



## DER STADTRAT VON ZÜRICH

## An den Gemeinderat

07.11.2007

Sehr geehrter Herr Präsident

Sehr geehrte Damen und Herren

Am 14. Mai 2007 reichten die Gemeinderäte Ernst Danner (CVP) und Jean-Claude Virchaux (CVP) folgende Motion GR Nr. 2007/233 ein:

Der Stadtrat wird beauftragt, dem Gemeinderat eine Weisung für eine Änderung der Bestimmungen der Gemeindeordnung über die Schulorganisation zu unterbreiten mit dem Ziel, dem für das Schulwesen zuständigen Mitglied des Stadtrats materielle Aufsichts- und Weisungsbefugnisse gegenüber den Schulpräsidien bzw. den Schulkreisen und Schulen einzuräumen.

Begründung:

Die aktuelle Organisation des städtischen Schulwesens mit seinen vollamtlichen Kreisschulpflegepräsidien weist nebst unbestreitbaren Vorteilen auch verschiedene Schwachstellen auf. Insbesondere bestehen zurzeit noch keine optimalen Strukturen für die Qualitätssicherung in den Kreisschulpflegepräsidien.

Das kantonale Recht, insbesondere die §§ 81, 113 und 114a des Gemeindegesetzes, bietet den Gemeinden mit eigenem Parlament und mit einer auf Schulkreisen basierenden Organisation die Möglichkeit, auf ihre Bedürfnisse angepasste Strukturen zu bilden. Auch das neue Volksschulgesetz (§ 13) sieht diese Ausnahmeregelung vor. Die Gemeindeordnung ist so anzupassen, dass dem für das Schulwesen zuständigen Mitglied des Stadtrats ausreichende Aufsichts- und Weisungsbefugnisse zur Sicherstellung der ordnungsgemässen Führung der Schulen zustehen.

Die Umsetzung der Motion kann auf verschiedene Weise erfolgen. Insbesondere stellt sich die Frage, ob die Weiterführung der heutigen Kreisschulpflegen noch sinnvoll ist oder ob eine andere Organisation besser geeignet wäre, den heutigen Anforderungen an eine Schule mit hoher Qualität gerecht zu werden.

Nach Art. 90 der Geschäftsordnung des Gemeinderates (GeschOGR) sind Motionen selbständige Anträge, die den Stadtrat verpflichten, den Entwurf für den Erlass, für die Änderung oder für die Aufhebung eines Beschlusses vorzulegen, der in die Zuständigkeit der Gemeinde oder des Gemeinderates fällt. Lehnt der Stadtrat die Entgegennahme einer Motion ab oder beantragt er die Umwandlung in ein Postulat, so hat er dies innert sechs Monaten nach Einreichung zu begründen (Art. 91 Abs. 2 GeschOGR)

Auf Antrag der Präsidentinnen- und Präsidentenkonferenz und des Vorstehers des Schul- und Sportdepartements lehnt der Stadtrat die Entgegennahme der vorliegenden Motion ab, ist aber bereit, diese als Postulat in geänderter Formulierung entgegenzunehmen. Seinen Standpunkt begründet der Stadtrat im Einzelnen wie folgt:

**I.**

1. Vorweg ist daran zu erinnern, dass in der Gemeindeabstimmung vom 5. Juni 2005 die Änderung der Gemeindeordnung betreffend die Bestimmungen über die Schule und Schulbehörden angenommen wurde, womit die langjährigen Bemühungen um die Schulbehördenreorganisation in der Stadt Zürich jedenfalls ihren einstweiligen Abschluss fanden. Die neue Schulbehördenreorganisation ist nun seit Schuljahr 2006/2007 in Kraft, so dass es heute noch zu früh ist, ihre Auswirkungen abschliessend zu beurteilen. Fest steht aber, dass – wie

nachfolgend noch näher zu zeigen ist – die Schulbehördenreorganisation den Rahmen, den das kantonale Recht der Stadt Zürich zur Gestaltung ihrer Schulbehörden einräumt, bereits weitgehend ausgeschöpft hat.

2. Entgegen der Auffassung der Motionäre ist es gerade nicht so, dass das Gemeindegesetz den Gemeinden, auch nicht denjenigen mit ausserordentlicher Gemeindeorganisation, die Möglichkeit bietet, nach ihrem Belieben auf ihre Bedürfnisse zugeschnittene Schulbehördenstrukturen zu bilden. Die in der Motion erwähnten Paragraphen des Gemeindegesetzes schreiben vielmehr auch den parlamentarisch verfassten Gemeinden zwingend die Bildung einer vom Volk gewählten Schulpflege vor, welcher als unübertragbare Aufgabe die Leitung und Beaufsichtigung der Volksschule obliegt (§§ 112 und 113 GG). Für die Einzelheiten der Aufgaben verweist dabei das Gemeindegesetz primär auf die Gesetzgebung über das Schulwesen, also das Volksschulgesetz und die Volksschulverordnung (§ 82 in Verbindung mit § 110 GG).

Der Schulpflege hat von Amtes wegen ein Mitglied des Stadtrates, das dieser selber bezeichnet, anzugehören. Die Gemeindeordnung kann dabei bestimmen, dass der Vertreter des Stadtrates Präsident der Schulpflege ist oder dass der von den Stimmberechtigten gewählte Präsident der Schulpflege vom Amtes wegen dem Gemeinderat angehört (§ 112 Abs. 1 und 2 GG).

Zudem haben die parlamentarischen Gemeinden die Möglichkeit, das Gemeindegebiet für die Besorgung der Schulangelegenheiten in mehrere Schulkreise aufzuteilen. Jeder Schulkreis bestellt dabei eine Kreisschulpflege von mindestens fünf Mitgliedern, den Präsidenten inbegriffen, die von den Stimmberechtigten des Schulkreises gewählt werden (§ 114a Abs. 1 und 2 GG). Neben den Kreisschulpflegern braucht es zwingend eine gesamtstädtische Schulpflege, wobei die Gemeindeordnung bestimmt, ob die Mitglieder der gesamtstädtischen Schulpflege von den Stimmberechtigten der ganzen Gemeinde gewählt werden oder diese sich aus Mitgliedern der Kreisschulpflege – die heutige Lösung der Stadt Zürich – zusammensetzen (§ 112 Abs. 3 GG). Auch obliegt es der Gemeindeordnung, die Aufgabenverteilung zwischen den Kreisbehörden und der zentralen Schulpflege vorzunehmen (vgl. auch Mettler, Das Zürcher Gemeindegesetz, S. 335).

3. Damit sind die Spielräume, welche die Stadt Zürich für die Gestaltung ihrer Schulbehördenorganisation nach geltendem kantonalem Recht hat, bezeichnet und es wird deutlich, dass sie klein sind. Nach der erfolgten Schulbehördenreorganisation von 2005 bliebe im Wesentlichen noch die personelle Entflechtung von Kreisschulpflegern und gesamtstädtischer Schulpflege oder die Abschaffung der Schulkreise überhaupt, welche Anliegen aber jedenfalls zum heutigen Zeitpunkt kaum mehrheitsfähig sind. Was kommunal ganz klar nicht geändert werden kann, ist das „Schulpflegeprinzip“, dass also eine vom Volk gewählte Spezialbehörde, und nicht der Stadtrat, die Schule leitet und beaufsichtigt. Dabei sei angefügt, dass das neue Volksschulgesetz die Stellung der Gemeindeschulpflege als das für Schule zuständige Gemeindeorgan nicht nur bestätigt, sondern sogar noch bestärkt hat. Der Hinweis der Motionäre auf § 13 Volksschulgesetz, wonach der Regierungsrat den Städten Zürich und Winterthur bewilligen kann, von den organisatorischen Bestimmungen des Volksschulgesetz-

zes abzuweichen, geht allerdings im Zusammenhang mit Bestand und Organisation der Schulpflege schon deshalb fehl, weil diese primär im Gemeindegesetz festgelegt sind. In der richtigen Erkenntnis, dass der kommunalrechtliche Spielraum klein ist, zielten denn auch in letzter Zeit gemachte Vorschläge nicht mehr primär auf eine blosser Änderung der Gemeindeordnung, sondern vorab auf eine solche des übergeordneten kantonalen Rechts ab.

## II.

1. Was nun im Speziellen die Stellung der Vorsteherin bzw. des Vorstehers des Schul- und Sportdepartements betrifft, der bzw. dem die Motion durch die Gemeindeordnung „materielle Weisungs- und Aufsichts Befugnisse gegenüber den Schulpräsidien bzw. den Schulkreisen und Schulen“ einräumen lassen möchte, so ist vorweg darauf hinzuweisen, dass diese bereits früher Gegenstand von parlamentarischen Vorstössen war (Motion Prelicz-Huber GR Nr. 1996/430, umgewandelt zu Postulat GR Nr. 1997/222; Einzelinitiative von Thomas Büchi GR Nr. 1993/166). Jene früheren Vorstösse zielten allerdings noch auf die Abschaffung der Schulvorsteherin/des Schulvorstehers und ihres/seines Departements, während nun mit dem vorliegenden Vorstoss gerade umgekehrt ein Ausbau der Stellung der bzw. des Departementsvorstehenden verlangt wird. Damals wie heute verkennen diese Vorschläge, dass die Stellung des vom Stadtrat in die Schulpflege abgeordneten Mitglieds durch das kantonale Recht vorgegeben wird. Wie dargelegt, gehört das Stadratsmitglied der Schulpflege von Amtes wegen als Mitglied an, wobei die Gemeindeordnung dieses als Präsidentin/Präsident bestimmen kann. Damit ist klar gesagt, dass die/der in die Schulpflege abgeordnete Departementsvorstehende eben gerade nicht ein der Schulpflege hierarchisch übergeordnetes Organ ist. Das gilt auch dann, wenn das Stadratsmitglied – wie in der Stadt Zürich – Präsident der gesamtstädtischen Schulpflege ist. Diesfalls kommen ihr bzw. ihm die allgemeinen Präsidialbefugnisse gemäss Gemeindegesetz zu (Einberufungsrecht, Versammlungsleitung, Stichentscheid, Präsidialverfügungen). Zudem können ihr bzw. ihm durch die Gemeindeordnung weitere Einzelbefugnisse übertragen werden. Hingegen ist es nicht möglich, das vom Stadtrat abgeordnete Stadratsmitglied als Vorgesetzte(n) der Schulpflege zu installieren, was auch gegenüber den Kreisschulpflegern gilt, die als Spezialverwaltungsbehörden einen Teil der Schulpflegeaufgaben in der Stadt Zürich erfüllen.

2. Vor diesem rechtlichen Hintergrund liegt auf der Hand, dass die Stellung der Vorsteherin bzw. des Vorstehers des Schul- und Sportdepartements in der Schulbehördenreorganisation keine grundsätzliche Änderung erfuhr. Sie bzw. er führt einerseits das ihr bzw. ihm als Verwaltungsabteilung zugeteilte Schul- und Sportdepartement, das die Funktion eines unentbehrlichen „back office“ im städtischen Schulwesen hat, dabei die erforderlichen Stabsfunktionen für die gesamtstädtischen Schulbehörden ausübt, die Schuldienste betreibt und die notwendige zentrale Administration sicherstellt. Andererseits ist die Vorsteherin bzw. der Vorsteher des Schul- und Sportdepartements Präsidentin/Präsident der gesamtstädtischen Schulpflege, also der Präsidentinnen- und Präsidentenkonferenz, sowie der Schulkommissionen für besondere Schulbereiche. Dabei ist in der Schulbehördenreorganisation die Stellung der/des Departementsvorstehenden insofern gestärkt worden, als ihr bzw. ihm im neu eingefügten § 82 Abs. 2 GO besondere Befugnisse gegenüber den Kreisschulpflegern einge-

räumt worden sind. Primär hat sie bzw. er dabei ein umfassendes Informationsrecht gegenüber den Kreisschulpflegern erhalten. Zudem ist ihr bzw. ihm für Ausnahmesituationen die Befugnis eingeräumt worden, an Stelle der Kreisschulpflegern zu handeln, wenn diese ihre Pflichten zum Vollzug der Gesetze nicht erfüllen. Der Regierungsrat hat diese Bestimmung genehmigt, und zwar gestützt auf § 113 Abs. 3 GG, wonach die Gemeindeordnung dem Präsidenten der (gesamstädtischen) Schulpflege einzelne von deren Kompetenzen übertragen kann.

3. Allerdings können die Kompetenzen der Vorsteherin bzw. des Vorstehers des Schul- und Sportdepartements als Präsidentin bzw. Präsident der gesamstädtischen Schulpflege nicht beliebig weiter ausgebaut werden. Es findet dies bereits eine Schranke am Prinzip der Kollegialbehörde, das der Übertragung von solchen Präsidialkompetenzen Grenzen setzt. Darüber hinaus und vor allem stände aber einem Ausbau der Stellung der/des Departementsvorstehenden das im kantonalen Recht verankerte „Schulpflegeprinzip“ entgegen. Wenn nämlich die Motion Weisungs- und Aufsichtsbefugnisse für die Schulvorsteherin/den Schulvorsteher bis hinunter zu den Schulen verlangt, so fordert sie hiermit letztlich auch im Volksschulbereich einen hierarchischen Verwaltungsaufbau mit einer klaren Weisungs- und Durchgriffsmöglichkeit der/des Departementsvorstehenden bis zur untersten Stufe, wie ihn andere Departemente ja durchaus kennen. Dieses Modell der staatlichen Zentralverwaltung lässt sich indessen nach dem geltenden übergeordneten Recht nicht auf die Verwaltung der Volksschule übertragen.

### III.

1. Die von der Motion verlangte Änderung der Gemeindeordnung erscheint aber nicht nur mit Blick auf das übergeordnete Recht als problematisch, auch sachlich stellt das allein auf die Stellung der Vorsteherin bzw. des Vorstehers des Schul- und Sportdepartements fokussierte Begehren einen viel zu engen Ansatz für eine wirkliche Schulbehördenreform dar. Das ergibt sich letztlich auch aus der Begründung der Motion selbst, die über das tatsächlich gestellte Begehren hinaus weitergehende Fragestellungen in Bezug auf die Schulpräsidien aufwirft und die Frage stellt, „ob die Weiterführung der heutigen Kreisschulpflegern noch sinnvoll ist oder ob eine andere Organisation besser geeignet wäre, den heutigen Anforderungen an eine Schule mit hoher Qualität gerecht zu werden“. Es greift offensichtlich zu kurz, wenn die Problematik der städtischen Schulbehörden-Strukturen an einer Funktion, derjenigen der Vorsteherin bzw. des Vorstehers des Schul- und Sportdepartements festgemacht wird. Entsprechend würde es auch kaum Sinn machen, das von der Motion verlangte Weisungs- und Aufsichtsrecht der/des Departementsvorstehenden einfach auf das heutige System aufzupropfen.

2. Vielmehr stellt sich die viel tiefgreifendere und umfassendere Frage, wie die Schulbehördenstrukturen in der Stadt Zürich insgesamt weiter entwickelt und damit an die fortschreitende Schulentwicklung angepasst werden können. Wie können die Schulen im nächsten Jahrzehnt in geeigneter Weise in ihrer Entwicklung unterstützt werden? Welche Konsequenzen ergeben sich aus den aktuellen Entwicklungen für die zukünftige Steuerung des Systems und wie sind entsprechend die Führungs- und Supportstrukturen anzupassen? Dabei liegt

auf der Hand, dass diese Fragestellungen nicht im engen Rahmen einer blossen Gemeindeordnungsänderung angegangen werden können, sondern Änderungen des kantonalen Rechts, gegebenenfalls auch im Sinne von Ausnahmestimmungen für die Stadt Zürich und andere grosse Gemeinden, von Anfang an in die Überlegungen einbezogen werden müssen. Dabei handelt es sich realistischerweise nicht um ein kurzfristiges Unternehmen, vielmehr richtet sich der Horizont für allfällige Änderungen auf die übernächste Amtsperiode.

3. In diesem Sinne sind sich Stadtrat und Präsidentinnen- und Präsidentenkonferenz klar bewusst, dass die Behördenstrukturen von der Schulentwicklung nicht ausgenommen sind und der Schulbehördenreorganisation von 2005 mittelfristig weitere Schritte folgen müssen. Im Einvernehmen mit dem Stadtrat beabsichtigt daher die Präsidentinnen- und Präsidentinnenkonferenz, die Führungsstrukturen im System der städtischen Volksschule umfassend zu überprüfen, und zu diesem Zweck eine externe Evaluation dieses Systems in Auftrag zu geben.

#### **IV.**

Aus den genannten rechtlichen und materiellen Gründen lehnt der Stadtrat die Entgegennahme der Motion ab. Die verlangte Änderung der Gemeindeordnung verstösst gegen das übergeordnete kantonale Recht und ist zudem in dieser isolierten Form auch sachlich fragwürdig. Auch wenn der Stadtrat somit die absolute Forderung der Motion ablehnt, ja ablehnen muss, so unterstützt er doch das vor allem auch in der Begründung der Motion zum Ausdruck kommende Grundanliegen nach einer grundlegenden Überprüfung des städtischen Führungssystems (Schulbehörden und Schulverwaltung) im Volksschulwesen, die aber seiner Auffassung nach nicht von vornherein auf den heutigen kommunalen Gestaltungsspielraum eingeschränkt sein soll. Er ist daher bereit, den Vorstoss als Postulat entgegenzunehmen, vorausgesetzt, er wird wie folgt umformuliert:

Der Stadtrat und die Präsidentinnen- und Präsidentenkonferenz werden eingeladen, im Lichte der Schulentwicklung eine umfassende Überprüfung der Behörden- und Verwaltungsstrukturen im Volksschulwesen der Stadt Zürich vorzunehmen und dem Gemeinderat darüber einen Bericht zu erstatten.

Mit vorzüglicher Hochachtung

Im Namen des Stadtrates

der Stadtpräsident

**Dr. Elmar Ledergerber**

der Stadtschreiber

**Dr. André Kuy**