

## Weisung des Stadtrats von Zürich an den Gemeinderat

vom 8. Juli 2020

### **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 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 am 5. Dezember 2020 ablaufende Bearbeitungsfrist von zwei Jahren um zwölf Monate bis 5. Dezember 2021 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. Inhaltlich steht dabei die Klärung der Funktionen und Kompetenzen von Kreisschulbehörden, Schulpflege und Stadtrat sowie der entsprechenden Führungs- und Aufsichtsstrukturen im Vordergrund. Besondere Aufmerksamkeit ist der Rolle der lokalen Kreisschulbehörden zu widmen, welche aus Sicht der Motionäre für die demokratische Verankerung der Volksschule entscheidend sind. Das Amt als Mitglied einer Kreisschulbehörde soll weiterhin attraktiv und qualifizierend sein. 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.

Die Erarbeitung und die Diskussion der Weisung GR Nr. 2016/317 zur Schulbehördenorganisation haben gezeigt, dass die politischen Ansichten über die Weiterentwicklung der Schulbehörden weit auseinandergehen und bisher keine mehrheitsfähige Stossrichtung erkennbar ist. Deshalb ist nachvollziehbar, dass die vorliegende Motion neue Wege für den erforderlichen Meinungsbildungs- und Erarbeitungsprozess sucht und sich inhaltlich auf allgemein formulierte Ziele beschränkt. Entsprechend bietet sie aber wenig inhaltliche Orientierungshilfe. Wichtige Eckpfeiler sollen im partizipativen Prozess ja erst erarbeitet werden. Hinzu tritt, dass der Regierungsrat am 4. Dezember 2018 eine Teilrevision des Volksschulgesetzes (VSG, LS 412.100) zuhanden des Kantonsrats verabschiedete, die eine Erweiterung der Organisationsautonomie der Gemeinden bei der Ausgestaltung der Schulbehörden anstrebte und, da dies den kommunalen Handlungsspielraum absteckt, bei der Bearbeitung der Motion zwingend berücksichtigt werden sollte. Das Ergebnis dieses Gesetzgebungsprozesses war lange unklar. Der Kantonsrat hat der Teilrevision schliesslich am 20. April 2020 zugestimmt. Sie eröffnet den Gemeinden nunmehr erweiterte Gestaltungsspielräume bei der Behördenorganisation, die erheblichen Einfluss auf die Umsetzung der Motion haben können. Die erforderlichen Anpassungen auf Verordnungsstufe mit allfälligen Detailvorschriften erfolgen nachgelagert und stehen noch aus. Aus diesen Gründen erschien eine vollständige Erfüllung der Motion durch Vorlage konkreter Anträge an den Gemeinderat bis 5. Dezember 2020 von Anbeginn weg als unrealistisch.

Deshalb verständigte sich der Vorsteher des Schul- und Sportdepartements 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 hat dafür ein externes Beratungsunternehmen beauftragt, 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 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 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.

Der erste Anlass vom 24. März 2020 musste aufgrund des Versammlungs- und des Veranstaltungsverbots infolge der Corona-Pandemie abgesagt werden. Auch der zweite Anlass vom 25. Juni 2020 konnte als Zweit- und Fortsetzungsveranstaltung mit den gleichen Teilnehmenden nicht wie geplant durchgeführt werden. Die verfügbaren Ressourcen der Verantwortlichen in Schulamt und Departementssekretariat, welche die Motion federführend bearbeiten, wurden seit März stark durch die Corona-Pandemie gebunden. Deshalb mussten die Vorarbeiten für die Grossgruppenveranstaltungen in Zusammenarbeit mit dem externen Beratungsunternehmen zurückgestellt werden. Es ist geplant, die beiden Grossgruppenveranstaltungen im zweiten Semester des Schuljahrs 2020/21 durchzuführen, wobei wiederum ein angemessenes Zeitintervall von rund drei Monaten die notwendige Nachbereitung des ersten und Vorbereitung des zweiten Anlasses ermöglichen soll. Diese zeitliche Planung erlaubt mit dem ursprünglich geplanten Vorgehen einen Abschluss des Berichts bis Dezember 2021. Sie berücksichtigt einerseits die prioritäre Behandlung anderer dringlicher Geschäfte, die aufgrund der Corona-Pandemie aufgeschoben werden mussten. Andererseits eröffnet sie die Möglichkeit, bei der Diskussion neuer Modelle auch die Ausführungsbestimmungen des Regierungsrats und der Bildungsdirektion zur am 20. April 2020 beschlossenen Teilrevision des VSG mit einzubeziehen. Diese sind derzeit beim Kanton in Arbeit, wobei mit einer Verabschiedung bis spätestens Ende 2020 gerechnet werden kann.

Aus diesen Gründen beantragt der Stadtrat dem Gemeinderat, die Frist für die Umsetzung der Motion um zwölf Monate bis 5. Dezember 2021 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 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 Stadtzürcher Volksschule nach dem Grundsatz einer starken demokratischen Verankerung wird um zwölf Monate bis zum 5. Dezember 2021 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**