

Regierungsratsbeschluss

vom 14. November 2006

Nr. 2006/2016

KR.Nr. AD 140/2006 (DBK)

**Dringlicher Auftrag Fraktion FdP: Änderung der Vollzugsverordnung zum Volksschulgesetz;
Kompetenzen der Schulkommissionen (31.10.2006);
Stellungnahme des Regierungsrates**

1. Vorstosstext

Der Regierungsrat wird beauftragt, die Verordnung zum Volksschulgesetz und seine Praxis dazu im Bereich der Zuständigkeiten der kommunalen Schulkommissionen so anzupassen, dass entsprechend dem Volksschulgesetz und dem klaren Willen des Gesetzgebers die Aufgaben und Kompetenzen der kommunalen Aufsichtsbehörde und nicht «nur» die Aufsicht an eine Schulkommission übertragen werden können.

2. Begründung

Bei der Behandlung der Volksinitiative «Gute Schulen brauchen Führung» und des Gegenvorschlags dazu, wurde stets betont, es sei den Gemeinden überlassen, wie sie sich organisieren wollten. Das lässt sich von der seinerzeitigen Botschaft des Regierungsrats an den Kantonsrat (RRB Nr. 2004/1542 vom 6. Juli 2004, S. 11 f.), über das Protokoll der vorberatenden Bildungs- und Kulturkommission (29. September 2004, S. 355 ff.), über die Debatte im Kantonsrat (Verhandlungen vom 3. November 2004, S. 561 f.) bis hin zur Abstimmungsbotschaft für die Volksabstimmung («....Das heisst, dass die heute zwischen Gemeinderat und Schulkommission getrennte Finanz- und Sachkompetenz auf Gemeinderatsebene zusammen geführt wird. Die Schulkommissionen sind deshalb nicht mehr zwingend notwendig. Die Gemeinden sind aber frei, weiterhin eine solche als Fachkommission einzusetzen.») nachvollziehen. Es war der klare Wille des Gesetzgebers, dass die Gemeinden frei sein sollten, ihre Schulkommissionen auf der Basis des Gesetzes weiterhin führen zu können. Das Volksschulgesetz legt fest, dass die kommunale Aufsicht in der Gemeindeordnung, in den Statuten oder in einem Vertrag einer Fachkommission (Schulkommission) bzw. einer Schuldirektion (Rektorat) übertragen werden können. Die Aufgaben der kommunalen Aufsicht sind ebenfalls im Gesetz aufgelistet. Das Gesetz definiert nirgends eine Aufsicht, die an eine Schulkommission übertragen werden kann und die sich von den Aufgaben der kommunalen Aufsichtsbehörde unterscheidet. Eine Beschränkung der Kompetenzübertragung nur auf bestimmte Aufgaben der kommunalen Aufsicht ist im Gesetz weder ausdrücklich vorgesehen noch vom Gesetzgeber beabsichtigt. Der Regierungsrat darf den klaren Willen des Gesetzgebers nicht auf Ebene der Verordnung unterlaufen; die Vollzugsverordnung des Regierungsrats hat sich im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben zu bewegen.

Der Auftrag zielt auf die Änderung der Vollzugsverordnung, weil die Umsetzung nach unserer Auffassung grundsätzlich keine Gesetzesänderung voraussetzt und weil der Regierungsrat seine Verord-

nung relativ rasch anpassen kann. Sollte der vorliegende Auftrag erheblich erklärt, vom Regierungsrat aber nicht innert nützlicher Frist umgesetzt werden, behalten wir uns vor, entweder mit einem neuen Auftrag eine Änderung des Volksschulgesetzes zu verlangen, oder mit einer parlamentarischen Initiative eine Änderung des Volksschulgesetzes selber einzuleiten.

3. Dringlichkeit

Der Kantonsrat hat der Dringlichkeit am 31. Oktober 2006 zugestimmt.

4. Stellungnahme des Regierungsrates

4.1 Moderne Schulführung nach den Grundsätzen von WoV

Mit der Erheblicherklärung der Motion Rolf Grütter, CVP, Breitenbach: Teilrevision Gemeindegesetz (M 186/1999) am 10. Mai 2000 sowie der Motion Fraktion FdP/JL: Geleitete Schulen (M 283/2002) am 25. Juni 2004 wurden wir vom Kantonsrat beauftragt, die anstehenden Revisionen von Gemeinde- und Volksschulgesetz nach den Grundsätzen von WoV auszugestalten.

Für den Volksschulbereich bedeutete dies, den Schulen eine grössere Autonomie als bis anhin zugestehen und ihnen den benötigten, erweiterten Handlungsspielraum im Sinne von unternehmerischer Freiheit zu gewähren. Die einzelne Schule wird als pädagogischer Bildungsort verstanden, der gegenüber Kindern, Eltern, der Trägergemeinde und der Gesellschaft u.a. definierte Leistungsaufträge zu erfüllen hat und dessen Leistungen gemessen und verglichen werden sollen.

Im Zentrum steht die Schule mit ihren Lehrpersonen, Schülern und Schülerinnen, die von einer Schulleitung geführt wird. Die Schulleitung entspricht der Geschäftsführung eines Unternehmens. Sie führt die Schule auf der operativen Ebene und übernimmt die Ergebnisverantwortung für das Erreichen der Leistungsziele.

Geleitete Schulen müssen flexibel sein und lokale beziehungsweise regionale Verhältnisse berücksichtigen können. Deshalb beschränken sich die kantonalen Vorgaben bezüglich Organisationsstruktur auf die Hauptlinien. Diese erlauben es den Gemeinden, ihre Organisationsstruktur der Geleiteten Schule den lokalen Bedürfnissen anzupassen (vgl. § 72 Abs. 1 Bst. b des Volksschulgesetzes vom 14. September 1969 [VSG; BGS 413.111] und Schulleitungshandbuch).

Gemäss den §§ 70 und 71 VSG trägt der Gemeinderat einer Einwohnergemeinde beziehungsweise der Vorstand oder Verwaltungsrat eines Schulkreises die strategische Verantwortung. Die zuständige Behörde ist dabei als „Verwaltungsrat“ der Schule zu betrachten; sie interveniert im Falle von Abweichungen vom Leistungsauftrag, bei Nichterreichen der Wirkungsziele oder im Falle von Amtspflichtverletzungen der Schulleitung. Sie ist deshalb u.a. auch für die Anstellung der Schulleitung („Geschäftsführung“) zuständig (§ 72 Abs. 1 Bst. i VSG).

4.2 Aufgaben der Schulkommissionen unter WoV

Ausgehend von folgenden Überlegungen und Feststellungen wurden die traditionellen Schulkommissionen im VSG nicht mehr vorgesehen:

Die unterschiedliche Zuweisung von Aufgaben und Kompetenzen (an die Schulkommission) sowie der Verantwortung (an den Gemeinderat) stellte ein Problem dar und war im Lichte von WoV nicht mehr haltbar. Schulkommissionen entschieden autonom. Der Verantwortungsträger, der Gemeinderat, hatte nur sehr beschränkte Einflussmöglichkeiten auf die Schule und somit auf den kostenintensivsten

Bereich der Gemeinde (2002 lag der Bruttoaufwand der Einwohnergemeinden bei über 400 Mio. Franken [Quelle: VSEG Info Dezember 2004/1].).

Mit der Zuweisung der strategischen Führung auf Gemeindeebene an die kommunale Exekutive und der operativen Führung an die Schulleitung entfallen die bisherigen Aufgaben- und Kompetenzbereiche der Schulkommissionen.

Diese Lösung hatten Ergebnisse aus paritätisch zusammengesetzten Arbeitsgruppen (Einwohnergemeinden, Schulkommissionen, Schulleitungen, Lehrerschaft, Verwaltung) in den Jahren 2003 und 2004 vorgezeichnet.

Eine kompetente Exekutive ist in allen Bereichen des öffentlichen kommunalen Lebens Voraussetzung für eine effiziente und effektive Führung. Es gibt unseres Erachtens keinen triftigen Grund, im Bereich der Volksschule eine andere Annahme zu treffen. Jedenfalls gibt es keine Anhaltspunkte dafür, dass in den Gemeinderäten weniger Fachkompetenz vorhanden sein sollte als in den bisherigen Schulkommissionen. Je nach Bedarf haben lokale Exekutivmitglieder zudem die Möglichkeit, die Dienstleistungen des kantonalen Schulinspektorats in Anspruch zu nehmen.

Im Bewusstsein, dass nicht alle Gemeinden (z. B. aufgrund ihrer Grösse) über eine professionelle Exekutive verfügen, wurde es den Gemeinden freigestellt, ob sie zur Führungsunterstützung und für die Aufsichtstätigkeit eine Fachkommission einsetzen wollen. Die Entscheidkompetenzen verbleiben jedoch ausdrücklich beim Gemeinderat (vgl. Abstimmungsbotschaft zur Volksabstimmung über die Volksinitiative «Gute Schulen brauchen Führung», ausformulierter Entwurf und Gegenvorschlag des Kantonsrates vom 24. April 2005, S. 3). Hier besteht also die Möglichkeit, dass eine Gemeinde ihre bisherige Schulkommission im Sinne einer Stabsstelle (Übertragung von Aufgaben mit beratendem Charakter wie Entscheidvorbereitung, Informationsaufbereitung, spezielle Fachaufgaben oder Koordinationsfunktion) weiterhin wirken lassen kann.

4.3 Fachkommission als Führungsunterstützung

Der Auftrag verlangt nun, dass der Gemeinderat selber entscheiden solle, welche seiner Aufgaben und Kompetenzen er der Fachkommission delegieren wolle. Gemäss dem WoV-Führungsverständnis dürfen jedoch Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung nicht getrennt werden. Somit müsste, sollte der Auftrag ausgeführt werden, auch die entsprechende Verantwortung an die Fachkommission delegiert werden. Dies widerspricht allerdings klar dem Willen des Gesetzgebers, der die generelle Zusammenlegung der Sach- und Finanzkompetenz am 24. April 2005 beschlossen hatte (vgl. Abstimmungsbotschaft, S. 3).

Der politisch legitimierte Gemeinderat darf die ihm vom Volk übertragene Verantwortung nicht delegieren. Eine Fachkommission zur Führungsunterstützung hingegen kann die Arbeit des Gemeinderats unter Umständen wesentlich erleichtern. Die vom Amt für Volksschule und Kindergarten publizierte Funktionsmatrix unterstützt die Gemeinden bei der Zuweisung der Aufgaben an die Beteiligten. Etliche Gemeinden nutzen dieses Instrument, um ihre Schulorganisation an das neue Schulführungsverständnis anzupassen.

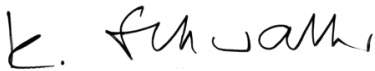
Bereits in der Beantwortung der Dringlichen Interpellation Fraktion FdP: Zukünftige Rolle der Schulkommission (ID 100/2006) vom 5. September 2006, auf welche wir verweisen, haben wir die Unterscheidung zwischen den Aufgaben der kommunalen Aufsichtsbehörde und der Aufsicht dargelegt.

Die in § 72 Abs. 1 VSG aufgelisteten Aufgaben sind diejenigen des Gemeinderates; sie gehen über reine Aufsichtsaufgaben hinaus. Es ist richtig, dass die Aufsicht, welche an eine Fachkommission delegiert werden kann, im Gesetz nicht separat aufgeführt ist. Deshalb haben wir die Aufgaben der Fachkommission in einer Ausführungsbestimmung näher beschrieben (§ 85 der Vollzugsverordnung zum Volksschulgesetz vom 5. Mai 1970 [BGS 413.121.1]).

Uns ist bewusst, dass der Umbau der traditionellen Schule in eine auf dem neuen Verständnis beruhende, moderne Schulorganisation Zeit und gegenseitige Rücksichtnahme erfordert. Wir stellen jedoch erfreut fest, dass die meisten Gemeinden gewillt sind, ihre Schule den neuen Gegebenheiten anzupassen. Eine Änderung der Vollzugsverordnung zum Volksschulgesetz im Sinne des Auftrags würde den Prozess des Umbaus unserer Schulen in ein modernes, pädagogisches Dienstleistungsunternehmen erheblich behindern.

5. Antrag des Regierungsrates

Nichterheblicherklärung



Dr. Konrad Schwaller
Staatsschreiber

Vorberatende Kommission

Bildungs- und Kulturkommission

Verteiler

Departement für Bildung und Kultur (7) KF, VEL, YS, DA, RYC, MM, em
 Amt für Volksschule und Kindergarten (46) Wa, HI, NI, Di, rf, Hub
 Verband Solothurner Einwohnergemeinden (VSEG), Postfach 123, 4528 Zuchwil
 Verband Lehrerinnen und Lehrer Solothurn (LSO), Hauptbahnhofstrasse 5, 4500 Solothurn
 VSL-SO, Thomas von Felten, Sälischulhaus, Schmiedengasse 22, 5012 Schönenwerd
 VPOD AG/SO, Sekretariat, Postfach 4209, 5001 Aarau
 Aktuarin BIKUKO
 Parlamentsdienste
 Traktandenliste Kantonsrat