



Entscheidinstanz: Regierungsrat

Geschäftsnummer: RRB Nr. 1388/2004_G

Datum des Entscheids: 15. September 2004

Rechtsgebiet: Gemeinderecht
Schulrecht

Stichwort: Schulleitung
Experimentierartikel
Stellenschaffung
Finanzkompetenz

verwendete Erlasse: § 164 Gemeindegesetz
§ 151 Gemeindegesetz

Zusammenfassung:

Mit der Kompetenz zur Stellenschaffung durch die Gemeindeversammlung geht die entsprechende Finanzkompetenz einher.

Ein Schulleitung kann zwar so eingeführt, ihr aber keine Entscheidbefugnisse übertragen werden, wenn in der Gemeindeordnung kein «Experimentierartikel» für befristete Versuchsprojekte Kompetenzzuweisungen zulässt.

Anonymisierter Entscheidtext:

A. Die Schulpflege der Primarschulgemeinde B. (nachfolgend: Beschwerdegegnerin) stellte den Stimmberechtigten an der Gemeindeversammlung vom 28. November 2003 folgenden Antrag:

«1. Der Schaffung einer neuen Stelle Schulleitung auf Beginn des Schuljahres 2003/2004 wird zugestimmt.

Die Besoldung erfolgt nach den zurzeit gültigen Besoldungsrichtlinien des Kantons Zürich. Sie beträgt zwischen Fr. 97 385 (LR 01 Kl. 21/AS 2/Anlaufstufe) und Fr. 151 702 (LR 01 Kl. 21/LS 6/derzeit mögliche Höchststufe) pro Jahr je nach Dienstalter und Erfahrungsstufe der anzustellenden Person, zuzüglich Sozialleistungen wie AHV/IV/EO, ALV und Pensionskasse BVK.

2. Die im Jahre 2004 anfallenden Monatslöhne (5/12) sind im Budgetantrag für das Jahr 2004 enthalten.

3. Die Primarschulpflege wird mit dem Vollzug beauftragt.»

Die Gemeindeversammlung stimmte diesem Antrag zu.

B. Am 23. Dezember 2003 erhoben (stimmberechtigte Privatpersonen, nachfolgend: Beschwerdeführer) gegen den Gemeindeversammlungsbeschluss vom 28. November



2003 Beschwerde beim Bezirksrat X. wegen Missachtung der kommunalen Finanzordnung; sie verlangten sinngemäss die Aufhebung des angefochtenen Gemeindeversammlungsbeschlusses.

Der Bezirksrat wies die Beschwerde mit Beschluss vom 10. März 2004 ab.

- C. Hiergegen erhoben die Beschwerdeführer am 16. April 2004 Beschwerde beim Regierungsrat. Materiell stellten sie hauptsächlich den Antrag, der Beschluss des Bezirksrats vom 10. März 2004 sei aufzuheben; eventuell beantragten sie, die Sache sei an den Bezirksrat zur Neuurteilung zurückzuweisen. In prozessualer Hinsicht verlangten die Beschwerdeführer, die Beschwerdegegnerin sei zu verpflichten, dem Regierungsrat eine detaillierte und dokumentierte Aufstellung über die Kosten für die Schaffung der geleiteten Schule samt Kosten für die Schulleiterstelle einzureichen. Zudem verlangten die Beschwerdeführer die Durchführung eines zweiten Schriftenwechsels und die Zusprechung einer Parteientschädigung.
- D. Die Beschwerdegegnerin schloss in ihrer Vernehmlassung vom 23. Juni 2004 wie schon der Bezirksrat sinngemäss in seiner Stellungnahme vom 25. Mai 2004, dass auf die Beschwerde nicht einzutreten bzw. dass sie abzuweisen sei. Die Beschwerdegegnerin verlangte ausserdem eine Parteientschädigung.

Es kommt in Betracht:

1. a) Stimmberechtigte können Gemeindebeschlüsse, die ihr Stimmrecht verletzen, gemäss § 151 Abs. 1 Ziffer 3 des Gemeindegesetzes (GG) und § 123 Abs. 1 lit. b des Wahlgesetzes (WAG) mit Stimmrechtsbeschwerde anfechten. Über die Beschwerde entscheidet erstinstanzlich der Bezirksrat (§ 151 Abs. 2 GG). Dessen Beschwerdeentscheid ist wiederum mit Beschwerde an den Regierungsrat weiterziehbar (vgl. § 19c Abs. 2 in Verbindung mit § 43 Abs. 1 lit. a des Verwaltungsrechtspflegegesetzes [VRG] und § 20 Abs. 2 Ziffer 2 des Organisationsgesetzes des Regierungsrates [OG RR]).
 - b) Die Beschwerdeführer rügen, der Kredit für die Schaffung einer Schulleitung hätte den Stimmberechtigten zum Beschluss an der Urne statt an der Gemeindeversammlung unterbreitet werden müssen; damit machen sie eine Verletzung des Stimmrechts geltend. Sie sind in der Gemeinde B. stimmberechtigt und aus diesem Grund zur Beschwerdeerhebung legitimiert (§ 151 Abs. 1 GG; § 124 WAG). Die vorliegende Beschwerde haben sie innert Frist erhoben. Der Regierungsrat ist zu deren Behandlung zuständig.
2. a) (Verfahrensfragen, Eintreten)
 3. Die Beschwerdeführer verlangen, dass die Beschwerdegegnerin aufzufordern sei, eine detaillierte und dokumentierte Aufstellung über die Kosten einzureichen, die für die Schaffung der geleiteten Schule, einschliesslich der Schulleiterstelle, anfallen. Wie im Rahmen der materiellen Beurteilung der vorliegenden Beschwerde darzulegen sein wird, erübrigt sich die Einholung einer solchen Kostenaufstellung (vgl. E. Ziffer 5. f). Der diesbezügliche Verfahrensantrag ist entsprechend abzuweisen. Erweist sich eine Sachverhaltsergänzung nicht als erforderlich, so erübrigt sich auch die Durchführung eines zweiten Schriftenwechsels (vgl. H. R. Thalmann, Kommentar zum Zürcher Gemeindegesetz, Wädenswil 2000, § 151 N. 6.4; Kölz/Bosshart/Röhl, a. a. O., § 58 N. 9).



4. Gemäss Art. 11 Ziffer 6 GO steht der Gemeindeversammlung die Sachkompetenz zur Schaffung neuer, ständiger und vollamtlicher Stellen zu. Da die Finanzkompetenz der Gemeindeversammlung zur Bewilligung neuer jährlich wiederkehrender Ausgaben bei Fr. 200 000 begrenzt ist (vgl. Art. 12 Ziffer 5 in Verbindung mit Art. 8 Ziffer 2 GO), stellt sich die Frage, ob die Gemeindeversammlung mit der Sachkompetenz zur Stellenschaffung zugleich über die Zuständigkeit verfügt, die mit der Stellenschaffung einhergehenden neuen Ausgaben ungeachtet ihrer Höhe ebenfalls selbst zu bewilligen. Die bundesgerichtliche Praxis ist bei der Annahme, wann eine Sachzuständigkeitsnorm auch eine Delegation von Ausgabenkompetenzen umfasst, sehr grosszügig. Für die Übertragung einer Aufgabe vom Volk an das Parlament vertritt das Bundesgericht im Sinn einer Vermutung der Einheit der Entscheidungskompetenz folgende Auffassung: Wird dem Parlament in dieser Weise eine Kompetenz übertragen, so spricht eine gewisse Vermutung dafür, dass es auch selbstständig die sich aus der Erfüllung der Aufgabe ergebenden Ausgaben beschliessen kann (...). Es wäre wenig sinnvoll, dem Parlament eine Aufgabe zur selbstständigen Erledigung zu übertragen, hingegen die aus der Erfüllung der Aufgabe folgenden Ausgaben grundsätzlich dem Finanzreferendum zu unterstellen. Damit würde die Delegation weitgehend illusorisch gemacht, da im Wesentlichen doch wieder die Stimmberechtigten über die Erfüllung der Aufgabe zu bestimmen hätte (vgl. BGE 101 Ia 137; Peter Saile, Das Recht der Ausgabenbewilligung der zürcherischen Gemeinden, St. Gallen 1991, S. 126 ff.). Stellt das Bundesgericht diese Überlegungen zur Sachkompetenz des Parlaments als eines repräsentativ-demokratischen Entscheidungsorgans an, so müssen sie umso mehr gelten, wenn wie hier die Sachkompetenz zur Stellenschaffung der direkt-demokratisch entscheidenden Gemeindeversammlung übertragen ist. Sachlich ist die Einheit von Sach- und Ausgabenkompetenz mit Bezug auf die Gemeindeversammlung auch insofern vertretbar, als kommunale Erlasse auf der Stufe eines formellen Gesetzes von der Gemeindeversammlung beschlossen werden (vgl. Art. 11 Ziffer 1 GO), weil nur Erlass und Änderung der Gemeindeordnung der Urnenabstimmung unterstehen (vgl. Art. 8 Ziffer 1 GO); über die Rechtsetzung vermag die Gemeindeversammlung neue Gemeindeaufgaben zu begründen, die gebundene Ausgaben in Betragshöhen auslösen können, die über den für die Gemeindeversammlung geltenden Zuständigkeitslimiten liegen (vgl. Art. 12 Ziffer 5 GO; Thalmann, a. a. O., § 121 N. 1.2). Schliesslich ist Art. 11 Ziffer 6 GO als Sachzuständigkeitsnorm hinreichend klar gefasst: Die Gemeindeversammlung bewilligt neue ständige und vollamtliche Stellen. Entsprechend ist davon auszugehen, dass sich mit der Sachkompetenz auch die entsprechende Finanzkompetenz verbindet.
5. a) Die Beschwerdeführer machen geltend, die Stellenschaffungskompetenz gemäss Art. 11 Ziffer 6 GO ermächtige die Gemeindeversammlung nicht zur Einführung einer Stelle Schulleitung. Diese Sachkompetenz umfasse lediglich die Schaffung von Stellen für Lehrpersonen sowie Stellen im technischen Bereich, wie etwa eine Hauswartsstelle, oder Stellen im rein administrativen Bereich. Die Zuständigkeit zur Aufhebung von Stellen verbleibe laut der Weisung zur Gemeindeordnung bei der Schulpflege; es sei nicht anzunehmen, dass die Schulpflege die Schulleitung als Führungsmodell abschaffen könne, indem sie die Schulleiterstelle aufhebe. Die Einführung einer Schulleitung bedeute nicht nur eine blosser Stellenschaffung, sondern eine grundlegende Systemänderung in der Führungsstruktur der Schule in betrieblicher und in politischer Hinsicht.



- b) Mit Bezug auf die Stellen für Volksschullehrkräfte erlässt die Bildungsdirektion für jedes Schuljahr nach Anhören der Gemeindeschulpflegen einen für die Gemeinden verbindlichen Stellenplan; eine Delegation der Stellenplanfestsetzung an die Gemeinden wäre möglich, ist bis heute aber nicht erfolgt (vgl. § 3 Abs. 1 und 3 des Lehrpersonalgesetzes). Die Gemeinden sind somit nicht befugt, in eigener Kompetenz Stellen für Lehrpersonen an der Volksschule zu errichten und aufzuheben. Für die Lehrkräfte an den Kindergärten, die übrigen kommunalen Lehrpersonen wie Lehrkräfte für den Fachunterricht sowie für die weiteren Gemeindeangestellten im Schulbereich sind die Stellen von der Gemeinde zu schaffen oder aufzuheben. In der Primarschulgemeinde B. obliegt die Schaffung dieser gemeindeeigenen Stellen, soweit es ständige und vollamtliche Stellen sind, gemäss Art. 11 Ziffer 6 GO der Gemeindeversammlung. Nach dem Grundsatz der Parallelität der Formen können die von der Gemeindeversammlung geschaffenen Stellen auch nur durch Beschluss der Gemeindeversammlung wieder aufgehoben werden. Die von den Beschwerdeführern angeführten Angaben in der Weisung zur Gemeindeordnung, wonach die Schulpflege allgemein zur Aufhebung von Stellen zuständig sein soll, sind somit unzutreffend, haben aber auch keine rechtsbegründende Wirkung.
- c) Die Zürcher Stimmberechtigten haben im November 2002 das neue Volksschulgesetz abgelehnt. Damit fehlt zurzeit eine umfassende Rechtsgrundlage für die Einführung von geleiteten Schulen. Sollen im Rahmen von geleiteten Schulen Verfügungs- und Ausgabenbefugnisse der Schulpflege an die Schulleitung delegiert werden, so setzt dies in Versammlungsgemeinden wie der Primarschulgemeinde B. voraus, dass in der Gemeindeordnung ein «Experimentierartikel» gemäss § 164 GG eingefügt wird. Auf dieser Grundlage können Personalentscheide wie die Anstellung, Entlassung und Mitarbeiterbeurteilung von gemeindeeigenen Lehrpersonen und weiteren Mitarbeitenden im Schulbereich der Schulleitung übertragen werden. Die Delegation von Entscheidungsbefugnissen ist weiter im Bereich der Schulorganisation möglich. Darunter fallen etwa Entscheide über Klassenbildung, Lehrpersonenzuteilung, Stundenplan, Raumzuteilung, Freifach- und Kursangebot. Die Schulleitung kann mit Schullaufbahnentscheiden über vorzeitige Einschulung, Rückstellungen, Promotionen und Nichtpromotionen betraut werden. Schliesslich kann die Schulleitung mit finanziellen Kompetenzen ausgestattet werden, indem sie insbesondere die Befugnis erhalten kann, neue, im Vorschlag nicht enthaltene Ausgaben in einem bestimmten Umfang zu bewilligen. Der «Experimentierartikel» ermöglicht einen organisationsrechtlichen Systemwechsel. Die Entscheidungsbefugnisse des Exekutivorgans können im Rahmen des «Experimentierartikels» zwischen Schulpflege und Schulleitung aufgeteilt werden. Die konkrete Kompetenzausscheidung nimmt die Schulpflege in einem von ihr zu erlassenden Organisationsstatut vor (vgl. Rundschreiben des Gemeindeamts und des Volksschulamts vom 26. Mai 2003 an die Schulpflegen des Kantons Zürich mit dem Titel «Wie weiter mit den geleiteten Schulen?»).

Eine solche organisationsrechtliche Neugestaltung der Führungsstruktur ist in der Primarschulgemeinde B. derzeit nicht möglich. Denn die Gemeindeordnung enthält bisher keinen «Experimentierartikel». Eine Schulleitung kann zwar eingeführt, aber nicht mit Entscheidungsbefugnissen ausgestattet werden. Die Schulleitung könnte Aufgaben der Planung, Betreuung, Beaufsichtigung und Administration übernehmen und die Schul-



pflege insofern beim Vollzug unterstützen. Die Entscheidungen hat weiterhin einzig die Schulpflege zu fällen. Damit unterscheidet sich die Stelle eines Schulleiters oder einer Schulleiterin nicht grundsätzlich von der Stelle für eine beratende und unterstützende Fachkraft, durch deren Beizug sich die betriebsorganisatorischen, nicht aber die organisationsrechtlichen Gemeindestrukturen verändern. Entsprechend ist auch nicht ersichtlich, weshalb die Stelle für eine beratende und unterstützende Schulleitung nicht von der Gemeindeversammlung soll geschaffen werden können, die gemäss Art. 11 Ziffer 6 GO allgemein über die Kompetenz zur Schaffung neuer ständiger und vollamtlicher Stellen verfügt.

- d) Aus dem Antrag der Schulpflege an die Gemeindeversammlung vom 28. November 2003 geht hervor, dass einzig die Bewilligung zur Schaffung einer Stelle für einen Schulleiter oder eine Schulleiterin eingeholt werden soll. Der Antrag selbst verweist allein auf die Besoldungseinstufung dieser Stelle gemäss den Besoldungsrichtlinien des Kantons Zürich an bzw. deren Besoldungsrahmen. Da die Gemeindeversammlung durch einen Recht setzenden Erlass auch neue Aufgaben begründen kann, hätte es der Schulpflege freigestanden, der Gemeindeversammlung nicht nur eine Stelle für eine Person mit beratenden, planenden und unterstützenden Schulleitungsfunktionen zu beantragen, sondern die Einführung neuer betriebsorganisatorischer Führungsstrukturen (vgl. Art. 11 Ziffer 5 GO). Ein entsprechender Gemeindeversammlungsbeschluss hätte so gefasst werden können, dass alle mit den neuen Führungsstrukturen einhergehenden Ausgaben durch den Aufgabenbeschluss mitgebunden wären (vgl. Thalmann, a. a. O., § 121 N. 1.2). Demgegenüber hat die Schulpflege den Weg über die Bewilligung einer einzelnen Stelle beschritten, was nicht zu beanstanden ist. Dass sich der Antrag der Schulpflege auf die Schaffung einer Stelle beschränkte, musste auch den Stimmberechtigten an der Gemeindeversammlung vom 28. November 2003 bewusst sein; der in der Gemeindeversammlung gestellte Rückweisungsantrag, der auf eine vorgängige Ausarbeitung eines Grobkonzepts «für den Schulleiter» zielte (vgl. Protokoll der Gemeindeversammlung vom 28. November [act. 12/5/3], S. 3), wurde jedenfalls deutlich verworfen.
- e) Mit der Stellenschaffung verbinden sich zwangsläufig anfallende Folgekosten. Allgemein sind unmittelbare Folgekosten durch den sie auslösenden Entscheid des zuständigen Gemeindeorgans gebunden (vgl. § 28 Abs. 1 des Kreisschreibens der Justiz und des Innern über den Gemeindehaushalt [KSGH]). Folgekosten sind nur in die Erläuterungen des Kreditantrags aufzunehmen (vgl. § 36 KSGH). Die Erläuterungen können sich auf die Darlegung der wesentlichen Folgekosten beschränken (vgl. § 37 KSGH). Die Schulpflege hat an der Gemeindeversammlung die anfallenden Kosten für die Sozialleistungen, die Raumkosten und die Kosten für Mobiliar, Arbeitsgeräte, Büromaterial sowie Sekretariatsdienste aufgezeigt. All diese voraussehbar notwendigen Kosten nicht als – gebundene – Folgekosten der zu schaffenden Stelle zu betrachten, würde bedeuten, dass sie nicht unter die mit der Stellenschaffungskompetenz verbundene Ausgabenkompetenz der Gemeindeversammlung fielen; als Folge davon müsste für diese unabdingbaren Kosten eine separate Ausgabenbewilligung eingeholt werden. Damit könnte die Gemeindeversammlung zwar neue Stellen bewilligen, diese Stellenbewilligung stünde aber unter dem Vorbehalt, dass das für die Bewilligung der zusätzlich zwingend anfallenden Kosten zuständige Organ diese ebenfalls bewilligt. Damit



bestünde nicht nur die Gefahr widersprüchlicher Beschlüsse; auch die Stellenschaffungskompetenz der Gemeindeversammlung würde letztlich unterlaufen. Die von der Schulpflege ausgewiesenen Kosten können deshalb alle als gebundene Folgekosten der Stellenschaffung gelten (vgl. Saile, a. a. O., S. 127 und 130). Die Schulpflege hat die Stimmberechtigten aber auch über die wesentlichen Folgekosten in Kenntnis gesetzt. Zwar dürften voraussichtlich auch Kosten für die Personalrekrutierung, für Weiterbildung, Spesen, Stellvertretung und allfällige Überstunden anfallen. Dass die Schulpflege nicht alle überhaupt denkbaren Folgekosten, sondern nur die wesentlichen aufgelistet hat, ist nicht zu beanstanden. Kommt der Gemeindeversammlung im Bereich der Stellenschaffung eine an die Sachkompetenz anknüpfende Ausgabenbewilligungskompetenz zu (vgl. E. Ziffer 4), so kann es folglich auch keine Rolle spielen, ob der durch die Stellenschaffung ausgelöste jährlich wiederkehrende Ausgabenbetrag die Zuständigkeitslimite von Fr. 200 000 (vgl. Art. 12 Ziffer 5 in Verbindung mit Art. 8 Ziffer 2 GO) übersteigt.

- f) Die Beschwerdeführer verlangen im Sinn einer zusätzlichen Sachverhaltsabklärung, dass die Beschwerdegegnerin aufzufordern sei, eine detaillierte und dokumentierte Aufstellung der Kosten für die Schaffung der geleiteten Schule einzureichen. Für solche Nachforschungen nach weiteren Kosten, die künftig anfallen könnten, besteht jedoch kein Grund. Die Schulpflege hat der Gemeindeversammlung vom 28. November 2003 den Antrag auf Bewilligung einer Stelle für einen Schulleiter oder für eine Schulleiterin unterbreitet. Für die Bewilligung dieser Stelle und der damit verbundenen Folgekosten ist die Gemeindeversammlung zuständig (vgl. E. Ziffer 5.e). Zwar ist denkbar, dass in der Primarschulgemeinde B. wie in der Politischen Gemeinde R., auf welche die Beschwerdeführer verweisen, in Zukunft der Bedarf entstünde, finanzielle Mittel für die Schulentwicklung einzusetzen; dieser Finanzbedarf könnte sich etwa ergeben im Hinblick auf die Ausarbeitung eines «Experimentierartikels» und eines Organisationsstatuts, mit dem Beizug einer Fachperson für Organisationsentwicklung oder mit der Einrichtung eines Coachings für die Schulleitung oder einer Supervision für die Lehrerschaft. Sollten sich solche Massnahmen künftig als erforderlich oder wünschbar abzeichnen, müssten dannzumal für die neu anfallenden Ausgaben die notwendigen Verpflichtungs- und Voranschlagskredite bei den zuständigen Gemeindeorganen eingeholt werden, damit die entsprechende finanzielle Verpflichtung eingegangen und die Verwaltungsrechnung damit belastet werden darf (vgl. § 24 Abs. 1 und § 28 Abs. 1 des Finanzhaushaltsgesetzes). Die Frage, welche der neuen Ausgaben nach dem Grundsatz der Einheit des Ausgabenzwecks bzw. gemäss dem Verbot der Ausgabenplitting zusammenzurechnen wären, um das für die Ausgabenbewilligung zuständige Gemeindeorgan zu bestimmen (vgl. Thalman, a. a. O., § 119 N. 3.1), würde sich erst dannzumal stellen. Denn bisher hat offenbar nur Bedarf bestanden für die Schaffung einer Stelle für einen Schulleiter oder eine Schulleiterin. Damit erübrigen sich im vorliegenden Beschwerdeverfahren auch zusätzliche Sachverhaltsabklärungen.
- g) Insgesamt ergibt sich, dass die Schulpflege ihren Antrag auf Bewilligung einer Stelle für einen Schulleiter oder für eine Schulleiterin zu Recht der für die Schaffung ständiger und vollamtlicher Stellen zuständigen Gemeindeversammlung vorgelegt hat. Dass der Schulpräsident im Vorfeld der Gemeindeversammlung die Notwendigkeit einer Urnenabstimmung erwogen hatte, ändert daran nichts. Der Gemeindeversammlungsbe-



schluss vom 28. November 2003 betreffend Schaffung einer Stelle Schulleitung ist damit rechtmässig zu Stande gekommen. Aus diesem Grund erweist sich die vorliegende Beschwerde als unbegründet.

6. Im Sinn der dargelegten Erwägungen ist die Beschwerde gegen den Beschluss des Bezirksrats vom 10. März 2004 abzuweisen. Die Kosten dieses Verfahrens werden auf die Staatskasse genommen (§ 151 Abs. 2 GG in Verbindung mit § 132 WAG). Die unterliegenden Beschwerdeführer können keine Parteientschädigung beanspruchen (vgl. § 17 Abs. 2 VRG). Die Voraussetzungen, um der obsiegenden Beschwerdegegnerin eine Parteientschädigung zuzusprechen, sind im vorliegenden Beschwerdeverfahren ebenso wenig erfüllt. Gemeinwesen haben in der Regel keinen Anspruch auf eine Parteientschädigung. Die Erhebung und Beantwortung von Rechtsmitteln gehört zu den angestammten amtlichen Aufgaben (vgl. Kölz/Bosshart/Röhl, a. a. O., § 17 N. 19). Kommt hinzu, dass im vorliegenden Fall weder ein komplizierter Sachverhalt darzulegen war noch sich schwierige Rechtsfragen stellten, die den Beizug eines Rechtsanwalts bzw. einer Rechtsanwältin durch die Primarschulpflege gerechtfertigt hätten (vgl. § 17 Abs. 2 lit. a VRG; Kölz/Bosshart/Röhl, a. a. O., § 17 N. 20).