

Auszug
aus dem Protokoll des Stadtrates von Zürich

vom 06. Juli 2011

789. Schriftliche Anfrage von Isabel Garcia und Gian von Planta betreffend «Organisationsanalyse der Behörden- und Verwaltungsstrukturen im Volksschulwesen der Stadt Zürich», Bearbeitungsstand. Am 13. April 2011 reichten Gemeinderätin Isabel Garcia (GLP) und Gemeinderat Gian von Planta (GLP) folgende Schriftliche Anfrage, GR Nr. 2011/133, ein:

Am 19. Januar 2010 hat das Schul- und Sportdepartement (SSD) die Öffentlichkeit über die Ergebnisse der «Organisationsanalyse der Behörden- und Verwaltungsstrukturen im Volksschulwesen der Stadt Zürich», durchgeführt von externen Experten (Ernest & Young), informiert. Dabei wurde auch der vorgesehene «politische Fahrplan» angesprochen: der Stadtrat wolle unter Einbezug der Konferenz der Schulpräsidentinnen und Schulpräsidenten eine Bewertung der Vorschläge des Berichts vornehmen und dem Gemeinderat in einem eigenen Bericht ein Konzept mit verschiedenen Optimierungsmassnahmen und allenfalls auch Entscheidungsvarianten dazu vorlegen.

Vor diesem Hintergrund bitten wir den Stadtrat um die Beantwortung folgender Fragen:

1. Wurden die Schul- und Schulkommissionspräsident/-innen bereits zum externen Bericht angehört und wurde eine entsprechende Diskussion geführt?
2. Liegt bereits eine Bewertung seitens SSD und/oder Schul-/Schulkommissionspräsident/-innen zum externen Bericht vor?
3. Wo steht der Stadtrat bzw. das SSD bei der Bearbeitung dieses Geschäfts heute, und wie sehen die nächsten Schritte/Termine aus?
4. Bis wann kann der Gemeinderat den in Aussicht gestellten Bericht (mit Konzept und Entscheidungsvarianten) des Stadtrates erwarten?

Der Stadtrat beantwortet die Anfrage wie folgt:

Auf das Schuljahr 2006/2007 ist in der Stadt Zürich eine weit greifende Schulbehördenreorganisation in Kraft getreten, mit welcher die Zentralschulpflege abgeschafft, die Kreisschulpflegen um rund die Hälfte verkleinert und für Randbereiche der Volksschule zwei neue Schulkommissionen geschaffen wurden. Auf den gleichen Zeitpunkt hin ist das neue kantonale Volksschulgesetz (VSG, LS 412.100) in Kraft getreten, welches insbesondere die geleiteten Volksschulen im Kanton flächendeckend einführte. In diesem Zusammenhang hat der Gemeinderat – ebenfalls per Schuljahr 2006/2007 – zudem die Verordnung über die geleiteten Volksschulen in den Schulkreisen der Stadt Zürich (Organisationsstatut, OS; AS 412.103) erlassen, verbunden mit dem Auftrag an den Stadtrat, dem Gemeinderat bis im Jahr 2011 einen Evaluationsbericht zu diesem Erlass vorzulegen. Diese Rechtsentwicklungen haben die politische Diskussion um die Behörden- und Verwaltungsorganisation im Schulbereich nicht beendet, sondern ihr eher weiteren Auftrieb verliehen. Die medial bewirtschafteten Vorkommnisse im Schulkreis Uto (2007) haben diesen Diskurs verstärkt; sie boten Anlass zu Untersuchungen durch Stadtrat (Auftrag für eine externe Administrativuntersuchung) und Parlament (GPK-Bericht vom 16. März 2009) sowie für parlamentarische Vorstösse, die punktuelle Änderungen im Bereich der Behördenstrukturen anstrebten (Motion Virchaux/Danner betreffend die Einführung vollamtlicher Schulleitungen [GR Nr. 2007/232]; Motion Danner/Virchaux betreffend Aufsichts- und Weisungsbefugnisse des Vorstehers des Schul- und Sportdepartements [GR-Nr. 2007/233]). Vor diesem Hintergrund haben der Vorsteher des Schul- und Sportdepartements sowie die Präsidentinnen- und Präsidentenkonferenz (PK) Ende 2008 bei einer Arbeitsgemeinschaft von Ernst & Young und dem Institut für

Erziehungswissenschaft der Universität Zürich die «Organisationsanalyse der Behörden- und Verwaltungsstrukturen im Volksschulwesen der Stadt Zürich» in Auftrag gegeben, die eine Gesamtsicht für künftige Reformvorhaben ermöglichen sollte und welche Gegenstand der nunmehr zu beantwortenden Schriftlichen Anfrage (GR Nr. 2011/133) bildet.

Der Schlussbericht der Organisationsanalyse (nachfolgend als «Schlussbericht» bezeichnet) wurde von den Verfassern am 23. Dezember 2009 verabschiedet und Mitte Januar 2010 der Öffentlichkeit vorgestellt. Er enthält eine eingehende Darstellung der heutigen Situation der Behörden- und Verwaltungsstrukturen («Ist-Analyse»), wie sie mit der Einführung des neuen VSG geschaffen wurden, und zeigt auf, wie diese Strukturen den heutigen Bedürfnissen angepasst bzw. für diese Bedürfnisse weiterentwickelt werden können. Einerseits präsentiert der Schlussbericht drei mögliche alternative Modelle für eine künftige Behörden- und Verwaltungsstruktur («Stadtmodell», mit zwei Untervarianten; «Kreismodell»; «Modell Status quo plus», mit zwei Untervarianten), die nach verschiedenen Kriterien bewertet werden. Andererseits zeigt der Schlussbericht Optimierungsmöglichkeiten auf, die unabhängig davon, für welches der aufgezeigten Modelle die Stadt Zürich sich allenfalls entscheidet, verwirklicht werden können, die also «modellunabhängig» sind. Der Befund der Ist-Analyse sowie die erwähnten Modelle und modellunabhängigen Massnahmen werden im Schlussbericht eingehend dargestellt; eine zusammenfassende Darstellung findet sich im Management Summary des Schlussberichtes, S. 1 bis 7 (einzusehen unter www.stadt-zuerich.ch/ssd, unter «Über das Departement»/«Strategie und Politik»).

Nach diesen einleitenden Bemerkungen können die Fragen im Einzelnen wie folgt beantwortet werden:

Zu Frage 1: Die Präsidentinnen- und Präsidentenkonferenz (PK) hat die Organisationsanalyse bereits während ihrer Entstehung begleitet, insbesondere durch Befragung ihrer Mitglieder im Rahmen von Interviews sowie durch Abnahme eines Zwischenberichtes vom 15. Juli 2009. Sodann hat die PK den am 23. Dezember 2009 verabschiedeten Schlussbericht in verschiedenen Sitzungen eingehend diskutiert.

Die in der Schriftlichen Anfrage angesprochenen Schulkommissionspräsidien sind gemäss Gemeindeordnung in der Person des Vorstehers der Schul- und Sportdepartements vereint (Art. 102 Abs. 1 GO); selbstverständlich hat auch dieser den Prozess der Organisationsanalyse intensiv verfolgt und sich an der Erörterung des Schlussberichtes in der PK und in seinem Departement federführend beteiligt. Die übrigen Mitglieder der Schulkommissionen waren ebenfalls (durch Befragung in Gruppeninterviews) in die Entstehung der Analyse einbezogen. Nach Verabschiedung des Schlussberichtes hatten sodann auch sie Gelegenheit, vom Inhalt des Schlussberichtes Kenntnis zu nehmen und daraus gewonnene Erkenntnisse in ihre Behörde einzubringen.

Zu den Fragen 2 und 3:

1. Vorbemerkung

Die PK und der Vorsteher des Schul- und Sportdepartements verständigten sich im Sommer 2010 im Grundsatz auf ein Reformmodell, das nach geltendem Recht hätte verwirklicht werden können und auch politisch umsetzbar erschien. Dieses Modell hätte als gemeinsamer Vorschlag von Schulpräsidien und Vorsteher weiterverfolgt und schliesslich mit einer Weisung in Stadtrat und Gemeinderat eingebracht werden sollen. In der Folge, im Oktober 2010, eröffnete die kantonale Direktion der Justiz und des Innern allerdings das Vernehmlassungsverfahren für ein totalrevidiertes Gemeindegesetz, dessen Ausarbeitung sich bereits über Jahre hingezogen hatte. Angesichts dieser Entwicklung und der jetzt erfolgten Konkretisierung des kantonalen Gesetzgebungsvorhabens erschien es angezeigt, die bereits in Angriff genommenen Arbeiten für ein Reformmodell zu sistieren. Damit sollte vermieden werden, ein Reformmodell auf der Basis von Rechtsgrundlagen zu verwirklichen, die in nunmehr absehbarer Zeit bereits wieder veraltet sein würden. Dies sollte auch die Chance eröffnen,

eine allenfalls grundlegendere Reform zu verwirklichen, als dies nach heute noch geltendem Recht möglich wäre.

Gleichwohl hat das Schul- und Sportdepartement, gestützt auf die im Schlussbericht gewonnenen Erkenntnisse, in der Zwischenzeit verschiedene Schritte zum Vorantreiben der Reorganisation der Behörden- und Verwaltungsstrukturen unternommen. Diese Schritte betreffen Vorschläge zur inhaltlichen Ausgestaltung des totalrevidierten Gemeindegesetzes (nachfolgend Ziff. 2), die Umsetzung der von kantonalen Rechts wegen umsetzbaren modellunabhängigen Massnahmen (nachfolgend Ziff. 3) sowie die vom Gemeinderat verlangte Evaluation und allfällige Teilrevision des Organisationsstatuts (nachfolgend Ziff. 4).

Für die in der Anfrage erwähnten Schulkommissionspräsidien gilt das zu Frage 1 Gesagte entsprechend. Eine eigentliche Bewertung des Schlussberichtes durch die Schulkommissionen liegt nicht vor.

2. Schlussbericht als Grundlage für die Vernehmlassungsantwort des Stadtrates zum neuen GG

Aus dem Schlussbericht geht zunächst hervor, dass sowohl die aufgezeigten Modellvarianten (mit Ausnahme des Modells Status quo plus Variante 1, das vom Ist-Zustand nur geringfügig abweicht) als auch verschiedene der empfohlenen modellunabhängigen Massnahmen nach Änderungen im kantonalen Recht verlangen.

Gelegenheit, solche Änderungen beim Kanton einzufordern, bot der Entwurf für ein totalrevidiertes Gemeindegesetz, welchen die kantonale Direktion der Justiz und des Innern wie erwähnt im Oktober 2010 in Vernehmlassung gegeben hat. Die ausführliche Vernehmlassungsantwort des Stadtrates vom 6. April 2011 (StRB Nr. 408/2011) stützt sich in Schulbelangen massgeblich auf die Erkenntnisse des Schlussberichtes, die das Schul- und Sportdepartement in die Vernehmlassungsantwort eingebracht hat. Diese Vernehmlassungsantwort bezweckt insoweit vor allem, den Parlamentsgemeinden oder wenigstens den Städten Zürich und Winterthur, die nach dem Vernehmlassungsentwurf zwingend als Einheitsgemeinden auszugestalten sind, möglichst weitgehende Organisationsautonomie zu gewähren. Mit den vom Stadtrat erhobenen Forderungen soll erreicht werden, dass die im Schlussbericht aufgezeigten Modellvarianten sowie jene modellunabhängigen Massnahmen, die mit heutigem kantonalen Recht nicht vereinbar sind, nach künftigen Recht umgesetzt werden könnten.

Mit dieser Stossrichtung der stadträtlichen Vernehmlassungsantwort ist kein politischer Richtungsentscheid gefallen. Vielmehr geht es darum, den politischen Akteuren den Handlungsspielraum zu verschaffen, damit die im Schlussbericht aufgezeigten Modelle zu echten, also umsetzbaren Handlungsoptionen werden. Denn erst vor dem Hintergrund verwirklichter oder sich zumindest abzeichnender rechtlicher Umsetzbarkeit wird ein vertiefter politischer Diskurs über die künftigen Behörden- und Verwaltungsstrukturen möglich, der über das Erarbeiten von Varianten hinausgeht. Festzustellen bleibt, dass nicht bereits der in Vernehmlassung gegebene Gesetzesentwurf die erhoffte Organisationsautonomie verspricht. Vielmehr ist die Stadt Zürich auf Berücksichtigung der in der Vernehmlassungsantwort vorgetragene Anliegen angewiesen, damit die erwogenen Modellvarianten rechtlich umgesetzt werden können. Ob dies der Fall sein wird, lässt sich heute noch nicht abschätzen. Dass die Organisation der Schulgemeinden, von der auch die Ordnung der Schulbehörden in Einheitsgemeinden abhängig sein dürfte, einer der strittigen Punkte des künftigen Gemeindegesetzes sein wird, hat sich bereits abgezeichnet. Auch der genaue Fahrplan für den weiteren Entstehungsprozess des neuen Gemeindegesetzes ist derzeit ungewiss. Im besten Fall ist per Anfang 2014 mit dessen Inkrafttreten zu rechnen, was ein ambitioniertes Vorhaben darstellt. Entsprechend kann auch nicht präzise vorhergesagt werden, wann sich der Inhalt des Erlasses, der den Rahmen für die künftigen Behörden- und Verwaltungsstrukturen im Volksschulwesen der Stadt Zürich absteckt, abzeichnen wird. Mit der vom Regierungsrat zuhänden des Kantonsrates verabschiedeten Vorlage ist frühestens Anfang 2012 zu rechnen; in diesem Fall wäre die

Referendumsvorlage des Kantonsrates nicht vor Mitte 2013 zu erwarten. Erst nach Ablauf der Referendumsfrist wird in der Stadt Zürich der definitive Entscheid zugunsten einer bestimmten Modellvariante fallen können. Selbstverständlich verfolgen Stadtrat und PK die weiteren Entwicklungen im kantonalen Gesetzgebungsprozess aber laufend; dabei wird das Schul- und Sportdepartement seine weiteren Vorarbeiten für die Behörden- und Verwaltungsreorganisation im Volksschulwesen nach dem sich abzeichnenden Handlungsspielraum ausrichten und dabei auch die zuständige Spezialkommission des Parlaments einbeziehen. So wurde diese bereits am 17. Mai sowie am 7. Juni 2011 durch den Vorsteher des Schul- und Sportdepartements über den Stand des Geschäftes unterrichtet. Aufschluss wird als Nächstes die Vorlage des Regierungsrates an den Kantonsrat vermitteln, die Stadtrat und PK mit Spannung erwarten.

3. Schlussbericht als Grundlage für die Umsetzung modellunabhängiger Massnahmen

Die im Schlussbericht propagierten modellunabhängigen Massnahmen, die sich auch unter Herrschaft des geltenden Rechts umsetzen lassen, können bereits früher verwirklicht werden. Das Schul- und Sportdepartement prüft derzeit, welche dieser modellunabhängigen Massnahmen im Rahmen von Projekten prioritär umgesetzt werden sollen, z. B. die administrative Unterstützung von Schulleitungen durch Schulsekretariate. Auch die Abschaffung der besonderen Schulkommissionen, wie sie der Schlussbericht empfiehlt, wäre nach geltendem Recht möglich. Der politische Diskurs darüber muss noch geführt werden; dabei wird sich abzeichnen, ob eine allfällige Abschaffung zeitlich mit der Umsetzung der alsdann gewählten Modellvariante abzustimmen sein wird.

4. Schlussbericht als Grundlage für die Evaluation des Organisationsstatuts

Am 11. Januar 2006 hat der Gemeinderat wie erwähnt die Verordnung über die geleiteten Volksschulen in den Schulkreisen der Stadt Zürich (Organisationsstatut, OS; AS 412.103) erlassen. Dieser Erlass bestimmt (unter Vorbehalt des übergeordneten Rechts) insbesondere Organisation, Geschäftsführung, Aufgaben und Kompetenzen der Kreisschulpflegen, der Schulleitungen sowie der Schulkonferenzen und regelt die Mitwirkung der Schülerinnen und Schüler sowie der Eltern (Art. 1 OS). Verkürzt gesagt, regelt er also, zumeist im Sinn eines Rahmenerlasses, die Behörden- und Verwaltungsstrukturen auf Schulkreisebene. Mit dem Erlass des OS hat das Parlament – wie ebenfalls bereits erwähnt – den Stadtrat zugleich beauftragt, «dem Gemeinderat bis im Jahr 2011 einen Evaluationsbericht, detailliert nach allen sieben Schulkreisen, vorzulegen». Dieser soll «zur Überarbeitung des Organisationsstatuts [dienen], damit allfällige Änderungen während der Amtsperiode 2010 bis 2014 umgesetzt werden können». Diese Evaluation, deren Projektorganisation und Meilensteine von der Präsidentinnen- und Präsidentenkonferenz (PK) am 10. Mai 2011 genehmigt wurden, ist derzeit im Gange. Ausgangspunkt und wichtigster Bestandteil der dabei vorzunehmenden Dokumentenanalyse (Untersuchung schriftlicher Dokumente, die relevanten Aufschluss über Evaluationsgegenstand geben) ist wiederum der Schlussbericht, der im Rahmen der «Ist-Analyse» auch die vom OS erfassten Organisationseinheiten der Schulkreisebene untersucht und dabei deren Stärken und Schwächen auslotet. Diese Befunde werden einerseits, als Ergebnisse der Dokumentenanalyse, unmittelbar in den Evaluationsbericht Eingang finden. Andererseits dienen sie als Grundlage für die weitere Datenerhebung, nämlich das Einholen der Einschätzung von Fachpersonen sowie von Meinungsäusserungen der unmittelbar betroffenen Personen (insbesondere der Kreisschulpflegen einschliesslich Schulpräsidien, der Schulleitungen, des Schulpersonals, des Schulamtes sowie der Eltern) zum Evaluationsgegenstand. Der, gestützt auf diese Erhebungen, zu erstellende Evaluationsbericht mit voraussichtlichen Vorschlägen zur Teilrevision des OS wird dem Gemeinderat auftragsgemäss bis Ende 2011 zugeleitet. Dabei werden sich diese Revisionsvorschläge auf Materien beschränken, die rechtlich umsetzbar sind und die dem späteren Entscheid für eine Modellvariante nicht vorgreifen.

Zu Frage 4: Wie in der Beantwortung von Fragen 2 und 3 dargelegt, können die im Schluss-

bericht dargestellten Modellvarianten sowie einige modellunabhängige Massnahmen wegen entgegenstehendem kantonalem Recht heute (noch) nicht umgesetzt werden; demgegenüber werden andere modellunabhängige Massnahmen sowie allfällige Anpassungen des OS bald spruchreif sein. Der Stadtrat wird dem Gemeinderat seine, gestützt auf den Schlussbericht, gewonnenen Vorschläge, deren Umsetzung in die Zuständigkeit des Parlaments fällt, daher gestaffelt vorlegen. Der Evaluationsbericht zum OS und die voraussichtlich damit verbundenen Revisionsvorschläge werden dem Gemeinderat wie erwähnt bis Ende 2011 zugeleitet. Mit Vorlagen, die auf die Umsetzung modellunabhängiger Massnahmen abzielen, kann das Parlament voraussichtlich im Jahr 2012, jedenfalls aber im Verlaufe dieser Legislatur rechnen. Optimierungen auf operativer Ebene, die nicht in die Zuständigkeit des Gemeinderates fallen, werden ebenfalls während dieses Zeitraums umgesetzt. Wann dem Gemeinderat eine Weisung betreffend Umsetzung einer Modellvariante vorgelegt werden kann, hängt wie dargelegt von der Entwicklung im kantonalen Recht ab.

Vor dem Stadtrat
der Stadtschreiber
Dr. André Kuy