

An das Stadtparlament

Winterthur

Erlass der Verordnung über die Volksschule in der Stadt Winterthur

Antrag:

1. Die Verordnung über die Volksschule in der Stadt Winterthur wird gemäss Beilage 1a neu erlassen.
2. Das Reglement über die Entschädigung an Behördenmitglieder vom 27. März 2006 (SRS 1.1-5) wird gemäss Beilage 2a geändert.
3. Das Personalstatut vom 12. April 1999 (SRS 1.4.5-1) wird gemäss Beilage 3a geändert.
4. Die Besoldungsordnung für die städtischen Lehrpersonen vom 16. April 2012 (SRS 1.4.5-8) wird gemäss Beilage 4a geändert.
5. Die Verordnung über die Information der Öffentlichkeit über städtische Belange vom 26. August 2019 (SRS 3.2-1) wird gemäss Beilage 5a geändert.
6. Die Verordnung über die Schulzahnpflege vom 20. Januar 2014 (SRS 3.2-1) wird gemäss Beilage 6a geändert.
7. Die Verordnung über die Benützung der Schul- und Sportanlagen durch Dritte vom 29. Oktober 2007 (SRS 4.6-1) wird gemäss Beilage 7a geändert.
8. a. Beschlussfassung bis spätestens 31. Mai 2022:
Der Stadtrat bestimmt die Inkraftsetzung der Verordnung über die Volksschule in der Stadt Winterthur (Ziff. 1) sowie der übrigen Anpassungen (Ziff. 2 – 7).
- b. Beschlussfassung nach dem 31. Mai 2022:
Die Inkraftsetzung der Verordnung über die Volksschule in der Stadt Winterthur (Ziff. 1) sowie der übrigen Anpassungen (Ziff. 2 – 7) wird mit einer Mehrheit von zwei Dritteln als dringlich im Sinne von Art. 37 KV erklärt und erfolgt per 1. August 2022

Weisung:

1. Zusammenfassung

Am 1. Januar 2018 ist das neue Gemeindegesetz des Kantons Zürich in Kraft getreten (GG, LS 131.1). Die Gemeinden erhielten gemäss § 173 GG eine Übergangsfrist von vier Jahren, um die notwendigen Anpassungen des kommunalen Rechts vorzunehmen. Die Stadt Winterthur entschied sich, die Gemeindeordnung (abgekürzt: nGO) neu zu erlassen. Die Volksabstimmung fand

am 26. September 2021 statt. Die Vorlage wurde mit rund 70 % Ja-Stimmen angenommen. Die nGO entspricht weitgehend einer Nachführung des bisherigen Rechts, abgesehen von Änderungen, die sich aus dem übergeordneten Recht und aus der Organisation des städtischen Schulwesens ergeben.

Neu gibt es gemäss der nGO in der Stadt Winterthur keine Kreisschulpflegen mehr, d.h. die Kreisschulpflegen werden per Schuljahr 2022/2023 aufgehoben. Ab Schuljahr 2022/2023 gibt es für die Volksschule nur noch eine gesamtstädtische Schulbehörde, die Schulpflege. Sie übernimmt die Aufgaben der Zentralschulpflege und der Kreisschulpflegen. Gemäss kantonalem Recht ist die Schulpflege weitestgehend zuständig für alle Belange des Volksschulwesens. Die nGO hält auch fest, zu welchen Themen die Schulpflege eigene Behördenerlasse zu beschliessen hat (Vgl. Kap. 2.3.3).

Dem Stadtparlament obliegt es, im Rahmen wichtiger Rechtssätze zusätzliche, kommunale Angebote und die Zusammenarbeit zwischen Schulpflege und Stadtverwaltung zu regeln. Ferner muss – aufgrund des aktuellen Konzepts für das Rahmenkonzept schulische Integration (RSI) – eine Datenschutzgrundlage geschaffen werden, welche weiter geht als die diejenige der Volksschulgesetzgebung.

Die vorliegende Verordnung über die Volksschule der Stadt Winterthur ist ein Neuerlass, da die bisherige Geschäftsordnung vor allem den Fokus der Aufgabenteilung zwischen Zentralschulpflege und Kreisschulpflegen hatte.

Die Ausarbeitung der neuen Bestimmungen betreffend das Schulwesen für die Volksschule, inklusive der Tagesstrukturen, stellt eine gesetzgeberische Herausforderung dar. Die neue Schulpflege wird erst ab Amtsdauer 2022 – 2026, beziehungsweise Schuljahr 2022/2023 im Amt sein. Dennoch müssen die entsprechenden Rechtsgrundlagen bereits im Vorfeld erarbeitet, den entsprechenden Behörden vorgelegt und verabschiedet werden. Dafür steht nicht viel Zeit zur Verfügung und es stellen sich verschiedene Fragen. Das Stadtparlament hat am 28. Februar 2022 eine Verordnung betr. Übergang zur Schulorganisation gemäss Gemeindeordnung vom 26. September 2021 erlassen. Diese Verordnung äussert sich zu vorbereitenden Tätigkeiten. Im Fokus stehen jedoch operative, vorbereitende Tätigkeiten, während die Rechtssetzung nicht erwähnt wird.

Dennoch besteht auch hier eine aussergewöhnliche Situation, die nur in Zusammenarbeit zwischen allen beteiligten Gremien, insbesondere dem Stadtparlament und der neuen Schulpflege gelöst werden kann. Eine Delegation der neuen Schulpflege wurde daher bei der Finalisierung des Verordnungsentwurfs miteinbezogen. Es ist auch davon auszugehen, dass die neue Schulpflege nach einer gewissen Zeit der Erfahrung eine Evaluation anregen und gestützt darauf Anpassungen auch der Erlasse des Stadtparlamentes beantragen wird.

Für die vorliegende Vorlage musste eine Vernehmlassung durchgeführt und ausgewertet werden, obwohl die neue Schulpflege dabei noch nicht berücksichtigt werden konnte.

Die Vorlage der Weisung zum Erlass der Verordnung über die Volksschule wurde dem Parlament einerseits mit der Vernehmlassung, andererseits im Kontakt mit der BSKK angezeigt. Wenn die Verordnung vor Ablauf des Monats Mai beschlossen werden kann, kann die Referendumsfrist von 60 Tagen gewahrt werden. Wenn dies hingegen nicht möglich ist, muss von einer vorzeitigen Inkraftsetzung wegen zeitlicher Dringlichkeit im Sinne von Art. 37 der Kantonsverfassung Gebrauch gemacht werden.

2. Ausgangslage

2.1 Einleitung

Parallel zum neuen Gemeindegesetz (GG, LS 131.1) hat der Kanton das Volksschulgesetz (VSG, LS 412.100) teilrevidiert (vgl. ABI 2018-12-14). Dabei wurde den Gemeinden die Möglichkeit eröffnet, eine Zwischenhierarchie bei der operativen Schulleitung, eine sog. Leitung Bildung, einzuführen. Zugleich wurden diejenigen Aufgaben, welche von der Schulpflege delegiert werden dürfen, wesentlich erweitert. Mit der nGO wurden den Stimmberechtigten deshalb eine Neuorganisation der Volksschule in der Stadt Winterthur vorgelegt. Die Stimmberechtigten haben der Neuordnung mit rund 70% Ja-Stimmen zugestimmt. Dies bedeutet, dass die bisherigen vier Kreisschulpflegen per Ende Schuljahr 2021/2022 aufgehoben werden und die Schulpflege in neuer Zusammensetzung die bisherige Zentralschulpflege ablöst.

Dem Stadtparlament kommt die Befugnis zu, im Volksschulbereich die sog. wichtigen Rechtsätze zu erlassen (Vgl. Art. 17 Abs. 1 und Abs. 2, lit. g nGO). Dies wird mit dem Erlass der neuen Verordnung über die Volksschule erfüllt. Dabei sind die kantonalen Vorgaben (Kap. 2.2) und die Vorgaben der nGO (Kap. 2.3) zu beachten.

Nachstehend werden deshalb zunächst die Vorgaben auf kantonaler Ebene ausgeführt und anschliessend die Bestimmungen der neuen Gemeindeordnung erläutert.

2.2 Kantonale Vorgaben

2.2.1 Gemeindegesetz

Die Schulpflege ist vom kantonalen Recht her als Exekutivbehörde für die Steuerung und Leitung der Volksschule vorgesehen, sowohl in einer reinen Schulgemeinde als auch in einer Einheitsgemeinde wie der Stadt Winterthur. Aus demokratischen Gründen soll eine gewählte Behörde das Schulwesen beaufsichtigen und für dessen strategische Ausrichtung zuständig sein.

Das GG gibt in § 44 vor, dass die Behörde einzelnen Mitglieder oder Ausschüssen aus ihrer Mitte Aufgaben zur selbstständigen Erledigung übertragen darf. Dies muss daher im kommunalen Recht nicht nochmals wiederholt werden.

2.2.2 Volksschulgesetzgebung

Die Volksschulgesetzgebung unterscheidet zwischen unübertragbaren Aufgaben, welche die Schulpflege selbst ausführen muss und solchen, welche an Verwaltungsangestellte, die Leitung Bildung oder an die Schulleitungen übertragen werden dürfen.

a. Unübertragbare Aufgaben

Die festen und unübertragbaren Aufgaben der Schulpflege sind in den §§ 41 ff des Volksschulgesetzes geregelt. Unübertragbar sind insbesondere:

- Festlegung Angebote und Organisation der Schulen (§ 42 Abs. 5 lit. a i.V. mit § 41a VSG), insbesondere durch den Erlass eines Organisationsstatuts;
- Schulbesuche (§ 42 Abs. 5 lit. a. i.V. mit § 42 Abs. 2 VSG);
- Genehmigung der Schulprogramme durch die Schulpflege (§ 42 Abs. 5 lit. a i.V. mit § 42 Abs. 3 lit. a VSG);
- Beurteilung der Schulleitungen (§ 42 Abs. 5 lit. a i.V. mit § 42 Abs. 3 lit. d VSG);
- Zuteilung der finanziellen Mittel an die Schulen und Kontrolle über deren Verwendung (§ 42 Abs. 5 lit. a i.V. mit § 42 Abs. 3 lit. f VSG);
- Anstellung und Entlassung der Schulleitungen (§ 42 Abs. 5 lit. b VSG);
- Entlassung der Lehrpersonen (§ 42 Abs. 5 lit. c VSG).

Unübertragbar bedeutet, dass die Schulpflege diese Aufgaben selbst wahrnehmen muss und nicht delegieren darf. Konkret ist die Schulpflege der Stadt Winterthur damit zuständig für die Genehmigung aller Schulprogramme, aber auch für die Anstellung aller Schulleitungen (total 65 Personen, Stand Schuljahresbeginn 2021/22), wie auch die Entlassung aller kantonalen Lehrpersonen. Dabei ist zu beachten, dass es sich insgesamt um rund 1320 kantonale Lehrpersonen

handelt (Stand Schuljahresbeginn 2021/22). Dazu kommen noch rund 300 städtische Lehrpersonen (Stand Schuljahresbeginn 2021/22). Es ist daher klar, dass die Aufgaben in der Stadt Winterthur anders organisiert werden müssen als in einer kleinen Landgemeinde. Dennoch ist eine Delegation dieser Befugnisse nicht zulässig. Hingegen dürfen die Vorbereitungsarbeiten von anderen Personen übernommen werden.

b. übertragbare Aufgaben

Daneben gibt es weitere Aufgaben, welche ebenfalls im Schulwesen wahrgenommen werden müssen, deren Delegation aber zulässig ist. Als Beispiele sind zu nennen:

- Anstellung der Lehrpersonen
- Aufsicht über die Schulleitung, die Lehrpersonen und die übrigen Mitarbeitenden
- Zuteilung der Schülerinnen und der Schüler an die Schulen
- Vertretung der Schulen nach aussen und Information der Öffentlichkeit

Solche Aufgaben dürfen gemäss § 42 Abs. 4 VSG delegiert werden, sofern eine Grundlage in der Gemeindeordnung besteht und in einem Organisationsstatut die Aufgaben und die Entscheidungsbefugnisse festgelegt werden. Das Organisationsstatut wird von der Schulpflege erlassen.

2.3 Vorgaben neue Gemeindeordnung

2.3.1 Stadtparlament

Gemäss der nGO erlässt das Stadtparlament die wichtigen Rechtssätze (Gemeindeerlasse) über die schulischen und vorschulischen Bereiche (Art. 17 Ab. 2 lit. g nGO). Hier sind insbesondere zu nennen:

- Grundsätze zur Ausgestaltung der Volksschule, inkl. der Tagesstrukturen, in der Stadt Winterthur
- Festlegung zusätzliche / freiwillige Angebote, allenfalls Vorgaben für die Schulpflege zur Umsetzung derselben
- Ausgestaltung Organisation, soweit die Zuständigkeit nicht bei der Schulpflege liegt
- Klärung der Aufgabenteilung zwischen Stadtverwaltung und der Schulpflege

2.3.2 Schulpflege

Gemäss Art. 42 der nGO besteht die neue, gesamtstädtische Schulpflege aus sechs nebenamtlichen Mitgliedern und einem Präsidium. Das Präsidium übernimmt ein Mitglied des Stadtrates. Gemäss der Verordnung über die zeitliche Beanspruchung und Entschädigung der Mitglieder der Schulpflege (Beschluss des Grossen Gemeinderates vom 27. September 2021, vgl. GGR Nr. 2021.58, Ziff. 1) wird von einer zeitlichen Beanspruchung von 50% ausgegangen. Die Mitglieder der Schulpflege werden vom Volk gewählt (Art. 8 Abs. 1 lit. c nGO).

Die Aufgaben der Schulpflege werden vom kantonalen Volksschulrecht definiert (vgl. insbesondere § 42 VSG). Die nGO fasst dies in Art. 44 für die Stadt Winterthur wie folgt zusammen:

- «Die Schulpflege ist nach Massgabe des kantonalen Rechts zuständig für:
- a. die Führung und Aufsicht;
 - b. die strategischen Entscheide;
 - c. die gesamtstädtische Koordination;
 - d. die Verankerung der Schuleinheiten im Quartier;
 - e. weitere Aufgaben, die nicht anderen Stellen übertragen sind.»

Insbesondere kommt der Schulpflege gemäss kantonalem Recht zudem die Aufgabe zu, das Schulwesen mit sog. Behördenerlassen zu regeln (vgl. dazu nachstehend Ziff. 2.3.3).

Die Schulpflege soll sich – neben dem Erlass des Organisationsstatuts und weiterer Erlasse im Schulwesen – möglichst auf strategische Fragen konzentrieren können. Alle weiteren Aufgaben sollen, soweit zulässig, delegiert werden. In Anbetracht der Grösse der Stadt Winterthur wurde

mit der neuen Gemeindeordnung eine neue Zwischenebene für die Führung der Schulen vorgesehen, die neue «Leitung Bildung» (Vgl. nachstehend, Ziff. 2.3.3). Diese sowie die Schulleitungen werden diese operativen Aufgaben übernehmen.

2.3.3 Behördenerlasse der Schulpflege

Gemäss den kantonalen Vorgaben des Gemeindegesetzes und der Volksschulgesetzgebung kommt der Schulpflege das Recht – und die Pflicht – zum Erlass von sog. Behördenerlassen zu verschiedenen Themen zu.

In der nGO wird in verschiedenen Bestimmungen ausdrücklich erwähnt, zu welchen Themen die Schulpflege solche Behördenerlasse beschliessen muss:

- Art. 47 nGO: Rechtssetzungsbefugnisse der Schulpflege für weniger wichtige Rechtsätze, gemäss Abs. 2 insbesondere zur:
 - a. einheitlichen Ausgestaltung und Organisation des Schulwesens sowie des Schulbetriebes;
 - b. Rahmenbedingungen für die Schulprogramme;
 - c. das Qualitätsmanagement an den Schulen;
 - d. das sonderpädagogische Angebot der Stadt Winterthur.
- Art. 48 Abs. 2: Delegation von Befugnissen, sofern nach kantonalem Recht zulässig, an untergeordnete Stellen
- Art. 49 Abs. 1: Delegation von Finanzbefugnissen
- Art. 50: Aufgabenübertragung an Angestellte der Stadtverwaltung
- Art. 51: Zusammensetzung, Aufgaben und Kompetenzen der Leitung Bildung
- Art. 53: Mitwirkungsorgane (Lehrpersonen, Schulleitungen, Erziehungsberechtigte)

2.3.4 Leitungen Bildung

Die nGO führt in Art. 51 eine neue Funktion im Schulwesen der Stadt Winterthur ein: die Leitung Bildung ist zuständig für die operativen Geschäfte, insbesondere für die Führung der Schulleitungen. Das VSG sieht diese Funktion in § 43 vor. Dieser Leitung Bildung dürfen gemäss kantonalem Recht Aufgaben der Schulpflege oder der Schulverwaltung übertragen werden.

Damit bestehen für die operative Leitung des Schulwesens in der Stadt Winterthur neu zwei Führungsebenen:

- Einerseits ist jeweils eine Leitung Bildung für einen bestimmten Zuständigkeitsbereich vorgesehen. Diese Leitung Bildung führt die Schulleitungen des Zuständigkeitsbereiches und koordiniert die operativen Aufgaben innerhalb des Zuständigkeitsbereiches. Sie stellt zudem sicher, dass die Vorgaben der Schulpflege in ihrem Zuständigkeitsbereich umgesetzt werden.
- Andererseits sind – wie bisher – die kantonal vorgesehenen Schulleitungen für die operative, pädagogische, finanzielle und personelle Schulführung an der Schule zuständig. Gemeinsam mit den Lehrpersonen sind sie für den Unterricht der Schülerinnen und Schüler ihrer Schule zuständig.

Gemäss Art. 51 Abs. 2 nGO ist es Sache der Schulbehörde, die Zusammensetzung sowie die Aufgaben und Kompetenzen der Leitung Bildung zu regeln. Das Stadtparlament muss deshalb nur festlegen, wie die Vertretung der Leitung Bildung in der Schulpflege bestimmt wird. Alle anderen Regelungen sind von der Schulpflege zu treffen.

2.3.5 Konvente und Konferenzen

Das Volksschulgesetz regelt die Schulkonferenz in den einzelnen Schulen (vgl. § 45 VSG). Auf kommunaler Ebene ist ergänzend zu regeln, welche gesamtstädtischen Gefässe für die Mitwirkung der Schulleitungen und der Lehrpersonen vorzusehen sind und wie diese ihre Vertretungen in der Schulpflege bestimmen. Alle weiteren Bestimmungen sind durch die Schulpflege zu erlassen.

2.4 Hinweis: Sonderschulen der Stadt Winterthur

Bis anhin gehörten die städtischen Sonderschulen in den Zuständigkeitsbereich der Zentralschulpflege. Mit der neuen Gemeindeordnung erfolgt eine Trennung zwischen der Zuweisung zur Sonderschulung einer Schülerin oder eines Schülers und dem Betrieb der kommunalen Sonderschulen.

- Für die Zuweisung einzelner Schülerinnen und Schüler zur Sonderschulung wird weiterhin die Schulpflege zuständig sein.
- Der Betrieb und die Führung der drei städtischen Sonderschulen als solche, welche auch Schülerinnen und Schüler aus anderen Gemeinden aufnehmen, wird neu vom Stadtrat geführt. Dieser wird die operative Umsetzung im Rahmen der Stadtverwaltung beaufsichtigen.

Aus diesem Grund werden die Sonderschulen sowie deren Personal nicht mehr im grundlegenden Erlass zur Volksschule in der Stadt Winterthur erwähnt. Vielmehr wurde dem Stadtparlament mit Beschluss des Stadtrates vom 23. März 2022 eine separate Vorlage zum Erlass einer Verordnung über die Sonderschulen vorgelegt (Parl. Nr. 2022-19).

3. Vernehmlassungsverfahren

3.1 Das Verfahren

Der Stadtrat hat dem Departement Schule und Sport am 19. Januar 2022 den Auftrag gegeben, eine Vernehmlassung durchzuführen. Diese wurde am 21. Januar 2022 eröffnet. Aufgrund der zeitlichen Dringlichkeit wurde die Frist auf acht Wochen festgelegt.

Zur Vernehmlassung eingeladen wurden die Kommission Bildung, Sport und Kultur, die Fraktionen und das Stadtparlament, die Zentralschulpflege, die Kreisschulpflegen, die Schulleitungskonferenz und der Konvent der Volksschule inkl. Sonderschulen, das Volksschulamt, die Bildungsdirektion, die Interessensgemeinschaft (IG) Elternräte, der Zürcher Lehrerinnen und Lehrerverband, die Datenschutzstelle sowie verschiedene Personalverbände.

Von den Eingeladenen äusserten sich die Folgenden materiell zum Vorentwurf:

- von den Fraktionen die AL, die Mitte, die EVP, die FDP, die GLP und die SP,
- von Seite Schulen die KSP Seen-Mattenbach und die Schulleitungskonferenz,
- die IG Elternräte
- die Datenschutzstelle
- der VPOD, der ZLV

Die Parlamentsleitung, das VSA, die Zentralschulpflege, der Volksschulkonvent, der Schweiz. Berufsverband für Pflegefachfrauen und –männer und der Personalverband der Stadt Winterthur verzichteten auf eine Stellungnahme.

Der Vernehmlassungsbericht ist einsehbar unter www.stadt.winterthur.ch > Die Stadt > Vernehmlassungen > Abgeschlossene Vernehmlassungen > Verordnung über die Volksschule (Link: [Abgeschlossene Vernehmlassungen — Stadt Winterthur](#)).

3.2 Grundsätzliche Rückmeldungen

3.2.1 Frage der eigenen Ressourcen für die Schulpflege

Die neue Verordnung wird grundsätzlich begrüsst, während die Vernehmlassungsadressaten zu einzelnen Punkten unterschiedliche Ansichten haben. Verschiedene Teilnehmende äussern die Erwartung, dass die neue Schulpflege im Interesse einer möglichst grossen Selbstständigkeit über eigene Ressourcen verfügen müsse, die Trennung zwischen Schulpflege und Departement Schule und Sport (DSS) genau geregelt werden müsse, die Schulpflege über eine eigene, ihr unterstellte Schreiberstelle und ein eigenes Sekretariat inkl. Schulverwaltung, verfügen müsse, ferner sei die Schulentwicklung bei der Schulpflege anzusiedeln. Weiter solle die Schulpflege entscheiden, welche Leistungen sie wo beziehe (Vgl. Vernehmlassungsentwurf Art. 13). Damit

stellen sich grundlegende Fragen, wie die Organisation der Stadtverwaltung inklusive der Schulverwaltung geregelt ist.

3.2.2 Beantwortung der Frage durch die neue Gemeindeordnung

Diese Fragen wurden anlässlich der Ausarbeitung der neuen Gemeindeordnung ausführlich diskutiert und bereits entschieden. So wurde damals teilweise verlangt, dass die schulnahen Organisationen des DSS (z.B. Schulpsychologie, Schulsozialarbeit) unter die Leitung der Schulpflege eingegliedert werden (Vgl. Vernehmlassungsbericht zur Gemeindeordnung vom 20. November 2019, Kap 4.29 zu Entwurf Art. 40, Schulwesen). Die Spezialkommission hat von insgesamt 15 Sitzungen 8 für das Thema Schule eingesetzt. Es wurden über 100 Anträge zu diesem Thema gestellt, beraten und entschieden. Schlussendlich habe die Kommission mit 7:2 Stimmen entschieden. Dies wurde vom Präsidenten der Spezialkommission am 1. März 2021 im Parlament ausgeführt (Protokoll vom 1. März 2021, S. 628 und 659). Auch wurde seitens der FDP ausgeführt, dass ihr Modell leider keine Mehrheiten finden konnte (Protokoll vom 1. März 2021, S. 642).

Letztlich obsiegte jedoch klar das Modell der bisherigen Einheitsgemeinde mit einer einzigen Verwaltung für alle Belange und Art. 41 Abs. 4 der neuen Gemeindeordnung lautet:

«Die Schulpflege wird in ihrer Tätigkeit vom zuständigen Departement sowie von der übrigen Stadtverwaltung unterstützt.»

3.2.3 Stärkung der Schulpflege durch Erhöhung der Entschädigung

Das Anliegen des Parlaments, die Schulpflege gegenüber der Verwaltung zu stärken, wurde später im Beschluss über die Verordnung über die zeitliche Beanspruchung und Entschädigung der Mitglieder der Schulpflege vom 27. September 2021 (SRS 1.1-3) nochmals diskutiert. Die ursprünglich auf einer Beanspruchung von 40 % berechnete Entschädigung für ein Mitglied der Schulpflege wurde vom Stadtparlament auf 50 % erhöht. Damit soll die Schulpflege gegenüber der Verwaltung gestärkt werden und über genügend Ressourcen verfügen.

3.2.4. Die Rolle der Schulpflege in der Stadt Winterthur

Winterthur ist eine Einheitsgemeinde. Das bedeutet, dass die politische Gemeinde auch für das Schulwesen zuständig ist. Bei dieser Ausgangslage ist die Schulpflege die Exekutivbehörde für die Steuerung und Leitung der kommunalen Schule. Sie hat die Stellung einer eigenständigen Kommission und es steht ihr ein eigenständiges Antragsrecht an das Stadtparlament zu. Sie darf in einem Behördenerlass Aufgaben übertragen, soweit dies die Gemeindeordnung und das kantonale Recht vorsehen.

Die Schulpflege der Stadt Winterthur hat dieselben Aufgaben wie die Schulpflege in einer kleinen Gemeinde mit 100, 300 oder 3'000 Schülerinnen und Schülern. Die unübertragbaren Aufgaben sind in § 42 des VSG aufgelistet, vgl. vorstehend Kap 2.2.2, lit. a. In der Stadt Winterthur stellt sich aber das Problem, dass eine sehr grosse Menge an Daten und Fällen zu bewältigen ist. Dies bezieht sich sowohl auf einfache Situationen (Beispielsweise: Schriftliche Mitteilung an die Eltern über die Schulpflicht ihres Kindes), also auch beispielsweise über die mögliche Einführung einer neuen Abklärungsmethode für den schulpsychologischen Dienst. So besuchen im Jahr 2021 rund 11'750 Kinder und Jugendliche eine der insgesamt 599 Kindergarten- und Schulklassen. Es bestehen 36 Schulen, die wiederum jeweils aus einem bis vier Schulhäusern gebildet werden. Wie bereits erwähnt sind auch 65 Schulleitungen anzustellen und zu beurteilen, sowie rund 1320 kantonale und rund 300 kommunale Lehrpersonen (vgl. vorstehend Kap. 2.2.2, lit. a).

Die gesamten Verwaltungsdienstleistungen für die Schule sind in der Einheitsgemeinde in die Stadtverwaltung eingegliedert. Dabei wird vom kantonalen Recht her sichergestellt, dass die Interessen der Schulpflege umgesetzt werden. Gemäss § 55 Abs. 2 GG ist es vorgegeben, dass die Präsidentin oder der Präsident der Schulpflege gleichzeitig auch der Exekutive, dem Stadtrat, angehören muss. Die nGO hält in Art. 42 hierzu fest, dass ein Mitglied des Stadtrates als Schulpräsidentin oder -präsident einzusetzen sei. Damit ist festgelegt, dass das zuständige Mitglied des Stadtrats mit dem in seinem Departement angestellten Personal die Schulpflege unterstützt.

Die Schulpflege erteilt beispielsweise Aufträge, welche Projekte der Schulentwicklung in welcher Art und Weise aufbereitet werden sollen. Sie erteilt auch Weisung zum Beispiel über die Anstellung von Personal, den Budgetantrag, die Verwendung von IT-Mitteln, die Zuweisung von Finanzmitteln, die Modalitäten der Schultransporte usw. Die entsprechenden Abteilungen des Departements erhalten den Auftrag, die Weisungen umzusetzen und die Ergebnisse der Schulpflege zum Beschluss vorzulegen. Die Abteilungen des Departements handeln somit in schulischen Angelegenheiten allein im Auftrag der Schulpflege. Die Umsetzung von Beschlüssen welche die Schulen betreffen, erfolgt durch die Leitungen Bildung sowie die Schulleitungen. Die Leitungen Bildungen, welchen jeweils mehrere Schulleitungen zugewiesen sind, koordinieren und überprüfen die Umsetzung in den Schulen.

Der Stadtrat als Gemeindevorsteherschaft ist gemäss § 48 des GG die oberste Behörde der Gemeinde, er ist zuständig für die politische Planung und die Führung. Er regelt auch die Organisation der Verwaltung und «soll daher die Aufbau- und Ablauforganisation der (zentralen) Gemeindevverwaltung den Bedürfnissen entsprechend ändern können» (Vgl. Kommentar GG, N. 9 zu § 48). Das heisst, dass der Stadtrat auch dafür zuständig ist, die Organisation der Unterstützung der Schulbehörden zu organisieren.

Das Departement Schule und Sport hat aus der Gemeindeordnung die Hauptaufgabe, das Volksschulwesen inkl. der Tagesstrukturen und den Sport zu unterstützen, womit zusammengefasst der grösste Anteil der Mitarbeitenden für das Schulwesen inklusive der Tagesstrukturen zuständig ist. Die zuständigen Verwaltungsabteilungen sind das Schulamt, der Bereich Familie und Betreuung, das Sportamt aber auch weitere Einheiten und Stabsfunktionen wie Personal, Finanzen, Rechtsdienst. Ebenso sind die Dienstleistungen für die Kanzlei der Schulpflege (bisher: Zentralschulpflege, ZSP) weiterhin in das Schulamt eingegliedert. Der Stellenplan, welcher dem Stadtparlament jährlich vorgelegt wird, weist dies genau aus.

Mit der Neuorganisation der Schulbehörden in der nGO ändern sich die Rahmenbedingungen im Schulwesen durch den Wegfall der Kreisschulpflegen und die Einsetzung der neuen Hierarchiestufe Leitung Bildung. Diese ist gemäss Art. 46 Abs. 1 lit. c nGO von der Schulpflege zu ernennen, ebenso wie die Schreiberin oder der Schreiber. Aus diesem Grund hat der Stadtrat im Vernehmlassungsentwurf in Art. 13 Abs. 2 vorgesehen, dass das Stadtparlament der Schulpflege auch ein eigenes Stellenkontingent zuweisen könnte. Notwendig ist dies nicht, da die Führung dieser Funktionen durch die Präsidentin oder den Präsidenten, welcher gleichzeitig auch dem Departement Schule und Sport vorsteht, obliegt. Aus diesen Überlegungen hat der Stadtrat seinen Vorschlag für diese Bestimmung neu gefasst und gleichzeitig verdeutlicht.

In der Vernehmlassung wurde gefordert, dass die Präsidentin oder der Präsident der Schulpflege bei Geschäften, bei welchen sie oder er sowohl als Mitglied des Stadtrates wie auch als Schulpflege-Mitglied betroffen sei, in Ausstand treten müsse. Dies ist jedoch nicht möglich, da das kantonale Gemeindegesetz genau diese Doppelmitgliedschaft vorsieht und damit bewusst festlegt, dass die Interessen der Schulpflege in der Gemeindevorsteherschaft und die Interessen der Exekutive, des Stadtrats, in der Schulpflege vertreten sind.

3.2.5 Umschreibung der künftigen Ausgestaltung des Schulwesens:

a. Betrieb und Unterstützung der Schulpflege als Behörde

- **Schreiberin oder Schreiber:** Die Schulpflege wählt ihre Schreiberin oder ihren Schreiber. Die Schulpflege kann ihrer Schreiberin oder ihrem Schreiber Aufträge erteilen, sowohl in schulischen Themen wie auch betr. die Organisation der Schulpflege als Behörde.
- **Kanzlei:** Die Schreiberin oder der Schreiber verfügt über ein Sekretariat (genannt: Kanzlei), welches die Geschäfte der Schulpflege vor allem formell unterstützt (Vor- und Nachbereitung der Sitzungen). Dieses ist in das Schulamt eingegliedert. Die Zusammenarbeit zwischen den

Fachpersonen des DSS und den Kanzleimitarbeitenden ist sehr eng. Der Betrieb dieser Kanzlei erfordert Know-How und genügende Ressourcen, inkl. der IT-Hilfsmittel. Dies wird mit der Einbindung in die Stadtverwaltung sichergestellt werden und ist daher von der Gemeindeordnung so vorgesehen.

- **Verwaltung:** Die Schulpflege beschliesst zu schulischen Fragen Aufträge, die an die zuständigen Verwaltungseinheiten im Departement Schule und Sport gehen. Die materiellen Aufträge werden in aller Regel von den zuständigen Fachpersonen des Departements im Auftrag der Schulpflege ausgearbeitet und dann über die Kanzlei bzw. die Schreiberin oder den Schreiber der Schulpflege vorgelegt. Dazu gehört nicht nur die gegenwärtig als Abteilung «Schulentwicklung» bezeichnete Abteilung, sondern weite Teile des Schulamts, aber auch weitere Verwaltungseinheiten (vgl. vorstehend). Mit der Doppelfunktion als Vorsteherin oder dem Vorsteher des Departements Schule und Sport und als Präsidentin bzw. Präsident der Schulpflege hat die Gemeindeordnung sichergestellt, dass die Aufträge der Schulpflege so umgesetzt werden, wie die Schulpflege dies möchte.

b. Betrieb und Unterstützung der Schulen

Für den Betrieb der Schulen selbst sind die Schulleitungen verantwortlich. Diese sind in der direkten Führungslinie Schulpflege. Neu gibt es in Winterthur ab dem neuen Schuljahr 2022/2023 zusätzlich eine Zwischenhierarchie, die Funktion der Leitung Bildung. Diese Funktion unterstützt die Schulpflege in der Führung des Schulwesens. Es bestehen die nachstehenden Funktionen für die Führung und den Betrieb des Schulwesens:

- **Leitung Bildung:** Die Leiterinnen und Leiter Bildung werden von der Schulpflege angestellt. Fachlich sind sie der Schulpflege unterstellt, während die Präsidentin oder der Präsident administrativ die Führung wahrnimmt. Die Schulpflege kann den Leitungen Bildung Aufträge erteilen.
- **Verwaltungsabteilung Schulverwaltung:** Den Leiterinnen und Leitern Bildung stehen Sekretariatsdienstleistungen zur Verfügung, die von Mitarbeitenden der Schulverwaltung erbracht werden. Diese standen in der Vergangenheit bereits den Kreisschulpräsidien administrativ zur Seite und sind mit den entsprechenden Verwaltungsabläufen bestens vertraut.
- **Schulleitungen:** Die Funktion der Schulleitung ist kantonal geregelt; es sind kantonal angestellte Personen. Für Anstellung und Entlassung ist die Schulpflege zuständig.
- **Sekretariate der Schulleitungen:** Den Schulleitungen sollen im gleichen Umfang wie bisher Sekretariatskapazitäten zur Verfügung gestellt werden. Die Anpassung der Kapazität liegt im Rahmen des Budgetbeschlusses in der Kompetenz des Stadtparlaments.
- **Verwaltungsangestellte des Departements:** Zahlreiche weitere Mitarbeitende erbringen Dienstleistungen für die Schulen. Beispiele: Personaldienst, Schulärztlicher Dienst, Hauswartungen.
- **Verwaltungsangestellte anderer Departemente:** Auch aus anderen Departementen werden Dienstleistungen erbracht zum Beispiel Sicherheit, Stadtgrün, Bau.

Eine wichtige Aufgabe der Schulpflege wird sein, die Koordination unter den verschiedenen Beteiligten im Organisationsstatut zu regeln.

3.3. Zu den einzelnen Artikeln des Vernehmlassungsentwurfs (Beilage 8)

Zu Artikel 1 des Vernehmlassungsentwurfs:

Der Stadtrat möchte auf die vorgeschlagenen Ergänzungen von Art. 1 durch einen Verweis auf das übergeordnete Recht verzichten. Es ist klar, dass das Volksschulrecht kantonal geregelt ist

und die Stadt nur dann eigene Bestimmungen erlassen kann, wenn ein entsprechenden Handlungsspielraum besteht.

Zu Artikel 3 des Vernehmlassungsentwurfs:

Zu dieser Bestimmung wurde verschiedene Anliegen eingebracht.

Zu beachten ist, dass für die Sitzungen der Schulpflege die Regelungen des Gemeindegesetzes gelten. § 38 Abs. 1 GG legt fest, dass Behörden sich auf Einladung der Präsidentin oder des Präsidenten versammeln. Ebenso ist eine Sitzung einzuberufen, wenn dies zwei Drittel ihrer Mitglieder verlangen.

Der Stadtrat kann nachvollziehen, dass aufgrund der neuen Konstellation der teilamtlichen Mitglieder der Schulpflege die Sitzungstermine möglichst einvernehmlich bestimmt werden soll. Er schlägt daher vor, dass die Präsidentin oder der Präsident Rücksprache mit den Mitgliedern der Schulpflege nehmen soll.

Festzuhalten ist weiter, dass die Schreiberin oder der Schreiber gemäss kantonalem Recht der Schulpflege direkt unterstellt ist. Das bedeutet, dass die administrative Führung bei der Präsidentin oder dem Präsidenten liegt.

Zu Artikel 4 des Vernehmlassungsentwurfs:

Hier wird gefordert, dass alle Mitglieder der Schulpflege an Konventen und Konferenzen teilnehmen können, während andere Vernehmlassungsadressaten diese Bestimmung generell ablehnen und daher deren Streichung beantragen. Gemäss den kantonalen Vorgaben führt und beaufsichtigt die Schulpflege das gesamte Schulwesen. Daraus steht ihr beziehungsweise allen Mitgliedern der Schulpflege das Recht zu, an Sitzungen und Konferenzen teilzunehmen und Besprechungen mit allen Organen und Vertretungen im Volksschulbereich anzuordnen. Eine explizite Regelung in dieser Verordnung ist daher nicht nötig und der Artikel wird daher gestrichen. Durch die Streichung ändert sich für die nachfolgenden Artikel die Nummerierung in der Verordnung.

Zu Artikel 5 des Vernehmlassungsentwurfs (neu: Art. 4):

Die ergänzenden Angebote sind, wie im Kommentar ausgeführt, im kantonalen Volksschulrecht definiert. Wie auch in den Vernehmlassungsrückmeldungen ausgeführt wird, ist es Sache der Schulpflege, die Ausgestaltung zu regeln. Deshalb braucht es keine weiteren Regelungen des Stadtparlaments.

Weiter wird beantragt, dass in diese Bestimmung auch die schulergänzende Betreuung aufzunehmen sei. Dies ist nicht sinnvoll, weil der Begriff der ergänzenden Angebote durch den Kanton definiert wird und die Tagesstrukturen gemäss Volksschulrecht zur Volksschule gehören. Zudem regelt auch Art. 41 Abs. 1 lit. 1 nGO, dass die Volksschule und die Tagesstrukturen zum Schulwesen gehören und die weiteren Details sind in der Verordnung über die Kinderbetreuung im schulischen Bereich vom 27. April 1998 (SRS 4.5-2) geregelt.

Zu Artikel 6 des Vernehmlassungsentwurfs (neu: Art. 5):

Verschiedene Vernehmlassungsadressaten äussern Vorschläge, wie der Bedarf an Schulsozialarbeit definiert werden könnte. Der Stadtrat sieht in den Vorschlägen keine Optimierung gegenüber seinem Entwurf, welcher auf dem Vorschlag aus dem Jahr 2019 basiert und damals vom Grossen Gemeinderat als sinnvoll anerkannt wurde.

Zu Artikel 7 des Vernehmlassungsentwurfs (neu: Art. 6):

Verschiedene Vernehmlassungsadressaten möchten die Regelung ergänzen. Dies ist aus Sicht des Stadtrates nicht sinnvoll. Wie im Kommentar ausgeführt ist die Bestimmung bewusst relativ abstrakt gefasst, damit die Schulpflege die Ausgestaltung selbst entsprechend den Bedürfnissen vornehmen kann. Es ist anzunehmen, dass das Angebot der schulischen Integration (RSI) sich

im Laufe der Jahre weiterentwickelt oder ganz oder teilweise durch ein neues kantonales Konzept übersteuert wird.

Zu Artikel 8 des Vernehmlassungsentwurfs (neu: Art. 7):

Hier wird gewünscht, dass nicht nur der Sport, sondern auch weitere Möglichkeiten der aktiven Freizeitgestaltung, beispielsweise durch Jugendorganisationen, berücksichtigt würden. Allerdings geht es in dieser Bestimmung nur um städtische Angebote, nicht um die Angebote Private, weshalb keine Ergänzung vorgeschlagen wird.

Zur in Absatz 2 vorgeschlagenen Integration in die Tagesstrukturen sind die Meinungen geteilt. Der Stadtrat hält an seinem Vorschlag fest, da der Bewegung – im Gegensatz zu anderen Themen – eine unbestrittene gesundheitsfördernde Wirkung zukommt und sie deshalb für alle Schülerinnen- und Schülergruppen von Bedeutung ist.

Zu Artikel 9 des Vernehmlassungsentwurfs (neu: Art. 8):

Ein Vernehmlassungsadressat regt an, dass nur die Kosten von Schulen, welche vom Kanton anerkannt werden, übernommen werden. Der Stadtrat möchte hier den Gestaltungsspielraum der Schulpflege nicht einengen. Die Zentralschulpflege hat diese Fragen genau geprüft und sich entschieden, eine Kostenübernahme in den im Kommentar aufgeführten Fällen gutzuheissen.

Zu Artikel 10 des Vernehmlassungsentwurfs (neu: Art. 9):

Zwei Vernehmlassungsadressaten fordern, dass zusätzlich festgelegt werde, dass das Angebot der Prüfungsvorbereitungskurse qualitativ hochwertig sein müsse. Der Stadtrat kann dieses Anliegen grundsätzlich nachvollziehen. Hingegen soll die konkrete Ausgestaltung, wie in Absatz 2 vorgeschlagen, der Schulpflege überlassen werden. Vorgesehen ist, dass die Prüfungsvorbereitungskurse durch anerkannte Lehrpersonen erteilt werden müssen. Dies sichert die Qualität, während beispielsweise in der Aufgabenhilfe diese Anforderung nicht gestellt wird. Die entsprechenden Vorgaben wird die neue Schulpflege voraussichtlich im Organisationsstatut erlassen.

Zu Artikel 11 des Vernehmlassungsentwurfs (neu Art. 10 und 11):

Diese beiden Bestimmungen (Einblick in Daten im Rahmen sonderpädagogischer Massnahmen, Abs. 1, und Pandemie, Abs. 2) führten zu Fragen. Diese betrafen einerseits die Notwendigkeit und andererseits der Detaillierungsgrad der Bestimmung. Für den Stadtrat ist es wichtig sicherzustellen, dass gerade für diese beiden, spezifisch kommunalen Aspekte eine Grundlage im kommunalen Recht besteht. Den von Vernehmlassungsteilnehmenden vorgebrachten Bedenken, dass die vorgeschlagene Bestimmung den Anforderungen an die Datenschutzgesetzgebung nicht genügt, ist indessen Rechnung zu tragen und eine detailliertere Regelung aufzunehmen. Notwendig wird dadurch eine Aufteilung in zwei Artikel, wodurch die Nummerierung der nachfolgenden Artikel wieder dem Vernehmlassungsentwurf entspricht.

Zu Artikel 12 des Vernehmlassungsentwurfs (neu: Art. 12):

Hier wird vorgeschlagen, Abs. 2 so zu ergänzen, dass die Unterstützung durch das Department Schule und Sport nur dort geleistet werden soll, wo sie nicht durch die Schreiberin oder den Schreiber oder die Schulsekretariate abgedeckt sei. Die Unterstützung der Schulpflege umfasst zahlreiche Aufgaben und kann nicht alleine von der Schreiberin oder dem Schreiber abgedeckt werden. Wie vorne ausgeführt, arbeitet der grösste Teil des DSS direkt für die Schulbehörden. Deshalb hält der Stadtrat an seinen Vorschlägen fest.

Zu Artikel 13 des Vernehmlassungsentwurfs (neu: Art. 13):

Absatz 1:

Wie vorne ausgeführt, gehört es zu den Grundaufgaben des Departements Schule und Sport, die Schulbehörden zu unterstützen. Zur funktionierenden Schulorganisation gehören neben einer guten Schulführung, welche durch die Schulpflege, die Leitung Bildung und die Schulleitungen gewährleistet wird, auch funktionierende Schul- und Verwaltungsdienste. Diese werden in der Ein-

heitsgemeinde durch die Verwaltung zur Verfügung gestellt und arbeiten im Auftrag der Schulpflege. Im Interesse der effizienten und wirtschaftlichen Arbeitsweise sind die Dienstleistungen für die Schule zu organisieren. Aufgabe der Schulpflege ist es, die Dienstleistungen zu definieren. Dies geschieht in Zusammenarbeit zwischen Departement und Schulpflege.

Absatz 2:

Bei der Auswertung der Vernehmlassungsrückmeldungen hat sich gezeigt, dass der Vernehmlassungsvorschlag zu den der Schulpflege unterstellten Funktionen zu unterschiedlichen Auslegungen geführt und verschiedene Fragen und Rückmeldungen ausgelöst hat. Der Stadtrat wollte zum Ausdruck bringen, dass die Schulpflege über Funktionen verfügt, welche von ihr selbst gewählt werden (Schreiberin/Schreiber, Leiterinnen und Leiter Bildung, geplant 400 %), deren Stellenumfang mit dem Stellenplan vom Stadtparlament bestimmt wird. Diese Formulierung war offensichtlich missverständlich. Der Stadtrat hat deshalb den Vernehmlassungsentwurf diesbezüglich nochmals überprüft und schlägt vor, diese Bestimmung vollständig neu zu formulieren. Im Rahmen ihrer Befugnisse soll die neue Schulpflege die Ausgestaltung ihrer Organisation selber bestimmen. Hingegen soll in der Verordnung neu formuliert werden, wie die Auftragserteilung durch die Schulpflege erfolgen wird. Dabei bestehen zwei Möglichkeiten:

- Die Schulpflege kann direkt Aufträge an die ihr unterstellten Funktionen erteilen (Schreiberin/Schreiber, Leitungen Bildung).
- Sie kann auch Aufträge innerhalb des Departements Schule und Sport erteilen. Formal gehen diese über die Präsidentin bzw. den Präsidenten an die entsprechende Verwaltungseinheit. Im Alltag nehmen die beauftragten Abteilungen die Aufträge in der Regel direkt, oft schon an der Schulpflegesitzung selber, entgegen.

Die Auftragserteilung an die Kanzlei der Schulpflege und in die Schulverwaltung erfolgt direkt über die Schreiberin oder den Schreiber. Damit ist die Führungslinie von der Schulpflege zu Kanzlei bzw. Schulverwaltung gewährleistet.

Damit führt Art. 13 der Verordnung aus, wie Art. 41 Abs. 4 nGO zu verstehen ist.

Die Festlegung der Besoldungen der Leiterinnen und Leiter Bildung wird auf Antrag der Schulpflege durch den Stadtrat erfolgen (vgl. Vorschlag zu Art. 50 Abs. 2 PST im Anhang 3a).

Absatz 3: Ein Vernehmlassungsadressat möchte die Hauswartungen den Schulleitungen unterstellen. Dabei ist aber zu beachten, dass die Führung des Hauswarts- und Reinigungspersonals nicht im Berufsauftrag der Schulleiterinnen und Schulleiter enthalten ist. Die bisherige Regelung hat sich bewährt und soll beibehalten werden.

Zu Artikel 14 des Vernehmlassungsentwurfs (neu Art. 14):

Ein Vernehmlassungsadressat möchte grundlegende Bestimmungen zu den Aufgaben und Qualifikationen der Funktion Leitung Bildung in die Verordnung aufnehmen. Hier ist allerdings zu beachten, dass es Aufgabe der Schulpflege ist, das genaue Anforderungsprofil und die Zuständigkeiten festzulegen. Dies wird im entsprechenden Behördenerlass der Schulpflege erfolgen (Organisationsstatut).

Weiter wird vorgeschlagen, dass der Leitung Bildung ein Antragsrecht an die Schulpflege zukommen soll. Die Leiterinnen und Leiter Bildung sind der Schulpflege unterstellt. Sie brauchen kein Antragsrecht, sondern erarbeiten und bearbeiten im Auftrag der Schulpflege bestimmte Themen. Sie können auch eigene Vorschläge einbringen und haben in der Schulpflegesitzung eine beratende Stimme. Hingegen würde ein Antragsrecht nicht ihrer Stellung entsprechen.

Zu Artikel 16 des Vernehmlassungsentwurfs (neu: Art. 16):

Es wird vorgeschlagen, dass die Lehrpersonen der Sonderschulen weiterhin Teil des Volksschulkonvents (VSK) sein sollen, wenn dies rechtlich möglich sei. Allerdings wurde mit der neuen Gemeindeordnung festgelegt, dass die städtischen Sonderschulen nicht mehr zum Volksschulbereich gehören. Deshalb können die Lehrpersonen der Sonderschulen auch nicht mehr Teil des Volksschulkonvents sein. Hingegen ist es zulässig, beispielsweise gemeinsame Informations- oder Weiterbildungsanlässe für Lehrpersonen der Volksschule wie auch der Sonderschulen durchzuführen. Die Betreuungsleitungen sind bereits heute Teil des Volksschulkonvents und können in diesem Rahmen Anträge an die Schulpflege einbringen. Alle weiteren Regelungen sind der Schulpflege bzw. dem Volksschulkonvent selber zu überlassen, weshalb die Vorschläge zu untergeordneten Konventen oder zu städt. Lehrpersonen nicht aufgenommen werden sollen.

Zu Artikel 18 - 20 des Vernehmlassungsentwurfs (neu nicht in Verordnung geregelt):

Es wurde bemängelt, dass die Anpassungen des bisherigen Rechts nicht aufgezeigt würden. Dabei ist zu beachten, dass in der Folge der neuen Gemeindeordnung zahlreiche Entwürfe für die schulischen Erlasse ausgearbeitet werden mussten. Dabei lag der Schwerpunkt auf der Ausarbeitung der materiellen Bestimmungen, die möglichst rasch in Vernehmlassung gegeben werden konnten. Die grösstenteils rein formellen oder organisatorischen Anpassungen konnten während der Vernehmlassungsfrist ausgearbeitet werden und werden dem Parlament nun mit der Weisung im Detail vorgelegt (Vgl. Kap. 5 sowie Anhänge 2 - 7.).

Die technischen Vorgaben der neuen Erlass-Sammlung der Stadt Winterthur (Lexworks) geben verschiedene formelle Vorgaben. So ist es aus technischen Gründen unumgänglich, jede Fremdänderung mit einer eigenen Antragsziffer im Dispositiv und einem bzw. zwei Anhängen zur Weisung aufzuzeigen. Ebenso gibt es Gestaltungsvorgaben wie beispielsweise die Vorgabe der Nummerierung eines einzelnen Absatzes.

4. Eckpunkte der neuen Verordnung

Die Verordnung regelt die Grundzüge der Organisation und die Zuständigkeiten in der Volksschule sowie Angebote der Schulen der Stadt Winterthur. Die Inhalte entsprechen den Vorgaben der neuen Gemeindeordnung in Bezug auf die Organisation. Die Verordnung ist kurz gehalten, da das übergeordnete Recht (Volksschulgesetzgebung, Gemeindegesetz, Gemeindeordnung) bereits sehr viele Themen regelt. Die Kapitel werden nachstehend kurz umschrieben, während die konkreten Bestimmungen in der Synopse (Beilage 1b) kommentiert werden.

Zu Kapitel 1 Grundlagen

Im ersten Kapitel wird der Zweck der Verordnung umschrieben und Vorgaben für eine einheitliche Volksschule in der ganzen Stadt Winterthur festgelegt.

- → Entwurf Art. 1 und 2

Zu Kapitel 2 Schulpflege

Die Aufgaben und Zuständigkeiten der Schulpflege sind, wie bereits ausgeführt, einerseits im kantonalen Recht, andererseits in der Gemeindeordnung bereits geregelt. Deshalb muss das Stadtparlament nur noch wenige organisatorische Details, welche überwiegend durch die Konstellation einer Einheitsgemeinde bedingt sind, festlegen.

- → Entwurf Art. 3

Zu Kapitel 3 Angebote

Die kantonale Volksschulgesetzgebung regelt die von den Schulen anzubietenden Angebote und deren Organisation weitgehend. In eingeschränktem Rahmen können die Gemeinden eigene Angebote zur Verfügung stellen, oder es besteht ein Spielraum für die Ausgestaltung der vom kantonalen Recht vorgesehenen Angebote. Soweit keine abschliessende kantonale Regelung vorliegt, bedürfen Angebote der Stadt Winterthur einer Grundlage in einem Gesetz im formellen Sinn, weshalb mit dem Neuerlass der Bestimmungen über die Organisation der Schulbehörden Regelungen über zusätzliche Angebote bzw. deren Ausgestaltung in die Verordnung aufgenommen

werden sollen. Gleichzeitig wird damit auch festgehalten, dass die entsprechenden Angebote für das gesamte Stadtgebiet gelten.

Gemäss Art. 47 Abs. 2 lit. d. nGO erlässt die Schulpflege Bestimmungen über das sonderpädagogische Angebot der Stadt Winterthur. Keine besondere Regelung ist notwendig für freiwillige sonderpädagogische Angebote wie bspw. «Exploratio».

- **Ergänzende Angebote der Volksschule**

Die Zuständigkeit zur Regelung der in den §§ 15 ff. des Volksschulgesetzes vorgesehenen ergänzenden Angebote liegt bei der Schulpflege und sind in einem Behördenerlass zu regeln.

→ **Entwurf Art. 4**

- **Schulsozialarbeit**

Gemäss § 19 Kinder- und Jugendhilfegesetz vom 14. März 2011 (KJHG) müssen die Gemeinden bedarfsgerechte Schulsozialarbeit anbieten. Allerdings regeln die kantonalen Grundlagen nicht näher, welches Angebot von den Gemeinden als «bedarfsgerecht» zur Verfügung gestellt werden muss. Es sind daher auf Gemeindeebene konkretere Bestimmungen über das Angebot an Schulsozialarbeit aufzunehmen.

In der Weisung vom 10. Juli 2019 (vgl. GGR-Nr. 2019.104) wurde ausführlich dargelegt, weshalb für eine bedarfsgerechte Abdeckung der Schulen in der Stadt Winterthur ein Stellen Schlüssel von maximal 690 Schülerinnen und Schüler pro Vollzeitstelle Schulsozialarbeit eingesetzt werden muss. Um sicher zu stellen, dass dieser Schlüssel auch bei einem hohen Schülerwachstum gewährleistet werden kann, ist für eine automatische Anpassung der Schulsozialarbeitsstellen mindestens alle zwei Jahre, eine gesetzliche Grundlage zu schaffen. Eine auf Verordnungsstufe legitimierte Dienstleistung der Schulsozialarbeit bietet zudem eine konstante Grundlage, damit die Schulen auch künftig mindestens 0.3 bzw. höher belastete Schulen mindestens 0.4 bis 0.5 Stellen erhalten, was einer bedarfsgerechten Leistung an Schulsozialarbeit im Verhältnis von mindestens 690 Schülerinnen und Schülern pro Stellenwert SSA entspricht.

→ **Entwurf Art. 5**

- **Schulische Integration**

Die Zentralschulpflege hat am 19. November 2019 ein Konzept zur Stärkung der Integration der Regelschulen beschlossen, welches mittelfristig die Kostenkontrolle erleichtern soll. Dies sieht vor, dass neu Schulassistenten und Sozialpädagoginnen und – pädagogen von den Schulleitungen flexibler, d.h. unabhängig von einer einzelnen Schülerin bzw. einem Schüler, sondern bezogen auf eine Klasse oder Schule eingesetzt werden können. Der Kanton sieht dies in verschiedenen Leitfäden und Merkblättern vor, Allerdings fehlt bisher eine formale kantonale Rechtsgrundlage. Daher soll hier eine entsprechende kommunale Rechtsgrundlage geschaffen werden. Die notwendigen Mittel werden mit dem Budget bewilligt.

→ **Entwurf Art. 6**

- **Freiwilliger Schulsport**

Der freiwillige Schulsport in der Stadt Winterthur hat einen hohen Stellenwert und soll auch weitergeführt werden. Jedes Semester besuchen ca. 1500 Kinder und Jugendliche (Mädchen: ca. 700, Knaben, ca. 800 die etwa 100 angebotenen Kurse.

→ **Entwurf Art. 7**

- **Kunst- und Sportschulen**

Das Volksschulgesetz schreibt vor, dass die Wohnsitzgemeinde der Eltern die Kosten anerkannter besonderer Schulen übernehmen muss.

Dazu gehören die vom Kanton Zürich als Besondere Schulen bewilligten Kunst- und Sportschulen (Kunst- und Sportschule Zürich (K+S), Kunst- und Sportschule Zürcher Oberland in Uster (KuSs ZO) und Sporttalentklasse an der Sekundarschule Wädenswil). Ausserdem bestehen in Bezug auf einen ausserkantonalen Besuch von speziellen Schulen interkantonale Vereinbarungen über die Kostenübernahme von Schulungskosten für Schülerinnen und Schülern mit sportlichen und musischen Begabungen (Interkantonale Vereinbarung für Schulen mit spezifisch-strukturierten Angeboten für Hochbegabte (HBV) und die Regionalen Schulabkommen (RSA 2009, RSA EDK-Ost 2001).

Zusätzlich übernimmt die Stadt Winterthur Kosten von Kunst- und Sportschulen, sofern die im Reglement über die Übernahme von Kosten von Kunst- und Sportschulen durch die Stadt Winterthur vom 2. April 2019 festgelegten Voraussetzungen (z.B. professioneller Trainingsbetrieb am Schulstandort, Qualitätslabel für Bildungsinstitutionen von Swiss Olympic, Empfehlung durch die Leitung der für die Kultur zuständige Stelle der Stadtverwaltung), erfüllt sind. Zu diesen Angeboten gehört auch der Talent-Campus Winterthur.

Damit dies so weitergeführt werden kann, soll das Stadtparlament die Schulpflege dazu ermächtigen, die Kostenübernahme zu regeln.

→ **Entwurf Art. 8**

- **Prüfungsvorbereitungskurse**

Bisher gab es in der Stadt Winterthur keine geregelte Finanzierung und folglich auch keine einheitliche Lösung zur Prüfungsvorbereitung. Die Schulkreise haben sich mit Notlösungen beholfen und Ressourcen verwendet, die vom Kanton für andere Aufgaben zugeteilt werden (Gestaltungspool, QUIMS-Ressourcen) oder sie haben aufgrund der fehlenden personellen Ressourcen von einem Angebot abgesehen.

Neu sollen alle Schülerinnen und Schüler der öffentlichen Primar- und Sekundarschulen der Stadt Winterthur bei Bedarf bei der gezielten Prüfungsvorbereitung unterstützt werden. Ein entsprechendes Konzept wurde von der bisherigen gesamtstädtischen Schulpflege, der Zentralschulpflege, am 6. Juli 2021 beschlossen. Gemäss diesem Konzept sollen an allen Schulen zur Vorbereitung auf die zentralen Aufnahmeprüfungen ans Langgymnasium, an die Kurzgymnasien sowie an die Handels-, Fach-, Informatik- sowie Berufsmittelschulen (BM1) flächendeckend dieselben Unterstützungsangebote angeboten werden. Zu einem späteren Zeitpunkt wird für dieses Angebot ein Kreditantrag gestellt.

→ **Entwurf Art. 9**

Zu Kapitel 4 Weitere Bestimmungen

Die Datenbearbeitung wird an sich vom Volksschulgesetz, §§ 3a bis 3d, geregelt. In der Stadt Winterthur wird zudem seit dem 1.1.2021 das Rahmenkonzept Schulische Integration (RSI), das die Zentralschulpflege erlassen hat, umgesetzt (vgl. vorstehend zu Art. 7). Es bestehen aktuell verschiedene Gremien, in denen Beratungen mit Gesamtblick auf die Schule gerichtet durchgeführt werden. Dazu gehört der Überblick über die sonderpädagogischen Massnahmen, belastete Klassen und Lehrpersonen und das vorhandene Knowhow im Umgang mit spezifischem Schulbedarf. Sodann finden Fallbesprechungen statt mit Beizügen von verschiedenen Fachpersonen an der Schule und in der Verwaltung. Deshalb ist für die Umsetzung von RSI eine zusätzliche, kommunale gesetzliche Grundlage für die Einsicht und Bearbeitung von Schülerinnen- und Schülerdaten, für welche keine genügende Grundlage im VSG besteht, notwendig. Ferner wird eine Regelung eingefügt, wie sie sich in Zeiten einer Pandemie als notwendig erwiesen hat.

→ **Entwurf Art. 10 und 11**

Zu Kapitel 5 Zusammenarbeit

In Kap. 5 werden verschiedene Bestimmungen zur Zusammenarbeit zwischen der Schulbehörde und der Stadtverwaltung festgehalten.

Die Stadt Winterthur ist eine Einheitsgemeinde, so dass die Schulbehörden - mit Ausnahme der Sekretariate der bisherigen KSP sowie der Schulleitungen - nicht über eine eigene Schulverwaltung verfügen. Die Stadtverwaltung sorgt für die laufenden, unterstützenden kommunalen Bedürfnisse der Volksschule. Wenn die Schulpflege ein neues Angebot für notwendig erachtet, ohne dass das kantonale Recht dieses vorschreibt (Beispiel: Beschaffung von iPads), hat sie das Recht und die Pflicht, dem Stadtparlament bzw. dem Volk Antrag zu stellen für die Finanzierung dieser Angebote.

Die Schulpflege kann Aufträge direkt an die ihr unterstellten Funktionen sowie über ihre Präsidentin oder ihren Präsidenten an das zuständige Departement erteilen. Auftragserteilungen an die Kanzlei und die Schulverwaltung erfolgen direkt über die Schreiberin oder den Schreiber. Gleichzeitig ist auch festzuhalten, dass der Stadtrat das Weisungsrecht der Schulleitungen für schulorganisatorische Fragen gegenüber Verwaltungsangestellten regelt.

Die genauere Ausgestaltung der neuen Funktion Leitung Bildung obliegt der Schulpflege. Das Stadtparlament muss diesbezüglich nur festlegen, wie deren Vertretung in der Schulpflege festgelegt wird.

- → Entwurf Art. 12 - 14

Zu Kapitel 6 Kommunale Konferenzen und Konvente

Die Schulleitungskonferenz und der Volksschulkonvent sind städtische Zusammenzüge von Schulleitungen bzw. Lehrpersonen und Betreuungsleitungen mit Antragsrecht in der Schulpflege. Die im Volksschulgesetz vorgesehene Schulkonferenz ist dort geregelt (§ 46 VSG). Über zusätzliche Teilnehmende erlässt die Schulpflege die nötigen Ausführungsbestimmungen (§ 46 Abs. 2 VSV).

- → Entwurf Art. 15 und 16

Zu Kapitel 7 Schlussbestimmungen

In den Schlussbestimmungen ist zu regeln, dass die bisherige Geschäftsordnung über die Volksschule aufgehoben wird.

- → Entwurf Art. 17

Aus technischen Gründen müssen die Änderungen bisherigen Rechts separat dargestellt und beschlossen werden.

5. Änderungen anderer Erlasse

Zusammen mit der neuen Verordnung sind verschiedene Anpassungen anderer Erlasse vorzunehmen, wobei es sich grösstenteils nur um begriffliche Anpassungen handelt. Sie sind nachstehend in der Abfolge der städtischen Erlass-Sammlung im Überblick aufgeführt. In den Beilagen finden sich die Fassungen des Lexworks sowie die kommentierten Synopsen.

Die Anpassungen des Personalstatuts wurden gemäss Art. 64 Abs. 1 des Personalstatuts den Personalverbänden zur Vernehmlassung vorgelegt; sie erklärten sich mit den Anpassungen einverstanden.

Nr. SRS	Bezeichnung	Kurze Umschreibung der Änderungen	Bei- lage - Nr.
1.1-5	Reglement über die Entschädigung an Behördenmitglieder vom 27. März 2006	Aufhebung Kreisschulpflegen, Art. 11 Abs. 1 – 3, begriffliche Anpassungen Art. 11 Abs. 4 und 5; Aufhebung Kreisschulpflegen (Art. 12); Aufsichtskommissionen besondere Bildungsinstitutionen: begriffliche Anpassungen und Übernahme Stundenansatz aus Art. 12 Abs. 3, Art. 13.	2

Nr. SRS	Bezeichnung	Kurze Umschreibung der Änderungen	Bei- lage - Nr.
1.4.5-1	Personalstatut vom 12. April 1999	Ergänzung der Schulleitungen (Art. 1 Abs. 3); Stadtrat Anstellungsinstanz für die besonderen Bildungsinstitutionen (Art. 13 Ab. 1 lit. b), Ersetzen der Kreisschulpflegen durch die Schulpflege (Art. 13 Abs. 2 lit. c); Einreihung der Stellen, welche der Schulpflege unterstellt sind (Art. 50 Abs. 2 (neu)); Aufhebung Kreisschulpflege (Art. 50a); Zuständigkeit Stadtrat für die besonderen Bildungsinstitutionen (Art. 69 Abs. 4).	3
1.4.5-8	Besoldungsordnung für die städtischen Lehrpersonen vom 16. April 2012	Mitarbeitendenbeurteilung: Streichung Art. 5 Abs. 2; Weiterbildung: Begriffliche Anpassungen (Art. 9)	4
3.2-1	Verordnung über die Information der Öffentlichkeit über städtische Belange vom 26. August 2019	Interessenbindungen: Begriffliche Anpassungen (Art. 12 Abs. 1)	5
4.3-1	Verordnung über die Schulzahnpflege vom 20. Januar 2014	Aufgabenteilung und Prophylaxe, begriffliche Anpassungen (Art. 4 und 7)	6
4.6-1	Verordnung über die Benützung der Schul- und Sportanlagen durch Dritte vom 29. Oktober 2007	Zuständigkeit Nutzung Schulanlagen, Reservationsstelle und Einbezug der Schulbehörde: Ersetzen Kreisschulpflegen bzw. Zentralschulpflege durch Schulpflege (Art. 5 Abs.1; Art. 20 Abs. 2; Art. 25 Abs. 1)	7

6. Weiteres Vorgehen

Wie ausgeführt stellt sich die Frage, wie die neue Verordnung über die Volksschule rechtzeitig in Kraft gesetzt werden kann. Aus Sicht des Stadtrates sind dabei zwei Situationen zu unterscheiden.

6.1 Beschluss Stadtparlament spätestens am 31. Mai 2022

Sollte das Parlament die Vorlage spätestens am 31. Mai 2022 beschliessen, kann die Referendumsfrist von 60 Tagen gewährt werden. Die Verordnung über die Volksschule (Ziff. 1) wie auch die Anpassungen gemäss den Ziff. 2 – 7 können durch den Stadtrat auf den 1. August 2022 in Kraft gesetzt werden (vgl. Dispositiv Ziff. 8a).

6.2 Beschluss Stadtparlament nach dem 31. Mai 2022

Für diesen Beschluss gilt die Referendumsfrist von 60 Tagen gemäss Art. 14 Abs.3 lit. a nGO für ein Volksreferendum. Zugleich beginnt das neue Schuljahr am 1. August 2022. Für den gesamten Schulbetrieb ist es unerlässlich, dass die Schulorganisation in der Stadt Winterthur geregelt ist. Deshalb beantragt der Stadtrat dem Stadtparlament in Ziff. 8b, eine vorgezogene Inkraftsetzung mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der anwesenden Mitglieder zu beschliessen.

Gemäss § 158 des Gesetzes über die Politischen Rechte vom 1. September 2003 (GPR, LS 161) finden für das Referendum sinngemäss die Bestimmungen von § 141 – 145 GPR Anwendung. § 141 wiederum verweist auf Art. 37 der Kantonsverfassung vom 27. Februar 2002 (LS 101). Dieser lautet:

Art. 37¹ Gesetze, deren Inkrafttreten keinen Aufschub erträgt, können vom Kantonsrat mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der anwesenden Mitglieder sofort in Kraft gesetzt werden.

Sinngemäss tritt in der Stadt Winterthur das Stadtparlament an die Stelle des Kantonsrats, die Zweidrittels-Regelung kann problemlos angewandt werden. Da die neue Verordnung nicht per sofort, sondern per 1. August 2022 in Kraft treten soll, ist nicht eine sofortige Inkraftsetzung notwendig, sondern eine solche auf diesen Termin.

Des Weiteren ist die Regelung von Art. 37 Abs. 2 der KV zu beachten. Sollte ein Referendum ergriffen werden, muss die Volksabstimmung innert sechs Monaten nach Inkrafttreten der Verordnung stattfinden. Wenn die Verordnung abgelehnt wird, tritt sie unmittelbar nach der Volksabstimmung ausser Kraft.

6.3 Ausführungsbestimmungen

Nach dem Erlass der Verordnung durch das Parlament wird die Schulpflege und bei Bedarf der Stadtrat die notwendigen Ausführungsbestimmungen erlassen und gleichzeitig mit der Verordnung in Kraft setzen. Dies ist auf den Beginn des Schuljahrs 2022/2023 geplant.

Die Berichterstattung im Stadtparlament ist dem Vorsteher des Departements Schule übertragen.

Vor dem Stadtrat

Der Stadtpräsident:

M. Künzle

Der Stadtschreiber:

A. Simon

Beilagen:

- Beilage 1:
Verordnung über die Volksschule
1a Arbeitsfassung Lexwork
1b Synopse mit Kommentar
- Beilage 2:
Anpassung Reglement über die Entschädigung an Behördenmitglieder vom 27. März 2006:
2a Arbeitsfassung Lexwork
2b Synopse mit Kommentar
- Beilage 3:
Personalstatut vom 12. April 1999
3a Arbeitsfassung Lexwork
3b Synopse mit Kommentar
- Beilage 4:
Besoldungsordnung für die städtischen Lehrpersonen vom 16. April 2012
4a Arbeitsfassung Lexwork
4b Synopse mit Kommentar

- Beilage 5:
Verordnung über die Information der Öffentlichkeit über städtische Belange vom 26. August 2019
 - 5a Arbeitsfassung Lexwork
 - 5b Synopse mit Kommentar

- Beilage 6:
Verordnung über die Schulzahnpflege vom 20. Januar 2014
 - 6a Arbeitsfassung Lexwork
 - 6b Synopse mit Kommentar

- Beilage 7:
Verordnung über die Benützung der Schul- und Sportanlagen durch Dritte vom 29. Oktober 2007
 - 7a Arbeitsfassung Lexwork
 - 7b Synopse mit Kommentar

- Beilage 8:
Vernehmlassungsentwurf der Verordnung über die Volksschule