

Urnenabstimmung vom 3. März 2024



**Teilrevision der Gemeindeordnung
(Einzelinitiative von René Panholzer)**

Beleuchtender Bericht

Inhaltsverzeichnis

Seite

Vorwort.....	3
Die Vorlage in Kürze	4
Die Vorlage im Detail	5
Einzelinitiative.....	5
Artikel 6 Urnenwahlen	5
Artikel 17 Geschäftsführung und Grundsätze der Verwaltungsorganisation.....	6
Artikel 23 Wahl- und Anstellungsbefugnisse.....	7
Artikel 24 Rechtsetzungsbefugnisse	8
Artikel 28 Zusammensetzung.....	8
Artikel 32 Wahl- und Anstellungsbefugnisse.....	8
Artikel 54 Inkrafttreten der Änderung vom 3. März 2024.....	9
Begründung des Einzelinitianten	9
Verfahren der Teilrevision	10
Entstehung der Einheitsgemeinde.....	11
Stellungnahme des Gemeinderats.....	12
Stellungnahme der Schulpflege	17
Stellungnahme Rechnungsprüfungskommission	21

Vorwort

Liebe Stimmbürgerinnen und Stimmbürger

Wir unterbreiten Ihnen für die Urnenabstimmung vom 3. März 2024 die Einzelinitiative von René Panholzer betreffend Teilrevision der Gemeindeordnung. Die Abstimmungsfrage lautet:

Stimmen Sie der Einzelinitiative von René Panholzer zur Teilrevision der Gemeindeordnung zu?

Der Gemeinderat empfiehlt den Stimmberechtigten ein JA zur Vorlage.

Die Schulpflege und die Rechnungsprüfungskommission empfehlen den Stimmberechtigten ein NEIN zur Vorlage.

Auf den nachfolgenden Seiten finden Sie die Informationen zur Einzelinitiative und die Erläuterungen zum Inhalt der Abstimmungsvorlage.

Informationen und Unterlagen zu dieser Vorlage finden Sie wie gewohnt auf der Website der Gemeinde (www.bachenbuelach.ch). Zudem liegen die Akten im Gemeindehaus zur Einsicht auf.

Der Gemeinderat bittet Sie, die Vorlage zu prüfen und bedankt sich für Ihre Stimmabgabe an der Urne.

Freundliche Grüsse

Gemeinderat Bachenbülach



Michael Biber
Gemeindepräsident



Markus Biser
Gemeindeschreiber

Die Vorlage in Kürze

- René Panholzer reichte am 4. Oktober 2023 eine Einzelinitiative ein.
- Die Einzelinitiative verlangt die Teilrevision der Gemeindeordnung.
- Im Wesentlichen sollen folgende Bestimmungen geändert werden:
 - An der Urne sollen sieben Mitglieder des Gemeinderats und vier Mitglieder der Schulpflege gewählt werden.
 - Der Gemeinderat soll die Präsidentin oder den Präsidenten der Schulpflege aus seiner Mitte bestimmen.
 - Die Organisation der Gemeinde- und Schulverwaltung soll soweit möglich vereinheitlicht werden.
 - Die Mitarbeitenden der Schulverwaltung (nicht das pädagogische Personal) sollen wie das restliche Gemeindeverwaltungspersonal vom Gemeinderat angestellt werden.
- Die Teilrevision soll per 1. Juli 2024 in Kraft treten.
- Der Gemeinderat empfiehlt die Vorlage zur Annahme.
- Die Schulpflege und die Rechnungsprüfungskommission empfehlen die Vorlage zur Ablehnung.

Die Vorlage im Detail

Einzelinitiative

René Panholzer reichte am 4. Oktober 2023 zuhanden des Gemeinderats folgende Einzelinitiative ein:

Titel: Vollständige Umsetzung der Einheitsgemeinde (Anpassung Wahlverfahren, Integration Schulverwaltung in die Gemeindeverwaltung, Gesamtverantwortung Gemeinderat als oberste Gemeindebehörde).

Sehr geehrter Herr Gemeindepräsident
Sehr geehrte Gemeinderät:innen

Gemäss den Besprechungsergebnissen mit dem Gemeindeamt des Kantons Zürich (GAZ) stellt der Unterzeichnende gemäss § 120, Absatz 2 des Gesetzes über die politischen Rechte (GPR), eine **überarbeitete Initiative** in Form eines ausgearbeiteten Entwurfs. Die Gemeindeordnung sei durch eine Teilrevision wie folgt anzupassen:

Kommentar des Gemeinderats: Nachstehend sind die mit der Einzelinitiative beantragten Änderungen der Gemeindeordnung (GO) in blauer Schrift im Wortlaut wiedergegeben. Zur besseren Verständlichkeit werden die Änderungen jeweils nach jedem Artikel in kursiver Schrift kommentiert. Die Kommentare in kursiver Schrift sind kein Bestandteil der Einzelinitiative, sondern Erläuterungen des Gemeinderats.

Artikel 6 Urnenwahlen

An der Urne werden auf die gesetzliche Amtsdauer gewählt:

1. die Präsidentin oder der Präsident und die Mitglieder des Gemeinderates ~~mit Ausnahme der Präsidentin oder des Präsidenten der Schulpflege. Ihre oder seine Wahl erfolgt durch die Stimmberechtigten an der Urne im Rahmen der Wahl der Mitglieder der Schulpflege;~~
2. ~~die Präsidentin oder der Präsident und~~ die Mitglieder der Schulpflege;

3. die Mitglieder der Sozialkommission;
4. die Präsidentin oder der Präsident und die Mitglieder der Rechnungsprüfungskommission;
5. die Friedensrichterin oder der Friedensrichter.

Kommentar: Nach der heutigen GO werden sechs Mitglieder des Gemeinderats gewählt. Die Präsidentin oder der Präsident der Schulpflege wird separat mit den Mitgliedern der Schulpflege gewählt. Neu sollen sieben Mitglieder des Gemeinderates gewählt werden. Der Präsident oder die Präsidentin der Schulpflege soll künftig vom Gemeinderat aus seiner Mitte bestimmt werden (siehe dazu Artikel 23 nachfolgend). Die Wahl der vier Mitglieder der Schulpflege wird weiterhin separat durchgeführt.

Artikel 17 Geschäftsführung und Grundsätze der Verwaltungsorganisation

¹ Die Geschäftsführung der Gemeindebehörden richtet sich nach dem Gemeindegesetz und den entsprechenden Behördenerlassen (Geschäftsreglementen).

² Die Organisation der Verwaltung (inkl. Schulverwaltung, soweit möglich) obliegt dem Gemeinderat und richtet sich nach den Grundsätzen des hierarchischen Aufbaus, der Effizienz, Transparenz und Bürgernähe. Sie berücksichtigt, dass sich die Verwaltungseinheiten, soweit möglich, gegenseitig unterstützen und informieren.

³ Der Gemeinderat sorgt für eine möglichst zeitgemässe Verwaltungsführung und koordiniert soweit nötig und vereinheitlicht soweit möglich die Verwaltungstätigkeit. Er entscheidet über Kompetenzkonflikte zwischen den Verwaltungseinheiten.

Kommentar: Absatz 1 bleibt bestehen. Die Absätze 2 und 3 basieren auf der Mustergemeindeordnung des Gemeindeamts Kanton Zürich. Sie haben zum Ziel, die Organisationen der Schulverwaltung und der Gemeindeverwaltung möglichst zu vereinheitlichen.

Artikel 23 Wahl- und Anstellungsbefugnisse

Der Gemeinderat

1. bestimmt auf die gesetzliche Amtsdauer aus seiner Mitte:
 - a) die Präsidentin oder den Präsidenten eigenständiger Kommissionen, ~~mit Ausnahme der Präsidentin oder des Präsidenten der Schulpflege;~~
a)^{bis} ein Mitglied als Schulpräsidentin oder Schulpräsidenten;
 - b) die Vertretungen des Gemeinderates in anderen Organen;
2. ernennt oder wählt in freier Wahl:
 - a) die Vertretungen der Gemeinde in Organisationen des öffentlichen oder privaten Rechts, soweit das Organisationsrecht dieser Organisationen die Zuständigkeit nicht anders regelt;
 - b) die Mitglieder des Wahlbüros.
3. ernennt oder stellt an:
 - a) die Gemeindeschreiberin oder den Gemeindeschreiber;
 - a)^{bis} die Schulverwaltungsleiterin oder den Schulverwaltungsleiter, unter Zustimmung der Schulpflege;
 - b) die Organe der Feuerpolizei, der Feuerwehr und des Zivilschutzes, soweit die Gemeinde dafür allein zuständig ist;
 - c) das übrige Gemeindepersonal, soweit nicht einem anderen Organ übertragen.

Kommentar: Die Änderung von Absatz 1 ist die Konsequenz von Artikel 6. Der Gemeinderat soll die Schulpräsidentin oder den Schulpräsidenten aus seiner Mitte bestimmen.

Die neue Bestimmung in Absatz 3, lit. a)^{bis} ist die Konsequenz von Artikel 17. Um die Schulverwaltung und die Gemeindeverwaltung vereinheitlichen zu können, soll der Gemeinderat die Anstellungsinstanz von der Schulverwaltungsleitung sein. Da die Schulverwaltungsleitung eine wichtige Funktion als «Schreiberin oder Schreiber» der Schulpflege einnimmt, ist für die Anstellung die Zustimmung der Schulpflege notwendig.

Artikel 24 Rechtsetzungsbefugnisse

Der Gemeinderat ist zuständig für den Erlass und die Änderung von weniger wichtigen Rechtssätzen. Dazu gehören insbesondere Bestimmungen über:

1. die Organisation des Gemeinderates im Rahmen eines Geschäftsreglements;
2. die Organisation und Leitung der Verwaltung (inkl. Schulverwaltung, soweit möglich);
3. die Organisation beratender Kommissionen;
4. die Aufgabenübertragung an Gemeindeangestellte, soweit nicht ein anderes Organ zuständig ist;
5. Gegenstände, die nicht in die Kompetenz der Gemeindeversammlung oder einer anderen Gemeindebehörde fallen.

Kommentar: Um eine effiziente Verwaltungstätigkeit sicherzustellen, soll der Gemeinderat einen gewissen Einfluss auf die Organisation der Schulverwaltung erhalten.

Artikel 28 Zusammensetzung

¹ Die Schulpflege besteht mit Einschluss der Präsidentin oder des Präsidenten aus fünf Mitgliedern.

² Die Präsidentin oder der Präsident der Schulpflege wird vom Gemeinderat aus seiner Mitte bestimmt ~~ist von Amtes wegen Mitglied des Gemeinderates~~. Im Übrigen konstituiert sich die Schulpflege selbst.

Kommentar: Die Änderung von Absatz 1 ist die Konsequenz von Artikel 6.

Artikel 32 Wahl- und Anstellungsbefugnisse

Die Schulpflege ernennt oder stellt an:

- ~~1. die Schulverwaltungsleitung oder den Schulverwaltungsleiter;~~
2. die Schulleiterin oder den Schulleiter;
3. die Lehrpersonen;

4. die Schulsozialarbeiterin oder den Schulsozialarbeiter;
5. die Schulärztin oder den Schularzt;
6. die Schulzahnärztin oder den Schulzahnarzt;
7. die weiteren Angestellten im Schulbereich (**ausgenommen Angestellte der Schulverwaltung**).

Kommentar: Die Streichung von Ziffer 1 ist die Konsequenz von Artikel 23, Absatz 3, lit. a)^{bis}.

In Ziffer 7 wird präzisiert, dass der Gemeinderat die Anstellungsinstanz der Mitarbeitenden der Schulverwaltung ist.

Artikel 54 Inkrafttreten der Änderung vom 3. März 2024

¹ Die Änderung dieser Gemeindeordnung tritt nach ihrer Annahme durch die Stimmberechtigten an der Urnenabstimmung vom 3. März 2024 und nach der Genehmigung durch den Regierungsrat per 1. Juli 2024 in Kraft.

² Der für die Amtsdauer 2022-2026 gewählte Schulpräsident bleibt bis zum Ablauf der Amtsdauer im Amt. Eine allfällige Ersatzwahl des Schulpräsidiums ist nach der vorstehenden Änderung der Gemeindeordnung vom 3. März 2024 durchzuführen.

Kommentar: Die Teilrevision der Gemeindeordnung bedarf der Genehmigung durch den Regierungsrat. Absatz 2 gewährt, dass der Schulpräsident bis zum Ende der laufenden Legislatur im Amt bleiben kann.

Begründung des Einzelinitianten

Als ehemaliger Gemeinderat (2010-2022) von Bachenbülach war ich ein dezidierter Verfechter einer Einheitsgemeinde, in der alle Institutionen der Gemeinde Bachenbülach vom Gemeinderat als oberste Behörde der Gemeinde, gemäss § 48 des Gemeindegesetzes, verantwortet werden.

Ein Jahr nach dem Start der Einheitsgemeinde und damit schneller als erwartet, ist das Ergebnis der Zusammenarbeit zwischen dem Gemeinderat und der Schulpflege auf einem Tiefpunkt angelangt, den es zu beseitigen gilt. Neben besorgten Rückmeldungen von Ein-

wohner:innen aus Bachenbülach und Eltern von schulpflichtigen Kindern an mich, wurde das zerrüttete Verhältnis offenkundig, als am 26. Mai 2023 eine Gruppe von Eltern aus Bachenbülach die nachstehende Anfrage gemäss § 17 des Gemeindegesetzes (GG) an die Schulpflege und den Gemeinderat, zuhanden der Gemeindeversammlung vom 12. Juni 2023 einreichten:

Themen: Hohe Personalfuktuation Lehrpersonal, Kommunikation Schule/Eltern, Aufgaben der Schulpflege als Aufsichtsbehörde, Doppelfunktionen von Mitgliedern der Schulpflege, Interessenskonflikte (An dieser Stelle verweise ich auf das öffentlich aufliegende Protokoll der GV vom 12. Juni 2023, Seiten 705 – 713, in welchem in den Antworten des Gemeinderats und der Schulpflege, der „gegenseitige Krampf“ offenkundig zu Tage tritt).

Aufhorchen lies mich die Antwort des Gemeinderats (Protokoll Seite 711), Zitat: „Die Zusammenarbeit zwischen dem Gemeinderat und der Schulpflege ist momentan sehr schwierig. Jedoch sind die Probleme erkannt und beide Behörden sind sich der Differenzen und Handlungsfelder bewusst“, Zitatende. Aufgrund der von mir als Gemeinderat gemachten Erfahrungen im Rat, werden die Differenzen, unter Anwendung der aktuellen Gemeindeordnung und damit erteilten Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung nicht gelöst werden können. Dies hat mich bestärkt, zum Wohle der Einwohner:innen von Bachenbülach diese Einzelinitiative einzureichen. Die aktuelle Lösung und die damit einhergehenden zwischenmenschlichen Zerwürfnisse sind auch nicht im Sinn und Geist des damaligen Initianten der Einheitsgemeinde (Ulrich Gautschi, Einzelinitiative vom 20. Dezember 2016) und sind für das Dorf sehr schädlich.

Mit den beantragten Anpassungen der Gemeindeordnung wird neu dem Gemeinderat die Gesamtverantwortung übertragen, die Verwaltung wird einheitlich geführt, die heutigen Kompetenzdifferenzen sind vom Tisch und die Gemeinde ist dann (tatsächlich) eine Einheitsgemeinde, die personell, kulturell und zum Wohle aller, in allen Ämtern gleich (gut) funktioniert.

Der Initiant, René Panholzer

Verfahren der Teilrevision

René Panholzer reichte am 3. August 2023 seine Einzelinitiative gemäss § 120 des Gesetzes über die politischen Rechte (GPR) in der Form des ausgearbeiteten Entwurfs ein. Der Initiativtext ist ein in

allen Teilen konkret formulierter Beschlussentwurf in seiner endgültigen, vollziehbaren Form.

Der Gemeinderat muss eine Einzelinitiative gemäss § 150 GPR unverzüglich prüfen und innert dreier Monate nach Einreichung deren Gültigkeit beschliessen.

Das Gemeindeamt des Kantons Zürich (GAZ) hat die Einzelinitiative auf die Vereinbarkeit mit dem übergeordneten Recht geprüft. Die rechtlichen Hinweise des GAZ hat René Panholzer aufgenommen. Am 4. Oktober reichte er die revidierte, hiermit vorliegende Einzelinitiative ein. Das GAZ bestätigte deren Genehmigungsfähigkeit.

Der Gemeinderat erklärte die Einzelinitiative mit Beschluss Nr. 113 vom 7. November 2023 für gültig und ordnete eine Urnenabstimmung am 3. März 2024 an.

Nach einer allfälligen Annahme der Einzelinitiative an der Urne muss der Regierungsrat des Kantons Zürich die Teilrevision der Gemeindeordnung genehmigen.

Entstehung der Einheitsgemeinde

Die Stimmberechtigten nahmen an der Urnenabstimmung vom 9. Februar 2020 die Vorlage zur Auflösung der Primarschulgemeinde und der Totalrevision der Gemeindeordnung an. Damit stimmten sie der Bildung einer politischen Gemeinde, welche die Schul- und Bildungsaufgaben der Primarschule, des Kindergartens und weiteren Aufgaben im Bereich Schule wahrnimmt, zu (Einheitsgemeinde). Die Einheitsgemeinde ist seit dem 1. Juli 2022 in Kraft.

Der Gemeinderat legte im beleuchtenden Bericht zur Urnenabstimmung vom 9. Februar 2020 die hauptsächlichen Merkmale einer Einheitsgemeinde wie folgt dar:

- Die Gemeinde führt nur ein Budget und nur eine Jahresrechnung. Das Teilbudget der Primarschule ist im Hauptbudget integriert.
- Die Liegenschaften der Schule sind mit den Liegenschaften der politischen Gemeinde vereinigt. Das Management erfolgt durch die Gemeindeverwaltung.

- Der Gemeinderat besteht weiterhin aus sieben Mitgliedern. Ein Mitglied davon ist der Präsident der Schulpflege. Er wird von den Stimmberechtigten separat an der Urne gewählt.
- Die Schulpflege besteht weiterhin aus fünf Mitgliedern. Sie werden an der Urne gewählt.
- Die Schulpflege wirkt weitestgehend autonom, nach den Vorgaben des Gemeindegesetzes, des Volksschulgesetzes und der Gemeindeordnung.
- Die Schulverwaltung soll als neue Abteilung der Gemeindeverwaltung geführt werden (Abteilung Schule). Die Anstellungskompetenz für die Schulverwaltungsleitung und das übrige Personal der Schulverwaltung liegt bei der Schulpflege.

Stellungnahme des Gemeinderats

Haltung in kompakter Form

Der Gemeinderat unterstützt die Einzelinitiative von René Panholzer. Zu dieser Entscheidung tragen folgende Kernpunkte bei:

- Eine gemeinsame Wahl aller sieben Mitglieder des Gemeinderats hat eine grosse integrative Kraft, stärkt das Zusammen- und Zugehörigkeitsgefühl und fördert ein einheitliches Führungsverständnis über die ganze Gemeinde.
- Mit der Bestimmung des Schulpräsidiums aus der Mitte des Gemeinderats kann die geeignetste Person aus den Mitgliedern fundiert erhoben werden.
- Die Gleichbehandlung aller kommunal angestellten Mitarbeitenden wird durch nur eine Anstellungs- und Entlassungsinstanz gewährleistet.
- Eine Einstellungs- und Entlassungsinstanz für alle kommunal angestellten Mitarbeitenden stärkt das Zusammen- und Zugehörigkeitsgefühl unter den Verwaltungsangestellten.
- Es werden Grundsätze zu einer möglichst einheitlichen und effizienten Geschäftsführung formuliert. Dies sieht der Gemeinderat als wichtiges Zeichen bzw. Willensbekundung der Stimmberechtigten (Auftrag zur Einheit).
- Im pädagogischen Bereich gemäss Volksschulgesetz bleibt die Schulpflege weiterhin völlig autonom und besitzt einen grossen

Handlungsspielraum. Die Einzelinitiative hat somit keinen direkten Einfluss auf den Schulbetrieb.

- Bei Meinungsverschiedenheiten zwischen der Schulpflege und dem Gemeinderat (beispielsweise beim Budget) bleibt das direkte Antragsrecht der Schulpflege an die Gemeindeversammlung gewahrt (Artikel 31), womit allfällige Meinungsverschiedenheiten nach wie vor politisch gelöst werden können.

Erfahrungen seit Einführung der Einheitsgemeinde

Nach der Einführung der Einheitsgemeinde am 1. Juli 2022 zeigte sich rasch, dass deren Umsetzung schwierig wird resp. nur teilweise auf gutem Wege ist. Wohl sind die technischen Änderungen, das heisst die gemeinsame Führung eines Budgets und einer Jahresrechnung und die Integration der Schulliegenschaften in das Management der politischen Gemeinde, gut gelungen und funktionieren. Hingegen hat sich die Zusammenarbeit zwischen Gemeinderat und Schulpflege wie auch zwischen Gemeindeverwaltung und Schulverwaltung nicht wunschgemäss entwickelt. Es bestehen beispielsweise unterschiedliche Ansichten der beiden Behörden in Sachen Austausch und Zusammenarbeit unter den Gremien und dem Führungsverständnis einer Gemeinde.

Der Gemeinderat ist sich bewusst, dass die Schulpflege gemäss Volksschulgesetz eigenständig funktionieren muss und dass der Gemeinderat lediglich eine Oberaufsicht im Sinne der Gesamtverantwortung für die Gemeinde über die Schulpflege ausüben kann. So verhält es sich allerdings auch mit der Sozialkommission, die – ähnlich wie die Schulpflege – gemäss Gemeindegesetz den Status einer eigenständigen Kommission besitzt. Allerdings wird die Sozialkommission von einem Mitglied des Gemeinderates präsiert, welches aus der Mitte des Gemeinderates bestimmt wird. Allein dieser Umstand stärkt das Zugehörigkeitsgefühl und wirkt enorm integrativ. Die Zusammenarbeit zwischen der Sozialkommission und dem Gemeinderat funktioniert denn auch seit vielen Jahren bestens.

Dass die Zusammenführung von unterschiedlichen Haltungen und Erwartungen zweier Gremien, die jahrelang autonom und mit unterschiedlichen Ausrichtungen funktioniert haben, Zeit benötigt, liegt auf der Hand. Doch gerade deshalb muss ein klarer Wille aller Beteiligten vorhanden sein, eine Vereinheitlichung zu erwirken. Aus Sicht des Gemeinderates war dieser Wille bislang seitens Schulpflege zu wenig spürbar. Als Beispiel dafür verweist der Gemeinderat auf zwei

Anfragen aus der Bevölkerung gemäss § 17 des Gemeindegesetzes, die der Gemeinderat und die Schulpflege an den Gemeindeversammlungen vom 12. Juni 2023 und 7. Dezember 2023 beantwortet haben (einsehbar in den Gemeindeversammlungsprotokollen auf der Gemeindeforum website).

Man könnte argumentieren, auch der Gemeinderat habe sich anpassen. Einerseits macht dies der Gemeinderat im Rahmen der gesetzlichen und politischen Möglichkeiten unbestritten. Andererseits muss er aber, wie bereits erwähnt, die Verantwortung für die gesamte Gemeinde wahrnehmen und nicht nur für ein Ressort. Dafür muss der Gemeinderat gewisse Standards setzen, die für alle Ressorts zu gelten haben. Damit ist zum Beispiel die Nachvollziehbarkeit des verwaltungsrechtlichen Handelns oder die Verbindlichkeit von im Rat beschlossenen Vorgehen gemeint.

Ähnlich verhält es sich mit der Zusammenarbeit zwischen Gemeindeverwaltung und Schulverwaltung. Unterschiedliche Auffassungen über die Abwicklung und Führung von Geschäften verursachen oftmals einen unnötigen Energieverschleiss in beiden Verwaltungen. Dazu gilt zu bedenken, dass die Mitarbeitenden der Schulverwaltung von der Schulpflege angestellt (und auch entlassen) werden, administrativ jedoch dem Gemeindeforum unterstellt sind. Ein Konstrukt, das so nicht funktionieren kann, wenn der politische Wille zur Vereinheitlichung nicht spürbar ist.

Haltung zu den einzelnen Artikeln

A. Wahlverfahren

Die Einzelinitiative sieht vor, dass die Präsidentin oder der Präsident der Schulpflege künftig aus der Reihe des Gemeinderates gewählt wird (Änderung von Artikeln 6 und 23). Durch diese Änderung des Wahlverfahrens wird die Integration des Schulpräsidiums in den Gemeinderat gestärkt und das «Miteinander» im Rat gefördert. Auch die Position der Schulpräsidentin oder des Schulpräsidenten wird durch die grössere Einbindung in den Gemeinderat grundsätzlich gestärkt.

Durch eine Nominierung der Schulpräsidentin oder des Schulpräsidenten kann der Gemeinderat aus sieben Mitgliedern die geeignetste Kandidatin resp. den geeignetsten Kandidaten auswählen. Damit verspricht sich der Gemeinderat neben einer höheren In-

tegration überdies die Ernennung einer Person, die potenziell bereits über Erfahrung als Mitglied eines politischen Gremiums verfügt. Eine so ernannte Schulpräsidentin oder ein so ernannter Schulpräsident wird den Spirit und den erfolgreichen Führungsstil des Gemeinderats wirkungsvoll in die Schulpflege einbringen. Die teilweise geäusserte Befürchtung, es liesse sich kein Mitglied aus dem Gemeinderat finden, welches das Ressort Schule übernehmen möchte, teilt der Gemeinderat somit nicht. Das Argument könnte nämlich auch für die anderen Ressorts vorgebracht werden, welche ebenfalls die unterschiedlichsten Aufgaben zu bewältigen haben. Bis anhin konnten die Ressorts im Gemeinderat immer einem Mitglied zugeteilt werden.

B. Organisation der Verwaltung

Die Grundsätze der Verwaltungsorganisation hätten sicherlich schon seit Beginn der Einheitsgemeinde gelten müssen. Eine möglichst hohe Vereinheitlichung, auch der Verwaltung, ist ja gerade die Essenz einer Einheitsgemeinde. Wie in diesem Bericht erwähnt, konnten die Grundsätze aufgrund der heutigen Gemeindeordnung und der verschiedenen Ansichten von Schulpflege und Gemeinderat nicht im gewünschten Mass angewendet und umgesetzt werden.

Die Einzelinitiative sieht vor, dass die Organisation der Verwaltung (inklusive Schulverwaltung) dem Gemeinderat obliegt und sich nach den Grundsätzen des hierarchischen Aufbaus, der Effizienz und der Bürgernähe richten soll. Diese Organisationsform soll berücksichtigen, dass sich die Verwaltungseinheiten gegenseitig unterstützen und informieren. Weiter soll der Gemeinderat für eine zeitgemässe Verwaltungsführung sorgen. Dazu soll er die Verwaltungstätigkeit koordinieren und vereinheitlichen. Der Rat soll über Kompetenzkonflikte zwischen den Verwaltungseinheiten entscheiden (Änderung von Artikeln 17 und 32). Alles stets soweit möglich und soweit nötig.

Die Formulierung «soweit möglich» wurde vom Gemeindeamt des Kantons Zürich im Rahmen der Vorprüfung der Einzelinitiative vorgegeben, um der Schulpflege wo nötig einen angemessenen Handlungsspielraum zu lassen. Obwohl die Bezeichnung Raum für Interpretationen bieten mag, entspricht der Grundsatz zur Vereinheitlichung einem Kernpunkt einer Einheitsgemeinde und muss in der Gemeindeordnung aufgeführt sein. Zudem sei an dieser

Stelle erwähnt, dass auf Stufe Gemeindeordnung (also der Verfassung von Bachenbülach) vorwiegend übergeordnete Punkte stipuliert werden. Die konkrete Umsetzung von einzelnen Punkten wird wie üblich mit Ausführungsbestimmungen in Reglementen resp. Weisungen geregelt. In einer Einheitsgemeinde sollten die Ausführungsbestimmungen wo nötig und sinnvoll aufeinander abgestimmt werden.

C. Anstellungs- und Entlassungskompetenz

Unter der Vereinheitlichung versteht der Initiant auch die Anstellungskompetenz des Gemeinderats für die Schulverwaltungsleitung, wobei die Zustimmung der Schulpflege erforderlich ist (Änderung von Artikel 23). Das führt konsequenterweise dazu, dass der Gemeinderat entsprechende Rechtsetzungsbefugnisse auch in der Organisation und Leitung der Schulverwaltung erhält (Änderung von Artikel 24). Zudem sollen auch die weiteren Angestellten der Schulverwaltung vom Gemeinderat angestellt werden (Änderung von Artikel 32). Diese Änderungen erachtet der Gemeinderat als wichtig. Die Abteilung Schule (Mitarbeitende der Schulverwaltung) gehört zwar zur Gemeindeverwaltung, wird aber als einzige Abteilung politisch nicht vom Gemeinderat geführt. Somit gelten nur für eine von fünf Abteilungen teils unterschiedliche personalrechtliche Bestimmungen. Die Anpassung der Anstellungs- und Entlassungskompetenz ist somit nötig, um eine einheitliche und effiziente Handhabung sowie die Gleichbehandlung der Mitarbeitenden aller Ressorts zu ermöglichen.

Folgen einer Ablehnung der Einzelinitiative

Eine Ablehnung der Einzelinitiative würde der Gemeinderat als Zeichen der Bachenbülacher Stimmbürgerinnen und Stimmbürger werten, dass eine möglichst hohe Vereinheitlichung des Führungsverständnisses und der gemeinsamen Verwaltungstätigkeit beider Gremien nicht gewünscht ist. Die Einheitsgemeinde hätte in diesem Fall vor allem einen administrativen Charakter.

Schlusswort des Gemeinderats

Der Gemeinderat betont, dass er im Jahr 2020 die Bildung der Einheitsgemeinde unterstützte. Daran hat sich auch heute nichts geändert. Eine funktionierende Einheitsgemeinde ist zeitgemäss und soll zu einem harmonischen und prosperierenden Vorankommen aller Beteiligten führen. Dazu gehört selbstverständlich ein qualitativ

hochstehender Primarschulbetrieb, welcher auch dem Gemeinderat am Herzen liegt.

Mit den beabsichtigten Änderungen der Gemeindeordnung geht ein deutlicher Auftrag und ein klarer Wille der Stimmberechtigten einher. Eine Annahme der Teilrevision würde der Gemeinderat daher als deutliches Signal zur Stärkung der Einheit der ganzen Gemeinde verstehen. Auch wenn noch nicht alle Details geregelt sind, werden doch die Grundlagen für eine gut funktionierende Einheitsgemeinde wirksam angepasst.

Aus den vorstehenden Gründen unterstützt der Gemeinderat die Einzelinitiative von René Panholzer und bittet die Stimmberechtigten um deren Zustimmung.

Stellungnahme der Schulpflege

Haltung in kompakter Form

Die Schulpflege lehnt die Einzelinitiative von René Panholzer ab. Eine Annahme wäre kontraproduktiv und würde aus Sicht der Schulpflege die Schulorganisation erschweren. Zu diesem Entscheid tragen folgende Gründe bei:

- Bachenbülach ist seit dem 1. Juli 2022 eine Einheitsgemeinde. Die Umsetzung der Einheitsgemeinde ist vollständig erfolgt. Der Titel der Einzelinitiative ist irreführend.
- Die heutige Organisation der Einheitsgemeinde bietet sehr gute Voraussetzungen für eine konstruktive Zusammenarbeit zwischen der Schule und der Gemeinde. Dass die Zusammenarbeit noch etwas eingespielt werden muss, versteht sich von selbst. Es wäre fahrlässig, das gut durchdachte Regelwerk so kurz nach dem Start abzuändern.
- Die heutige Gemeindeordnung orientiert sich an der Mustergemeindeordnung für politische Gemeinden des Kantons Zürich. Über 90% der Gemeinden ähnlicher Grösse wie Bachenbülach (Grundlage: Zürcher Gemeinden mit 3'200 bis 5'500 Einwohnern), die sich als Einheitsgemeinde organisiert haben, verfügen über vergleichbare Gemeindeordnungen hinsichtlich der Wahl des Schulpräsidiums. Das von den Bachenbülacher Stimmbürgerinnen

und Stimmbürgern mit über 80% Zustimmung gutgeheissene Modell hat sich im Kanton Zürich sehr bewährt. Es braucht keine Experimente.

- Die Schulpflege ist eine sehr gut funktionierende Behörde mit spezifischen Fachkenntnissen, die die Schule zusammen mit der Schulleitung und Schulverwaltung auf strategischer und organisatorischer Ebene führt. Es sind keine Veränderungen erforderlich, da das bestehende System gut funktioniert.
- Das Schulpräsidium soll weiterhin ad Personam an der Urne gewählt werden – analog zum Gemeindepräsidium. Es ist wichtig, dass sich der Schulpräsident oder die Schulpräsidentin voll und ganz mit der Primarschule Bachenbülach und der Volksschule identifiziert. Die Besetzung dieses wichtigen Postens soll weiterhin den Stimmberechtigten überlassen werden.
- Die Gemeinde orientiert sich am Gemeindegesetz, die Schule am Volksschulgesetz des Kantons Zürich. Dies sind zwei völlig verschiedene und voneinander unabhängige Gesetze. Es ist deshalb wichtig, dass sich die Schule eine gewisse Eigenständigkeit innerhalb der Einheitsgemeinde bewahrt. Dazu gehört auch die Einstellung der Schulverwaltungsleitung und der Schulverwaltungsmitarbeitenden durch die Schulpflege.
- Der Schulverwaltungsleitung kommt eine Schlüsselposition im Schulwesen zu. Sie muss deshalb in erster Linie gegenüber der Schulpflege Rechenschaft ablegen. Die Einzelinitiative würde dieses wichtige Prinzip aufweichen.
- Der Initiant fordert die Integration der Schulverwaltung in die Gemeindeverwaltung mit der Formulierung «soweit möglich». Dies würde Raum für grosse Rechtsunsicherheit schaffen. Das kann nicht im Interesse unserer Gemeinde sein.
- Bachenbülach bildet mit der Primarschule seit Sommer 2022 eine Einheitsgemeinde. Die Schulpflege ist eine eigenständige Kommission, die zuhanden der Gemeindeversammlung oder der Urnenabstimmung Anträge oder Abstimmungsempfehlungen einreichen kann, die von der Meinung des Gemeinderats abweichen. Von diesem Recht macht die Schulpflege hier Gebrauch.
- Fazit: Die Einzelinitiative zur «Vollständigen Umsetzung der Einheitsgemeinde» trägt einen irreführenden Titel, da die Einheitsgemeinde bereits vollständig umgesetzt ist. Die heutige Gemeindeordnung entspricht einer praxistauglichen und in vergleichbaren Gemeinden entsprechend weitverbreiteten und bewährten Form

einer Einheitsgemeinde. Die Forderungen der Einzelinitiative würden aus Sicht der Schulpflege wie aufgezeigt die Schulorganisation erschweren und sind demzufolge kontraproduktiv.

Schulpflege arbeitet erfolgreich

Die aktuelle Schulpflege ist sehr gut in die Legislatur 2022 – 2026 gestartet. Sie leitet die Schule auf strategischer Ebene erfolgreich. Die Zusammenarbeit mit der Schulleitung und der Schulverwaltung ist gut eingespielt. Die früheren Querelen sind längst überwunden. Es braucht keine Korrekturen an der heutigen Organisation.

Irreführender Titel der Einzelinitiative

R. Panholzer fordert mit seiner Einzelinitiative die «vollständige Umsetzung der Einheitsgemeinde». Das ist eine irreführende Bezeichnung. Die Einheitsgemeinde ist in Bachenbülach bereits vollständig umgesetzt, und zwar so, wie es auch in den allermeisten Zürcher Gemeinden üblich ist. Der Einzelinitiant fordert, dass künftig das Schulpräsidium an der konstituierenden Sitzung des neu gewählten Gemeinderates aus den Reihen der gewählten Gemeinderatsmitglieder bestimmt wird. Das ist im Kanton Zürich unüblich. Ein Blick auf die Zürcher Gemeinden vergleichbarer Grösse (Grundlage: Zürcher Gemeinden mit 3'200 bis 5'500 Einwohnern) zeigt, dass mit Ausnahme einer Gemeinde das Präsidium ad Personam an der Urne gewählt wird, so wie es auch beim Gemeindepräsidium der Fall ist.

Schule braucht Handlungsspielraum

Das hat viele gute Gründe. Die Schule ist personell und finanziell mit Abstand der grösste Bereich in unserer Einheitsgemeinde. Das Schulbudget macht fast die Hälfte des Gesamtbudgets aus. Zudem ist das Schulwesen nicht dem Zürcher Gemeindegesetz unterstellt, sondern dem Volksschulgesetz. Es ist deshalb unerlässlich, dass der Schulpflege eine Person vorsteht, deren Interesse ganz der positiven Entwicklung der Schule gilt. Der Aufwand des Schulpräsidiums ist nach verschiedenen Erhebungen anderer Zürcher Gemeinden absolut vergleichbar mit dem eines Gemeindepräsidiums. Es muss deshalb von einer Person wahrgenommen werden, der die strategische Führung der Volksschule und die Auseinandersetzung mit gesellschaftlichen, pädagogischen und schulpolitischen Fragen ganz besonders am Herzen liegt. Die Schule ist innerhalb der Gemeinde kein Ressort wie jedes andere, sondern ein sehr spezifisches mit einem erheblichen Aufwand und Einfluss auf die Qualität unserer Schule. Dies darf nicht

durch eine unnötige Veränderung der Gemeindeordnung in Frage gestellt werden.

Sonderstellung der Schule ist vom Gesetzgeber gewollt

Als die liberalen Gründer des modernen Kantons Zürich die Volksschule ins Leben riefen, sorgten sie für eine grösstmögliche Unabhängigkeit und somit eine von der Politik losgelöste Schule. Bachenbülach tut gut daran, sich an diesen Grundsatz unserer Volksschule zu erinnern.

Schulverwaltungsleitung – eine zentrale Vertrauensstellung

Die Initiative verlangt weiter, dass die Schulverwaltungsleitung unter Zustimmung der Schulpflege vom Gemeinderat angestellt werden soll. Diese Forderung ist unnötig und die vorliegende Formulierung ist unsinnig. Heute obliegt die Anstellung der Schulverwaltungsleitung der Schulpflege. Das ist absolut richtig, denn eine Schulverwaltungsleitung ist eine zentrale Vertrauensperson im Schulwesen. Im Zusammenspiel Schulpräsidium – Schulleitung – Schulpflege belegt sie eine wichtige Schlüsselposition. Ihre Tätigkeit orientiert sich an den Bestimmungen des Volksschulgesetzes und der Volksschulverordnung. Der Gemeinderat ist mit diesen Gesetzen und Bestimmungen wenig vertraut und verfügt nicht über die nötigen Kompetenzen dazu. Der Initiant schränkt deshalb die Anstellungsbefugnis mit dem Zusatz «unter Zustimmung der Schulpflege» ein. De facto wird der Anstellungsprozess dadurch komplizierter und aufwendiger. Die Schulpflege bleibt die entscheidende Instanz, da sie per Gesetz einer Anstellung zustimmen muss. Jedoch wird ein Umweg eingeführt. Es macht keinen Sinn, Entscheidungswege unnötig aufzublähen. Auch unter dem Aspekt des verantwortungsvollen Umgangs mit Ressourcen sind Entscheidungswege kurz zu halten.

Einzelinitiative schafft grosse Rechtsunsicherheit

Drittens fordert der Initiant, dass die Schulverwaltung «soweit möglich» durch den Gemeinderat organisiert wird und «soweit möglich» mit der übrigen Verwaltungstätigkeit «vereinheitlicht» werden soll. Diesem Passus kann nur zustimmen, wer das Bachenbülacher Schulwesen dieser Rechtsunsicherheit aussetzen will. «Soweit möglich» ist kein präziser Begriff. Das bedeutet, dass jeder Schritt, den der Gemeinderat Richtung Neuorganisation und Vereinheitlichung bei der Schulverwaltung unternehmen möchte, potenziell zu einem Aufsichtsverfahren führen kann. Dies kann nicht im Interesse unserer Gemeinde sein. Die vom Initianten angeregten Änderungen würden

zudem zur absurden Situation führen, dass der Gemeinderat zwar das Schulverwaltungspersonal inklusive Leitung anstellt, die Schulpflege aber die Einzelheiten zur Organisation und den Tätigkeiten gemäss Volksschulgesetz regeln muss (§ 46, Abs. 2 VSG).

Jetzige Organisation der Einheitsgemeinde ist zielführend

Bachenbülach ist heute als Einheitsgemeinde so organisiert, wie praktisch alle vergleichbaren Einheitsgemeinden (Grundlage: Gemeinden mit 3'200 bis 5'500 Einwohnern) im Kanton Zürich. Die Zusammenarbeit der Gemeinde mit der Schule muss beidseits noch etwas eingeübt werden, das braucht die dafür nötige Zeit und den Willen von Gemeinderat und Schulpflege. Das war in vielen Gemeinden in den ersten Jahren nach Bildung der Einheitsgemeinde der Fall. Die Schulpflege ist an einer konstruktiven Zusammenarbeit mit dem Gemeinderat und der Gemeindeverwaltung interessiert. Die heutige Organisation bietet dazu sehr gute Voraussetzungen. Es macht keinen Sinn, die Rahmenbedingungen für die Zusammenarbeit so kurz nach dem Start der Einheitsgemeinde zu ändern. Es wäre absolut nicht zielführend für die Schule, die rund 80 Mitarbeitenden und letztendlich für die Schulkinder.

Aus den genannten Gründen lehnt die Schulpflege die Einzelinitiative ab und empfiehlt den Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern, diesen Vorstoss an der Urnenabstimmung mit einem klaren Nein zu verwerfen.

Stellungnahme Rechnungsprüfungskommission

Die Prüfung der RPK erfolgt jeweils unter den Gesichtspunkten der finanzrechtlichen Zulässigkeit, der rechnerischen Richtigkeit und der finanziellen Angemessenheit. Die RPK hat die Einzelinitiative geprüft und kam zum Schluss, dass bei den vorliegenden Änderungen an der Gemeindeordnung keine Aspekte bestehen, die auf die zu prüfenden Gesichtspunkte Einfluss nehmen. Fraglich ist daher, ob eine Stellungnahme durch die RPK indiziert ist.

Im Grundsatz ist die RPK der Meinung, dass das junge Konstrukt einer Einheitsgemeinde sich gerade einlebt. Zum Zeitpunkt der Eingabe der Einzelinitiative war die Einheitsgemeinde rund 1.5 Jahre aktiv. Zum heutigen Zeitpunkt bereits eine Änderung zu vollziehen, birgt auch Gefahren, dass Mitarbeitende der Schule verunsichert

werden. Dadurch könnte die Personalfuktuation steigen, was wiederum zu Kosten führen würde. Die grosse Mehrheit von Einheitsgemeinden basiert auf einer Gemeindeordnung, wie sie in Bachenbülach zur Anwendung kommt.

Aus Sicht der RPK wäre das volle Durchlaufen einer Legislaturperiode mit anschliessendem Fazit und möglichen Verbesserungen sinnvoller. Die RPK empfiehlt den Stimmberechtigten ein Nein zur Vorlage.



**Ihre Stimme zählt!
Stimmen Sie ab!**