

Schulträger, ihre Organe und Instrumente

Überblick

Träger der Volksschule sind die Gemeinden. Es bestehen die folgenden Arten von Gemeinden:

- Politische Gemeinden, verantwortlich für die ganze Schule oder bloss für die Kindergarten- und Primarstufe oder für die Sekundarstufe der Volksschule (Art. 83 Abs. 1 KV),
- Schulgemeinden (Art. 83 Abs. 2 KV), verantwortlich für die ganze Volksschule.

Die noch bestehenden Spezialschulgemeinden gelten ebenso als Schulgemeinden (§ 176 GG).

Spezialschulgemeinden sind:

- Primarschulgemeinden, verantwortlich für die Kindergarten- und Primarstufe,
- Sekundarschulgemeinden, verantwortlich für die Sekundarstufe.

Schulgemeinden müssen als Versammlungsgemeinden organisiert sein. Politische Gemeinden sind als Versammlungs- oder Parlamentsgemeinden organisiert. Die Schulgemeinden haben die gleiche Rechtstellung wie politische Gemeinden und entsprechen einer Besonderheit des Zürcher Verfassungsrechts. Sie haben die gleichen Organe zu bestellen, üben hoheitliche Befugnisse aus und können auch Steuern erheben. Die Kantonsverfassung (KV) sieht die Schulgemeinde als eigenständige Körperschaft vor; sie wird aber vermehrt in Frage gestellt.

Art. 83 KV

Die politischen Gemeinden nehmen alle öffentlichen Aufgaben wahr, für die weder der Bund noch der Kanton zuständig sind.

Aufgaben im Bereich von Schule und Bildung können von Schulgemeinden wahrgenommen werden.

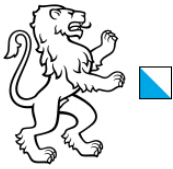
Die politischen Gemeinden und die Schulgemeinden sind selbständige Körperschaften des öffentlichen Rechts.

Fusionen von Gemeinden sind als Zusammenschluss benachbarter Gemeinden oder als Auflösung von Schulgemeinden möglich. Der Zusammenschluss von Gemeinden bedarf der Zustimmung der Stimmberechtigten jeder beteiligten Gemeinde an der Urne, Auflösungen von Schulgemeinden bloss der Zustimmung der Stimmberechtigten der Schulgemeinde.

→ [Fusionen und Zusammenarbeitsformen](#).

Der Zusammenschluss von Schulgemeinden muss in einem für die Kindergarten-, Primar- und Sekundarstufe deckungsgleichen Gebiet erfolgen. Die Auflösung einer Schulgemeinde erfolgt im Gebiet einer deckungsgleichen politischen Gemeinde oder im Gebiet mehrerer politischer Gemeinden, deren Gebiet zusammen deckungsgleich sein muss mit dem Gebiet der sich auflösenden Schulgemeinde. Im letzteren Fall übernimmt in der Regel die politische Schulstandortgemeinde die Aufgaben der aufgelösten Schulgemeinde, die anderen im Gebiet der Schulgemeinde liegenden politischen Gemeinden vereinbaren im Folgenden mit der politischen Schulstandortgemeinde einen Anschlussvertrag.

Gemeinden, die fusionieren, werden in ihren Bestrebungen vom Kanton unterstützt (§§ 155 ff. GG), insbesondere mit finanziellen Beiträgen (§§ 41 ff. VGG).



Eine Übersicht über die Träger der Volksschule finden Sie beim [Gemeindeamt](#).

Die Gemeindeorganisation

Die Gemeinden regeln die Grundzüge ihrer Organisation und die Zuständigkeiten ihrer Organe in der Gemeindeordnung selbst, aber im Rahmen und nach den Vorgaben des Gemeindegesetzes (GG, vgl. www.zhlex.zh.ch, LS 131.1). Die übrige Behörden- und Verwaltungsorganisation regeln die Gemeinden in Erlassen. Oberstes Organ sind die stimmberechtigten Einwohnerinnen und Einwohner, die ihren Willen in der Gemeindeversammlung, durch die von ihnen gewählten Mitglieder des Gemeindeparlaments oder bei gewissen Geschäften (Gemeindeordnung, Ausgabenreferendum, Wahlen) an der Urne zum Ausdruck bringen.

Die Gemeindeordnung

Die Gemeindeordnung regelt die Grundzüge der Organisation der Gemeinde und die Befugnisse ihrer Organe. Gemeinhin wird zwischen Wahl- und Anstellungsbefugnissen, Rechtsetzungsbefugnissen, Finanzbefugnissen und allgemeinen Verwaltungsbefugnissen unterschieden, die in der Gemeindeordnung den Organen der Gemeinde lückenlos zugeordnet sind. Vorbehalten bleiben die Vorgaben des kantonalen Rechts, insbesondere des Gemeindegesetzes und der Volksschulgesetzgebung. So schreibt § 54 GG vor, dass jede politische Gemeinde, die Aufgaben der Volksschule besorgt, eine Schulpflege zu bestellen hat. Die Mitglieder der Schulpflege sind zwingend an der Urne zu wählen (§ 40 lit. a Ziffer 3 Gesetz über die politischen Rechte, LS 161). Die schulischen Aufgaben und Befugnisse der Schulpflege sind weitgehend in § 42 VSG bestimmt.

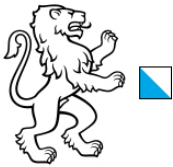
Schulkreise

Parlamentsgemeinden dürfen ihr Gemeindegebiet in Kreise mit eigenen Behörden einteilen (§ 57 GG). Derzeit verfügen die Städte Zürich und Winterthur über solche Schulkreise. Die Kreisschulbehörden können der städtischen Schulpflege unterstellt oder ihr als eigenständige Kommissionen nebengeordnet werden.

Unterschiede der Schulpflege in Schul- und politischen Gemeinden

In der politischen Gemeinde steht die Schulpflege als eigenständige Kommission neben dem Gemeindevorstand und ist als ausführendes Organ die Exekutive im Bereich der Volksschule (§§ 54 ff. GG). In Schulgemeinden nimmt die Schulpflege gleichzeitig auch die Funktion des Gemeindevorstands der Schulgemeinde wahr (§ 47 GG). Dadurch kommt ihr die zentrale Leitungs- und Koordinationsfunktion über die ganze Schulgemeinde zu (§§ 48 f. GG). Sowohl in der politischen Gemeinde als auch in der Schulgemeinde unterbreitet die Schulpflege Geschäfte dem Gemeindeparlament oder den Stimmberechtigten in der Versammlung oder an der Urne zur Beschlussfassung. In politischen Gemeinden verläuft deren Einreichung über den Gemeindevorstand, der sie mit seiner Abstimmungsempfehlung dem zuständigen Organ unterbreitet. Dieses direkte Antragsrecht der Schulpflege kann bloss dann ausgeschlossen werden, wenn die Gemeindeordnung dies so vorsehen würde (§ 51 Abs. 5 GG). Die Schulpflege muss in politischen Gemeinden mit dem Gemeindevorstand personell verbunden sein. Die Schulpräsidentin oder der Schulpräsident ist Mitglied des Gemeindevorstands. Die Gemeindeordnung legt fest, ob sie oder er durch den Gemeindevorstand oder im Rahmen der Wahl der Mitglieder des Gemeindevorstands oder der Schulpflege gewählt wird (§ 55 Abs. 2 GG). In der Regel wird das Präsidium gemeinsam mit den Behördenmitgliedern der Schulpflege gewählt.

Die Führung des Gemeindehaushalts steht dem Gemeindevorstand zu, d.h. bei Schulgemeinden der



Schulpflege, bei politischen Gemeinden dem Gemeinde- oder Stadtrat. Sie arbeiten den Finanzplan aus, stellen den Budgetentwurf zusammen, beantragen den Gemeindesteuerfuss und verwalten das Finanz- und Verwaltungsvermögen. Gemeindevorstände politischer Gemeinden haben ihre Finanzplanung mit den Schulpflegern in ihrem Gebiet bestehender Schulgemeinden zu koordinieren. Sowohl in Schul- als auch in politischen Gemeinden beschliessen die Stimmberechtigten in der Gemeindeversammlung oder das Gemeindeparlament das Budget und den Steuerfuss (§ 101 Abs. 2 GG).

Die Behörden- und Verwaltungsorganisation

Die Organisation der Gemeindebehörden ist grundsätzlich vom Gemeindegesetz vorgegeben. Dieses lässt aber auch einen Gestaltungsspielraum, sodass die Gemeinden ihre Organisation teils in ihrer Gemeindeordnung (GO) und teils in einem Behördenerlass regeln können (§ 48 Abs. 2 GG). Das Gemeindegesetz sieht als Instrumentarium der Gemeindebehörden verschiedene Spezialfunktionen (Präsidium) und Möglichkeiten der Delegation an Behördenmitglieder (Ressortverantwortliche), Ausschüsse und Kommissionen (eigenständige, unterstellte oder beratende) vor. Die schulischen Aufgaben und Zuständigkeiten der Schulpflegern, der Schulleitungen und der Schulen ergeben sich aus dem Volksschulgesetz (§§ 41 ff. VSG). Das Organisationsstatut der Schulpflege enthält weitere Kompetenzregelungen (§ 41 a Abs.2 VSG). → [Innere Organisation einer Schulgemeinde](#)

Über die korrekte Abwicklung der Geschäfte aller Gemeinden wacht der Bezirksrat und auf kantonaler Ebene die Direktion der Justiz und des Innern mit ihrem Gemeindeamt. Diese Stellen können bei Fragen angegangen werden. Aufschlussreich ist auch die Homepage des [Gemeindeamtes](#), die über Aktualitäten informiert und Dienstleistungen anbietet.

1. Schulpflege und Gemeindevorstand

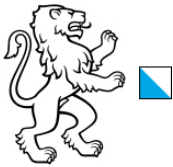
Als Vollzugsbehörde der Volksschule hat jede Gemeinde, die Aufgaben der Volksschule besorgt, eine Schulpflege. In politischen Gemeinden ist sie eine eigenständige Kommission, in Schulgemeinden ist sie gleichzeitig Gemeindevorstand. Sie ist eine Kollegialbehörde, die sich aus mindestens fünf Mitgliedern zusammensetzt (§ 55 Abs. 1 i.V.m. § 47 und § 39 Abs. 2 und 3 GG). Die Anzahl Mitglieder der Schulpflege ist nach oben nicht begrenzt und eine ungerade Anzahl nicht vorgeschrieben. Die Schulleitungen und die Lehrpersonen sind mit beratender Stimme in der Schulpflege vertreten (§ 42 Abs. 6 VSG).

2. Schulpräsidentin oder Schulpräsident

Jede Schulpflege hat eine Schulpräsidentin oder einen Schulpräsidenten, die oder der zusammen mit den Mitgliedern an der Urne gewählt wird. Das Präsidium vertritt die Schulpflege innerhalb der politischen Gemeinde und in schulischen Angelegenheiten in der Öffentlichkeit nach aussen. Es verfügt über besondere Entscheidbefugnisse innerhalb der Behörde. So ist es für die Leitung der Sitzungen der Schulpflege wie auch der Gemeindeversammlung von Schulgemeinden verantwortlich. Daneben verfügt es mittels Präsidialentscheiden über Sonderkompetenzen. Können dringende Angelegenheiten nicht rechtzeitig in der Behörde behandelt werden, entscheidet das Präsidium an ihrer Stelle. Zudem kann eine Behörde das Präsidium ermächtigen, Angelegenheiten von geringer Bedeutung selbst zu entscheiden (§ 41 GG).

3. Gemeindeschreiber/in und Schulverwaltungsleitung

Jeder Gemeindevorstand ernennt eine Schreiberin oder einen Schreiber der Gemeinde (§ 52 GG). Wird in politischen Gemeinden für die Schulpflege eine eigene Behördenschreiberin bzw. ein eigener Behördenschreiber vorgesehen, wird diese/r durch die Schulpflege oder – mit Einbezug der Schulpflege –



durch den Gemeinde- bzw. Stadtrat ernannt (§§ 42 und 46 VSG; § 52 GG). Die Schreiberin bzw. der Schreiber der Schulpflege ist in der Regel zugleich Leiterin bzw. Leiter der Schulverwaltung.

→ [Die Schulverwaltung](#)

4. Gemeindeangestellte und Kommissionen

Die Schulpflege kann Gemeindeangestellten bestimmte Aufgaben und Entscheidungsbefugnisse – wie beispielsweise bestimmte Ausgabenbefugnisse – zur selbständigen Erledigung übertragen (§ 45 GG, in politischen Gemeinden ist dafür eine Grundlage in der Gemeindeordnung notwendig). Schulische Aufgaben der Schulpflege (insb. § 42 Abs. 3 VSG) können aber grundsätzlich nur in den engen Schranken der Volksschulgesetzgebung delegiert werden (vgl. § 42 Abs. 5 VSG). Weiter kann die Schulpflege für besondere Aufgaben beratende Kommissionen (z.B. für ein Bauprojekt) einsetzen, Fachleute beiziehen und Aufgaben an unterstellte Kommissionen delegieren (§ 42 Abs. 4 VSG, §§ 46 und 50 GG). Unterstellte Kommissionen können mit selbständigen Entscheidungsbefugnissen ausgestattet werden und sind in der Gemeindeordnung zu bezeichnen (z.B. Pädagogisches oder schulergänzende Angebote). Der Gemeindevorstand regelt die Organisation der unterstellten Kommissionen in einem Behördenerlass. Schliesslich können organisatorische und administrative Aufgaben von Schulpflege und Schulleitung einer Schulverwaltung übertragen werden (§ 46 VSG), wobei die Delegationsbeschränkungen gemäss Volksschulrecht zu beachten sind.

§ 46 VSG

Die Gemeinden können organisatorische und administrative Aufgaben einer Schulverwaltung übertragen. Die Schulpflege regelt die Einzelheiten im Organisationsstatut.

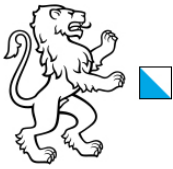
5. Leitung Bildung

Die Gemeindeordnung kann für Gemeinden mit mindestens drei Schulen (Organisationseinheiten) eine Leitung Bildung vorsehen. Diese ist nach kommunalem Recht angestellt. Sie steht den Schulleitungen und der Schulverwaltung oder nur den Schulleitungen vor. Der Leitung Bildung können Aufgaben der Schulpflege und/oder der Schulverwaltung übertragen werden. Die zugewiesenen Aufgaben und Kompetenzen werden im Organisationsstatut festgelegt (§ 43 VSG). Die Leitung Bildung kann auch aus mehreren Personen bestehen.

6. Ressorts und Ausschüsse

Die Aufgaben der Behörde können auf einzelne Mitglieder oder mehrere Mitglieder zusammen aufgeteilt werden (§ 44 GG). Die Schulpflege beschliesst zwar in der Regel als Kollegialbehörde, aber es wäre unwirtschaftlich, wenn sich jedes Mitglied in gleich intensiver Weise mit allen Geschäften befassen müsste. Die Schulpflege kann deshalb Ressorts bilden, die auf die Mitglieder aufgeteilt werden. Die Ressorts werden normalerweise in einem Behördenerlass umschrieben. Die Ressortverantwortlichen sind oft noch Vorsitzende von Ausschüssen oder unterstellten Kommissionen (z.B. Pädagogisches, Personelles etc.). Die Behörde teilt nicht nur die Aufgaben auf, sondern rationalisiert damit auch die Verfahren mittels Delegation von Entscheidungsbefugnissen.

In Ausschüsse als Vollmitglied wählbar sind nur Behördenmitglieder bzw. nur sie haben Stimmrecht. Dies gilt auch, wenn der Ausschuss aus Tradition «Kommission» genannt wird. Zentrale Aufgaben und



besonders gewichtige Befugnisse des Gemeindevorstands und der Schulpflege wie beispielsweise die Antragstellung an die Gemeindeversammlung können nicht an einen Ausschuss delegiert werden. Gemeinhin sind dafür die Schranken des Gemeindegesetzes, der Gemeindeordnung und für die Delegation der schulischen Befugnisse die Volksschulgesetzgebung zu beachten.

Die einzelnen Mitglieder oder Ausschüsse entscheiden zwar in eigener Verantwortung, dürfen aber nicht an der Grundsatzpolitik der Gesamtbehörde vorbei regieren. Sie sind deshalb verpflichtet, bei Grundsatzfragen (z.B. bevorstehende Praxisänderung) den Fall der Gesamtbehörde vorzulegen, die dann an ihrer Stelle entscheidet. Für Erlasse bleibt jeweils die Neu Beurteilung durch die Gesamtbehörde vorbehalten (§ 170 Abs. 1 lit. a GG). Für Anordnungen gilt die spezialgesetzliche Regelung von § 75 Abs. 1 VSG, wonach Anordnungen von Mitgliedern oder Ausschüssen der Schulpflege direkt mit Rekurs angefochten werden können, sofern ihnen die betreffenden Aufgaben in einem Behördenerlass zur selbständigen und abschliessenden Erledigung übertragen wurden.

7. Stellvertretungen

Mit der Konstituierung der Behörde kann auch die Stellvertretung für die Amtsdauer geregelt werden.

8. Schulleitung

Die Schulpflege bezeichnet die Schulen (vormals «Schuleinheiten») und setzt für jede Schule eine Schulleitung ein. Die Schulleitung ist ein Organ der Schul- und politischen Gemeinde.

Die Aufgaben und Kompetenzen der Schulleitung sind im Volksschulgesetz (§ 44 VSG) festgehalten, allenfalls in der GO ergänzt und im Organisationsstatut detailliert beschrieben. Die Schulleitung hat neben ausführenden Aufgaben auch hoheitliche Kompetenzen und leitet die Schulkonferenz.

→ [Schulleitung](#)

9. Schulkonferenz

Die an einer Schule unterrichtenden Lehrpersonen mit einem Beschäftigungsgrad von wenigstens 35% bilden mit der Schulleitung die Schulkonferenz (§§ 45 VSG und 46 Abs. 1 VSV).

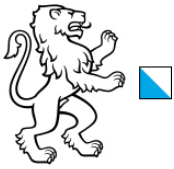
→ [Schulkonferenz](#)

Mit der Verankerung im Gesetz wird die Schulkonferenz zu einem Organ der öffentlichen Volksschule mit Pflichten, Kompetenzen und Antragsrecht an die Schulpflege. Die Schulpflege regelt die Teilnahmepflicht und das Stimmrecht weiterer Mitarbeitenden der Schule in einem Behördenerlass.

Die Gemeindeordnung ist die «Verfassung» der Gemeinde. Sie gehört mit dem Erlass über die Behörden- und Verwaltungsorganisation in Ihren Arbeitsordner. Orientieren Sie sich vor Amtsantritt über die Stellung und Kompetenzen der Schulpflege, über die Organisationsform und das Instrumentarium in Ihrer Gemeinde und lesen Sie das Gemeindegesetz. Als Präsident/in müssen Sie darüber besonders genau Bescheid wissen. Wenn Sie ein Ressort haben oder Mitglied eines Ausschusses oder einer Kommission sind, kennen Sie deren Aufgaben und Entscheidungsbefugnisse.

Weiterführende Informationen

T. Jaag, M. Rüssli, V. Jenni (Hrsg.): *Kommentar zum Zürcher Gemeindegesetz und zu den politischen Rechten in den Gemeinden*. Zürich, 2017



R. Butz, B. Ern: *Erfolgreich in der Gemeinde, Gemeindemanagement – eine Wegleitung für Behörden und Mitarbeitende in Gemeinden und kantonalen Verwaltungen*. Zürich, 2006