

Der Stadtrat von Zürich an den Gemeinderat

22.11.2017

Motion von Isabel Garcia und Michael Schmid betreffend Erarbeitung einer Vorlage für eine zukunftsfähige Organisation und ein effizientes Funktionieren der Städtzürcher Volksschulen, Ablehnung, Entgegennahme als Postulat, Zuschrift

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Am 21. Juni 2017 reichten Gemeinderätin Isabel Garcia (GLP) und Gemeinderat Michael Schmid (FDP) folgende Motion, GR Nr. 2017/201, ein:

Der Stadtrat wird beauftragt, dem Gemeinderat eine Vorlage zur Anpassung der Gemeindeordnung bzw. der nachgelagerten gesetzlichen Grundlagen zu unterbreiten, die eine zukunftsfähige Organisation und ein effizientes Funktionieren der Städtzürcher Volksschulen sicherstellen. Die Vorlage soll folgende Zielvorgaben erfüllen: Merklicher Abbau der Regulierungsdichte sowie Sicherstellung einer unabhängigen Aufsicht unter Berücksichtigung moderner Corporate-Governance-Kriterien. Einheitliche und transparente Abläufe, Zuständigkeiten und Organisation in allen städtischen Volksschulen sollen ebenso garantiert werden wie die Ausgewogenheit von Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortungen gemäss modernen Führungsgrundsätzen.

Begründung:

Aktuell bestehen alleine auf städtischer Ebene weit über 50 Verordnungen, Reglemente, Richtlinien, Ausführungsbestimmungen sowie weitere Rechtsgrundlagen, die Aufgaben und Organisation der Volksschule regulieren; dazu kommen zahlreiche weitere kantonale und nationale Regulierungen, die von der Volksschule beachtet werden müssen. Doppelspurigkeiten, komplizierte und langwierige Verfahren und Entscheidungswege sowie kaum mehr nachvollziehbare Verantwortungsbereiche und Zuständigkeiten sind damit unvermeidlich. Eine deutliche regulatorische und administrative Verschlingung ist daher dringend angezeigt.

Es ist eine der zentralen Errungenschaften des liberalen Schweizer Bildungssystems, dass die Gesellschaft eng in die Weiterentwicklung und Aufsicht der Volksschule eingebunden ist. In den letzten Jahrzehnten hat die Organisation und Zusammensetzung der Aufsicht über die Volksschule mit den gesellschaftlichen Entwicklungen jedoch nicht Schritt gehalten. Die Rekrutierung von Mitgliedern der Schulpflege gemäss aktuellem System gestaltet sich für gewisse Parteien zunehmend schwieriger und die Fluktuation nimmt stetig zu. Diese Entwicklungen führen zu einer Schwächung der Aufsicht. Es ist daher unerlässlich, die Voraussetzungen für eine moderne Corporate-Governance herzustellen.

Ebenfalls muss festgestellt werden, dass zwischen den sieben städtzürcherischen Schulkreisen zum Teil erhebliche Unterschiede bezüglich Abläufen, Verantwortungen und Organisation bestehen. Dieser Zustand ist nicht nur aus Gründen der Verwaltungseffizienz abzulehnen, sondern entspricht auch nicht dem berechtigten Anspruch von Schülerinnen und Schülern auf Gleichbehandlung sowie der Bevölkerung auf Transparenz. Es ist daher dringend angezeigt, dass eine Vereinheitlichung realisiert wird und damit die Volksschule nach modernen Führungsgrundsätzen der Balance von Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortungen geführt werden kann.

Nach Art. 90 der 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. Lehnt der Stadtrat die Entgegennahme einer Motion ab oder beantragt er die Umwandlung in ein Postulat, hat er dies innert sechs Monaten nach Einreichung zu begründen (Art. 91 Abs. 2 GeschO GR).

Der Stadtrat lehnt aus nachfolgenden Gründen die Entgegennahme der Motion ab und beantragt die Umwandlung in ein Postulat:

Weisung, GR Nr. 2016/317, zur Schulbehördenorganisation

Mit der Weisung «Schulamt, Ausrichtung der Schulbehördenorganisation auf die schulische Integration und Neuordnung des Verhältnisses von zentraler Schulpflege und Kreisschulbehörden, Änderung der Gemeindeordnung und von Erlassen des Gemeinderats» vom 21. September 2016 beabsichtigten Stadtrat und Präsidentinnen- und Präsidentenkonferenz (PK), das Verhältnis der städtischen Schulbehörden der Volksschule insgesamt neu zu ordnen und damit einen Beitrag zu einer besseren Führung der Volksschule der Stadt Zürich zu leisten. Die

Vorlage enthielt verschiedene Massnahmen, die eine Anpassung der Gemeindeordnung sowie verschiedener Erlasse in Kompetenz des Gemeinderats betrafen. Dabei sollte – abgeleitet vom Grundsatz der schulischen Integration – der PK, die aufgrund des neuen Gemeindegesetzes neu als «Schulpflege» zu bezeichnen ist, die politische Gesamtverantwortung für die Volksschule der Stadt Zürich übertragen werden, auch für die drei gemeindeeigenen Sonderschulen und die weiteren gesamtstädtischen sonderpädagogischen Angebote. Die Schulkommission für die Sonderschulen und weitere gesamtstädtische sonderpädagogische Angebote (SK SsA) sollte daher aufgelöst werden. Die Kreisschulpflegen, ebenfalls aufgrund des neuen Gemeindegesetzes neu als «Kreisschulbehörden» zu bezeichnen, sollten zugunsten einer verbesserten Führung des Gesamtsystems der Schulpflege unterstellt werden. Mit weiteren Massnahmen sollte die Führung auf Ebene Schulkreis unterstützt werden. Die Grundzüge des «Reformpakets» sollten in der Gemeindeordnung verankert werden. Einzelheiten sollten in Erlassen des Gemeinderats wie dem Organisationsstatut (OS, AS 412.103) oder der Verordnung über die Volksschule in der Stadt Zürich (VVZ, AS 412.100) geregelt werden – dies unter dem Vorbehalt, dass die Stimmberechtigten der entsprechenden Änderung der Gemeindeordnung zustimmen.

Der Gemeinderat hat der Übertragung der politischen Verantwortung für die drei gemeindeeigenen Sonderschulen und die gesamtstädtischen sonderpädagogischen Angebote an die PK bzw. neu Schulpflege und der damit verbundenen Auflösung der SK SsA zugestimmt. Ebenso unterstützte der Gemeinderat die vorgeschlagenen Massnahmen zur Stärkung der Führung auf Ebene Schulkreis. Demgegenüber hat er auf eine Unterstellung der Kreisschulpflegen bzw. neu Kreisschulbehörden unter die Schulpflege verzichtet. Das Verhältnis von Schulpflege und Kreisschulbehörden sollte damit unverändert bestehen bleiben. Insbesondere sollte die Aufsicht der Schulpflege über die Kreisschulbehörden nicht intensiviert werden und sollte der Schulpflege keine erweiterte politische Gesamtverantwortung für das städtische Volksschulwesen übertragen werden.

Der Gemeinderat hat in der Diskussion deutlich gemacht, dass er grossen Wert auf die Autonomie der Schulkreise legt und einer Vereinheitlichung von Verantwortlichkeiten und Prozessen kritisch gegenübersteht. Bereits in der Vernehmlassung wurde die Frage, ob die Kreisschulbehörden der Schulpflege und damit generell deren Aufsicht unterstellt werden sollen, kontrovers beurteilt. Während sich die Kreisschulpflegen und die Parteien grossmehrheitlich gegen die Unterstellung aussprachen, wurde sie von den Konventen und Personalverbänden sowie von den Elternvertretungen unterstützt. Seitens der Befürworterinnen und Befürworter wurde insbesondere betont, dass die Unterstellung zu einer Erhöhung der Transparenz, Verbindlichkeit und Verlässlichkeit des Gesamtsystems führe und zudem die erforderliche Einheitlichkeit der Volksschule Zürich über die Kreisgrenzen hinweg sicherstelle. Gegen die Unterstellung sprach aus Sicht verschiedener Vernehmlassungsteilnehmenden, dass in der (zentralen) Schulpflege Leitung und Aufsicht vermischt würden, dass die Verbundenheit der Schule mit dem Quartier geschwächt werde und dass die bedürfnisgerechte Ausgestaltung des Schulbetriebs eine gewisse Autonomie der Schulkreise erfordere. Zudem wurde geltend gemacht, dass das Konzept der Unterstellung zur Volkswahl der Kreisschulbehörden im Widerspruch stehe.

Die Motion nimmt nun verschiedene Fragestellungen aus Weisung, Vernehmlassung und Gemeinderatsdiskussion wieder auf:

- Aufsicht: Die Motion strebt eine «unabhängige Aufsicht» über die Volksschule «unter Berücksichtigung moderner Corporate-Governance-Kriterien» an. In diesem Zusammenhang wäre insbesondere zu klären, wie eine Trennung zwischen Führung und Aufsicht im Einzelnen erfolgen soll und wie die künftigen Rollen der Schulbehörden auf Ebene Stadt und auf Ebene Schulkreis auszugestaltet sind. Die Motion nimmt damit das Anlie-

gen der Weisung GR Nr. 2016/317 nach einer Klärung und Neuordnung des Verhältnisses zwischen den Schulbehörden auf Ebene Stadt und auf Ebene Schulkreis auf. Die Entwicklungsrichtung ist freilich vage. Insbesondere bleibt unklar, was mit «unabhängiger Aufsicht» genau gemeint ist, da Führung und (Dienst-)Aufsicht innerhalb der Exekutive (Behörden und Verwaltung) regelmässig ineinandergreifen und mit dem Gemeinderat bereits eine unabhängige legislative Aufsicht («parlamentarische Oberaufsicht») besteht.

- Regulierungsdichte: Die Motion strebt einen «merklichen Abbau der Regulierungsdichte» an. Dabei ist zu berücksichtigen, dass «Regulierungen» auf verschiedenen Ebenen bestehen: Kanton, Stadt, Schulkreis, Schule. Der Unterricht ist weitgehend kantonal geregelt, während in der Betreuung der städtische Spielraum grösser ist. In der Weisung, GR Nr. 2016/317, war die Regulierungsdichte kein explizites Thema. Es besteht jedoch ein Bezug zum (mit der Unterstellung der Kreisschulbehörden verfolgten) Anliegen nach vermehrter gesamtstädtischer Vereinheitlichung, wie sogleich aufzuzeigen ist.
- Vereinheitlichung: Die Motion strebt *«einheitliche und transparente Abläufe, Zuständigkeiten und Organisation in allen städtischen Volksschulen»* an. Ebenso soll die Ausgewogenheit von *«Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortungen gemäss modernen Führungsgrundsätzen»* sichergestellt werden. Zu berücksichtigen ist dabei, dass die Gewährleistung vermehrter Einheitlichkeit gesamtstädtisch einheitliche Regeln erfordert. Dies widerspricht der pauschalen Forderung nach einem Abbau der Regulierungsdichte. Das Anliegen der Vereinheitlichung liegt auch der Weisung, GR Nr. 2016/317, zugrunde, wobei allerdings gerade dieses Anliegen vom Gemeinderat nicht unterstützt wurde.

Die in der Motion definierten Vorgaben sind vage. Soweit Konturen erkennbar sind, wird offenbar eine weitergehende Reform angestrebt, als sie mit der erwähnten Weisung, GR Nr. 2016/317, beabsichtigt war. Die genaue Stossrichtung ist unklar.

Erweiterung der Organisationsautonomie der Schulgemeinden und Kommunalisierung der Schulleitungen

Im Rahmen der Leistungsüberprüfung 16 (Lü 16) strebt der Regierungsrat eine Kommunalisierung der Schulleitungen an. In diesem Zusammenhang soll auch die Organisationsautonomie der Gemeinden im Bereich der Volksschule erweitert werden. Zudem ist eine Anpassung der Aufgaben der Schulbehörden und der Schulleitungen vorgesehen.

Der Vernehmlassungsentwurf der Bildungsdirektion vom 7. Juni 2017 für eine entsprechende Teilrevision des Volksschulgesetzes (VSG, LS 412.100) und des Lehrpersonalgesetzes (LPG, LS 412.31) sieht u. a. die Möglichkeit der Einführung einer Leitung Bildung als Zwischenebene zwischen Schulpflege (bzw. in der Stadt Zürich Schulpräsidium) und Schulleitung vor. Ebenso soll eine Anpassung der Aufgaben der Schulleitung erfolgen; insbesondere ist geplant, dass die Schulleitung neu auch für die Beurteilung der Lehrpersonen zuständig ist. Weiterhin im Gesetz verankert bleiben soll, dass die Schulpflege die Aufsicht über die Schulen ausübt und dass Schulbesuche als Aufsichtsmittel zwingend vorgesehen sind. Um der Schulpflege bei der Gestaltung und Durchführung der Schulbesuche einen grösseren Handlungsspielraum zu ermöglichen, soll § 44 Abs. 1 Volksschulverordnung (VSV, LS 412.101), der die Häufigkeit der Besuche festlegt, im Zuge der Gesetzesänderung aufgehoben werden. Der Gesetzesentwurf sieht zudem vor, dass verschiedene Kompetenzen, die bisher ausschliesslich der Schulpflege vorbehalten waren, neu an Gemeindeangestellte delegiert werden können.

Derzeit wertet die Bildungsdirektion die Vernehmlassungsantworten aus. Inwieweit die von ihr vorgeschlagenen Anpassungen der Volksschulgesetzgebung schliesslich Eingang in das Gesetz finden, ist offen.

Die diskutierten Anpassungen des Volksschulgesetzes und die Kommunalisierung der Schulleitung haben einen grossen Einfluss auf den künftigen Gestaltungsspielraum der Stadt. So

würde eine allfällige Einführung einer Zwischenebene zwischen Schulleitung und Schulpräsidium Letzteres von operativen Aufgaben entlasten. Gleiches gilt für die Möglichkeit der Delegation von heutigen Behördenaufgaben an Gemeindeangestellte. Der Wegfall der quantitativen Vorgabe zu den Schulbesuchen würde es der Stadt ermöglichen, die Aufsicht über die Schulen unter verstärktem Einbezug der Betreuung weiter zu entwickeln und besser von der Führungsaufgabe der Schulleitung abzugrenzen.

Fazit

Stadtrat und PK teilen die Einschätzung der Motionärin und des Motionärs, dass hinsichtlich der Weiterentwicklung von Schulbehörden und -verwaltung weiter ein Handlungsbedarf besteht. Mit Umsetzung der vom Gemeinderat zuhanden der Stimmberechtigten verabschiedeten Vorlage, die am 26. November 2017 zur Abstimmung gelangt, wäre ein wichtiger, wenn auch nicht hinreichender Schritt getan. Die Erarbeitung und Diskussion der Weisung, GR Nr. 2016/317, zur Schulbehördenorganisation haben jedoch gezeigt, dass die politischen Ansichten über den Weiterentwicklungsbedarf weit auseinandergehen und bisher keine mehrheitsfähige Stossrichtung erkennbar ist. Entsprechend bleiben auch der Motionstext und die zugehörige Begründung vage. Sie böten bei einer Überweisung kaum inhaltliche Anhaltspunkte, die – mit Aussicht auf Erfolg – einem zeitnahen neuen «Reformpaket» zugrunde gelegt werden könnten. Auch weil die Rahmenbedingungen seitens Kanton noch nicht klar sind, wäre eine Umsetzung der Motion innert der dafür zur Verfügung stehenden Frist von zwei Jahren nicht realistisch. Hingegen können mittelfristig unter Berücksichtigung der Anpassungen des VSG die folgenden Fragen weiter bearbeitet werden:

- **Führung und Aufsicht**
Die Frage, wie die Volksschulen der Stadt Zürich künftig geführt und beaufsichtigt werden, muss unter Einbezug der Entwicklungen auf Ebene Kanton systematisch analysiert werden. Dabei sind die laufenden schulischen Entwicklungen zu berücksichtigen: Mit dem Ausbau der Betreuung und der Zusammenführung von Unterricht und Betreuung im Lebensraum Schule hat die Betreuung an Bedeutung gewonnen – dies wirkt sich sowohl auf die operative Führung als auch auf die Aufsicht aus. Mit der angestrebten Einführung der Tagesschule 2025 wird sich dieser Trend verstärken. Entsprechend ist – unter Berücksichtigung der kantonalen Rahmenbedingungen – zu prüfen, wie die Aufsicht der Kreisschulbehörden über die Schulen gestärkt und an die künftigen Herausforderungen angepasst werden kann.
- **Autonomie der Schulkreise**
In der Stadt Zürich stellt sich immer wieder die Frage, welche Aspekte von Schulbetrieb und -verwaltung gesamtstädtisch einheitlich zu regeln sind und wie gross der Spielraum auf Ebene Schule und auf Ebene Schulkreis sein soll. In diesem Zusammenhang ist auch das Anliegen einer Reduktion der Regulierungsdichte zu analysieren und der städtische Spielraum auszuloten. Hier soll eine systematische Auslegung erfolgen, aus welcher Handlungsoptionen abgeleitet werden können.

Der Stadtrat lehnt daher die Motion ab, ist aber bereit, den Vorstoss als Postulat entgegenzunehmen.

Im Namen des Stadtrats

die Stadtpräsidentin

Corine Mauch

die Stadtschreiberin

Dr. Claudia Cucho-Curti