

Winterthur, 27. März 2019

Erläuternder Bericht zur Totalrevision der  
Gemeindeordnung der Stadt Winterthur

## Übersicht

Per 1. Januar 2018 trat das neue kantonale Gemeindegesetz (GG) zusammen mit der Gemeindeverordnung in Kraft. Das Gemeindegesetz legt den rechtlichen Rahmen für die Gemeinden fest und regelt namentlich die Organisation und die Zuständigkeiten der Behörden sowie die Grundzüge des Finanzhaushalts der Gemeinden. Es beinhaltet sowohl direkt anwendbare Bestimmungen als auch Bestimmungen, die zuerst ins kommunale Recht überführt werden müssen resp. können. Die Neuerungen des Gemeindegesetzes haben somit Auswirkungen auf die Rechtserlasse und namentlich die Gemeindeordnung (GO) der Stadt Winterthur. Für die Anpassung ihrer Gemeindeordnung haben die Gemeinden vier Jahre Zeit.

Der Stadtrat hat deshalb am 28. Februar 2018 das Projekt «Totalrevision Gemeindeordnung» gestartet und bereits die wichtigsten Eckwerte des Projekts festgelegt. Namentlich beschloss er, die Gemeindeordnung von 1989 total zu revidieren, da die geltende GO einen relativ grossen Anpassungsbedarf aufweist.

Der Vorentwurf orientiert sich grundsätzlich an der Systematik der geltenden Gemeindeordnung. Die gesetzlichen Bestimmungen wurden aber umfassend umformuliert. Zudem wurden die Artikel thematisch stärker in einzelne Kapitelstufen unterteilt, um eine bessere Übersicht zu erreichen.

Zwei wesentliche Änderungen können an dieser Stelle erwähnt werden:

1. Das Kreditrecht der Stadt Winterthur wurde umfassend überarbeitet und an die heutigen Bedürfnisse und kantonale rechtlichen Vorgaben angepasst. Die Kreditlimiten der Stimmbewölkerung, des Parlaments und des Stadtrates wurden angehoben. Dem Stadtrat und der Schulpflege wurden eine eigene Ausgabenkompetenz eingeräumt. Der Stadtrat hat zudem auch eine entsprechende Kompetenz für Ausgaben ausserhalb des Budgets. Schliesslich wird eine betragsmässig unbeschränkte Kompetenz zur Beschaffung von IT-Systemen und zur Realisierung von IT-Applikationen dem Stadtrat vorgesehen.
2. Die aktuelle Behördenorganisation im Schulwesen mit der unklaren Zuteilung von Verantwortung und Zuständigkeiten wurde unter Berücksichtigung der veränderten gesetzlichen Grundlagen sowie der erheblich erklärten Motion betreffend «Schulbehörden-Reorganisation Winterthur» überarbeitet. Es werden zwei Varianten zur Diskussion gestellt. Die Variante 1 sieht eine Schulpflege mit vier unterstellten Kreisschulbehörden und einem einstufigen Schulleitungsmodell vor. Variante 2 sieht ein mehrstufiges Schulleitungsmodell ohne unterstellte Kreisschulbehörden vor.

## Inhaltsverzeichnis

Übersicht.....	2
Inhaltsverzeichnis.....	3
1 Ausgangslage .....	4
2 Zielsetzung und Anpassungsbedarf .....	4
2.1 Ziel der Revision .....	4
2.2 Anpassungsbedarf .....	4
2.2.1 Finanzhaushaltsrecht.....	4
2.2.2 Schulorganisation .....	4
2.2.3 Konzentration auf das Notwendige und Wesentliche.....	5
3 Wichtigste Neuregelungen .....	5
3.1 Systematik .....	5
3.2 Kommissionssystem.....	5
3.2.1 Eigenständige Kommissionen .....	6
3.2.2 Unterstellte Kommissionen.....	6
3.3 Politische Rechte .....	7
3.3.1 Wahlen.....	8
3.3.2 Initiative und Referendum .....	8
3.3.3 Jugendvorstoss.....	8
3.4 Kreditrecht.....	9
3.4.1 Vorbemerkung .....	9
3.4.2 Geltendes Kreditrecht im Kanton Zürich.....	9
3.4.3 Besonderheiten des Winterthurer Kreditrechts .....	10
3.4.4 Neue Kompetenzen .....	10
3.4.5 Anlagebefugnisse des Parlaments und des Stadtrats .....	11
3.5 Organisation der Schulbehörden.....	12
3.5.1 Ausgangslage .....	12
3.5.2 Kantonalrechtliche Grundlage .....	12
3.5.3 Neuordnung der Winterthurer Schulbehörde .....	13
3.5.4 Vernehmlassungsvorlage mit Varianten.....	13
4 Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen .....	17

## 1 Ausgangslage

Per 1. Januar 2018 trat das neue kantonale Gemeindegesetz (GG) zusammen mit der Gemeindeverordnung in Kraft. Das Gemeindegesetz legt den rechtlichen Rahmen für die Gemeinden fest und regelt namentlich die Organisation und die Zuständigkeiten der Behörden sowie die Grundzüge des Finanzhaushalts der Gemeinden. Es beinhaltet sowohl direkt anwendbare Bestimmungen als auch Bestimmungen, die zuerst ins kommunale Recht überführt werden müssen resp. können. Die Neuerungen des Gemeindegesetzes haben somit Auswirkungen auf die Rechtserlasse und namentlich die Gemeindeordnung (GO) der Stadt Winterthur. Für die Anpassung ihrer Gemeindeordnung haben die Gemeinden vier Jahre Zeit.

Der Stadtrat hat deshalb am 28. Februar 2018 das Projekt «Totalrevision Gemeindeordnung» gestartet und bereits die wichtigsten Eckwerte des Projekts festgelegt. Namentlich beschloss er, die Gemeindeordnung von 1989 total zu revidieren, da die geltende GO einen relativ grossen Anpassungsbedarf aufweist.

## 2 Zielsetzung und Anpassungsbedarf

### 2.1 Ziel der Revision

Mit Stadtratsbeschluss vom 28. Februar 2018 hat der Stadtrat für das Projekt «Totalrevision Gemeindeordnung» folgende Ziele festgelegt:

- Anpassung der Gemeindeordnung und betroffene Rechtserlasse an die zwingenden Bestimmungen des neuen Gemeindegesetzes
- Regelung der Verwaltungsorganisation
- Regelung der Finanzstrukturen
- Regelung der Schulorganisation
- Formelle Anpassungen (Moderne Sprache und klare Systematik)

### 2.2 Anpassungsbedarf

#### 2.2.1 Finanzhaushaltsrecht

Das Finanzhaushaltsrecht der Stadt Winterthur erfuhr mit den Jahren Ergänzungen und Weiterungen, wodurch es heute eine relativ hohe Komplexität aufweist und teilweise nicht mehr mit den neuen kantonalen Vorgaben vereinbar ist. Beispielsweise wird die Zulässigkeit der konstitutiven Budgetbeschlüsse durch das Parlament bezweifelt und die fehlende Ausgabenbefugnis des Stadtrates kritisiert. Das Finanzhaushaltsrecht soll deshalb grundlegend überarbeitet werden. Dies geschieht sowohl auf der Stufe GO als auch in Parlamentsverordnungen und stadträtlichen Vollzugsverordnungen.

#### 2.2.2 Schulorganisation

Die heutige Schulbehörden-Organisation in Winterthur ist geprägt vom Nebeneinander von Zentralschulpflege und Kreisschulpflegen, welche als vom Volk gewählte Exekutivbehörden auf der gleichen Stufe stehen wie der Stadtrat. Zwischen diesen Behörden bestehen keine Weisungsrechte und die Zuständigkeiten und Verantwortungen sind nicht klar geregelt. Es ist

deshalb das Ziel, klare Regelungen hinsichtlich der Zuständigkeiten und Kompetenzen im Schulbereich zu schaffen.

### 2.2.3 Konzentration auf das Notwendige und Wesentliche

Die geltende Gemeindeordnung aus dem Jahre 1989 weist relativ viele detaillierte Organisations- und Verfahrensregelungen auf. Einerseits ist aufgrund des Gemeindegesetzes eine Regelung der Aufbau- und Ablauforganisation des Stadtrats auf Ebene GO unzulässig. Andererseits soll aufgrund der stadträtlichen Vorgabe nur das Notwendige und Grundsätzliche in der Gemeindeordnung geregelt werden. Detailregelungen erfolgen neu in den Parlaments- oder Stadtratsverordnungen. Anders als noch bei Erlass der GO sind heute sodann die politischen Rechte weitestgehend im kantonalen Gesetz über die politischen Rechte vom 1.9.2003 abschliessend geregelt. Auch dadurch werden gewisse Bestimmungen in der geltenden GO obsolet.

## 3 Wichtigste Neuregelungen

### 3.1 Systematik

Das Gemeindeamt hat als Hilfestellung für die Gemeinden eine Mustergemeindeordnung (MuGO) für Parlamentsgemeinden ausgearbeitet, welche Bestimmungen für eine zeitgemässe Gemeindeordnung enthält. Sowohl die geltende GO als auch die MuGO gleichen sich grundsätzlich im Aufbau. Deshalb orientiert sich auch der Vorentwurf an dieser bewährten Systematik. Die Haupterneuerung liegt darin, dass einerseits die gesetzlichen Bestimmungen umfassend neu formuliert und gestaltet wurden. Andererseits wurden die Artikel thematisch stärker in einzelne Kapitelstufen unterteilt, um eine bessere Übersicht zu erreichen. Beispielsweise wurden einzelne Artikel mit langen Aufzählungen auf mehrere Artikel aufgeteilt und mit Zwischentiteln neu geordnet. Andere Regelungen, welche heute sehr ausführlich ausfallen, wurden sprachlich gekürzt oder es wurden neue Organisationsteile – wie die Schulorganisation – ausführlicher verfasst.

#### Systematik

- Verständliche und übersichtliche Systematik, die sich an der geltenden GO orientiert.
- Moderne und klare Gesetzessprache.

### 3.2 Kommissionssystem

Das neue Gemeindegesetz brachte beim Kommissionssystem gewisse Neuerungen, welche soweit sinnvoll im Vorentwurf massgeschneidert für die Winterthurer Verhältnisse übernommen wurden. Dabei wird mit der Schaffung der einzelnen Kommissionen bezweckt, den Stadtrat zu entlasten oder Fachpersonen bzw. politische Vertreterinnen und Vertreter für die Aufgabenerfüllung beizuziehen.

Neben der bisherigen Möglichkeit beratende Kommissionen einzusetzen und Sachverständige beizuziehen, sieht das neue Gemeindegesetz zwei weitere Formen von Kommissionen vor:

- **Eigenständige Kommissionen**, deren Ausgestaltung die Stimmberechtigten bestimmen und die bei der Aufgabenerfüllung an die Stelle des Stadtrates treten.

- **Unterstellte Kommissionen**, deren Ausgestaltung im Wesentlichen der Stadtrat festlegt und die bei der Aufgabenerfüllung unter dessen Aufsicht stehen.

### 3.2.1 Eigenständige Kommissionen

Eigenständige Kommissionen entsprechen im Wesentlichen den bisherigen Kommissionen mit selbständigen Verwaltungsbefugnissen. Sie handeln demnach anstelle des Stadtrats und sind diesem im Rahmen ihrer Aufgaben gleichgeordnet. Damit sind sie ihrem Wesen nach unabhängig und nicht weisungsgebunden. Die Selbständigkeit der eigenständigen Kommissionen kommt auch darin zum Ausdruck, dass gegen ihre Entscheide keine verwaltungsin-ternen Rechtsmittel gegeben sind. Wegen ihrer hohen politischen Legitimation sollen eigenständigen Kommissionen nur wichtige Aufgaben übertragen werden.

Eigenständige Kommissionen sind in der Gemeindeordnung zu bezeichnen, und ihre Aufgaben und ihre Ausgestaltung festzulegen. Wird der Aufgabenbereich im übergeordneten Recht festgelegt, erübrigt sich eine detaillierte Regelung in der GO. Sofern es die GO explizit vorsieht, können Bestimmungen über die Ausgestaltung der Kommission in einen Gemein-deerlass delegiert werden.

Gemäss geltender städtischer Gemeindeordnung sind Kommissionen mit selbständigen Ver-waltungsbefugnissen:

- Zentralschulpflege (GO 52 ff.)
- Kreisschulpflegen (GO 57 ff.)
- Kommission Berufsvorbereitungsjahre (BVJ) (GO 62 ff.)
- Kommission Metallarbeiterschule (msw), (GO 62 ff.)
- Sozialhilfebehörde (GO 66 ff.).

Bei den zwei Schulkommissionen handelt es sich um kommunale Kommissionen, die Zent-ralschulpflege, Kreisschulpflege und Sozialhilfebehörde haben ihre Grundlage im kantonalen Recht.

Die Zentralschulpflege ist von Gesetzes wegen als eigenständige Kommission auszugestal-ten. Die Sozialhilfebehörde wurde per 1. Juni 2014 reorganisiert. Mit der Reorganisation und der damit verbundenen Konzentration auf strategische Aufgaben wurde die Sozialhilfebe-hörde grundlegend neu ausgerichtet. Die neue Organisation der Sozialhilfebehörde hat sich in der Praxis bewährt und entspricht auch der Stossrichtung des Vorentwurfs zum neuen So-zialhilfegesetz. Die klarere Rollenteilung zwischen Behörde und Verwaltung als Kernpunkt der Revision entspricht insbesondere auch den Kriterien einer Good Governance und ermög-licht eine zeitgemässere, aber auch effizientere Aufgabenerfüllung. Würde die Sozialhilfebe-hörde als unterstellte Kommission ausgestaltet, so käme eine Delegation der selbständigen Entscheidungsbefugnisse an Gemeindeangestellte, welche das wesentliche Kernelement der Neuausrichtung der Sozialhilfebehörde darstellt, grundsätzlich nicht mehr in Frage. Auf-grund dessen ist die Sozialhilfebehörde neben der Schulpflege die einzige eigenständige Kommission der Stadt Winterthur.

Die beiden ehemals kommunalen Kommissionen mit selbständigen Verwaltungsbefugnissen «Kommission Berufsvorbereitung Winterthur» (ehemals Kommission Berufsvorbereitungs-jahre) und die «Kommission Mechatronik Schule Winterthur» (ehemals Metallarbeiterschule) werden neu als dem Stadtrat direkt unterstellte Kommissionen ausgestaltet. Zur Zentral- und Kreisschulpflege vgl. die Ausführungen in Kapitel 3.5.

### 3.2.2 Unterstellte Kommissionen

Das Gemeindegesetz lässt neu die Schaffung von so genannten unterstellten Kommissionen zu, denen Aufgaben zur selbständigen Erledigung zugewiesen werden können. Damit kann sich der Stadtrat in gewissen Teilbereichen von politisch relevanten Entscheidungen oder

von Entscheiden mit grossem Ermessensspielraum entlasten. Der Stadtrat kann den Autonomiegrad und die Zusammensetzung der Kommission in einem Behördenerlass selbständig regeln. Die Kommissionen unterstehen der Aufsicht des Stadtrats. Im Gegensatz zu den eigenständigen Kommissionen handeln die unterstellten Kommissionen in ihrem Aufgabenbereich nicht an Stelle des Stadtrats. Sie sind vielmehr dem Stadtrat untergeordnet. Mit verwaltungsinternen Rechtsmitteln sind daher grundsätzlich die Beschlüsse einer unterstellten Kommission beim Stadtrat anfechtbar, Vorbehalten bleiben abweichende Regelungen aufgrund eines kantonalen Spezialgesetzes.

Weil es um eine Delegation von wichtigen Aufgaben geht, sind die unterstellten Kommissionen zwingend in der Gemeindeordnung zu nennen. Dabei reicht es, wenn die Kommissionen in der Gemeindeordnung mit Namen aufgeführt werden (= Festlegung Bestand). Es handelt sich dabei um eine Ermächtigung, eine entsprechende Kommission zu errichten, nicht aber um eine Verpflichtung.

Neben den bereits erwähnten Kommissionen «Kommission Berufsvorbereitung» und „Kommission Mechatronik Schule Winterthur MSW“ soll neu auch der heutige Bauausschuss als unterstellte Kommission ausgestaltet werden können. Heute sind die Kompetenzen, welche dem Stadtrat als örtliche Baubehörde zustehen, an den Bauausschuss delegiert (vgl. städtische Zuständigkeitsordnung für die Erteilung von Bewilligungen in Bausachen und für die Zusprechung von Natur- und Heimatschutzbeiträgen vom 14. August 1996). Dieser besteht aus drei Stadtratsmitgliedern. Weil bei Bauentscheiden gestützt auf das kantonale Planungs- und Baugesetz fachliche Kriterien im Vordergrund stehen, soll der Stadtrat ermächtigt werden, für entsprechende Entscheide eine unterstellte Kommission (Baukommission) einzusetzen, welcher auch Fachpersonen angehören. Bei Entscheiden von hoher politischer Bedeutung kann der Stadtrat der unterstellten Kommission entweder Weisungen erteilen oder das Geschäft zur Behandlung und Entscheidungsfindung an sich ziehen (vgl. Kommentar<sup>1</sup> § 50 N 25).

#### Kommissionssystem:

- Das neue Gemeindegesetz sieht als neue Formen die eigenständige und die unterstellte Kommission vor.
- Bei Eigenständige Kommissionen bestimmen die Stimmberechtigten in der GO die Ausgestaltung. Die Kommissionen treten bei der Aufgabenerfüllung an die Stelle des Stadtrates.
- Bei unterstellten Kommissionen bestimmt der Stadtrat in einem Behördenerlass die Ausgestaltung. Die Kommissionen stehen bei der Aufgabenerfüllung unter seiner Aufsicht.
- In der GO sind die Schulpflege und die Sozialhilfebehörde als eigenständige Kommissionen ausgestaltet.
- In der GO sind die Kommissionen Berufsvorbereitung, Mechatronik Schule Winterthur MSW und die Baukommission als unterstellte Kommissionen vorgesehen.

### 3.3 Politische Rechte

Die politischen Rechte in den Gemeinden sind heute grundsätzlich im kantonalen Gesetz über die politischen Rechte vom 1. September 2003 (GPR) geregelt. Dies gilt aufgrund der Verweisungsnorm von § 13 GG auch für das eigentliche Abstimmungsverfahren. Demnach ist der Gestaltungsspielraum für die Gemeinden in diesem Regelungsbereich beschränkt. Der Vorentwurf verweist denn auch oft auf das GPR.



### 3.3.1 Wahlen

Neben der Regelung, für die Erneuerungswahl der Friedensrichterinnen und Friedensrichter neu die stille Wahl vorzusehen, sieht der Vorentwurf die Ernennung der Betriebsbeamtinnen und Betriebsbeamten durch den Stadtrat und nicht mehr eine Volkswahl vor (§ 40 lit. c Ziff. 3 GPR). Der Grund für diese Zuständigkeitsänderung liegt darin, dass bei dieser Funktion die fachliche Qualifikation und nicht Elemente der Volksverbundenheit, der demokratischen Legitimation oder der Unabhängigkeit gegenüber der Exekutive im Vordergrund stehen. Ob die fachlichen Voraussetzungen erfüllt sind oder nicht, kann durch ein Exekutivorgan besser beurteilt werden als durch die Gemeinde im Rahmen einer Urnenabstimmung (vgl. Amtsblatt 2002, S. 1583). Die Stellung der Betriebsbeamtin bzw. des Betriebsbeamten ist zumindest was die Unabhängigkeit anbelangt auch vergleichbar mit der Stellung der Mitglieder der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde, welche ebenfalls – inklusive der Präsidentin bzw. des Präsidenten – vom Stadtrat ernannt werden.

### 3.3.2 Initiative und Referendum

Die Gemeindeordnung hat die Anzahl Stimmberechtigter zu bezeichnen, die für das Einreichen einer Volksinitiative in der Gemeinde und für die Ergreifung des Referendums notwendig sind. Dabei bleibt der gesetzliche Rahmen von § 146 Abs. 4 GPR für Initiativen und § 157 Abs. 4 GPR für das Referendum einzuhalten, wonach die für eine Volksinitiative erforderliche Unterschriftenzahl 5% der Stimmberechtigten bzw. für das Referendum 3% der Stimmberechtigten nicht übersteigen und nicht grösser als 3000 sein darf.

Die geltende GO aus dem Jahre 1989 sah eine Unterschriftenzahl von 1000 für die Einreichung der Initiativen vor. Mit dem Vorentwurf soll die Unterschriftenzahl mässig auf 1200 angehoben werden. Damit wird dem Wachstum der Stimmbevölkerung seit Ende der Achtzigerjahre Rechnung getragen.

Für die Erhebung von Referenden stehen künftig 60 Tage (anstatt wie bisher 20 Tage) zur Verfügung. Mit der Anhebung der notwendigen Unterschriftenzahl von 500 auf 700 wird ebenfalls dem Wachstum der Stimmbevölkerung seit Ende der Achtzigerjahre Rechnung getragen.

Mit beiden massvollen Anhebungen der Unterschriftenzahlen wird die Hürde zur Erreichung des nötigen Quorums weiterhin nicht zu hoch angesetzt und bloss das Bevölkerungswachstum nachvollzogen.

### 3.3.3 Jugendvorstoss

Der Vorentwurf schafft die Grundlage zur Einreichung eines Jugendvorstosses in der Form eines Postulats. Die Regelung ermöglicht die politische Einflussnahme von Kindern und Jugendlichen. Es ist vorgesehen, dass mindestens 30 Jugendliche zwischen dem vollendeten 12. und dem vollendeten 18. Lebensjahr dem Parlament einen Jugendvorstoss in der Form eines Postulats einreichen können. Das Parlament behandelt das Postulat, wie wenn es von einem seiner Mitglieder eingereicht worden wäre.

Auf die Schaffung einer gesetzlichen Grundlage für die Einführung eines eigentlichen Kinder- und Jugendparlaments wurde aus folgenden Gründen verzichtet:

Ein Erfolgsfaktor für die Schaffung eines Kinder- und Jugendparlaments ist, dass der Anstoss dafür von unten, d.h. von den Jugendlichen selbst kommt und auch wesentlich durch ihr Engagement getragen wird. Die Erfahrungen der letzten Jahre zeigen aber, dass das Interesse und die Bereitschaft von Kindern und Jugendlichen, sich in einem stark strukturierten Rahmen mit politischen Fragestellungen auseinanderzusetzen, gering sind. Mit dem Jugendvorstoss haben Kinder und Jugendliche die Möglichkeit, sich ad hoc und in einem nur wenig strukturierten Prozess politisch einzubringen.



### Politische Rechte

- Für Erneuerungswahlen bei Friedensrichterinnen und Friedensrichter ist die stille Wahl vorgesehen.
- Betriebsbeamtinnen und Betriebsbeamten werden vom Stadtrat ernannt.
- Die Unterschriftenzahlen bei Initiative und Referendum werden von 1000 auf 1200 respektive von 500 auf 700 angehoben. Die Referendumsfrist beträgt neu 60 statt 20 Tage.
- Es wird ein Jugendvorstosses in der Form eines Postulats eingeführt.

## 3.4 Kreditrecht

### 3.4.1 Vorbemerkung

Mit dem Vorentwurf wird das Kreditrecht der Stadt Winterthur umfassend überarbeitet. Ziel ist es einerseits die kantonalen Vorgaben im kommunalen Recht zu berücksichtigen und andererseits eine zweckmässige Kompetenzordnung zu schaffen. In der Beilage befindet sich eine Übersicht über die aktuellen und geplanten Änderungen der Finanzkompetenzen.

### 3.4.2 Geltendes Kreditrecht im Kanton Zürich

Im Kanton Zürich gilt das sog. «doppelte Ausgabenbewilligungsverfahren». Das bedeutet, dass neue Ausgaben sowohl einen Verpflichtungskredit als auch einen Budgetkredit voraussetzen (§ 104 Abs. 1 GG). Letzterer ermächtigt den Stadtrat, die Rechnung für den bezeichneten Zweck bis zum festgelegten Betrag zu belasten (§ 113 GG).

Für neue Ausgaben ist vom zuständigen Organ ein Verpflichtungskredit für einen bestimmten Zweck einzuholen (§ 104 Abs. 1 i.V.m. § 106 Abs. 1 und § 107 Abs. 1 GG). Der Verzicht auf Einnahmen ist einer Ausgabe gleichgestellt (Kommentar, §§ 103-117 N 6).

Der Verpflichtungskredit ist die Ermächtigung, für einen bestimmten Zweck und bis zu dem vom zuständigen Organ bewilligten Betrag finanzielle Verpflichtungen einzugehen (§ 106 Abs. 1 GG). Die Betragsgrenze ist so festzulegen, dass die Stimmberechtigten über alle Vorhaben von erheblicher finanzieller Bedeutung an der Urne entscheiden (Art. 86 Abs. 2 lit. a KV und § 107 Abs. 3 GG). Als Richtwerte dienen die Einwohnerzahl und die Höhe des Budgets (Kommentar, § 107 N 5). Angesichts einer Bevölkerungszahl von über 110 000 und einem Budgetvolumen von über 1,6 Milliarden Franken soll die Kompetenzgrenze für Kredite, die an der Urne zu bewilligen sind, mit der Revision der Gemeindeordnung massvoll von 5 Millionen auf 10 Millionen Franken für einmalige Ausgaben und von 500 000 Franken auf 1 Million Franken für jährlich wiederkehrende Ausgaben erhöht werden (Art. 13 Abs. 1 lit. g und h VE-GO).

Statistik zu Volksabstimmungen der Jahre 1998-2018: insgesamt 42 Vorlagen, davon 20 über 10 Millionen Franken.

Ein Vergleich anderer Schweizer Städte zu den Ausgaben, die dem obligatorischen Referendum unterstehen, zeigt folgendes Bild: Zürich<sup>2</sup> > Fr. 20 Mio.; Luzern und St. Gallen > Fr. 15 Mio.; Bern > Fr. 7 Mio.; Biel > Fr. 5 Mio.

---

<sup>2</sup> Die für die Stadt Zürich im Städtevergleich angegebenen Werte beziehen sich auf die geltende Gemeindeordnung.

### 3.4.3 Besonderheiten des Winterthurer Kreditrechts

**Kompetenzkredite Stadtrat:** Nach geltendem Recht besitzt der Stadtrat keine «echte» Kompetenz zur Bewilligung von Verpflichtungskrediten. Er kann lediglich neue, bei einer Produktgruppe nicht budgetierte Ausgaben bis zum Betrag von einmalig 200 000 Franken und jährlich wiederkehrend 20 000 Franken im Rahmen seiner Kompetenzkredite für das laufende Rechnungsjahr bewilligen (Art. 41 Abs. 1 Ziffer 9 und 10 GO). Die Kompetenzkredite werden budgetiert und vom Parlament mit dem Budget bewilligt. Dazu stehen derzeit rund je eine Million Franken in der Erfolgsrechnung (ER) und der Investitionsrechnung (IR) zur Verfügung.

Gemäss der beim Gemeindeamt des Kantons Zürich (GAZ) eingeholten Vorabklärung vom 18. November 2018 widersprechen die stadträtlichen Kompetenzkredite dem übergeordneten Recht, da sie entgegen den Vorgaben zum Verpflichtungs- und Budgetkredit nicht zweckgebunden sind. Sodann funktionieren die Kompetenzkredite im Ergebnis ähnlich wie der Plafond für die Bewilligung neuer Ausgaben ausserhalb des Budgets nach § 104 Abs. 2 GG, werden jedoch nicht in der Gemeindeordnung festgelegt, sondern jährlich vom Parlament bewilligt. Demzufolge sind die in Art. 41 Abs. 2 Ziff. 9 und 10 GO enthaltenen Regelungen an das Gemeindegesetz anzupassen.

**Konstitutive Budgetbeschlüsse Parlament:** Nach geltendem Recht kann das Parlament neue einmalige Ausgaben für einen bestimmten Zweck bis 300 000 Franken und neue jährlich wiederkehrende Ausgaben für einen bestimmten Zweck bis 30 000 Franken ohne Spezialbeschluss, das heisst direkt mit dem Budget bewilligen (Art. 28 Abs. 1 Ziffer 9 und 10 GO). Damit fallen Budget- und Verpflichtungskredit des Parlaments mit der Budgetgenehmigung zusammen (konstitutive Budgetbeschlüsse), ohne dass das Parlament über konkrete Angaben zu den einzelnen Vorhaben verfügt.

Die Vereinbarkeit von konstitutiven Budgetbeschlüssen mit dem doppelten Ausgabenbewilligungsverfahren gemäss § 104 GG wird im Kommentar zum neuen Gemeindegesetz – wenn überhaupt – lediglich für Bagatellobeträge, nicht jedoch in der Höhe der geltenden GO der Stadt Winterthur als zulässig erachtet (Kommentar, § 104 N 4).

### 3.4.4 Neue Kompetenzen

**Ausgabenkompetenz für Stadtrat und Schulpflege:** Mit der Revision der Gemeindeordnung werden sowohl für den Stadtrat als auch für die Schulpflege eine selbstständige Kompetenz für die Bewilligung neuer einmaliger und jährlich wiederkehrender Ausgaben eingeräumt (Art. 33 Abs. 3 lit. c und d sowie Art. 48 Abs. 1 lit. c und d VE-GO). Die Verankerung dieser Kompetenz in der GO entspricht dem Grundgedanken des übergeordneten Rechts, wonach die Gemeindeordnung anhand von Betragsgrenzen die Zuständigkeit für die Bewilligung von Verpflichtungskrediten durch die Gemeindeorgane (Stimmberechtigte, Parlament, Stadtrat, Schulpflege und weiterer eigenständiger Kommissionen) bestimmt (§ 107 Abs. 1 und Abs. 2 GG).

Die Sozialhilfebehörde als eigenständige Kommission soll demgegenüber auch nach neuer GO über keine Ausgabenkompetenz verfügen (vgl. Erläuterungen nach Art. 59 VE-GO).

Mit der Einführung dieser Ausgabenbewilligungskompetenz für den Stadtrat kann künftig sowohl auf die Kompetenzkredite als auch auf die konstitutiven Budgetbeschlüsse des Parlaments verzichtet werden.

**Ausgabenkompetenz ausserhalb des Budgets:** Gestützt auf § 104 Abs. 2 und § 115 Abs. 3 lit. b GG kann auf die Bewilligung von Nachtragskrediten durch das Parlament verzichtet und dem Stadtrat in der Gemeindeordnung die unübertragbare Befugnis eingeräumt werden, neue Ausgaben ausserhalb des Budgets zu bewilligen. Der jährlich maximal zur Verfügung stehende Betrag für einmalige und jährlich wiederkehrende Ausgaben ist ebenfalls in der GO zu verankern.

Da nie alle Ausgaben, die in einem Rechnungsjahr getätigt werden sollen, bereits im Budgetprozess planbar sind, und das Einholen eines Nachtragskredites beim Parlament aus Zeitgründen nicht immer möglich ist, soll dem Stadtrat (nicht jedoch der Schulpflege) die im neuen Gemeindegesetz geschaffene Möglichkeit zur Bewilligung neuer Ausgaben ausserhalb des Budgets gewährt werden (Art. 33 Abs. 1 lit. c VE-GO).

**Ausgabenkompetenz für Informatik-Mittel:** Dem Stadtrat soll eine betragsmässig unbeschränkte Kompetenz zur Beschaffung von IT-Systemen und zur Realisierung von IT-Applikationen eingeräumt werden (Art. 33 Abs. 2 lit. f VE-GO)<sup>3</sup>. Eine Vorprüfung des GAZ hat die rechtliche Zulässigkeit bestätigt. Das Gemeindegesetz lässt eine betragsmässig unbegrenzte Ausgabenbewilligungskompetenz zu, wenn im Gegenzug die Freiheit der Zweckbindung aufgehoben wird. Auf eine betragsmässige Zuständigkeitslimite in der GO kann somit dann verzichtet werden, wenn die GO im Gegenzug eine enge und klare Zweckbindung für eine betragsmässig unbegrenzte neue Ausgabenbewilligungsbefugnis vorgibt. Die GO räumt dem Stadtrat damit eine Sachkompetenz ein (Kommentar, § 107 N. 4).

Für die Erfüllung der städtischen Aufgaben ist eine umfassende Unterstützung und hohe Verfügbarkeit der IT-Systeme unabdingbar. Gleichzeitig unterliegen alle IT-Mittel (Hard- und Software) einer hohen Schnelligkeit, sind stark vernetzt und erzeugen in ihrer Änderungsgeschwindigkeit auch gegenseitige Abhängigkeiten. Diese Faktenlage verlangt, dass Entscheide zu IT-Beschaffungen schnell und mit hoher Kadenz – und trotzdem wohlüberlegt und klar strukturiert – gefällt werden können. Kurze Entscheidungswege und die Nähe zu den geschäftlichen Anforderungen sind deshalb für eine funktionierende Informatik von entscheidender Bedeutung, weshalb es gerechtfertigt ist, diese Kompetenz vollumfänglich dem Stadtrat zu übertragen.

### 3.4.5 Anlagebefugnisse des Parlaments und des Stadtrats

Das neue Gemeindegesetz unterscheidet bei der Kompetenzabgrenzung der Gemeindeorgane zwischen Ausgaben, die zulasten des Verwaltungsvermögens getätigt werden und Anlagen im Finanzvermögen.

Anlagegeschäfte sind Vorgänge der Vermögensverwaltung und dienen dazu, vorhandenes Vermögen zum Zweck der Werterhaltung und eines angemessenen Ertrags in eine andere wirtschaftliche Form zu bringen, indem beispielsweise flüssige Mittel in Wertschriften angelegt oder für den Erwerb einer Liegenschaft zu Anlagezwecken investiert werden. Da sie nicht zu einer unmittelbaren Belastung der Steuerpflichtigen führen, können sie gemäss § 117 Abs. 1 GG grundsätzlich vom Stadtrat in alleiniger Kompetenz vorgenommen werden (Kommentar, §§ 103-117 N 7 und § 117 N 1). Die Exekutive soll rasch handeln können, wenn ein geeignetes Anlageobjekt am Markt verfügbar ist (Weisung RR zu § 123 a, Seite 173; Kommentar, § 117 N 6).

Einzig für die Veräusserung von und Investitionen in Finanzliegenschaften ist in der Gemeindeordnung ein Anlagewert festzulegen, ab welchem das Parlament zuständig ist (§ 117 Abs. 2 lit. a GG). Die Einräumung dieser Anlagekompetenzen des Parlaments wird mit der politischen Bedeutung von Landverkäufen und den mit Investitionsvorhaben allfällig verbundenen finanziellen Risiken begründet (Kommentar, § 117 N 2). Würde in der GO keine diesbezügliche Bestimmung aufgenommen, wäre das Parlament für sämtliche Verkäufe von und Investitionen in Finanzliegenschaften zuständig (Kommentar, § 117 N 5 und 7). Den Stimmberechtigten sind keine Anlagekompetenzen einzuräumen.

---

<sup>3</sup> Vgl. eine entsprechende Bestimmung in Art. 10<sup>ter</sup> Gemeindeordnung der Stadt Zürich.

### Kreditrecht

- Die Kompetenzlimiten der Stimmberechtigten, des Parlaments und des Stadtrates werden erhöht.
- Die Kompetenzkredite des Stadtrates und die konstitutiven Budgetbeschlüsse des Parlaments werden aufgehoben.
- Es wird eine eigentliche Ausgabenkompetenz für den Stadtrat und die Schulpflege geschaffen.
- Es wird eine Ausgabenkompetenz für neue Ausgaben ausserhalb des Budgets für den Stadtrat vorgesehen.
- Es wird eine betragsmässig unbeschränkte Kompetenz zur Beschaffung von IT-Systemen und zur Realisierung von IT-Applikationen dem Stadtrat eingeräumt.
- Die Anlagebefugnisse von Parlament und Stadtrat wurden überarbeitet und den neuen Vorgaben im Gemeindegesetz angepasst.

## 3.5 Organisation der Schulbehörden

### 3.5.1 Ausgangslage

Die heutige Schulbehörden-Organisation in Winterthur ist geprägt vom Nebeneinander von Zentralschulpflege und Kreisschulpflegen, welche als vom Volk gewählte Exekutivbehörden auf der gleichen Stufe stehen wie der Stadtrat. Daraus folgt, dass es zwischen all diesen Behörden keinerlei Weisungsrecht gibt. Zudem ergeben sich immer wieder Fragen nach der Zuständigkeit und der Verantwortlichkeit. Schliesslich ist die Durchsetzung einheitlicher, gesamtstädtischer Lösungen zumindest erschwert, teilweise sogar nicht möglich.

Die Schwierigkeiten aufgrund der heutigen Behördenorganisation sowie die Unzufriedenheit mit der geltenden Kompetenzordnung zeigen sich von verschiedener Seite. Einerseits hat der Grosse Gemeinderat die Motion betreffend «Schulbehörden-Reorganisation Winterthur» für erheblich erklärt. Diese verlangt eine Neuorganisation der Schulbehörden im Sinne einer Schulpflege mit unterstellten Kreisschulbehörden, eine klare Zuordnung von Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung, die Nutzung bestehender Delegationsspielräume sowie eine Professionalisierung der Aufsicht über die Schule. Andererseits hat die städtische Finanzkontrolle in einem Revisionsbericht zur Volksschule die unklaren Regelungen betreffend Verantwortlichkeiten und Befugnisse bemängelt und eine Überprüfung und gegebenenfalls Anpassung der massgebenden Rechtserlasse beantragt. Darüber hinaus haben sich die Schulleitungen seit der letzten Schulbehördenorganisation als wesentlicher Faktor der operativen Steuerung der Schule etabliert und die Bedeutung der Kreisschulpflegen hat in diesem Bereich in gleichem Mass abgenommen. Schliesslich zeigt sich im Bereich der Sonderpädagogik, dass mit der heutigen Organisation die anstehenden Probleme nicht gelöst werden können. Die vorliegende Revision der Gemeindeordnung schafft nun die Möglichkeit, die Organisation der Schulbehörden an die veränderten Bedürfnisse der Schule wie auch der Gesellschaft anzupassen.

### 3.5.2 Kantonalrechtliche Grundlage

#### 3.5.2.1 Gemeindegesetz

Das neue per 1. Januar 2018 in Kraft getretene Gemeindegesetz sieht weiterhin eine vom Volk gewählte Schulpflege vor. Ein Mitglied des Stadtrates ist von Amtes wegen Mitglied der Schulpflege und hat das Präsidium inne. Die Aufgaben und Entscheidungsbefugnisse der

Schulpflege richten sich nach der Schulgesetzgebung. Allfällige Finanzbefugnisse sowie ein Antragsrecht gegenüber dem Gemeindeparlament können der Schulpflege in der Gemeindeordnung eingeräumt werden. Im Übrigen kommen der Schulpflege die Aufgaben und Entscheidungsbefugnisse einer eigenständigen Kommission zu. Auch die Möglichkeit zur Bildung von Schulkreisen ist für Parlamentsgemeinden weiterhin gegeben, wobei in der Gemeindeordnung die wesentlichen Organisationsentscheidungen geregelt werden müssen. Weiter gibt das neue Gemeindegesetz die Möglichkeit der Delegation von Befugnissen an Gemeindeangestellte und an unterstellte Kommissionen.

### **3.5.2.2 Volksschulgesetz**

Neben dem neuen Gemeindegesetz sind für die Organisation der Schulbehörden auch die Vorgaben des Volksschulgesetzes massgebend. In diesem Zusammenhang ist zu beachten, dass der Kanton eine Revision dieses Gesetzes angestossen hat. Diese sieht unter anderem vor, dass den Gemeinden erweiterte Befugnisse zur Organisationsgestaltung eingeräumt werden sollen. Insbesondere sollen Zwischenhierarchien bei der operativen Schulführung eingefügt werden können. Die delegierbaren Aufgaben sollen wesentlich erweitert werden. Mit den vorgesehenen Änderungen kann eine den Bedürfnissen der Schule angemessene professionelle betriebliche Führungsstruktur gewährleistet werden. Die Gemeindeautonomie wird zugunsten der lokalen Bedürfnisse gestärkt. Der Stadtrat wie auch die Zentralschulpflege befürworten daher die vorgesehenen Änderungen ausdrücklich. Leider ist das Verfahren der Revision des Volksschulgesetzes noch nicht abgeschlossen und somit sind die definitiven Regelungen für die Schulorganisation derzeit noch nicht fixiert.

### **3.5.3 Neuordnung der Winterthurer Schulbehörde**

#### **3.5.3.1 Stossrichtungen der Revision der Schulbehörden**

Auf Basis der erkannten Probleme in der heutigen Behördenorganisation und unter Berücksichtigung der veränderten gesetzlichen Grundlagen wie auch in Kenntnis unterschiedlicher Behördenorganisationsformen sowohl im Kanton Zürich wie auch in vergleichbaren Schweizer Städten sind im Rahmen einer umfassenden Analyse nachfolgende Stossrichtungen für die Schulbehörden-Reorganisation abgeleitet worden:

- Stärkung der obersten Schulbehörde (Schulpflege)
- Etablierung einer klaren Führungslinie
- Vermeidung von unkontrollierbaren Machtkonzentrationen
- Stärkung der Schulleitung bei der operativen Führung
- Professionelle und mehrstufige Führung der Schulleitungen
- Stärkung der Schuleinheit im Quartier

#### **3.5.4 Vernehmlassungsvorlage mit Varianten**

Da die Revision des Volksschulgesetzes noch am Laufen ist, werden in der vorliegenden Vernehmlassung zur Revision der Gemeindeordnung zwei Varianten zur Regelung der Behördenorganisation aufgezeigt. Während Variante 1 auf der heute geltenden Regelung basiert, setzt die Variante 2 die Professionalisierung der Leitung der Schule und deren Aufsicht umfassend um, bedarf aber zwingend der vorgesehenen Revision des Volksschulgesetzes.



### **3.5.4.1 Variante 1: Schulpflege mit vier unterstellten Kreisschulbehörden und einstufigem Schulleitungsmodell**

Die Schulpflege besteht aus fünf Mitgliedern. Das zuständige Stadtratsmitglied übernimmt von Amtes wegen das Präsidium der Schulpflege. Das Pensum der nebenamtlichen Schulpflegemitglieder beträgt rund 20 Prozent. Die Schulpflege konzentriert sich auf die strategische Schulführung und die Mittelzuteilung, beziehungsweise erfüllt diejenigen Aufgaben, die rechtlich nicht anderen Stellen übertragen werden können. Weiter nimmt sie die Aufsicht über die unterstellten Kommissionen wahr. Daher können Mitglieder der Schulpflege nicht gleichzeitig Mitglieder der unterstellten Kommissionen sein.

Vier Kreisschulbehörden als der Schulpflege unterstellte Kommissionen sind für die operative Schulführung verantwortlich, soweit diese nicht an die Schulleitung oder anderen Stellen übertragen werden kann. Insbesondere stellen sie sicher, dass die Vorgaben der Schulpflege in ihrem Kreis umgesetzt werden und die operativen Handlungsspielräume quartierge-recht im Sinne der Schulqualität genutzt werden. Bei Geschäften der Schulpflege, welche die Kreise betreffen, werden die jeweiligen Präsidien der Kreisschulbehörde zur Beratung zugezogen.

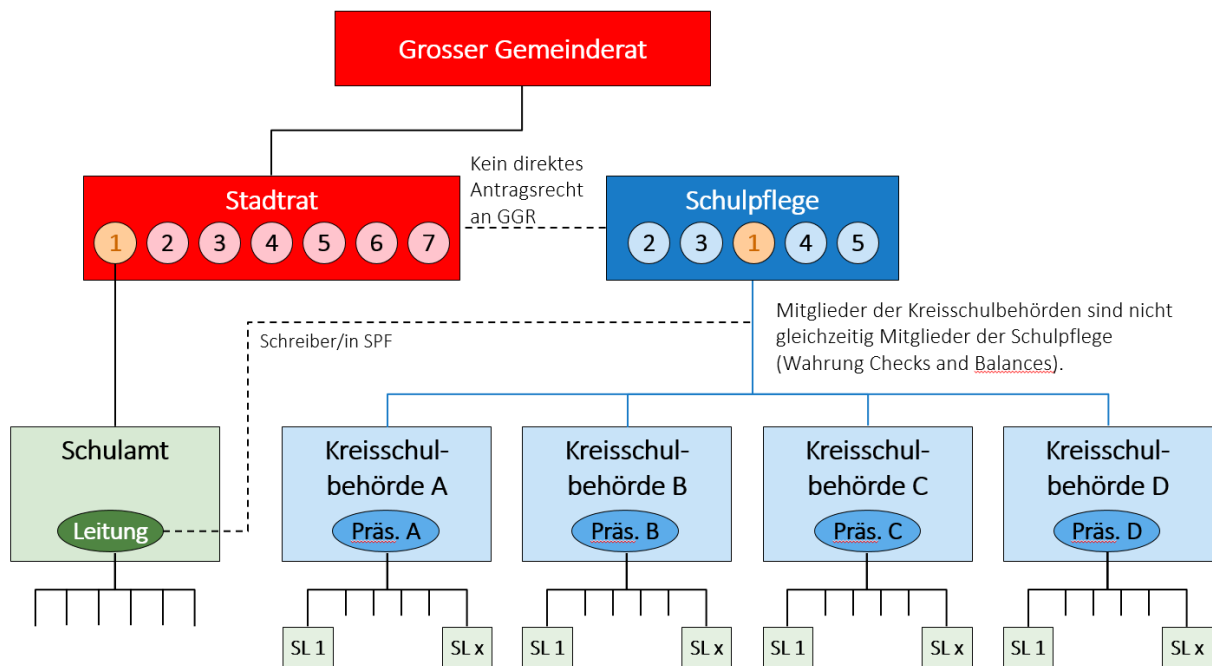
Die Wahl der vollamtlichen Präsidien der Kreisschulbehörden erfolgt durch die Schulpflege. Bei der Wahl sollen fachliche Eignungskriterien im Vordergrund stehen, weshalb ein professionelles Bewerbungsverfahren durchgeführt werden soll. Da das Präsidium jeweils für eine Amtsdauer gewählt wird, kann eine Trennung von einem Präsidenten oder einer Präsidentin nur durch eine Nichtwiederwahl am Ende der Amtsdauer oder durch ein Amtsenthebungsverfahren erfolgen. In den Kreisschulbehörden werden total rund 40 nebenamtliche Behördenmitglieder mit je ca. 15 % Pensen benötigt. Die Wahl dieser Mitglieder erfolgt ebenfalls durch die Schulpflege, wobei der Parteienproporz berücksichtigt werden soll.

Für die Präsidien und die Mitglieder der Schulbehörden besteht Wohnsitzpflicht in Winterthur.

Für die operative, pädagogische und personelle Schulführung an den Schulen vor Ort sind weiterhin die Schulleitungen zuständig. Gemeinsam mit den Lehrpersonen sind sie für den Unterricht der Schülerinnen und Schüler ihrer Schuleinheit zuständig.

Das Schulamt (vormals „Bereich Bildung“) sowie die weiteren Dienststellen des Departements Schule und Sport erbringen koordinierte Supportleistungen für die Schulbehörde, die Schulleitungen und die Schulen. Ebenso werden verschiedenste Dienstleistungen für die Erziehungsberechtigten, die Kinder und Jugendlichen erbracht. Die Leitung Schulamt übernimmt die Funktion der Schreiberin bzw. des Schreibers der Schulpflege.

Dieses Modell erfüllt sowohl die Vorgaben des neuen Gemeindegesetzes sowie die Vorgaben des aktuellen Volksschulgesetzes. Falls die Revision des Volksschulgesetzes wie vorgesehen erfolgt, ist es auch bei dieser Variante möglich, zusätzliche Hierarchiestufen (z.B. Leiter Bildung) einzuführen.



### 3.5.4.2 Variante 2: Schulpflege mit mehrstufigem Schulleitungsmodell, ohne unterstellte Kommissionen

Die Schulpflege führt die Schule ohne nachgelagerte Kreisbehörden bzw. unterstellte Kommissionen. Sie konzentriert sich auf die strategische Führung und die Mittelzuteilung, beziehungsweise erfüllt diejenigen Aufgaben, die rechtlich nicht anderen Stellen übertragen werden können. Zudem nimmt sie die Aufsicht über die operative Führung der Schule wahr. Die Schulpflege besteht aus fünf Mitgliedern. Das zuständige Stadratsmitglied übernimmt von Amtes wegen das Präsidium der Schulpflege. Dank der gezielten Delegation der operativen Aufgaben kann das Amt als nebenamtliches Schulpflegemitglied in einem Teilpensum von ca. 40 % wahrgenommen werden. Für die Sicherstellung der Nähe der Behördenmitglieder zur Schule können den Mitgliedern Gebiete zugeteilt werden, bei denen sie insbesondere die strategische Aufsicht wahrnehmen. Für die Mitglieder der Schulpflege besteht Wohnsitzpflicht in Winterthur.

Die operative Leitung der Schule verfügt über drei Führungsebenen. Die Rektorin oder der Rektor trägt gegenüber der Schulpflege die Gesamtverantwortung für die operative, pädagogische und personelle Schulführung und wird vom zuständigen Stadratsmitglied geführt.

Für jedes heute bestehende Kreisgebiet wird eine Leitung Bildung als vorgesetzte Stelle für die Schulleitungen eingesetzt. Die Leitung Bildung führt einerseits die Schulleitungen, andererseits koordiniert sie die operativen Aufgaben innerhalb ihres Schulgebiets sowie den angrenzenden Schulgebieten. Zudem stellt sie sicher, dass die gesamtstädtischen Vorgaben der Schulpflege in ihrem Zuständigkeitsbereich umgesetzt werden und dass die Anliegen ihrer Schuleinheiten in der gesamtstädtischen Führung berücksichtigt werden.

Die Rektorin oder der Rektor und die Leitungen Bildung werden von der Schulpflege gewählt.

Für die operative, pädagogische und personelle Schulführung an den Schulen vor Ort sind weiterhin die Schulleitungen zuständig, wobei die gesamte Personalführung an die Schulleitungen delegiert wird. Gemeinsam mit den Lehrpersonen sind sie für den Unterricht der Schülerinnen und Schüler ihrer Schuleinheit zuständig.

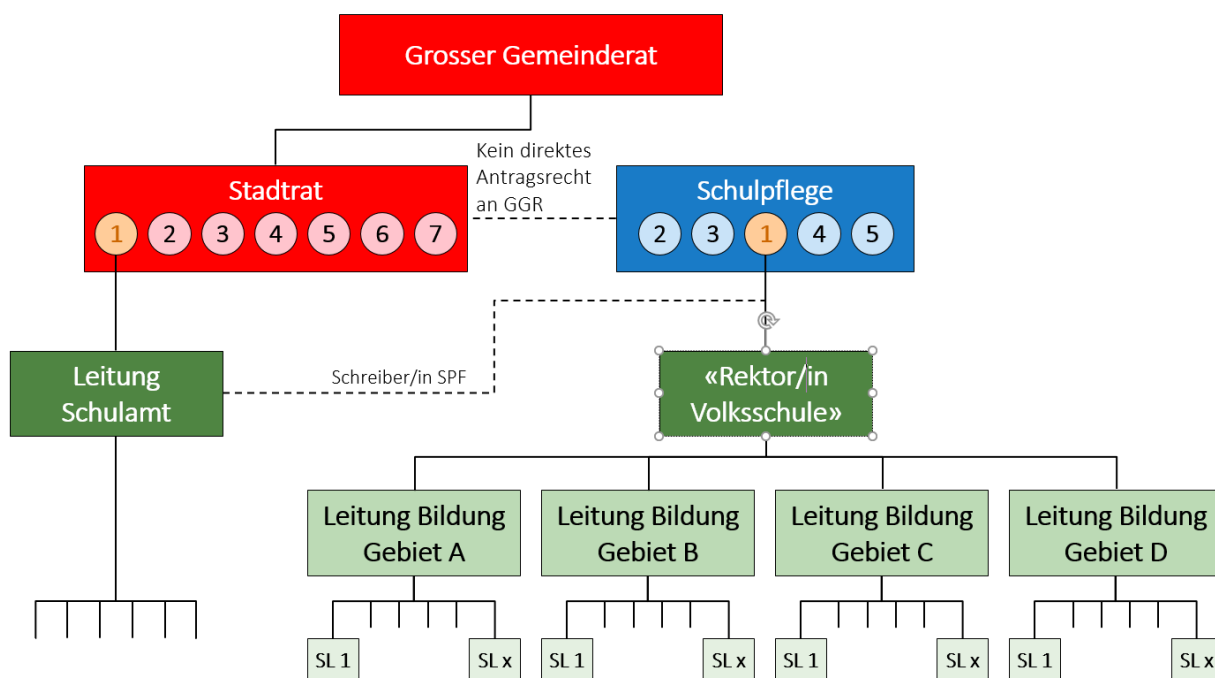


Das Schulamt sowie die weiteren Dienststellen des Departements Schule und Sport erbringen koordinierte Supportleistungen für die Schulbehörde, die Schulleitungen und die Schulen. Ebenso werden verschiedenste Dienstleistungen für die Erziehungsberechtigten, die Kinder und Jugendlichen erbracht. Die Leitung Schulamt übernimmt die Funktion der Schreiberin bzw. des Schreibers der Schulpflege.

Für die effektive, aufeinander abgestimmte und somit wirtschaftliche operative Schulführung wird eine Geschäftsleitung eingesetzt. Diese setzt sich aus der Leitung Schulamt, der Rektorin oder dem Rektor sowie den Leitungen Bildung zusammen.

Als Untervariante könnte eine der Schulpflege unterstellte Kommission Schulqualität eingesetzt werden, welche Aufgaben im Zusammenhang mit der Personalführung, den Mitarbeiterbeurteilungen und den Schulbesuchen übernimmt und die Schulpflege somit bei der qualitativen Aufsicht vor Ort unterstützt. Die Kommission wird von einem Mitglied der Schulpflege präsiert. Es werden total rund 20 Behördenmitglieder mit je ca. 12.5 % Pensen benötigt. Die Mitglieder können gemäss Parteienproporz von den Parteien vorgeschlagen werden. Die Wahl erfolgt durch die Schulpflege. Bei der Zuteilung der Kommissionsmitglieder zu den Schulgebieten bzw. zu den Schuleinheiten kann der jeweilige Wohnort berücksichtigt werden, was den Quartierbezug stärkt.

Dieses Modell erfüllt die Vorgaben des neuen Gemeindegesetzes. Es erfordert infolge der konsequenten Delegation der Personalführungsaufgaben an die Schulleitungen die Revision des Volksschulgesetzes.



### 3.5.4.3 Kosten der Varianten

Um die Kosten der verschiedenen Varianten beurteilen zu können, wurden deren Auswirkungen auf die anfallenden Aufgaben, deren Zuteilungen an die Schulbehörden und die hierfür erforderlichen Pensen untersucht. Dabei wurde einerseits auf die vorgegebenen Behördenentschädigungen, Sitzungsgelder und Löhne der Kreisschulpräsidenten und andererseits auf die Erfahrungswerte der Vergangenheit zum Arbeitsaufwand abgestützt.

Die entsprechenden Untersuchungen haben ergeben, dass sich sowohl die heutige Lösung mit Kosten von Fr. 1,13 Mio. wie auch die Variante 1 mit Kosten von Fr. 1,10 Mio., die Variante 2 mit Kosten von Fr. 1,09 Mio. und die Untervariante 2 mit Kosten von Fr. 1,18 Mio.

nicht wesentlich unterscheiden. Dies ist insbesondere darauf zurückzuführen, dass die an sich kostenerhöhende Professionalisierung mit einer Optimierung der Prozesse einhergeht.

#### Schulorganisation

→ Es werden zwei Varianten vorgeschlagen, um die Schulbehördenorganisation an die heutigen Bedürfnisse anzupassen.

→ Variante 1: Eine Schulpflege mit vier unterstellten Kreisschulbehörden und einem einstufigen Schulleitungsmodell.

→ Variante 2: Eine Schulpflege mit mehrstufigem Schulleitungsmodell und ohne unterstellte Kommissionen.

## 4 Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

Die vorgeschlagenen Anpassungen der Gemeindeordnung sind im Anhang synoptisch dargestellt und kommentiert.

**Beilagen:** Übersicht Finanzkompetenzen  
Synopsis Vorentwurf Gemeindeordnung