



Nr. 1692  
vom 13. Januar 2022  
an Einwohnerrat von Horw  
betreffend 2. Planungsbericht Organisationsvarianten der Bildungskommission Horw

---

Sehr geehrter Herr Präsident  
Sehr geehrte Damen und Herren

## **1 Ausgangslage**

Der Einwohnerrat hat an seiner Sitzung von 24. Oktober 2019 den Bericht und Antrag Nr. 1640, Planungsbericht Organisationsvarianten der Bildungskommission Horw, mit 16:12 Stimmen zurückgewiesen. Begründet wurde die Rückweisung mit folgenden Punkten:

- Die nicht zur Verfügung stehenden Ergebnisse aus dem Bericht der Dienststelle Volksschulbildung «Befragung über die Schulführungsstrukturen im Kanton Luzern».
- Dissonanzen im AKV-Prinzip.
- Fehlende Analyse zur Struktur und Grösse der Bildungskommission.
- Fehlende Analyse der finanziellen Konsequenzen.

Dieser zweite Planungsbericht soll die bemängelten Punkte des ersten Planungsberichts aufarbeiten, ohne die im ersten Planungsbericht dargelegten Varianten nochmals zu erläutern. Der erste Planungsbericht wird als Beilage mitgeliefert (Anhang 1).

## **2 Ergebnisse aus dem Bericht der Dienststelle Volksschulbildung (DVS) «Befragung über die Schulführungsstrukturen im Kanton Luzern» vom 18. Dezember 2019**

Die wichtigsten Erkenntnisse aus dem Bericht werden hier kurz zusammengefasst. Der vollständige Bericht wird als Anhang 2 mitgeliefert.

Der Bericht hatte zum Ziel, die Auswirkungen des teilrevidierten Volksschulbildungsgesetzes des Kantons Luzern auf die Organisation der Schulleitungen in den Gemeinden zu analysieren. Er beantwortet auch die Frage, wie sich die unterschiedlichen Modelle der Bildungskommissionen (mit oder ohne Entscheidungskompetenz) auf die Schulführung in den Gemeinden auswirken. Es wurden insbesondere die Prozesse «Betrieblicher Leistungsauftrag erstellen», «Jahresprogramme erstellen» und «Schulleitungstätigkeiten überprüfen und verbessern» untersucht.

Am 1. August 2016 trat das teilrevidierte Gesetz über die Volksschulbildung in Kraft. Aufgrund der neuen Gesetzgebung können die Bildungskommissionen unterschiedlich ausgestaltet sein, entweder mit Entscheidungskompetenz oder in beratender Funktion, letzteres auch als parlamentarische Bildungskommission. In § 47 des Volksschulbildungsgesetzes (VBG) sind die Aufgaben der Bildungskommission mit Entscheidungskompetenz festgelegt. Wird in einer Gemeinde eine beratende Bildungskommission eingesetzt, fallen die Aufgaben und Kompetenzen,

über welche eine Bildungskommission mit Entscheidungskompetenz verfügt, dem Gemeinderat zu. Die Kompetenzen der beratenden Bildungskommission bestimmt dann der Gemeinderat. Die an die beratende Bildungskommission übertragenen Kompetenzen dürfen jedoch keine Entscheidungskompetenzen beinhalten.

Im Kanton Luzern sind in 62 Schulgemeinden eine Bildungskommission mit Entscheidungskompetenz und in 18 Gemeinden eine Bildungskommission mit beratender Funktion im Einsatz. Dabei wird die Bildungskommission mit Entscheidungskompetenz vorwiegend durch die Stimmberechtigten an der Gemeindeversammlung oder an der Urne gewählt. 42 Gemeinden setzen ein einstufiges Schulleitungsmodell mit nur der Rektorin oder dem Rektor als Gesamtschulleitende um. Davon haben 36 Gemeinden eine Bildungskommission mit Entscheidungskompetenz und sechs Gemeinden eine Bildungskommission mit beratender Funktion. Das zweistufige Modell mit der Rektorin oder dem Rektor als Gesamtschulleitende und weiteren Schulleiterinnen bzw. Schulleitern wird in Horw und in 23 weiteren Gemeinden angewendet; in 13 Gemeinden mit einer Bildungskommission mit Entscheidungskompetenz und in 11 Gemeinden mit einer Bildungskommission mit beratender Funktion. Aus dem Bericht der DVS geht hervor, dass beratende Bildungskommissionen insbesondere in grösseren Gemeinden eingesetzt werden.

Die Ergebnisse der untersuchten Prozesse in den einzelnen Gemeinden mit den unterschiedlichen Formen der Bildungskommissionen können dem beigelegten Bericht entnommen werden.

Im Fazit des Berichtes wird aufgezeigt, dass grundsätzlich beide Modelle einer Bildungskommission (mit oder ohne Entscheidungskompetenz) möglich sind. Sie liegen bei beiden Modellen im Spannungsfeld zwischen politisch-strategischer und operativer Ebene. Einer der wesentlichen Unterschiede zwischen den beiden Modellen besteht in der Führung der Schulleitung. Diese ist bei einer Bildungskommission mit beratender Funktion direkt dem Gemeinderat unterstellt. Ist es eine Kommission mit Entscheidungskompetenz, sind es zwei vorgesetzte Stellen, welche bei der Führung der Schule mitbestimmen. Dies führt zwangsläufig zu Dissonanzen im AKV-Prinzip. In Gemeinden mit beratenden Bildungskommissionen stellt sich hingegen die Herausforderung, wie Entscheide im Spannungsfeld von Effizienz und Konsens gefällt werden sollen. Weil in den anderen vier K5-Städten und -Gemeinden sowie in den meisten grösseren Gemeinden des Kantons Luzern das zweistufige Schulmodell zum Einsatz kommt, wurde dort das Modell der Bildungskommissionen ohne Entscheidungskompetenz gewählt. Im revidierten VBG wurden die Entscheidungskompetenzen klar geregelt (§§ 46 bis 48).

Als wichtigste Änderung im revidierten VBG ist eine Kompetenzverschiebung von der bisherigen Schulpflege (neu Bildungskommission) hin zum Gemeinderat und den Schulleitungen festzustellen. Unter anderem wurde die Kompetenz, Lehrpersonen zu wählen (anzustellen), auf die Schulleitung übertragen. Die heutigen Bildungskommissionen unterstützen die Schulleitungen mehrheitlich in der strategischen Führung und haben eine gewisse Controlling-Funktion für den operativen Betrieb.

### **3 Dissonanzen beim AKV-Prinzip**

Es ist eine Tatsache, dass bei der Führung der Schule, egal ob eine Bildungskommission mit oder ohne Entscheidungskompetenzen im Einsatz steht, intensive Absprachen notwendig sind. Dies kommt auch im Bericht der DVS klar zum Ausdruck und ist in § 45 VBG so festgelegt. Beim Modell «Bildungskommission mit Entscheidungskompetenz» untersteht die Rektorin oder der Rektor jedoch zwei direkten Vorgesetzten. Im strategisch-operativen Bereich ist dies die Präsidentin oder der Präsident der Bildungskommission und im finanziellen Bereich das

zuständige Gemeinderatsmitglied. Damit ist verdeutlicht, dass betreffend Planungsdokumenten von Gemeinden mit Bildungskommissionen mit Entscheidungskompetenzen eine grössere Kooperation und Koordination notwendig ist als in den Gemeinden mit beratenden Bildungskommissionen. Diese Konstellation verlangt von allen Beteiligten hohe Flexibilität, einen respektvollen Umgang, eine offene Gesprächskultur, transparente und gut begründete Entscheide und eine umfassende Kommunikation. Es besteht ein erhebliches Risiko, dass Entscheidungen von einzelnen Verantwortungsträgerinnen und -trägern nicht gestützt und nicht mitgetragen werden (Verletzung des AKV-Prinzips).

### **Die markantesten Unterschiede der beiden Bildungskommissionsmodelle im AKV-Prinzip**

#### **Bildungskommission ohne Entscheidungskompetenz**

- Klare Führungslinie vom Gemeinderat zur Schule als Verwaltungseinheit.
- Keine Doppelunterstellung der Rektorin oder des Rektors, da sie bzw. er eine Kaderperson der Verwaltung ist.
- Es gibt nur eine Verwaltungsschnittstelle zum Gemeinderat.
- Durch ihre lediglich beratende Funktion gibt es eine faire und klare Positionierung der Bildungskommission.
- Im Rahmen des politischen Leistungsauftrages trägt der Gemeinderat die alleinige Verantwortung.
- Die organisatorische sowie die pädagogische Verantwortung liegt ausschliesslich bei der Schulleitung.
- Ein Parlament kann strategisch über den politischen Leistungsauftrag und operativ, mit einer Kommission, beratend Einfluss nehmen.

#### **Bildungskommission mit Entscheidungskompetenz**

- Die Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung liegen teilweise nicht beim gleichen Entscheidungsträger (AKV-Prinzip).
- Verantwortlichkeiten in den politischen Prozessen sind aufwendig umzusetzen.
- Gefahr von Konkurrenzsituation und Doppelspurigkeit zwischen Bildungskommission, Einwohnererrat und Gemeinderat.
- Verwaltungsschnittstellen unterstehen dem Gemeinderat. Das kann beim Modell mit Entscheidungskompetenz heikel werden, wenn eine andere Exekutive dem Rektor Handlungsanweisungen geben kann.
- Die Bildungskommission fällt strategisch-pädagogische Entscheide, ohne finanzielle Auswirkungen, selbständig.
- Der Gemeinderat kann jedoch auch Entscheide einer Bildungskommission mit Entscheidungskompetenzen übersteuern.
- Die Bildungskommission hat trotz Behördenstatus keinen direkten Zugang zum Gemeindeparlament.
- Vom Gesetzgeber ist vorgegeben, dass parlamentarische Bildungskommissionen nur eine beratende Funktion haben können.

Durch die Trennung in finanzielle und strategisch-operative Verantwortlichkeiten sind die Aufgaben und Kompetenzen beim in Horw angewandten Modell der Bildungskommission geregelt. Die Bildungskommission von Horw erarbeitet gemeinsam mit der Schulleitung den betrieblichen Leistungsauftrag sowie die jeweiligen Jahresprogramme und überprüft und verbessert die Schulleitungstätigkeiten. Gibt es Anpassungen oder Verbesserungen, die finanzielle Konsequenzen haben, müssen diese durch den Gemeinderat genehmigt werden. In grösseren Gemeinden und insbesondere in Parlamentsgemeinden ist dies jedoch ein aufwendiger Prozess

und je nach Finanzlage der Gemeinde nicht immer ein einfacher, können doch die erarbeiteten Programme vom Parlament oder vom Gemeinderat abgelehnt werden.

#### **4 Struktur und Grösse der Bildungskommission Horw**

Die Organisation und die Aufgaben und somit auch die Struktur und die Grösse der Bildungskommission sind in der Gemeindeordnung (Nr. 100) unter Ziff. VI. in den Art. 46 bis 49 geregelt. Dass diese Kommission von den Stimmberechtigten gewählt wird, ist in Art. 7 lit. c festgelegt. Gemäss Bericht DVS umfasst die Bildungskommission mit Entscheidungskompetenz in 48 Gemeinden fünf Mitglieder. In den restlichen 15 Gemeinden besteht die Bildungskommission aus drei bis sieben Mitgliedern. In Horw zählt die Bildungskommission 7 Mitglieder. Die Präsidentin ist parteilos, die L20 stellt 2, Die Mitte, FDP und SVP je 1 Mitglied und der Vorsteher des Präsidialdepartements ist von Amtes wegen Mitglied.

#### **Strukturvergleich mit den K5-Städten und -Gemeinden**

In den anderen grossen Gemeinden und Städten des Kantons Luzern ist durchwegs das zweistufige Modell im Einsatz, jeweils mit Bildungskommissionen mit beratender Funktion. Ein Strukturvergleich zeigt folgende Situation:

Die Stadt Luzern hat eine parlamentarische Kommission ohne Entscheidungskompetenz mit 9 Mitgliedern. Gemäss Rücksprache mit der Rektorin hat sich diese Organisation in der Stadt Luzern bewährt und soll so weitergeführt werden.

Die Stadt Kriens hat eine einwohnerrätliche Kommission ohne Kompetenz mit 13 Mitgliedern. Der zuständige Stadtrat und Bildungsvorsteher berichtet von einer guten Zusammenarbeit mit der Kommission für Bildung, Soziales und Gesundheit (KBSG). An jeder Kommissionssitzung erfolgt ein Statusbericht. Weiter wird jährlich ein Schulbesuch durchgeführt und ein Erfahrungsaustausch zwischen Departementsleitung, Schulleitung und Kommission abgehalten.

Die Gemeinde Emmen hat eine gemeinderätliche Kommission ohne Kompetenz mit 9 Mitgliedern. Der zuständige Gemeinderat und Bildungsvorsteher hat die Erfahrung gemacht, dass der Erfolg dieser Organisation sehr von den Kompetenzen der Kommissionsmitglieder abhängig ist. Die Zusammenarbeit mit der Bildungskommission funktioniert momentan sehr gut. Diese sei zwischen Schule und Bildungskommission so organisiert, dass die einzelnen Mitglieder fix einer Schuleinheit zugewiesen sind und von dieser auch direkt informiert werden.

Die Gemeinde Ebikon hat eine Kommission ohne Kompetenz mit 9 Mitgliedern. Der zuständige Gemeinderat und Bildungsvorsteher berichtet, dass diese Kommission aufgrund des teilrevidierten Volksschulbildungsgesetzes vor fünf Jahren so eingesetzt wurde. Es sei ein schwieriger Prozess gewesen, weil Mitglieder der alten Schulpflege sich mit der neuen Organisation und der Aufgabe als nur noch beratendes Mitglied schwertaten. Dies habe sich jedoch eingependelt und die jährlichen Sitzungen konnten auf sechs reduziert werden.

In diesen vier Städten und Gemeinden kommt die zweistufige Führungsorganisation zur Anwendung mit entsprechend geklärten AKVs.

#### **5 Analyse der finanziellen Konsequenzen**

Den Grafiken auf den Seiten 11 und 12 des Berichts der DVS ist zu entnehmen, dass die Pen- sen und der durchschnittliche Arbeitsaufwand bei den beiden Modellen, Bildungskommission mit oder ohne Entscheidungskompetenz, unterschiedlich ausfallen. Beim Modell einer

Bildungskommission mit beratender Funktion sind die Aufwendungen des Gemeinderates und der Gesamtschulleitung wesentlich höher als beim Modell einer Bildungskommission mit Entscheidungskompetenz. Beim Präsidium und bei den Mitgliedern der Bildungskommission hingegen sind die Aufwendungen bei einer beratenden Kommission wesentlich kleiner als bei einer Kommission mit Entscheidungskompetenz. Dies lässt den Schluss zu, dass die beiden Modelle keine wesentlichen Unterschiede bei den Gesamtaufwendungen aufweisen. Die Auswertungen der DVS können nicht genau auf die Verhältnisse in Horw appliziert werden. Dafür ist die Spannweite zwischen der grössten und der kleinsten Gemeinde, welche befragt wurden, zu gross. Es kann jedoch davon ausgegangen werden, dass die Pensen und der durchschnittliche Arbeitsaufwand bei der Gemeinde Horw sich bei beiden Modellen in gleichem Masse verändern würde, wie in der Studie aufgezeigt. Das wiederum hat finanzielle Auswirkungen.

Im Rechnungsjahr 2020 wurden von der Bildungskommission 800 Std. mit einem Gesamtaufwand von Fr. 65'000.00 geleistet. Vom für die Bildung zuständigen Gemeinderatsmitglied und der Gesamtschulleitung sind ca. 200 Std., mit einem Gesamtaufwand von Fr. 21'400.00 für die Zusammenarbeit und die Erledigung ihrer Aufgaben im Zusammenhang mit der Bildungskommission, rapportiert worden. Daraus resultierten Gesamtaufwendungen von Fr. 86'400.00. Würde jetzt eine Bildungskommission mit beratender Funktion eingesetzt, würde das Verhältnis der Aufwendungen entsprechend ändern. Geschätzt werden für die Bildungskommission 400 Std. und für das zuständige Gemeinderatsmitglied und die Schulleitung 400 Std. Dies wiederum würde Gesamtaufwendungen von ca. Fr. 74'800.00 und somit Minderkosten von jährlich Fr. 11'600.00 bedeuten. Würde eine parlamentarische Kommission mit 9 Mitgliedern eingesetzt, ist mit einem geringeren Koordinationsaufwand zu rechnen. Es wird geschätzt, dass für die Bewältigung der anstehenden Aufgaben 8 Kommissionssitzungen à 4 Stunden notwendig sind. Somit kann mit einem jährlichen Aufwand von ca. 300 Std. für die Kommissionsarbeit gerechnet werden. Die Aufwendungen der Schulleitung bleiben unverändert. Die Entschädigungen für die Mitglieder des Einwohnerrates sind in der Verordnung über die Sitzungsgelder und Entschädigungen der Mitglieder des Einwohnerrates geregelt, wobei eine jährliche Pauschale für das Präsidium eingerechnet werden muss. Das ergäbe geschätzte jährliche Gesamtaufwendungen von Fr. 57'800.00 und somit Minderkosten von Fr. 28'600.00. Sollte sich ihr Rat dafür entscheiden, die Gesundheits- und Sozialkommission (GSK), wie in der Stadt Kriens, um die Bildungskommission zu erweitern und eine Bildungs-, Gesundheits- und Sozialkommission (BGSK) zu bestellen, würde es vermutlich noch mehr Synergiepotenzial geben.

Daraus lässt sich schliessen, dass eine parlamentarische Bildungskommission mit beratender Funktion das grösste Synergiepotenzial aufweist. Auch aus organisatorischer Sicht ist eine Bildungskommission mit beratender Funktion zu bevorzugen. Die Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten sowie die Führungsverantwortung sind insgesamt geklärt.

## **6 Würdigung**

Das teilrevidierte Volksschulbildungsgesetz vom August 2016 regelte die Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortungen der Bildungsverantwortlichen grundlegend neu. Der Kantonsrat war damals den Anträgen der Regierung, nur noch beratende Bildungskommissionen zuzulassen, nicht gefolgt und liess die Möglichkeit von Bildungskommissionen mit Entscheidungskompetenz im Gesetz festschreiben. Die Konsequenzen aus dieser Entscheidung zeigt der Bericht der DVS auf. Die Erkenntnisse aus diesem Bericht, die Erfahrungsberichte der K5-Städte und -Gemeinden sowie die Parlamentsarbeit in den vergangenen eineinhalb Jahren haben den Gemeinderat dazu bewogen, Ihnen eine parlamentarische Bildungskommission mit beratender Funktion gemäss VBG § 44 Abs. 5 zu beantragen.

Sollten Sie diesem Antrag zustimmen, muss die Gemeindeordnung (Nr. 100) entsprechend angepasst und vom Horwer Stimmvolk genehmigt werden. Wir machen Ihnen beliebt, die Aufgaben der Bildungskommission an eine erweiterte GSK zu delegieren und die Geschäftsordnung des Einwohnerrates (Nr. 200) ebenfalls entsprechend zu ergänzen.

In der Eintretensdebatte zum Bericht und Antrag Nr. 1640 wurde bemängelt, dass die Anpassungen der Gemeindeordnung, des Reglements und der Geschäftsordnung nicht aufgezeigt wurden. Bevor diese Dokumente ausgearbeitet werden, sollte aus unserer Sicht zuerst der Grundsatzentscheid über die Variante der Bildungskommission vom Einwohnerrat gefällt werden. Sollte sich durch Ihre Entscheidung eine Änderung in der Organisation der Bildungskommission ergeben, werden Sie in den nachfolgenden Beratungen über die Details in der Gemeindeordnung und im Reglement befinden können.

## 7 Strategiereferenz

Diese Massnahmen dienen der Umsetzung der folgenden Leitsätze in der Gemeindestrategie:  
6 Qualitativ hochwertiges Bildungs- und Betreuungsangebot gewährleisten  
9 Kundenorientierung leben

## 8 Antrag

Wir beantragen Ihnen,

- den Planungsbericht zur Kenntnis zu nehmen.
- zu beschliessen, das Modell einer parlamentarischen Bildungskommission ohne Entscheidungskompetenz weiterzubearbeiten.
- den Gemeinderat zu beauftragen, die entsprechende Teilrevision der Gemeindeordnung und die damit zusammenhängenden weiteren Erlasse vorzubereiten und dem Einwohnerrat zur Beschlussfassung zu unterbreiten.
- das Büro des Einwohnerrates zu beauftragen, die Änderung der Geschäftsordnung des Einwohnerrates vorzubereiten und dem Einwohnerrat zur Beschlussfassung zu unterbreiten.



Ruedi Burkard  
Gemeindepräsident



Irene Arnold  
Gemeindeschreiberin

- Anhang 1: Bericht und Antrag Nr. 1640 vom 29. August 2019
- Anhang 2: Bericht der Dienststelle Volksschulbildung vom 18. Dezember 2019



## **Einwohnerrat** Beschluss

- nach Kenntnisnahme vom Bericht und Antrag Nr. 1692 des Gemeinderates vom 13. Januar 2022
- gestützt auf den Antrag der Geschäftsprüfungskommission und der Gesundheits- und Sozialkommission
- in Anwendung von Art. 28 Abs. 3 lit. e und Art. 31 Abs. 1 lit. a und f der Gemeindeordnung vom 25. November 2007

- 
1. Der Planungsbericht wird zur Kenntnis genommen.
  2. Das Modell einer parlamentarischen Bildungskommission ohne Entscheidungskompetenz ist weiterzubearbeiten.
  3. Der Gemeinderat wird beauftragt, die entsprechende Teilrevision der Gemeindeordnung und die damit zusammenhängenden weiteren Erlasse vorzubereiten und dem Einwohnerrat zur Beschlussfassung zu unterbreiten.
  4. Das Büro des Einwohnerrates wird beauftragt, die Änderung der Geschäftsordnung des Einwohnerrates vorzubereiten und dem Einwohnerrat zur Beschlussfassung zu unterbreiten.

Horw, 17. Februar 2022



Stefan Maissen  
Einwohnerratspräsident



Irene Arnold  
Gemeindeschreiberin

Publiziert: **18. Feb. 2022**