Rückmeldungen von Eltern ergeben jedoch kein einheitliches Bild. Für einige der Eltern, die sich äusserten, war die Information und Kommunikation angemessen. Die Mehrheit äusserte sich diesbezüglich jedoch kritisch. Der Schulführung gelang es damit offenbar nicht, gegenüber allen Anspruchsgruppen ausreichend über Ziele und Planungsschritte zu kommunizieren, wie das in der Schulevaluation von 2016 gefordert worden war.

4.1.7 Würdigung der Einführung des neuen Sekundarschulmodells

Bei dem weitreichenden und umfassenden Prozess, wie ihn die VSG Wigoltingen bei der Entwicklung der Sekundarstufe gehen muss, zeigen sich vielfältige Fragestellungen, die nicht alle zu aller Befriedigung gelöst werden können. Als "Expertenorganisation" weist das "System Schule" zudem spezifische Eigenschaften auf, die bei Veränderungsprozessen zu grossen Herausforderungen führen. Diese Herausforderungen waren in der VSG Wigoltingen besonders ausgeprägt und die Ausgangslage schwierig.

Das nötige "Commitment" der beteiligten Lehrpersonen war vorliegend nicht vorhanden und wurde von der Schulführung auch nicht gefördert: Entscheidend ist jedoch bei solchen Veränderungsprozessen bereits die Grundhaltung, wie ein solcher Veränderungsprozess initiiert wird. Diese Grundhaltung muss Interesse am Kerngeschäft und an den Expertinnen und Experten beinhalten, die eigene Organisation muss als einzigartig angesehen und eine massgeschneiderte Lösung gesucht werden, die den spezifischen Umständen und Personen Rechnung trägt (vgl. Dominik Egloff, Yvonne Bogenstätter, a.a.O., N 153). Ob diese Haltung bei der Schulführung der VSG Wigoltingen in ausreichendem Ausmass vorhanden war, ist fraglich. Von Anfang an wurden personelle Veränderung und Abgänge mitgedacht und darauf auf hingewiesen, dass wer den Weg nicht mitgehen wolle, die Möglichkeit zur Kündigung habe. Das zeigt wenig Bereitschaft, den Weg mit dem eigenen Personal zu gehen und diesem die notwendige Unterstützung sowie die nötige Zeit zu gewähren. Es ist nicht erstaunlich, dass eine solche Haltung Abwehr und Druck bei den Betroffenen auslöst.

Zudem wurden verschiedene Sekundarschulen als mögliche Modelle wechselnd genannt, wie "Müllheim", "Alterswilen", "Tägerwilen" oder "Bürglen". Das Modell und die Vision "Wigoltingen" erscheint demgegenüber wenig fassbar.

Der Zeitplan für die Einführung von Phase 1 war zu ambitioniert. Es blieb zu wenig Zeit, um das Modell in allen Details und Konsequenzen zu überdenken und die Betroffenen angemessen einzubeziehen. Auch die neuen Sekundarschülerinnen und -schüler und deren Eltern wurden nur kurzfristig orientiert.

Die Behörde hatte sich für Phase 2 bis 2020 für Entscheidungen Zeit gegeben. Soweit weitere Weichenstellungen erfolgten, ist fraglich, ob bei einem solch hohen Tempo die Behörde die Führung behalten kann. Auch die Behördenmitglieder brauchen Zeit, sich mit den sich stellenden Fragen und den Meinungen der Betroffenen auseinanderzusetzen. Nur so können sie entscheiden, welches das für die VSG Wigoltingen angemessene Modell ist.

4.1.8 Aufsichtsrechtliche Einordnung und Massnahmen

Wie erwähnt (siehe oben Ziff. 1.2.1) ist die Aufsicht im Bereich der Einführung des neuen Sekundarschulmodells nicht subsidiär. Zu untersuchen ist vorliegend deshalb, ob die übergeordneten Vorgaben eingehalten wurden und ob objektiv schwere Missstände auftraten, die ein aufsichtsrechtliches Eingreifen nahelegen. Zu beachten bleibt dabei jedoch, dass den Schulgemeinden unter anderem im Bereich der Schulorganisation und des pädagogischen Profils ein erheblicher Handlungsspielraum zu kommt (§ 56 Abs. 2 Ziff. 2 VG).

a. Weisungen oder Ersatzanordnungen

Wie dargelegt (siehe oben Ziff. 4.1.4) ist gegen die geplante Ausgestaltung des neuen Sekundarschulmodells nichts einzuwenden. Obwohl an der Schule Wigoltingen offenbar die Herausforderungen des Veränderungsprozesses besonders ausgeprägt waren, wurde jedoch der Prozess durch die Schulführung mit hohem Tempo vorangetrieben. Insgesamt wurden die Betroffenen nur wenig einbezogen und der Umgang der Schulführung mit den Lehrpersonen ("wer nicht mitzieht, kann gehen") war in Bezug auf die Umsetzung des Projekts nicht förderlich. Das angestrebte Modell und der Prozess blieben weitgehend nicht fassbar. Erkenntnisse aus der Schulevaluation wurden zu wenig berücksichtigt.

Indessen sind diese Mängel nicht als schwere Missstände zu bewerten, die aufsichtsrechtliches Eingreifen im Sinne von aufsichtsrechtlichen Massnahmen rechtfertigen. Noch weniger sind im Bereich "Neues Sekundarschulmodell" rechtliche Mängel erkennbar.

Es ist davon auszugehen, dass der Konflikt Schülerinnen und Schüler belastete. Auch die Lehrpersonen und die Schulleitung waren vermutlich davon weitgehend absorbiert. Die Atmosphäre an der Schule in den letzten Monaten stellt kein optimales Lernumfeld dar. In Bezug auf die Unterrichtsqualität waren trotz der schwierigen Umstände jedoch erfreulicherweise keine Missstände erkennbar. Namentlich äusserten sich auch keine Eltern entsprechend negativ. Die Schulaufsicht des AV erhielt ebenfalls keine Kenntnis-

19/33

se von Qualitätsproblemen oder Beanstandungen. Dies deutet auf eine professionelle Wahrnehmung des Berufsauftrages im Bereich des Unterrichts hin. In Bezug auf die Unterrichtsqualität sind somit ebenfalls keine aufsichtsrechtlichen Schritte nötig.

b. Empfehlungen

Gegenüber der Schulführung werden folgende Empfehlungen gemacht:

- Das Projekt "Neues Sekundarschulmodell" sollte klarer strukturiert und damit fassbarer gemacht werden. Über die Projektorganisation, -aufgaben und -ziele sowie der zeitliche Fahrplan ist Klarheit zu schaffen.
- Für das Projekt ist genügend Zeit einzuplanen.
- Die Betroffenen sind angemessenen einzubeziehen.
- Gegebenenfalls und insbesondere bei Schwierigkeiten empfiehlt es sich, sich Unterstützung von fachkundigen Dritten zu holen.

4.2 Arbeitsverhältnis Lehrpersonen

4.2.1 Arbeitsrechtliche Pflichten

Das Arbeitsverhältnis besteht zwischen Schulgemeinde (vertreten durch die Schulbehörde) und Lehrpersonen und führt zu gegenseitigen Rechten und Pflichten (§ 55 Abs. 2 VG und § 7 Abs. 1 Verordnung des Regierungsrates über die Rechtsstellung der Lehrpersonen an den Volksschulen [RSV VS; RB 411.114]). Die Schulleitung führte die Lehrpersonen personell; grundsätzliche Entscheide wie Einstellung und Kündigung müssen jedoch von der Schulbehörde gefällt werden, der die Endverantwortung für das Arbeitsverhältnis zukommt. Für das vorliegende Aufsichtsverfahren sind insbesondere zwei sich gegenüberstehende arbeitsrechtliche Pflichten relevant.

a. Fürsorgepflicht der Schulgemeinde

Die allgemeine Fürsorgepflicht der Arbeitgeberin und des Arbeitgebers hat einen umfassenden Charakter und verpflichtet sie, den Arbeitnehmenden im Rahmen des Arbeitsverhältnisses Schutz und Fürsorge zu gewähren und ihre berechtigten Interessen in guten Treuen zu wahren. In erster Linie ist die Fürsorgepflicht eine Unterlassungspflicht. Vorliegend sind folgende Aspekte relevant (vgl. Art. 328 Abs. 1 Obligationenrecht [OR; SR 220]):

- Verbot unzumutbarer Arbeitsbedingungen (Mobbing, Stress, Verschlechterungen der Arbeitsbedingungen)
- Verbot der Diskreditierung von Arbeitnehmenden

20/33

Wird die Fürsorgepflicht verletzt, stehen den Arbeitnehmenden üblicherweise folgenden Möglichkeiten zur Verfügung (vgl. zum Ganzen: Wolfgang Portmann/Roger Rudolph, Basler Kommentar OR I, 6.A., 2015, Art. 328, N. 18 ff. und 52 ff.):

- Verweigerung der Arbeitsleistung
- Erfüllungsklage und Zwangsvollstreckung
- Ansprüche auf Schadenersatz und Genugtuung
- Kündigung

Die Fürsorgepflicht ist in den kantonalen Rechtsgrundlagen für das Arbeitsverhältnis der Lehrpersonen allgemein anerkannt und ihre einzelnen Aspekte werden in zahlreichen Bestimmungen festgehalten. Zentral ist § 24 Abs. 1 RSV VS, wonach die Schulgemeinde die Persönlichkeit der Lehrpersonen zu achten und zu schützen, auf deren Gesundheit gebührend Rücksicht zu nehmen und sie mit geeigneten betrieblichen Massnahmen zu fördern hat.

b. Treuepflicht der Lehrpersonen

Das Gegenstück zur Fürsorgepflicht bildet die Treuepflicht der Lehrpersonen, die in § 58 RSV VS verankert ist und wonach die Lehrpersonen zu treuer, sorgfältiger und wirtschaftlicher Arbeitsleistung verpflichtet sind, die Interessen der Schulgemeinde zu wahren haben und alles zu unterlassen haben, was diese beeinträchtigt. Die Lehrpersonen sollen mit den örtlichen und kantonalen Bildungsstellen zusammenarbeiten und deren Weisungen befolgen. Verletzungen der Treuepflicht können durch die üblichen Massnahmen bei einer Pflichtverletzung der Arbeitnehmenden sanktioniert werden.

4.2.2 Verletzung von arbeitsrechtlichen Pflichten

a. Lehrpersonen

Vorab ist festzuhalten, dass die Lehrpersonen grundsätzlich keine einheitliche Gruppe bilden. Dennoch werden die Lehrpersonen nachfolgend gesamtheitlich eingeordnet, da im Rahmen des vorliegenden Aufsichtsverfahrens eine einzelne Beurteilung jeder Lehrperson nicht notwendig ist und überdies mit dem Schutz der Persönlichkeit nicht zu vereinbaren wäre. Auch ist das Kollegium teilweise durchaus geeint aufgetreten.

Die Einschätzung der Schulführung betreffend eine gewisse Unwilligkeit des Kollegiums, Führungspersönlichkeiten zu akzeptieren und Veränderungsprozesse aktiv und offen anzugehen, korrespondieren mit Feststellungen der kantonalen Evaluationsberichte von 2009 und 2016, wurden also auch durch externe Fachpersonen festgestellt. Namentlich die Funktion von Schulleitungen scheint nicht vollständig mit dem eher auf

21/33

Selbstbestimmung ausgerichtetes Verständnis des Kollegiums vereinbar zu sein. In diesem Sinne ist auch die in einem Mitarbeitergespräch getätigte Aussage einer Lehrperson zu sehen, wonach sie für die Erreichung ihrer Ziele nicht auf die Zusammenarbeit mit der Schulleitung angewiesen sei. Die Schulevaluation ortete überdies bereits im Jahr 2016 eine tiefgehende Trübung des Verhältnisses zwischen Schulführung und Lehrpersonen, wobei notabene mehrheitlich dieselben Lehrpersonen, jedoch eine anders besetzte Schulbehörde konfliktbeteiligt waren. Die in diesen Befunden aufscheinende Haltung des Kollegiums begünstigt Konflikte um die Schulentwicklung und steht in einem Spannungsverhältnis zur Treuepflicht.

Spätestens im Rahmen des eskalierenden Konflikts, der zur Kündigung durch die Mehrheit der Sekundarlehrpersonen führte, traten verschiedentlich Hinweise auf treuepflichtwidriges Verhalten von Lehrpersonen zu Tage. So wurde im Februar 2019 fraglos noch im Berufsauftrag enthaltene Einsätze durch zwei Lehrpersonen schlichtweg abgelehnt. Konkret wurden die Klassenlehrpersonen durch die Schulleitung aufgefordert, ihre Schülerinnen und Schüler zum semesterweisen Schulzahnarztbesuch in Weinfelden zu begleiten, was von den zwei Lehrpersonen ohne nachvollziehbare Begründung verweigert wurde. Derartiges Verhalten stellt einen deutlichen Verstoss gegen die Treuepflicht dar und hätte arbeitsrechtlich mindestens mit einer Verwarnung geahndet werden können. Weiter forderten Lehrpersonen an einem als Aussprache angedachten Treffen Ende März 2019 die Schulleitung kollektiv (neun von elf anwesenden Lehrpersonen standen auf und solidarisierten sich) zum Rücktritt auf. Die Schulpräsidentin kam gemäss übereinstimmender Schilderungen gar nicht zu Wort. Ein derartig konfrontatives, unkooperatives Vorgehen lässt sich mit der Treuepflicht nicht vereinbaren. Die Lehrpersonen verweigerten zudem im weiteren Konfliktverlauf ein weiteres, professionell begleitetes Treffen mit der Schulführung: Sämtliche neun Lehrpersonen, die sich zur Mediation angemeldet hatten, liessen sich einen Tag vor dem Termin abmelden. Diese Weigerung wurde wenig einleuchtend damit begründet, dass die von ihnen erwünschte Richtigstellung von Aussagen nicht angedacht sei und der stattdessen vorgesehene Austausch zur Planung des Schulschlusses, der Begegnung in Arbeitssituationen und zu Alternativen zum Abschlussgespräch unnötig sei. In der Zeit von April bis Juni 2019 kam es zudem zu Nachrichten einzelner Lehrpersonen mit konfrontativem Tonfall und gravierenden Vorwürfen an die Schulführung, die jeweils im CC an weitere Personen geschickt wurden.

b. Schulbehörde

Seitens der Fürsorgepflicht der Schulbehörde ist insbesondere die Einführung des neuen Sekundarschulmodells und der Umgang mit dem aufgrund dieser Änderung entstandenen Konflikt relevant. Bezüglich der Einführung des Sekundarschulmodells ist festzuhalten, dass diese in Bezug auf die Fürsorgepflicht problematisch ablief. So wur-

22/33

den die Lehrpersonen nicht ausreichend in den Änderungsprozess einbezogen und über die entsprechenden Beschlüsse nicht transparent informiert. Weiter ist unklar, ob angesichts der hohen Geschwindigkeit den Lehrpersonen ausreichend Zeit für allfällige Weiterbildungsmaßnahmen einberaumt worden wäre (siehe oben Ziff. 4.1.5). Dieses Verhalten der Schulbehörde (bzw. der Schulleitung) ist auch im Hinblick auf die Fürsorgepflicht problematisch. Gerade gegenüber den langjährig beschäftigten Lehrpersonen wäre eine schonendere Gangart unter Einholung und Würdigung ihrer Meinung (wie auch im Schulevaluationsbericht 2016 empfohlen) zu bevorzugen gewesen. Der Schulbehörde und der involvierten Schulleitung ist deshalb zu empfehlen, bei der laufenden und einer allfälligen zukünftigen Organisationsanpassung einen ausreichenden Einbezug der Lehrpersonen sicherzustellen. Eine durch den Einbezug verursachte Verlangsamung der Prozesse ist dabei zugunsten der Arbeitnehmenden hinzunehmen.

Bezüglich des Umgangs mit den Konflikten sind ebenfalls gewisse Verfehlungen der Schulbehörde festzustellen. Namentlich die Medienmitteilung vom 4. April 2019 beinhaltete Aussagen, die die kündigenden Lehrpersonen in ein nachteiliges Licht rückten. Hierbei nahm die Schulbehörde gezielt Bezug auf Lehrpersonen, die bereits gekündigt hatten und warf ihnen vor, ihre Interessen dem Gesamtinteresse der Schülerinnen und Schüler sowie der Steuerzahler voranzustellen. Zudem äusserte die Schulbehörde Zweifel im Hinblick auf die Veränderungsbereitschaft der Sekundarlehrpersonen. Derartige öffentlich getätigte Aussagen sind im Hinblick auf die Fürsorgepflicht problematisch, da das Berufsethos der Lehrpersonen in Frage gestellt und damit deren Persönlichkeitsrechte tangiert werden. Zwar erfolgte keine Namensnennung, jedoch wurden im späteren Verlauf des Konflikts die Namen sämtlicher kündigenden Lehrpersonen durch die Schulbehörde mitgeteilt und damit die Vorwürfe personalisiert. Zwar ist ein Interesse der Schulbehörde anzuerkennen, sich gegen die in der Berichterstattung aufscheinenden Vorwürfe zu wehren, indes ist fraglich, ob hierzu wirklich eine derartig personenbezogene, herabsetzende Kommunikation nötig war. Zudem musste der Schulbehörde klar sein, dass die Medienmitteilung in ein bereits von starken Spannungen geprägtes Umfeld fiel. Aus den Unterlagen wird die durch die Kommunikation verursachte Enttäuschung und Verletzung einzelner betroffener Lehrpersonen denn auch deutlich ersichtlich. Ob aus der Vorgehensweise der Schulbehörde gegebenenfalls Ansprüche auf Genugtuung oder Schadenersatzansprüche bestehen (vgl. Art. 28 Abs. 1 und Art. 28a Abs. 3 Schweizerisches Zivilgesetzbuch [ZGB; SR 210]), wäre durch die zuständige Rechtsmittelinstanz zu klären und darf im Rahmen der aufsichtsrechtlichen Sachverhaltsklärung nicht vorbeurteilt werden (siehe oben Ziff. 1.1.1), weshalb sich im Rahmen der Beantwortung der Anzeige weitere Ausführungen erübrigen. Indes ist der Schulbehörde zu empfehlen, bei der Öffentlichkeitsarbeit die Fürsorgepflicht und die Persönlichkeitsrechte der Lehrpersonen zu respektieren und Aussagen zu individualisierbaren Personen nicht ohne zwingende Gründe zu treffen.

23/33

c. Schulleitung

Die Schulleitung steht mindestens zu Beginn des Konflikts medial im Zentrum, was angesichts ihrer Rolle als direkte Vorgesetzte der kündigenden Lehrpersonen und der schwerwiegenden Anschuldigungen nachvollziehbar ist. Vorab ist dabei zu gewärtigen, dass die beiden Schulleiter ihr Amt erst auf das Schuljahr 2018/2019 antraten, die Lehrpersonen jedoch bereits zuvor schon Missfallen am Vorgehen der Schulbehörde äusserten, mithin schon zuvor Konflikte bestanden.

Es existieren Hinweise darauf, dass sich die Schulleitung mit weitgreifenden Schulentwicklungs-ideen beschäftigte (in den Unterlagen findet sich diesbezüglich der Begriff "utopisch"). Dieses Interesse ist nicht per se abzulehnen, indes dürfen derartige Beschäftigungen nicht zu Lasten der sich eher im Tagesgeschehen auswirkenden Fürsorgeverpflichtungen gehen. Dabei hat die Schulleitung den geltenden schulischen Vorgaben und den damit betrauten Personen, insbesondere den Lehrerinnen und Lehrern, den nötigen Respekt entgegenzubringen. Aus Sicht der Lehrpersonen sind die beiden Schulleitungen diesen Anforderungen überhaupt nicht nachgekommen. In einzelnen Kommunikationen der Schulleitung wird denn auch tatsächlich ein gewisses Missfallen gegenüber dem Status quo ersichtlich. In der im aufsichtsrechtlichen Verfahren begutachteten schriftlichen Kommunikation bemühte sich die Schulleitung indes in aller Regel um einen sachlichen, wertschätzenden Tonfall. Diese Einschätzung fusst notgedrungen auf dem vorliegenden Schriftverkehr, wohingegen die Lehrpersonen geltend machen, im direkten Gespräch habe sich die Schulleitung abschätzig über Personen und das System der Sekundarschule geäussert. Diese Darstellung wird von der Schulführung bestritten. Der genaue Verlauf von mündlichen Unterredungen kann zum jetzigen Zeitpunkt nicht mehr mit Sicherheit festgestellt werden, womit sich der Vorwurf nicht erhärtet, die Schulleitung habe sich abschätzig über die Lehrpersonen geäussert.

d. "Maulkorb"

In der medialen Berichterstattung wird verschiedentlich auf von der Schulbehörde angeordnete Kommunikationsbeschränkungen der Lehrpersonen Bezug genommen. Die Lehrpersonen haben in der Folge einen Antrag um Entbindung vom Amtsgeheimnis eingereicht. Die entsprechenden Entscheide sind separat anfechtbar, weshalb sich im Rahmen der Aufsicht weitere Ausführungen grundsätzlich erübrigen.

Indes kann im Sinne einer Klärung festgehalten werden, dass die Kommunikation mit der Öffentlichkeit nicht in den Aufgabenbereich der Lehrpersonen fällt. Lehrpersonen, die in ihrem Tätigkeitsbereich Mängel feststellen, haben diese, mit Ausnahme der Anzeigepflicht bei der Beobachtung von schwerwiegenden Straftaten (vgl. 40 Abs. 1 Gesetz über die Zivil- und Strafrechtspflege [ZSRG; RB 271.1]), vorab innerhalb der Schulgemeinde auf dem Dienstweg zu thematisieren. Werden auf diesem Weg keine

24/33

befriedigenden Lösungen gesucht und sind keine Rechtsmittel möglich, sind die zuständigen Stellen des AV zu kontaktieren. Rat können sich Lehrpersonen zudem auch bei Drittpersonen holen, wobei diesbezüglich das Amtsgeheimnis zu wahren ist.

Entsprechend obigen Ausführungen sieht das kantonale Recht die Entbindung vom Amtsgeheimnis nur insoweit vor, als die Lehrperson die Weitergabe der geheimen Informationen als Partei, Zeuge oder Zeugin, gerichtliche Sachverständige oder Auskunftsperson vornehmen möchte (§ 59 Abs. 3 RSV VS). Ausserhalb von gerichtlichen Verfahren ist die Entbindung vom Amtsgeheimnis daher grundsätzlich nicht möglich. Indes dürfte das Anliegen der Lehrpersonen, sich gegenüber der Öffentlichkeit frei über ihre Kündigungsgründe zu äussern, mit der Treuepflicht in Konflikt stehen. Die Treuepflicht verbietet es Arbeitnehmenden nämlich, das Ansehen des Arbeitgebers oder der Arbeitgeberin in der Öffentlichkeit herabzusetzen, auch wenn die vorgebrachten Gründe mindestens subjektiv der Wahrheit entsprechen. Eine Entbindung von der Treuepflicht ist nicht möglich. Gegen allfällige ehrverletzende öffentliche Äusserungen des Arbeitgebers oder der Arbeitgeberin können sich Arbeitnehmenden vielmehr durch die Rechtsbehelfe des Persönlichkeitsrechtes wehren (siehe oben Ziff. 1.2.2). Angesichts dieser Rechtslage ist nicht ersichtlich, inwieweit vorliegend ein Kommunikationsverbot durch die Schulführung erlassen worden ist. Zwar wurden gewisse Vorgaben betreffend den Zeitpunkt der Kommunikation der Kündigung gegenüber Eltern und Schülerinnen und Schülern gemacht. Für den Verstoss gegen diese Vorgaben wurden sodann arbeitsrechtliche Sanktionen in Aussicht gestellt. Angesichts der angespannten Lage und der durch die Lehrpersonen selbst eingereichten Kündigungen sind sowohl die Anordnungen als auch die angedrohten Sanktionen jedoch als verhältnismässig zu beurteilen. Der offene Brief der Lehrpersonen vom 10. Mai 2019, in dem die in der Medienmitteilung vom 4. April 2019 enthaltenen Vorhaltungen thematisiert werden, erscheint demgegenüber als mit der Treuepflicht kaum zu vereinbaren. Dabei ist zu berücksichtigen, dass den Lehrpersonen ihre Eskalationsmöglichkeiten offenbar nicht richtig bewusst waren, weshalb der Schulführung zu empfehlen ist, im Falle von Konflikten die zulässigen Handlungsmöglichkeiten aufzuzeigen.

e. Zwischenfazit

Wie aufgezeigt setzte das hohe Tempo des Vorgehens der Schulführung die Lehrpersonen unter sehr starken Druck, was mit der Fürsorgepflicht kaum zu vereinbaren ist. Auch die fragliche Wertschätzung und insbesondere die bereits früh anklingende Bereitschaft der Schulführung, den eingeschlagenen Weg auch ohne die bestehenden Arbeitnehmenden zu gehen (siehe oben Ziff. 4.1.6 ff.), widersprechen der Fürsorgepflicht. Die Reaktion der Lehrpersonen auf diesen Druck stand wiederum im deutlichen Spannungsverhältnis zur Treuepflicht. Ab Ende 2018 bestand an der VSG Wigoltingen daher ein Konflikt, der eine schwere Belastung der Arbeitsbedingungen der Lehrpersonen der

25/33

Sekundarschule und der Schulleitung mit sich brachte. Gespräche zwischen den Parteien waren zum Schluss auch mit professioneller Unterstützung nahezu unmöglich. Im stetig weiter eskalierenden Konflikt, der durch die mediale Begleitung und das Auftreten von weiteren Akteuren verkompliziert wurde, war die Einhaltung der rechtlichen Pflichten aus dem Arbeitsverhältnis sodann immer schwieriger. Die Konfliktparteien weisen in ihren Stellungnahmen die Verantwortung für den Konflikt jeweils gänzlich der anderen Seite zu. Die (ohnehin unwahrscheinliche) Konstellation, dass ein derart stark eskalierender Konflikt völlig einseitig verursacht wird, liegt indes nicht vor; vielmehr fanden die arbeitsrechtlichen Pflichten beidseitig nicht durchgehend Beachtung.

4.2.3 Aufsichtsrechtliche Einordnung und Massnahmen

Wie dargelegt (siehe oben Ziff. 1.2.2) sind aufsichtsrechtliche Massnahmen (etwa die geforderte Entmachtung der Schulbehörde in personalrechtlichen Angelegenheiten) bei Verletzungen von arbeitsrechtlichen Pflichten nur ausnahmsweise zu treffen, und zwar insbesondere dann, wenn schwere Missstände vorliegen, die durch ordentliche Rechtsmittel nicht zweckmässig behoben werden können und welche die Schulgemeinde nicht eigenständig beheben kann.

a. Weisungen oder Ersatzanordnungen

Für die aufsichtsrechtlichen Massnahmen (vgl. § 54 Abs. 2 GemG) ist zu beachten, dass die vom Konflikt betroffenen Lehrpersonen gekündigt haben. Mit dem Neuanfang wird die personelle Situation an der Schulgemeinde nun deutlich entspannt. Ebenfalls sind die noch möglichen Rechtsmittel zu berücksichtigen. Zudem sollte die Schulführung im Hinblick auf den zentralen personellen Neuanfang möglichst keine Einschränkung ihrer Handlungsfreiheit erfahren. Die Schwelle für aufsichtsrechtliche Massnahmen ist daher sehr hoch anzusetzen. Weisungen oder Ersatzanordnungen gegenüber der Schulgemeinde wären in arbeitsrechtlicher Hinsicht nur denkbar, wenn schwere Konflikte auch zwischen den neuen Lehrpersonen und der bestehenden Schulführung dringend zu befürchten wären. Wie aufgezeigt, tragen auch die Lehrpersonen eine Mitverantwortung für die Eskalation des Konflikts. Dass zwischen Schulführung und den neuen Sekundarlehrpersonen wieder derart schwerwiegende Konflikte entstehen, ist daher nicht zwingend zu erwarten. Auch die soweit ersichtlich funktionierende Primarschule weist daraufhin, dass die Schulführung grundsätzlich mit einem Kollegium zusammenarbeiten kann. Im Hinblick auf arbeitsrechtliche Verfehlungen erübrigen sich Weisungen oder Ersatzvornahmen.

26/33

b. Empfehlungen

Gegenüber der Schulführung werden folgende Empfehlungen gemacht:

- Bei der laufenden und einer allfälligen zukünftigen Organisationsanpassung ist ein ausreichender Einbezug der Lehrpersonen sicherzustellen. Eine dadurch verursachte Verlangsamung des Prozesses ist dabei zugunsten der Arbeitnehmenden hinzunehmen.
- Bei der Öffentlichkeitsarbeit sind die Fürsorgepflicht und die Persönlichkeitsrechte der Lehrpersonen zu respektieren und Aussagen zu individualisierbaren Personen nicht ohne zwingende Gründe zu treffen.
- Im Fall von Konflikten sind – in Nachachtung der Fürsorgepflicht – sämtlichen Parteien die zulässigen Handlungsmöglichkeiten aufzuzeigen, da die rechtlich korrekten Eskalationsmöglichkeiten und Hilfestellungen nicht ohne weiteres ersichtlich sind.

4.3 Information und Kommunikation

4.3.1 Informationsmässige Pflichten

Gemäss § 11 Abs. 2 KV informieren die Behörden über ihre Tätigkeit. Weiter verlangt das Gesetz über die Volksschule das Zusammenwirken von Schule und Elternhaus. Die Volksschule hat zu diesem Zweck für eine angemessene Information und einen regelmässigen Kontakt mit den Erziehungsberechtigten zu sorgen und fördert ihre Mitwirkung. Die Schulbehörde kann auch Besprechungen, Schulbesuche und Informationsveranstaltungen obligatorisch erklären (§ 21 Abs. 1 und 2 VG). Im Rahmen der Organisationsplanung ist in den Schulgemeinden eine Regelung zu treffen für die Zusammenarbeit und den Informationsfluss zwischen Behörde, Schulleitungen, Lehrpersonen, Schülern und Schülerinnen sowie den Erziehungsberechtigten (§ 7 Abs. 1 Ziff. 4 RRV VG). In Nachachtung dieser Bestimmungen verfügt die VSG Wigoltingen über das "Kommunikationskonzept der Volksschulgemeinde Wigoltingen" vom November 2016, ergänzt mit einer Kommunikationsmatrix und einer Wegleitung für die interne Kommunikation. Gemäss Ziff. 2 lit. a gewährleistet das Kommunikationskonzept, dass alle Personen, die mit der Schule Kontakt haben, die nötigen Informationen erhalten und sich mit den geeigneten Ansprechpartnern darüber austauschen können. Damit soll Transparenz und Glaubwürdigkeit hergestellt werden. Unter Ziff. 6 regelt es insbesondere auch die Kommunikation in Krisensituationen (vgl. unter anderem Ziff. 6.7 Massive Opposition seitens Eltern, Ziff. 6.9 Bedrohung von Lernenden / Lehrenden, Ziff. 6.12.3 Task-Force behördeintern) und nennt fünf Grundsätze für die Kommunikation in Krisensituationen (Ziff. 6.1 Kommunikationskonzept):

27/33

1. "Entscheidend für das Gelingen der Kommunikation in Krisensituationen ist die Klarheit, wer wann worüber informiert. Sowohl der Empfang wie die Vermittlung von Informationen werden zentral gesteuert durch die Schulleitung bzw. die Leitung des Krisenstabes.
2. Betroffene werden immer zuerst informiert.
3. Nicht alles, was wahr ist, muss mitgeteilt werden. Aber alles, was mitgeteilt wird, muss wahr sein. Persönlichkeitsschutz hat oberste Priorität.
4. Im Zentrum der Informationsvermittlung stehen die Darstellung der Faktenlage und das Vermitteln der eigenen Massnahmen. Rechtfertigungen, Vermutungen und Schuldzuweisungen machen unglaubwürdig.
5. Emotionale Betroffenheit ist entscheidend für den Empfang der vermittelten Informationen."

Bei der Anwendung dieser Grundlagen ist zu berücksichtigen, dass die Kommunikation in einer Konfliktsituation aufgrund emotionaler Betroffenheiten und gegenläufiger Interessenlagen eine besondere Herausforderung darstellt. Zudem setzen der Schutz der Persönlichkeitsrechte und das Amtsgeheimnis der transparenten, offenen Information Grenzen.

4.3.2 Verletzung von informationsmässigen Pflichten

Unter aufsichtsrechtlichen Gesichtspunkten interessiert primär die Information und Kommunikation zu den Themenschwerpunkten "Neues Sekundarschulmodell" und "Arbeitsverhältnis Lehrpersonen" gegenüber den Zielgruppen "Lehrpersonen" und "Eltern".

a. Neues Sekundarschulmodell

Die chronologische Abfolge der Ereignisse zeigt, dass die Schulbehörde zur Einführung des neuen Sekundarschulmodells ein hohes Tempo angeschlagen hat. Zwischen der Erarbeitung der Legislaturziele im September 2018 und der einlaufenden Umsetzung des neuen Sekundarschulmodells auf das Schuljahr 2019/2020 liegen rund zehn Monate. In dieser Zeit sind folgende Meilensteine der Information sichtbar:

- 29. Oktober 2018: Information der Lehrpersonen über die Legislaturziele (inkl. Modellziele auf der Sekundarstufe);
- 15. November 2018: Vorstellung des Modells der niveaudurchmischten Jahrgangsklassen im Rahmen des Konvents;
- 20. November 2018: Vorstellung der Legislaturziele im Rahmen der Gemeindeversammlung;

28/33

- 7. Dezember 2018: Aussprache zwischen den Sekundarlehrpersonen, der Schulleitung und der Schulbehörde im Anschluss an die Petition "für einen echten Dialog bei der Umsetzung des Strategieziels 2" der Sekundarlehrpersonen.

Im Nachgang dazu fanden weitere Informationsanlässe für die Eltern statt:

- 9. Januar 2019: Workshop "Lern- und Arbeitswelt der Zukunft" für die Eltern und weitere Interessierte;
- 14. Februar 2019: Orientierungsabend für die Eltern der 6. Klassen zur aktuellen und zukünftigen Struktur der Sekundarschule;
- März 2019: Elterninformation über die aktuelle und zukünftige Entwicklung der Schule;
- 15. Juni 2019: Semesterbrief der Schulleitung mit Erklärungen zum künftigen System der neuen 1. Sekundarschulklassen.

Diese Übersicht der Hauptaktivitäten zeigt, dass die Schulbehörde ihren Auftrag der Information gegenüber den Lehrpersonen und Eltern grundsätzlich wahrgenommen hat. Eine Verletzung von informationsmässigen Pflichten ist in diesem Bereich nicht ersichtlich. Der gedrängte Zeitplan deutet allerdings darauf hin, dass die Kommunikation mit den Lehrpersonen im Sinne einer gegenseitigen Abstimmung über das neue Sekundarschulmodell zu kurz kam und somit optimierbar gewesen wäre. Auch wenn zu betonen ist, dass die Zuständigkeit für den Entscheid über ein neues Schulmodell abschliessend bei der Schulbehörde liegt, ist seine Einführung kaum erfolgreich, wenn es nicht mit Überzeugung von den Lehrpersonen und letztlich auch von den Eltern mitgetragen wird (vgl. oben Ziff. 4.1.1). Diese Überzeugung kann nicht erzwungen werden, sondern ist über fachlichen Austausch und Argumente zu erreichen. Diesbezüglich bot der enge Zeitplan für den Reifungsprozess und die entsprechende Kommunikation keinen idealen Rahmen (vgl. oben Ziff. 4.1.5 ff.).

Zusätzlich stellt sich mit Blick auf die Kommunikationsinhalte die Frage, ob das neue Sekundarschulmodell – ausgehend von den übergeordneten Legislaturzielen vom September 2018 – für alle so klar und konkret fassbar war, dass die "Botschaft" auch ankommen konnte. Die Verkürzung in Powerpoint-Folien dient der Klarheit der Kommunikation nicht in jedem Fall.

b. Arbeitsverhältnis Lehrpersonen

Im Bereich der Kündigungen der sieben Lehrpersonen stellt sich unter kommunikativen Gesichtspunkten insbesondere die Frage, wie die Medienmitteilung der Schulbehörde vom 4. April 2019 einzuordnen ist. Sie fokussierte sehr stark auf eine "Gruppe von Sekundarlehrpersonen", die "notwendige Entwicklungsschritte an der Oberstufe" verhin-

29/33

dert. Damit setzte sie Ziff. 6.1, Punkt 4 des Kommunikationskonzeptes der VSG Wigoltingen ("Im Zentrum der Informationsvermittlung stehen die Darstellung der Faktenlage und das Vermitteln der eigenen Massnahmen. Rechtfertigungen, Vermutungen und Schuldzuweisungen machen unglaubwürdig.") nicht sachgerecht um. Ebenso lässt die Aussage, wonach "Lehrpersonen, die nicht bereit sind, Veränderungen aktiv mitzugestalten, [...] noch bis zum 30. April 2019 Zeit [haben] zu kündigen", eine gewisse Wertschätzung gegenüber langjährigen Lehrpersonen vermissen (vgl. oben Ziff. 4.2.2 lit. b).

Zu berücksichtigen ist im Themenkreis der Kündigungen der Lehrpersonen, dass der Konfliktfall Wigoltingen auf hohes mediales Interesse stiess und die Schulbehörde während längerer Zeit einem massiven Druck aussetzte. Allein in der Thurgauer Zeitung erschienen in der Zeit von April bis Juni 2019 rund 25 Artikel zum Thema. Zudem erstaunt mindestens in einem Fall, dass ein offener Brief (10. Mai 2019) eines Teils der Sekundarlehrpersonen mit der Forderung nach Richtigstellung falscher Informationen durch die Behörde offenbar früher bei der Zeitung als bei der Schulbehörde angelangt ist. Vor diesem Hintergrund ist daran zu erinnern, dass Öffentlichkeitsarbeit in eigener Sache nicht Teil des Berufsauftrags der Lehrpersonen bildet (vgl. oben Ziff. 4.2.1 lit. d).

Im Rückblick gelang der Informationsablauf zu den Kündigungen der sieben Lehrpersonen nicht. Dass die Schülerinnen und Schüler in ihren Klassen mit dieser Information überrascht wurden und ein entsprechender Elternbrief erst zwei Tage später folgte, zeugt nicht von einem durchdachten Kommunikationskonzept.

Dass die Information und Kommunikation der Schulbehörde nicht in allen Teilen überzeugte, spiegelt sich auch in den knapp 30 Stellungnahmen von Eltern im Rahmen dieses aufsichtsrechtlichen Verfahrens. Während eine kleinere Gruppe die Information und Kommunikation der letzten Monate als angemessen beurteilte, kritisierte ein grösserer Teil der Stellungnahmen die Information und Kommunikation der Behörde als ungenügend und nicht umfassend.

4.3.3 Aufsichtsrechtliche Einordnung und Massnahmen

a. Weisungen oder Ersatzanordnungen

Aufsichtsrechtliche Weisungen des Departements gegenüber einer Gemeinde sind nur möglich, wenn ein rechtswidriger Zustand besteht oder wesentliche öffentliche Interessen verletzt sind. Die entsprechenden Missstände oder Versäumnisse müssen somit eine gewisse Schwere aufweisen (vgl. oben Ziff. 1.1.2). Diese Voraussetzungen sind im Bereich der Information und Kommunikation nicht erfüllt. Mit Blick auf die kritisierte Medienmitteilung vom 4. April 2019 verweisen wir auf die Möglichkeit der Klärung durch die

30/33

zuständige Rechtsmittelinstanz (vgl. oben Ziff. 4.2.2 lit. b), weshalb sich im Rahmen des aufsichtsrechtlichen Verfahrens weitere Ausführungen erübrigen.

b. Empfehlungen

Gegenüber der Schulführung werden folgende Empfehlungen gemacht:

- Die Einführung eines neuen Sekundarschulmodells ist insbesondere auch eine grosse kommunikative Herausforderung. Der entsprechende Projektauftrag mit klaren Zuständigkeiten und einem realistischen Zeitplan sollte deshalb dem Bereich "Information und Kommunikation" und dem entsprechenden Kommunikationskonzept den gebührenden Platz einräumen.
- Im "Kommunikationskonzept der Volksschulgemeinde Wigoltingen" ist die Kommunikation in Krisensituationen mitgedacht. Bei der Umsetzung der fünf dort genannten Grundsätze (Ziff. 6.1, vgl. oben Ziff. 4.3.1) kann in angespannten Situationen mit hoher medialer Begleitung eine Task-Force helfen. Dabei ist auch immer wieder zu beurteilen, wo Information und wo Kommunikation angemessen ist.

4.4 Bereich der kantonalen Aufsicht

Die Aufsicht über das Unterrichtswesen umfasst die Überprüfung der Einhaltung und Umsetzung kantonalen Vorgaben und die periodische Evaluation der Schulgemeinden (§ 1 Abs. 2 RRV VG). Bei der Aufsichtstätigkeit ist die Teilautonomie der Schulgemeinden zu berücksichtigen (siehe oben Ziff. 1.1.2). Dieses Institut, das einen hohen politischen Stellenwert genießt, bringt eine zurückhaltende Ausübung der kantonalen Aufsicht mit sich, namentlich in organisatorischen oder personellen Belangen der Schulgemeinden, da sich diese nicht direkt auf die Grundrechte von Schülerinnen und Schülern auswirken. Ein autoritatives Eingreifen im Sinne von Weisungen oder gar Ersatzvornahmen ist daher erst bei schwerwiegenden Missständen, die durch gemeindeeigene Massnahmen oder Rechtsmittel nicht behoben werden können, angezeigt (siehe oben Ziff. 1.2).

Angesichts des eskalierenden Konflikts, der vielen Beteiligten und der zunehmenden öffentlichen Dimension, rechtfertigte sich vorliegend eine Klärung des Sachverhalts, um zu überprüfen, ob allenfalls aufsichtsrechtliche Schritte angezeigt wären. Schwerwiegende Mängel zeigten sich anlässlich des aufsichtsrechtlichen Verfahrens indes nicht. Namentlich trat keine Handlungsunfähigkeit der Schulbehörde ein und die Grundrechte der Schülerinnen und Schüler waren angesichts des intakten Unterrichts (vgl. 4.1.8) nicht betroffen. Ungeschicktes Management der Schulführung und arbeitsrechtliche Konflikte rechtfertigen im Thurgauer System der teilautonomen Schulgemeinden in aller

31/33

Regel noch kein aufsichtsrechtliches Eingreifen. Solche Probleme sind eigenverantwortlich und auf kommunaler Ebene zu lösen – auf Ersuchen mit Unterstützung kantonaler Stellen.

Nach dem Gesagten ist weder auf Stufe Amt für Volksschule (AV) noch auf Stufe DEK eine fehlerhafte Anwendung der aufsichtsrechtlichen Rechtsgrundlagen auszumachen. Die Schulaufsicht wurde im Dezember 2018 seitens der Schulführung darüber informiert, dass unterschiedliche Ansichten in Bezug auf die Weiterentwicklung der Sekundarschule bestehen. Von einem eigentlichen Konflikt zwischen der Schulführung und den Lehrpersonen der Sekundarschule erfuhr der zuständige Schulinspektor (AV) indes erst Ende März 2019, kurz bevor die Angelegenheit in die Medien gelangte.

Würde vom DEK oder vom AV erwartet, bei personellen Schwierigkeiten umgehend einzugreifen, bedeutete dies für die Thurgauer Volksschule einen tiefgreifenden Systemwechsel. Dieser würde eine empfindliche Reduktion der Gestaltungsfreiheit der Schulgemeinden mit sich bringen, wobei die kantonalen Kompetenzen und Ressourcen gleichzeitig massiv ausgebaut werden müssten. Auch eine intensiviertere kantonale Aufsicht könnte jedoch vereinzelt auftretende Konflikte kaum verhindern. Dieser Systemwechsel ist daher und insbesondere angesichts der insgesamt sehr gut funktionierenden Schulgemeinden im Kanton nicht angezeigt.

5. Fazit

Im vorliegenden aufsichtsrechtlichen Verfahren wurden die Themenbereiche "Neues Sekundarschulmodell", "Arbeitsverhältnis Lehrpersonen", "Information und Kommunikation" und "Bereich der kantonalen Aufsicht" näher geprüft. Dabei gilt es zu berücksichtigen, dass die Messlatte für ein aufsichtsrechtliches Eingreifen gegen Schulgemeinden vom Gesetzgeber bewusst hoch angesetzt wird. Die Schulgemeinden sind teilautonome, eigenverantwortliche Gebietskörperschaften, deren Gestaltungsspielraum möglichst gross sein soll. Dies gilt auch im Konfliktfall und verbietet dem Kanton ein vorschnelles Eingreifen. Aufsichtsrechtliche Weisungen oder gar Ersatzanordnungen seitens des DEK sind nur möglich, wenn ein rechtswidriger Zustand besteht, übergeordnete Vorgaben nicht eingehalten werden oder wesentliche öffentliche Interessen verletzt sind. Den festgestellten Missständen oder Versäumnissen muss eine gewisse Schwere zukommen, damit eine aufsichtsrechtliche Intervention gerechtfertigt ist. Ausdrücklich davon ausgenommen sind (z.B. personalrechtliche) Entscheide der Gemeinde, die im Rahmen von ordentlichen Rechtsmitteln (Rekursen) angefochten werden können und somit nicht einer aufsichtsrechtlichen Sanktion unterstehen.

32/33

Unter diesen aufsichtsrechtlichen Gesichtspunkten hat das DEK die Sachverhaltsklärung in den genannten Themenbereichen vorgenommen und ist dabei zu folgenden Schlüssen gekommen:

- **Neues Sekundarschulmodell:** Das neue Schulmodell, soweit es fassbar ist, liegt im Rahmen der kantonalen Vorgaben. Es wurde zwar mit hohem Tempo vorangetrieben, so dass ein angemessener Einbezug der Betroffenen kaum möglich war. Ein aufsichtsrechtliches Eingreifen des DEK in Form von Weisungen oder Ersatzanordnungen ist jedoch nicht gerechtfertigt.
- **Arbeitsverhältnis Lehrpersonen:** Bezüglich Fürsorgepflicht der Schulgemeinden und Treuepflicht der Lehrpersonen sind auf beiden Seiten in Einzelfällen zumindest leichte Verletzungen festzustellen. Da diese aber mit ordentlichen Rechtsmitteln weiterverfolgt werden könnten, ist es im Rahmen des aufsichtsrechtlichen Verfahrens nicht Sache des DEK, diese rechtlich abschliessend zu beurteilen.
- **Information und Kommunikation:** Die Information und Kommunikation der Schulbehörde ist nicht in allen Teilen geglückt. Insbesondere die Medienmitteilung vom 4. April 2019 differenzierte zu wenig und konnte falsch verstanden werden. Ob und inwiefern arbeitsrechtliche Pflichten der Schulbehörde bzw. einzelner Lehrpersonen verletzt wurden, hat indessen nicht das DEK als Aufsichtsinstanz zu beurteilen, sondern liegt in der Zuständigkeit der entsprechenden Rechtsmittelinstanz.
- **Bereich der kantonalen Aufsicht:** Weder auf Stufe AV noch auf Departementsstufe sind Anhaltspunkte ersichtlich, die auf eine fehlerhafte Anwendung der aufsichtsrechtlichen Rechtsgrundlagen deuten.

Aus Sicht des DEK sind somit in diesen untersuchten Themenbereichen keine schweren Missstände ersichtlich, die aufsichtsrechtlich mit Weisungen oder Ersatzanordnungen zu sanktionieren wären. Im Rahmen der aufsichtsrechtlichen Sachverhaltsklärung ist das Departement jedoch auf verschiedene niederschwelligere Mängel gestossen. In Anwendung von § 54 Abs. 3 GemG, wonach der Gemeinde Gelegenheit zu geben ist, Mängel von sich aus zu beheben, hat das Departement jeden untersuchten aufsichtsrechtlichen Themenbereich mit Empfehlungen abgeschlossen (siehe oben Ziff. 4.1.8 lit. b, Ziff. 4.2.3 lit. b und Ziff. 4.3.3 lit. b). Zusammenfassend lässt sich dazu sagen, dass das Projekt "Neues Sekundarschulmodell" bezüglich Projektorganisation, -aufgaben und -ziele klarer gefasst und mit einem realistischen Zeitplan versehen werden sollte. Diese Klarheit der Projektführung ermöglicht einen gebührenden Einbezug der Lehrpersonen und der Eltern. Dazu gehört ein Informations- und Kommunikationskonzept, das Vertrauen auf dem Weg zum neuen Modell schafft.

33/33

Am 1. August beginnt das neue Schuljahr 2019/2020. Es gilt nun für alle Beteiligten im Interesse des Schulfriedens und der Schülerinnen und Schüler, die einen verfassungsmässigen Anspruch auf einen guten Grundschulunterricht haben, nach vorne zu schauen und aus den vergangenen Monaten zu lernen.

Freundliche Grüsse

Departement für Erziehung und Kultur
Die Departementschefin



Monika Knill

Kopie an (anonymisiert; per A-Post Plus):

- Volksschulgemeinde Wigoltingen, Nathalie Wasserfallen, Präsidentin, Bahnhofstrasse 40, 8556 Wigoltingen
- Volksschulgemeinde Wigoltingen, Hanspeter Brauchli, Vizepräsident, Bahnhofstrasse 40, 8556 Wigoltingen
- Volksschulgemeinde Wigoltingen, Schulleitung, Bahnhofstrasse 40, 8556 Wigoltingen
- Beteiligte Lehrpersonen
- Eltern der Volksschulgemeinde Wigoltingen (via Webseite www.tg.ch)
- Amt für Volksschule
- Generalsekretariat DEK
- Rechtsdienst DEK