

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 24. Juni 2009

1008. Gemeindeordnung (Sekundarschulgemeinde Embrach)

1. Gemäss Art. 89 Abs. 1 der Kantonsverfassung (KV) regeln die politischen Gemeinden und die Schulgemeinden ihre Organisation und die Zuständigkeit ihrer Organe in der Gemeindeordnung (GO). Die Gemeindeordnungen bedürfen der Genehmigung des Regierungsrates. Der Regierungsrat prüft die Gemeindeordnungen auf ihre Rechtmässigkeit (vgl. Art. 89 Abs. 3 KV). Die Genehmigung durch den Regierungsrat hat konstitutive Wirkung, d.h., die entsprechenden Gemeindebeschlüsse werden erst nach der Genehmigung wirksam. Allfällige Mängel werden durch die Genehmigung nicht geheilt.

2. Die Stimmberchtigten der Sekundarschulgemeinde Embrach haben am 8. Februar 2009 an der Urne einer Totalrevision der Gemeindeordnung zugestimmt. Die Neuerungen umfassen im Wesentlichen die Anpassungen an das Gesetz über die politischen Rechte, an die Kantonsverfassung und an die Volksschulgesetzgebung. Die Änderungen geben – mit Ausnahme von Art. 23 und Art. 30 Abs. 2 GO – zu keinen rechtlichen Beanstandungen Anlass und sind deshalb zu genehmigen.

3. Gemäss dem Grundsatzartikel von Art. 23 GO kann die Schulpflege mit anderen Gemeinden Vereinbarungen über die gemeinsame Durchführung von Aufgaben, insbesondere in den Bereichen Schülerzuteilung, Personaleinsatz, Schulverwaltung und Schulleitung abschliessen. Bei der Abtretung oder Übernahme hoheitlicher Befugnisse bleibt die Zuständigkeit der Schulgemeindeversammlung nach Art. 12 Ziff. 4 GO gewahrt.

Eine solche Zusammenarbeit ist soweit zulässig, als die beabsichtigten gemeinsamen Gremien keine hoheitliche Befugnisse bzw. keine behördliche Entscheidkompetenzen ausüben. Solche sind beispielsweise der Erlass von Verfügungen und die Bewilligung von Ausgaben. Sie können demzufolge nicht im Rahmen der Zusammenarbeit entschieden werden.

Die Gemeinden sind im Weiteren bei der Bildung von gemeinsamen Organen an die gesetzlich vorgesehenen Organisationsmodelle gebunden (Formengebundenheit und -fixierung). Sie sind nicht ermächtigt, andere Strukturen zu schaffen. Die Einheitlichkeit ist ein Erfordernis der Rechtssicherheit und des Vertrauensschutzes. Nur so können rechtliche Stellung und Befugnisse von Gemeindeorganen sowie die Mittel des Rechtsschutzes im Zweifelsfalle bestimmt werden (Thalmann, § 55 N. 3.3; Mettler, S. 226, RRB Nr. 3245/1960 in ZBl 1961, S. 211 ff.).

Die Führung eines gemeinsamen Schulsekretariats wäre an sich zulässig, da weder das Gemeindegesetz (GG) noch die Volksschulgesetzgebung dies ausschliessen (vgl. § 58 GG und § 46 Volksschulgesetz [VSG]). Gestützt auf obenstehende Erwägungen kann jedoch ein gemeinsamer Schulsekretär bzw. eine gemeinsame Schulsekretärin nicht gemeinsam angestellt werden. Die einzelnen Schulpflegen sind für die Anstellung – in auf die beteiligten Schulgemeinden verteilte Teilzeitpensen – und die Aufsicht zuständig.

Was die Zusammenarbeit im Bereich Schulleitung anbelangt, gelten Schulleitungen als Organe (vgl. 4. Abschnittstitel, § 44 VSG in Verbindung mit Art. 87 Abs. 1 lit. c KV und den Antrag des Regierungsrates vom 9. Mai 2001 zum Volksschulgesetz, AbI 2001,772, S. 839ff.), die nicht durch ein gemeinsames Organ ersetzt werden dürfen. Rechtlich nicht ausgeschlossen bleibt eine gemeindeeigene Schulleitung, die mittels koordinierter Teilzeitpensen in den beteiligten Gemeinden durch dieselbe Person ausgeübt wird. Die personalrechtlichen Entscheide wie beispielsweise die Anstellung und die Aufsicht verbleiben jedoch bei den einzelnen Schulpflegen.

Hinsichtlich des Personaleinsatzes von Lehrpersonen oder weiteren Mitarbeitenden könnten ebenfalls koordinierte Teilzeitpensen in den beteiligten Gemeinden durch dieselbe Person ausgeübt werden. Die entsprechenden personalrechtlichen Entscheide wie beispielsweise die Anstellung und die Aufsicht verbleiben auch hier bei den einzelnen Schulpflegen.

Anzufügen bleibt, dass beispielsweise in den Bereichen Schülerzuteilung, Personaleinsatz oder Schullaufbahnentscheide die Bildung einer koordinierenden und vorbereitenden Kommission möglich wäre, die aus Vertretern und Vertreterinnen der einzelnen Schulgemeinden besteht. Diese Kommission berät die einzelnen Schulpflegen und kann ihnen Antrag stellen. Für das rechtsverbindliche Verwaltungshandeln sind aber wiederum die einzelnen Schulpflegen zuständig.

Zusammengefasst kann Art. 23 GO im Sinne der obenstehenden Erwägungen genehmigt werden.

4. Gemäss Art. 30 Abs. 2 Satz 1 GO richten sich Aufgaben der Schulleitung nach der Schulgesetzgebung. Die Schulpflege kann der Schulleitung weitere Aufgaben übertragen und legt die Finanzkompetenzen fest (Art. 30 Abs. 2 Satz 2 GO).

Die Übertragung weiterer Aufgaben von der Schulpflege an die Schulleitung ist gestützt auf § 44 Abs. 2 Satz 1 der Volksschulverordnung (VSV) insofern eingeschränkt, als die Schulpflege die in § 42 Abs. 3 VSG aufgeführten Kompetenzen nicht an ein anderes Organ delegieren kann. Sie kann jedoch die Vorbereitung ihrer Geschäfte einer Schulleitung oder mehreren Schulleitungen gemeinsam, dem Schulsekretariat

oder einer anderen von ihr angestellten Person übertragen (§ 44 Abs. 2 Satz 2 VSV). Was die finanziellen Befugnisse der Schulleitung anbelangt, kommt ihr die Verwaltung der von der Schulpflege an ihre Schule zugeteilten Mittel zu. In diesem Sinne ist Art. 30 Abs. 2 GO genehmigungsfähig.

Auf Antrag der Direktion der Justiz und des Innern
beschliesst der Regierungsrat:

I. Die von den Stimmberchtigten der Sekundarschulgemeinde Embrach am 8. Februar 2009 beschlossene Gemeindeordnung wird im Sinne der Erwägungen genehmigt.

II. Gegen diesen Entscheid kann innert 30 Tagen, von der Zustellung an gerechnet, beim Verwaltungsgericht des Kantons Zürich Beschwerde erhoben werden. Die Beschwerdeschrift muss einen Antrag und dessen Begründung enthalten. Der angefochtene Beschluss ist beizulegen oder genau zu bezeichnen. Die angerufenen Beweismittel sind genau zu bezeichnen und soweit möglich beizulegen.

III. Mitteilung an die Sekundarschulpflege Embrach, Hungerbühlstrasse 22, 8424 Embrach (E), den Bezirksrat Bülach, Bahnhofstrasse 3, 8180 Bülach, sowie an die Bildungsdirektion und die Direktion der Justiz und des Innern.

Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:



Husi