

Aarau, 5. Juni 2013

**Teilrevision der Kantonsverfassung und des Schulgesetzes
betreffend**

Optimierte Führungsstrukturen der Aargauer Volksschule

Anhörungsbericht

Zusammenfassung

Mit der vorgeschlagenen Teilrevision der Kantonsverfassung und des Schulgesetzes werden die Führungsstrukturen der Volksschule optimiert. Die Aufgaben und Kompetenzen der kommunalen Schulbehörden werden in Übereinstimmung gebracht und die Rahmenbedingungen der Funktion Schulleitung verbessert. Ebenfalls werden die Aufgaben und Kompetenzen des Schulrats der Bezirke und des Erziehungsrats zeitgemäss organisiert.

Nach Einführung der optimierten Führungsstrukturen an der Aargauer Volksschule führt der Gemeinderat als oberstes kommunales Führungsorgan die Schule. Er legt das Schulangebot unter Berücksichtigung der kantonalen Vorgaben fest, genehmigt insbesondere die langfristigen Ziele der Schule und führt die Schulleitung. Der Gemeinderat hat die Möglichkeit, gemeinderätliche Kommissionen für Schul- und Bildungsfragen einzusetzen.

Die Schulleitung ist verantwortlich für die Führung des Schulbetriebs. Neben den bisherigen Aufgaben übernimmt die Schulleitung zusätzlich diejenigen operativen Aufgaben, die heute noch bei der Schulpflege liegen. Neu ist die Schulleitung für die Anstellung von Lehrpersonen, für beschwerdefähige Laufbahnentscheide von Schülerinnen und Schülern und für Disziplinarentscheide zuständig. Die Ressourcen für die Schulleitungen werden aufgrund der erweiterten Aufgaben angepasst.

Die neuen Rechtsgrundlagen treten per 1. August 2016 in Kraft. Den Gemeinden wird eine Übergangsfrist bis Ende 2017 eingeräumt; spätestens per 1. Januar 2018, nach Ablauf der kommenden Amtsperiode, sind die optimierten Strukturen in allen Gemeinden umzusetzen.

Der Schulrat der Bezirke wird per Januar 2018 aufgehoben. Erste Beschwerdeinstanz gegen Entscheide der Schulleitung und des Gemeinderats in schulischen Angelegenheiten wird der Regierungsrat. Es wird eine Vermittlungskommission als Anlaufstelle für Beschwerden der Eltern eingesetzt. Sind Eltern mit einem beschwerdefähigen Entscheid der Schulleitung nicht einverstanden, können sie sich an diese Kommission wenden.

Der Erziehungsrat und die Berufsbildungskommission werden per Januar 2018 zum Bildungsrat zusammengeführt. Der Bildungsrat berät den Regierungsrat und das Departement BKS in wichtigen Bildungsfragen und besteht aus 9 bis 15 Mitgliedern.

Durch die Einführung der optimierten Führungsstrukturen entstehen Mehrkosten von total 4.6 Millionen Franken. Der Kanton wird dabei um 5.9 Millionen Franken mehr, die Gemeinden werden um 1.3 Millionen Franken weniger belastet. Um den Ausgleich der finanziellen Auswirkungen zwischen den Gemeinwesen sicherzustellen, soll das Projekt in die laufenden Arbeiten der Fachstelle Aufgaben- und Lastenverteilung (ALV) eingebracht werden.

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	1
1. Einleitung	4
2. Ausgangslage	5
2.1 Aktuelle Führungsstrukturen der Volksschule im Kanton Aargau	5
2.1.1 Der Kanton	5
2.1.2 Die Gemeinden	5
2.1.3 Die Schulpflege	5
2.1.4 Die Schulleitung	5
2.1.5 Der Schulrat der Bezirke	6
2.1.6 Der Erziehungsrat	6
3. Finanzielle Führung der Schulen	6
4. Handlungsbedarf	7
4.1 Die Rolle der Schulpflege	7
4.2 Die Rahmenbedingungen für die Schulleitung	8
4.2.1 Aufgaben der Schulleitung	8
4.2.2 Pensum der Schulleitung	9
4.2.3 Qualifikation der Schulleitung	9
4.3 Der Schulrat der Bezirke	9
4.4 Der Erziehungsrat	10
5. Vorgesehene Neuerungen	11
5.1 Ziele der Rechtssetzung	11
5.2 Gemeinderat als oberstes kommunales Führungsorgan der Volksschule	11
5.3 Die Rahmenbedingungen für die Schulleitung	15
5.3.1 Die Aufgaben der Schulleitung	15
5.3.2 Anpassung des Pensums an die erweiterten Aufgaben	16
5.4 Einführung der optimierten Führungsstrukturen	16
5.5 Der Schulrat der Bezirke	17
5.6 Der Erziehungsrat	20
6. Auswirkungen	21
6.1 Finanzielle Auswirkungen	21
7. Zeitplan	22
8. Erläuterungen zu den einzelnen Rechtsnormen	22

1. Einleitung

2002 hat der Grosse Rat die Einführung von Schulleitungen an der Aargauer Volksschule beschlossen. Damit wurde die lokale Führung der Volksschule, bislang ausgeübt durch die Schulpflege, durch eine zusätzliche Ebene ergänzt. Seit 2007 sind in allen Gemeinden Schulleitungen angestellt.

Vielerorts leisten Schulpflegerinnen und Schulpfleger sowie Schulleiterinnen und Schulleiter kompetente Arbeit, engagieren sich in hohem Mass für ihre Schule und unterstützen die Lehrpersonen. Trotz dieser guten Arbeit zeigt sich, dass die aktuellen Führungsstrukturen nicht die bestmöglichen sind. Nebst Reibungsverlusten zwischen Gemeinderat und Schulpflege stellt die Aufgabenzuweisung zwischen Schulpflege und Schulleitung eine grosse Herausforderung dar.

Der Regierungsrat erachtet die Optimierung der Führungsstrukturen der Volksschule als notwendig. Die Schule mit den vier Führungsebenen Schulleitung - Schulpflege - Gemeinderat - Kanton ist übersteuert. Der Regierungsrat lässt sich vom Grundsatz leiten, dass die Steuerung der Schule schlanker werden soll und die Aufgabenteilung zwischen den verschiedenen Gremien besser geklärt werden kann als dies heute der Fall ist. Künftig soll der Gemeinderat als oberstes Führungsorgan in der Gemeinde die Verantwortung für die örtliche Volksschule übernehmen. Damit gewinnt im Gemeinderat die Schule als wichtiger Bereich an Bedeutung. Der Gemeinderat trägt damit über alle Politikbereiche inklusive der Volksschule die Gesamtverantwortung. Die kommunale Bildungspolitik kann damit ganzheitlich erfolgen. Beispielsweise liegen die kommunalen Entscheide zu Betreuungsangeboten für Kinder und Jugendliche, zur Volksschule, zur Berufsbildung und zur Erwachsenenbildung in der Kompetenz derselben Behörde.

Mit den vorgeschlagenen optimierten Führungsstrukturen sollen die Aufgaben und Kompetenzen der verschiedenen Gremien künftig übereinstimmen. Insbesondere soll erreicht werden, dass dort, wo die Finanzkompetenz liegt - nämlich beim Gemeinderat -, auch die wichtigsten langfristigen Entscheide auf kommunaler Ebene gefällt werden.

Auch auf kantonaler Ebene sollen die Strukturen vereinfacht und der Instanzenweg bei Rekursen im Schulbereich verkürzt werden. Ziel ist es, die Aufgaben und Kompetenzen der Akteure der heute schon mehrheitlich gelebten Praxis oder der laufenden Entwicklung anzupassen.

2. Ausgangslage

2.1 Aktuelle Führungsstrukturen der Volksschule im Kanton Aargau

2.1.1 Der Kanton

Die Hoheit über die Volksschulbildung liegt gemäss Bundesverfassung bei den Kantonen. Im Kanton Aargau ist die Volksschule eine Verbundaufgabe von Kanton und Gemeinden. Der Kanton trägt 65 Prozent der Lohnkosten der Lehr- und Schulleitungspersonen (Stand Januar 2013). Die Volksschule ist für alle Schülerinnen und Schüler an ihrem Wohnort obligatorisch. Daraus folgt, dass der Kanton für ein vergleichbares Schulangebot und vor allem auch für eine vergleichbare Schulqualität in allen Gemeinden des Kantons zu sorgen hat. Der Kanton steuert deshalb im Bereich der Volksschule durch relativ detaillierte rechtliche Grundlagen stärker als in anderen Bereichen. Damit gewährleistet er das verfassungsmässige Recht auf Bildung für alle Kinder und Jugendlichen.

Seit der Einführung der Schulleitung wird die Hauptverantwortung für die Schulqualität vor Ort getragen. Die kantonale Qualitätssicherung übernehmen einerseits das Inspektorat in einer Aufsichts- und Beratungsrolle und andererseits die externe Schulevaluation mit einer unabhängigen Beurteilung der Schulqualität von aussen.

2.1.2 Die Gemeinden

Die Gemeinden sind die Schulträger. Sie sind Arbeitgeber der Lehr- und Schulleitungspersonen. Die Gemeinden tragen 35 Prozent der Lohnkosten der Lehr- und Schulleitungspersonen (Stand Januar 2013) sowie die Kosten für Infrastruktur, Mobiliar und Lehrmittel zu 100 Prozent. Die Gemeinden haben die Möglichkeit, Schulverbände zu bilden.

2.1.3 Die Schulpflege

Die Schulpflege ist in der Kantonsverfassung verankert. Sie wird von den Bürgerinnen und Bürgern gewählt. Sie trägt die Gesamtverantwortung für die Führung der Volksschule und beaufsichtigt die private Schulung. Die Schulpflege trifft alle Entscheidungen, die mit einem ordentlichen Rechtsmittel angefochten werden können. Sie ist heute für die langfristige Planung, die so genannte strategische Führung, verantwortlich und sie ist Anstellungsbehörde. Die Schulpflege ist vorgesetzte Stelle der Schulleitung. Die Schulpflege konstituiert sich selbst und besteht im Minimum aus drei Mitgliedern.

2.1.4 Die Schulleitung

Die Schulleitung führt die Schule vor Ort operativ. Sie ist verantwortlich für die pädagogische Führung einer Schule, die interne Qualitätssicherung und -entwicklung, die Personalführung, die Organisation und Administration sowie die Kommunikation und Information. Die Gemeinden haben einen Spielraum bei der Ausgestaltung der Funktion Schulleitung. Sowohl hierarchische Schulleitungsmodelle als auch Co-Leitungen sind möglich. Für die Zuweisung der Aufgaben innerhalb der Funktion ist die Schulpflege zuständig. Die Schulpflegen haben den Berufsauftrag der Schulleitungen in einem Pflichtenheft zu regeln.

2.1.5 Der Schulrat der Bezirke

In jedem Bezirk wird ein Schulrat von sieben Mitgliedern vom Volk gewählt. Der Schulrat konstituiert sich selbst. Seine Aufgabe ist die Überwachung der Volksschule; er begutachtet die Errichtung neuer Schulen, nimmt Stellung zur Schulplanung und fördert die Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden. Im Weiteren behebt er Konflikte zwischen Schulbehörden und Lehrpersonen und überwacht den Vollzug der Weisungen höherer Instanzen. Hauptaufgabe ist die Behandlung von Beschwerden gegen Entscheide der Schulpflegen des Bezirks, sofern es sich nicht um Strafverfahren handelt.

2.1.6 Der Erziehungsrat

Der Erziehungsrat besteht aus elf Mitgliedern. Den Vorsitz führt der Vorsteher des Departements Bildung, Kultur und Sport (BKS). Die übrigen Mitglieder werden vom Grossen Rat gewählt, vier Mitglieder auf Vorschlag der Kantonalen Lehrerinnen und Lehrerkonferenz. Der Erziehungsrat ist als vorberatende Behörde des Regierungsrats und beratende Behörde des Departements BKS in allen Schulfragen von grundsätzlicher Bedeutung anzuhören. Er betreut die Prüfungen in den öffentlichen Schulen (Übertritts- und Bezirksschulabschlussprüfungen). Der Erziehungsrat kann für örtlich und zeitlich begrenzte Schulversuche die Einrichtung besonderer Schul- und Unterrichtsformen gestatten und er bewilligt Privatschulen.

3. Finanzielle Führung der Schulen

Die Schulpflege nimmt ihre Führungsverantwortung ohne Finanzkompetenz wahr. Diese liegt beim Gemeinderat.

Die Gemeinden haben die Möglichkeit, Bereiche der Verwaltung nach den Grundsätzen der wirkungsorientierten Verwaltungsführung (WOV) auszurichten. Sie führen dabei eine Globalbudgetierung und definieren die Leistungen mittels Leistungsvereinbarung. Für besondere nicht vorhersehbare Bedürfnisse der Schule steht der Schulpflege jährlich ein Kompetenzgeld zur Verfügung.

2006 zeigte die Projektevaluation Geleitete Schule Reibungsverluste zwischen Gemeinderat und Schulpflege auf. Darauf unterstützte das Departement BKS zwei Gemeinden, die bereit waren, ein Pilotprojekt mit Globalbudgetierung und Leistungsvereinbarung für die Schule zu starten. Die Instrumente wurden im Januar 2009 eingeführt. Das Projekt wurde durch das Departement BKS begleitet und evaluiert. In beiden Gemeinden ist man mit dem neuen System zufrieden. Geschätzt werden die neu ermöglichte Flexibilität und der grössere Handlungsspielraum für die Schule, die Vereinfachung der Organisation schulinterner Projekte sowie kürzere Reaktionszeiten auf aktuelle Bedürfnisse. In beiden Gemeinden will man nicht zum alten System zurückkehren.

Die Erfahrungen zeigen jedoch auch, dass die Instrumente Globalkredit und Leistungsauftrag die Frage der Zuständigkeiten und Rollen eher verschärfen denn klären. Mit den neuen Instrumenten gibt es einen Leistungseinkäufer, dies ist der Gemeinderat, und einen Leistungserbringer, dies ist die Schulleitung. Es bleibt dabei die Frage, welche Rolle die Schul-

pflege einnimmt. So bleibt auch mit den neuen Führungsinstrumenten die schwierige Grundkonstellation bestehen: die Führungsverantwortung und die finanzielle Verantwortung stimmen im Schulbereich mit den beiden Behörden Gemeinderat und Schulpflege nicht überein.

4. Handlungsbedarf

4.1 Die Rolle der Schulpflege

Mit der Einführung von Schulleitungen wurde eine zusätzliche Führungsebene eingeführt. Zusammen mit der Neugestaltung der Qualitätsentwicklung und -sicherung wurde damit die Führungsstruktur der Volksschule auf Gemeindeebene wesentlich verändert. Die Schulleitung übernimmt die operative Führung, die Aufgaben der Schulpflege konzentrieren sich auf die strategische Führung der Schule und die Führung der Schulleitung. Es zeigt sich, dass diese Trennung auf dem Papier klar ist, in der Umsetzung jedoch kaum zu realisieren ist. Aufgrund ihres professionellen Wissens wird die Schulleitung naturgemäss der Schulpflege immer voraus sein, mit ihren Kenntnissen über Entwicklungen im pädagogischen Bereich wird sie immer auch strategisch führen (müssen). Wie die Erfahrungen zeigen, fällt es vielen Schulpflegemitgliedern ihrerseits schwer, sich von den operativen Aufgaben zu trennen. Unklare rechtliche Grundlagen fördern diese Vermischung zusätzlich (vgl. Kapitel 4.2.1).

Im Jahr 2004 wurde mit einem parlamentarischen Vorstoss die Optimierung der Führungsstrukturen gefordert. Der Regierungsrat nahm damals die Motion 04.277 zur Neugliederung der Schulbehörden auf Ebene Gemeinde als Postulat entgegen. Damit entschied er sich, die Aufgaben der Schulbehörden zu überprüfen. Die Evaluation der Einführung der Schulleitungen, durchgeführt im Jahr 2006, zeigte, dass die Strukturen noch nicht optimal gestaltet sind und insbesondere die Rolle der Schulpflege noch nicht geklärt ist.

Der Handlungsbedarf betreffend Führungsstrukturen wurde auch im Rahmen des Projekts Gemeindereform Aargau (GeRAG) thematisiert. Von Gemeindeseite wurde die Abschaffung der Schulpflegen gefordert. Obwohl das Massnahmenpaket III des Projekts GeRAG sistiert wurde, hielt das Departement BKS an der Überprüfung der Aufgabenteilung zwischen Gemeinderat, Schulpflege und Schulleitung fest.

Eine wesentliche Problematik in der aktuellen kommunalen Führungsstruktur liegt darin, dass die Finanzkompetenzen im Schulbereich beim Gemeinderat liegen. Dies bedeutet, dass der Gemeinderat aufgrund seiner finanziellen Kompetenzen strategische Entscheidungen zum Bildungsbereich fällt, obwohl die Schulpflege für die strategische Führung der Schule verantwortlich ist. Der Gemeinderat steuert nicht nur die Finanzen, er ist auch für die Beschaffung von Schulräumen oder die Zusammenlegung der Schule mit anderen Gemeinden zuständig. Daraus resultiert eine unklare Verteilung der Aufgaben zwischen dem Gemeinderat und der Schulpflege. Aufgaben und Kompetenzen von Gemeinderat und Schulpflege stimmen nicht überein. In vielen Gemeinden führt diese unklare Aufgabenteilung zu Konflikten und Reibungsverlusten.

Im Weiteren weist die heutige Führungsstruktur folgende Schwächen auf:

- Die strategische Planung und Führung der Schule erfolgt losgelöst von den anderen kommunalen Politik- und Bildungsbereichen (z.B. Berufsbildung). Eine Bildungspolitik aus einer Hand und eine ressortübergreifende Gesamtplanung innerhalb einer Gemeinde werden erschwert oder verunmöglicht.
- Die vielen Steuerungsgremien erschweren eine effiziente und effektive Führung. Entscheidungswege über mehrere Stufen (Schulleitung - Schulpflege - Gemeinderat) verzögern die Entscheidungsprozesse.
- Die hohe Fluktuationsrate bei den Schulpflegemitgliedern gefährdet eine Kontinuität in der Schulführung. Eine hohe Fluktuation der Schulleitung und instabile Schulführung können die Folgen sein.
- Die Rekrutierung von neuen Mitgliedern für die Schulpflege ist vor allem in kleinen Gemeinden zum Teil schwierig, da neben dem Gemeinderat ein zusätzliches Gremium zu besetzen ist.
- Oftmals ist der Schulbesuch der eigenen Kinder Motivation für das Ausüben des Schulpflegeamts. In dieser Konstellation besteht die Gefahr der persönlichen Betroffenheit und einer Rollenvermischung.

Der Handlungsbedarf hinsichtlich Führungsstrukturen der Aargauer Volksschule wird auch durch die Ergebnisse einer Umfrage¹ bestätigt, welche vom Departement BKS Ende 2009 in Auftrag gegeben wurde. So antworteten auf die Frage "Besteht aus Ihrer Sicht ein Bedarf, das heutige Modell der Volksschule auf Gemeindeebene durch ein besser geeignetes Führungsmodell zu ersetzen?" 70% der Gemeinderäte, 60% der Schulpflegen, 77% der Schulleitungen und 68% der Lehrpersonen zustimmend. Von den Gemeinderäten wurde mehrheitlich die Aufhebung der Schulpflegen gefordert. Die Mitglieder der Schulpflegen begrüßten hingegen mehrheitlich die Stärkung der Schulpflege, hauptsächlich durch mehr Kompetenzen im Finanzbereich. Der Handlungsbedarf bezüglich der Aufgaben der Schulpflege wurde von allen Akteuren festgestellt.

4.2 Die Rahmenbedingungen für die Schulleitung

4.2.1 Aufgaben der Schulleitung

Die Aufgaben der Schulleitung sind in der Verordnung über die Anstellung und Löhne der Lehrpersonen mittels Berufsauftrag geregelt. Die Schulpflege hat den Berufsauftrag mit einem Pflichtenheft zu konkretisieren. Operative und strategische Aufgaben vermischen sich teilweise in der aktuellen Gesetzgebung. So ist beispielsweise die Schulleitung per Berufsauftrag für die Personalführung zuständig, sie kann jedoch Lehrpersonen mit unbefristeten Verträgen nicht anstellen. Ebenso sind Laufbahnentscheide von Schülerinnen und Schülern oder Dispensationsgesuche heute von der Schulpflege zu treffen bzw. zu bearbeiten. Die Vermischung der operativen und strategischen Aufgaben in den rechtlichen Rahmenbedingungen erschwert die Aufgabenteilung zwischen Schulleitung und Schulpflege. Zwar stehen

¹ Die Umfrageergebnisse des Schlussberichts 'Kommunale Führungsstruktur der Aargauer Volksschule' sind unter www.ag.ch/bks > 'Über uns' > 'Dossiers & Projekte' > 'Führungsstrukturen der Aargauer Volksschule' zu finden.

hilfreiche Instrumente wie das Funktionendiagramm zur Verfügung, doch auch diese können nicht verhindern, dass es in der Praxis immer wieder zu Unklarheiten kommt. Die Unstimmigkeiten sollen eliminiert werden, indem die operativen Aufgaben konsequent der Schulleitung übertragen werden. Dies führt zu einer Übereinstimmung von Aufgaben und Kompetenzen und zu einer klaren Rollendefinition der Schulleitung.

Für die Erfüllung der heutigen Schulleitungsaufgaben werden entsprechende Ressourcen zugewiesen (Verordnung zur geleiteten Schule, Anhang). Gemäss Budget über die Gemeindebeteiligung am Personalaufwand Volksschule 2013 werden jährlich total gut 41 Millionen Franken für die Löhne der Schulleitungen ausgegeben (Anteile Kanton und Gemeinden). Werden die operativen Aufgaben konsequent der Schulleitung übertragen, sind der Berufsauftrag und das Pflichtenheft der Schulleitung anzupassen. Die Anpassung des Aufgabengebiets hat Konsequenzen auf die Bemessung der Schulleitungspensen.

4.2.2 Pensum der Schulleitung

Mit der Neuverteilung der Aufgaben werden die Schulleitungen zusätzliche Aufgaben übernehmen. Sie werden beschwerdefähige Entscheide treffen. Bereits heute sind die Schulleitungen mit ihren weitreichenden anspruchsvollen Aufgaben stark belastet. Dies zeigt eine 2008 durchgeführte Studie, die Zeitüberschreitungen der Schulleiterinnen und Schulleiter nachweist. Schulleitungspersonen mit einem Anstellungsgrad von 76% und mehr kommen durchschnittlich auf ein Arbeitspensum von 108%. Mit sinkendem Schulleitungspensum steigt die geleistete Überzeit. Schulleitungspersonen mit einem Pensum unter 55% leisten bis 154% ihrer Soll-Jahresarbeitszeit. In den durchgeführten Interviews zeigte sich, dass die zeitliche Überbelastung auf längere Sicht kaum zumutbar ist. Bis anhin sind keine Entlastungsmassnahmen für die Schulleitungen in die Wege geleitet worden.

Die Resultate dieser Studie werden durch die Praxis bestätigt: 31 Gemeinden erhöhen die Schulleitungspensen auf eigene Kosten (Stand Januar 2013). Seit dem Erhebungszeitpunkt 2008 sind beim Departement BKS aus rund 80 Gemeinden Anträge oder Anfragen um Erhöhung ihrer Schulleitungspensen eingetroffen.

4.2.3 Qualifikation der Schulleitung

Die meisten Schulleiterinnen und Schulleiter absolvieren zur Qualifizierung für die Schulführung einen Zertifikatskurs an der Pädagogischen Hochschule der FHNW. Integraler Bestandteil der Ausbildung ist ein Entwicklungsassessment. Angesichts der hohen Anforderungen an den Beruf sowie der Übernahme von erweiterten Kompetenzen und Verantwortung ist zu prüfen, inwieweit die Ausbildung angepasst und/oder erweitert werden muss. Eine gut ausgebildete und fähige Schulleitung ist ein zentraler Erfolgsfaktor einer guten Schule.

4.3 Der Schulrat der Bezirke

Eine als Postulat entgegengenommene Motion der SP-Fraktion vom 14. Dezember 2004 fordert die Aufhebung der Schulräte der Bezirke und die Zuweisung von deren Aufgaben an andere Stellen. Begründet wird die Forderung mit einem Abbau des organisatorischen Über-

baus der Volksschule. Die Aufhebung der Schulräte der Bezirke würde den Instanzenweg verkürzen und die Abläufe schneller, klarer und kostengünstiger machen.

Historisch betrachtet wurde der Schulrat als Aufsichtsorgan eingesetzt; einzelne Bezirksschulräte amtierten auch als Inspektoratspersonen. Konkret waren sie u.a. für die Überwachung der Einhaltung von Gesetzen und Verordnungen sowie für die Beurteilung und Schlichtung von Streitigkeiten zuständig. Zudem übte der Bezirksschulrat auch die Aufsicht über die Schulpflege aus. Die Funktion des Schulrats mit den heutigen Aufgaben ist überholt. Die Aufsichtsfunktion wird heute durch das Inspektorat und die kommunale Aufsichtsbehörde wahrgenommen. Die Aufgaben der Schulräte haben sich in den letzten Jahrzehnten stark reduziert. Die Hauptaufgabe des Schulrats besteht heute darin, Beschwerdefälle des jeweiligen Bezirks zu bearbeiten sowie Weiterbildungsangebote für Schulpflegemitglieder im Bezirk zu organisieren.

Bei der Weiterbildung der Schulpflegemitglieder sind die Schulräte auf den Beizug von Fachleuten angewiesen. Die Schulräte sind in diesem Bereich sehr unterschiedlich aktiv, seit die Vereinigung der Schulpflegepräsidentinnen und -präsidenten (VASP) jährlich ein umfangreiches Weiterbildungsprogramm anbietet. Es sind vor allem noch koordinative und organisatorische Aufgaben, die die Schulräte bei der Organisation von Weiterbildungsveranstaltungen übernehmen.

Die Führungsstrukturen der Volksschule sind insgesamt kompliziert. Dies betrifft nicht nur die kommunale, sondern auch die kantonale Ebene. Der Instanzenweg bei Rekursen über den Erstentscheid der Schulpflege, den Schulrat, den Regierungsrat, das Verwaltungsgericht und schliesslich das Bundesgericht ist langwierig.

4.4 Der Erziehungsrat

Der Erziehungsrat ist ein beratendes Gremium des Regierungsrats mit wenigen Entscheidungskompetenzen. Die Entscheidungskompetenz des Erziehungsrats (im Bereich der Schulversuche) und die Aufsichtspflicht (im Bereich der Prüfungen) sind heute gering. Im Wesentlichen übernimmt der Erziehungsrat heute eine beratende Funktion; er ist in allen Schulfragen von grundsätzlicher Bedeutung anzuhören. Eine als Postulat entgegengenommene Motion der SP-Fraktion vom 14. Dezember 2004 fordert die Aufhebung des Erziehungsrats und die Zuweisung von dessen Aufgaben an andere Stellen, damit der Überbau der Volksschule abgebaut werden kann.

Der Erziehungsrat in der heutigen Funktion basiert auf Strukturen des 19. Jahrhunderts. Die Strukturen des Kantons, die gewerkschaftliche Organisation der Lehrpersonen und die Möglichkeiten zur Zusammenarbeit und zum Einbezug von verschiedensten betroffenen Personen und Fachleuten haben sich seit der Einsetzung des Erziehungsrats stark verändert. Es wurden neue Formen der Mitsprache und Beteiligung von verschiedenen Gremien geschaffen, die in ähnlicher Art und Weise einige Aufgaben des Erziehungsrats aufnehmen. Die Mitwirkungsrechte sowie die verbindliche Information der Lehrpersonen sind beispielsweise seit 2006 im Gesetz über die Anstellung von Lehrpersonen (GAL) verankert. Ebenso sind die

Rechte der Personalverbände als Verhandlungspartner im GAL festgelegt. Für die politische Auseinandersetzung mit Sachgeschäften gibt es heute die BKS-Kommission des Grossen Rats, die für die Sachgeschäfte im Bildungsbereich im Grossen Rat eine vorberatende Funktion übernimmt. Heute ist es üblich, anstehende Fragen der Bildungspolitik und Veränderungsbedarf an der Volksschule mit Vertretungen der Lehrpersonen- und Schulleitungsverbände sowie mit Fachpersonen zu besprechen und partizipativ nach Lösungen zu suchen.

Die heute praktizierte Rolle des Erziehungsrats stimmt nicht mehr mit der ursprünglichen Rolle, wie sie heute noch in den rechtlichen Grundlagen festgelegt ist, überein.

5. Vorgesehene Neuerungen

5.1 Ziele der Rechtssetzung

Die Aufgabe der Volksschule ist es, den Kindern und Jugendlichen Wissen zu vermitteln und sie in ihrer geistigen, emotionalen, sozialen und motorischen Entwicklung zu unterstützen. Zudem leistet die Volksschule einen Beitrag zur Persönlichkeitsbildung und zu einer aktiven und erfüllten Lebensgestaltung der Schülerinnen und Schüler. Um diese Aufgaben erfüllen zu können, braucht es an der Volksschule entsprechende Rahmenbedingungen. Dabei spielen die Führungsstrukturen eine wichtige Rolle, denn nur mit einer effizienten und effektiven Führung vor Ort sind die genannten Ziele bestmöglich zu erreichen. Im Zentrum des Rechtssetzungsprozesses steht somit die Frage, mit welcher kommunalen Führungsstruktur günstige Voraussetzungen für eine qualitativ gute Führung der Aargauer Volksschule geschaffen werden können.

Mit den Neuerungen sollen folgende Ziele erreicht werden:

- Die Aufgaben und Kompetenzen der Akteure der kommunalen Führungsstrukturen der Aargauer Volksschule stimmen überein und ermöglichen eine qualitativ gute, effiziente und effektive Schulführung.
- Die Rahmenbedingungen der Funktion Schulleitung sind optimiert.
- Die Aufgaben und Kompetenzen von Schulrat und Erziehungsrat sind zeitgemäss organisiert.

5.2 Gemeinderat als oberstes kommunales Führungsorgan der Volksschule

Das Wichtigste in Kürze

Der Gemeinderat führt die Schule als oberstes kommunales Führungsorgan und trägt die Gesamtverantwortung. In dieser Aufgabe löst er die Schulpflege ab. Er legt das Schulangebot unter Berücksichtigung der kantonalen Vorgaben fest, genehmigt insbesondere die langfristigen Ziele der Schule und führt die Schulleitung. Der Gemeinderat hat die Möglichkeit, gemeinderätliche Kommissionen für die Vorbereitung relevanter Bildungsthemen und als beratende Gremien einzusetzen. Die Zusammensetzung einer solchen Kommission kann nach fachlichen Kriterien erfolgen.

Auf die Organisation einer Kreisschule haben die optimierten Führungsstrukturen grundsätzlich die gleichen Auswirkungen wie auf die Schule einer Gemeinde. Anstelle der bisherigen Kreisschulpflege ist der Vorstand als oberstes kommunales Führungsorgan für die Führung der Kreisschule verantwortlich. Die verschiedenen Gemeinderäte aus den beteiligten Gemeinden bilden den Vorstand.

Hintergründe

Die Ergebnisse der 2009 durchgeführten Umfrage zeigen divergierende Einschätzungen der favorisierten künftigen Lösung zwischen den Gemeinderäten und den Mitgliedern der Schulpflege. So bevorzugen die Gemeinderäte die Aufhebung der Schulpflege, die Mitglieder der Schulpflegen hingegen befürworten mehrheitlich die Stärkung ihres Gremiums, hauptsächlich durch mehr Kompetenzen im Finanzbereich.

Es wurde eingehend geprüft, die heutigen Führungsstrukturen beizubehalten und bestmöglich anzupassen. Unter anderem wurden ein direktes Antragsrecht der Schulpflege an die Gemeindeversammlung oder die verbindliche Ausübung eines Doppelmandats Schulpflegepräsidium und Mitglied des Gemeinderats diskutiert. Auch im Austausch mit anderen Kantonen zeigte sich deutlich, dass Anpassungen an der heutigen Führungsstruktur nicht zu wirkungsvollen Verbesserungen führen.

Ebenfalls wurden zur Stärkung der Schulpflege folgende zwei Varianten geprüft:

- Die Schulpflege führt die Schule sowohl strategisch wie auch finanziell. Dies setzt die Einführung von eigenständigen Schulgemeinden voraus. Die schwierige Konstellation der Kompetenzen zwischen Gemeinderat und Schulpflege fällt dadurch weg.
- Die Schulpflege wird gestärkt, indem sie die bisherigen Führungsaufgaben der Schulleitung übernimmt. Die Aufgaben der Schulleitung werden dabei auf den administrativen und organisatorischen Bereich beschränkt.

Beide Varianten zur Stärkung der Schulpflege sind für die Regierung nicht umsetzbar.

- Die Einführung von autonomen Schulgemeinden und damit die Trennung der heutigen politischen Gemeinden ist im Kanton Aargau politisch nicht umsetzbar. Bestärkt wird diese Einschätzung durch die Entwicklung in denjenigen Kantonen, die diese Gemeindeform noch kennen: die Entwicklung geht klar in die Richtung Abschaffung der Schulgemeinden.
- Die Übertragung der Führungsaufgaben der Schulleitung an die Schulpflege wäre ein Rückschritt in alte Zeiten der "Selbstorganisation Schule". Der Anspruch, die Schule nach professionellen Grundsätzen zu führen, müsste aufgegeben werden. Das Milizamt Schulpflege in der früheren Form vor der Einführung der Schulleitungen ist aufgrund der gestiegenen Ansprüche an die Schule nicht mehr aufrecht zu erhalten.

Der Gemeinderat steht der kommunalen Volksschule vor

Der Gemeinderat führt die Schule als oberstes kommunales Führungsorgan. In dieser Aufgabe löst er die Schulpflege ab. Der Stellenwert der Schule als wichtige Gemeindeaufgabe

wird durch die direkte Führungsverantwortung des Gemeinderats erhöht. Sowohl Führungsverantwortung als auch Finanzkompetenz liegen beim Gemeinderat, was die Übereinstimmung von Aufgaben und Kompetenzen gewährleistet. Damit steigt die Identifikation mit der Schule und insbesondere mit ihren Zielen. Die Entscheidungswege und die Steuerung der Schule sind schlanker als heute. Es sind weniger Ämter in einer Gemeinde zu besetzen. Rekrutierungsschwierigkeiten können verringert werden (insbesondere in kleinen Gemeinden).

Wie bisher wählen die Bürgerinnen und Bürger das verantwortliche Führungsorgan der Schule (den Gemeinderat) direkt. Die demokratischen Mitbestimmungsrechte bleiben die gleichen wie heute.

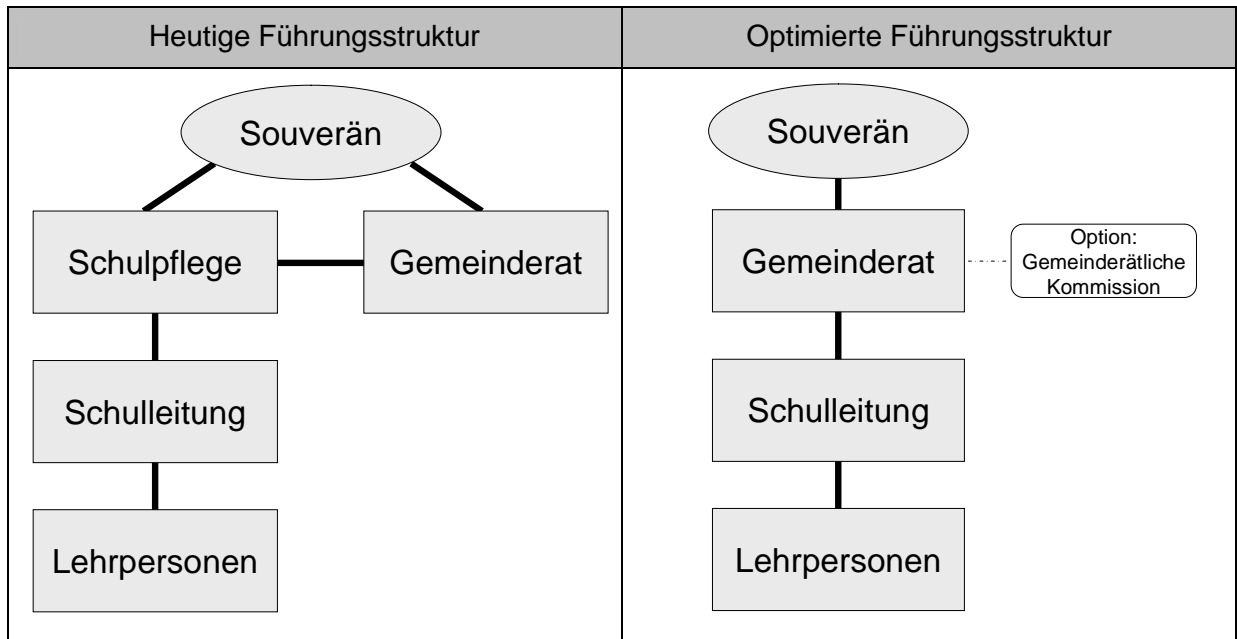
Mit Einführung der optimierten Führungsstruktur der Aargauer Volksschule wird das Aufgabengebiet des Gemeinderats wie folgt erweitert: Der Gemeinderat

- steht der Schule vor und trägt die Gesamtverantwortung.
- legt die Ausgestaltung und die Organisation des Volksschulangebots fest. Dabei richtet er sich einerseits nach den kantonalen Vorgaben und andererseits nach dem von der Gemeindeversammlung bewilligten Budget.
- genehmigt die langfristigen Entwicklungsziele und die spezifischen Regelungen der örtlichen Schule.
- überprüft die Umsetzung und die Wirksamkeit von Massnahmen und überwacht die Einhaltung der kantonalen Vorgaben und der lokalen Vereinbarungen.
- stellt die Schulleitung an und ist für deren Führung verantwortlich. Dabei sollen Führungsinstrumente, die sich bisher in den Schulen bewährt haben, weitergeführt werden (z.B. Funktionendiagramm, Anforderungsprofil, Pflichtenheft, Personalgespräch usw.).
- bewilligt Unterrichtspensen von Schulleiterinnen und Schulleitern, falls diese an derselben Schule nebst der Führungsaufgabe auch ein Unterrichtspensum übernehmen.

Bildungskommission als Gestaltungsraum für die Gemeinden

Der Gemeinderat hat die Möglichkeit, eine oder mehrere gemeinderätliche Kommissionen mit beratender Stimme einzusetzen. Die Aufgabe einer solchen Kommission kann darin bestehen, den Gemeinderat in Fragen der kommunalen Bildungspolitik fachlich zu beraten. Durch die Einsetzung einer Kommission für die Belange der Bildung und der Schule hat der Gemeinderat die Möglichkeit, Personen aus dem Bildungsbereich mit dem notwendigen fachlichen Wissen und einem grossen Erfahrungshintergrund in pädagogischen Fragestellungen für die Vorbereitung relevanter Sachgeschäfte beizuziehen. Die Zusammensetzung dieser Kommission muss sich nicht nach politischen Gegebenheiten richten, sondern kann nach fachlichen Kriterien erfolgen. Auf Gesetzesebene wird das Führen einer solchen Kommission durch den Gemeinderat nicht verbindlich festgeschrieben. Die Gemeinden entscheiden selbst, ob sie ein solches Gremium zur Vorbereitung relevanter Sachgeschäfte und als beratendes Gremium einsetzen wollen.

Gegenüberstellung der heutigen mit der optimierten Führungsstruktur:

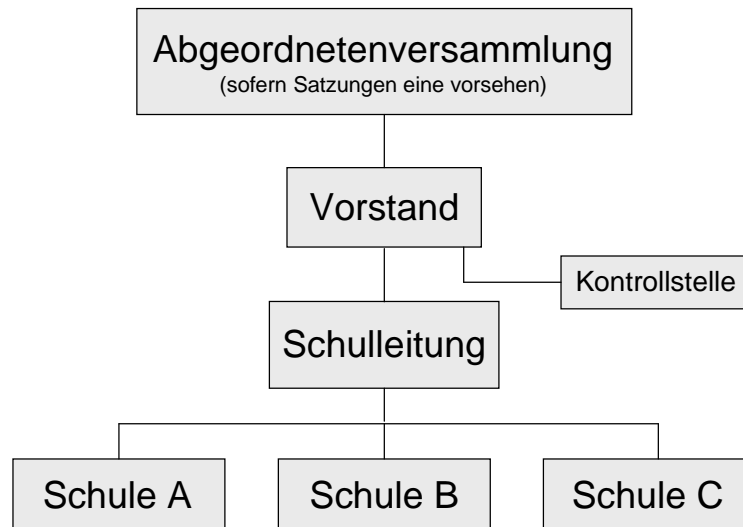


Optimierte Führungsstrukturen an Kreisschulen

Die Einführung der optimierten Führungsstruktur hat auf die Organisation einer Kreisschule grundsätzlich die gleichen Auswirkungen wie auf die Schule einer Gemeinde. Für Kreisschulen gelten nach wie vor die Bestimmungen des Gesetzes über die Einwohnergemeinden (Gemeindegesezt, SAR 171.100). Die Spezialregelung hinsichtlich der Kreisschulpflege im Schulgesetz (vgl. § 56 Abs. 3 Satz 2) hingegen wird gestrichen. Das heisst, anstelle der bisherigen Kreisschulpflege ist der Vorstand als oberstes kommunales Führungsorgan für die Führung der Kreisschule verantwortlich. Die verschiedenen Gemeinderäte aus den beteiligten Gemeinden bilden den Vorstand. Dessen Mitglieder werden von der Abgeordnetenversammlung, bei Gemeindeverbänden ohne Abgeordnetenversammlung von den Gemeinderäten der Verbandsgemeinden, gewählt. In Kreisschulen hat der Vorstand ebenfalls die Möglichkeit, eine oder mehrere beratende Kommissionen einzusetzen.

Die geltenden Bestimmungen für eine Kreisschule werden nach den Vorgaben des Gemeindegesezt in den Satzungen festgehalten, welche durch die Einwohnergemeinde oder den Einwohnerrat genehmigt werden. Die optimierten Führungsstrukturen werden auch in Kreisschulen zu direkteren Abläufen und eindeutigeren Aufgaben- und Kompetenzzuweisungen führen.

Beispielhafte Struktur einer Kreisschule:



5.3 Die Rahmenbedingungen für die Schulleitung

Das Wichtigste in Kürze

Die Schulleitung ist verantwortlich für die Führung des Schulbetriebs. Neben den bisherigen Aufgaben übernimmt die Schulleitung zusätzlich diejenigen operativen Aufgaben, die heute noch bei der Schulpflege liegen. Neu ist die Schulleitung für die Anstellung von Lehrpersonen, für beschwerdefähige Laufbahnentscheide von Schülerinnen und Schülern und für Disziplinarentscheide zuständig.

Die Ressourcen für die Schulleitungen werden aufgrund der erweiterten Aufgaben angepasst. Zur Kostenberechnung wird der Faktor von heute 0,3 pro Schülerin/Schüler erhöht und der heute geltende Sockel von zwölf Stellenprozenten pro Schule reduziert. Gleichzeitig wird das Modell zur Pensenermittlung der Schulleitungen überprüft. Beispielsweise ist eine Berechnung aufgrund der Vollzeitäquivalente einer Schule oder eine Ausweitung der Kriterien in Betracht zu ziehen.

5.3.1 Die Aufgaben der Schulleitung

Die Schulleitung ist verantwortlich für die Führung des Schulbetriebs. Mit Einführung der optimierten Führungsstrukturen übernimmt sie zusätzlich zu den bisherigen Aufgaben diejenigen operativen Aufgaben, die heute noch bei der Schulpflege liegen. Der Berufsauftrag der Schulleitung wird entsprechend angepasst und aktualisiert.

Die folgenden Aufgaben bleiben im Verantwortungsbereich der Schulleitung: Führungsverantwortung für die ihr unterstellten Lehrpersonen, pädagogische Führung, Qualitätsentwicklung und -sicherung, Organisation und Administration des Schulbetriebs sowie Information und Kommunikation.

Nebst diesen Aufgaben ist die Schulleitung neu zuständig für

- die Anstellung von Lehrpersonen (d.h. die Schulleitung wird neu Anstellungsbehörde),
- beschwerdefähige Laufbahntscheide von Schülerinnen und Schülern,
- beschwerdefähige Disziplinarscheide,
- die Erarbeitung der Entwicklungsziele und der langfristigen Planung der Schule,
- die finanzielle Führung des Schulbetriebs im Rahmen des Gemeindebudgets,
- die Vertretung der Schule gegenüber Eltern und Behörden,
- die Rechenschaftslegung gegenüber dem Gemeinderat.

Die Ansprüche an die Schulleitungen sind hoch. Die Ausbildung der Schulleitung ist entsprechend den neuen Aufgaben (insbesondere in der Personalführung) und der grösseren Führungsverantwortung gegebenenfalls anzupassen. Ebenso sind die Unterstützungsangebote beispielsweise im Personalbereich zu überprüfen und bei Bedarf anzupassen.

5.3.2 Anpassung des Pensums an die erweiterten Aufgaben

Den neuen zusätzlichen Aufgaben sowie der bereits seit einigen Jahren ausgewiesenen hohen Belastung der Schulleitungen soll Rechnung getragen werden. Die Ressourcen für die Schulleitungen werden aufgrund der neuen Aufgaben erhöht. Zur Kostenberechnung wird der Faktor von heute 0,3 pro Schüler/Schülerin erhöht.

Gleichzeitig soll das Modell zur Pensberechnung der Schulleitungen überprüft und bei Bedarf angepasst werden. Denkbar ist, Vollzeitäquivalente oder weitere Kriterien als Berechnungsbasis für die Pens heranzuziehen. Insbesondere soll der Sockel selbst oder die Höhe des Sockels, der heute pro Schule mitgerechnet wird, überprüft werden. Dieser Sockel von zwölf Stellenprozenten geht den Schulen bei einer Zusammenlegung verloren, weshalb er oft ein Hinderungsgrund für eine verstärkte Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden ist. Das Modell zur Pensberechnung seitens des Kantons soll bezüglich der Steuerung der kommunalen Schulstrukturen möglichst neutral sein. Hemmt das Modell eine verstärkte Zusammenarbeit zwischen Schulen, ist es nicht mehr neutral und gibt Anreize in eine möglicherweise unerwünschte Richtung (die Verhinderung von verstärkter Zusammenarbeit). Bei einem Wegfall des Sockels würden alle Gemeinden unabhängig von ihren Schulstrukturen gleich behandelt. Wie die Gemeinden, insbesondere grössere Gemeinden, diese kantonal zugewiesenen Pens innerhalb ihrer Schulorganisation verteilen, entscheiden sie weiterhin selbst. Die Prüfung des Pensmodells erfolgt während des Beratungsprozesses des Gesetzes. Dabei sollen auch neue Pensmodelle in Erwägung gezogen werden. Ein allfälliges neues Pensmodell wird spätestens bis zur zweiten Beratung im Grossen Rat vorliegen.

5.4 Einführung der optimierten Führungsstrukturen

Das Wichtigste in Kürze

Die Einführung der optimierten Führungsstrukturen erfolgt per 1. August 2016. Den Gemeinden wird eine Übergangsfrist bis Ende 2017 eingeräumt; spätestens per 1. Januar 2018 sind die optimierten Strukturen in allen Gemeinden umzusetzen.

Ende 2013 stehen für die Schulpflegen die ordentlichen Wahlen für die neue Amtsperiode 2014 bis 2017 an. Die Einführung der optimierten Führungsstrukturen erfolgt per 1. August 2016. Den Gemeinden wird eine Übergangsfrist für die Umsetzung bis Ende 2017 eingeräumt. Spätestens auf Januar 2018 und somit auf Ende der offiziellen Amtsperiode sind die optimierten Führungsstrukturen in allen Gemeinden umzusetzen. Werden die Führungsstrukturen vor Ende der offiziellen Amtsperiode der Schulpflegen eingeführt (Zeitraum August 2016 bis Dezember 2017), ist einerseits die ausdrückliche Zustimmung der betroffenen Schulpflegemitglieder und andererseits ein Entscheid der Gemeindeversammlung notwendig.

Durch die Übergangsfrist von knapp eineinhalb Jahren erhalten die Gemeinden einen Spielraum, um auf ihre kommunalen Verhältnisse reagieren zu können. Entsprechend der aktuellen Besetzung ihrer Schulpflege können in einer Gemeinde bereits vor Ende der Amtsperiode die Kompetenzen neu an Gemeinderat und Schulleitung verteilt und kann die Schulpflege abgelöst werden.

Die Anpassung der Führungsstrukturen an der Aargauer Volksschule ist somit in einer langfristigen Perspektive zu betrachten. Bis zum Zeitpunkt der Umsetzung haben sich die Schulleitungen weiter etabliert. Seit der flächendeckenden Einführung der Geleiteten Schule 2007 sind knapp sechs Jahre vergangen; bis 2018 werden nochmals fünf Jahre für die weitere Konsolidierung der Schulleitungen vergehen. Die Daten der externen Schulevaluation zeigen deutlich, dass an der überwiegend grossen Mehrheit der Schulen die Schulleitungen bereits heute gut akzeptiert sind und deren Führungsverhalten von Eltern, Lehrpersonen und Schulpflegen positiv bewertet wird. Der Systemwechsel auf 6/3 im Zusammenhang mit der Stärkung Volksschule wird im Jahr 2018 vollzogen und die Umsetzungsphase abgeschlossen sein.

5.5 Der Schulrat der Bezirke

Das Wichtigste in Kürze

Die Funktion des Schulrats wird per Januar 2018 aufgehoben. Erste Beschwerdeinstanz gegen Entscheide der Schulleitung in schulischen Angelegenheiten wird der Regierungsrat.

Es wird eine Vermittlungskommission als Anlaufstelle für Eltern eingesetzt. Sind Eltern mit einem beschwerdefähigen Entscheid nicht einverstanden, können sie sich innerhalb von 10 Tagen an diese Kommission wenden, die nach Aktenstudium bzw. Gesprächen eine Empfehlung abgibt. Die Vermittlungskommission setzt sich pro Fall aus drei Personen zusammen: einer Inspektoratsperson sowie je einer Vertretung der Schulleitungen und der Eltern.

Hintergründe

Die Anzahl der von den Schulräten zu behandelnden Beschwerden unterscheiden sich pro Bezirk stark. Die Beschwerden häufen sich vor allem am Ende des Schuljahrs. Die folgende

Tabelle zeigt die Anzahl Fälle, die in den Jahren 2010 und 2011 durch die Schulräte der Bezirke behandelt wurden sowie den geschätzten Aufwand für die Bearbeitung pro Fall:

		2010	2011
Fälle	Total Fälle in allen Bezirken	119	85
	Minimum Fälle in einem Bezirk	3	3
	Maximum Fälle in einem Bezirk	29	15
Rekurse			
Rekurse	Weiterzug an den Regierungsrat (im Schnitt pro Jahr)	rund 10 Fälle	
	Weiterzug an das Verwaltungsgericht (im Schnitt pro Jahr)	rund 3 Fälle	
Aufwand			
Aufwand	Aufwand für einfachen Fall	rund 15 Stunden	
	durchschnittlicher Aufwand	rund 30 Stunden	
	Aufwand für komplexen Fall	über 40 Stunden	

Aufhebung des Schulrats

Die Funktion des Schulrats wird per Januar 2018 aufgehoben. Damit soll auch auf kantonaler Ebene die Steuerungsdichte abgebaut werden. Erste Beschwerdeinstanz gegen Entscheide der Schulleitung in schulischen Angelegenheiten wird der Regierungsrat, der die Entscheidungskompetenz dem Departement BKS delegiert. Die nachfolgenden Beschwerdeinstanzen sind das Verwaltungsgericht und abschliessend das Bundesgericht. Damit kann der Instanzenweg verkürzt werden.

Die beim Schulrat der Bezirke liegenden Entscheidungs- und Koordinationskompetenzen (Festlegung von vier Ferienwochen) werden dem Departement BKS übertragen.

Vermittlungskommissionen für Schulfragen

Neu sollen Vermittlungskommissionen für Schulfragen eingesetzt werden, die als niederschwellige Anlaufstellen insbesondere für Eltern dienen und dazu beitragen, aufwändige Beschwerdeverfahren zu vermeiden. Die Vermittlungskommissionen werden auf Vorschlag des Inspektorats vom Departement BKS eingesetzt. Sind Eltern nach Gewährung des rechtlichen Gehörs mit einem beschwerdefähigen Entscheid der Schulleitung (Laufbahnentscheide, Disziplinententscheide etc.) nicht einverstanden, so wenden sie sich an die der Schule zugeteilte Vermittlungskommission. Eine Einsprache der Eltern hat innerhalb von 10 Tagen zu erfolgen. In diesem Fall überweist die Schulleitung die relevanten Akten an die Vermittlungskommission für Schulfragen. Diese begutachtet die Akten, führt bei Bedarf Gespräche und gibt zuhanden der Schulleitung und der Eltern eine Empfehlung ab. Die Schulleitung entscheidet aufgrund dieser Empfehlung abschliessend. Sind Eltern mit dem Entscheid der Schulleitung weiterhin nicht einverstanden, können sie innerhalb von 30 Tagen beim Regierungsrat Beschwerde erheben. Dabei gelten die Regelungen des Verwaltungsrechtspflegegesetzes.

Die Vermittlungskommission ist für Eltern ausschliesslich bei beschwerdefähigen Entscheidungen zuständig. Fühlen sich Eltern nach Gesprächen mit Verantwortlichen vor Ort (Lehrpersonen und Schulleitung) nicht verstanden oder haben sie das Gefühl, zu wenig Gehör erhalten zu haben, wird auch künftig die Regionalstelle des Inspektorats als Ansprechperson für Elternanliegen und -fragen zuständig sein. Für personalrechtliche Entscheide, die durch die Schulleitung getroffen werden, ist weiterhin die Schlichtungskommission zuständig.

Eine Vermittlungskommission für Schulfragen besteht jeweils pro Fall aus drei Personen. Geführt wird die Kommission von einer unabhängigen Inspektoratsperson (keine Verknüpfung von Aufgaben und Funktion), welche über ein vertieftes Hintergrundwissen in schulischen Belangen und über die notwendige Beratungskompetenz verfügt. Die Kommission wird ergänzt durch je eine unabhängige Vertretung der Schulleitung (keine Verknüpfung von Aufgaben und Funktion) und der Eltern. Die Vertretungen der Schulleitungen und der Eltern werden von den im Kanton Aargau eingeschriebenen Verbänden vorgeschlagen.

Damit die arbeitszeitlichen Belastungsspitzen und die unterschiedlichen Fallzahlen abgefangen werden können, wird die Vermittlungskommission nach Bedarf fallweise oder für eine bestimmte Zeit eingesetzt. Die Abgabe einer Empfehlung durch die Vermittlungskommission hat für die Eltern keine Kosten zur Folge. Die Vermittlungskosten werden vom Kanton getragen.

Aufgrund der vorliegenden Daten ist davon auszugehen, dass pro Jahr mit durchschnittlich hundert Einsprachen zu rechnen ist. Pro Einsprache wird von einem Aufwand von rund dreissig Arbeitsstunden ausgegangen. Ein Grossteil des Arbeitsaufwands wird durch die Inspektoratsperson zu leisten sein, da sie für die Führung des Vermittlungsprozesses verantwortlich sein wird. Das heisst, sie wird für die Vorbereitung der Akten, für die Sitzungsleitungen sowie für das Verfassen der abzugebenden Empfehlung der Vermittlungskommission zuständig sein. Der Arbeitsaufwand für die Vertretung der Schulleitung und der Eltern konzentriert sich im Wesentlichen auf das vorgängige Aktenstudium, die Teilnahme an Sitzungen sowie das Gegenlesen der Empfehlung.

Ressourcen der Vermittlungskommission pro Jahr:

Funktion	Arbeitsaufwand pro Fall	Arbeitsaufwand total (bei 100 Fällen)	Stellenprozent
Inspektorat	20h	2'000h	100%
Schulleitung	5h	500h	25%
Eltern	5h	500h	25%
Total	30h	3'000h	150%

5.6 Der Erziehungsrat

Das Wichtigste in Kürze

Der Erziehungsrat und die Berufsbildungskommission werden ab Januar 2018 zum Bildungsrat zusammengeführt. Der Bildungsrat berät den Regierungsrat und das Departement BKS in wichtigen Bildungsfragen und besteht aus 9 bis 15 Mitgliedern. Der Regierungsrat wählt die Kommissionsmitglieder aufgrund transparenter Kriterien.

Hintergründe

Auf der Sekundarstufe II übernimmt die Berufsbildungskommission eine beratende Funktion des Departements BKS. Die Zusammensetzung und die Aufgaben der Kommission sind in der Verordnung über die Berufs- und Weiterbildung geregelt. Die Kommissionsmitglieder werden durch das Departement BKS ernannt, wobei die Partner der Berufs- und Weiterbildung angemessen berücksichtigt werden.

Bildungsrat für alle Bildungsstufen

Der Erziehungsrat und die Berufsbildungskommission werden ab Januar 2018 zu einer Kommission, dem Bildungsrat, zusammengeführt. Auch in Zukunft sollen sich der Regierungsrat und das Departement BKS von einem Gremium beraten lassen können. Dies stellt die institutionalisierte Zusammenarbeit und Beratung durch aussenstehende fachkompetente Personen sicher. Mit der Zusammenlegung des Erziehungsrats und der Berufsbildungskommission kann der organisatorische Überbau etwas abgebaut werden. Gleichzeitig erfolgt die Beratung neu konsistent über alle Bildungsstufen hinweg.

Der Bildungsrat berät den Regierungsrat und das Departement BKS in wichtigen Bildungsfragen. Er wird von der Regierung gewählt und umfasst 9 bis 15 Personen. Die Gesamtregierung kann damit sicherstellen, dass die Kommission vielfältig zusammengesetzt ist, beispielsweise bezüglich politischer Meinung, Funktion, Fachkompetenz usw. Damit können zu wichtigen Bildungsthemen sachverständige Meinungen eingeholt werden und der Regierungsrat und das Departement BKS können sich von einem ausgewogen zusammengesetzten Gremium kompetent beraten lassen. Die Auswahl der Kommissionsmitglieder erfolgt aufgrund von transparenten Kriterien, die von der Regierung per Verordnung festgelegt werden. Mögliche Kriterien sind: beruflicher Hintergrund, regionale Zusammensetzung, Erfahrung in der Bildungspolitik usw.

Die beim Erziehungsrat liegenden Entscheidungskompetenzen (Bevollzugskompetenz von örtlich und zeitlich begrenzten Schulversuchen sowie die Aufsichtspflicht bei kantonalen Prüfungen) werden dem Departement BKS übertragen.

6. Auswirkungen

6.1 Finanzielle Auswirkungen

Durch die Anpassung der Pensen der Schulleitungen steigen die Lohnkosten der Schulleitungen. Demgegenüber steht der Wegfall der Entschädigung der Schulpflegen. Für die künftigen zusätzlichen Aufgaben der Gemeinden wird ein Aufwand von 2 Millionen Franken ausgewiesen. Diese können für gemeinderätliche Aufgaben und für allfällige gemeinderätliche Kommissionen eingesetzt werden. Es handelt sich dabei um eine Annahme, denn die Einschätzungen von einzelnen befragten Gemeinderäten über den zu erwartenden Aufwand gehen weit auseinander (von "kein zusätzlicher Aufwand, da andere Aufgaben zurückgestellt werden" bis zu "erheblicher Aufwand"). Für die Vermittlungskommission entstehen Lohnkosten von 0.2 Mio. Franken und für den Bildungsrat Kosten für Sitzungsentschädigungen in der Höhe von 0.1 Mio. Franken. Demgegenüber entfallen die Kosten für die Entschädigung des Schulrats der Bezirke und des Erziehungsrats in der Höhe von 0.5 Mio. Franken. Die Umsetzung der optimierten Führungsstrukturen hat Mehrkosten von total 4.6 Mio. Franken zur Folge. Der Kanton wird dabei um 5.9 Mio. Franken mehr belastet, die Gemeinden um 1.3 Mio. Franken entlastet.

Die finanziellen Mittel werden ab 1. August 2016 steigend bis 1. Januar 2018 in vollem Umfang benötigt.

	Bisherige Kosten in Mio.			Kosten ab 2018 in Mio.		
	Total	Kanton 65%	Gemeinden 35%	Total	Kanton 65%	Gemeinden 35%
Aufwand Lohnkosten Schulleitungen	41.7¹	27.1	14.6	51²	33.2	17.8
Entschädigung Schulpflegen (Entschädigung plus Spesen)	6.5³	0	6.5			
Zusatzaufwand Gemeinden				2	0	2
Aufwand Schulrat	0.2	0.2	0			
Aufwand Vermittlungskommission				0.2	0.2	0
Aufwand Erziehungsrat	0.3	0.3	0			
Aufwand Berufsbildungskommission	0⁴					
Aufwand Bildungsrat				0.1	0.1	0
Total⁵	48.7	27.6	21.1	53.3	33.5	19.8

¹ Basis: Rechnung 2011

² ohne Teuerung und durchschnittliche Erhöhung der Löhne

³ Die lokalen Infrastrukturkosten für Schulpflegen sind nicht berücksichtigt.

⁴ Die Mitglieder der Berufsbildungskommission werden gemäss Spesendekret, SAR 165.170, entschädigt; die Kosten belaufen sich auf knapp Fr. 4000.- pro Jahr.

⁵ ohne Ausgleichsmassnahmen

Die Umsetzung der optimierten Führungsstrukturen bei der Verbundaufgabe Volksschule führt insgesamt zu einer finanziellen Mehrbelastung. Der Kanton trägt dabei die Mehrbelastung. Die Gemeinden profitieren von einer Minderbelastung. Um gemäss § 5 Abs. 3 nGAF den Ausgleich der finanziellen Auswirkungen zwischen den Gemeinwesen sicherzustellen, soll das vorliegende Projekt in die laufenden Arbeiten der Fachstelle Aufgaben- und Lastenverteilung (ALV) eingebracht werden.

Über die finanziellen Auswirkungen wurde frühzeitig im Konsultationsgremium Kanton-Gemeinden und im Fachausschuss BKS informiert.

7. Zeitplan

Termine	Aktivitäten
14. Juni bis 17. Sept. 2013	Anhörung
März 2014	Regierungsbeschluss zur Botschaft an den Grossen Rat
Mai / Juni 2014	Erste Beratung im Grossen Rat
Mai 2015	Zweite Beratung im Grossen Rat
November 2015	Volksabstimmung
1. August 2016	Inkrafttreten der rechtlichen Grundlagen bezüglich der neuen Aufgabenverteilung auf kommunaler Ebene (Gemeinderat, Schulleitung)
1. Januar 2018	Spätester Umsetzungstermin der optimierten Führungsstrukturen in den Gemeinden
1. Januar 2018	Inkrafttreten der rechtlichen Grundlagen bezüglich Schulrat der Bezirke und Bildungsrat

8. Erläuterungen zu den einzelnen Rechtsnormen

Kantonsverfassung (KV)

§ 31

Diese Regelung kann mit dem Verzicht auf die Schulpflegen und Schulräte ersatzlos aufgehoben werden. Die Verankerung des Bildungsrats auf Verfassungsebene ist weder zeitgemäss noch erforderlich.

Schulgesetz (SchulG)

§ 7 Abs. 1 und 2, 4 und 5

Nachdem auf die Schulräte und den Erziehungsrat verzichtet wird, sollen die betreffenden Koordinationsaufgaben und Kompetenzen dem Departement BKS zugeteilt werden. Den Wünschen der Gemeinden ist wie bisher Rechnung zu tragen. Betroffen sind insbesondere die Sportferien, wo eine unterschiedliche Terminierung am meisten Sinn macht. Ohne die

Gemeindeammänner-Vereinigung direkt zu nennen, wird sie primär die Ansprechstation sein.

Bei der Einführung von Blockzeiten und Tagesschulen handelt es sich um Entscheide, die unter Umständen mit finanziellen Konsequenzen verbunden sind. Sie wurden aufgrund der damaligen politischen Diskussionen um die Blockzeiten und Tagesschulen speziell im Schulgesetz genannt. In Anbetracht der allgemeinen Kompetenzregelung im Gemeindegesetz und unter Berücksichtigung von Abs. 5 kann entsprechend dereguliert werden. Die Regelung zu Tagesschulen wird präzisiert und aus systematischen Gründen weiter hinten im Gesetz platziert (§ 53a).

§ 8a

Diese Norm befand sich weiter hinten im Schulgesetz unter dem Kapitel "7.1 Schulpflege" (§ 72). Nachdem das Kapitel ohnehin umgestaltet wird, trägt die systematische Verschiebung dieser Regelung zur besseren Lesbarkeit bei.

Kapitel 3.

Zu den Akteuren in der Volksschule gehören auch die Schulleitungspersonen. Die Überschrift von Kapitel 3. ist entsprechend zu ergänzen und in eine geschlechtergerechte Fassung zu bringen.

Kapitel 3.1.

Auch dieses Kapitel ist in eine geschlechtergerechte Fassung zu bringen.

§ 36

Die wichtigste Änderung in dieser Bestimmung befindet sich in Abs. 1: Die Mitwirkungsrechte sollen sich nicht nur auf die individuellen Belange beziehen, sondern auch auf die Schule als Ganzes. Schülerinnen, Schüler und deren Eltern sollen an der Schule mitgestalten können, vor allem dort, wo wichtige Veränderungen stattfinden. Solche Veränderungen können erstens dort angegangen werden, wo die Gemeinden bereits über Gestaltungsspielräume verfügen (z.B. Blockzeiten, Tagesschulen, integrative Schulung, mehrklassige Abteilungen). Zweitens können sie auf Entwicklungen auf Bundesebene, interkantonaler oder kantonaler Ebene folgen, bei denen den Gemeinden in der Umsetzung gewisse Optionen zustehen (z.B. übergangsrechtliche Verschiebung des Schuleintrittsalters). Im Minimum soll dies jedoch stets im Rahmen eines systematischen Qualitätsmanagements erfolgen. Damit ist die Schule verpflichtet, den Kontakt zu den Eltern sowohl auf Schulebene als auch auf individueller Ebene zu entwickeln und zu pflegen. Weitergehend sind verschiedene Formate mit unterschiedlichem Partizipationsgrad denkbar: Offener Briefkasten, Einbezug in Projektgruppen, Elterncafés hin bis zu einem Elternrat. Das Format soll den Schulen nicht vorgeschrieben werden; die Schulen werden jedoch verpflichtet, die Zusammenarbeit mit den Eltern nebst der individuellen Ebene auch auf Schulebene zu institutionalisieren.

In den Abs. 2-4 werden sodann die bereits im bisherigen Recht verankerten individuellen Mitwirkungsrechte neu gegliedert: Dazu gehört das Recht der Eltern auf Schulbesuch und auf Rückmeldung zu den Sach-, Selbst- und Sozialkompetenzen ihrer Kinder sowie zur Bil-

derung von Elternversammlungen. Die Pflegeeltern werden nicht mehr speziell genannt, da die bundesrechtlichen Regelungen des Schweizerischen Zivilgesetzbuchs definieren, was unter den Begriff der Eltern zu subsumieren ist beziehungsweise wie weit Elternrechte auch auf einzelne Elternteile sowie auf weitere Personen bezogen werden dürfen.

§ 36a

In Bezug auf den Begriff der Eltern und Pflegeeltern kann auf den Kommentar zu § 36 oben verwiesen werden. In Abs. 2 tritt an die Stelle der Schulpflege der Gemeinderat. Dieser besitzt bereits gestützt auf § 38 des Gesetzes über die Einwohnergemeinden (Gemeindegesezt) vom 19. Dezember 1978 (SAR 171.100) über gewisse Strafkompetenzen, die nicht in die Verantwortung der Schulleitung gegeben werden sollten. Der Strafraumen wird für alle Straftatbestände gesamthaft neu in § 37a verankert, was zu einer Deregulierung führt.

§ 37

In Bezug auf den Begriff der Eltern und Pflegeeltern kann auf den Kommentar zu § 36 oben verwiesen werden. In Abs. 2 tritt an die Stelle der Schulpflege der Gemeinderat. Der Strafraumen wird für alle Straftatbestände gesamthaft neu in § 37a verankert, was zu einer Deregulierung führt.

§ 37a

Der Strafraumen wird für alle Zwangsmassnahmen im Zusammenhang mit Versäumnissen der Eltern unter diesem Paragraphen festgelegt. Das Rechtsmittelverfahren ist bereits in § 112 des Gemeindegeseztes normiert, weshalb auch hier dereguliert werden kann: die Abs. 3-5 entfallen.

§ 38

In Bezug auf den Begriff der Eltern beziehungsweise Inhaber der elterlichen Sorge kann auf den Kommentar zu § 36 oben verwiesen werden.

§ 38b

In Bezug auf den Begriff der Eltern und Pflegeeltern kann auf den Kommentar zu § 36 oben verwiesen werden.

§ 38c

Nachdem die Schulpflege entfällt, werden diese Kompetenzen der Schulleitung übertragen.

§ 38d

Auch hier gehen Kompetenzen von der Schulpflege auf die Schulleitung über. Wie in Gesetzen üblich, wird das Departement nicht mehr beim Namen genannt, sondern es wird nur noch vom zuständigen Departement gesprochen.

§ 38e

In Bezug auf den Begriff der Eltern und Pflegeeltern kann auf den Kommentar zu § 36 oben verwiesen werden.

§ 38f

Gemäss Rechtsweggarantie, die in der Bundesverfassung verankert ist, muss auf jeden Fall der Weiterzug an ein Gericht ermöglicht werden. Abs. 2 ist dementsprechend anzupassen und der bundesrechtswidrige Abs. 3 aufzuheben.

§ 39

Die Lehrerbildungsanstalten fallen nicht mehr in den Geltungsbereich des Schulgesetzes. Trotzdem sollen die zwar bereits verfassungsmässig garantierten Grundrechte, nämlich die Versammlungsfreiheit und das Petitionsrecht, im Schulgesetz stehen bleiben, auch wenn in § 39 nur noch auf die Mittelschulen Bezug genommen wird. Für die Volksschule sind die betreffenden Rechte in § 36 verankert.

Kapitel 3.2.

Unter diesem Kapitel sind die neuen Normen zur Schulleitung einzuordnen.

§ 46a

Nach dem Verzicht auf die Schulpflege wird die Schulleitung die gesamte betriebliche Führung übernehmen. Dazu gehören alle personalrechtlichen Angelegenheiten und alle schulischen Entscheide. Die einzelnen Aufgaben sind insbesondere im Berufsauftrag zusammengefasst, der in der Verordnung über die Anstellung und Löhne der Lehrpersonen enthalten ist.

§ 47

In dieser Norm geht es im Wesentlichen um Mitsprache- und Mitwirkungsrechte der Lehrerschaft in schulspezifischen Angelegenheiten. Demgegenüber sind die personellen Mitsprache- und Mitwirkungsrechte im Gesetz über die Anstellung der Lehrpersonen (GAL) vom 17. Dezember 2002 geregelt (§§ 39 und 40). Der Begriff des Rektors existiert nur noch an den kantonalen Schulen. Die Aufsichtskommissionen der kantonalen Schulen wurden zudem umstrukturiert. In § 12 der Verordnung zur geleiteten Schule vom 23. November 2005 (SAR 401.115) sind bereits gewisse Einzelheiten geregelt. Diskutiert werden in der Lehrerkonferenz vor allem schulorganisatorische, pädagogische und didaktische Fragestellungen. Bei der Ausarbeitung der wichtigsten Grundlagendokumente der Schulen wie z.B. Organisationskonzept, Führungsverständnis, Funktionendiagramm, Pflichtenheft soll den Lehrpersonen ebenso ein Mitspracherecht eingeräumt werden.

§ 48

Die Kantonalkonferenz soll beibehalten werden. Nach der Umwandlung des Erziehungsrats in den neuen Bildungsrat ist es jedoch nicht mehr angemessen, das Antragsrecht für vier Mitglieder bei der Kantonalkonferenz zu belassen (vgl. § 79).

§ 51b

Mit den beiden neuen §§ 51b und 51c soll der nach geltendem Recht überdurchschnittlich lange Rechtsweg bei schulischen Entscheiden kürzer und effizienter werden. Dies ist heute umso wichtiger, als die aktuelle Rechtsprechung des Verwaltungsgerichts im Sinne der von Bundesverfassungswegen zu berücksichtigenden Rechtsweggarantie verlangt, dass nun-

mehr auch schulorganisatorische Entscheide (z.B. Zuteilung in ein bestimmtes Schulhaus oder in eine bestimmte Abteilung) mit Verwaltungsbeschwerde angefochten werden können. Überdies kommt es bei angefochtenen Übertrittsentscheiden immer wieder vor, dass vorläufig aufgenommene Schülerinnen und Schüler während des rechtshängigen Beschwerdeverfahrens Fakten zu schaffen vermögen, die sie gegenüber ihren Mitschülerinnen und Mitschülern in eine vorteilhaftere Lage bringen, was zu Chancenungleichheit führt und im Endeffekt für Aussenstehende stossend wirkt. Mit einer Beschleunigung des Rechtswegs und dem zu erwartenden Effizienzgewinn kann diesem unerwünschten Effekt Abhilfe geschaffen werden.

Die Beschleunigung wird einerseits allein schon mit dem Übergang der Entscheidkompetenz von der Schulpflege auf die Schulleitung, andererseits aber auch mit dem Herausbrechen einer von zwei verwaltungsinternen Beschwerdeinstanzen, nämlich dem Schulrat, erreicht. Damit kommt grundsätzlich bei der Neugestaltung des Rechtswegs das Grundmodell des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege (Verwaltungsrechtspflegegesetz, VRPG) vom 4. Dezember 2007 zur Anwendung, nämlich die Verwaltungsbeschwerde gegen Verwaltungsentscheide (in concreto schulische Entscheide) über eine einzige verwaltungsinterne Beschwerdeinstanz und von dort aus der Weiterzug mittels Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Verwaltungsgericht.

Zur Brechung von grösseren Beschwerdespitzen – insbesondere zu den jeweiligen Promotio-
onsterminen – tritt nun lediglich ein kürzeres Einspracheverfahren hinzu. Auch wenn damit eine kurze Schlaufe gemacht wird, ist diese Phase sicherlich viel schneller und effizienter als der Weg über zwei verwaltungsinterne Beschwerdeinstanzen, weil vorweg keine aufwändige Instruktion notwendig ist, die Vermittlungskommission rasch und nach Bedarf eingesetzt werden kann und statt einer weiteren Beschwerdeinstanz die Schulleitung einfach neu entscheidet. Sind viele Einsprachen hängig, können entsprechend mehr Vermittlungskommissionen gebildet oder auch ad hoc besetzt und entsendet werden. Die Vermittlungskommissionen können zudem schneller und gezielter handeln als der Schulrat, der seine Sitzungen in der Regel längerfristig planen und jeweils auf den Abend ansetzen muss. Die Bürokratie mit der Abrechnung kostenfälliger Beschwerdeentscheide auf Stufe Schulrat via BKS entfällt.

Neu wird also anstelle der Schulpflege die Schulleitung sämtliche beschwerdefähigen Entscheide fällen (vgl. § 46a). Damit wächst aber auch der Druck auf die Schulleitung, bei der oft eine einzelne Person den Entscheid alleine tragen muss. Dafür wird es keine personellen Verstrickungen mehr geben, denn oft haben Schulpflegemitglieder schulpflichtige Kinder und befinden sich so ab und zu in einem Interessenskonflikt. Die Vermittlungskommission kann diesen Druck dank des niederschweligen Einspracheverfahrens, das an die Verfahrensbeteiligten keine grossen formalen Anforderungen stellt, auffangen und sich im Rahmen des Einspracheverfahrens ein unvoreingenommenes sowie unabhängiges Bild über die umstrittene Situation machen. Die Vermittlungskommission dürfte zudem bei allen Beteiligten eine hohe Akzeptanz geniessen, weil deren Zusammensetzung – geplant ist je eine Person aus dem Inspektorat, eine Elternvertretung und Schulleitungsververtretung (wird auf Verordnungsebene genauer definiert) – eine neutrale und ausgewogene Beurteilung des Streitfalls zulässt. Schliesslich gewinnen Schulleitungspersonen als Mitglied der Vermittlungskommission

Knowhow und Erfahrungen, die ihnen bei ihrer Tätigkeit an der eigenen Schule von grossem Nutzen sein werden.

Wie bereits oben angedeutet, ist es wichtig, dass die Vermittlungskommissionen in den verschiedenen Bezirken flexibel zusammen- und eingesetzt werden können, denn die Fallzahlen können von Schule zu Schule extrem schwanken. Zuständig für deren Konstituierung ist laut Gesetz das Departement BKS, das diese Kompetenz jedoch innerhalb seiner internen Organisation an eine geeignete Stelle delegieren kann. Die Fäden sollen daher schliesslich beim Inspektorat zusammenlaufen, das mit seinen Regionalstellen Gewähr für rasches Handeln und effiziente Verfahrensabläufe bietet. Das Inspektorat ist zudem mit den bestehenden Regelungen im Schulbereich bestens vertraut. Spezifische juristische Kompetenzen sind dagegen in diesem Verfahrensstadium nicht erforderlich. Die Vermittlungskommission ist keine Ombudsstelle und verfügt auch über keinerlei Entscheidungskompetenzen, sondern gibt gegenüber der Schulleitung lediglich eine Empfehlung im Hinblick auf die Neufassung oder Bestätigung des umstrittenen Entscheids ab. Die rechtliche Wertung erfolgt notfalls später auf dem Beschwerdeweg, sobald die Schulleitung nach Vorliegen der Empfehlung der Vermittlungskommission neu entschieden haben wird.

§ 51c

Die Einsprache wird häufig dort als Rechtsmittel installiert, wo es viele Standardentscheide zu fällen gilt (z.B. im Sozialversicherungsrecht). Damit lassen sich die speziellen Fälle herausfiltern und die entscheidende Behörde (in concreto die Schulleitung) kann unter Berücksichtigung der Auffassungen der Betroffenen und der Empfehlung der Vermittlungskommission nochmals neu entscheiden. Dies ist gerade bei schulorganisatorischen Entscheidungen, aber auch bei schulischen Laufbahnentscheidungen eine angemessene Lösung und trägt zur Minimierung des administrativen Aufwands bei, der bisher mit der Beschreitung des Beschwerdewegs über mehr als eine verwaltungsinterne Beschwerdeinstanz (Schulrat des Bezirks, Regierungsrat) gesamthaft für alle involvierten Personen und Behörden recht hoch war. Um das Verfahren wie gewünscht zu beschleunigen, sollte die Einsprachefrist auf jeden Fall kürzer sein als die übliche Beschwerdefrist von 30 Tagen. In Abs. 1 sind dafür 10 Tage vorgesehen. Es handelt sich aber ebenfalls um eine unaufschiebbare Rechtsmittelfrist, deren Ablauf den erstfassten Schulleitungsentscheid in Rechtskraft erwachsen lässt.

§ 52 Abs. 2

Nicht nur die Errichtung neuer Schulen und Abteilungen sondern auch der "contrarius actus" bedarf einer Zustimmung des Departements BKS. Überdies soll dieses auch von sich aus tätig werden können, wobei auf jeden Fall vorab der Gemeinderat dazu angehört werden muss.

§ 53a

Mit der Aufhebung von § 7 Abs. 4 Satz 2 ist die Regelung bezüglich Tagesschulen neu und etwas präziser zu fassen. Es geht darum, dass es in der Kompetenz der Gemeinden liegt, Tagesschulen zu führen. Falls eine Gemeinde ihr Schulangebot auf eine Tagesschule fokussiert, haben die Schülerinnen und Schüler das Recht, in einer Nachbargemeinde die öffentliche Schule unentgeltlich zu besuchen. Denn ein Zwang zum Besuch einer Tagesschule

würde die Schulpflicht ausdehnen, was wiederum einen erheblichen Eingriff in die persönliche Freiheit der Betroffenen und in die Elternrechte darstellen würde, der auch aus politischen Gründen so nicht gewollt ist. Tagesschulangebote sollen also freiwillig bleiben.

§ 56 Abs. 3

Mit dem Wegfall der Schulpflegen verschwinden auch die Kreisschulpflegen.

§ 58 Abs. 1

Die Bewilligung von Privatschulen liegt neu in der Verantwortung des zuständigen Departements, nachdem der Erziehungsrat durch den Bildungsrat ersetzt wird. Dieser nimmt keine operativen Tätigkeiten mehr wahr.

§ 58d

Diese Bestimmung entspricht dem bisherigen § 73 Abs. 2^{bis}, der im Übrigen aufgehoben wird.

Kapitel 7.1.

Mit dem Verzicht auf die Schulpflege geht es darum, im Schulgesetz den Gemeinderat neu zu verankern. Allerdings bleiben die wesentlichsten Regelungen zu den Aufgaben und Kompetenzen des Gemeinderats im Gemeindegesetz.

§ 69

Die Zusammensetzung des Gemeinderats bleibt im Gemeindegesetz verankert. § 69 kann ersatzlos aufgehoben werden.

§ 70

Die Kommissionen des Gemeinderats bleiben ebenfalls im Gemeindegesetz verankert. Hingegen wird in § 71a die Möglichkeit geschaffen, spezielle Kommissionen einzusetzen, die sich ganz allgemein mit Bildungsfragen und konkret mit der Schule vor Ort (z.B. Bauprojekt, spezielle Vorkommnisse) befassen. Wahlorgan der Kommissionen ist der Gemeinderat.

§ 71

Neu trägt der Gemeinderat die politische Verantwortung für die Führung der Volksschule. Er beschränkt sich dabei auf die Behandlung entsprechender Grundsatzfragen zum aktuellen Schulangebot und auf die langfristigen Ziele, die auch mit der ganzen Budgetierung zusammenhängen. Beispiele für langfristige Ziele sind: Einführung von Blockzeiten/Tagesstrukturen, die Einführung der integrativen Schulung oder die lokale Umsetzung der Schulstruktur von 5/4 auf 6/3. Dem Gemeinderat untersteht die Schulleitung, welcher gemäss § 46a die gesamte betriebliche Führung, inklusive personelle Angelegenheiten und alle schulischen Entscheide, obliegt. Der Gemeinderat kann bei Bedarf Kommissionen einsetzen, die ihn nicht nur in politischen, sondern auch in fachlichen Fragen unterstützen und eine Ergänzung zur Schulleitung bilden können (§ 71a). Gemäss Gemeindegesetz besteht die Möglichkeit, dass der Gemeinderat die Aufgaben und Kompetenzen zur Führung eines Gemeinderessorts (z.B. Bildungsressort) einem Gemeinderatsmitglied übertragen kann.

Der Gemeinderat führt die Schulleitung. Er stellt die Schulleitung an, führt die Personalgespräche mit der Schulleitung und beurteilt sie. Mit dieser direkten Führungshierarchie wird der Gemeinderat einen der wichtigsten Hebel zur Qualität der Schule in seiner Hand haben und die Verantwortung für die Entwicklung der Schule tragen.

§ 71a

Siehe Kommentar zu § 70 oben, der aufgehoben wird. § 71a wird wegen seiner Bedeutung nicht nur als ein Absatz von § 71 normiert, sondern als eigenständiger Paragraf systematisch neu eingeordnet.

§ 72

Die Regelung wird systematisch unter Kapitel 1. "Allgemeine Bestimmungen" eingeordnet (§ 8a).

§ 73

Alle diese Entscheide werden künftig von der Schulleitung gefällt. Die Regelung von Abs. 2^{bis} wird systematisch unter Kapitel 4.2. "Privatschulen und private Schulung" eingefügt (§ 58d).

§ 73a

Nachdem der Gemeinderat die Aufgaben der Schulpflege übernimmt, ist dieser zur Weiterbildung zu motivieren. Dasselbe gilt für die für Schulfragen eingesetzte(n) Kommission(en).

§ 74

Nachdem dem Gemeinderat ohnehin die Budgetverantwortung zukommt, erübrigt sich die bisherige Norm betreffend Kompetenzgeld.

§ 75

Mit der Abschaffung des Schulrats führt der neue Rechtsweg über das in § 51c normierte Einspracheverfahren.

Kapitel 7.2. und §§ 76-78

Mit der Abschaffung des Schulrats können Kapitel 7.2. samt den §§ 76-78 ersatzlos gestrichen werden.

Kapitel 7.3.

Der Erziehungsrat wird durch einen Bildungsrat ersetzt, in dem auch die Berufsbildung Platz finden wird.

§ 79

Die Grösse des Bildungsrats soll einem breiten Spektrum von Fachwissen und Meinungen Platz bieten, aber dennoch nicht so gross sein, dass der Raum für Diskussionen zu sehr eingeengt wird. Da die Volksschule die Basis für jede weitergehende Ausbildung darstellt und die Sekundarstufe II unter anderem wichtige Voraussetzungen für einen erfolgreichen Einstieg ins Berufsleben schafft, sollen diese beiden Bildungsstufen zwingend mit einer zahlenmässig angemessenen Vertretung im Bildungsrat vertreten sein. Das Präsidium ist wie beim

Erziehungsrat vorgegeben (Abs. 1). Die Auswahl der übrigen Mitglieder soll allein durch den Regierungsrat vorgenommen werden, um flexibler auf die verschiedenen Ansprüche und Bedürfnisse des grösseren Teilnehmerkreises eingehen zu können. Selbstverständlich wird der Regierungsrat – auch ohne spezielle Erwähnung – an die verschiedenen Verbände herantreten und Vorschläge einholen (Abs. 2).

§ 80

Dem Bildungsrat fallen künftig keine operativen Aufgaben mehr zu. Es handelt sich aber nach wie vor um ein vorwiegend fachlich gemischtes Organ, das dem Departement BKS und dem Regierungsrat als wichtigstes Beratungsgremium zur Seite stehen soll.

§ 81

Es sind keinerlei eigenständige Beschlüsse und Erlasse mehr zu fassen, weshalb diese Norm aufgehoben werden kann.

§ 84

Die Kompetenz, örtlich und zeitlich begrenzte Schulversuche anzuordnen, wird dem Regierungsrat übertragen (§ 88a). Er wird dann auch nach erfolgreicher Erprobung die erforderlichen Gesetzgebungsarbeiten an die Hand nehmen.

§ 85

Es sind keinerlei beschwerdefähigen Entscheide mehr zu fällen, weshalb diese Norm aufgehoben werden kann.

Kapitel 7.4.

Der Name ist anzupassen. Damit wird auch für den ganzen Erlass das zuständige Departement bestimmt.

§ 86

Der Erziehungsrat entfällt. Der Bildungsrat muss nicht speziell erwähnt werden, weil er keine operativen Aufgaben mehr hat.

§ 86a

Diese Regelung ist überflüssig, weil die betreffenden Zahlen im Rahmen des AFP-Prozesses aufbereitet und von der Statistik offengelegt werden.

§ 88a

Siehe Kommentar zu § 84.

§ 89 Abs. 2 und 3

Diese Parallelkompetenz, die bis heute noch nie genutzt wurde, macht neben der gleichnamigen – allerdings örtlich und zeitlich begrenzten – Zuständigkeit des Erziehungsrats beziehungsweise künftig des Regierungsrats kaum Sinn. Die Gesetzgebung lässt es überdies ohne weiteres zu, befristete Regelungen zu erlassen, weshalb auf die Einführung von Schulversuchen via Dekret verzichtet werden kann.

§ 90e

Da eine gestaffelte Inkraftsetzung geplant ist – die Einführung der optimierten Führungsstrukturen betreffend Schulpflege/Gemeinderat/Schulleitung laufend ab dem 1.8.2016 bis spätestens Ende 2017, die Restrukturierung betreffend den Bildungsrat sowie den Verzicht auf die Schulräte der Bezirke auf den 1.1.2018 – bedarf es einer entsprechenden Übergangsregelung. In Abs. 1 wird normiert, dass die Gemeinden bei der Einführung der optimierten Führungsstrukturen über einen zeitlichen Spielraum verfügen. Voraussetzung für eine vorzeitige Einführung ist jedoch das Einverständnis der amtierenden Schulpflege und schliesslich ein entsprechender Beschluss der kommunalen Legislative (Abs. 2). Bei Kreisschulen, deren Grundlage ein Gemeindevertrag oder Satzungen bilden, werden mit den optimierten Führungsstrukturen ohnehin entsprechende Anpassungen zu vereinbaren sein. Für diese Anpassungen gelten die im jeweiligen Gemeindevertrag beziehungsweise die in den jeweiligen Satzungen festgelegten Zuständigkeiten und Verfahren (Abs. 3).

§ 90f

In Bezug auf das intertemporale Recht sind zwei Szenarien zu unterscheiden: Erstens werden einige Gemeinden – wie es das Gesetz zulässt – bereits vor Ende 2017 die neuen kommunalen Führungsstrukturen umsetzen. Hierzu wird mit Abs. 1 festgelegt, dass gegen Entscheide der Schulleitungen direkt Beschwerde an den Schulrat des Bezirks erhoben werden kann; das neue Einspracheverfahren kommt also noch nicht zum Zuge. Zweitens können am letzten Amtstag der Schulräte der Bezirke noch Beschwerdefälle rechtshängig sein. Diese sollen noch durch den Regierungsrat entschieden werden, wobei dieser voraussichtlich die betreffende Kompetenz per Delegationsverordnung an das BKS weitergeben wird.

Gesetz über die politischen Rechte (GPR)

§ 13 Abs. 1 Ziff. 3 lit. a und § 27 Abs. 1 Ziff. 2 lit. c sowie Ziff. 4 lit. b

Mit dem Wegfall der Schulpflege erübrigen sich die betreffenden Regelungen.

Unvereinbarkeitsgesetz

§ 7

Die Unvereinbarkeitsregelungen betreffend Schulbehörden und Lehrpersonen werden mit Einführung der optimierten Führungsstrukturen obsolet. Im Verhältnis der verschiedenen Schulbehörden gibt es keine problematischen Konstellationen mehr, weil sowohl die Schulpflegen als auch die Schulräte der Bezirke aus der bisherigen Behördenhierarchie herausfallen und der Bildungsrat im Gegensatz zum Erziehungsrat keinerlei Entscheidungskompetenzen mehr haben wird. Im Verhältnis zwischen Lehrperson beziehungsweise Schulleitung und Gemeinderat greifen die Regelungen von § 5 Abs. 2 des Unvereinbarkeitsgesetzes. Zum Verhältnis Lehrperson und Schulleitung ist gestützt auf § 6 GAL eine Regelung geplant, die Interessenkonflikte ausschliessen soll, wo ein Schulleitungsmitglied an der gleichen Schule als Lehrperson tätig ist. Da besonders in kleinen Gemeinden nicht immer ein volles Schulleitungspensum angeboten werden kann, dürfen nämlich diesbezüglich keine absoluten Unvereinbarkeitsschranken aufgestellt werden. Um Interessenkonflikte zu vermeiden, kann zudem auf die Ausstandsnormen des Verwaltungsrechtspflegegesetzes und die einschlägi-

gen Restriktionen bei Nebenbeschäftigungen gemäss Personalgesetzgebung zurückgegriffen werden.

Gesetz über die Einwohnergemeinden (Gemeindegesezt)

§ 21 Abs. 1 lit. b, § 56 Abs. 2 lit. c und § 71 Abs. 2

Mit dem Wegfall der Schulpflege ist diese aus den beiden geltenden Normen herauszulösen.

Gesetz über die Anstellung der Lehrpersonen (GAL)

§ 42

Neu wird sich allein noch die Schulleitung um personelle Angelegenheit kümmern und die betreffenden Entscheide fällen.

Gesetz über die Berufs- und Weiterbildung

§ 4

Mit der Zusammenführung der Berufsbildungskommission und des Erziehungsrats zu einem Bildungsrat wird im GBW nur noch dessen spezielle Aufgabe im Bereich der Berufs- und Weiterbildung erwähnt (Abs. 1). Zur Zusammensetzung, zur Wahl und den übrigen Aufgaben der neuen Bildungskommission wird in Abs. 2 auf die einschlägigen Regelungen des Schulgesetzes verwiesen.

Beilagen zum Bericht

- Entwurf der Kantonsverfassung und des Schulgesetzes (Synopsen)
- Anhörungsfragebogen