

GEMEINDERAT
Bericht und Antrag

Nr. 1640
vom 29. August 2019
an Einwohnerrat von Horw
betreffend Planungsbericht Organisationsvarianten
der Bildungskommission Horw

Sehr geehrte Frau Einwohnerratspräsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren Einwohnerräte

1 Ausgangslage

Die Revision des Volksschulbildungsgesetzes (VBG; SRL 400a) vom 1. August 2016 hatte unter anderem zur Folge, dass die Bezeichnung «Schulpflege» in der Gemeindeordnung durch den Begriff «Bildungskommission» ersetzt werden musste. Im Weiteren wurde im § 44 Abs. 2 VBG festgehalten, dass das Gemeinderecht nebst einer Schulleitung eine Bildungskommission mit Entscheidungskompetenz im Sinne von § 47 VBG vorsieht (aktuelle Variante in Horw). Es werden weitere mögliche Varianten aufgeführt, welche allesamt eine Teilrevision der Gemeindeordnung zur Folge hätten.

Die Mitglieder der Bildungskommission Horw und der Gemeinderat setzten sich in den vergangenen Monaten eingehend mit allen verschiedenen Modellen auseinander. Ziel war es, zu bestimmen, ob im Vergleich mit allen möglichen Varianten eine Änderung des aktuellen Modells nach der Legislatur 2016-2020 angebracht ist.

2 Rechtliche Grundlagen

§ 44 Abs. 2a + Abs. 5 VBG und - als Ergänzung betreffend Wahl der Mitglieder - das Merkblatt des Bildungs- und Kulturdepartements des Kantons Luzern, Dienststelle Volksschulbildung sehen folgende fünf Varianten vor:

Parlamentarische Bildungskommission (Kommission des Einwohnerrates)
Bildungskommission ohne Entscheidungskompetenz, vom Volk gewählt
Bildungskommission ohne Entscheidungskompetenz, vom Gemeinderat gewählt
Bildungskommission mit Entscheidungskompetenz, vom Volk gewählt
Bildungskommission mit Entscheidungskompetenz, vom Gemeinderat gewählt

Die nachfolgende Beschreibung der fünf oben erwähnten Organisationsvarianten für die Bildungskommission stützt sich auf die Vorgaben des Volksschulbildungsgesetzes (VBG) über die Organe der Gemeinde im Volksschulbereich ab:

§ 44 VBG Organisation

¹ Die Einwohnergemeinden regeln die Organisation des kommunalen Volksschulangebots.

² Das Gemeinderecht sieht folgende Organe vor:

- a. eine Bildungskommission mit Entscheidungskompetenz im Sinn von § 47,
- b. eine Schulleitung.

³ ...

⁴ ...

⁵ Die Stimmberechtigten der Einwohnergemeinden können in ihrer Gemeindeordnung anstelle einer Bildungskommission mit Entscheidungskompetenz eine Bildungskommission mit beratender Funktion vorsehen. In Gemeinden mit einem Parlament kann auch eine parlamentarische Bildungskommission mit beratender Funktion vorgesehen werden.

⁶ Wird eine beratende Bildungskommission eingesetzt, fallen die Aufgaben und Kompetenzen der Bildungskommission mit Entscheidungskompetenz gemäss § 47 dem Gemeinderat zu.

§ 45 VBG Zusammenarbeit

¹ Der Gemeinderat, die Bildungskommission und die Schulleitung arbeiten eng zusammen.

§ 46 VBG Gemeinderat

¹ Der Gemeinderat sorgt für ein ausreichendes Volksschulangebot und gewichtet die Bedürfnisse der Volksschule innerhalb der Gesamtpolitik der Gemeinde.

² Der Gemeinderat

- a. legt das kommunale Volksschulangebot der Gemeinde unter Berücksichtigung der kantonalen Vorgaben fest,
- b. legt den Leistungsauftrag der Volksschule mit den zu erreichenden Zielen fest,
- c. erstellt die mehrjährige Sach- und Finanzplanung, die Kreditanträge sowie den Voranschlag und die Rechenschaftsberichte im Bereich des kommunalen Volksschulangebots,
- d. sorgt für Erstellung, Betrieb, Ausrüstung und Unterhalt der Anlagen für das kommunale Volksschulangebot,
- e. prüft die Einhaltung des Voranschlags für die Volksschule im Sinn der Rechtskontrolle,
- f. ...

§ 47 VBG Bildungskommission

¹ Die Bildungskommission ist unter Vorbehalt der Zuständigkeit des Gemeinderates für die Ausgestaltung des kommunalen Volksschulangebots zuständig.

² Die Bildungskommission

- a. legt die Organisation des vom Gemeinderat festgelegten kommunalen Volksschulangebots auf Antrag der Schulleitung fest,
- b. bereitet den Leistungsauftrag zuhanden des Gemeinderates vor,
- c. genehmigt von der Schulleitung erstellte Grundlagenkonzepte,
- d. genehmigt das Leitbild und das Jahresprogramm der Schule,
- e. wählt die Schulleitung,
- f. überprüft die Tätigkeit der Schulleitung und die Qualität der Aufgabenerfüllung,
- g. nimmt weitere von der Gemeinde übertragene Aufgaben wahr,
- h. sorgt für die eigene Aus- und Weiterbildung,

i. ...

k. ...

l. ...

³ ...

§ 48 VBG Schulleitung

¹ Die Schulleitung ist für die pädagogische und betriebliche Leitung, Führung und Entwicklung der Schule verantwortlich.

² Die Schulleitung

- a. plant und gestaltet die Angebote der Schule und fördert deren Entwicklung,
- b. wirkt bei der Erstellung des Leistungsauftrags mit,
- c. wählt die Lehrpersonen, die Fachpersonen der schulischen Dienste und der Tagesstrukturen und trifft die übrigen personalrechtlichen Entscheide,
- d. ist verantwortlich für die Beurteilung der Lehrpersonen und der Fachpersonen der schulischen Dienste und der Tagesstrukturen,
- e. verfügt über die zugewiesenen Betriebsmittel,
- f. sorgt für die Sicherung und Weiterentwicklung der Schul- und Unterrichtsqualität,
- g. informiert innerhalb der Schule und betreibt Öffentlichkeitsarbeit,
- h. vertritt die Schule gegen aussen und sucht die Zusammenarbeit mit Institutionen ausserhalb der Schule und mit den Erziehungsberechtigten,
- i. bildet sich aus und weiter,
- j. nimmt weitere vom Gemeinderat oder von der Bildungskommission übertragene Aufgaben wahr.

³ Die einzelnen Aufgaben und Zuständigkeiten der Schulleitung werden in Reglementen oder Verordnungen geregelt.

Merkblatt Status der Bildungskommission ab 1. August 2016 – Hinweis für die Umsetzung

Das Merkblatt des Kantons (Herausgeber: Bildungs- und Kulturdepartement, Dienststelle Volksschulbildung; Stand Oktober 2016) hält zur Umsetzung der §§ 44 – 48 VBG Folgendes fest:

- In jeder Gemeinde müssen auch ab 1. August 2016 neben dem Gemeinderat eine Bildungskommission und eine Schulleitung bestehen. Diese drei Organe haben die gesetzlichen Aufgaben gemäss § 46 – 48 des Volksschulbildungsgesetzes (VBG) zu erfüllen.
- Auch künftig darf die Bildungskommission nicht identisch mit dem Gemeinderat sein. Es braucht weiterhin eine separate Bildungskommission.
- Das für die Schule verantwortliche Mitglied im Gemeinderat gehört auch künftig von Amtes wegen der Bildungskommission an.
- Wenn die Gemeinde in ihrer Gemeindeordnung nicht eine beratende Bildungskommission vorsieht, dann muss eine Bildungskommission mit Entscheidungsbefugnis gemäss § 467 VBG gewählt werden.
- Die Bildungskommission wird von den Stimmberechtigten gewählt. Die Wahl der Bildungskommission können die Stimmberechtigten (in der Gemeindeordnung oder einem Reglement) auch dem Gemeinderat übertragen.
- Die Aufgaben einer beratenden Bildungskommission sind nicht im Volksschulbildungsgesetz geregelt. Sie müssen von der Gemeinde definiert werden.
- Die Kompetenz, Lehrpersonen zu wählen (anzustellen), wurde per 1. August 2016 auf die Schulleitung übertragen (§ 48 Abs. 2 lit. c VBG).
- Die Gemeinden haben die Organe der Gemeinden gemäss § 44 VBG bis zum 1. August 2020 einzusetzen. Bis zu diesen Entscheidungen haben die Schulpflegen noch diejenigen Kompetenzen, die ihnen die Gemeinde bisher (in der Gemeindeordnung) zusprachen.
- Die Bezeichnung Schulpflege kommt in Gesetzen und Verordnungen nicht mehr vor. Gleichwohl ist es sinnvoll, erst mit dem Entscheid, ob eine Bildungskommission gemäss § 47 VBG oder eine rein beratende Bildungskommission eingesetzt wird, den Namenswechsel zu vollziehen.
- Entscheide des zuständigen Gemeindeorgans können wie bisher direkt mit Beschwerden an das Bildungs- und Kulturdepartement angefochten werden. Ein gemeindeinternes Rechtsmittel gegen Entscheide unterer Organe gibt es nicht.

Zum Behördenbegriff

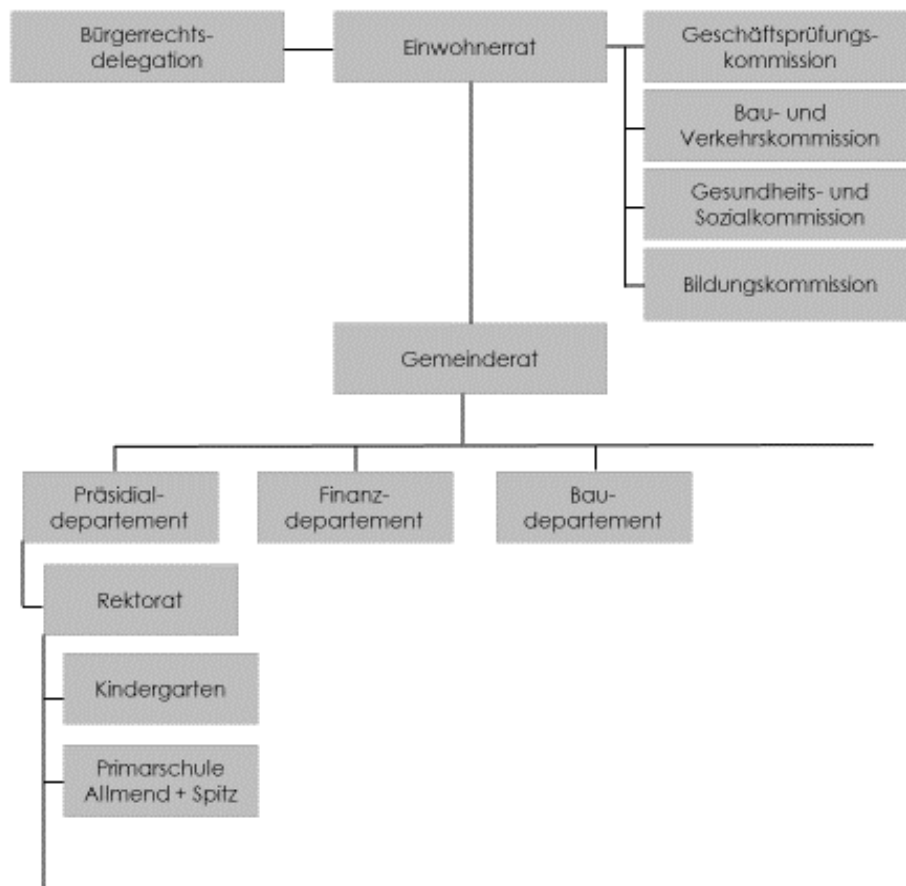
- Unter einer Behörde kann man auch eine Bildungskommission (oder Schulleitung) verstehen, da der Begriff «Behörde» gesetzlich nicht geregelt ist. Aus rechtlicher Sicht spricht man dann von einer Behörde, wenn sie
 - durch organisatorische Rechtssätze gebildet ist (VBG oder Gemeindeordnung)
 - unter eigenem Namen für das Gemeinwesen handelt und
 - selbständige Entscheidungskompetenz hat.
- Die Volkswahl ist keine Voraussetzung, damit ein Gemeindeorgan als Behörde bezeichnet werden kann.
- Eine Bildungskommission ohne Entscheidungsbefugnisse, sondern bloss mit beratender Tätigkeit, ist keine Behörde im oben dargestellten Sinn.

3 Fünf Varianten im Detail

Parlamentarische Bildungskommission (Kommission des Einwohnerrats)

Die Bildungskommission ist eine parlamentarische Kommission gemäss § 44 Abs. 5 VBG mit beratender Funktion. Die Bildungskommission setzt sich ausschliesslich aus Mitgliedern des Einwohnerrates zusammen. Die Schule ist unter Berücksichtigung des VBG inhaltlich, personell, organisatorisch und finanziell direkt dem Gemeinderat unterstellt. Die Rektorin oder der Rektor (Schulleitung) wird vom ressortverantwortlichen Gemeinderat geführt. Somit besteht eine direkte Führungslinie Einwohnerrat – Gemeinderat - ressortverantwortliches Gemeinderatsmitglied zur Rektorin bzw. zum Rektor und somit zur Schulleitung.

Mögliches Organigramm



Aufgaben des Gemeinderates

Der Gemeinderat bzw. das ressortverantwortliche Mitglied führt die Schule analog den anderen Verwaltungsabteilungen. Bei diesem Modell fallen dem Gemeinderat zusätzlich zu den Aufgaben und Kompetenzen gemäss § 46 VBG auch diejenigen gemäss § 47 zu.

- Festlegung der Organisation des kommunalen Volksschulangebots auf Antrag der Schulleitung
- Leistungsauftrag (politisch und betrieblich)
- Genehmigung der von der Schulleitung erstellten Grundlagenkonzepte
- Genehmigung des Leitbildes und des Jahresprogrammes der Schule
- Wahl der Schulleitung
- Überprüfung der Tätigkeit der Schulleitung und der Qualität der Aufgabenerfüllung

Dies führt zu Mehraufgaben bei den Gemeinderäten, im Besonderen zu einer starken Mehrbelastung des für die Schule zuständigen Gemeinderatsmitgliedes und dessen Administration. Diese Zusatzaufgaben sind in den bestehenden Pensen nicht enthalten.

Aufgaben der parlamentarischen Bildungskommission

Die parlamentarische Bildungskommission (Mitglieder aus dem Einwohnerrat Horw) berät zuhanden des Einwohnerrates den politischen Leistungsauftrag und somit das Leistungsangebot inkl. dessen Finanzierung. Dies entspricht der Beratung eines Aufgabenbereiches analog dem neuen Finanzhaushaltgesetz für Gemeinden (FHGG; SRL 160). Zudem können weitere Grundlagenpapiere der parlamentarischen Bildungskommission zur Beratung unterbreitet werden, vor allem wenn diese einen parlamentarischen Beschluss oder eine Kenntnisnahme erfordern. Es gilt zu beachten, dass bereits heute mit dem aktuellen Modell alle bildungsrelevanten Geschäfte mit finanziellen Auswirkungen durch den Einwohnerrat geprüft werden.

Umsetzungsmassnahmen

Um diese Variante der zukünftigen Bildungskommission umzusetzen, braucht es eine Anpassung der Gemeindeordnung (GO). Diese setzt eine Volksabstimmung voraus. Bei einer Annahme durch die Stimmberechtigten müssen folgende Punkte beachtet werden:

- Anpassung des Reglements der Bildungskommission der Gemeinde Horw
- Anpassung der Geschäftsordnung der Bildungskommission Horw
- Anpassung der Geschäftsordnung des Einwohnerrates Horw
- Anpassung des Reglements über das Dienstverhältnis und die Besoldung des Gemeinderates Horw (Gemeinderat muss Aufgaben und Kompetenzen der jetzigen Bildungskommission übernehmen; Erhöhung des Pensums)
- Anpassen der Funktionsmatrix

Erwägungen

Mit dieser Variante trägt der Gemeinderat die Gesamtverantwortung für den Bildungsbereich. Mit der Organisation der Bildungskommission als parlamentarische Kommission können alle Aufgaben, Kompetenzen und die Verantwortung über alle Führungsebenen hinweg in Übereinstimmung mit der übrigen Gemeindeorganisation zugewiesen werden (AKV-Prinzip). Inhaltliche und finanzielle Kompetenzen können aufeinander abgestimmt werden. Je nach Zusammensetzung des Einwohnerrates besteht die Gefahr, dass Entscheide in Schulfragen eher in finanzieller Hinsicht und weniger im Sinne der Schule gefällt werden.

Die Rektorin oder der Rektor hat nur eine vorgesetzte Stelle. Damit wird die Führung vereinfacht. Das hat jedoch zur Folge, dass die Kompetenzen für die Schule weitgehend beim zuständigen Gemeinderatsmitglied und dem Rektor konzentriert sind. Zahlreiche wesentliche Entscheide werden neu vom Gemeinderat oder vom zuständigen Gemeinderatsmitglied getroffen. Zudem ist zu beachten, dass bei einem Wechsel des für die Schule zuständigen Gemeinderatsmitgliedes Know-how verloren gehen kann, während bei der heutigen Bildungskommission die Kontinuität eher gewährleistet ist.

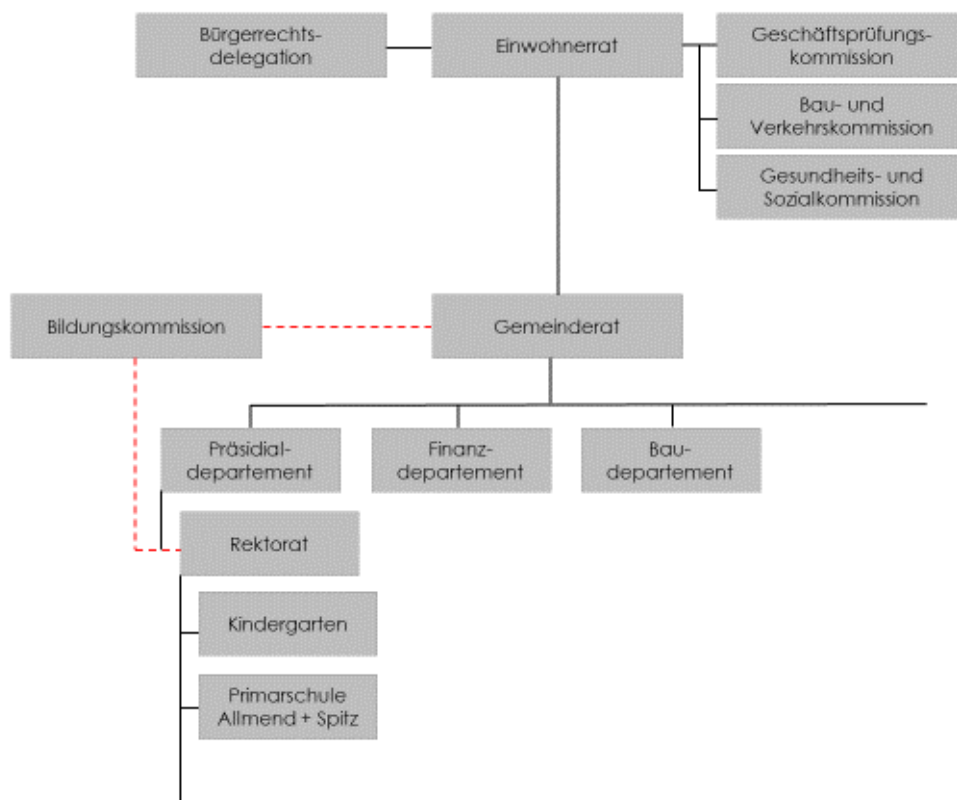
Durch die Umwandlung der Bildungskommission in eine parlamentarische Kommission wird aus der Fachkommission eine politische Kommission. Die Kommission rückt vom Schulbetrieb weg. Der Fokus der Tätigkeit von heute strategisch-betrieblich wird sich künftig zu politisch-strategisch wandeln. Die Gefahr besteht, dass die Schule eine «unabhängige» Lobby für ihre Anliegen verliert und Schulanliegen vorwiegend aus partei- und finanzpolitischer Sicht behandelt werden.

Der Aufgabenbereich der Gemeinderatsmitglieder ist umfangreich. Zusätzliche Aufgaben aus dem Schulbereich sind mit den jetzt vorhandenen Pensen kaum zu erfüllen. Die Genehmigung aller schulorganisatorischen Themen, die Überprüfung der Tätigkeit der Schulleitung sowie die Qualität der Aufgabenerfüllung muss gewährleistet bleiben. Dafür müssen die entsprechenden Ressourcen zur Verfügung stehen.

Bildungskommission ohne Entscheidungskompetenz (vom Volk gewählt)

Die Bildungskommission ist gemäss § 44 Abs. 5 VBG eine Kommission mit beratender Funktion. Die Aufgaben und Kompetenzen der Bildungskommission mit Entscheidungskompetenzen (VBG § 47) werden dem Gemeinderat zugewiesen. Damit ist die Schule inhaltlich, personell, organisatorisch und finanziell weitgehend direkt dem Gemeinderat unterstellt. Der Fokus der Bildungskommission liegt auf der Beratung des Gemeinderats in strategischen Schulfragen und nicht auf der strategischen Führung der Schule. Die Rektorin oder der Rektor (Schulleitung) wird vom ressortverantwortlichen Gemeinderat geführt. Somit besteht eine direkte Führungslinie Einwohnerrat, Gemeinderat, ressortverantwortliches Gemeinderatsmitglied zur Rektorin bzw. zum Rektor und somit zur Schulleitung.

Mögliches Organigramm



Aufgaben des Gemeinderates

Der Gemeinderat bzw. das ressortverantwortliche Mitglied führt die Schule analog den anderen Verwaltungsabteilungen. Bei diesem Modell fallen dem Gemeinderat zusätzlich zu den Aufgaben und Kompetenzen gemäss § 46 VBG auch diejenigen gemäss § 47 zu:

- Festlegung der Organisation des kommunalen Volksschulangebots auf Antrag der Schulleitung
- Leistungsauftrag (politisch und betrieblich)
- Genehmigung der von der Schulleitung erstellten Grundlagenkonzepte
- Genehmigung des Leitbildes und des Jahresprogrammes der Schule
- Wahl der Schulleitung
- Überprüfung der Tätigkeit der Schulleitung und die Qualität der Aufgabenerfüllung

Bei den oben erwähnten Aufgaben kann die Bildungskommission beratend beigezogen werden – muss aber nicht. Die Personalführung – insbesondere die Mitarbeiterbeurteilung – liegt beim zuständigen Gemeinderatsmitglied. Weitere Aufgaben kann der Gemeinderat der Bildungskommission delegieren, wobei darauf zu achten ist, dass dies zu keiner Übertragung von Entscheidungskompetenzen führt.

Aufgaben der Bildungskommission ohne Entscheidungskompetenz

Die Aufgaben der Bildungskommission ohne Entscheidungskompetenz sind weder gesetzlich noch durch eine Verordnung geregelt. Der Gemeinderat definiert die Aufgaben der Kommission. Dies führt zu einem grossen Spielraum, der je nach Zusammensetzung des Gemeinderats variieren kann. Die operative Schulführung obliegt dem Gemeinderat bzw. der Rektorin oder dem Rektor. Sollte die Bildungskommission bei Qualitätsfragen, insbesondere bei der Qualitätsüberprüfung, beratend beigezogen werden, darf es keine Vermischung mit der Personalführung der Rektorin oder des Rektors geben.

Umsetzungsmassnahmen

Um diese Variante der zukünftigen Bildungskommission umzusetzen, braucht es eine Anpassung der Gemeindeordnung. Diese setzt eine Volksabstimmung voraus. Der entsprechende Artikel in der GO sieht eine Volkswahl vor. Bei einer Annahme durch die Stimmberechtigten müssen folgende Punkte beachtet werden:

- Anpassung des Reglements der Bildungskommission der Gemeinde Horw
- Anpassung der Geschäftsordnung der Bildungskommission Horw
- Anpassung des Reglements über das Dienstverhältnis und die Besoldung des Gemeinderates Horw (Gemeinderat muss Aufgaben und Kompetenzen der jetzigen Bildungskommission übernehmen; Erhöhung des Pensums)
- Anpassung der Funktionsmatrix

Erwägungen

Mit der Organisation einer Bildungskommission ohne Entscheidungskompetenz (vom Volk gewählt) können alle Aufgaben, Kompetenzen und die Verantwortung über alle Führungsebenen hinweg in Übereinstimmung mit der übrigen Gemeindeorganisation zugewiesen werden (AKV-Prinzip).

Die Rektorin oder der Rektor hat nur eine vorgesetzte Stelle. Dies führt zu einer klaren Führungsstruktur, jedoch auch zu einer Kompetenzkonzentration beim zuständigen Gemeinderatsmitglied und dem Rektor. Zahlreiche wesentliche Entscheide werden neu vom Gemeinderat oder vom zuständigen Gemeinderatsmitglied getroffen. Zudem ist zu beachten, dass bei einem Wechsel des Schulverwalters, Know-how verloren gehen kann, während bei der heutigen Bildungskommission die Kontinuität eher gewährleistet ist.

Auch hier gilt: der Aufgabenbereich der Gemeinderatsmitglieder ist umfangreich. Zusätzliche Aufgaben aus dem Schulbereich sind mit den jetzt vorhandenen Pensen kaum zu erfüllen. Die Genehmigung aller schulorganisatorischen Themen, die Überprüfung der Tätigkeit der Schulleitung sowie die Qualität der Aufgabenerfüllung muss gewährleistet bleiben. Dafür müssen die entsprechenden Ressourcen zur Verfügung stehen.

Im Unterschied zur parlamentarischen Bildungskommission ist die beratende Bildungskommission eine reine Fachkommission.

Da das Gesetz die Aufgaben einer beratenden Bildungskommission nicht definiert hat, besteht die Gefahr eines Spannungsfeldes zwischen Gemeinderat, Bildungskommission und Rektor. Die Kommission kann beratend zu einem besonderen Zweck zugezogen werden – muss aber nicht. Somit ist das Gelingen dieser Variante nur bei einem vorgängig definierten und detaillierten Aufgabenkatalog umsetzbar. Aufgrund der Gefahr des fehlenden Informationsflusses (Ab-sprachen zwischen Schulverwalter und Rektor) verliert die Bildungskommission die Einbindung und den Bezug zum operativen Geschäft. Dies hat wiederum zur Folge, dass die Aufgaben der Bildungskommission ohne Entscheidungskompetenz – aufgrund der fehlenden Kompetenzen – uninteressant erscheint und somit die Motivation, in einem solchen Gremium mitzuwirken, eher gering ist.

Bildungskommission ohne Entscheidungskompetenz (vom GR gewählt)

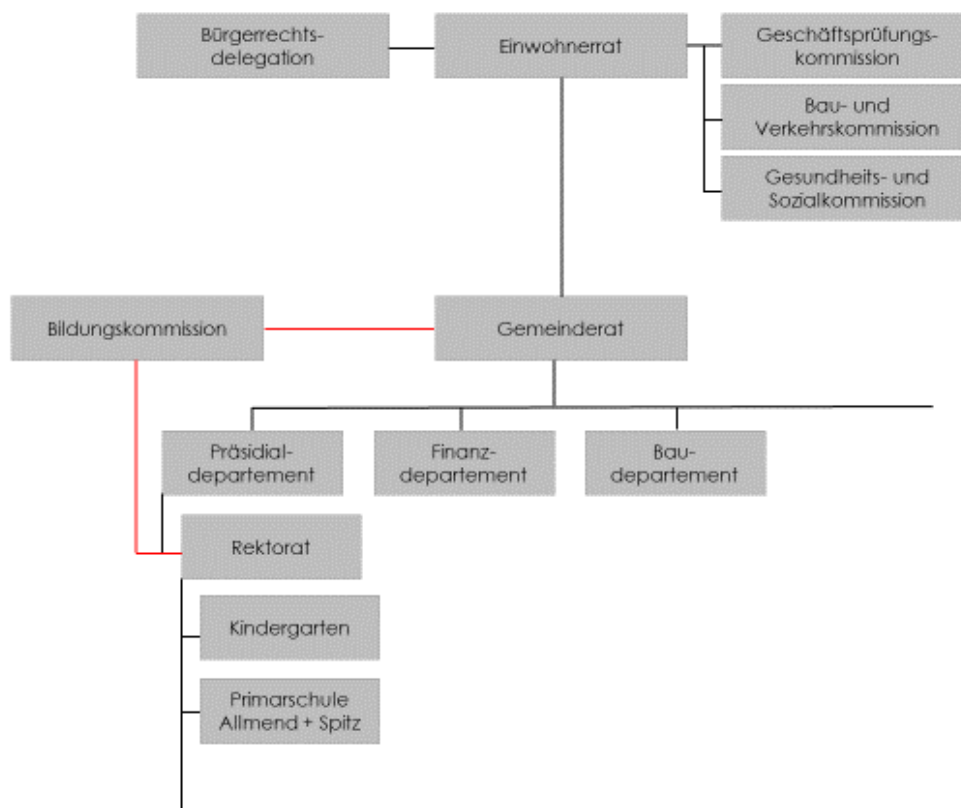
Diese Variante entspricht weitgehend der Variante in Ziffer 3.2.

Den Unterschied macht das Wahlverfahren aus. Hier braucht es einen Mehrheitsentscheid des Gemeinderates. Es entfallen dadurch die Kosten für Erneuerungs- und Ersatzwahlen. Bei der Wahl der Kommissionen sind die zu Beginn der Legislaturperiode gebildeten Fraktionen gemäss Ihrer Stärke angemessen zu berücksichtigen (Art. 22 Abs 3 GO). Es können sich jedoch auch parteilose Personen zur Wahl bewerben.

Bildungskommission mit Entscheidungskompetenz (vom Volk gewählt – aktuelle Variante in Horw)

Die Bildungskommission ist eine Kommission mit Entscheidungskompetenzen gemäss § 47 VBG. Die Mitglieder werden vom Volk gewählt. Die inhaltliche und organisatorische Führung der Schule wird zwischen Gemeinderat und Bildungskommission aufgeteilt. Für die finanzielle Führung ist der Gemeinderat zuständig und für die personelle Führung die Bildungskommission. Die detaillierte Kompetenzzuordnung zwischen Gemeinderat und Bildungskommission wird mit einem Funktionendiagramm geklärt. Insbesondere ist die Führung der Rektorin oder des Rektors bei den inhaltlichen, organisatorischen und finanziellen Aufgaben im Zusammenhang mit der Umsetzung des Leistungsauftrages zu klären. Diese Variante führt aufgrund der gesetzlichen Vorgaben zu einer Doppelunterstellung der Rektorin oder des Rektors bei der Bildungskommission und dem zuständigen Gemeinderatsmitglied.

Mögliches Organigramm



Aufgaben des Gemeinderates

Die Aufgaben des Gemeinderates sind im § 46 VBG festgelegt. Insbesondere ist der Gemeinderat für die finanzrelevante Entwicklung der Schule zuständig. Somit sind alle pädagogischen Entwicklungen mit finanzieller Auswirkung vom Gemeinderat zu genehmigen. Grundsätzlich ist es aber möglich, Finanzkompetenzen an die Bildungskommission oder an die Schulleitung zu delegieren (aktuell hat die Bildungskommission in Horw keine Finanzkompetenzen). Bei Klärung der Finanzkompetenzen ist zu beachten, dass gemäss § 48 Abs. 2 lit. e VBG die Schulleitung und somit die Rektorin oder der Rektor über die zugeteilten Betriebsmittel der Schule verfügt.

Aufgaben der Bildungskommission mit Entscheidungskompetenz

Die Aufgaben der Bildungskommission sind im § 47 VBG definiert. Wie bereits vorgängig erläutert, sind allfällige weitere Aufgabendelegationen möglich.

Erwägungen

Im § 45 VBG wird darauf hingewiesen, dass der Gemeinderat, die Bildungskommission und die Schulleitung eng zusammenarbeiten müssen. Diese Zusammenarbeit ist bei dieser Organisationsvariante zentral, da die Entscheidungskompetenzen auf verschiedene Gremien und somit auf mehrere Personen aufgeteilt werden. Die Führungslinie vom Einwohnerrat hin zur Rektorin bzw. zum Rektor wird zwischen Gemeinderat und Bildungskommission aufgeteilt. Der Informationsfluss ist anspruchsvoll, kann aber mit Zusatzaufwand gewährleistet werden. Da die Bildungskommission grundsätzlich nicht über die Finanzkompetenzen verfügt, können die finanzrelevanten Aufgaben wie Leistungsauftrag, Schulorganisation oder Grundlagenkonzepte bezüglich Kompetenzen und Verantwortung nicht bei allen Stellen kongruent zugeordnet werden.

Dies führt zur erwähnten Doppelunterstellung der Rektorin oder des Rektors. Aufgrund der Verteilung auf mehrere Instanzen sind ein effektives Controlling, gezielte Intervention bei Zielabweichungen sowie die Kontinuität der Führung gewährleistet.

Die Bildungskommission mit Entscheidungskompetenz ist gegenüber den anderen Organisationsvarianten näher an der Schule. Insbesondere die Wahl der Schulleitung durch die Bildungskommission ist ein Schlüsselement und stärkt sie in ihrer Führungsrolle. Die Rektorin oder der Rektor ist im Rahmen der Personalführung gegenüber der Bildungskommission rechenschaftspflichtig.

Als Bildungskommission mit Entscheidungskompetenzen kann sie im Vergleich zur Bildungskommission ohne Entscheidungskompetenzen gegenüber dem Gemeinderat wie auch gegenüber weiteren Dritten kompetenter auftreten. Dadurch kann sie auch Anliegen zugunsten der Schule besser vertreten bzw. diesen Nachdruck verleihen.

Die vielfältige Zusammensetzung der Bildungskommission ermöglicht breit abgestützte strategische Entscheidungen unabhängig von Interessenkonflikten. Aufgrund des Mitspracherechts ist das Mitwirken in der Bildungskommission attraktiver. Die Motivation der einzelnen Mitglieder, ihr Wissen im Schulbereich auf- und auszubauen, ist höher. Dies erleichtert die Umsetzung einer volksnahen Schule mit langfristigen Schulentwicklungszielen.

Als Folge des verletzten AKV-Prinzips kann es bei diesem Modell zu Differenzen zwischen Bildungskommission, Gemeinderat und Einwohnerrat kommen. Diese Differenzen sind einerseits mit Reibungsverlusten und andererseits mit einem unterschiedlichen Rollenverständnis verbunden, was in der weiteren Vergangenheit verschiedentlich der Fall war.

Bildungskommission mit Entscheidungskompetenz (vom GR gewählt)

Diese Variante entspricht weitgehend der Variante in Ziffer 3.4.

Den Unterschied macht jedoch das Wahlverfahren aus. Die Mitglieder werden vom Gemeinderat und nicht vom Volk gewählt. Hier braucht es einen Mehrheitsentscheid des Gemeinderates. Es entfallen dadurch die Kosten für Erneuerungs- und Ersatzwahlen. Bei der Wahl der Kommissionen sind die zu Beginn der Legislaturperiode gebildeten Fraktionen gemäss Ihrer Stärke angemessen zu berücksichtigen (Art. 22 Abs 3 GO). Es können sich jedoch auch parteilose Personen zur Wahl stellen.

4 Darstellung der Varianten anderer Gemeinden

Die Beispiele und Erfahrungen der Organisationsformen der Bildungskommission anderer Gemeinden finden sich im Faktenblatt «Befragung zu den Führungsstrukturen an Luzerner Volksschulen» der Dienststelle Volksschulbildung des Kantons Luzern, welches bis Ende Oktober 2019 auf der Website des Kantons publiziert wird. Das Faktenblatt finden Sie dazumal unter https://volksschulbildung.lu.ch/aufsicht_evaluation/ae_system_projektevaluationen.

5 Antrag der Bildungskommission

Nach Beurteilung der Vor- und Nachteile aller möglichen Modelle beantragte die Bildungskommission in ihrem Bericht und Antrag vom 12. November 2018 dem Gemeinderat, als zukünftige Variante eine Bildungskommission **mit** Entscheidungskompetenz und vom Gemeinderat gewählt zu favorisieren.

Die Bildungskommission begründet Ihren nachstehenden Antrag wie folgt: «Unsere heutige Variante «Bildungskommission mit Entscheidungskompetenz» zeigt rückblickend eine effektive und effiziente Zusammenarbeit zwischen Rektor, Bildungskommission und Gemeinderat und einen positiven Einfluss der Bildungskommission auf die Schule. Die Bildungskommission ist

ein Gremium, welches sich optimal auf die Bedürfnisse der Schule einstellt und unter Berücksichtigung sämtlicher Varianten die bestmöglichen Entscheidungen sucht und trifft.

Die Hauptargumente gegen eine parlamentarische oder beratende Bildungskommission sind die fehlende Nähe zur Schule. Die Bildungskommission pflegt heute den regelmässigen Austausch mit den Schulleitenden. Sie nimmt an den «runden Tischen» teil (zweimal jährlich stattfindender Austausch zwischen Lehrpersonen, Schulleitung, Rektor und Bildungskommissionsvertretung pro Schulhaus) und pflegt somit den Kontakt zur Basis. Ergänzend dazu finden Schulbesuche statt. Der Gemeinderat legt vor allem Wert auf die finanziellen Aspekte. Beide Faktoren spielen eine wichtige Rolle. Aufgrund der zweiwöchentlich stattfindenden Führungsrapporte zwischen dem für die Schule zuständigen Gemeinderatsmitglied, dem Bildungskommissionspräsidium und dem Rektor wird eine breit abgestützte Meinungs- und Entscheidungsfindung sowie die Zusammenarbeit zwischen allen Gremien gefördert und gelebt. Zudem ist der Informationsaustausch gewährleistet, was die Qualität der Kooperation der pädagogischen, organisatorischen sowie personellen Führungsverantwortung sowie ein gemeinsames Auftreten fördert. Diese Kriterien sind ein Garant für eine effiziente und erfolgreiche Umsetzung des Leistungsauftrages. Die Mitglieder der Bildungskommission mit ihren Erfahrungen, Kompetenzen und beruflichen Hintergründen können sich gut ergänzen und somit viel zu einer qualitativ guten Schule in Horw beitragen.

Aktuell wird die Bildungskommission vom Volk gewählt. Die Bestellung der Kommission hat in den letzten Jahren allerdings regelmässig durch eine stille Wahl stattgefunden. Interessierte Personen mussten zuerst in die Partei mit einem freien Sitz eintreten, um für das Amt zu kandidieren. Dieses Prozedere hielt einige fachlich kompetente Interessenten davon ab, sich für die Bildungskommission zur Verfügung zu stellen. Eine Wahl der Bildungskommissionsmitglieder durch den Gemeinderat hätte somit nicht nur finanzielle Vorteile.»

6 Gemeinderätlicher Beschluss

Gestützt auf die Evaluation, die Erwägungen und den Antrag der Bildungskommission sowie aufgrund der eigenen Abwägung aller Vor- und Nachteile hat der Gemeinderat Folgendes entschieden:

1. Es soll eine Bildungskommission mit Entscheidungskompetenz, jedoch ohne Finanzkompetenzen, gewählt werden.
2. Die Bildungskommission soll vom Gemeinderat gewählt werden.
3. Bei der Bestellung der Bildungskommission soll auf die Vertretung der Parteien im Einwohnerrat angemessen Rücksicht genommen werden.

7 Würdigung

Der Gemeinderat hat sich intensiv mit den fünf Modellvarianten der Bildungskommission auseinandergesetzt und auch teilweise kontrovers diskutiert. Dabei favorisiert der Gemeinderat die Variante «Wahl der Bildungskommission neu durch den Gemeinderat mit Entscheidungskompetenz, jedoch ohne Finanzkompetenzen».

Diese Variante entspricht im Grundsatz der heutigen Organisationsform mit dem Unterschied, dass in Zukunft die Wahl der Mitglieder der Bildungskommission durch den Gemeinderat auf Antrag der Parteien und weiterer Gruppierungen erfolgen kann. Dadurch wird das Wahlverfahren vereinfacht, und auch parteilose Kandidatinnen oder Kandidaten können zur Wahl in die Bildungskommission vorgeschlagen werden. Bei einer Ersatzwahl während der Amtsdauer kann die Wahl rasch erfolgen und es muss nicht ein offizieller Wahltermin an der Urne, auch im Falle sogenannter «stillen Wahlen», abgewartet werden.

Gemeinderat, Bildungskommission und Schulleitung favorisieren diese Organisationsvariante, weil die pädagogischen und organisatorischen Vorteile überwiegen und mit dieser Variante die Arbeiten mit den bestehenden Ressourcen bewältigt werden können.

8 Pendente parlamentarische Vorstösse

An der Einwohnerratssitzung vom 24. Mai 2018 wurden folgende zwei Motionen überwiesen:

- die Motion Nr. 2018-296 von Stefan Maissen, FDP, und Mitunterzeichnenden: «Bildungskommission als gemeinderätliche Kommission mit Entscheidungskompetenz» und
- die dringliche Motion Nr. 2018-297 von Rita Wyss, L20, und Mitunterzeichnenden: Planungsbericht «Gegenüberstellung der Verschiedenen möglichen Varianten einer Bildungskommission in Horw».

Mit dem vorliegenden Planungsbericht sind die Forderungen der Motionärin und des Motionärs erfüllt. Der Gemeinderat beantragt deshalb, die beiden Motionen als erledigt abzuschreiben.

9 Antrag

Wir beantragen Ihnen,

- den Planungsbericht zur Kenntnis zu nehmen,
- das Modell einer vom Gemeinderat gewählten Bildungskommission mit Entscheidungskompetenzen umzusetzen,
- dem Gemeinderat den Auftrag zu erteilen, die entsprechende Teilrevision der Gemeindeordnung vorzubereiten,
- die Motion Nr. 2018-296 von Stefan Maissen, FDP, und Mitunterzeichnenden: «Bildungskommission als gemeinderätliche Kommission mit Entscheidungskompetenz» als erledigt abzuschreiben und
- die dringliche Motion Nr. 2018-297 von Rita Wyss, L20, und Mitunterzeichnenden: Planungsbericht «Gegenüberstellung der Verschiedenen möglichen Varianten einer Bildungskommission in Horw» als erledigt abzuschreiben.

Ruedi Burkard
Gemeindepräsident

Beat Gähwiler
Gemeindeschreiber

- Anhang: Matrix «Übersicht der fünf Varianten einer Bildungskommission»
(in elektronischer Form)

EINWOHNERRAT

Beschluss

- nach Kenntnisnahme vom Bericht und Antrag Nr. 1640 des Gemeinderates vom 29. August 2019
- gestützt auf den Antrag der Geschäftsprüfungskommission und der Gesundheits- und Sozialkommission
- in Anwendung von Art. 28 Abs. 3 lit. e und Art. 31 Abs. 1 lit. a und f der Gemeindeordnung vom 25. November 2007

Der Planungsbericht «Organisationsvarianten der Bildungskommission Horw» wird zurückgewiesen.

Horw, 24. Oktober 2019



Rita Wyss
Einwohnerratspräsidentin

Beat Gänwiler
Gemeindeschreiber

Publiziert: 25. OKT. 2019