



Erläuternder Bericht

Änderungen Volksschul- und Lehrpersonalgesetz (Erweiterung der Organisationsautonomie der Schulgemeinden und Kommunalisierung der Schulleitungen)

1. Ausgangslage

Projekt Belastung - Entlastung im Schulfeld

Bereits in den Jahren 2010/2011 wurden im Projekt «Belastung - Entlastung im Schulfeld» mögliche Massnahmen zur Entlastung der Schulpflege und der Schulleitung und zur Klärung der kommunalen Organisationsstrukturen diskutiert. Unter anderem wurde vorgeschlagen, die Delegation von Aufgaben von der Schulpflege zur Schulleitung zu ermöglichen. Bei Bedarf sollte ein zweistufiges Führungsmodell mit einer Gemeindeschulleitung eingerichtet werden können und die Schulverwaltungen sollten stärker in die Schulführung eingebunden werden.

Vernehmlassung "Kompetenzen von Schulpflegern, Schulleitungen und Schulverwaltungen"

In der Folge führte die Bildungsdirektion im Jahr 2012 die Vernehmlassung «Kompetenzen von Schulpflegern, Schulleitungen und Schulverwaltungen» durch. In den Vernehmlassungsantworten fand die Möglichkeit, einzelne Aufgaben und Kompetenzen der Schulpflege an die Schulleitung zu delegieren, eine deutliche Zustimmung. Klar zum Ausdruck kam jedoch auch, dass die politisch-strategische Führung bei der Schulpflege belassen werden soll.

Bei der Frage, welche Aufgaben und Kompetenzen im Einzelnen von der Schulpflege auf die Schulleitung übertragen werden könnten bzw. welche nicht, zeigte sich ein uneinheitliches Bild mit zahlreichen Varianten. Die Rückmeldungen deuteten darauf hin, dass die Schulgemeinden selber bestimmen möchten, ob und wenn ja, welche Kompetenzen an ein anderes Organ delegiert werden.

Ebenfalls ein uneinheitliches Bild zeigten die Antworten zu einer zusätzlichen Hierarchiestufe. Während die Verbände der Schulverwaltungen, der Schulleitenden und der Schulpräsidien die Möglichkeit klar befürworteten, lehnten sie Lehrerverbände und Parteien mehrheitlich ab.

Aufgrund dieser Vernehmlassungsergebnisse wurde das Projekt nicht weiter verfolgt.

Geltende Rechtslage

Das kantonale Recht gibt klare Rahmenbedingungen für die Schulorganisation vor. Die Aufgaben und Kompetenzen der Schulpflege und der Schulleitung sind in den §§ 42 und 44 des Volksschulgesetzes vom 7. Februar 2005 (VSG, LS 412.100) sowie in verschiedenen Bestimmungen des Lehrpersonalgesetzes vom 10. Mai 1999 (LPG, LS 412.31) abschliessend festgelegt. Sie sind gemäss den §§ 44 Abs. 2 und 45 Abs. 1 der Volksschulverordnung vom 28. Juni 2006 (VSV, LS 412.101) mehrheitlich nicht delegierbar.

Eine hierarchische Zwischenstufe (z.B. Geschäftsleitung, Leitung Bildung) ist nicht vorgesehen. Sie kann insbesondere nicht mit Kompetenzen ausgestattet werden, die in der geltenden Gesetzgebung entweder der Schulpflege oder der Schulleitung zugewiesen sind.

Dennoch gibt es bereits in verschiedenen Gemeinden diese Zwischenstufe auf Verwaltungsebene oder es sind Geschäftsleitungen in verschiedenen Ausprägungen eingerichtet worden. Es ist unklar, ob dies zulässig ist. Um die nötige Rechtssicherheit zu schaffen, dem Wunsch der Schulgemeinden nach mehr Organisationsautonomie entgegenzukommen und die bereits bestehenden Formen von leitenden Verwaltungsstellen und Geschäftsleitungen ausdrücklich zu ermöglichen, sind gesetzliche Anpassungen notwendig. Mit einer organisatorischen Neuausrichtung werden weder die Schulpflegen in ihrer heutigen Form noch die Schulleitungen als Leitung der Schuleinheiten in Frage gestellt.

Die vorgesehenen Änderungen beschränken sich darauf, die wesentlichen Rahmenbedingungen festzulegen. Damit wird nicht ein neues Modell im Detail vorgegeben, sondern es sollen massgeschneiderte Modelle ermöglicht werden, die den lokalen Bedürfnissen Rechnung tragen. Gemeinden, für die diese Zwischenstufe nicht notwendig ist, können bei der bisherigen Organisation und den bisherigen Kompetenzaufteilungen bleiben.

Das neue Gemeindegesetz

Das neue Gemeindegesetz vom 20. April 2015 (nGG) tritt am 1. Januar 2018 in Kraft. Die erhöhte Organisationsautonomie der Gemeinden, die das neue Gemeindegesetz ermöglicht, soll auch in die Volksschulgesetzgebung einfließen und den organisatorischen Gestaltungsraum der kommunalen Schulträger erweitern.

Leistungsüberprüfung LÜ 16

Die Massnahme F10.2 der Leistungsüberprüfung (LÜ 16) sieht eine Gesetzesvorlage zur Kommunalisierung der Schulleitungen vor. Damit wird die Verantwortung für die gesamte Organisation und die Führung der Schule den Gemeinden übergeben, also für die Schulpflege, die Schulverwaltung und neu auch die Schulleitungen. Als Folge der Kommunalisierung entfällt der bisherige Kantonsanteil an den Besoldungen der Schulleitungen. Dafür sind zahlreiche Gesetzesänderungen nötig. Die Kommunalisierung der Schulleitungen und das Erweitern des Gestaltungsspielraums in der kommunalen Schulorganisation sollen in einer Gesetzesänderung zusammengefasst werden.

2. Zu den einzelnen Änderungen im Volksschulgesetz

§ 41 Schulträger, Organisationsstatut

Abs. 1 bleibt unverändert. In Abs. 2 wird neu die grundlegende Organisationskompetenz der Schulpflege, das Organisationsstatut, verankert. Das Organisationsstatut ist gemäss geltendem Recht in § 42 enthalten.

Abs. 3 umschreibt den wesentlichen Regelungsgehalt des Organisationsstatuts (bisher in § 43 erwähnt).

Abs. 4 entspricht inhaltlich dem bisherigen § 43. Gemäss der neuen Gliederung der Paragraphen gehört der Regelungsgehalt von § 43 zum § 41.

Neu wird im Abs. 5 die erweiterte Organisationsautonomie der Gemeinden umschrieben. Bisher gilt für die Aufgaben der Schulpflege, die in § 42 Abs. 3 aufgeführt sind, ein Delegationsverbot (§ 44 Abs. 2 der Volksschulverordnung). Neu ist vorgesehen, nur noch die Schlüsselkompetenzen (wie z.B. Festlegung des Organisationsstatuts, finanzielle Verantwortung, Bezeichnung von Schulen, Entlassung von Schulleitungen) als nicht delegierbar zu erklären (vgl. dazu § 42 Abs. 6). Die Kompetenzordnung des VSG (§§ 42-46) ist nur noch subsidiär, d.h. sie gilt für die delegierbaren Kompetenzen, soweit gesetzliche Bestimmungen ausserhalb des VSG oder das Organisationsstatut keine anderen Festlegungen vorsehen.

In diesem Zusammenhang stehen die meisten Änderungen im Lehrpersonalgesetz. Dort wurden bisher mit der terminologischen Unterscheidung zwischen «Gemeinde» und «Schulpflege» Kompetenzzuweisungen vorgenommen, die neu grossmehrheitlich der Organisationsautonomie der Gemeinden unterstehen sollen.

§ 42 Schulpflege

Abs. 1: Dieser entspricht - abgesehen vom Grundsatz, der in den § 41 verschoben wird - im Wesentlichen der bisherigen Formulierung. Das Durchführen von Schulbesuchen ist keine Kompetenz, soll aber als zentrales Führungsinstrument, das die Verbindung zwischen Führung der Schulgemeinde und Schulalltag herstellt, ausdrücklich erwähnt und auch zwingend vorgesehen bleiben. Um der Schulpflege bei der Gestaltung und Durchführung der Schulbesuche einen grösseren Handlungsspielraum zu ermöglichen, soll § 44 Abs. 1 der Volksschulverordnung im Zuge der geplanten Gesetzesänderung aufgehoben werden.

Die Aufzählung in Abs. 3 entspricht der bisherigen Regelung, wurde aber sprachlich vereinfacht.

Abs. 4 und 5: Diese Formulierungen entsprechen der Fassung des neuen Gemeindegesetzes.

Abs. 6: Wie in der Erläuterung zu § 41 erwähnt wird, sollen die Schlüsselkompetenzen der Schulpflege weiterhin nicht delegiert werden können. Neu soll aber die Anstellung und Entlassung der Lehrpersonen z.B. an die Schulleitungen oder eine Leitung Bildung delegierbar sein.

§ 43 Leitung Bildung (neu)

Verschiedene Schulgemeinden haben diese im Gesetz neu erwähnte Funktion bereits heute auf Verwaltungsebene eingefügt, obwohl dafür keine ausdrückliche Rechtsgrundlage besteht. Mit der gesetzlichen Verankerung dieser Funktion und der Möglichkeit der Schulpflege, eine Geschäftsleitung einzurichten, wird Klarheit und Raum für bedarfsgerechte Lösungen geschaffen. Die Geschäftsleitung wird im Gesetz selbst nur als Möglichkeit erwähnt. Die verschiedenen Ausgestaltungen einer Geschäftsleitung sind auf Verordnungsebene bzw. im Organisationsstatut zu verdeutlichen.

Die Einrichtung einer Leitung Bildung ist für die Gemeinden fakultativ und kann unterschiedlich je nach Bedürfnis der Gemeinde ausgestaltet werden. Denkbar ist – vor allem in kleineren Gemeinden –, dass ihr die umfassende Führung der Schule auf Verwaltungsebene übertragen wird, d.h. sowohl im pädagogischen als auch im administrativen Bereich (vgl. Abb. 1). Auf diese Weise werden in vielen Gemeinden z.B. die Steuer- oder Bauverwaltungen organisiert.

Möglich ist aber auch, dass der Leitung Bildung nur die pädagogische Führung (als vorgesetzte Stelle der Schulleitungen) übertragen wird und sie neben der administrativen Führung auf gleicher Stufe steht (vgl. Abb. 2). Denkbar wären aber auch andere Modelle, so z.B. die Einrichtung einer Geschäftsleitung (z.B. bestehend aus Präsidium, Leitung Bildung und Leitung Verwaltung). All diese Modelle sollen der Entlastung der Schulleitungen und der Schulpflegen dienen, damit diese Organe sich vermehrt auf ihre Kernfunktionen konzentrieren können, d.h. die Leitungen der einzelnen Schulen und Lehrpersonen bzw. die strategische Führung aller Schulen einer Gemeinde.

Die Kosten für die Leitung Bildung werden weiterhin von den Gemeinden getragen (vgl. letzter Satz § 61 Abs. 1).

Abbildung 1:

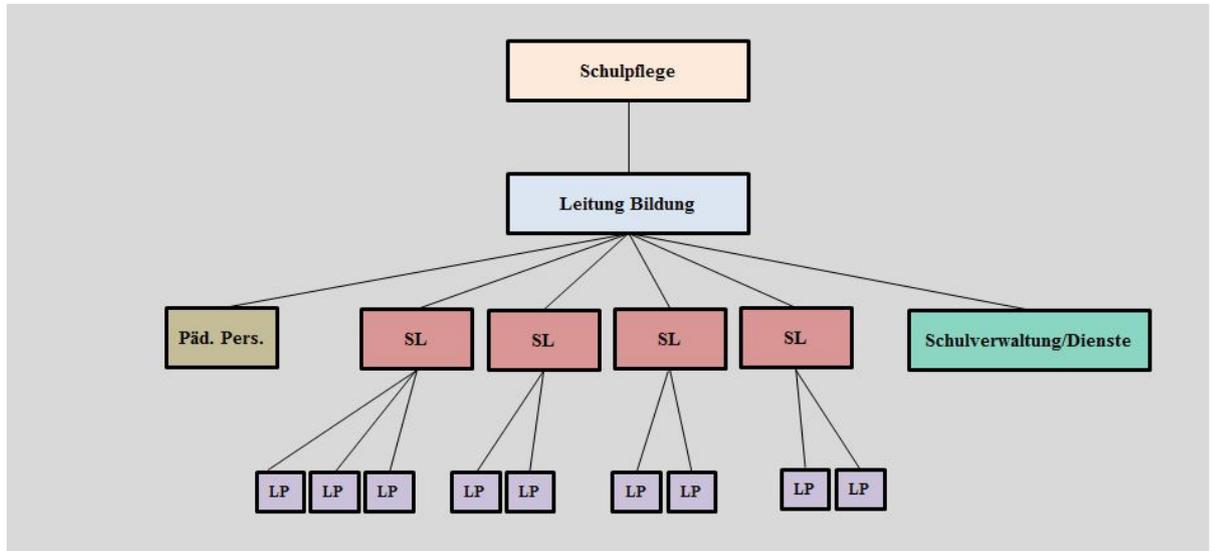
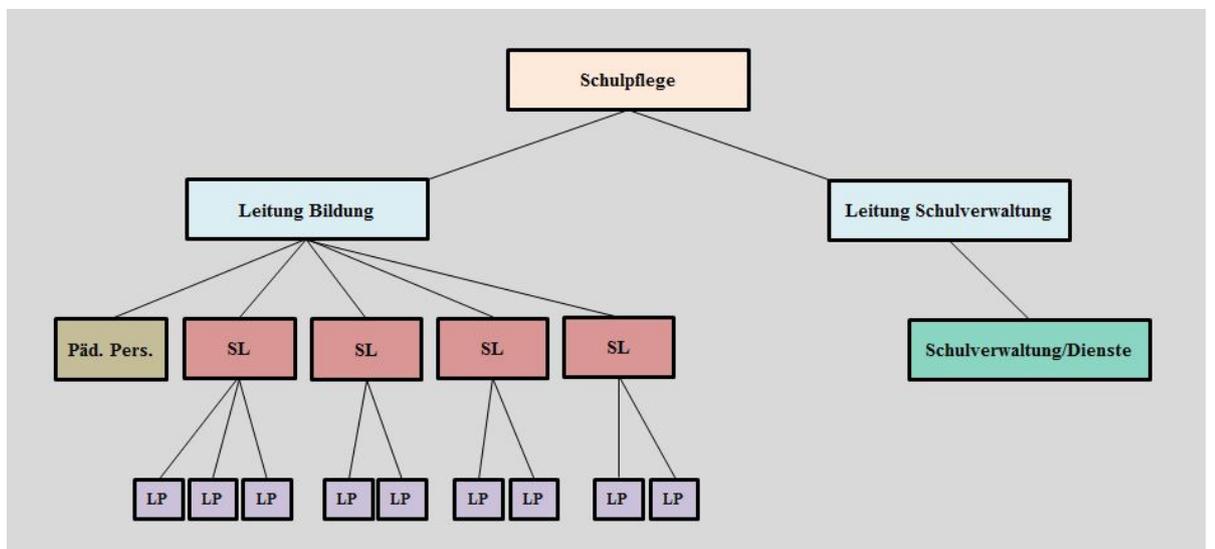


Abbildung 2:



§ 44 Schulleitung

Die bisherige Regelung von § 44 wird leicht verändert übernommen. Es wird insbesondere festgehalten, dass die Schulleitung neu auch für die Beurteilung der Lehrpersonen zuständig ist. Inwieweit sie für die übrigen Personalgeschäfte zuständig ist, hängt vom Organisati-

onsstatut ab. Es erfolgt überdies eine Kompetenzverschiebung für die Festlegung der Stundenpläne, in dem diese künftig formell von der Schulleitung in eigener Kompetenz festgelegt werden. In der Praxis kann davon ausgegangen werden, dass die Schulleitung die Stundenpläne weiterhin vor der Festlegung mit dem Kollegium bespricht. Sie soll aber in der Lage sein, entsprechende Entscheidungen zu fällen.

Die Möglichkeit, für kleinere Gemeinden Ausnahmen vorzusehen ist angesichts der grösseren Flexibilität der Gemeinden nicht mehr notwendig.

In grösseren Schuleinheiten mit mehreren Schulleitungspersonen kann es sinnvoll sein, diese hierarchisch zu gliedern. Auf Verordnungsstufe soll deshalb im Zuge der geplanten Änderung verdeutlicht werden, dass solche Unterstellungen innerhalb der Schulleitung zulässig sind.

§ 46 Schulverwaltung

Anstelle von Schulsekretariat wird die zeitgemässere Bezeichnung Schulverwaltung verwendet. Wie bisher sollen der Schulverwaltung organisatorische und administrative Aufgaben übertragen werden.

Die Schulverwaltung ist nach Einführung des nGG und der damit verbundenen Änderung des VSG nicht mehr zwingend Schreiber oder Schreiberin der Schulpflege (Abs. 2 wird mit der Inkraftsetzung des nGG geändert). Die Schulverwalterin oder der Schulverwalter kann aber in einem Behördenerlass als Schreiberin oder Schreiber der Schulpflege bezeichnet werden.

§ 61 Kostenanteile des Kantons

Schulleitungen sind neu kommunale Angestellte. In § 61 Abs. 1 sind die Schulleitungen deshalb nicht erwähnt, da sie nicht dem LPG unterstellt sind und der Kanton an deren Besoldungen keine Kostenanteile ausrichtet. Aus demselben Grund ist auch eine Leitung Bildung nicht erwähnt. Auch die Inhaber dieser Stellen, soweit die Gemeinden sie vorsehen (vgl. § 43), sind kommunale Angestellte, deren Besoldung alleine von den Gemeinden getragen wird.

§ 74 Rechtsmittel

Da neu die Möglichkeit besteht, Entscheidungskompetenzen der Leitung Bildung zu übertragen, werden Anordnungen derselben hinsichtlich der Anfechtbarkeit den Anordnungen der Schulleitung gleichgestellt. Diejenigen Anordnungen der Leitung Bildung, die Verfügungscharakter haben, d.h. in die Rechtsstellung der Adressaten eingreifen und nicht bloss Verwaltungshandlungen darstellen, können demnach mit der bisherigen gegen Anordnungen der Schulleitungen zur Verfügung stehenden «Einsprache» der Schulpflege zur Beurteilung unterbreitet werden.

3. Zu den einzelnen Änderungen im Lehrpersonalgesetz

§ 1 Geltungsbereich

Da die Schulleitungen kommunale Angestellte sind, fällt Abs. 2 weg. Dort wurde bisher aufgezählt, welche Bestimmungen auch für Schulleitungen gelten (vgl. dazu auch § 4).

§§ 3 und 4 Stellenplan Lehrpersonen und Schulleitungen

Neu wird in § 3 nur noch der Stellenplan der Lehrpersonen geregelt. Derjenige der Schulleitungen (bisher § 3 Abs. 4) wird neu zu § 4.

Der Zuweisungsmechanismus der Vollzeiteinheiten (VZE) wird auch für die Schulleitungen beibehalten. Neu ist es den Gemeinden aber möglich, den Schulleitungen ein erhöhtes, d.h. über die zugeteilten VZE hinausgehendes Pensum zuzuteilen. Damit haben die Gemeinden ein weiteres Element erhöhter Organisationsautonomie zur Verfügung, in dem die Schulleitungen zur Erfüllung allfälliger Mehraufgaben mit erhöhten Pensen ausgestattet werden können. Nicht zulässig ist die Unterschreitung der Pensen gemäss den zugeteilten VZE. Dies weil die Mindestaufgaben der Schulleitungen ohne Qualitätseinbussen nicht in kleineren Pensen bewältigt werden können als durch die entsprechenden VZE abgedeckt sind.

In § 4 wird festgehalten, dass die Gemeinden Schulleitungen mit einem individuellen Mindestpensum (in Anlehnung an die heutigen zusätzlichen VZE gemäss § 3 Abs. 4 LPG) einrichten müssen. Damit soll eine Mindestdotierung der Schulleitungen gewährleistet werden. Wollen die Gemeinden die Schulleitungen mit höheren Pensen ausstatten, sind sie darin frei, da die Schulleitungen kommunale Angestellte sind.

Das LPG hält nur noch fest, dass die Bildungsdirektion aufsichtsrechtliche Massnahmen gemäss §§ 24 - 24b LPG weiterhin auch gegenüber Schulleitungen ergreifen kann.

Ein *alternativer Vorschlag* von § 4 sieht vor, dass die Schulleitungen zwar kommunale Angestellte werden, die kommunalen Anstellungsbedingungen aber keine geringere Besoldung vorsehen dürfen, als wenn die Schulleitungen kantonale Angestellte wären.

Übrige Änderungen im LPG

Die übrigen Änderungen im LPG sind lediglich terminologische Anpassungen an die erweiterte Organisationsautonomie. Das LPG unterschied bisher teilweise zwischen den Ausdrücken "Gemeinden" und "Schulpflegen", wobei nicht immer klar war, ob damit auch eine Kompetenzzuweisung gemeint war. Einheitlich wird in den geänderten Bestimmungen des LPG von "Gemeinde" gesprochen. Damit wird klargestellt, dass das LPG seinerseits keine Kompetenzzuweisungen vornimmt, sondern sich diese nach dem VSG beziehungsweise nach der von der Gemeinde vorgenommenen Kompetenzordnung richten.