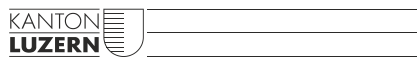


Befragung über die Schulführungsstrukturen im Kanton Luzern

Zusammenfassender Bericht



Bildungs- und Kulturdepartement
Dienststelle Volksschulbildung
Kellerstrasse 10
6002 Luzern

www.volksschulbildung.lu.ch

Die vorliegende Zusammenfassung basiert auf der Masterarbeit von Roman Aregger-Brunschweiler zum Thema «Bildungskommissionen innerhalb der Schulgovernance des Kantons Luzern. Die unterschiedlichen Modelle im Vergleich». Die Arbeit wurde im Rahmen des «MAS Bildungsmanagement und Erwachsenenbildung» im August 2019 bei Prof. Dr. Susan Göldi, Hochschule für Wirtschaft an der Fachhochschule Nordwestschweiz (FHNW) eingereicht.

Luzern, 18. Dezember 2019

258522

Inhalt

Abstract	4
1 Einleitung	5
1.1 Ausgangslage	5
1.2 Fragestellung und Zweck	5
1.3 Governance	6
1.4 Methodik	7
1.4.1 Prozessanalyse	7
1.4.2 Vergleichende Analysen	7
1.4.3 Instrumente	8
1.4.4 Anonymität und Datenschutz	8
1.5 Rücklauf	8
2 Bildungspolitische Rahmenbedingungen	9
2.1 Gemeinden mit beratender Bildungscommission	9
2.2 Gemeinden mit entscheidender Bildungscommission	11
3 Ergebnisse	12
3.1 Vergleichende Analyse der Fallgemeinden	13
3.1.1 Prozess 1: Betrieblichen Leistungsauftrag erstellen	13
3.1.2 Prozess 2: Jahresprogramm erstellen	16
3.1.3 Prozess 3: Schulleitungstätigkeit überprüfen und verbessern	17
3.2 Vergleichende Analyse der Luzerner Gemeinden	19
3.2.1 Prozess 1: Betrieblichen Leistungsauftrag erstellen	19
3.2.2 Prozess 2: Jahresprogramm erstellen	22
3.2.3 Prozess 3: Schulleitungstätigkeit überprüfen und verbessern	23
4 Fazit	26
Abkürzungsverzeichnis	31
Abbildungsverzeichnis	31
Literaturverzeichnis	31

Abstract

Das teilrevidierte Volksschulbildungsgesetz des Kantons Luzern verpflichtet jede Gemeinde, entweder eine Bildungskommission mit Entscheidungskompetenz oder eine beratende Bildungskommission einzusetzen. Dieser zusammenfassende Bericht beantwortet die Frage, wie sich die beiden unterschiedlichen Modelle der Bildungskommission auf die Schulgovernance in den Gemeinden des Kantons Luzern auswirken. Dazu wird untersucht, wie die drei Prozesse «Betrieblichen Leistungsauftrag erstellen», «Jahresprogramm erstellen» und «Schulleitungstätigkeit überprüfen und verbessern» funktionieren und wie die Akteure ihre Handlungen in der Regelungsstruktur des Mehrebenensystems koordinieren. Untersucht wird dies anhand einer vergleichenden Fallanalyse in zwei Fallgemeinden mit je unterschiedlichem Bildungskommissionsmodell, andererseits mit einer vergleichenden Analyse auf kantonaler Ebene. Letzteres basiert auf einer Onlinebefragung bei den für die Schule zuständigen Gemeinderatsmitgliedern, den Präsidiern und Mitgliedern von Bildungskommissionen sowie der Gesamtschulleitungen im Kanton Luzern. In den Fallgemeinden werden zusätzlich Dokumentenanalysen und Gruppeninterviews durchgeführt.

Die Untersuchung zeigt, dass die Prozesse mit beiden Bildungskommissionsmodellen funktionieren können und generell vergleichbar verlaufen. Ähnlichkeiten existieren in den Prozessen zum Beispiel bedingt durch identische Instrumente oder gesetzliche Bestimmungen. In Bezug auf Letzteres hat sich aber gezeigt, dass in den Luzerner Gemeinden ein Rekontextualisierungsproblem besteht, dessen Tragweite nicht abschliessend geklärt ist. Unabhängig vom gewählten Bildungskommissionsmodell hat die Governance auf Gemeindeebene grossen Einfluss auf die Schulgovernance. Da die Bildungskommissionen zwischen dem politisch-strategischen Gemeinderat und der operativen Ebene der Schulleitung agieren, wird die ebenenübergreifende Handlungskoordination durch eine funktionierende Governance auf Gemeindeebene begünstigt. Im Rahmen des Qualitätskreislaufs sind in den Gemeinden die Prozessschritte «Überprüfen» und «Verbessern» wenig institutionalisiert, ebenso sind das «Wie» und das «Wann» seltener geklärt, weshalb Prozessbeschreibungen dienlich wären. Die Personalführung und -entwicklung der Schulleitung geschieht noch nicht in allen Gemeinden wirksam. Dies könnte durch eine breitere Abstützung und eine Verknüpfung von operativem Controlling und Personalbeurteilung erreicht werden. Letztlich wird auch dargelegt, dass die Prozesse nicht immer auf einer vollständigen und einwandfreien Planungsgrundlage beruhen, dieses Manko aber durch eine intensive Kooperation in der Umsetzung der Prozesse wettgemacht werden kann. Ein wesentlicher Unterschied zwischen den beiden Modellen der Bildungskommission existiert in Handlungskoordinationen, vor allem, wenn Entscheide verlangt werden. Speziell in Gemeinden mit beratenden Bildungskommissionen stellt sich die Herausforderung, wie Entscheide im Spannungsfeld von Effizienz und Konsens gefällt werden sollen. Weiter wird festgestellt, dass die Kompetenzen in § 47 Abs. 1-2 des Volksschulbildungsgesetzes in Gemeinden mit beratenden Bildungskommissionen entweder an den Gemeinderat, oftmals aber auch an die Schulleitung übertragen werden, was die Frage nach sinnvollen Kompetenzen für die wirksame Arbeit von beratenden Bildungskommissionen impliziert.

1 Einleitung

In diesem Kapitel wird erläutert, worum es bei der Befragung zu den Schulführungsstrukturen geht.

1.1 Ausgangslage

Am 14.03.2016 hat der Kantonsrat eine Teilrevision des Gesetzes über die Volksschulbildung (VBG) beschlossen, welche per 01.08.2016 in Kraft getreten ist (Grosser Rat des Kantons Luzern, 2018b). Darin sind verschiedene Änderungen bezüglich der Führungsstrukturen von Luzerner Schulen enthalten. Wichtigste Änderungen sind eine Kompetenzverschiebung¹ von den bisherigen Schulpflegern hin zum Gemeinderat und den Schulleitungen. Schulpflegern werden neu Bildungskommissionen genannt und können unterschiedlich ausgestaltet sein, entweder mit Entscheidungskompetenz² oder in beratender³ Funktion – letzteres auch als parlamentarische Bildungskommission. Bis zum 01.08.2020 haben die Gemeinden Zeit, die Form der Bildungskommission zu bestimmen und einzusetzen.

1.2 Fragestellung und Zweck

Die beiden Modelle für Bildungskommissionen sollten zu klaren Schulführungsstrukturen beitragen. Es ist deshalb interessant zu wissen, wie nach dem abgeschlossenen Gesetzgebungsprozess die lokalen Schulführungsstrukturen umgesetzt werden. Das grundsätzliche Erkenntnisinteresse bringt Berkemeyer wie folgt auf den Punkt: «Nichts wird so realisiert, wie es geplant worden ist» (2010, S. 22). Hier wird folgende zentrale Frage beantwortet:

(I) Wie wirken sich die beiden unterschiedlichen Modelle der Bildungskommission auf die Schulgovernance in den Gemeinden des Kantons Luzern aus?

Dies wird anhand von ausgewählten Prozessen untersucht. Einzelne Elemente jedes untersuchten Prozesses sind im VBG in den §§ 46 bis 48 verankert, also die Kompetenzen des Gemeinderats (§ 46), der Bildungskommission mit Entscheidungskompetenz (§ 47) und der Schulleitung (§ 48).

Wird in einer Gemeinde eine beratende Bildungskommission eingesetzt, fallen die Aufgaben und Kompetenzen der Bildungskommission mit Entscheidungskompetenz nach § 47 dem Gemeinderat zu (Grosser Rat des Kantons Luzern, 2018b). Die Kompetenzen der beratenden Bildungskommission bestimmt dann der Gemeinderat. Die an die beratende Bildungskommission übertragenen Kompetenzen dürfen jedoch keine Entscheide mehr beinhalten (Dienststelle Volksschulbildung, 2016).

Da für das Gelingen der teilautonomen Schulen eine klare Schulgesetzgebung und die Einhaltung dieser Vorgaben und Kompetenzen essentiell sind (Dubs, 2016, S. 27), interessiert, wie die Akteure mit den gesetzlichen Vorgaben, aber auch mit dem darin enthaltenen Handlungsspielraum innerhalb der Prozesse umgehen.

(a) Wie funktionieren folgende Prozesse in den beiden unterschiedlichen Modellen der Bildungskommission:

Prozess 1: Betrieblichen Leistungsauftrag⁴ erstellen,

Prozess 2: Jahresprogramm⁵ erstellen,

Prozess 3: Schulleitungstätigkeit überprüfen und verbessern?

¹ Der Begriff «Kompetenz» wird hier als Befugnis verstanden.

² «Bildungskommission mit Entscheidungskompetenz» und «entscheidende Bildungskommission» werden in dieser Arbeit synonym verwendet.

³ «Bildungskommission ohne Entscheidungskompetenz» und «beratende Bildungskommission» werden im Folgenden synonym gebraucht.

⁴ Der betriebliche Leistungsauftrag beschreibt unter anderem das Volksschulangebot, die darin zu erbringenden Leistungen und die finanziellen Mittel.

⁵ Im Jahresprogramm sind die Entwicklungsschritte des laufenden Schuljahres abgebildet.

Mit der Analyse dieser Prozesse können die Umsetzung der Gesetzestextrevision mit den beiden unterschiedlichen Modellen der Bildungskommission im Kanton Luzern evaluiert und Rückschlüsse auf die Schulgovernance im Kanton Luzern gemacht werden.

(b) Wie koordinieren die Akteure ihre Handlungen in der Regelungsstruktur des Mehrebenensystems?

Die Erkenntnisse können zur Optimierung und Weiterentwicklung der beiden Modelle von Bildungskommissionen genutzt werden. Es geht keinesfalls darum, die beiden Modelle gegeneinander auszuspielen. Der Entscheid für eines der beiden Modelle liegt bei den Gemeinden. Die Befragung bezweckt, wichtiges Steuerungswissen für die Dienststelle Volksschulbildung (DVS), die Gemeinden und die Schulen zu generieren.

1.3 Governance

Den Begriffskern von Governance identifiziert Benz (2004, S. 25) wie folgt: Steuerung und Koordination mit dem Ziel, Interdependenzen zwischen Akteuren und/oder Akteurskonstellationen zu managen. Diese beruhen auf institutionalisierten Regelsystemen, die das Handeln lenken sollen. Das kollektive Handeln wiederum beruht auf Interaktionsmustern und Modi, welche sich im Rahmen von Institutionen oder über ihre Grenzen hinaus ergeben (z.B. Netzwerke, Hierarchien, Verträge). Für Maag Merki, Langer & Altrichter steht speziell in der Educational Governance «die Analyse des Zustandekommens, der Aufrechterhaltung und der Transformation sozialer Ordnungen und Leistungen im Bildungswesen unter der Perspektive der Handlungskoordination zwischen verschiedenen Akteuren in und zwischen verschiedenen Ebenen im Mehrebenensystem» (2014, S. 11) im Zentrum. Im vorliegenden Bericht wird statt aufs Bildungswesen auf die Schule fokussiert. Entwicklungen werden auf der Schulebene wirksam, wenn sie gemäss Altrichter & Maag Merki (2016, S. 5-9) von den Akteuren aufgenommen, verstanden und übersetzt, also rekontextualisiert werden. Mittels Rekontextualisierung «werden gleichzeitig die Rahmenvorgaben einer übergeordneten Ebene und die spezifischen Handlungsbedingungen auf einer untergeordneten berücksichtigt. Dies führt [zur] Verschränkung von Handlungsebenen» (Fend, 2008, S. 26). Prinzipiell funktioniert Schulgovernance in Regelkreisläufen, in die alle innerorganisatorischen Ebenen einbezogen sind (Brüsemeister, 2012, S. 35).

Zwischen Akteuren/Akteurskonstellationen bestehen gegenseitige Abhängigkeiten, sogenannte Interdependenzen. So kann beispielsweise ein Akteur Ressourcen sprechen, die ein anderer Akteur benötigt, wodurch zwecks ihrer Funktionen Letzterer auf Ersteren zugehen muss (Brüsemeister, 2012, S. 33). Interdependenzen erfordern systemisch vertikale und horizontale, grenzüberschreitende Verhandlungen, Koordination oder Zusammenarbeitsformen, damit Ziele erreicht werden können. Aufgaben sind organisatorisch Systemebenen zugeordnet. Es gibt Zuständigkeiten von Akteuren/Akteurskonstellationen, die nach Ebenen verteilt sind, und es gibt interdependente Aufgaben (Brüsemeister, 2012, S. 29). Der Begriff «Mehrebenensystem» bedeutet, dass es typische Akteurskonstellationen auf «Ebenen» mit ihren besonderen Handlungsprinzipien gibt, die sich von der Handlungslogik auf einer anderen Ebene durchaus unterscheiden können. Koordination bedeutet in diesem Sinne die Art und Funktion des Zusammenwirkens von Akteuren. Dabei gerät der Fokus auch auf grenzüberschreitende Koordination zwischen den Systemebenen (Altrichter, 2015b, S. 29-30; Altrichter & Maag Merki, 2016, S. 9-11; Altrichter, 2015a, S. 37). Definitionen von Ebenen müssen den formal-rechtlichen Aufbau einer Institution berücksichtigen, genauso wie Handlungskoordinationen von Akteuren in der Institution und darüber hinaus (Brüsemeister, 2007, S. 64-66). Infolgedessen bedarf die hiesige Analyse des Mehrebenensystems auf lokaler Ebene in erster Linie einer Unterscheidung zwischen den drei Handlungsebenen Gemeinderat, Bildungskommission und Schulleitung.

Akteure handeln nicht strukturfrei. Strukturen ermöglichen und begrenzen ihre Handlungen (Franzius, 2005, S. 4). Nach Franzius (2005, S. 36) sind Regelungsstrukturen «die normative Infrastruktur der Governance». Governance basiert demzufolge einerseits auf Regelungsstrukturen (z.B. Gesetzestexte) und andererseits auf «empirischen

Informationen zu den tatsächlichen Vorgängen, zu den unzähligen Ereignissen und Handlungen, die von den Vorgaben mitgeprägt, aber nicht völlig von diesen ableitbar sind» (Fend, 2008, S. 18). Handeln heisst in diesem Sinne Regeln anwenden.

1.4 Methodik

Nachfolgend werden die eingesetzten Methoden und Instrumente dargelegt.

1.4.1 Prozessanalyse

Das Qualitätsmanagement ist für die Schulen im Kanton Luzern verbindlich (Regierungsrat des Kantons Luzern, 2018). Die DVS stützt das Handeln und Entwickeln an den Volksschulen auf den Qualitätskreislauf mit den vier Phasen «Planung», «Umsetzung», «Überprüfung» und «Verbesserung» ab.⁶ Das systematische Zusammenspiel dieser vier Phasen «bildet die Basis für den kontinuierlichen Verbesserungsprozess aller Aktivitäten auf der institutionellen sowie auf der individuellen Ebene» (Dienststelle Volksschulbildung Kanton Luzern, 2015). Die hier angewendete Prozessanalyse basiert deshalb ebenfalls auf dem Qualitätskreislauf. Für das Gelingen eines Prozesses müssen in jeder der vier Phasen das «Wer?», das «Was?», das «Wie?» und das «Wann?» klar sein. Daraus ergibt sich für jeden Prozess folgendes, in Abbildung 1 dargestelltes Untersuchungsdesign. Je nach Prozess sind einzelne Felder durch den Gesetzgeber definiert, andere bieten Handlungsspielraum.

Prozessmodell



Abb. 1: Prozessmodell (eigene Darstellung in Anlehnung an den Qualitätskreislauf)

In sämtlichen ausgewählten Prozesse sind gemäss VBG mindestens zwei der drei Akteure Gemeinderat, Bildungskommission und Schulleitung involviert – dies unabhängig vom Modell der Bildungskommission.

1.4.2 Vergleichende Analysen

Die einzelnen Prozesse werden in zwei Luzerner Fallgemeinden mit je unterschiedlichem Bildungskommissionsmodell systematisch miteinander verglichen:

- Gemeinde G1: Fallgemeinde mit beratender Bildungskommission
- Gemeinde G2: Fallgemeinde mit entscheidender Bildungskommission

Die beiden Fallgemeinden sind repräsentativ, da sie typisch für die jeweilige gesetzlich vorgeschriebene Form der Bildungskommission sind (Muno, 2009, S. 117).⁷

⁶ Der Qualitätskreislauf wird auch als PDCA-Zyklus (Plan-Do-Check-Act) oder Demingkreislauf benannt.

⁷ In beiden Fallgemeinden haben sich das für die Bildung zuständige Gemeinderatsmitglied, das Präsidium und die Mitglieder der Bildungskommission sowie die Gesamtschulleitung bereit erklärt, an der Studie teilzunehmen. Zudem sind beide Fallgemeinden vollständig dokumentiert. Beides ist für eine fundierte Analyse notwendig.

Zusätzlich werden die drei ausgewählten Prozesse partiell auch in den Gemeinden des Kantons Luzern analysiert. Analog zur vergleichenden Fallanalyse erlaubt dies, die drei Prozesse über alle Luzerner Gemeinden hinweg zu vergleichen.

1.4.3 Instrumente

Die Daten zur Darstellung der untersuchten Prozesse werden durch Dokumentenanalysen, in Gruppeninterviews und mit einer Onlinebefragung gewonnen.⁸

Dokumentenanalyse

Die Dokumentenanalyse dient den drei Prozessdarstellungen in den Fallgemeinden.⁹

Gruppeninterview

In den beiden Fallgemeinden ist je ein Gruppeninterview mit dem für die Bildung zuständigen Gemeinderatsmitglied, dem Bildungskommissionspräsidium und der Gesamtschulleitung durchgeführt worden.

Onlinebefragung

Die vergleichende Fallanalyse und der Vergleich innerhalb des Kantons stützen sich auf eine Onlinebefragung ab. Zur Teilnahme an der Onlinebefragung sind alle für die Bildung verantwortlichen Gemeinderatsmitglieder, die Bildungskommissionspräsidien, die Bildungskommissionsmitglieder und die Gesamtschulleitungen im Kanton Luzern eingeladen worden. Mit der Onlinebefragung können neben der Prozessdarstellung auch die unterschiedlichen Rahmenbedingungen innerhalb der Schulführungsstrukturen in den Gemeinden dargestellt werden.

1.4.4 Anonymität und Datenschutz

Die Studienteilnahme ist anonym. Rückschlüsse auf einzelne Gemeinden oder Personen sind nicht möglich.¹⁰ Sämtliche Daten werden vertraulich behandelt und geschützt.

1.5 Rücklauf

Der Rücklauf aus der Onlinebefragung ist in Abbildung 2 ersichtlich.

Funktion	Anzahl Befragte (N)	Anzahl Antwortende (n)	Prozentualer Rücklauf
Gemeinderat/ Gemeinderätin	83 ¹¹	64	77.11%
davon aus Fallgemeinden		2	
Präsidium Bildungskommission	81 ¹²	56	69.14%
davon aus Fallgemeinden		2	
Mitglied Bildungskommission	Unbekannt ¹³	86	Unbekannt
davon aus Fallgemeinden		4	
Gesamtschulleitung (Rektor/in)	87 ¹⁴	75	86.21%
davon aus Fallgemeinden		2	

Abb. 2: Rücklauf Onlinebefragung

⁸ Die Onlinebefragung dauerte vom 27.08. bis 14.09.2018. Die Dokumentenanalyse und die Gruppeninterviews fanden zwischen Februar und Mai 2019 statt.

⁹ Folgende Dokumente werden analysiert: Gemeindeordnung, Organisationsverordnung und ergänzende Dokumente in Bezug auf die Führung der Schule (z.B. Organigramm, Funktionendiagramm, Reglement), aktueller betrieblicher Leistungsauftrag der Schule, aktuelles Jahresprogramm der Schule sowie Grundlagendokumente für die Beurteilung und Entwicklung der Schulleitung (z.B. Dokumente zum Beurteilungs- und Fördergespräch, Beurteilungsgrundlagen).

¹⁰ Einzelne gemeindespezifische Begriffe innerhalb der Fallanalyse sind anonymisiert worden.

¹¹ Zwei Gemeinden haben ihr Volksschulangebot zusammengefasst, wobei jede Gemeinde ein für die Schule zuständiges Gemeinderatsmitglied hat.

¹² Zwei Gemeinden haben ein gemeinsames Volksschulangebot und eine gemeinsame Bildungskommission. In einer anderen Gemeinde gibt es eine parlamentarische Bildungskommission ohne Bildungskommissionspräsidium.

¹³ Die genaue Anzahl Bildungskommissionsmitglieder zu eruieren ist im Vorfeld der Befragung nicht möglich gewesen.

¹⁴ Mit drei Gemeinden hat die Dienststelle Volksschulbildung vereinbart, dass die Kommunikation zwischen der Dienststelle Volksschulbildung und den Gesamtschulleitungen auch die Prorektoratspersonen involviert. Folglich richtet sich die Onlinebefragung zusätzlich zu den Gesamtschulleitungen an 5 Prorektorinnen und Prorektoren.

Bis auf eine Gemeinde hat sich aus allen Gemeinden mindestens eine Person an der Befragung beteiligt. Aus zwei Gemeinden haben Personen explizit darauf hingewiesen, dass in ihrer Gemeinde noch nicht über die Bildungskommission entschieden worden ist. Demzufolge haben vereinzelt Befragte ihre Antworten auf die aktuelle Situation bezogen. Des Weiteren gibt es in der Onlinebefragung von den Antwortenden einzelner Gemeinden widersprüchliche Angaben zu einzelnen Items.¹⁵ Für die Auswertung werden deswegen jeweils Mehrheiten in den Antworten berücksichtigt. Falls sich bei einem Item unter den Antwortenden einer Gemeinde keine Mehrheit ergibt, wird die Gemeinde im entsprechenden Item neutral ausgewertet.

2 Bildungspolitische Rahmenbedingungen

In 63 von 82 Gemeinden mit einer Volksschule gibt es Bildungskommissionen mit Entscheidungskompetenz. 18 Gemeinden haben eine Bildungskommission mit beratender Funktion. In einer Gemeinde hat im Fragebogen eine Person «weiss nicht» angegeben, eine andere hat «keine Angabe» zur Frage nach dem Modell gemacht. Vor der Teilrevision des VBG kann 72 Gemeinden eine Bildungskommission mit Entscheidungskompetenz attestiert werden, zwei Gemeinden eine beratende Bildungskommission und einer Gemeinde eine Mischform.¹⁶ Modellwechsel von einer entscheidenden zu einer beratenden Bildungskommission haben in zehn Gemeinden stattgefunden. In zwei Gemeinden ist die beratende Bildungskommission bestehen geblieben. Die Gemeinde mit einer Mischform hat heute ebenfalls eine beratende Bildungskommission. Keine eindeutige Antwort geht aus der Onlinebefragung auf die Frage hervor, welche Ressorts in den beiden Modellen der Bildungskommissionen existieren.¹⁷

2.1 Gemeinden mit beratender Bildungskommission

Die entsprechende Fallgemeinde hat 2016 einen Modellwechsel von einer Schulpflege zu einer beratenden Bildungskommission vollzogen und ist personell neu konstituiert. Der Gemeinderat besteht aus einer Präsidentin oder einem Präsidenten, der Gemeindeamtfrau oder dem Gemeindeammann¹⁸ sowie drei weiteren Mitgliedern, wovon ein Mitglied für die Bildung zuständig ist. Strategische Entscheide werden im Kollegium getroffen. Zusätzlich zum Gemeinderat gibt es eine operativ tätige Geschäftsleitung, deren strategische Führung einer oder einem Delegierten aus dem Gemeinderat, der sogenannten Gemeindeamtfrau oder dem Gemeindeammann obliegt. Sie oder er trägt die Linienverantwortung für die gesamte Verwaltung. Alle Leiterinnen und Leiter eines betrieblichen Leistungsbereichs gehören der Geschäftsleitung an, so auch die Gesamtschulleitung. Die Bildungskommission ohne Entscheidungskompetenz berät den Gemeinderat und nimmt Stellung zu strategischen Bildungsthemen. Sie besteht aus einer Präsidentin oder einem Präsidenten, vier Mitgliedern und einem für die Bildung zuständigen Gemeinderatsmitglied, was aktuell nicht die Gemeindeamtfrau oder der Gemeindeammann ist. Beratend gehört auch die Gesamtschulleiterin oder der Gesamtschulleiter der Bildungskommission an. Ausser dem Präsidium sind in der Bildungskommission keine Ressorts zugeteilt.

Im Kanton Luzern sind beratende Bildungskommissionen vorwiegend 2016 festgelegt und umgesetzt worden, also mit oder kurz nach dem Inkrafttreten des teilrevidierten VBG (vgl. Abb. 3).

¹⁵ Die Problematik der unterschiedlichen Angaben zu einer Gemeinde lässt sich auch durch ein zusätzliches Studium von Gemeindeordnungen und weiteren Dokumenten nicht zweifellos bestimmen.

¹⁶ In sechs Gemeinden gibt es unter den Antwortenden keine Mehrheit auf die Frage, wie die Bildungskommission vor dem aktuellen Modell organisiert war. Davon haben heute fünf Gemeinden eine beratende Bildungskommission.

¹⁷ Zum einen gibt es zu den Ressorts widersprüchliche Angaben in einzelnen Gemeinden. Zweitens können Ressorts (z.B. «Personelles») sehr unterschiedlich ausgestaltet sein. Drittens weisen Befragte aus fünf Gemeinden darauf hin, dass sie keine Ressortzuteilungen kennen. In zwei Gemeinden arbeiten die Bildungskommissionen mit thematischen Arbeitsgruppen statt Ressorts. Letztlich gibt es auch anders zusammengestellte Ressorts als dies die Antwortmöglichkeiten des Fragebogens zugelassen haben sowie weitere Ressorts. Für Letzteres wurden mehrfach die frühe Förderung oder die Zusammenarbeit mit externen Partnern wie Spielgruppen oder der Jugendarbeit genannt.

¹⁸ Die Begriffe «Gemeindeamtfrau» und «Gemeindeammann» sind im Kanton Luzern nicht gesetzlich definiert. Sie werden aber je nach Gemeinde als Funktionsbezeichnung verwendet (Verband Luzerner Gemeinden (VLG), 2005, S. 35).

Bildungskommission ohne Entscheidungskompetenz	Anzahl Gemeinden nach Jahr der Umsetzung des aktuellen Modells ¹⁹		
	2016	2017	2018
	10	3	1

Abb. 3: Umsetzungszeitpunkt des Bildungskommissionsmodells ohne Entscheidungskompetenz

Die beratenden Bildungskommissionen sind innerhalb der Luzerner Gemeinden personell unterschiedlich zusammengesetzt. Eine Kommission hat drei Mitglieder, zehn Kommissionen bestehen aus fünf Mitgliedern, zwei aus sechs und fünf Kommissionen haben acht oder neun Mitglieder.²⁰ Die Wahl der Bildungskommission findet in neun Gemeinden durch die Stimmberechtigten statt, in fünf Gemeinden durch den Gemeinderat und in zwei Gemeinden durch das Parlament.²¹

In vier Luzerner Gemeinden mit einer beratenden Bildungskommission ist das für die Schule verantwortliche Mitglied des Gemeinderats ohne Stimmrecht Mitglied der Bildungskommission. In drei Gemeinden präsidiert das Gemeinderatsmitglied die Bildungskommission, in neun Gemeinden ist es stimmberechtigt.²² Eine Geschäftsführerin oder ein Geschäftsführer amtiert in neun der 18 Gemeinden. Wen berät die Bildungskommission im Wesentlichen? In 18 Gemeinden trifft dies auf den Gemeinderat zu. Von 63 antwortenden Personen bestätigen dies 56. 21 Befragte geben an, auch die Gesamtschulleitung zu beraten, davon beraten acht Bildungskommissionen auch weitere Schulleitungsmitglieder und sieben die Geschäftsführerin oder den Geschäftsführer ihrer Gemeinde.

Die Schulleitungen sind in den Luzerner Gemeinden unterschiedlich organisiert, wobei jeweils eine Schulleiterin oder ein Schulleiter die Gesamtverantwortung als «Gesamtschulleitung» trägt. Teilen sich an einer Schule mehrere Schulleiterinnen und Schulleiter die Verantwortung im Sinne einer Co-Leitung, so müssen die einzelnen Aufgaben und Verantwortlichkeiten bestimmt sein (Plotke, 2003, S. 343-344), wobei für die DVS an jeder Schule eine Person als administrative Ansprechperson gilt. Diese wird hier ebenfalls als Gesamtschulleitung behandelt. In der vorliegenden Arbeit wird von folgenden drei typischen Schulleitungsmodellen im Kanton Luzern ausgegangen (vgl. Abb. 4).²³

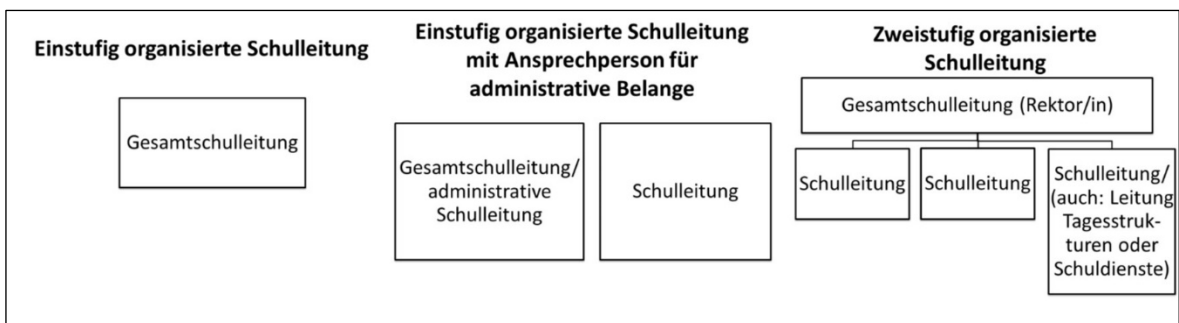


Abb. 4: Schulleitungsmodelle im Kanton Luzern (eigene Darstellung)

In sechs Gemeinden mit einer beratenden Bildungskommission wird ein einstufiges Schulleitungsmodell praktiziert. Ein einstufiges Schulleitungsmodell mit mindestens zwei hierarchisch gleichgestellten Schulleitungen wird in keiner Gemeinde mit beratender Bildungskommission umgesetzt. Das zweistufige Modell mit Gesamtschulleitung (Rektor/in) und

¹⁹ Unter den Antwortenden pro Gemeinde gibt es unterschiedliche Aussagen über den Umsetzungszeitpunkt. In jenen Gemeinden, die in der Abbildung fehlen, hat sich unter den Antwortenden keine Mehrheit für ein Jahr herausgebildet.

²⁰ Die Antworten aus den Gemeinden divergieren. Für die Auswertung wurde aus den Antworten pro Gemeinde der Mittelwert berechnet.

²¹ Für die Auswertung sind Mehrheiten in den Antworten berücksichtigt worden. In zwei Gemeinden gibt es keine Mehrheit für eine Verantwortlichkeit bei der Wahl der Bildungskommission.

²² In zwei Gemeinden gibt es kein eindeutiges Ergebnis.

²³ Beim ersten Modell handelt es sich um die einstufig organisierte Schulleitung. In diesem Modell übernimmt eine Schulleitungsperson im Sinne der Gesamtschulleitung alle Schulleitungsaufgaben. Das zweite Modell ist die einstufig organisierte Schulleitung mit einer Ansprechperson für administrative Belange. Hier sind mindestens zwei Schulleitungspersonen auf der gleichen Hierarchiestufe tätig, wobei eine Schulleitung Ansprechperson für administrative Angelegenheiten ist und als Gesamtschulleitung bezeichnet wird, was jedoch in diesen Schulen oder Gemeinden nicht immer gebräuchliche Begriffe sind. Das dritte Schulleitungsmodell ist die zweistufig organisierte Schulleitung. Hier existieren zwei Hierarchieebenen. Auf der oberen Ebene ist eine Gesamtschulleitung tätig, welche in der Praxis oft Rektorin oder Rektor genannt wird. Auf der unteren Hierarchieebene gibt es mindestens zwei Schulleitungen, wobei diese Ebene zusätzlich auch Leitungspersonen in Tagesstrukturen oder von Schuldiensten beinhalten kann.

weiteren Schulleitungen kommt in elf Gemeinden vor.²⁴ Aus dem Schulleitungsmodell lässt sich schliessen, dass beratende Bildungskommissionen vermehrt in grösseren Gemeinden eingesetzt werden. Der Arbeitsaufwand und die Pensen sind in Gemeinden mit beratenden Bildungskommissionen bei den zuständigen Gemeinderatsmitgliedern und den Gesamtschulleitungen höher als bei den Präsidien und Mitgliedern der Bildungskommissionen (vgl. Abb. 5).

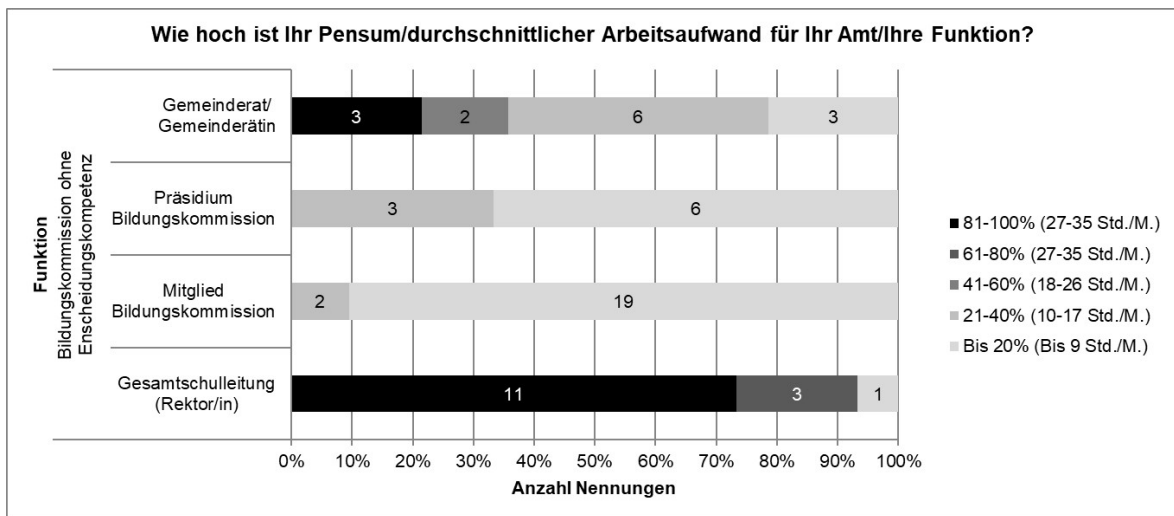


Abb. 5: Pensum und Arbeitsaufwand der Akteure in Gemeinden mit beratender Bildungskommission

Allerdings ist zu berücksichtigen, dass das Pensum oder der Arbeitsaufwand wesentlich durch Faktoren wie die Gemeindegrösse oder das Aufgabengebiet der einzelnen Funktionen geprägt sind.

2.2 Gemeinden mit entscheidender Bildungskommission

Der Gemeinderat der Fallgemeinde G2 mit entscheidender Bildungskommission besteht aus einem Präsidium, einer Gemeindeamtfrau oder einem Gemeindeammann, einer Sozialvorsteherin oder einem Sozialvorsteher und zwei weiteren Mitgliedern. Die Exekutivmitglieder erfüllen die strategischen Aufgaben im Kollegium, wobei jedem Mitglied in seinem Ressort die politische Steuerung obliegt. Die Gemeindeamtfrau oder der Gemeindeammann kann neben der strategischen Ressortführung auch operative Tätigkeiten ausführen. Aktuell ist dem Amt der Gemeindeamtfrau oder des Gemeindeammanns auch das Ressort «Schule» zugeteilt. Die Gemeindeverwaltung ist in Abteilungen mit Abteilungsleitenden gegliedert, welche die operativen Aufgaben erfüllen. Die Schule ist aktuell in zwei Abteilungen mit je einer leitenden Schulleitung aufgeteilt.²⁵ In der Fallgemeinde G2 wird seit 2018 eine entscheidende Bildungskommission eingesetzt, ohne dass ein Modellwechsel stattgefunden hat. Die Bildungskommission ist die oberste Verwaltungs- und Aufsichtsbehörde für die Volksschule, aber ohne abschliessende Finanzkompetenz. Die Stimmberechtigten wählen die Mitglieder der Bildungskommission. Das Gemeinderatsmitglied besitzt in der Bildungskommission Stimmrecht. Die Bildungskommission besteht aus einer Präsidentin oder einem Präsidenten, von Amtes wegen dem für die Bildung verantwortlichen Gemeinderatsmitglied und drei weiteren Mitgliedern. Die beiden Schulleitungen gehören der Bildungskommission in beratender Funktion an.

Im Kanton Luzern bestehen entscheidende Bildungskommissionen mehrheitlich seit 2018 (vgl. Abb. 6).

²⁴ Für die Auswertung kann eine Gemeinde nicht berücksichtigt werden, da es auf das Item «Wie ist die Schulleitung in Ihrer Gemeinde organisiert? Bitte wählen Sie das Modell aus, das am ehesten auf Ihre Schule zutrifft» keine Mehrheit gibt.

²⁵ In der Gemeinde G2 haben beide Schulleitungsmitglieder am Interview teilgenommen, da hier die Schulleitung einstufig organisiert ist mit einer Ansprechperson für administrative Belange.

Bildungskommission mit Entscheidungskompetenz	Anzahl Gemeinden nach Jahr der Umsetzung des aktuellen Modells ²⁶		
	2016	2017	2018
	9	11	32

Abb. 6: Umsetzungszeitpunkt des Bildungskommissionsmodells mit Entscheidungskompetenz

In 48 Gemeinden umfassen die entscheidenden Bildungskommissionen fünf Mitglieder. Sämtliche Bildungskommissionen bestehen aus drei bis sieben Mitgliedern.²⁷

Im Kanton Luzern wird die Bildungskommission mit Entscheidungskompetenz vorwiegend durch die Stimmberechtigten via Gemeindeversammlung oder an der Urne gewählt. Dies bestätigen die Befragten aus 61 Gemeinden. In zwei Gemeinden erfolgt die Wahl durch den Gemeinderat.²⁸ Das Gemeinderatsmitglied hat in 61 Gemeinden Stimmrecht in der Bildungskommission. In einer Gemeinde präsidiert das Gemeinderatsmitglied die Bildungskommission.²⁹

36 Gemeinden setzen ein einstufiges Schulleitungsmodell um. Ein einstufiges Schulleitungsmodell mit mindestens zwei hierarchisch gleichgestellten Schulleitungen inklusive einer Schulleitung als Ansprechperson für administrative Belange wird in elf Gemeinden umgesetzt, also ausschliesslich in Gemeinden mit einer entscheidenden Bildungskommission. Das zweistufige Modell mit Gesamtschulleitung (Rektor/in) und weiteren Schulleitungen kommt in 13 Gemeinden vor.³⁰ Dass sich einstufige Schulleitungen in der Mehrheit befinden, deutet darauf hin, dass eine entscheidende Bildungskommission mehrheitlich in kleineren und mittleren Gemeinden ausgewählt worden ist. In zehn von 63 Gemeinden ist ausserdem eine Geschäftsführerin oder ein Geschäftsführer tätig. Unter den verschiedenen Akteuren in den Gemeinden variieren die Pensen respektive der Arbeitsaufwand je nach Gemeinde und Funktion. Tendenziell haben Gemeinderatsmitglieder und Gesamtschulleitungen einen höheren Aufwand als Mitglieder und Präsiden von entscheidenden Bildungskommissionen (vgl. Abb. 7).

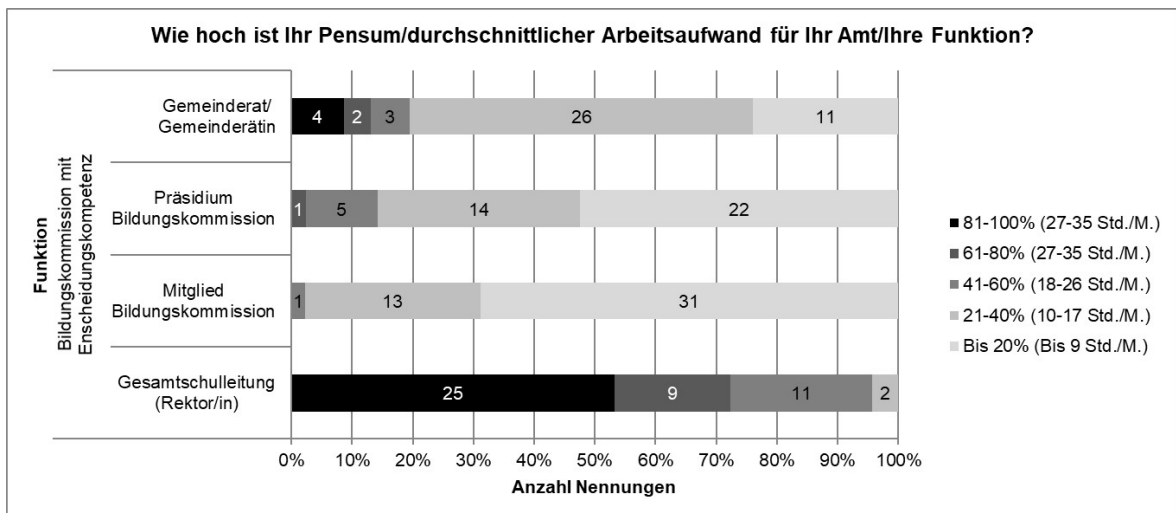


Abb. 7: Pensum und Arbeitsaufwand der Akteure in Gemeinden mit entscheidender Bildungskommission

3 Ergebnisse

Nachfolgend werden Gemeinsamkeiten und Abweichungen in den Prozessausgestaltungen aufgezeigt und analysiert.

²⁶ Unter den Antwortenden pro Gemeinde gibt es unterschiedliche Aussagen über den Umsetzungszeitpunkt. In fehlenden Gemeinden in der Abbildung hat sich unter den Antwortenden keine Mehrheit für ein Jahr herausgebildet.

²⁷ Die Antworten aus den Gemeinden divergieren. Für die Auswertung wurde aus den Antworten pro Gemeinde der Mittelwert berechnet.

²⁸ Für die Auswertung sind Mehrheiten in den Antworten berücksichtigt worden. In zwei Gemeinden gibt es keine Mehrheit für eine Verantwortlichkeit bei der Wahl der Bildungskommission.

²⁹ In einer Gemeinde gibt es keine Mehrheit auf die Frage "In welcher Funktion ist das für die Schule verantwortliche Mitglied des Gemeinderats in der Bildungskommission?".

³⁰ Für die Auswertung können drei Gemeinden nicht berücksichtigt werden, da es auf das Item "Wie ist die Schulleitung in Ihrer Gemeinde organisiert? Bitte wählen Sie das Modell aus, das am ehesten auf Ihre Schule zutrifft" keine Mehrheit gibt.

3.1 Vergleichende Analyse der Fallgemeinden

In diesem Kapitel erfolgt die vergleichende Analyse in den beiden Fallgemeinden.

3.1.1 Prozess 1: Betrieblichen Leistungsauftrag erstellen

Planung

In der Gemeinde G1 mit beratender Bildungskommission ist insgesamt geklärt, wer im Prozess welche Verantwortung übernimmt und was der betriebliche Leistungsauftrag beinhalten muss. Das «Wie» und das «Wann» sind aus den vorliegenden Planungsdokumenten nicht zu entnehmen. Ähnlich ist die Situation in der Gemeinde G2. Hier existieren jedoch relativ offen formulierte Bedingungen an die Inhalte des Leistungsauftrags. So wird zum Beispiel die Möglichkeit eingeräumt, Indikatoren festzulegen, anhand derer die Zielerreichung gemessen werden kann. Hingegen sind die wichtigsten Ziele der Schule verbindlich im Leistungsauftrag aufzuführen. Unabhängig von der Verbindlichkeit der Inhalte wird mit dem Leistungsauftrag in beiden Gemeinden beabsichtigt, Ziele und Leistungen, insbesondere auch unter finanziellem Aspekt darzulegen sowie Möglichkeiten zu deren Überprüfung respektive Messung zu bieten.

In der Gemeinde G1 prägt gemäss Planungsdokumenten die Schulleitung die Vorbereitungs- und der Gemeinderat die Entscheidungsphase. Die Bildungskommission soll ihre Beratungsfunktion im Wesentlichen in Form einer Stellungnahme zum Leistungsauftrag wahrnehmen. Die Schulleitung muss zudem in einem politisch vorgegebenen Rahmen beim Erstellen des politischen Leistungsauftrags mithelfen. Durch diese Bündelung der Aufgaben bei der Gesamtschulleitung wird die Verbindung von politischem und betrieblichem Leistungsauftrag sichergestellt. Gleichzeitig erhält die Gesamtschulleitung relativ grossen Einfluss auf die politisch-strategische Ebene. In der Gemeinde G2 ist ebenfalls eine ebenenübergreifende Zusammenarbeit vorgesehen. Die Vorbereitung des betrieblichen Leistungsauftrags wird als gemeinsame Aufgabe der Bildungskommission und der Schulleitung definiert, wodurch die Bildungskommission im Vergleich zur Gemeinde mit beratender Bildungskommission von Beginn weg in den Erstellungsprozess eingebunden ist. Die finanziellen Teile des Leistungsauftrags sind aber in der Verantwortung des Gemeinderatsmitglieds – in Rücksprache mit den anderen Akteuren. Aufschlussreich ist der Vergleich der Funktionendiagramme beider Gemeinden in Bezug auf das Mehrjahresprogramm, welches Teil des betrieblichen Leistungsauftrags ist. In der Gemeinde G1 muss das Mehrjahresprogramm durch die Gesamtschulleitung direkt beim Gemeinderat beantragt werden. In der Gemeinde G2 muss es durch die Schulleitung ebenfalls beantragt werden, jedoch bei der Bildungskommission. Nach dem Entscheid der Bildungskommission muss es der Gemeinderat genehmigen. Dies verdeutlicht, dass in der Gemeinde mit entscheidender Bildungskommission in den Planungsdokumenten eine grössere Kooperation vorgesehen ist als in der Gemeinde mit beratender Bildungskommission.

Ein Unterschied zwischen den beiden Gemeinden besteht darin, wie der Zweck des betrieblichen Leistungsauftrags begründet wird. Während er in der Gemeinde G2 dem Gesamtgemeinderat zur strategischen und dem zuständigen Gemeinderatsmitglied zur operativen Führung des Ressorts und der Schulleitungen dient, hilft er in der Gemeinde G1 der Geschäftsleitung zur Führung der Volksschule. In der Gemeinde G2 wird dadurch eine Vermengung von strategischem und operativem Zweck des betrieblichen Leistungsauftrags definiert, welche jedoch in weiteren Planungsdokumenten nicht mehr besteht. Auch wird in der Gemeinde G2 bei der Endabsicht der Gemeinderat, nicht aber die Bildungskommission erwähnt. Demgegenüber wird der Zweck des betrieblichen Leistungsauftrags, also die Führung der Volksschule, in der Gemeinde mit beratender Bildungskommission der Geschäftsleitung und nicht dem Gemeinderat übertragen. Die Führung der Volksschule mittels betrieblichem Leistungsauftrag liegt damit bei der oder dem in der Geschäftsleitung Einsitz nehmenden Gemeindeamtfrau oder Gemeindeammann und der Gesamtschulleitung sowie weiteren Abteilungsleitenden der Gemeinde. Das zeigt, dass neben dem Gemeinderat, der

Bildungskommission und der Gesamtschulleitung weitere Personen zwar nicht in den Prozess «betrieblichen Leistungsauftrag erstellen» involviert sind, jedoch mit dem Output des Prozesses arbeiten müssen und somit ein Interesse am Prozess besteht.

Umsetzung

In der Gemeinde G1 existieren in der Onlinebefragung divergierende Aussagen über Verantwortlichkeiten bei der Umsetzung des Prozesses «betrieblichen Leistungsauftrag erstellen». Im Interview zeigt sich, dass die Verantwortlichkeiten grundsätzlich geklärt sind und mit den Planungsdokumenten übereinstimmen. Demnach ist davon auszugehen, dass das widersprüchliche Resultat aus der Onlinebefragung an der unterschiedlichen Interpretation der in § 47 Abs. 2 lit. b und § 48 Abs. 2 lit. b des VBG (Grosser Rat des Kantons Luzern, 2018b) gewählten Begriffe «Vorbereiten» und «Mitwirken» liegt. Divergierende Aussagen sind in der Gemeinde mit entscheidender Bildungskommission nicht feststellbar.

Im Interview in der Gemeinde G1 wird das Erstellen des betrieblichen Leistungsauftrags als Prozess dargestellt, der «unter stetigem Austausch» abläuft. Auch in der Gemeinde G2 wird die Zusammenarbeit hervorgehoben. Trotzdem sind in der Kooperation Unterschiede feststellbar. So liegt das Auslösen des Prozesses wie auch der weitere Prozessverlauf in der Gemeinde G1 im Wesentlichen bei der Gesamtschulleitung, während in der Gemeinde G2 das Bildungskommissionspräsidium bereits vorgängig mit dem politischen Leistungsauftrag beginnt, anschliessend ein Abgleich zwischen politischem und betrieblichem Leistungsauftrag mit den beiden Schulleitungen vornimmt, bevor dann die Schulleitungen mit der detaillierten Erarbeitung des betrieblichen Leistungsauftrags beginnen. Hier schätzen die Schulleitungen der Gemeinde G2 ihren grossen Handlungsspielraum. Es wird als wichtig erachtet, dass die Schulleitungen den betrieblichen Leistungsauftrag selber ausformulieren, da sie nahe am Geschehen seien. Das Gemeinderatsmitglied wiederum ist überzeugt, gute Schulleitungen zu haben und bekundet grosses Vertrauen in sie und in die Bildungskommission. Die Federführung beim Erstellen des betrieblichen Leistungsauftrags liegt demnach in der Gemeinde mit beratender Bildungskommission bei der Gesamtschulleitung, während sie in der Gemeinde mit entscheidender Bildungskommission beim Präsidium der Bildungskommission und den Schulleitungen liegt.

In der Gemeinde G1 nimmt die beratende Bildungskommission im Juni Stellung zum betrieblichen Leistungsauftrag. Demgegenüber erhält die entscheidende Bildungskommission einen Entwurf des betrieblichen Leistungsauftrags, auf welchen sie eine Antwort gibt. Obwohl dies in beiden Gemeinden ähnlich klingt, besteht der wesentliche Unterschied in der Verpflichtung der Schulleitung, nach der Rückmeldung der jeweiligen Bildungskommission etwas am betrieblichen Leistungsauftrag anzupassen, bevor er zur Genehmigung in den Gemeinderat geht. In beiden Gemeinden sind die Mitglieder der Bildungskommission über den betrieblichen Leistungsauftrag bereits im Erarbeitungsprozess informiert, übernehmen jedoch keine operative Tätigkeit während des Erstellens. Der Gemeinderat formuliert in der Gemeinde mit beratender Bildungskommission politisch-strategische Vorgaben direkt an die operative Ebene der Gesamtschulleitung. In der Gemeinde mit entscheidender Bildungskommission werden die politisch-strategischen Ziele von der Bildungskommission an die Schulleitung weitergegeben, nicht primär durch den Gemeinderat, wobei das zuständige Gemeinderatsmitglied stets involviert ist. Im Interview wird ergänzt, dass an der Schule keine Auftragskultur herrsche, sondern Kooperation und breite Abstützung.

In beiden Gemeinden sind die betrieblichen Leistungsaufträge inhaltlich vergleichbar. Sie sind im selben Dokument wie der politische Leistungsauftrag aufgeführt und enthalten Ziele, die Mehrjahresplanung und Kennzahlen. Auch der Qualitätskreislauf wird berücksichtigt. In der strukturellen Ausgestaltung gibt es Unterschiede. Die Gemeinde G2 benutzt im Wesentlichen die von der DVS zur Verfügung gestellte Vorlage. Dadurch ist die Durchgängigkeit von strategischen zu operativen Zielen und konkreten Massnahmen deutlicher erkennbar als in der Gemeinde G1.

Vom Start der Erstellung des Leistungsauftrags bis zur Genehmigung dauert es in beiden Gemeinden bis zu fünf Monaten. Am meisten Zeit nimmt die Erstellung des Leistungsauftrags bei den Schulleitungen in Anspruch. In der Gemeinde G1 schätzt die Gesamtschulleitung ihren Aufwand rund doppelt so hoch ein wie in der Gemeinde G2. Dies kann einerseits daran liegen, dass in der Gemeinde G2 zwei Schulleitungen die Verantwortung teilen. Andererseits ist die in § 47 Abs. 2 b des VBG für entscheidende Bildungskommissionen festgelegte Kompetenz, den Leistungsauftrag zuhanden des Gemeinderats vorzubereiten, in der Gemeinde G1 im Wesentlichen an die Gesamtschulleitung anstatt an den Gemeinderat übergegangen. Der Aufwand für Gemeinderatsmitglieder ist in beiden Gemeinden ähnlich hoch. Der wesentliche Unterschied in Bezug auf die benötigten Ressourcen innerhalb des untersuchten Prozesses liegt beim Bildungskommissionspräsidium, welches in der beratenden Bildungskommission maximal neun Stunden hierfür aufwendet, sein Pendant in der entscheidenden Bildungskommission 18 bis 26 Stunden. Dies entspricht dem deutlich stärkeren Einfluss von Letzterem im untersuchten Prozessschritt.

Damit die Erstellung des betrieblichen Leistungsauftrags gelingt, sieht die Gesamtschulleitung der Gemeinde G1 als Basis die Rollenklarheit und das Bildungskommissionspräsidium den stetigen Dialog über die Rollen in diesem Prozess. Das Gemeinderatsmitglied erwähnt in diesem Zusammenhang das jährliche Zusammentreffen der Bildungskommission und des Gemeinderatsgremiums, in dem das Funktionendiagramm überprüft wird. Die Rollenklarheit sei noch ein laufender Findungsprozess. Gerade dieses stetige Klären der Funktionen und Kompetenzen wie auch die Kooperation scheinen dahin zu münden, dass der Prozess in der Gemeinde G1 funktioniert, und dies, obwohl in der Planung noch nicht alle «W-Fragen» detailliert festgehalten sind. Demzufolge kann interpretiert werden, dass die Personen, welche in den einzelnen Funktionen tätig sind, einen gewichtigen Anteil am Gelingen des Prozesses haben. Dies trifft unter anderen Vorzeichen auch auf die Gemeinde G2 mit der entscheidenden Bildungskommission zu. Hier erweckt es den Anschein, dass eine langjährige Zusammenarbeit von über zehn Jahren in derselben Schulführungskonstellation zur Schliessung von Lücken geführt hat, welche in den Planungsdokumenten bestehen.

Überprüfung

Der Leistungsauftrag muss gemäss § 46 Abs. 2 lit. b des VBG durch den Gemeinderat festgelegt werden (Grosser Rat des Kantons Luzern, 2018b), was letztlich auch in beiden Gemeinden gesetzeskonform getan wird. In der Gemeinde G1 wird der Begriff «Festlegen» von einzelnen Akteuren nicht mit «Genehmigen» assoziiert, sondern teilweise eher mit «schriftlichem Festhalten». In beiden Gemeinden wird in der Erarbeitungsphase durch die Kooperation der verschiedenen Akteure bereits eine mehrheitsfähige Version des betrieblichen Leistungsauftrags dem Gemeinderat vorgelegt. Das bedeutet, dass Korrekturen und Anpassungen am betrieblichen Leistungsauftrag bereits im Erstellungsprozess vorgenommen werden.

Auffallend ist in beiden Gemeinden, auf welcher Grundlage der betriebliche Leistungsauftrag durch den Gemeinderat genehmigt wird. In der Gemeinde G1 bestehen neben der Passung mit kantonalen Vorgaben keine Kriterien für die Genehmigung, wobei der Gemeinderat vor allem auf Kennzahlen und Finanzen schaut. Auch in der Gemeinde G2 fokussiert der Gemeinderat stark auf das Finanzielle, gibt im Interview jedoch auch die zwei Kriterien der Logik und der Vollständigkeit an. Dabei besteht in beiden Gemeinden das Risiko, dass zum Beispiel Schul- und Unterrichtsentwicklungsthemen weniger in den Entscheid des Gemeinderats einfließen als finanzielle Aspekte. In der Gemeinde mit beratender Funktion dient die unverbindliche Stellungnahme der Bildungskommission zum betrieblichen Leistungsauftrag als erweiterte Entscheidungsgrundlage für den Gemeinderat. In der Gemeinde mit einer Bildungskommission mit Entscheidungskompetenz geht dem Gemeinderatsentscheid eine Genehmigung durch die Bildungskommission voraus. In der Gemeinde G2 wird der betriebliche Leistungsauftrag als Beschluss durch die Bildungskommission und die Schulleitungen gekennzeichnet, in der Gemeinde G1 wird das Festlegen des Leistungsauftrags von einer Mehrheit der Akteure der Gesamtschulleitung zugeschrieben. Obwohl

schliesslich korrekt der Gemeinderat den Leistungsauftrag festlegt, kann anhand dieser Angaben ein starker Einfluss der Schulleitung bis hin zur Genehmigung vermutet werden.

Verbesserung

Durch intensive Kooperationen in beiden Gemeinden werden Verbesserungen meist im Prozess «betrieblichen Leistungsauftrag erstellen» selbst herbeigeführt. Vereinzelt Beispiele für Verbesserungen werden in beiden Gemeinden genannt, wobei vieles im Erarbeitungsprozess geschieht, ohne dass es später artikuliert werden kann. Institutionalisiert sind Verbesserungsschleifen in mancher Hinsicht, beispielsweise nach einer Stellungnahme der beratenden Bildungskommission. Da Kriterien bei der Überprüfung nur marginal vorhanden sind, fehlt eine systematische Basis für Optimierungen.

3.1.2 Prozess 2: Jahresprogramm erstellen

Planung

In den Fallgemeinden gibt es unmittelbar zum Jahresprogramm keine schriftlichen Planungsgrundlagen. Entsprechend ist nicht festgehalten, wer was wann und wie zu tun hat. In der Gemeinde G1 ist vorgesehen, dass die beratende Bildungskommission unter anderem Stellung zu den Jahreszielen oder zum Mehrjahresprogramm nimmt. Es ist davon auszugehen, dass das Jahresprogramm in beiden Gemeinden als ein Folgeprodukt aus dem betrieblichen Leistungsauftrag mit dem darin integrierten Mehrjahresprogramm aufgefasst wird.

Umsetzung

Für die Umsetzung des Prozesses «Jahresprogramm erstellen» fehlen Planungsinstrumente, was jedoch nicht bedeutet, dass der Prozess nicht stattfindet. Vielmehr ist er aber wenig institutionalisiert. Im Interview der Gemeinde G2 wird ausgesagt, dass der Prozess dank der Erfahrung der beiden Schulleitungen von selbst läuft. Folglich kann interpretiert werden, dass ein Funktionieren des Prozesses im Wesentlichen fähige und erfahrene Schulleitungen bedingt. In beiden Gemeinden wird das Jahresprogramm hauptsächlich auf der operativen Ebene, sprich von der Schulleitung erstellt. In der Gemeinde G1 mit dem zweistufigen Schulleitungsmodell sind die weiteren Schulleitungen involviert, in der Gemeinde G2 wird von den beiden Schulleitungen auch die Steuergruppe einbezogen. Dass die Inhalte des Jahresprogramms in beiden Gemeinden von den Akteuren unterschiedlich angegeben werden, kann mehrere Ursachen haben. Einerseits scheint das Jahresprogramm ein operativ bedeutsames Dokument zu sein und ist somit für die Bildungskommissionen und Gemeinderäte eher weit weg. Andererseits ist es möglich, dass eine institutionalisierte Planung mit unterschiedlichen Zuständigkeiten fehlt und deshalb die Bedeutung des Jahresprogramms eher gering eingeschätzt wird – dies im Gegensatz beispielsweise zum betrieblichen Leistungsauftrag. So wird in Gemeinde G1 ausgesagt, dass das Jahresprogramm nichts Revolutionäres mehr sei und das Grosse das Kleine ergebe. Diese Aussage rührt daher, dass das Jahresprogramm in beiden Gemeinden aus dem Mehrjahresprogramm und somit einem Teil des betrieblichen Leistungsauftrags abgeleitet wird. Dies mündet in beiden Gemeinden in der Formulierung von Schwerpunkten für das nächste Schuljahr. Zeitlich haben die Gemeinden die Erarbeitung von Frühjahr bis zu den Sommerferien terminiert. Die Gesamtschulleitungen schätzen ihren Aufwand in beiden Gemeinden am höchsten ein. In beiden Gemeinden wird das Jahresprogramm ferner als Informationsgrundlage für Lehrpersonen oder Erziehungsberechtigte genutzt.

Überprüfung

Die Genehmigung des Jahresprogramms ist in beiden Gemeinden nicht zweifelsfrei geklärt. Während nach dem VBG § 47 Abs. 2 lit. d die Bildungskommission das Jahresprogramm zu genehmigen hat, wird diese Aufgabe bei beratenden Bildungskommissionen dem Gemeinderat zugeschrieben. In der Fallgemeinde mit beratender Bildungskommission haben weder der Gemeinderat noch die Bildungskommission Einfluss auf das «operative» Papier. Beide Akteure bleiben nach der Genehmigung des Mehrjahresprogramms als Teil des betrieblichen Leistungsauftrags frei von Einfluss. In der Fallgemeinde mit entscheidender Bildungskommission wird der Entscheid zwar der Bildungskommission zugeschrieben, wobei

anhand unterschiedlicher Aussagen zu Verantwortlichkeiten wie auch der Aussage, wonach der Entscheid ein fließender Prozess sei, davon auszugehen ist, dass die Genehmigung wenig institutionalisiert geschieht. Entsprechend der Unklarheiten beim «Wer» und «Was» fehlen in beiden Gemeinden auch Ergebnisse darüber, wie oder auf welcher Grundlage das Jahresprogramm überprüft und schliesslich genehmigt werden soll. Der Zeitpunkt der Genehmigung des Jahresprogramms wird in der Gemeinde G2 als «fließend» beschrieben, in der Gemeinde G1 ist er nicht definiert.

Verbesserung

In der Gemeinde mit beratender Bildungskommission hat es Optimierungsvorschläge vonseiten der Bildungskommission zum Mehrjahresprogramm gegeben. Optimierungen beim Jahresprogramm sind keine bekannt, wobei im Prozess die weiteren Schulleitungen die Möglichkeit haben, sich einzubringen. In der Gemeinde mit entscheidender Bildungskommission hat die Steuergruppe die Möglichkeit, korrigierend auf das Jahresprogramm einzuwirken, was im vergangenen Jahr auch stattgefunden hat. Insgesamt ist in diesem Prozessschritt in beiden Gemeinden wenig Institutionalisierung erkennbar.

3.1.3 Prozess 3: Schulleitungstätigkeit überprüfen und verbessern

Planung

In den Fallgemeinden wird ein ähnliches, vom Kanton zur Verfügung gestelltes Formular für das Beurteilungs- und Fördergespräch (BFG) mit der Schulleitung verwendet. In der Gemeinde G1 wird eine ältere Version gebraucht, in der Gemeinde G2 die aktuelle.³¹

Ansonsten ist der Prozess «Schulleitungstätigkeit überprüfen und verbessern» in den Gemeinden unterschiedlich geregelt. Die Differenzen ergeben sich einerseits aus dem unterschiedlichen Modell der Bildungskommission, andererseits aber auch aus dem jeweiligen Führungsmodell der Gemeinde. In der Gemeinde G2 ist das Bildungskommissionspräsidium für die Personalführung der Schulleitungen zuständig, wobei der gesetzliche Auftrag zur «Überprüfung der Tätigkeit der Schulleitung und der Qualität ihrer Aufgabenerfüllung» der gesamten Bildungskommission zugesprochen wird, also auch dem darin Einsitz nehmenden Gemeinderatsmitglied. Letzteres ist insbesondere für die Finanzen zuständig und stellt die Rechenschaftslegung gegenüber dem Gemeinderat sicher. Grundsätzlich ist unklar, auf welchen Grundlagen die Beurteilung der Schulleitung beruht und nach welchen Kriterien sie bewertet wird. Demgegenüber ist in der Gemeinde G1 mit beratender Bildungskommission die Personalführung und -entwicklung der Schulleitung dem Gemeinderat übertragen. Die Bildungskommission ist in den Prozess «Schulleitungstätigkeit überprüfen und verbessern» nicht eingeplant. Stattdessen hat die Gesamtschulleitung zwei vorgesetzte Personen aus dem Gemeinderat, zum einen die Gemeindeamtfrau oder der Gemeindeammann, zum anderen das für die Bildung verantwortliche Gemeinderatsmitglied. Als Beurteilungsgrundlage dient beiden die Umsetzung des Leistungsauftrags. Bewertungskriterien existieren nicht. In beiden Fallgemeinden wird die Kombination der Beurteilung der betrieblichen und pädagogischen Arbeit der Schulleitung im Sinne eines Controllings mit deren personellen Führung nicht aufgezeigt. Die Verteilung dieser Beurteilungsaufgaben auf verschiedene Personen führt zwar einerseits zu einer breiteren Abstützung der Überprüfungstätigkeit, erhöht aber einerseits den Koordinationsbedarf und verstärkt auch das Risiko von Doppelspurigkeiten oder des Auslassens dieser Aufgabe. In beiden Gemeinden kann anhand der Datenlage nicht restlos geklärt werden, ob der Zeitpunkt der Überprüfung der Schulleitungstätigkeit schriftlich festgehalten ist.

Umsetzung

In beiden Gemeinden werden Beurteilungs- und Fördergespräche mit der Schulleitung durchgeführt, in jener mit entscheidender Bildungskommission erstmals seit längerem. Das hat zur Folge, dass die Umsetzung des Prozesses «Schulleitungstätigkeit überprüfen und

³¹ Mit der alten Version wird das Verhalten, die Leistung und die Erfahrung beurteilt, in der neuen Version der Umgang mit sich selbst, mit anderen und mit der Aufgabe. Weiter sind die Beurteilungsskalen unterschiedlich. Ansonsten gibt es viele Gemeinsamkeiten, beispielsweise eine Gesamtbeurteilung, die Überprüfung von Zielen, das Formulieren von neuen Zielen, Förder- und Entwicklungsmassnahmen, Zukunftsperspektiven sowie ein Feedback an die vorgesetzte Person.

verbessern» wenig implementiert ist, was sich speziell in divergierenden Befragungsergebnissen dazu zeigt. Demgegenüber sind in der Gemeinde mit beratender Bildungskommission Unklarheiten in der Umsetzung auf unscharfe Kompetenzzuordnungen zurückzuführen und darauf, dass die Bildungskommission innerhalb des Prozesses keine Kompetenzen besitzt. Dadurch verliert der Prozess für die Mitglieder und das Präsidium der Bildungskommission an Bedeutung und wird in der Folge für sie intransparenter. Insgesamt entspricht der Prozess aber in beiden Gemeinden weitgehend den dort existierenden Planungsgrundlagen. In beiden Gemeinden dient der betriebliche Leistungsauftrag zur Beurteilung der Schulleitungstätigkeit. In der Gemeinde G2 führt das Bildungskommissionspräsidium die Schulleitungen, unter anderem auch in pädagogischen Themen. Die Gespräche führt es zusammen mit einem Bildungskommissionsmitglied. Die Gemeindeamtfrau oder der Gemeindeammann überprüft hauptsächlich die Einhaltung finanzieller Vorgaben. In der Gemeinde mit beratender Bildungskommission hat die Gesamtschulleitung zwei Beurteilungs- und Fördergespräche pro Jahr. Auch hier überprüft das für die Bildung zuständige Gemeinderatsmitglied die Finanzen und Themen, welche finanzielle Auswirkungen haben. Die Gemeindeamtfrau oder der Gemeindeammann beurteilt die Themen, die in der Geschäftsleitung der Gemeinde behandelt wurden. Hier besteht die Gefahr, dass die Überprüfung pädagogischer und teilweise auch betrieblicher Themen ausgelassen wird. Darauf macht auch das Bildungskommissionspräsidium der Gemeinde G1 aufmerksam. Es bedauert, dass die Personalbeurteilung und -entwicklung der Schulleitung nicht mehr bei der Bildungskommission liegt, weil die Bildungskommission vertieften Einblick in die Arbeit der Schulleitung erhalten und somit der Prozess «Schulleitungstätigkeit überprüfen und verbessern» weniger stark auf Finanziellem beruhen würde. Es sei wichtig, dass dem Prozess ein möglichst ganzheitliches Bild der Schulleitungstätigkeit zugrunde liegt und mehrere Personen ein Augenmerk darauf richten.

Allem Anschein nach ist es in beiden Gemeinden für die personalführenden Personen herausfordernd, sich ein differenziertes Bild über die Schulleitungstätigkeit zu verschaffen und die Qualität der Aufgabenerfüllung zu überprüfen. Das zeigt speziell das in der Onlinebefragung gestellte Item über die Häufigkeit einzelner eingesetzter Überprüfungsinstrumente, welche, abgesehen vom Leistungsauftrag, entweder nicht beantwortet oder sehr unterschiedlich eingeschätzt werden. Die zentrale Frage ist gemäss Interview in der Gemeinde G1, wie man zu einem differenzierten Bild kommt. Bezogen auf die Beurteilungsgrundlage wird erwähnt, dass die Beurteilungs- und Fördergespräche für die Vorgesetzten herausfordernd sind. In der Gemeinde G2 wird ausgesagt, dass der Prozess in ihrer Gemeinde eine Realitätsabbildung sei, da sowohl das Gemeinderatsmitglied als auch das Bildungskommissionspräsidium in kleinen Teilzeitpensen wirken, die Schulleitungen aber 100 Prozent vor Ort tätig sind. Infolgedessen sei es eine schwierige Aufgabe, Leitungspersonen zu beurteilen in Bereichen, in denen man selber nicht tätig ist. Wenn man dieser Interpretation folgt, müsste dem Gemeinderat in einer Gemeinde mit beratender Bildungskommission die Beurteilung der Schulleitungstätigkeit noch schwerer fallen, da hier das für die Schule verantwortliche Gemeinderatsmitglied in der Beurteilung der Schulleitung auf sich alleine gestellt ist und oftmals auch noch andere Themen in einem relativ kleinen Pensum abzudecken hat. Möglicherweise ist eine Folge daraus, dass in beiden Gemeinden betont wird, den Schulleitungen viel Vertrauen entgegenzubringen. Es ist deshalb nachvollziehbar, dass in der Onlinebefragung in beiden Gemeinden die Frage eher durchzogen respektive widersprüchlich eingeschätzt wird, ob die in § 47 Abs. 2 lit. f des VBG vorgeschriebene Überprüfung der «Tätigkeit der Schulleitung und die Qualität der Aufgabenerfüllung» als Basis für die Aus- und Weiterbildung der Schulleitung dient.

Überprüfung

Der Prozess «Schulleitungstätigkeit überprüfen und verbessern» ist in beiden Gemeinden noch nicht überprüft worden. Begründet wird dies mit dem kurzen Bestehen der jetzigen Form der Bildungskommission respektive der neuen Schulführungsstrukturen im Falle der Gemeinde G1 und im Gegensatz dazu in der Gemeinde G2 mit dem Vertrauensverhältnis, welches durch die lange Zusammenarbeit zustande gekommen ist. In beiden Gemeinden

besteht Einigkeit darüber, dass Handlungsbedarf besteht, sei dies im Grundsatz, wie in Gemeinde G2 erwähnt, oder bezüglich Rollenklärung in der Gemeinde G1.

Verbesserung

Institutionalisierte oder gezielte Prozessverbesserungen sind in beiden Gemeinden noch nicht erfolgt. In der Gemeinde G2 werden wieder Beurteilungs- und Fördergespräche mit den Schulleitungen durchgeführt. Die Gemeinde mit beratender Bildungskommission wünscht sich «etwas» für diesen Prozess.

3.2 Vergleichende Analyse der Luzerner Gemeinden

In diesem Kapitel werden Gemeinsamkeiten und Differenzen in der Prozessausgestaltung der Luzerner Gemeinden erläutert und interpretiert.

3.2.1 Prozess 1: Betrieblichen Leistungsauftrag erstellen

Es wird in der Onlinebefragung nur auf die Prozessschritte «**Umsetzung**» und «**Überprüfung**» eingegangen.

Umsetzung

Die Erarbeitung des betrieblichen Leistungsauftrags startet in den meisten Gemeinden anfangs des neuen Jahres und endet bis zu den Sommerferien. Gemäss VBG § 47 obliegt das Vorbereiten des betrieblichen Leistungsauftrags zuhanden des Gemeinderats in Gemeinden mit entscheidender Bildungskommission der Bildungskommission, in Gemeinden mit beratender Bildungskommission dem Gemeinderat (vgl. Abb. 8³²).

Für welche folgender Aufgaben sind Sie in Ihrer Funktion verantwortlich?		Prozentualer Anteil Zustimmender pro Befragungsgruppe							
		Gemeinden mit entscheidender BIKO				Gemeinden mit beratender BIKO			
VBG	Aufgabe	GR	Präsidium BIKO	Mitglied BIKO	SL	GR	Präsidium BIKO	Mitglied BIKO	SL
§ 46 Abs. 2 lit. b	Festlegen des betrieblichen Leistungsauftrags der Volksschule mit den zu erreichenden Zielen	28%	53%	40%	30%	33%	18%	10%	60%
§ 47 Abs. 2 lit. b	Vorbereiten des betrieblichen Leistungsauftrags zuhanden des Gemeinderats	43%	67%	56%	60%	33%	27%	20%	80%
§ 48 Abs. 2 lit. b	Mitwirken bei der Erstellung des betrieblichen Leistungsauftrags	81%	81%	73%	89%	60%	36%	35%	47%

Abb. 8: Zuständigkeiten bezüglich des betrieblichen Leistungsauftrags

Während in Gemeinden mit entscheidender Bildungskommission 62 Prozent der Bildungskommissionspräsidien und -mitglieder dies gesetzeskonform als ihre Aufgabe angeben, ist ihre Zustimmung in Gemeinden mit beratenden Bildungskommissionen entsprechend tiefer und liegt bei 23 Prozent. In Gemeinden mit beratender Bildungskommission wird den Gemeinderatsmitgliedern die Verantwortung für die Vorbereitung des Leistungsauftrags übergeben, was jedoch nur ein Drittel dieser Gemeinderatsmitglieder bejaht. Möglicherweise ist in einzelnen Gemeinden die Vorbereitung wiederum vom Gemeinderat an die beratende Bildungskommission übertragen worden. In Gemeinden mit entscheidender Bildungskommission liegt die Zustimmung der Gemeinderatsmitglieder sogar noch leicht höher (43%). Die Schulleitungen sind gemäss VBG nicht verantwortlich, das Geschäft zuhanden des Gemeinderats vorzubereiten. Dennoch bestätigen 80 Prozent der Schulleitungen in Gemeinden mit beratender und 60 Prozent in jenen mit entscheidender Bildungskommission die Aufgabe bei sich. Das deutet darauf hin, dass in einigen Gemeinden mit beratender Bil-

³² Violett hinterlegte Felder zeigen die Verantwortlichkeit gemäss VBG an.

dungskommission die Kompetenz zur Vorbereitung des Leistungsauftrags nicht an den Gemeinderat übergegangen ist, sondern an die Schulleitungen delegiert wurde. Demgegenüber scheinen auch viele Schulleitungen ihre Bildungskommission mit Entscheidungskompetenz in diesem Prozess zu entlasten.

Die Schulleitungen sind gesetzlich zur Mitwirkung verpflichtet, also unabhängig vom gewählten Bildungskommissionsmodell. 54 von 68 Gesamtschulleitungen (79%) geben an, diesen Auftrag auszuführen, in Gemeinden mit beratenden Bildungskommissionen sind es 47 Prozent und in solchen mit entscheidenden Bildungskommissionen 89 Prozent (vgl. Abb. 8). Dieser Unterschied gründet möglicherweise darin, dass die Schulleitungen in Gemeinden mit beratenden Bildungskommissionen bereits die Vorbereitung des Leistungsauftrags übernehmen und somit seltener mitwirken. Den Auftrag der Mitwirkung schreiben sich jedoch auch 47 aller Gemeinderatsmitglieder (76%), 39 Bildungskommissionspräsidien (72%) sowie 42 Bildungskommissionsmitglieder (62%) zu. Bei all diesen Befragungsgruppen liegt die Zustimmung in Gemeinden mit entscheidender Bildungskommission deutlich höher als in jenen mit beratender.

Für dieses Ergebnis zur Vorbereitung und Mitwirkung gibt es unterschiedliche Interpretationen. Die Abweichungen zum Gesetz können einerseits in der unterschiedlichen Auffassung der Begriffe «Vorbereiten» und «Mitwirken» der Befragten gründen. Es kann andererseits auch sein, dass durch eine intensive Kooperation im Prozess «Leistungsauftrag erstellen» die Vorbereitung und die Mitwirkung als Einheit aufgefasst werden. Das würde aber bedeuten, dass wohl die Planungsgrundlagen des Prozesses wenig bekannt sind oder falsch interpretiert und umgesetzt werden. Nicht auszuschliessen ist drittens, dass die Kompetenzen in einzelnen Gemeinden nicht gesetzeskonform festgeschrieben sind und folglich Rollendiffusität in der Umsetzung besteht.

In Gemeinden mit entscheidenden Bildungskommissionen liegt die Federführung bei der Erarbeitung des betrieblichen Leistungsauftrags am häufigsten beim Bildungskommissionspräsidium (vgl. Abb. 9). In Gemeinden mit beratenden Bildungskommissionen fällt die Aufgabe grundsätzlich dem Gemeinderat zu. Dass hier eine grosse Mehrheit der Befragten der Gesamtschulleitung die Federführung zuspricht, indiziert, dass die Verantwortung für den Prozess vom Gemeinderat wiederum an die Gesamtschulleitung delegiert wird. Trotzdem gibt es in beiden Bildungskommissionsmodellen auch viele Befragte, die andere Verantwortungsträger nennen, jedoch fast ausschliesslich solche in der Schulführung.

Wer ist federführend bei der Erarbeitung des betrieblichen Leistungsauftrags?		
Funktion	Gemeinden mit beratender BIKO	Gemeinden mit entscheidender BIKO
Gemeinderätin/Gemeinderat	22%	9%
Präsidium der Bildungskommission	12%	36%
Bildungskommissionsmitglied	0%	24%
Gesamtschulleitung (Rektor/in)	59%	26%
Schulleitungsmitglied	7%	4%
Geschäftsführer/in	0%	0%
Andere	0%	1%
Total	100%	100%

Abb. 9: Federführung bei der Erarbeitung des betrieblichen Leistungsauftrags

Auch auf die Frage, wer beim Erstellen des betrieblichen Leistungsauftrags mithilft, werden in beiden Modellen überwiegend die vier Akteure Gemeinderat, Präsidium und Mitglied der Bildungskommission und Schulleitung genannt. In Gemeinden mit beratenden Bildungskommissionen sind häufiger als im anderen Modell die Geschäftsführerinnen und Geschäftsführer involviert, in Gemeinden mit entscheidenden Bildungskommissionen öfter die Schulsekretariate. Dies scheint jedoch von der Gemeindeführungsstruktur respektive der Gemeindegrosse abhängig zu sein. Lehrpersonen, Elterngremien oder Mitarbeitenden von Schuldiensten und Tagesstrukturen werden im Prozess allgemein keine Kompetenzen übertragen. Daraus wird deutlich, dass der betriebliche Leistungsauftrag ein zentrales Schulführungsinstrument darstellt.

Die Inhalte der betrieblichen Leistungsaufträge ähneln sich in den Gemeinden, was vermutlich auf eine kantonale, aber nicht verpflichtende Vorlage der Dienststelle Volksschulbildung aus dem Jahr 2017 zurückzuführen ist.³³ Häufig werden strategische Ziele, operative Ziele, Indikatoren, die Mehrjahresplanung, das aktuelle Schulangebot und Kennzahlen genannt. Die Kosten werden eher selten erwähnt, was vermutlich daran liegt, dass diese in der kantonalen Vorlage Bestandteil des politischen und nicht des betrieblichen Leistungsauftrags sind. Ein Unterschied zwischen den Bildungskommissionsmodellen besteht in den Jahreszielen der Bildungskommission. Diese werden überwiegend von entscheidenden Bildungskommissionen im Leistungsauftrag formuliert. Dies ist ein Hinweis dafür, dass die Aufgaben der beratenden Bildungskommission abhängig von jenen des Gemeinderats und der Schulleitung sind, weshalb weniger eigenständige Ziele formuliert werden.

Entsprechend der Kompetenzverteilung werden auch die zeitlichen Ressourcen für das Erstellen des Leistungsauftrags eingeschätzt. Beratende Bildungskommissionen haben einen deutlich geringeren Aufwand als entscheidende Bildungskommissionen. In beiden Modellen wird der Aufwand von den Schulleitungen verhältnismässig hoch eingeschätzt. Den Aufwand von Gemeinderatsmitgliedern scheint das Bildungskommissionsmodell nicht zu beeinflussen. Die Funktion der Geschäftsführerin oder des Geschäftsführers führt bei den Gemeinderatsmitgliedern in Bezug auf die Erstellung des betrieblichen Leistungsauftrags nicht zu einem reduzierten Aufwand. Ein möglicher Zusammenhang von Aufwand und Gemeindegrösse kann anhand der Datenlage nicht aufgezeigt werden.

Überprüfung

Das Festlegen des betrieblichen Leistungsauftrags liegt gemäss VBG § 46 Abs. 2 lit. b in der Kompetenz des Gemeinderats und ist folglich unabhängig vom gewählten Bildungskommissionsmodell (vgl. Abb. 8). Trotzdem schreibt sich nur rund ein Drittel der Gemeinderatsmitglieder diese Kompetenz zu. In beratenden Bildungskommissionen scheint deutlicher zu sein, dass es nicht in der Kompetenz der Bildungskommission liegt, den Leistungsauftrag festzulegen, als in entscheidenden Bildungskommissionen. So bestätigt bei Letzteren beinahe die Hälfte die Kompetenz bei sich, in beratenden Bildungskommissionen sind es lediglich vier von 31 Antwortenden. Denkbar ist, dass in einigen Gemeinden die Bildungskommission mit Entscheidungskompetenz den betrieblichen Leistungsauftrag verabschiedet, bevor er dem Gemeinderat zur Genehmigung unterbreitet wird. Ein Unterschied nach Bildungskommissionsmodell ist auch bei den nicht zuständigen Schulleitungen ersichtlich. Neun von 15 Schulleitungen in Gemeinden mit beratenden Bildungskommissionen geben an, den Leistungsauftrag festzulegen. Demgegenüber sind es bei entscheidenden Bildungskommissionen lediglich 16 von 53 Schulleitungen. Dies deutet in Gemeinden mit beratenden Bildungskommissionen auf mehr Entscheidungsbefugnisse der Schulleitungen hin als wenn eine entscheidende Bildungskommission besteht. Anhand der Daten bestätigt sich die These nicht, wonach die Gesamtschulleitungen in zweistufigen Schulleitungsmodellen vorerst einen Entwurf ihrer unterstellten Schulleitungen absegnen und dies als Festlegen auffassen.

Die Ursachen für dieses Ergebnis können unterschiedlich interpretiert werden und entsprechen weitestgehend jenen zur «Vorbereitung» und «Mitwirkung». Durch eine enge Kooperation kann der Prozess als fliegend erlebt werden. Zweitens besteht die Möglichkeit, dass in der Befragung der im VBG verwendete Begriff «Festlegen» nicht mit «Genehmigen» assoziiert wird, sondern in Richtung «Erarbeiten». Weiter wird eventuell in einigen Gemeinden der betriebliche Leistungsauftrag nicht gemäss Gesetz genehmigt, sei dies aus Unkenntnis der gesetzlichen Grundlagen oder aufgrund missverständlicher Planungsgrundlagen in der Gemeinde. Offen bleibt die Frage, warum der Anteil Gemeinderatsmitglieder, welcher angibt, den betrieblichen Leistungsauftrag festzulegen, nicht höher ausfällt. Immerhin muss

³³ Auf der Website der Dienststelle Volksschulbildung befinden sich neben einer Vorlage auch ein Beispiel und Erläuterungen zum Leistungsauftrag.

der Gemeinderat die Verknüpfung von betrieblichem und politischem Leistungsauftrag sicherstellen, um seinen Pflichten gemäss §§ 9 bis 13 des Gesetzes über den Finanzhaushalt der Gemeinden (Kantonsrat des Kantons Luzern, 2018) nachkommen zu können.

3.2.2 Prozess 2: Jahresprogramm erstellen

Zu diesem Prozess sind nur Daten zur «**Umsetzung**» und «**Überprüfung**» erhoben worden.

Umsetzung

Der Prozess beginnt an den meisten Schulen im Frühjahr und somit wohl parallel zum betrieblichen Leistungsauftrag. Obwohl gesetzlich nicht definiert, fühlen sich die Schulleitungen für die Erarbeitung des Jahresprogramms verantwortlich (vgl. Abb. 10). Die Ergebnisse der weiteren Befragungsgruppen bestätigen dies.

Für welche folgender Aufgaben sind Sie in Ihrer Funktion verantwortlich?		Prozentualer Anteil Zustimmender pro Befragungsgruppe ³⁴							
		Gemeinden mit entscheidender BIKO				Gemeinden mit beratender BIKO			
VBG	Aufgabe	GR	Präsidium BIKO	Mitglied BIKO	SL	GR	Präsidium BIKO	Mitglied BIKO	SL
§ 47 Abs. 2 lit. d	Genehmigen des Jahresprogramms	62%	72%	52%	36%	60%	9%	15%	67%
Kein Paragraph	Erstellen des Jahresprogramms	6%	14%	13%	94%	13%	9%	0%	87%

Abb. 10: Zuständigkeiten bezüglich des Jahresprogramms

Das Jahresprogramm ist inhaltlich ein operatives Papier der Schulleitungen, in welchem Termine fixiert sind, beispielsweise Anlässe, die Qualitätssicherung, schulinterne Weiterbildungen oder Sitzungen (vgl. Abb. 11). Überraschenderweise werden Schwerpunkte und Zielsetzungen in der Schul- und Unterrichtsentwicklung sowie ein systematischer Bezug zum Leistungsauftrag verhältnismässig eher selten genannt. Gesamthaft sind in den Inhalten kaum Unterschiede feststellbar, die auf eines der Modelle der Bildungskommission rückschliessen lassen.

Was beinhaltet das Jahresprogramm Ihrer Schule im Wesentlichen?	Anzahl Nennungen ³⁵
Schulanlässe (z.B. Schulstart, Sporttag, Schulfasnacht)	185
Schulinterne Weiterbildungen (für Lehr- und Fachpersonen)	165
Stufen-/Schulhausanlässe (z.B. Projektstage, Stellwerktests)	153
Qualitätssicherung (z.B. interne oder externe Evaluation, Elternfeedback)	144
Sitzungen (z.B. Teamsitzung, Stufensitzung)	140
Termine schulinterner Informationen (z.B. Schulblatt, Newsletter, Infoabende, Elternbriefe)	130
Schwerpunkte/Zielsetzungen in der Schul- und Unterrichtsentwicklung	123
Klassenanlässe (z.B. Theater, Schulreise)	106
Verantwortlichkeiten	105
Systematischer Bezug zum Leistungsauftrag (z.B. zu operativen Zielen oder zu Indikatoren)	86
Termine der Schulleitung (z.B. Budget, Beurteilungs- und Fördergespräche)	79
Anlässe der DVS (z.B. Veranstaltungsreihe, Regionalkonferenz)	77
Ressourcen (personell, finanziell, zeitlich)	46

Abb. 11: Inhalte von Jahresprogrammen der Schulen

Falls das Schulleitungsmodell weitere Schulleitungen umfasst, helfen diese beim Erstellen des Jahresprogramms mit. Gemeinderatsmitglieder und Bildungskommissionen wirken seltener mit – alle werden von weniger als einem Drittel der Befragten diesbezüglich erwähnt, gleich wie auch die Lehrpersonen und Schulsekretariate. Weitere Personengruppen werden nur vereinzelt genannt. Die beanspruchten Zeitressourcen decken sich grösstenteils mit den Verantwortlichkeiten im Prozess. Sie werden von den Schulleitungen deutlich am höchsten bewertet. Zwischen den beiden Modellen der Bildungskommission existieren

³⁴ Violett hinterlegte Felder zeigen die Verantwortlichkeit gemäss VBG an.

³⁵ Das Total möglicher Nennungen liegt bei 240. Die antwortenden Personen konnten Mehrfachnennungen machen.

kaum Unterschiede hinsichtlich des Aufwands von Gemeinderatsmitgliedern sowie Präsidien und Mitgliedern der Bildungskommission.

Überprüfung

Das Jahresprogramm wird gemäss VBG § 47 Abs. 2 lit. d von der Bildungskommission mit Entscheidungskompetenz genehmigt, was in diesem Modell 62 Prozent der Präsidien und Mitglieder von Bildungskommissionen bekräftigen (vgl. Abb. 10). Demgegenüber wird die Kompetenz in Gemeinden mit beratender Bildungskommission dem Gemeinderat übertragen, was hier 60 Prozent der Gemeinderatsmitglieder bestätigen. Die Gesetzeskonformität bestätigen somit total knapp zwei Drittel jener, denen die Verantwortung gemäss VBG obliegt. In beratenden Bildungskommissionen geben lediglich 13 Prozent der befragten Präsidien und Mitglieder an, das Jahresprogramm zu genehmigen, bei den Schulleitungen sind es 67 Prozent. Das zeigt, dass beratende Bildungskommissionen von der Genehmigung und somit von einem Entscheid entbunden sind. Bei den Schulleitungen ist der Anteil jener, die eine Genehmigung angeben, mit gesamthaft 43 Prozent relativ hoch. Eine Genehmigung durch die Schulleitung ist in zweistufigen Schulleitungsmodellen weit verbreitet, kommt aber auch in einstufigen vor. Dies stützt zwei Thesen: Einerseits genehmigt in zweistufigen Schulleitungsmodellen häufig die Gesamtschulleitung das Jahresprogramm ihrer Schulleitungen, andererseits gibt es Gemeinden, in denen das Jahresprogramm als operatives Dokument der Schulleitung aufgefasst wird und deshalb nicht durch die entsprechende Behörde genehmigt wird. Daneben geben in Gemeinden mit entscheidender Bildungskommission fast zwei Drittel der Gemeinderatsmitglieder an, das Jahresprogramm zu genehmigen, obwohl dafür die Bildungskommission zuständig ist. Dies kann jedoch in einzelnen Gemeinden auch daran liegen, dass die Gemeinderatsmitglieder als Präsidium oder Mitglied der Bildungskommission mit Entscheidungsbefugnis ausgestattet sind und sie somit im Rahmen der Bildungskommissionstätigkeit mitentscheiden. Trotzdem stellt sich die Frage, ob in einzelnen Gemeinden die Kompetenzen gemäss VBG richtig verteilt sind und so umgesetzt werden.

3.2.3 Prozess 3: Schulleitungstätigkeit überprüfen und verbessern

Planung

Unabhängig vom Modell der Bildungskommission geben rund drei Viertel der Befragten an, dass an der Schule schriftlich festgehalten ist, wer die Gesamtschulleitung überprüft (vgl. Abb. 12).

Item: An unserer Schule ist schriftlich festgehalten, ...	Total Bestätigende ³⁶ in Gemeinden mit beratender BIKO	Total Bestätigende in Gemeinden mit entscheidender BIKO
1 - wer die Gesamtschulleitung überprüft	71%	79%
2 - welche Tätigkeiten der Gesamtschulleitung überprüft werden	41%	45%
3 - welche Qualität der Aufgabenerfüllung von der Gesamtschulleitung erwartet wird (Qualitätskriterien)	38%	50%
4 - mit welchen Instrumenten die Gesamtschulleitung überprüft wird	40%	41%
5 - wann die Gesamtschulleitung überprüft wird	40%	53%

Abb. 12: Planungsgrundlage im Prozess «Schulleitungstätigkeit überprüfen und verbessern»

Damit regelt ein Grossteil der Gemeinden die Verantwortlichkeit im entsprechenden Prozess. Die Überprüfung der Tätigkeit der Schulleitung, sei dies durch die entscheidende Bildungskommission oder den Gemeinderat im Falle beratender Bildungskommissionen, sind ein wesentlicher Bestandteil des VBG. Demgemäss muss auch die Qualität der Aufgabenerfüllung der Schulleitung überprüft werden. Maximal rund die Hälfte der Befragten bejaht die Frage, ob das «Was», das «Wie» und das «Wann» bezüglich der Überprüfung der Schulleitungstätigkeit geklärt sind. In diesem Rahmen ist auch geregelt, welche Qualität der Aufgabenerfüllung durch die Gesamtschulleitung erwartet wird. Alle Items werden in Gemeinden mit entscheidender Bildungskommissionen leicht besser beurteilt als in Gemeinden mit beratender Bildungskommission.

³⁶ Mehrfachnennungen sind für die befragten Personen möglich.

Umsetzung

In Gemeinden mit entscheidender Bildungskommission ist die Bildungskommission für die Beurteilung der Schulleitungstätigkeit verantwortlich (vgl. Abb. 13). Alle Präsidien der Bildungskommission bestätigen diese Verantwortlichkeit bei sich. Rund die Hälfte der Bildungskommissionsmitglieder fühlt sich mitverantwortlich. Eventuell im Rahmen der Bildungskommissionstätigkeit oder auch aufgrund unklarer Kompetenzverteilung sehen sich auch rund die Hälfte der Gemeinderatsmitglieder befugt. Andererseits muss bei beratenden Bildungskommissionen der Gemeinderat die Verantwortung für die Beurteilung der Gesamtschulleitung übernehmen, was in einer Minderheit der Gemeinden entsprechend umgesetzt wird. Die meisten Bildungskommissionen ohne Entscheidungskompetenz sehen sich diesbezüglich nicht in der Pflicht.

Für welche folgender Aufgaben sind Sie in Ihrer Funktion verantwortlich?		Prozentualer Anteil Zustimmender pro Befragungsgruppe ³⁷							
		Gemeinden mit entscheidender BIKO				Gemeinden mit beratender BIKO			
VBG	Aufgabe	GR	Präsidium BIKO	Mitglied BIKO	SL	GR	Präsidium BIKO	Mitglied BIKO	SL
§ 47 Abs. 2 lit. f	Überprüfen der Tätigkeit der Schulleitung	53%	100%	48%	23%	40%	27%	10%	67%

Abb. 13: Zuständigkeiten bezüglich Überprüfung der Schulleitungstätigkeit

In beiden Bildungskommissionsmodellen führen die Befragten als häufigste verwendete Beurteilungsgrundlage den betrieblichen Leistungsauftrag und das Jahresprogramm auf, obwohl diese in einigen Gemeinden möglicherweise nicht genehmigt werden. Insgesamt ist erkennbar, dass auf die Frage nach den Beurteilungsgrundlagen der Anteil Nicht-Antwortender und jener, die «Weiss nicht» angekreuzt haben, relativ gross ist (vgl. Abb. 14). Dies deutet darauf hin, dass die Beurteilungsgrundlagen innerhalb der Schulführung für relativ viele unbekannt sind, oder dass keine existieren. Nichtsdestotrotz werden in fast allen Gemeinden mindestens jährlich Beurteilungs- und Fördergespräche (BFG) mit der Gesamtschulleitung geführt.

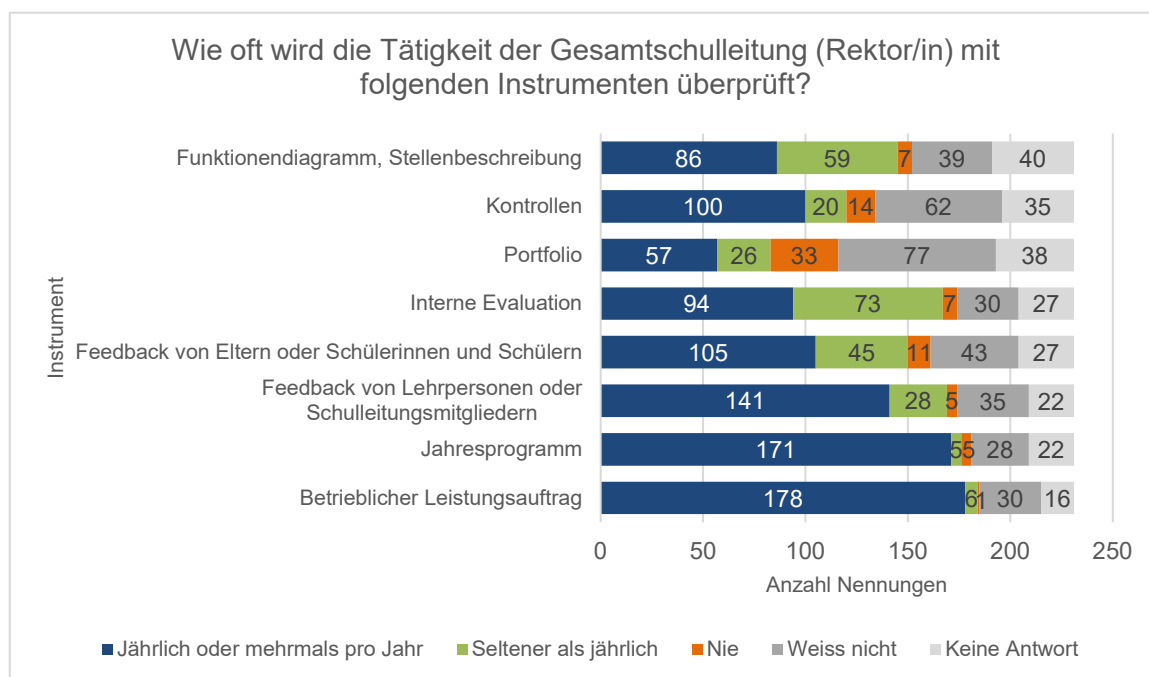


Abb. 14: Instrumente zur Überprüfung der Schulleitungstätigkeit

³⁷ Violett hinterlegte Felder zeigen die Verantwortlichkeit gemäss VBG an.

In Gemeinden mit beratender Bildungskommission kommt die Befugnis grundsätzlich dem Gemeinderat zu, mit der Gesamtschulleitung ein BFG zu führen. Hier bezeichnen entsprechend 34 von 57 Befragten das Gemeinderatsmitglied dafür verantwortlich, 22 weisen die Aufgabe der Geschäftsführerin oder dem Geschäftsführer zu und sechs dem Bildungskommissionspräsidium. Demgegenüber führt in Gemeinden mit entscheidenden Bildungskommissionen grossmehrheitlich das Bildungskommissionspräsidium das BFG. Dies bestätigen 161 von 173 antwortenden Personen. 28 Antworten entfallen auf ein Bildungskommissionsmitglied, zwölf auf das Gemeinderatsmitglied. In entscheidenden Bildungskommissionen kommt es häufiger zu Kooperationen unter den Beurteilenden bezüglich des BFG und somit zu einer breiteren Abstützung der Beurteilung. Andererseits wird in Gemeinden mit beratender Bildungskommission das BFG verbreitet vom Gemeinderat in die Kompetenz der Geschäftsführerin oder des Geschäftsführers übertragen.

Die Inhalte des BFG decken sich zu einem grossen Teil mit jenen der kantonal zur Verfügung gestellten Vorlage, wenn auch die Gewichtung der Inhalte unter den Gemeinden unterschiedlich ausfällt. Während Schulleitungen in Gemeinden mit beratender Bildungskommission im BFG am häufigsten eine «Selbstbeurteilung» vornehmen und im «Umgang mit anderen» beurteilt werden, werden sie in Gemeinden mit entscheidender Bildungskommission am häufigsten darin beurteilt, wie sie mit ihren Aufgaben umgehen. Dies deckt sich mit der Vermutung, dass Gemeinderatsmitglieder oder Geschäftsführerinnen und Geschäftsführer einen eher beschränkten Einblick in die umfassenden Tätigkeiten der Schulleitungen erhalten und somit auf andere Bereiche als den «Umgang mit der Aufgabe» eingehen. Dementsprechend wird in den Gemeinden mit beratender Bildungskommission auch seltener die mittel- bis langfristige Entwicklung der Schulleitung thematisiert. Dies ist im Anschluss an eine weniger tiefe Beurteilung schwieriger. Andererseits gibt es in entscheidenden Bildungskommissionen am seltensten Feedbacks der Gesamtschulleitung an die vorgesetzte Person.

Anhand der Ergebnisse zur Beurteilung der Gesamtschulleitung ist auch die kritischere Einschätzung der Gesamtschulleitungen in Gemeinden mit beratender Bildungskommission auf das Item «Die Überprüfung der Schulleitungstätigkeit und der Qualität ihrer Aufgabenerfüllung dient als Basis für die Aus- und Weiterbildung der Gesamtschulleitung (Rektor/in)» erklärbar (vgl. Abb. 15).

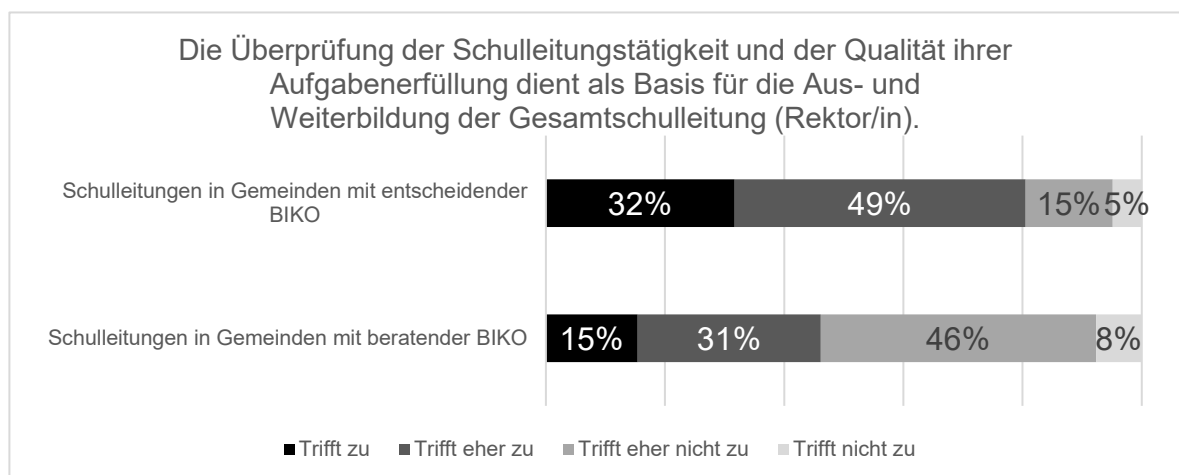


Abb. 15: Personalentwicklung

Die «**Überprüfung**» des Prozesses und allfällige «**Verbesserungen**» sind nicht Bestandteil der Befragung.

4 Fazit

Eine funktionierende Governance auf Gemeindeebene erleichtert die ebenenübergreifende Handlungskoordination innerhalb der Schulgovernance

Die Unterscheidung von strategischen und operativen Aufgaben stellt in vielen Luzerner Gemeinden eine grundsätzliche Herausforderung dar, insbesondere wenn auch politische Überlegungen hineinspielen (Bürkler & Lötscher, 2014, S. 59). Dies zeigt sich folglich auch in der Schulgovernance, zum Teil generell, teilweise aber auch je nach Modell der Bildungskommission unterschiedlich. Heinzer spricht bezüglich Bildungskommissionen von «Intermediären» und meint damit «etwas dazwischen Liegendes», also etwas, das in der Mitte von bipolaren Spannungsfeldern³⁸ liegt (Heinzer, 2017, S. 304-305). Bildungskommissionen liegen demnach zwischen Gemeinderat und Gesamtschulleitung – demzufolge auch zwischen politisch-strategischer und operativer Ebene. Bürkler & Lötscher weisen darauf hin, dass je nach Gemeindeführungsmodell³⁹ die Bildungskommissionen kaum mehr strategische Aufgaben haben, da die operative Zuständigkeit ausschliesslich der Schulleitung zugesprochen wird, die strategische dem Gemeinderat (2014, S. 72-73).

Die Trennung von Politisch-strategischem und Operativem ist nicht alleine eine Frage des Bildungskommissionsmodells, sondern muss im Rahmen der gesamten Gemeindeführung und -steuerung betrachtet werden. Insbesondere weil die Erstellung des betrieblichen Leistungsauftrags eine Handlungskoordination über mehrere Ebenen von der politisch-strategischen bis hin zu operativen erfordert, geraten neben dem Gemeinderat, der Bildungskommission und der Schulleitung zwangsläufig weitere Akteure und Akteurskonstellationen in den Fokus, sei dies, weil sie in irgendeiner Form am Prozess beteiligt sind oder ein Interesse am Output haben. Je nach Gemeindeführungsmodell können dies Geschäftsführerinnen oder Geschäftsführer sein, aber auch Geschäftsleitungen oder Delegierte des Gemeinderats. Die Herausforderung, das Politisch-strategische vom Operativen zu trennen, zeigt sich in den Planungsunterlagen des betrieblichen Leistungsauftrags in den beiden Fallgemeinden. In der Fallgemeinde mit beratender Bildungskommission wird mit dem betrieblichen Leistungsauftrag die Führung der Volksschule durch die Geschäftsleitung der Gemeinde bezweckt, wodurch einzig für die Delegierte oder den Delegierten des Gemeinderats in der Geschäftsleitung eine Herausforderung zur Trennung von politisch-strategischem und operativem Zweck besteht. Positiv formuliert hat die oder der Delegierte die wichtige Aufgabe, das Politisch-strategische mit dem Operativen zusammenzufügen. Dagegen sind in der Fallgemeinde mit entscheidender Bildungskommission dem zuständigen Gemeinderatsmitglied mit dem betrieblichen Leistungsauftrag zwei Aufgaben zugeteilt, nämlich im Gemeinderatsgremium politisch-strategisch zu steuern und andererseits das Ressort und die Schulleitungen operativ zu führen. Der Erfolg eines ebenenübergreifenden Prozesses bedingt im Allgemeinen eine klare Gemeindeführung, in welche die Schulführung und -steuerung eingebettet ist. In diesem Zusammenhang fällt auf, dass die untersuchten Prozesse zum Leistungsauftrag und zum Jahresprogramm im Wesentlichen die Akteure der Gemeinde- und Schulführung involvieren, aber hierarchisch untergeordnete Ebenen wie Lehrpersonen oder weitere Akteure wie Elterngremien kaum eine Rolle im Prozess spielen.

Grundlage für das Funktionieren von Prozessen ist die Kooperation

Beim Erstellen des betrieblichen Leistungsauftrags ist grundsätzlich in beiden Fallgemeinden geklärt, wer was zu tun hat. Ebenso ist im Kanton Luzern in drei von vier Gemeinden

³⁸ Heinzer nennt als sich teilweise überlagernde Spannungsfelder individuelle versus allgemeine Interessen, lokale versus zentrale Steuerung durch die kantonale Politik- und Verwaltungsebene, Schule und Öffentlichkeit, Schule und lokale Politik, Schulkind/Eltern und Lehrperson sowie Schulkind und Eltern.

³⁹ Bürkler & Lötscher erkennen im Kanton Luzern vier verschiedene Grundtypen der Gemeindeführungsstrukturen, wobei in der Praxis einzelne Gemeinden davon abweichen können (2014, S. 18). Beim Geschäftsführermodell, führt eine Geschäftsführerin oder ein Geschäftsführer die operativ tätige Gemeindeverwaltung. Die politisch-strategische Steuerung obliegt dem Gemeinderat. Das zweite Modell ist das Geschäftsleitungsmodell. Auch hier führt der Gemeinderat politisch-strategisch, aber zusätzlich führt jedes Gemeinderatsmitglied sein zugeteiltes Ressort fachlich und personell, ohne jedoch weitere operative Tätigkeiten der Verwaltung zu übernehmen. Im dritten Modell, dem sogenannten Delegiertenmodell, steht ein politisch gewähltes Gemeinderatsmitglied als Delegierte oder Delegierter der Gemeindeverwaltung vor. Das vierte Modell wird als operatives Modell bezeichnet, weil die einzelnen Gemeinderatsmitglieder Ressorts verantworten und diese fachlich, personell und operativ führen. Im Gemeinderatsgremium führen sie die Gemeinde politisch-strategisch (Bürkler & Lötscher, 2014, S. 29-39).

klar, wer für die Überprüfung der Schulleitungstätigkeit verantwortlich ist. Dies kann darauf zurückgeführt werden, dass die politisch-strategische und die operative Ebene innerhalb dieser beiden Prozesse stark zusammenhängen. Hingegen wird das Erstellen des Jahresprogramms als Anfertigen eines operativen Papiers durch die Schulleitung betrachtet und stellt somit aus Sicht der Akteure im Wesentlichen eine ebenenspezifische Tätigkeit dar. Obwohl es gemäss VBG durch die Bildungskommission respektive den Gemeinderat zu genehmigen ist, sind kaum Planungsgrundlagen für diesen Prozess vorhanden. In den Fallgemeinden zeigt sich, dass die Planungsgrundlagen insgesamt für alle drei Prozesse marginal ausgestaltet sind. Selten sind in den Planungsdokumenten die Art und Weise des Prozesses («Wie») sowie zeitliche Bedingungen («Wann») zu finden. Damit eine ebenenübergreifende Kooperation innerhalb der drei Prozesse einwandfrei funktionieren kann, müssen die Kompetenzen vollumfänglich geklärt sein. So sind gemäss Wehner et al. eine klare Kompetenzen- und Aufgabenklärung die Basis für eine erfolgreiche Bildungskommis-sionsarbeit (2010, S. 24-27). Wie die vorliegende Arbeit zeigt, ist Wehners Aussage nicht falsch. Eine fehlende oder unzureichende Kompetenzen- und Aufgabenklärung kann aber durch intensive Kooperation in der Umsetzung der Prozesse wettgemacht werden. Das heisst, dass Schulgovernance funktioniert, wenn erfolgreich zusammengearbeitet wird, un-abhängig von den Planungsdokumenten. Funktionieren die Prozesse, so wird auf die Wich-tigkeit der Kooperation, der Zusammenarbeit und der stetigen Koordination hingewiesen. Die Akteure vermögen durch stetige und intensive Kooperation im Verlauf des Prozesses fehlende Planungsgrundlagen wettzumachen. So wird beispielsweise in der Fallgemeinde G1 während der Umsetzung des Prozesses «Leistungsauftrag erstellen» immer wieder über Aufgaben und Kompetenzen verhandelt. Des Weiteren wird ausgesagt, dass Schul-führung ein «people business» sei. In beiden Fallgemeinden können die Prozesse auch mit marginalen Planungsgrundlagen umgesetzt werden. Das bedeutet, dass der bestehende Handlungsspielraum durch die Akteure positiv ausgefüllt wird. Der Handlungsspielraum in der Ausgestaltung des jeweiligen Prozesses kann aber durchaus auch ein Risiko darstellen (z.B. bei inkompetentem Handeln oder bei personellen Veränderungen). Die Prozesse wer-den dadurch abhängig von Personen und verlieren an Institutionalisierungsgrad, was in den Fallgemeinden am Prozess «Erstellen des Jahresprogramms» feststellbar ist.

Beratende Bildungskommission brauchen sinnvolle Kompetenzen, um innerhalb der Schulgovernance wirksam arbeiten zu können

Die Zusammenarbeit der Akteure – sei dies ebenenübergreifend oder innerhalb der Ebene – ist eine zentrale Grundlage für das Gelingen des Prozesses «Leistungsauftrag erstellen», wobei diese Kooperation in den einzelnen Gemeinden unterschiedlich ausgestaltet ist. So wird in der Fallgemeinde mit beratender Bildungskommission die Kompetenz zur Vorberei-tung des Leistungsauftrags im Wesentlichen der Gesamtschulleitung statt dem Gemeinderat übertragen. Möglicherweise gehen die Überlegungen in der Gemeinde dahin, dass die Gesamtschulleitung die Fachperson für die Ziele und Inhalte des betrieblichen Leistungs-auftrags ist. Denn das Delegieren an die operative Ebene erstaunt insofern, als die Vorbe-reitung des Leistungsauftrags keine «Entscheidungskompetenz» darstellt und folglich vom Gemeinderat wiederum an die beratende Bildungskommission delegiert werden könnte. Stattdessen soll die beratende Bildungskommission zum Leistungsauftrag Stellung neh-men, welche dann unverbindlich in die Entscheidung des Gemeinderats einfließen kann. Die Verantwortung für den Prozess wird also der operativen, professionellen Ebene der Gesamtschulleitung übertragen. Dadurch ist ihr Einfluss auf die politisch-strategische Ebene relativ stark ausgeprägt. Ausserdem wird das Risiko verstärkt, dass die beratenden Bildungskommissionen aussen vor gelassen werden und im schlechtesten Fall auch der Gemeinderat seine Kompetenzen nicht vollständig wahrnimmt. In diesem Kontext steht auch die Tatsache, dass viele Schulleitungen, vor allem in Gemeinden mit beratender Bil-dungskommission, sogar angeben, den betrieblichen Leistungsauftrag festzulegen, was aber stets eine gesetzliche Aufgabe des Gemeinderats ist. Diese Entwicklung bezüglich beratender Bildungskommissionen beschreibt Heinzer (2017, S. 309-310) als Entmäch-tung. Er sieht die Ursache für die Übergabe von Kompetenzen der Bildungskommissionen an die Schulleitungen in der steigenden Professionalisierung der Schulleitungen. Auch Rot-

hen (2016) weist unter anderem auf den Einfluss der professionellen Schulleitung hin, welche ausserhalb des Milizsystems «zu schnelleren und auf professionellem Verwaltungswissen fussenden Entscheidungsprozessen» (S. 160) führt.

Die Unterstützung durch die kantonale Ebene wirkt sich positiv auf die Schulgovernance aus

Die kantonale Ebene darf nicht ausser Acht gelassen werden, obwohl sie nicht im Fokus dieser Analyse steht. Die kantonale Ebene muss das Bildungssystem zusammen mit den Gemeinden weiterentwickeln (VBG, § 49 Abs. 1 lit. a; § 29 Abs. 2-3). Es zeigt sich, dass die Unterstützung vonseiten der DVS positive Auswirkungen auf die lokale Umsetzung hat. So werden zum Beispiel die kantonalen Vorlagen zum Leistungsauftrag oder zum Beurteilungs- und Fördergespräch trotz Freiwilligkeit benutzt, was insgesamt zu Klarheit und einer qualitativen Angleichung gewisser Prozessinhalte führt. Positiv zu werten ist auch, dass diese Auswirkung in beiden Modellen der Bildungskommission feststellbar ist.

Eine Verknüpfung von operativem Controlling und Personalbeurteilung nützt der Personalentwicklung der Schulleitung

Der Gemeinderat ist gemäss § 18 Abs. 1-3 des Gesetzes über den Finanzhaushalt der Gemeinden (FHGG) für ein zweckmässiges operatives Controlling verantwortlich, also für die Steuerung der Verwaltungstätigkeit und folglich auch der Schule. Bei entscheidenden Bildungskommissionen wird durch § 47 Abs. 2 lit. f des VBG diese Kompetenz via «Überprüfung der Tätigkeit der Schulleitung und der Qualität der Aufgabenerfüllung» im Wesentlichen der Bildungskommission übertragen, welcher ein Gemeinderatsmitglied von Amtes wegen angehört. Ein gelingendes Controlling erfordert also eine Wissens- und Handlungskoordination über die verschiedenen Ebenen hinweg. Wichtig erscheint diesbezüglich auch eine Verknüpfung von operativem Controlling und der Personalführung und -entwicklung der Schulleitung. Diese wirksame Verbindung ist aber schwierig umzusetzen. Die Verknüpfung findet heute in den Gemeinden ansatzweise statt. Grossmehrheitlich werden in den Gemeinden Beurteilungs- und Fördergespräche mit der Gesamtschulleitung geführt und dafür das kantonale Formular verwendet. Zudem dienen unabhängig vom Bildungskommissionsmodell häufig der betriebliche Leistungsauftrag und das Jahresprogramm als Beurteilungsgrundlage. Unklar ist trotzdem oft, was konkret beurteilt wird und welche Qualität erwartet wird. Diese Unklarheit wirkt sich auf die Qualität der Beurteilungs- und Fördergespräche und letztlich auf eine gezielte, wirksame Personalentwicklung aus.

Eine breitere Abstützung des Controllings und der Personalbeurteilung stärkt die Vorgesetzten in ihrer Tätigkeit

Es hat sich gezeigt, dass ein wirksames Controlling und eine gewinnbringende Personalführung und -entwicklung neben den Schulführungsstrukturen auch funktionierende Gemeindeführungsstrukturen bedürfen, da je nach Gemeinde- und Schulführungsmodell unterschiedliche Zuständigkeiten beim operativen Controlling und der Personalführung bestehen. Hier wird offensichtlich, dass eine verstärkte Zusammenarbeit unter den Akteuren stattfinden muss, und zwar über die Ebenen hinweg als auch innerhalb der Ebene, zum Beispiel innerhalb der Bildungskommission. Es bestätigt sich, dass der Gemeinderat oftmals über Finanzen Bescheid weiss, und dass das Pädagogische und Betriebliche weniger abgedeckt sind. Diesbezüglich existieren Differenzen zwischen den professionellen Schulleitungen und den Laiengremien des Gemeinderats und der Bildungskommission. Diese Konstellation ist bezüglich operativem Controlling und Personalführung anspruchsvoll. Die Untersuchung hat jedoch gezeigt, dass eine breite Abstützung der beiden Tätigkeiten die Laien in ihrer Aufgabe stärkt. Heinzer meint, dass eine Bildungskommission – im Gegensatz zum Gemeinderat – voll und ganz auf die Führung der Schule fokussiert und die Personalführung der professionellen Schulleitung durch ein Überzahlverhältnis mit Laien gelingen kann (2017, S. 319). Einerseits wird dadurch eine ganzheitlichere Beurteilung möglich, andererseits werden deswegen die Beurteilungen legitimierter. Drittens können durch Kooperationen in der Beurteilung Synergien genutzt werden, weil so die relativ kleinen Pensen, welche die Gemeinderatsmitglieder oftmals haben oder die auch innerhalb der Bildungskommission bestehen, durch eine breitere Abstützung aufgefangen werden. Dies gilt auch

für Geschäftsführerinnen oder Geschäftsführer, die zwar meistens relativ grosse Pensen besitzen, jedoch auch eine Fülle an weiteren Aufgaben neben der Beurteilung der Schulleitung und dem operativen Controlling übernehmen. Die Untersuchung hat gezeigt, dass eine breite Abstützung sowohl in Gemeinden mit beratenden als auch mit entscheidenden Bildungskommissionen möglich ist. Schlussendlich profitiert die Schulleitung, indem die Personalentwicklung gezielter und wirksamer erfolgen kann. Dieses Bedürfnis besteht stärker in Gemeinden mit beratender Bildungskommission.

Entscheide müssen im Spannungsfeld von Effizienz und Konsens gefällt werden

Gesetzlich sind die Entscheidungskompetenzen der Bildungskommission in Gemeinden mit beratender Bildungskommission an den Gemeinderat übergegangen. Dadurch können politische Steuerungsprozesse innerhalb der Gemeinde vereinheitlicht werden, was zu vereinfachten Entscheidungs- und Controllingprozessen führt (Heinzer, 2017, S. 318). Die beratenden Bildungskommissionen haben ihre Entscheidungsbefugnisse weitestgehend abgegeben. Es hat sich aber gezeigt, dass in Gemeinden mit beratenden Bildungskommissionen bezüglich Entscheidungskompetenzen noch Herausforderungen bestehen. So müssen im Prozess «Leistungsauftrag erstellen» im Gegensatz zur Fallgemeinde mit beratender Bildungskommission in jener mit entscheidender Bildungskommission von Beginn weg die Bildungskommission und die Schulleitungen zusammenwirken und einen politisch-strategischen und operativen Konsens finden. Erst wenn die Bildungskommission mit Entscheidungskompetenz ihr Einverständnis mit dem betrieblichen Leistungsauftrag erklärt, wird dieser dem Gemeinderat zur Genehmigung vorgelegt. Dies erfordert folglich eine intensivere Auseinandersetzung mit einzelnen Themen rund um die Schule. Kritisiert werden aber oft die «Mühlen eines demokratischen Prozesses» (Rothen, 2016), durch den fachliche Argumente und Entscheidungen zu drehen sind. Aussenvor bleiben in dieser Kritik positive Aspekte des Milizsystems wie die Konsensfindung oder die demokratische Legitimation von Entscheidungen (S. 160). Letzteres wird in den Gemeinden im Grundsatz sichergestellt, in dem unabhängig vom Bildungscommissionsmodell das für die Bildung zuständige Gemeinderatsmitglied gemäss § 21 des Gemeindegesetzes von Amtes wegen der Bildungskommission angehört (Grosser Rat des Kantons Luzern, 2018a). Zu beachten ist ferner, dass nicht nur Bildungskommissionen Laiengremien sind, sondern im Sinne des Milizsystems auch der Gemeinderat (Heinzer, 2017, S. 310). Somit hat unabhängig vom Bildungscommissionsmodell eine politisch legitimierte Behörde die Hoheit über die Schule. In einzelne Prozesse, wie beispielsweise «Betrieblichen Leistungsauftrag erstellen», hat der Gesetzgeber bewusst alle Akteure der Schulführung involviert, damit bis zur Genehmigung durch den Gemeinderat ein Konsens erarbeitet werden kann. Anders ausgedrückt soll eine Passung vom Politisch-strategischem und Operativem erreicht werden. Wird die Bildungskommission, wie es im Falle einer beratenden Bildungskommission geschehen kann, aus diesem Prozess weitestgehend ausgeklammert, stellt sich die Frage, ob im entsprechenden Prozess bis zum Entscheid ein Konsens angestrebt wird und wie dieser erreicht werden soll. Welche Aufgaben beratende Bildungskommissionen darin übernehmen können oder sollen, ist unklar. Eine Stellungnahme zum betrieblichen Leistungsauftrag erfolgt meist erst kurz vor dem Entscheid des Gemeinderats. Dies muss im Spannungsfeld von Effizienz und Konsensorientierung diskutiert werden.

Prozessbeschreibungen könnten das Rekontextualisierungsproblem beheben und zu kontinuierlichen Optimierungen in der Schulgovernance beitragen

Insgesamt geschieht in den Gemeinden das «Überprüfen» und das «Verbessern» innerhalb der untersuchten Prozesse zum Leistungsauftrag und zum Jahresprogramm wenig institutionalisiert. Dies liegt auch an den geltenden Bestimmungen in den Gemeinden sowie an den aktuellen Funktionendiagrammen, die vor allem das «Wer» und das «Was» beschreiben, jedoch auch nur situativ in Bezug auf einzelne Aspekte des jeweiligen Prozesses (z.B. Wer das Jahresprogramm genehmigt). Die «Überprüfung» und die «Verbesserung» sind in den beiden Prozessen als Voraussetzung für eine anschliessende Genehmigung respektive einen Entscheid vorgesehen. In den Fallgemeinden fehlen Kriterien für die Überprüfung und es wird während der Erstellung des Leistungsauftrags tendenziell formativ überprüft.

Demgegenüber wird das Jahresprogramm entweder nicht oder «fliessend» überprüft. Kriterien existieren dazu nicht. Verbesserungen sind daher eher beliebig. In Prozess «Schul-leitungstätigkeit überprüfen und verbessern» bedeutet Überprüfung eine Prozessüberprüfung. Diese hat in den Fallgemeinden bisher nicht stattgefunden, und folglich auch keine grundlegenden Verbesserungen.

In § 47 Abs. 1-2 des VBG sind die Kompetenzen für Bildungskommissionen mit Entscheidungskompetenz festgelegt. In der Rekontextualisierung⁴⁰ der Gesetzesparagrafen, also der Adaption der gesetzlichen Bestimmungen an den jeweiligen kommunalen Kontext, scheinen Probleme zu bestehen. Dies trifft auf Gemeinden mit entscheidender Bildungskommission zu, deutlicher aber auf jene mit beratender Bildungskommission. In diesen gehen die Kompetenzen der Bildungskommission an den Gemeinderat über und dieser hat dann die einzelnen Aufgaben der beratenden Bildungskommission zu bestimmen. Die Auswirkungen des Rekontextualisierungsproblems auf die Schulgovernance können unterschiedlich weitreichend sein. Eventuell handelt es sich zum Beispiel bei der Erstellung des Leistungsauftrags um ein unterschiedliches Verständnis einzelner gesetzlicher Begriffe wie «Vorbereiten», «Mitwirken» oder «Festlegen». In diesem Falle dürften die Auswirkungen auf den Prozess insgesamt geringer sein, als wenn in Gemeinden des Kantons Luzern eine Kompetenzdiffusion innerhalb der Schulführung besteht. Für eine erfolgreiche Zusammenarbeit sind klar verteilte Kompetenzen wichtig. Diese müssen in der Umsetzung eingehalten werden. So kann eine enge Zusammenarbeit gemäss § 45 Abs. 1 des VBG zu einer funktionierenden Schulgovernance beitragen. Hier wird vor allem in Gemeinden, die sich für eine Bildungskommission ohne Entscheidungskompetenz aussprechen, gezielte Unterstützung wichtig sein. So könnte mittels Prozessbeschreibungen diesem Rekontextualisierungsproblem entgegengewirkt werden. Zudem könnten auch die Prozesse im Rahmen des Qualitätskreislaufs umfassender dargestellt werden, inklusive dem «Wie» und dem «Wann» sowie den Prozessschritten «Überprüfen» und «Verbessern». Damit würde auch die Verknüpfung oder die Trennung von Politisch-strategischem und Operativem klarer herausgebildet.

⁴⁰ Vgl. hierzu die Definition in Kap. 1.3.

Abkürzungsverzeichnis

BIKO	Bildungskommission
FHGG	Gesetz über den Finanzhaushalt der Gemeinden
G1	Gemeinde mit einer beratenden Bildungskommission (Bildungskommission ohne Entscheidungskompetenz)
G2	Gemeinde mit einer entscheidenden Bildungskommission (Bildungskommission mit Entscheidungskompetenz)
GR	Gemeinderat
SL	Schulleitung
VBG	Gesetz über die Volksschulbildung

Abbildungsverzeichnis

Abb.	Titel	Seite
1	Prozessmodell (eigene Darstellung in Anlehnung an den Qualitätskreislauf)	7
2	Rücklauf Onlinebefragung	8
3	Umsetzungszeitpunkt des Bildungskommissionsmodells ohne Entscheidungskompetenz	10
4	Schulleitungsmodelle im Kanton Luzern (eigene Darstellung)	10
5	Pensum und Arbeitsaufwand der Akteure in Gemeinden mit beratender Bildungskommission	11
6	Umsetzungszeitpunkt des Bildungskommissionsmodells mit Entscheidungskompetenz	12
7	Pensum und Arbeitsaufwand der Akteure in Gemeinden mit entscheidender Bildungskommission	12
8	Zuständigkeiten bezüglich des betrieblichen Leistungsauftrags	19
9	Federführung bei der Erarbeitung des betrieblichen Leistungsauftrags	20
10	Zuständigkeiten bezüglich des Jahresprogramms	22
11	Inhalte von Jahresprogrammen der Schulen	22
12	Planungsgrundlage im Prozess «Schulleitungstätigkeit überprüfen und verbessern»	23
13	Zuständigkeit bezüglich Überprüfung der Schulleitungstätigkeit	24
14	Instrumente zur Überprüfung der Schulleitungstätigkeit	24
15	Personalentwicklung	25

Literaturverzeichnis

- Altrichter, H. (2015a). Governance - Steuerung und Handlungskoordination bei der Transformation von Bildungssystemen. In H. J. Abs, T. Brüsemeister, M. Schemmann, & J. Wissinger (Hrsg.), *Governance im Bildungssystem. Analysen zur Mehrebenenperspektive, Steuerung und Koordination* (S. 21-63). Wiesbaden: Springer VS.
- Altrichter, H. (2015b). Theory and Evidence on Governance: Conceptual and Empirical Strategies of Research on Governance in Education. In J. Schrader, J. Schmid, K. Amos, & A. Thies (Hrsg.), *Governance von Bildung im Wandel* (S. 25-43). Wiesbaden: Springer VS.
- Altrichter, H., & Maag Merki, K. (2016). Steuerung der Entwicklung des Schulwesens. In H. Altrichter, & K. Maag Merki (Hrsg.), *Handbuch Neue Steuerung im Schulsystem (2. überarbeitete und aktualisierte Auflage)* (S. 1-27). Wiesbaden: Springer VS.
- Benz, A. (2004). Einleitung. Governance - Modebegriff oder nützliches sozialwissenschaftliches Konzept? In A. Benz (Hrsg.), *Governance - Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung* (S. 11-28). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Berkemeyer, N. (2010). *Die Steuerung des Schulsystems. Theoretische und praktische Explorationen (1. Auflage)*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

- Brüsemeister, T. (2007). Steuerungsakteure und ihre Handlungslogiken im Mehrebenensystem der Schule. In J. Kussau, & T. Brüsemeister (Hrsg.), *Governance, Schule und Politik. Zwischen Antagonismus und Kooperation* (S. 63-95). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Brüsemeister, T. (2012). Educational Governance: Entwicklungstrends im Bildungssystem. In M. Ratermann, & S. Stöbe-Blossey (Hrsg.), *Governance von Schul- und Elementarbildung. Vergleichende Betrachtungen und Ansätze der Vernetzung* (S. 27-44). Wiesbaden: Springer VS.
- Bürkler, P., & Lötscher, A. (2014). *Gemeindeführungsmodelle im Kanton Luzern. Handlungsempfehlungen*. Luzern: Verlag an der Reuss.
- Dienststelle Volksschulbildung. (Oktober 2016). Status der Bildungskommission ab 1. August 2016. Hinweise für die Umsetzung. Luzern. Abgerufen am 28. Mai 2019. Von https://volksschulbildung.lu.ch/-/media/Volksschulbildung/Dokumente/recht_finanzen/schulrecht/status_biko.pdf?la=de-CH abgerufen
- Dienststelle Volksschulbildung Kanton Luzern. (2015). Qualitätsmanagement der Volksschulen. Luzern.
- Dubs, R. (2016). *Bildungspolitik und Schule - wohin? Eine Orientierungshilfe für Schulbehörden und Lehrpersonen*. Baar: Klett und Balmer Verlag.
- Fend, H. (2008). *Schule gestalten. Systemsteuerung, Schulentwicklung und Unterrichtsqualität*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Franzius, C. (2005). *Governance und Regelungsstrukturen*. Abgerufen am 23. Februar 2018 von <http://userpage.fu-berlin.de/~europe/team/FranziusC/Governance-neu.pdf>.
- Grosser Rat des Kantons Luzern. (1. Januar 2018a). *Gemeindegesezt (GG) vom 4. Mai 2004*. Abgerufen am 23. Februar 2018 von <http://srl.lu.ch/frontend/versions/3157?locale=de>.
- Grosser Rat des Kantons Luzern. (01. Januar 2018b). *Gesetz über die Volksschulbildung (VBG) vom 22.03.1999*. Abgerufen am 12. Februar 2018 von <http://srl.lu.ch/frontend/versions/3159>.
- Heinzer, M. (2017). *Schulsteuerung in der Gemeinde. Wie politische Kommissionen Schule führen*. Bad Heilbrunn: Verlag Julius Klinkhardt.
- Kantonsrat des Kantons Luzern. (1. Januar 2018). Gesetz über den Finanzhaushalt der Gemeinden (FHGG) vom 20. Juni 2016.
- Maag Merki, K., Langer, R., & Altrichter, H. (2014). Educational Governance als Forschungsperspektive. Strategien, Methoden und Forschungsansätze in interdisziplinärer Perspektive. In K. Maag Merki, R. Langer, & H. Altrichter (Hrsg.), *Educational Governance als Forschungsperspektive. Strategien. Methoden. Ansätze. (2., erweiterte Auflage)* (S. 11-25). Wiesbaden: Springer VS.
- Muno, W. (2009). Fallstudien und die vergleichende Methode. In S. Pickel, G. Pickel, H.-J. Lauth, & D. Jahn (Hrsg.), *Methoden der vergleichenden Politikwissenschaft. Neue Entwicklungen und Anwendungen (1. Auflage)* (S. 113-131). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Plotke, H. (2003). *Schweizerisches Schulrecht (2. Auflage)*. Bern: Haupt.
- Regierungsrat des Kantons Luzern. (1. Januar 2018). Verordnung zum Gesetz über die Volksschulbildung (Volksschulbildungsverordnung, VBV) vom 16.12.2008. Abgerufen am 23. Februar 2018 von <http://srl.lu.ch/frontend/versions/3192>.
- Rothen, C. (2016). Lokale Schulgovernance im Milizsystem: Erbe ohne Zukunft? In J. Hangartner, & M. Heinzer (Hrsg.), *Gemeinden in der Schul-Governance der Schweiz. Steuerungskultur im Umbruch* (S. 147-164). Wiesbaden: Springer VS.
- Verband Luzerner Gemeinden (VLG). (2005). Leitfaden für die Erarbeitung einer Gemeindeordnung. Luzern.
- Wehner, T., Güntert, S., Knecht, M., & Foster, S. (2010). Schlussbericht: Erfolgsfaktoren der Arbeit von Schulpflegen. Zürich.