

Weisung des Stadtrats von Zürich an den Gemeinderat

vom 10. Februar 2021

Motion von Dr. Jean-Daniel Strub und Rosa Maino betreffend Reorganisation der Schulbehörden als Fundament für eine zukunftsfähige Organisations- und Führungsstruktur der Stadtzürcher Volksschule nach dem Grundsatz einer starken demokratischen Verankerung, Antrag auf Fristerstreckung

Am 31. Januar 2018 reichten Gemeinderat Dr. Jean-Daniel Strub (SP) und Gemeinderätin Rosa Maino (AL) folgende Motion, GR Nr. 2018/31, ein:

Der Stadtrat wird beauftragt, dem Gemeinderat eine Vorlage zur Reorganisation der Schulbehörden in der Stadt Zürich vorzulegen, die das Fundament für eine zukunftsfähige Organisations- und Führungsstruktur der Stadtzürcher Volksschule legt. Oberster Grundsatz dieser Reorganisation ist eine starke demokratische Verankerung der Volksschule in der Stadt Zürich. Zielsetzung ist es, die Funktionen und Kompetenzen der einzelnen Behördenebenen (Kreisschulbehörden, Schulpflege, Stadtrat) und die entsprechenden Führungs- und Aufsichtsstrukturen zu klären. Ebenso soll das Aufgabenportfolio der Kreisschulbehörden so ausgestaltet werden, dass die Funktion auch zukünftig für gewählte Mitglieder der Laienbehörde attraktiv und qualifizierend ist.

Für die Erarbeitung der Vorlage ist ein zweistufiges Vorgehen zu wählen: Bevor der Stadtrat eine entsprechende Weisung erarbeitet, soll ein per Losverfahren zusammengesetztes Gremium aus einer geeigneten Anzahl interessierter Einzelpersonen der Bevölkerung unter unabhängiger Führung Empfehlungen für die Grundpfeiler einer künftigen, am Grundsatz der demokratischen Verankerung orientierten Organisation der Schulbehörden in der Stadt Zürich verfassen. Diese Empfehlungen sind bei der Ausarbeitung der Vorlage zu berücksichtigen und dem Gemeinderat für die Beratung der Weisung vorzulegen. Sie haben aber keinen Beschlusscharakter. Das Gremium konstituiert sich selbst und soll Expertinnen und Experten zu den Beratungen beziehen können.

Begründung

Spätestens die Debatte rund um die Vorlage zur Reorganisation der Schulbehörden (VBE, Abschaffung der SK SsA) hat gezeigt, dass es im Bereich der Schulbehördenorganisation Überprüfungsbedarf gibt. Dieser betrifft unter anderem die Rolle der Laienbehörden, deren Kompetenzen und Zuständigkeiten in den letzten Jahren zunehmend eingeschränkt wurden. Im gleichen Zusammenhang gilt der Überprüfungsbedarf aber bspw. auch der Organisation der Schulkreise, den Schnittstellen zwischen der Verwaltung der Kreisschulbehörden und den gewählten Behörden oder der Rolle und den Aufgaben der zentralen Verwaltung im Schul- und Sportdepartement und des Schulamts. Die Debatte um die VBE hat zugleich gezeigt, dass die Anzahl involvierter Stellen, Gremien und Behörden sowie die unterschiedlichen Ebenen innerhalb der Parteien äusserst hoch ist und entsprechend Wege zu finden sind, wie diese verschiedenen Akteure mit ihren teils divergierenden Interessen in den Erarbeitungsprozess einbezogen werden können.

Der belgische Historiker David van Reybrouck und mehrere andere Autorinnen und Autoren haben jüngst darauf hingewiesen, dass das althergebrachte Losverfahren - also die Beteiligung zufällig ausgewählter Mitglieder der Gesamtbevölkerung, die sich für das Verfahren interessieren - eine nutzbringende und hilfreiche Ergänzung der selbstverständlich abschliessend zuständigen gewählten demokratischen Gremien darstellen kann. Die notwendige Reorganisation der Schulbehörden in der Stadt Zürich stellt aufgrund der komplexen Strukturen und der hohen Zahl Beteiligter ein Anwendungsgebiet dar, auf dem ein Losverfahren entscheidende Impulse für eine zukunftsfähige Ausgestaltung der Behördenstrukturen herbeiführen kann.

Die Motion wurde dem Stadtrat am 5. Dezember 2018 überwiesen.

Nach Art. 90 Abs. 1 Geschäftsordnung des Gemeinderats (GeschO GR, AS 171.100) sind Motionen selbstständige 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 Gemeinderats fällt. Der Stadtrat hat gemäss Art. 92 Abs. 1 GeschO GR innert zweier Jahre nach der Überweisung der Motion die verlangten Anträge vorzulegen. Wenn nach seiner Beurteilung die Motion nicht erfüllbar ist, wenn dem Begehren in anderer Form entsprochen werden konnte oder wenn auf den Auftrag verzichtet werden sollte, hat er einen qualifiziert begründenden Bericht vorzulegen.

Gestützt auf Art. 92 Abs. 2 GeschO GR ersucht der Stadtrat den Gemeinderat, die aufgrund einer bereits gewährten ersten Fristverlängerung am 5. Dezember 2021 ablaufende Bearbeitungsfrist um weitere zwölf Monate bis 5. Dezember 2022 zu erstrecken.

Die vorliegende Motion nimmt verschiedene Fragestellungen aus Weisung, Vernehmlassung und Gemeinderatsdiskussion zur Schulbehördenreorganisation GR Nr. 2016/317, die in die Volksabstimmung vom 26. November 2017 mündete, auf. Sie beauftragt den Stadtrat, dem Gemeinderat eine Reorganisation der Schulbehörden vorzuschlagen, die «das Fundament für eine zukunftsfähige Organisations- und Führungsstruktur der Stadtzürcher Volksschule» legen soll. Da Anpassungen in der Organisation der Schulbehörden nur dann umgesetzt werden können, wenn sie von den verschiedenen Interessengruppen aktiv mitgetragen werden, fokussiert die Motion auch auf den Erarbeitungsprozess. Konkret soll ein «zweistufiges Verfahren» angewendet werden: In einem ersten Schritt sollen in einem partizipativen Prozess und unter unabhängiger Führung Empfehlungen für die Grundpfeiler einer künftigen Schulbehördenorganisation erarbeitet werden. In einem zweiten Schritt soll auf Basis dieser Empfehlungen eine Weisung erarbeitet und dem Gemeinderat vorgelegt werden (weitere Ausführungen zur Motion finden sich im ersten Antrag auf Fristerstreckung vom 8. Juli 2020).

Der Vorsteher des Schul- und Sportdepartements verständigte sich mit Vertreterinnen und Vertretern der Fraktionen, aus deren Reihen die Motion stammt, frühzeitig darauf, dass die Motion mit einem qualifiziert begründenden Bericht gemäss Art. 92 GeschO GR umgesetzt werden soll. Dieser Bericht soll die Motion in den politischen Kontext der bisherigen Behördenreorganisationen einordnen, die rechtlichen und tatsächlichen Rahmenbedingungen aufzeigen und neue Organisationsmodelle entwickeln, die Grundlage für eine breite Diskussion bieten. Dies, ohne bereits Details zu klären, wie dies bei einer Vorlage konkreter Anträge erforderlich wäre. Aufgrund des geforderten partizipativen Prozesses wurden vorab zwei Grossgruppenveranstaltungen geplant. Das Schulamt beauftragte dafür ein externes Beratungsunternehmen, das auch für die gewünschte neutrale Moderation dieser beiden Anlässe verantwortlich zeichnen soll. In den beiden Grossgruppenveranstaltungen sollen die Grundlagen für zwei bis drei mögliche Modellvarianten erarbeitet werden. Anschliessend sollen die Ergebnisse von einer extern moderierten Arbeitsgruppe aus Projektmitarbeitenden des Schul- und Sportdepartements (SSD) sowie Vertretungen der Parteien reflektiert und konsolidiert werden. Die Erkenntnisse aus den Grossgruppenveranstaltungen und der Arbeitsgruppe sollen in der Folge in den Bericht des Stadtrats an den Gemeinderat Eingang finden. Dieses Vorgehen entspricht dem in der Motion skizzierten ersten Schritt des Erarbeitungsprozesses, der mit der Verabschiedung des Berichts und dessen Diskussion im Gemeinderat abgeschlossen werden soll. Der Bericht soll als Grundlage für künftige Motionen mit klaren Konturen dienen, die im anvisierten zweiten Schritt in konkrete Anträge an den Gemeinderat münden.

Die beiden Grossgruppenveranstaltungen wurden zunächst für den 24. März 2020 und den 25. Juni 2020 anberaumt. Das dazwischenliegende Zeitintervall von rund drei Monaten sollte die notwendige Nachbereitung des ersten und Vorbereitung des zweiten Anlasses ermöglichen, um mit beiden Veranstaltungen möglichst gute Ergebnisse als Grundlage für einen anschliessenden Austausch mit Vertretungen der Parteien sowie für den zu erarbeitenden Bericht zu erzielen. Aufgrund der Corona-Pandemie konnten die beiden Grossgruppenveranstaltungen jedoch nicht durchgeführt werden.

Es war geplant, die beiden Grossgruppenveranstaltungen stattdessen im zweiten Semester des Schuljahres 2020/21 durchzuführen, wobei wiederum ein angemessenes Zeitintervall von rund drei Monaten die notwendige Nachbereitung des ersten und Vorbereitung des zweiten Anlasses ermöglichen sollten. Diese zeitliche Planung hätte mit dem ursprünglich geplanten Vorgehen einen Abschluss des Berichts bis Dezember 2021 erlaubt. Deshalb beantragte der

Stadtrat dem Gemeinderat mit Weisung vom 8. Juli 2020 eine Fristerstreckung um zwölf Monate bis 5. Dezember 2021. Der Gemeinderat stimmte diesem Antrag mit GRB Nr. 2806/2020 zu.

Die beiden Grossgruppenveranstaltungen wurden in der Folge neu für den 18. März 2021 sowie den 6. Juli 2021 angesetzt. Anfang 2021 zeichnete sich aufgrund der aktuellen Entwicklung der Corona-Pandemie mit hohen Infektionszahlen und der Vorgaben des Bundes jedoch erneut ab, dass ein Festhalten an diesen Terminen bei einer Durchführung als Präsenzveranstaltungen nicht möglich war. Gemeinsam mit dem externen Beratungsunternehmen wurden Alternativen dazu geprüft, insbesondere eine Durchführung der Grossgruppenveranstaltungen als Videokonferenz oder das Abhalten strukturierter Interviews in kleineren Gruppen. Es zeigte sich jedoch, dass dem angestrebten partizipativen Ansatz damit nur eingeschränkt hätte Rechnung getragen werden können. Deshalb verständigte sich der Vorsteher des SSD wiederum mit Vertretungen der Fraktionen darüber, dem Gemeinderat ein Gesuch um eine zweite Fristerstreckung bis längstens 5. Dezember 2022 zu unterbreiten. Die Grossgruppenveranstaltungen wurden abgesagt.

Falls es die epidemiologische Situation zulässt, sollen die beiden Grossgruppenveranstaltungen als Präsenzveranstaltungen im Herbst 2021 stattfinden. Dies würde es erlauben, den qualifiziert begründenden Bericht bereits im Sommer 2022 zuhanden des Gemeinderats zu verabschieden. Sollte die Durchführung der beiden Grossgruppenveranstaltungen im Herbst 2021 in dieser Form nicht möglich sein, würde die Vorlage des qualifiziert begründenden Berichts bis spätestens 5. Dezember 2022 mit angepasster Partizipation bei der Erarbeitung der Grundlagen sichergestellt.

Die Corona-bedingte Fristerstreckung ermöglicht es, auch erste Erfahrungen mit der Teilrevision des Volksschulgesetzes vom 20. April 2020, die die Organisationsautonomie der Gemeinden bei der Schulbehördenorganisation zum Gegenstand hat, sowie Erkenntnisse der laufenden Schulbehördenreorganisation in der Stadt Winterthur – der zweiten Stadt im Kanton Zürich mit Schulkreiseinteilung – in die Grossgruppenveranstaltungen und den Bericht einfließen zu lassen.

Aus diesen Gründen beantragt der Stadtrat dem Gemeinderat, die Frist für die Umsetzung der Motion ein zweites Mal um zwölf Monate bis zum 5. Dezember 2022 zu verlängern.

Dem Gemeinderat wird zur sofortigen materiellen Behandlung beantragt:

Die Frist zur Umsetzung der am 5. Dezember 2018 überwiesenen Motion GR Nr. 2018/31 von Dr. Jean-Daniel Strub (SP) und Rosa Maino (AL) vom 31. Januar 2018 betreffend Reorganisation der Schulbehörden als Fundament für eine zukunftsfähige Organisations- und Führungsstruktur der Städtzürcher Volksschule nach dem Grundsatz einer starken demokratischen Verankerung wird um weitere zwölf Monate bis zum 5. Dezember 2022 verlängert.

Die Berichterstattung im Gemeinderat ist dem Vorsteher des Schul- und Sportdepartements übertragen.

Im Namen des Stadtrats

die Stadtpräsidentin

Corine Mauch

die Stadtschreiberin

Dr. Claudia Cuche-Curti