



Sitzung vom 6. Februar 2018

---

## **BESCHLUSS NR. 35 / V4.04.71**

### **Motion 609/2017**

### **Klare Verhältnisse in der Einheitsgemeinde (Änderung der Gemeindeordnung)**

**Richard Sägesser und Anita Borer**

### **Erste Stellungnahme**

#### **Ausgangslage**

Am 11. September 2017 reichten die Ratsmitglieder Richard Sägesser und Anita Borer namens ihrer Fraktionen beim Präsidenten des Gemeinderates die Motion Nr. 609 betreffend «Klare Verhältnisse in der Einheitsgemeinde (Änderung der Gemeindeordnung)» ein.

Die Motion verlangt, dass der Stadtrat im Zuge der infolge des neuen Gemeindegesetzes erforderlichen Revision der Gemeindeordnung zusammen mit der Primarschulpflege eine Vorlage ausarbeitet, die folgende Zielsetzungen erfüllt:

1. Strategische Ausrichtung der Primarschulpflege (Überprüfung der Organisation); vollständige Regelung ihrer Aufgaben und Kompetenzen
2. Klare Kompetenzregelung im Verhältnis zum Stadtrat und Parlament durch Ausschluss des direkten Antragsrechts der Primarschulpflege gemäss § 51 Abs. 4 und 5 Gemeindegesetz (in Kraft 1.1.2018) für Geschäfte von besonderer Bedeutung
3. Zusammenführung der Querschnittsaufgaben Finanzen, Informatik, Personal und Liegenschaften mit den entsprechenden Bereichen der Stadtverwaltung

An seiner Sitzung vom 3. Oktober 2017 nahm der Stadtrat vom Eingang dieses parlamentarischen Vorstosses Kenntnis und überwies ihn für eine erste Stellungnahme an die Gesamtverwaltung. Die Abteilung Bildung wurde zum Mitbericht eingeladen.

#### **Erste Stellungnahme**

##### **A Primarschulpflege als Eigenständige Kommission nach neuem Gemeindegesetz**

Die politische Gemeinde Uster und die Primarschule Uster sind heute zu einer Gemeinde zusammengeschlossen (Einheitsgemeinde). Die politische Gemeinde ist somit Trägerin der Primarschule. Mit der Bildung der Einheitsgemeinde wurde die Primarschulpflege eine Kommission mit selbstständigen Verwaltungsbefugnissen. Dies bedeutet, dass sie im Bereich der Primarschule selbstständige Befugnisse ausübt und hier an die Stelle des Stadtrates tritt. Dieser Stellenwert zeigt sich denn insbesondere auch in der Gemeindeordnung (GO), in welcher der Primarschulpflege neben den für alle Behörden geltenden Kompetenzen (Art. 31 GO) weitgehende, auf ihren Aufgabenbereich zugeschnittene Allgemeine-, Finanzielle sowie Wahl- und Anstellungskompetenzen zugesprochen werden (Art. 43-45 GO). Als Kommission mit selbstständigen Verwaltungsbefugnissen hat die Primarschulpflege ein direktes Antragsrecht an den Gemeinderat. Sie kann ihr Antragsrecht aber nur durch Vermittlung des Stadtrates ausüben. Der Stadtrat ist jedoch zur Vorberatung und zur Weiterleitung solcher Anträge mit seinem eigenen Antrag an den Gemeinderat verpflichtet.

Das seit dem 1. Januar 2018 in Kraft stehende neue Gemeindegesetz (GG) unterscheidet zwischen «Unterstellten Kommissionen» und «Eigenständigen Kommissionen». Unterstellte Kommissionen sind dem Gemeindevorstand (Stadtrat) unterstellt und unterstehen damit seiner Aufsicht.



Eigenständige Kommissionen sind vergleichbar mit den «Kommissionen mit selbstständigen Verwaltungsbefugnissen» nach altem Gemeinderecht. Sie amten in ihrem Aufgabenbereich autonom und unterstehen nicht der Aufsicht des Gemeindevorstandes. Eigenständige Kommissionen haben ein eigenes Antragsrecht an die Legislative. Wie bei den Kommissionen mit selbstständigen Verwaltungsbefugnissen muss dieses aber über den Gemeindevorstand ausgeübt werden, der das Geschäft mit seiner Abstimmungsempfehlung weiterleitet. Nach neuem Gemeindegesetz kann das direkte Antragsrecht von Eigenständigen Kommissionen an die Legislative ausgeschlossen werden. Dieser Ausschluss muss in der Gemeindeordnung vorgesehen sein. In diesem Fall sind die Kommissionsanträge an den Gemeindevorstand zu richten, der nach freiem Ermessen entscheidet, ob er die Anträge der Legislative unterbreitet. Gleichwohl bleibt aber die eigenständige Aufgabenerfüllung der Kommission unangetastet.

Besonderer Stellenwert nach neuem Gemeindegesetz kommt nun der Schulpflege zu. Diese wird im 4. Abschnitt «Behörden» in einem separaten Unterabschnitt C «Schulpflege» in den §§ 54-57 GG behandelt. Die entsprechenden Bestimmungen gelten nur für Primarschulpflegen in Einheitsgemeinden. Gemäss § 56 Abs. 3 GG kommen der Schulpflege die Aufgaben und die Entscheidungsbefugnisse einer Eigenständigen Kommission zu. Diese Bestimmung entspricht Sinn und Zweck des Volksschulgesetzes, das die Führung der Volksschulaufgaben einer Schulpflege zuweist. Somit ist es aufgrund des neuen Gemeindegesetzes nicht möglich, die Schulpflege als Unterstellte Kommission auszugestalten. Möglich ist hingegen auch bei der Schulpflege, in der Gemeindeordnung das direkte Antragsrecht an die Legislative auszuschliessen.

## **B Die Forderungen der Motion**

Die Motion enthält einen umfangreichen Katalog an Massnahmen, welche sich bei einer Umsetzung stark auf die Rechtsstellung der Primarschulpflege auswirken würden. Insbesondere die Forderung nach einer Einschränkung des direkten Antragsrechts, die Einschränkung für nicht budgetierte gebundene Ausgaben sowie die Frage nach der Organisation und die Anzahl Mitglieder ist für die Primarschulpflege von zentraler Bedeutung. Materielle Aussagen zu diesen bedeutsamen Fragen sind im jetzigen Verfahrensstadium verfrüht. Die entsprechenden Fragestellungen sollen im Rahmen des anstehenden Revisionsverfahrens für die Gemeindeordnung sorgfältig geprüft und einer vertieften Analyse unterzogen werden.

Die Motion verlangt in einem weiteren Punkt, dass die in der Gemeindeordnung festgehaltenen Kompetenzen der Primarschulpflege auf strategische zu beschränken seien. Diese Forderung entspricht einer bereits bestehenden Grundhaltung des Gemeinderates. So kann der Abstimmungsweisung vom 27. September 2009 (Halbierung Anzahl Primarschulpfleger/innen, neues Wahlverfahren für das Präsidium der Primarschulpflege) unter «Meinung der Mehrheit des Gemeinderates» folgende gemeinderätliche Stellungnahme entnommen werden:

«Mit der Einführung von qualifizierten Schulleitungen, den in den letzten Jahren sukzessive geschaffenen Fachbereichsleitungen sowie dem generellen Ausbau der Schulverwaltung hat sich das Aufgabengebiet der Schulpflege geändert. Die Schulpflege soll die operativen Geschäfte hauptsächlich den Schulleitungen und der Schulverwaltung überlassen und sich strategischen Aufgaben widmen. Sodann sollen bestimmte Aufgabengebiete, die bisher von Ausschüssen der Schulpflege wahrgenommen wurden, einzelnen Pflegemitgliedern zugewiesen werden. Aus diesen Gründen aber auch zur Verbesserung der internen Informations- und Entscheidungswege soll die Behörde von heute 24 Mitglieder auf 12 reduziert werden».

Es gilt zu berücksichtigen, dass die Aufgaben der Primarschulpflege nicht nur in der Gemeindeordnung definiert sind. Die hauptsächlichen Aufgaben der Primarschulpflege sind heute in § 42 Abs. 3 des kantonalen Volksschulgesetzes (VSG) aufgeführt. Die dort genannten strategischen, betrieblichen und operativen Aufgaben werden durch die Primarschulpflege wahrgenommen, soweit sie deren Ausführung nicht an ein anderes Organ (z.B. Schulleitungen) übertragen hat. Die Schulverwaltung unterstützt die Primarschulpflege in administrativen und organisatorischen



Belangen (§ 46 VSG). Eine etwaige Änderung der Aufgaben der Primarschulpflege in der Gemeindeordnung muss somit zwingend immer auch auf ihre Vereinbarkeit mit dem Schulrecht geprüft werden.

Was sodann die durch die Motion angebehrte Zusammenführung der Querschnittsaufgaben Finanzen, Informatik, Personal und Liegenschaften mit den entsprechenden Bereichen der Stadtverwaltung anbelangt, kann festgehalten werden, dass eine klare Regelung dieser Querschnittsaufgaben in der Gemeindeordnung befürwortet wird. So ist die Leistungsgruppe Schulliegenschaften dem Geschäftsfeld Liegenschaften zugeordnet. Auch führt die Leistungsgruppe Baumanagement einen Grossteil der Investitionen des Geschäftsfelds Primarschule. Die städtische Informatik sodann ist für den Support der Arbeitsplätze (Infrastruktur) des Geschäftsfeldes Koordination Bildung verantwortlich. Das Geschäftsfeld Primarschule verfügt über eine eigene Informatik (Externe). Aktuell wird im Rahmen der Leistungsmotion 588 «Einheitsgemeinde auch in der Schulinformatik» eine weitere Verschiebung der Informatikaufgaben von der Schulverwaltung zum Geschäftsfeld Informatik geprüft. Im Weiteren arbeiten die Leistungsgruppe Finanzverwaltung und die Koordination Bildung durch die befristete Reorganisation (Finanzfachfrau Bildung zur Abteilung Finanzen) eng zusammen. Auch im Bereich des Personalwesens sodann findet bereits ein enges Zusammenwirken statt. Neue Mitarbeitende der Schulverwaltung (inklusive Abteilungsleitung) sowie das Personal des Schulpsychologischen Dienstes werden in Zusammenarbeit zwischen der Abteilung Bildung und dem Personaldienst der Stadt rekrutiert und angestellt. Im weiteren werden die Löhne des Geschäftsfeldes Primarschule durch den Personaldienst der Stadt verarbeitet.

Neben der Regelung dieser Querschnittsaufgaben in der Gemeindeordnung soll zukünftig die Zusammenarbeit im Einzelnen auch vermehrt mit Leistungsvereinbarungen geregelt werden. Mit der Integration des Bereichs Bildung in die Stadtverwaltung (Volksabstimmung vom 5. Juni 2005) sind zwischen dem Stadtrat und der Primarschulpflege Abgrenzungsfragen entstanden, die nicht oder zu wenig geklärt worden sind. Unabhängig von der Zusammenführung der erwähnten Bereiche muss sichergestellt sein, dass die fachlich-pädagogischen Entscheidungsbefugnisse der Primarschulpflege in ihrem Aufgabenbereich gewahrt bleiben. Die Primarschulpflege benötigt für die Aufgabenerfüllung (Schlüsselkompetenzen wie z.B. Leitung und Beaufsichtigung der Schulen, Festlegung des Organisationsstatuts, finanzielle Verantwortung, Bezeichnung von Schulen, Entlassung von Schulleitungen) die fachliche Unterstützung der Schulverwaltung. Diese darf durch die neue Gemeindeordnung nicht vereitelt werden.

Zusammenfassend kann somit festgehalten werden, dass die durch die Motion aufgeworfenen Fragestellungen einer sorgfältigen und vertieften Analyse im Rahmen des jetzt dann beginnenden Prozesses zur Revision der Gemeindeordnung bedürfen. Der Stadtrat hat in enger Zusammenarbeit mit der Primarschulpflege eine detaillierte Prüfung der einzelnen Motionspunkte vorzunehmen und es sind Entscheidvarianten mit ihren Vor- und Nachteilen zu erarbeiten.

Der Stadtrat beantragt, die Motion entgegenzunehmen. Gemäss Art. 44 der Geschäftsordnung des Gemeinderates ist eine Motion ein Auftrag an den Stadtrat, eine Kommission mit selbstständigen Verwaltungsbefugnissen oder die Oberstufenschulpflege, einen Beschlussesentwurf über einen Gegenstand vorzulegen, der in die Zuständigkeit der Gemeinde oder des Gemeinderates fällt. Nach Ansicht des Stadtrates ist der im Rahmen einer Motion zu erarbeitende Beschlussesentwurf als verbindlicher Gesetzgebungsauftrag die richtige Form, um die Anliegen der Motion aufzunehmen. Die Prüfung soll entsprechend dem Motionstext im Rahmen des Verfahrens zur Revision der Gemeindeordnung stattfinden.



Im Rahmen des Mitberichtsverfahrens spricht sich die Primarschulpflege dafür aus, die Motion als Postulat entgegenzunehmen und empfiehlt dem Gemeinderat die Umwandlung der Motion in ein Postulat. Ein Beschlussesentwurf als verbindlicher Gesetzgebungsauftrag erscheint nach Meinung der Primarschulpflege als zum jetzigen Zeitpunkt nicht geeignetes Instrument, um die Anliegen der Motion zu prüfen. Vielmehr liegt es nahe, diese in der Form eines Postulats entgegenzunehmen. Gemäss Art. 46 Geschäftsordnung Gemeinderat ist ein Postulat eine Aufforderung an den Stadtrat, eine Kommission mit selbstständigen Verwaltungsbefugnissen oder die Oberstufenschulpflege, einen in den Aufgabenkreis der Gemeinde fallenden Gegenstand zu prüfen. Mit dem Postulat können die Fragestellungen im Rahmen des Prozesses zur Revision der Gemeindeordnung vertieft analysiert und geklärt werden.

### **Aus der Diskussion im Stadtrat**

Bei der Behandlung des Geschäfts wurden die folgenden Anträge gestellt, deren Protokollierung ausdrücklich verlangt worden ist (vgl. Geschäftsordnung des Stadtrates, Ziff. 8.3.7):

1. Antrag 1: Ziff. 1 des Dispositivs ist zu ändern in:  
«Der Stadtrat ist nicht bereit, die Motion als solche entgegenzunehmen und empfiehlt dem Gemeinderat die Umwandlung der Motion in ein Postulat».
2. Antrag 2: Falls Antrag 1 abgelehnt wird, wird folgender Antrag gestellt:  
Das Dispositiv 1. ist wie folgt zu ändern:  
«Der Stadtrat empfiehlt dem Gemeinderat, die Motion abzulehnen».
3. Antrag 3: Falls Anträge 1 und 2 abgelehnt werden, wird folgender Änderungsantrag gestellt:  
Textänderung Seite 3 unten: «Nach Ansicht des Stadtrates ist der im Rahmen einer Motion zu erarbeitende Beschlussesentwurf als verbindlicher Gesetzgebungsauftrag die richtige Form, um die Anliegen der Motion vertieft zu prüfen».

**Alle drei Anträge wurden im Stadtrat abgelehnt.**



**Der Stadtrat beschliesst:**

1. Der Stadtrat beantragt, die Motion 609/2017 entgegenzunehmen.
2. Stadtpräsident Werner Egli wird beauftragt, die Position des Stadtrates gegenüber dem Gemeinderat zu vertreten.
3. Mitteilung als Protokollauszug an
  - Gemeinderat
  - Stadtpräsident, Werner Egli
  - Präsidentin Primarschulpflege, Patricia Bernet
  - Stadtschreiber, Daniel Stein
  - Abteilungsleiterin Bildung, Susanne Ita-Graf
  - Stadtschreiber-Stv, Jörg Schweiter

Für den richtigen Auszug

Stadtrat Uster

Werner Egli  
Stadtpräsident

Daniel Stein  
Stadtschreiber



Versandt am: 12.02.2018