

Der Stadtrat von Zürich an den Gemeinderat

22. August 2018

Motion von Dr. Jean-Daniel Strub und Rosa Maino betreffend Reorganisation der Schulbehörden als Fundament für eine zukunftsfähige Organisations- und Führungsstruktur der Städtzürcher Volksschule nach dem Grundsatz einer starken demokratischen Verankerung, Ablehnung, Entgegennahme als Postulat

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

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 Städtzürcher 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.

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:

Vorerst ist festzuhalten, dass das Einsetzen eines beratenden «Gremiums», wie es der Motionär und die Motionärin verlangen, aufgrund der Gemeindeordnung und des übergeordneten kantonalen Rechts zwingend in die Zuständigkeit der Exekutivbehörden fällt (Art. 53 Gemeindeordnung [GO, AS 101.100] und § 46 Gemeindegesetz [GG, LS 131.1]). Das Geforderte erweist sich insoweit als nicht motionsfähig (Peter Saile/Marc Burgherr/Theo Loretan, Verfassungs- und Organisationsrecht der Stadt Zürich, Zürich/St. Gallen 2009, N. 392).

Inhaltlich teilen Stadtrat und Schulpflege die Einschätzung des Motionärs und der Motionärin, dass hinsichtlich der Weiterentwicklung von Schulbehörden und -verwaltung auch nach der von der Stimmbevölkerung am 26. November 2017 gutgeheissenen Vorlage zur Schulbehördenreorganisation weiter Handlungsbedarf besteht. Nachfolgend sollen daher die Anliegen der Motion in einen grösseren Zusammenhang gestellt und Stossrichtungen für die Weiterbearbeitung des Themas aufgezeigt werden.

Hintergrund

Schulbehördenorganisation gemäss Volksabstimmung vom 26. November 2017 (GR Nr. 2016/317)

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.

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. Die Stimmbevölkerung der Stadt Zürich hat der vom Gemeinderat zuhanden der Gemeindeabstimmung verabschiedeten Vorlage am 26. November 2017 zugestimmt.

Motion, GR Nr. 2017/201

Isabel Garcia (GLP) und Michael Schmid (FDP) haben am 21. Juni 2017 eine Motion eingereicht mit dem Titel «Erarbeitung einer Vorlage für eine zukunftsfähige Organisation und ein effizientes Funktionieren der Stadtzürcher Volksschulen» (GR Nr. 2017/201). Diese strebt eine

«unabhängige Aufsicht» über die Volksschule «unter Berücksichtigung moderner Corporate-Governance-Kriterien» sowie einen «merklichen Abbau der Regulierungsdichte» an. Im Weiteren sollen Abläufe, Zuständigkeiten und Organisation in allen städtischen Volksschulen einheitlicher und transparenter gestaltet werden.

In ihrer GR-Zuschrift vom 22. November 2017 an den Gemeinderat machen Stadtrat und PK deutlich, dass auch nach ihrer Einschätzung hinsichtlich der Weiterentwicklung von Schulbehörden weiterhin Handlungsbedarf besteht. Weil die Stossrichtung der Motion jedoch letztlich vage bleibt und zudem die Rahmenbedingungen auf Ebene Kanton noch nicht klar sind, lehnten sie die Motion ab. Sie waren jedoch bereit, sie als Postulat entgegenzunehmen.

Stossrichtung der Motion, GR Nr. 2018/31

Die vorliegende Motion nimmt verschiedene Fragestellungen aus Weisung, Vernehmlassung und Gemeinderatsdiskussion auf und 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 des Motionärs und der Motionärin für die demokratische Verankerung der Volksschule entscheidend sind.

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 soll ein per Losverfahren zusammengesetztes Gremium aus einer geeigneten Anzahl interessierter Einzelpersonen der Bevölkerung unter unabhängiger Führung Empfehlungen für die Grundpfeiler einer künftigen Schulbehördenorganisation erarbeiten. In einem zweiten Schritt soll auf Basis der Empfehlungen eine Weisung erarbeitet und dem Gemeinderat vorgelegt werden.

Übergeordnete Rahmenbedingungen

Die Stadt Zürich ist nicht frei in der Gestaltung der Organisation der Schulbehörden. Wesentliche Rahmenbedingungen sind seitens Kanton vorgegeben. 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. Weiterhin im Gesetz verankert bleiben soll, dass die Schulpflege die Aufsicht über die Schulen ausübt und dass Schulbesuche als Aufsichtsmittel zwingend vorgesehen sind, allerdings mit deutlich grösserem Handlungsspielraum und ohne die bisherigen Vorgaben hinsichtlich der Anzahl Besuche. 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 werden, ist offen.

Die diskutierten Anpassungen des Volksschulgesetzes und die geplante Kommunalisierung der Schulleitung haben einen grossen Einfluss auf den künftigen Gestaltungsspielraum der Stadt. So würde eine allfällige Einführung einer Zwischenebene zwischen der Schulleitung und dem Präsidium der Kreisschulbehörde 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 behördliche Aufsicht über die Schulen unter verstärktem Einbezug der Betreuung weiter zu entwickeln und klarer von der Führungsaufgabe der Schulleitung abzugrenzen.

Einschätzung von Stadtrat und Schulpflege

Stadtrat und Schulpflege teilen die Einschätzung des Motionärs und der Motionärin, dass hinsichtlich der Weiterentwicklung von Schulbehörden und -verwaltung weiter Handlungsbedarf besteht. Sie haben dies bereits in ihrer Zuschrift an den Gemeinderat zur Motion, GR Nr. 2017/201, vom 22. November 2017 deutlich gemacht.

Auch die in der Motion formulierten inhaltlichen Ziele, nämlich die Überprüfung der Funktionen und Kompetenzen von Kreisschulbehörden, Schulpflege und Stadtrat sowie der entsprechenden Führungs- und Aufsichtsstrukturen werden unterstützt. In ihrer Zuschrift an den Gemeinderat zur Motion, GR Nr. 2017/201, vom 22. November 2017 haben Stadtrat und PK dargelegt, welche Themenkomplexe aus ihrer Sicht prioritär weiter zu bearbeiten sind. Es handelt sich um die Fragestellungen rund um «Führung und Aufsicht» sowie um den Autonomiegrad der Schulkreise.

Da die Erarbeitung und die Diskussion der Weisung, GR Nr. 2016/317, zur Schulbehördenorganisation gezeigt haben, dass die politischen Ansichten über die Weiterentwicklung der Schulbehörden weit auseinandergehen und bisher keine mehrheitsfähige Stossrichtung erkennbar ist, 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 wenig inhaltliche Orientierungshilfe.

Stadtrat und Schulpflege teilen wie bereits erwähnt die Einschätzung, dass für eine grundlegende Weiterentwicklung der Schulbehörden aufgrund der bisherigen Erfahrungen neue Verfahren angewendet werden müssen. Entsprechend wird das Vorgehen unterstützt, vor einer Erarbeitung einer entsprechenden Weisung Empfehlungen durch ein beratendes Gremium erarbeiten zu lassen. Ein solches ist wie dargelegt durch die Exekutive einzusetzen. Es könnte verschiedene Sichtweisen einbringen und dürfte sich nicht als Interessensvertretung einzelner Betroffener verstehen. Wie die Auswahl der Mitglieder des Gremiums konkret erfolgen soll und wie gewährleistet werden kann, dass sowohl eine kritische Aussenperspektive als auch die bisherigen Erfahrungen und die nicht veränderbaren übergeordneten Rahmenbedingungen angemessen berücksichtigt werden können, wäre im Detail zu klären.

So oder anders braucht ein solcher Weiterentwicklungsprozess Zeit. Ein Start ist zudem vor dem Entscheid des Kantons über die erwähnte Revision des Volksschulgesetzes wenig sinnvoll. Entsprechend ist auch der durch die Motion definierte Realisierungszeitplan von zwei Jahren bis zur Vorlage der Weisung an den Gemeinderat nicht realistisch.

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

Im Namen des Stadtrats

die Stadtpräsidentin

Corine Mauch

die Stadtschreiberin

Dr. Claudia Cuche-Curti