

An den Grossen Gemeinderat

Winterthur

Beantwortung der Schriftlichen Anfrage betreffend Abstimmung über die Auflösung der Schule für Pflegeberufe, eingereicht von Gemeinderat F. Helg (FDP)

Gemeinderat Felix Helg (FDP) reichte am 4. Dezember 2006 folgende Schriftliche Anfrage ein:

"Am 20. November 2006 hat der Grosse Gemeinderat der Auflösung der von der Stadt Winterthur geführten Schule für Pflegeberufe zugestimmt. Die Schule hat bereits per 31. Oktober 2006 den Betrieb eingestellt. Dieser Beschluss ist nachträglich den Stimmberechtigten zur Abstimmung zu unterbreiten, weil dies die Gemeindeordnung so vorschreibt.

Die massgebliche Bestimmung der Gemeindeordnung lautet:

„Die Gemeinde entscheidet obligatorisch über ... die Gründung, Übernahme, Auflösung oder Abtretung von Schulen, zu deren Führung keine gesetzliche Verpflichtung besteht.“ (§ 8 Absatz 1 Ziffer 5)

Die Stimmberechtigten werden im nächsten Jahr also zu einem Zeitpunkt an die Urne gerufen, in dem die Schule schon längst aufgelöst ist. In der Bevölkerung wird dies gewiss als kostspieliger Leerlauf empfunden werden. Damit dies in Zukunft vermieden werden kann, frage ich den Stadtrat an:

- 1. Welche Bedeutung hat § 8 Absatz 1 Ziffer 5 der Gemeindeordnung heute noch?*
- 2. Bei welchen bestehenden Schulen, die gegebenenfalls aufgelöst oder abgetreten werden, kommt die genannte Bestimmung zur Anwendung?*
- 3. Ist der Stadtrat bereit, die Abschaffung dieser Bestimmung ins Auge zu fassen, wenn künftig die Gemeindeordnung ohnehin einmal geändert werden müsste?"*

Der Stadtrat erteilt folgende Antwort:

Es trifft zu, dass über die Auflösung der Schule für Pflegeberufe eine Volksabstimmung durchgeführt werden muss, weil die Gemeindeordnung (GO; § 8 Abs. 1 Ziffer 5) dies so vorschreibt. Der ungewöhnliche Zeitpunkt, in welchem die obligatorische Abstimmung zur Pflegeschule stattfindet, ist hingegen nicht der Gemeindeordnung, sondern der besonderen sachlichen Konstellation und einem Versehen seitens der Verwaltung in diesem speziellen Fall zuzuschreiben. Die städtische Pflegeschule wird – wie in der Weisung GGR-Nr. 2006/063 und der Abstimmungszeitung für den 11. März 2007 im Detail dargelegt – praktisch durch ein gleichwertiges kantonales Ausbildungsangebot abgelöst und hat deshalb ihren eigenständigen Sinn und ihren kantonalen Leistungsauftrag verloren. Zudem erkannten die bearbeitenden Stellen bei dieser für sie sachlich "klaren" Ausgangslage leider zu spät, dass die erwähnte Bestimmung der Gemeindeordnung zwingend eine Volksabstimmung verlangt. Nach Sinn und Zweck der Gemeindeordnung hätte dieser Volksentscheid selbstverständlich nicht erst nach faktisch erfolgter Schulauflösung, sondern vor Einleitung der entsprechenden Arbeiten ergehen sollen. Insofern darf der Fall der Pflegeschule nicht verallgemeinert und zum abschliessenden Massstab für die Würdigung der fraglichen GO-Bestimmung gemacht werden.

Zur Frage 1:

"Welche Bedeutung hat § 8 Absatz 1 Ziffer 5 der Gemeindeordnung heute noch?"

Eine Bestimmung mit im Wesentlichen dem Inhalt des heutigen § 8 Abs. 1 Ziff. 5 GO fand sich erstmals in der Winterthurer Gemeindeordnung aus dem Jahr 1921. Das Gremium, das den Entwurf des Stadtrates zur Gemeindeordnung von 1921 behandelt hatte, die "Abgeordnetenversammlung zur Vorbereitung der Gemeindeordnung", übernahm diese Bestimmung einstimmig und diskussionslos. Die gegenüber heute verkürzte Form des damaligen § 6 lautete wie folgt:

"Die Gemeinde entscheidet durch Urnenabstimmung (obligatorisches Referendum) über:

[...]

9. die Gründung oder Uebernahme von Schulen, für deren Führung nicht eine gesetzliche Verpflichtung besteht;

[...]"

Die Gemeindeordnung aus dem Jahr 1970 übernahm diese Formulierung in § 7 Abs. 1 Ziff. 5 praktisch unverändert. Im Laufe der folgenden Revision wurde im Jahr 1989 der entsprechende Passus der Gemeindeordnung ergänzt, indem neu nicht nur die Gründung oder Übernahme, sondern zusätzlich auch die *Auflösung oder Abtretung* von Schulen ohne gesetzliche Verpflichtung eine Volksabstimmung verlangten. Den Protokollen der Spezialkommissionen für die Behandlung der neuen Gemeindeordnung von 1971 bis 1972 bzw. zur Überarbeitung der Gemeindeorganisation von 1987 bis 1990 kann nicht entnommen werden, was die Motivation für die Beibehaltung bzw. Ergänzung der entsprechenden Bestimmung war. Juristisch gesehen hat die erwähnte Ergänzung aber kaum mehr als verdeutlicht, was nach allgemeinen Rechtsgrundsätzen schon vorher gegolten haben dürfte, nämlich dass der Negativentscheid in einer Sache (Abschaffung einer Schule) im gleichen Verfahren und durch das gleiche Organ zu ergehen hat wie der entsprechende Positiventscheid (Schaffung der Schule).

Die heutige Norm in § 8 Abs. 1 Ziff. 5 der Gemeindeordnung lässt die Winterthurer Stimmberechtigten jedenfalls immer noch obligatorisch darüber entscheiden, ob ein schulisches Angebot von der Stadt freiwillig geführt werden soll oder nicht. Dabei geht es an sich um Entscheide von erheblicher politischer und sachlicher Bedeutung, indem über freiwillige städtische Leistungen, den Stand und die Qualität des örtlichen Bildungsangebots und in aller Regel über bedeutende finanzielle und personelle Folgen zu befinden ist. Dass sich bei dieser prinzipiellen Ausgangslage die Verhältnisse so klar und unbestritten präsentieren wie im aktuellen Fall der Pflegeschule, dürfte darum nicht die Regel bilden. In den meisten denkbaren Fällen wird es vielmehr guten Grund für sachlich und politisch unterschiedliche Auffassungen und entsprechende Auseinandersetzungen geben. Von daher hat das angesprochene demokratische Mitbestimmungsrecht auch aus heutiger Sicht durchaus noch einen Sinn und eine nachvollziehbare Begründung.

Zur Frage 2:

"Bei welchen bestehenden Schulen, die gegebenenfalls aufgelöst oder abgetreten werden, kommt die genannte Bestimmung zur Anwendung?"

Die genannte Bestimmung kommt grundsätzlich bei sämtlichen städtischen Schulen zum Zug, "zu deren Führung keine gesetzliche Verpflichtung besteht". Nach Sinn und Zweck der Regelung sowie der langjährigen Anwendungspraxis sind dies heute noch die folgenden von der Stadt eigenständig und dauernd geführten Bildungseinrichtungen:

- Hauswirtschaftliche Fortbildungsschule (HFS)
- Metallarbeiterschule (msw-winterthur)

- Werkjahrschule (WJS)
- Michaelschule
- Maurerschule
- Berufswahlschule (BWS)
- Kleingruppenschule (KGS)

Die hauswirtschaftliche Fortbildungsschule und die Metallarbeiterschule entstanden in den Jahren 1888 und 1889, somit noch vor Einführung der genannten Bestimmung im Jahr 1921. Die Werkjahrschule wurde mittels Volksabstimmung vom 7. Oktober 1962 gegründet, während die Abstimmung über die Michael- und die Maurerschule gleichzeitig am 27. September 1964 stattfand. Im Fall der Berufswahlschule wurde die Gründung am 4. März 1973 vom Volk beschlossen. Die KGS wurde 1997 durch Beschlüsse von Schul- und Stadtrat gebildet; es handelt sich dabei um eine vom Kanton anerkannte Form der Sonderschulung. Für keine der aufgeführten städtischen Schulen bestehen derzeit Auflösungs- oder Abtretungspläne.

Nicht um eine ständige, für eine breitere Öffentlichkeit bestimmte Bildungseinrichtung der Stadt handelt es sich bei den so genannten Polizeischulen, welche die Stadtpolizei periodisch zur Rekrutierung und Ausbildung eigenen Personals durchführt. Diese Lehrgänge für angehende Polizei- oder Verkehrsbeamten/innen werden seit jeher im Wesentlichen mit korpseigenem Instruktionspersonal veranstaltet, als Teil des notwendigen Personalaufwands der Stadtpolizei behandelt und vom Stadtrat nach jeweiligem Bedarf innerhalb des genehmigten Budgets einzeln bewilligt. Auf diese besonderen verwaltungsinternen Schulungen ist die fragliche Bestimmung der Gemeindeordnung somit begründetermassen nicht anwendbar.

Zur Frage 3:

"Ist der Stadtrat bereit, die Abschaffung dieser Bestimmung ins Auge zu fassen, wenn künftig die Gemeindeordnung ohnehin einmal geändert werden müsste?"

Für eine Abschaffung dieser Bestimmung sieht der Stadtrat vorderhand keinen hinreichenden Anlass. Das übergeordnete Recht würde die Streichung aber sicher zulassen. Auch gilt es zu bedenken, dass bei einer Abschaffung von § 8 Abs. 1 Ziff. 5 GO das allgemeine fakultative Referendum und das obligatorische Referendum für grössere Ausgaben immer noch bestehen bleiben und damit auch bei grundlegenden Beschlüssen über städtische Schulen weiter zum Tragen kommen könnten. Von daher ist der Stadtrat bereit, die aufgeworfene Frage nochmals aufzunehmen und vertieft zu prüfen, wenn der angesprochene Teil der Gemeindeordnung ohnehin einmal geändert werden muss.

Vor dem Stadtrat

Der Stadtpräsident:

E. Wohlwend

Der Stadtschreiber:

A. Frauenfelder