



REGIERUNGSRAT

10. April 2019

BOTSCHAFT AN DEN GROSSEN RAT

19.78

Führungsstrukturen der Aargauer Volksschule; Neuorganisation;
Verfassung des Kantons Aargau; Schulgesetz; Änderung

Bericht und Entwurf zur 1. Beratung

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	4
1. Ausgangslage	5
1.1 Aktuelle kommunale Führungsstruktur im Volksschulbereich im Kanton Aargau.....	5
1.1.1 Entscheidungsprozesse im Schulbereich	6
1.1.2 Einsetzung einer gemeinderätlichen Kommission im Schulbereich.....	7
1.1.3 Kosten und Kostenträger in der aktuellen kommunalen Führungsstruktur.....	8
1.1.4 Politische Entwicklung im Bereich der kommunalen Führungsstruktur.....	8
1.2 Aktuelle kantonale Führungsstruktur.....	9
1.3 Rechtliche Grundlagen	10
1.4 Bezug zu anderen laufenden Projekten im Volksschulbereich	10
2. Auswertung des Anhörungsverfahrens	11
2.1 Anhörungsergebnisse zur Aufhebung der Schulpflegen	12
2.2 Anhörungsergebnisse zur spezialgesetzliche Delegationsregelung	13
2.3 Anhörungsergebnisse zu den Schulräten der Bezirke als erste Beschwerdeinstanz	15
2.4 Anhörungsergebnisse zu den kantonalen Räten Erziehungsrat und Berufsbildungs- kommission.....	16
3. Handlungsbedarf.....	17
3.1 Kommunale Führungsstruktur.....	17
3.2 Kantonale Führungsstruktur.....	17
3.2.1 Schulräte der Bezirke	17
3.2.2 Kantonale Räte.....	17
4. Umsetzung	18
4.1 Neue kommunale Führungsstruktur	18
4.1.1 Gemeinderat als oberstes politisches Führungsgremium	18
4.1.2 Einsetzung einer gemeinderätlichen Schulkommission	18
4.1.3 Zusammenarbeit des Gemeinderats mit der Schulleitung.....	19
4.1.4 Weiterhin bestehende demokratische Legitimation.....	19
4.2 Neue spezialgesetzliche Delegationsregelung zu schulischen Entscheiden sowie im Rahmen des Personalrechts	19
4.2.1 Spezialgesetzliche Delegation im Bereich der beschwerdefähigen schulischen Entscheide	21
4.2.2 Spezialgesetzliche Delegation im personalrechtlichen Bereich einer Schule	21
4.2.3 Weitere gemeinderätliche Delegationen im schulischen Umfeld	21
4.2.4 Mehrwert der spezialgesetzlichen Delegationsregelung	22
4.3 Umsetzung der zukünftigen kommunalen Führungsstruktur an Kreisschulen	22
4.3.1 Kreisschulverbände: Organe und spezialgesetzliche Delegationsoption	22
4.3.2 Spezialgesetzliche Delegation bei vertraglich organisierten Kreisschulen.....	23
5. Rechtsgrundlagen.....	23
6. Verhältnis zur mittel- und langfristigen Planung	24

7. Erläuterungen zu einzelnen Paragrafen	24
7.1 Verfassung des Kantons Aargau	24
7.2 Schulgesetz	24
7.3 Fremdänderungen.....	28
7.3.1 Gesetz über die politischen Rechte (GPR).....	28
7.3.2 Gesetz über die Einwohnergemeinden (Gemeindegesezt, GG).....	28
7.3.3 Einführungsgesetz zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch (EG ZGB).....	29
7.3.4 Gesetz über die Anstellung von Lehrpersonen (GAL).....	29
7.3.5 Gesetz über die Einrichtungen für Menschen mit besonderen Bedürfnissen (Betreuungsgesetz).....	29
8. Auswirkungen	29
8.1 Personelle und finanzielle Auswirkungen auf den Kanton.....	29
8.1.1 Personelle Auswirkungen auf den Kanton.....	29
8.1.2 Finanzielle Auswirkungen auf den Kanton.....	30
8.2 Auswirkungen auf die Wirtschaft.....	30
8.3 Auswirkungen auf die Gesellschaft	30
8.4 Auswirkungen auf die Umwelt.....	30
8.5 Auswirkungen auf die Gemeinden	30
8.5.1 Personelle Auswirkungen auf die Gemeinden	30
8.5.2 Finanzielle Auswirkungen auf die Gemeinden.....	31
8.6 Auswirkungen auf die Beziehungen zum Bund und zu anderen Kantonen	31
9. Weiteres Vorgehen.....	31
Antrag.....	32

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen die Botschaft zu den Führungsstrukturen der Aargauer Volksschule für die 1. Beratung zur Beschlussfassung und erstatten Ihnen dazu folgenden Bericht.

Zusammenfassung

Das im Jahr 2014 sistierte Projekt "Optimierte Führungsstrukturen der Aargauer Volksschule" wurde 2018 gemäss dem im Aufgaben- und Finanzplan (AFP) ausgewiesenen Entwicklungsschwerpunkt (310E005) wiederaufgenommen. Gegenüber der Vorlage von 2014 wird eine umfangmässig reduzierte und an die heutige Umsetzungspraxis angelehnte Variante vorgeschlagen, die sich auf die kommunale Führungsorganisation (Schule vor Ort) konzentriert.

Die Anhörung zur Vorlage fand vom 31. August 2018 bis zum 1. Dezember 2018 statt. Sie umfasste folgende Elemente der "Führungsstrukturen der Aargauer Volksschule":

1. Kommunale Führungsstruktur: Aufhebung der Schulpflege, Delegationsregelung
2. Kantonale Führungsstruktur: Schulräte der Bezirke als erste Beschwerdeinstanz und Variantendiskussion zur Organisation der kantonalen Räte (Erziehungsrat und Berufsbildungskommission)
3. Erhöhung der Schulleitungspensen und neues Berechnungsmodell

Aufgrund der Anhörungsergebnisse werden dem Grossen Rat die Anpassungen im Bereich der kommunalen Führungsstruktur mit der vorliegenden Botschaft als separate Vorlage unterbreitet. Die Anhörungsergebnisse zum Themenfeld "Kantonale Führungsstruktur" zeigen eine klare Mehrheit zur Beibehaltung der kantonalen Führungsstruktur (Schulräte der Bezirke, Erziehungsrat und Berufsbildungskommission) im Status Quo. Eine gesetzgeberische Neuorganisation der kantonalen Führungsstruktur wird im Rahmen dieser Vorlage nicht weiterverfolgt. Für die Erhöhung der Schulleitungspensen wird auf die Botschaft "Volksschule Kanton Aargau; Erhöhung der Schulleitungspensen" verwiesen.

Mit der vorgeschlagenen Änderung der Verfassung des Kantons Aargau und des Schulgesetzes werden die kommunalen Führungsstrukturen der Volksschule verschlankt und die Aufgaben und Kompetenzen der Schulbehörden in Übereinstimmung gebracht.

Auf kommunaler Ebene soll ab dem Jahr 2022 eine neue Führungsstruktur ohne Schulpflege umgesetzt werden. Der Gemeinderat ist oberstes politisches Führungsgremium der Schule. Ihm obliegt die Verantwortung für die strategische und finanzielle Führung der Schule. Die Schulleitung ist verantwortlich für die operative Führung der Schule und dem Gemeinderat unterstellt. Der Gemeinderat trägt sämtliche Entscheidungsbefugnisse im Bereich Personalrecht (insbesondere Personalgewinnung und Personaltrennung) sowie im Bereich der beschwerdefähigen schulischen Entscheide (insbesondere Laufbahn- und Disziplinenterscheide). Er kann diese Entscheidungsbefugnisse einzeln oder auch in einem Entscheidungsbereich vollumfassend über eine kommunale Regelung an eines seiner Mitglieder oder an die Schulleitung delegieren, so dass die mit der Entscheidung beauftragte Stelle erstinstanzliche Entscheide fällen kann.

Der Gemeinderat hat die Möglichkeit, eine gemeinderätliche Kommission für Schul- und Bildungsfragen einzusetzen.

Die Umsetzung der neuen kommunalen Führungsstruktur erfolgt ohne Mehraufwände für den Kanton. Auf Seite der Gemeinden entfällt der Aufwand für die Schulpflegen im Umfang von rund 6,5 Millionen Franken jährlich. Diese frei werdenden Gelder können die Gemeinden für die gemeinderätlichen Mehraufgaben, für die Führung einer Kommission oder zur Pensenerhöhung der Schulsekretariate einsetzen. Die neue Führungsstruktur soll im Hinblick auf das Ende der nächsten Amtsperiode der Schulpflegen auf den 1. Januar 2022 umgesetzt werden.

1. Ausgangslage

1.1 Aktuelle kommunale Führungsstruktur im Volksschulbereich im Kanton Aargau

Gemeinde, Gemeinderat

Träger der Volksschule sind die Gemeinden. Die Gemeinde ist Arbeitgeberin der Lehrpersonen und Schulleitungen und trägt 35 % ihrer Lohnkosten. Sie ist verpflichtet, die für den Unterricht notwendige Infrastruktur bereitzustellen und zu unterhalten sowie Lehrmittel und Unterrichtsmaterialien zur Gestaltung des Schulalltags zur Verfügung zu stellen. Der Gemeinderat trägt die Verantwortung für die finanzielle Führung der Schule. Die Gemeinden haben grundsätzlich die Möglichkeit, Kreisschulen zu bilden.

Schulpflege

Die Schulpflege ist dem Gemeinderat gleichberechtigt nebengeordnet. Sie führt die Schule und entscheidet über die langfristigen Entwicklungsziele vor Ort. Die Schulpflege besteht aus mindestens drei Mitgliedern, wird von der Stimmbevölkerung gewählt und kann sich selbst konstituieren. Die finanziellen Entschädigungen (fixer Grundbetrag, Sitzungsgelder, Spesen) für Schulpflegen werden durch die Gemeinden erbracht. Zu den Kernaufgaben der Schulpflege gehören:

- Verantwortung für das Qualitätsmanagement der Schule vor Ort, für die Einhaltung und den Vollzug der kantonalen Vorgaben, für die Festlegung der lokalen Regelungen sowie für deren Überprüfung
- Funktion als Arbeitgeberin der Lehrpersonen und Schulleitungen im Dienste der Gemeinde
- Treffen von strategischen Entscheidungen (beispielsweise über Anträge an die Gemeinde zur Einführung von Blockzeiten, über den Entscheid zur integrierten Heilpädagogik in Regelklassen oder in Kleinklassen)
- Finanzielle Führung der Schule im Rahmen des kommunalen Budgets
- Fällen von beschwerdefähigen Entscheiden, die mit einem ordentlichen Rechtsmittel angefochten werden können (zum Beispiel Laufbahn-, Disziplinar- und Strafentscheide).

Schulleitung

Die Schulpflege überträgt die operative Führung der Schule der Schulleitung. Die Schulleitung wird von der Schulpflege angestellt und ist ihr unterstellt. Sie sorgt für die Umsetzung der festgelegten Ziele und leitet die Schule im Rahmen der von der Schulpflege übertragenen Aufgaben. Die Schulpflegen haben den Berufsauftrag der Schulleitungen in Leitlinien (Pflichtenheft) zu regeln. Die Aufgaben der Schulleitung gliedern sich in fünf Bereiche:

I. Gestaltung und Entwicklung der Schule (pädagogische Führung)

Die Schulleitung erarbeitet mit dem Kollegium ein lokales Leitbild sowie ein Schul- und Jahresprogramm. Auf Basis der leitenden Werte und anhand von schulinternen Datenerhebungen in Form von internen Evaluationen initiiert und unterstützt sie die zielgerichtete Schul- und Unterrichtsentwicklung. Dazu gehören auch die Planung, Koordination und Umsetzung von schulinternen Weiterbildungen.

II. Qualitätsentwicklung und Qualitätsüberprüfung

Die Schulleitung baut innerhalb der kantonalen Rahmenvorgaben ein schulinternes Qualitätsmanagement auf und sorgt für deren Umsetzung im Schulalltag. Sie stützt ihre Schul- und Unterrichtsentwicklungen auch auf der Grundlage von Ergebnissen von internen und externen Schulevaluationen oder auf statistischen Werten ab, die ihr über Daten von Leistungsmessungen oder Schulreports zur Verfügung gestellt werden.

III. Personalführung

Die Schulleitung nimmt die Verantwortung für das gesamte Personalmanagement wahr. Sie gestaltet den Rekrutierungsprozess für neue Lehrpersonen und Fachmitarbeitende (wie therapeutisch tätige Fachpersonen oder Assistenzpersonen) und begleitet deren Einführung ins System der Schule vor Ort. Im Schulalltag stellt sie sicher, dass Lehrpersonen und Mitarbeitende unter Berücksichtigung des Berufsauftrags ihre Pflichten und Aufgaben erfüllen. Im Rahmen der Personalentwicklung macht sich die Schulleitung zum Beispiel durch Unterrichtsbesuche und Mitarbeitendengespräche ein Bild von der Qualität der Arbeit der Mitarbeitenden und steuert die Weiterentwicklung des Personals.

IV. Organisation und Administration

Die Schulleitung definiert und steuert den Ressourceneinsatz. Sie erstellt das Budget der Schule zuhanden der Schulpflege und überwacht den Mitteleinsatz sowie die Bewirtschaftung der Mittel, teilt Pensen zu, koordiniert die Benutzung der Räumlichkeiten und Infrastruktur der Schule, verwaltet die Lehrmittel und übernimmt die Prozessverantwortung im Bereich der Therapien sowie Stütz- und Fördermassnahmen.

V. Information und Kommunikation

Die Schulleitung konzipiert und gewährleistet, dass die interne und externe Information und Kommunikation adressatengerecht funktioniert. Schulintern gilt es, das individuelle und organisationale Wissen zu verteilen und sinnvoll zu vernetzen sowie Entscheidungsprozesse partizipativ zu gestalten.

Schulsekretariate und Schulverwaltungen

Die Mitarbeitenden der Schulsekretariate und Schulverwaltungen sind Angestellte der Gemeinde. Sie sind in der Regel der Schulleitung unterstellt. Ein Schulsekretariat hat grundsätzlich zwei Kernaufgaben: Erstens sorgt es für eine administrativ-organisatorische Entlastung der Schulleitung und der Schulpflege, zweitens ist es Informationsstelle für Lehrpersonen, Schülerinnen und Schüler, Eltern, Behörden und der Bevölkerung zum aktuellen Schulalltagsgeschehen. Seitens des Departements Bildung, Kultur und Sport bestehen Empfehlungen zu den Aufgaben und Pensenhöhen der Schulsekretariate. Je nach Stellendotation, Fertigkeiten und Fähigkeiten der Mitarbeitenden der Schulsekretariate kann die Schulleitung zusätzliche Arbeitsbereiche delegieren.

1.1.1 Entscheidungsprozesse im Schulbereich

Im Bereich der beschwerdefähigen schulischen Entscheide

Die erste Beschwerdeinstanz gegen formelle Entscheide im Bereich der beschwerdefähigen schulischen Entscheide ist gemäss § 75 des Schulgesetzes der Schulrat des Bezirks. Gegen Entscheide des Schulrats kann innert 30 Tagen Beschwerde beim Regierungsrat geführt werden.

Beschwerdefähige schulische Entscheide betreffen insbesondere Laufbahn- und Disziplinenterscheide von Schülerinnen und Schülern. Gemäss den rechtlichen Vorgaben in der Verordnung über Laufbahnentscheide an der Volksschule (Promotionsverordnung) ist Beurteilen ein Prozess, in den neben den Lehrpersonen auch die Schülerinnen und Schüler, die Eltern und andere Beteiligte miteinbezogen sind. Die Beurteilung erfolgt ganzheitlich und erfasst neben der Sachkompetenz der Schülerinnen und Schüler auch überfachliche Kompetenzen. Die Beurteilungsprozesse münden in einer Empfehlung der Klassenlehrperson. Schulleitungen ihrerseits nehmen die Empfehlungen der Lehrpersonen entgegen und prüfen sie auf ihre Nachvollziehbarkeit.

Zu den Laufbahnentscheiden gehören Entscheide, die die Einschulung von Schülerinnen und Schülern, Stufenübertritte, Zuteilungen zu Klassen oder Sonderschulungsformen sowie sämtliche Promotionen betreffen.

Disziplinar- und Strafsentscheide sind in gleicher Weise wie Promotionsentscheide partizipativ, mehrstufig und prozessorientiert geregelt. Unter Disziplinarsentscheiden werden Entscheide subsummiert, die von einem schriftlichen Verweis bis zur Wegweisung von der Schule nach Vollendung der Schulpflicht führen. Strafsentscheide beziehen sich beispielsweise auf Schulversäumnisse oder die Mitwirkungspflicht von Eltern.

In der grossen Mehrheit der Fälle führt die Schulleitung die Prozesse bis zum Entscheid. Zeichnet sich im Laufe eines mehrstufigen Verfahrens ab, dass keine einvernehmliche Einigung zwischen den Betroffenen und der Schule getroffen werden kann, wird die für den Bereich verantwortliche Instanz, die Schulpflege, über die erfolgten Prozesse informiert und in den Fortgang des Verfahrens involviert. Aufgrund der zusammengetragenen Schilderungen und Rückmeldungen entscheidet die Schulpflege als Gremium abschliessend. Je nach Anzahl Uneinigkeiten pro Schuljahr ergibt sich daraus eine unterschiedliche aufwandsmässige Belastung. Grundsätzlich helfen professionell gestaltete und transparent kommunizierte Prozesswege sowie eine wertschätzende und vertrauensvolle Zusammenarbeit mit den Eltern, Beschwerdefälle zu vermeiden.

Im Bereich Personalrecht

Werden Entscheide im Bereich Personalrecht angefochten, sind entsprechende Beschwerden gemäss § 35 Abs. 1 des Gesetzes über die Anstellung von Lehrpersonen (GAL) vor der Einreichung einer gerichtlichen Klage oder Beschwerde der Schlichtungskommission für Personalfragen vorzulegen, welche eine Empfehlung abgibt. Die zuständige Stelle entscheidet innert 30 Tagen neu. Reicht die betroffene Person eine gerichtliche Klage beziehungsweise Beschwerde ein, entscheidet nachfolgend das Verwaltungsgericht.

Im Bereich Personalrecht Lehrpersonen stehen Entscheide wie beispielsweise Anstellungen und Kündigungen, formelle Abmahnungen oder Freistellungen wie auch die Gewährung von Urlauben an. In der heutigen Praxis übernehmen Schulleitungen im Bereich der Führung von Lehrpersonen gegen 98 % der anfallenden Tätigkeiten und Aufgaben.¹ Formell entscheidet letztlich aber in den meisten Fällen die Schulpflege (Ausnahme: befristete Anstellungen).

1.1.2 Einsetzung einer gemeinderätlichen Kommission im Schulbereich

Dem Gemeinderat obliegt die Wahl von Kommissionen gemäss § 37 Abs. 2 lit. n des Gesetzes über die Einwohnergemeinden (Gemeindegesezt, GG). So kann er auch im Bereich der Schule eine gemeinderätliche Kommission einsetzen, um sich zeitlich und in fachlicher Hinsicht zu entlasten. Denn den Behörden, die im Milizsystem arbeiten, sind für ihre Arbeit oft strukturelle und aufwandsmässige Grenzen gesetzt. Bereits heute werden im Schulbereich beispielsweise eine "Baukommission für Schulhausbauten" oder "Jugendfestkommissionen" eingesetzt. Spezifische "Schulkommissionen" sind in der heutigen Praxis als zusätzliches Gremium zur Schulpflege nicht etabliert.

Bei einer gemeinderätlichen Kommission, welche zur Beratung des Gemeinderats oder der Schulleitung projekt- oder themenbezogen eingesetzt wird, kann die Zusammenarbeitsdauer befristet definiert werden. Eine gemeinderätliche Kommission, welcher der Gemeinderat umfassendere Aufgaben delegiert (vgl. §§ 8b und 39 Gemeindegesezt), muss auf eine Amtsdauer gewählt werden. Die Verfassung des Kantons Aargau wiederum legt verbindlich fest, dass die Amtsdauer vier Jahre dauert (vgl. § 70 Abs. 2 Verfassung des Kantons Aargau).

¹ Huber, Gerhard Stephan et al. (2016): Arbeitsplatzanalyse Schulleitung Volksschule Kanton Aargau. Institut für Bildungsmanagement und Bildungsökonomie, Pädagogische Hochschule Zug.

1.1.3 Kosten und Kostenträger in der aktuellen kommunalen Führungsstruktur

Die Volksschule ist eine Verbundaufgabe zwischen dem Kanton und den Gemeinden respektive Gemeindeverbänden. Entsprechend beteiligen sich gemäss dem Grundsatz der fiskalischen Äquivalenz beide Ebenen an den Lohnkosten der Volksschulen (Lehrpersonen und Schulleitungen), basierend auf dem Dekret über die Beteiligung der Gemeinden am Personalaufwand der Volksschulen und Kindergärten (Gemeindebeteiligungsdekret, GbD). Der Kanton Aargau übernimmt in der Regel 65 %, die Gemeinden 35 % der Lohnkosten. Bei speziellen Förder- und Unterstützungsangeboten (beispielsweise Zusatzlektionen soziale Belastung oder Unterricht in Deutsch als Zweitsprache) übernimmt der Kanton 100 % der Lohnkosten. Demgegenüber tragen die Gemeinden im Bereich Infrastruktur und Ausstattung der Schulen 100 % der Kosten.

Im Auftrag des Departements Bildung, Kultur und Sport wurde im September 2017 eine Umfrage bei den Aargauer Gemeindeverwaltungen durchgeführt. Ziel dieser Umfrage war es, die aktuellen kommunalen Aufwände für Schulsekretariate und Schulpflegen zu erfassen. Von den angeschriebenen 212 Gemeinden nahmen 71 an der anonymisierten Befragung teil. Die Angaben der Gemeinden wurden auf den ganzen Kanton hochgerechnet (vgl. Tabelle 1).

Im Rahmen des früheren Projekts "Optimierte Führungsstrukturen der Aargauer Volksschule" von 2009–2014 wurden diese Aufwände ebenfalls erhoben. Die Angaben aus dem Jahr 2014 decken sich mit den Rückmeldungen aus der Umfrage im Jahr 2017.

Tabelle 1: Auf den ganzen Kanton hochgerechnete Bruttoaufwände der Gemeinden für Schulpflegen, Schulsekretariate und zusätzliche Schulleitungspensen im Jahr 2017

Gremium	Hochgerechneter Bruttoaufwand
Bruttoaufwand der Gemeinden für Schulpflegen 2017*	6,5 Millionen Franken
Bruttoaufwand der Gemeinden für Schulsekretariate 2017*	13 Millionen Franken
Bruttoaufwand der Gemeinden für zusätzliche Schulleitungspensen 2017**	2,1 Millionen Franken
Bruttoaufwand der Gemeinden total	21,6 Millionen Franken

Hinweise zu Tabelle 1:

* Die Einreihung der Mitarbeitenden der Schulsekretariate in die Lohnstufen gemäss kommunalem Personalreglement der Gemeinden sowie die jährlichen finanziellen Aufwände der Gemeinden für die Schulpflegen sind sehr heterogen. Die Aufwandsdifferenzen ergeben sich aus der unterschiedlichen Anzahl an Mitgliedern in der Schulpflege (mindestens drei Personen gemäss § 69 Schulgesetz), aus der Anzahl an vereinbarten Sitzungen, aus den zugewiesenen Arbeitsinhalten und Aufgabenbereichen oder aus kommunal unterschiedlich festgelegten Amtsentschädigungen und Spesenansätzen.

** Die Resultate der Arbeitsplatzanalyse 2016 zeigen auf, dass bei der Mehrheit der befragten Schulleitungen die Pensenaufstockungen für Schulraumplanungen, Bauvorhaben, Verwaltungsaufgaben in Zusammenarbeit mit der Gemeinde oder für Infrastrukturprojekte und Vorhaben im Bereich der Informations- und Kommunikationstechnologien (ICT) teils projektbezogen und temporär wie auch dauerhaft eingesetzt werden. Diese zusätzlichen Aufgaben liegen ausserhalb des eigentlichen Berufsauftrags der Schulleitungen.

1.1.4 Politische Entwicklung im Bereich der kommunalen Führungsstruktur

Im Jahr 2002 hatte der Grosse Rat den Bericht "Führung der Schule vor Ort" gutgeheissen. Ab dem Jahr 2003 wurden im ganzen Kanton Aargau die Schulleitungen an den Schulen institutionalisiert. Das dazugehörige Projekt verfolgte das Ziel, die Eigenverantwortung der Schulen vor Ort mit angemessenem Gestaltungsraum zu stärken.

Im Jahr 2004 überwies der Grosse Rat dem Regierungsrat die (04.277) Motion Urs Haeny, Oberwil-Lieli, vom 19. Oktober 2004 betreffend neue Gliederung der Schulbehörden auf Ebene der Gemeinde und des Bezirks als Postulat. Handlungsbedarf betreffend die kommunalen Führungsstrukturen wurde auch im Rahmen des Projekts "Gemeindereform Aargau" (GeRAG) ab dem Jahr 2009 thematisiert.

Infolgedessen prüfte das Departement Bildung, Kultur und Sport verschiedene Vorschläge zur Optimierung des aktuellen Führungsmodells.² Alle dargelegten Varianten zur Stärkung des aktuellen Systems genügten den Anforderungen an eine Optimierung der kommunalen Führungsstruktur nicht oder waren gemäss politischen Einschätzungen nicht umsetzbar.

Basierend auf den Ergebnissen beauftragte der Regierungsrat im Jahr 2013 das Departement Bildung, Kultur und Sport mit der Ausarbeitung einer Vorlage und der Durchführung einer Anhörung zu den Führungsstrukturen der Aargauer Volksschule. Das Vorhaben wurde im Aufgaben- und Finanzplan (AFP) 2013–2016 als Entwicklungsschwerpunkt (310ES0028) im Aufgabenbereich "Volksschule" aufgenommen. Im Frühling 2014 sistierte die Regierung das Projekt "Optimierte Führungsstrukturen der Aargauer Volksschule" nach der Anhörung aufgrund der finanziellen Situation des Kantons Aargau.

Im September 2016 forderte die (16.203) Motion Richard Plüss, SVP, Lupfig, und Kathrin Hasler, SVP, Hellikon (Sprecherin), vom 20. September 2016 betreffend Abschaffung der Schulpflege als strategische Schulbehörde der Aargauer Volksschule erneut die Abschaffung der Schulpflege als strategische Schulbehörde der Aargauer Volksschule und die Zuweisung derer Aufgaben an den Gemeinderat. Die Motion wurde als Postulat entgegengenommen.

Der Regierungsrat nahm im Entwicklungsleitbild 2017–2026 das Ziel der Erarbeitung einer Führungsstruktur, welche eine schlanke und leistungsfähige Schulführung ermöglicht, in Strategie 5 ("Qualität und Effizienz der Bildung steigern") auf. Im Februar 2018 beschloss der Regierungsrat die Wiederaufnahme des 2014 sistierten Projekts, da er weiterhin Handlungsbedarf sieht und die Verschlankung der Führungsstrukturen als wichtig erachtet.

1.2 Aktuelle kantonale Führungsstruktur

Schulräte der Bezirke

Die Schulräte der einzelnen Bezirke bestehen aus je sieben Mitgliedern, die von der Stimmbevölkerung gewählt werden. Sie entscheiden über Beschwerden gegen Entscheide der Schulpflegen, sofern es sich nicht um Strafverfahren handelt.

Erziehungsrat

Gemäss Schulgesetz ist der Erziehungsrat vorberatende Behörde des Regierungsrats und beratende Behörde des Departements Bildung, Kultur und Sport. Er ist in allen Schulfragen von grundsätzlicher Bedeutung anzuhören. Der Erziehungsrat ist Bewilligungsinstanz für das Führen von Privatschulen und für örtlich und zeitlich begrenzte Schulversuche, soweit diese ohne Kostenfolgen sind. Zudem nimmt er Aufsichtspflichten im Bereich der Prüfungen wahr, indem er die Maturitätsprüfungskommission und die Prüfungskommission Fachmittelschule (FMS) ernennt und darin das Präsidium – und in der Maturitätskommission zusätzlich das Vizepräsidium – innehat.

Den Vorsitz des Erziehungsrats hat von Amtes wegen der Vorsteher des Departements Bildung, Kultur und Sport. Die zehn Mitglieder werden vom Grossen Rat gewählt, davon vier auf Vorschlag der Kantonalkonferenz Lehrpersonen. Diese wird durch die Lehrpersonen aller öffentlichen Schulen des Kantons oder ihren Delegierten gebildet. Der Erziehungsrat tagt rund zehnmal pro Jahr.

² BHP – Hanser und Partner AG (2010): Kommunale Führungsstruktur der Volksschule im Kanton Aargau. Prüfung von Optimierungsvorschlägen.

Berufsbildungskommission

Die Berufsbildungskommission berät das Departement Bildung, Kultur und Sport in Fragen zur Berufs- und Weiterbildung. Den Vorsitz hat der Vorsteher des Departements Bildung, Kultur und Sport. Die Kommissionsmitglieder werden durch das Departement Bildung, Kultur und Sport ernannt, wobei die Vertretungen der Berufs- und Weiterbildung angemessen berücksichtigt werden. Die Berufsbildungskommission tagt rund dreimal pro Jahr.

1.3 Rechtliche Grundlagen

Die Verfassung des Kantons Aargau nennt die spezifisch für schulische Belange geschaffenen Schulbehörden, namentlich die Schulpflegen (§ 31 Verfassung des Kantons Aargau), übergibt aber im Wesentlichen dem Gesetzgeber die Kompetenz, die Zuständigkeiten und damit auch die Aufgaben und Verantwortlichkeiten der genannten Schulbehörden zu regeln.

Die Aufgaben der Schulpflege sind im Schulgesetz geregelt. Ebenfalls im Schulgesetz festgehalten sind die rechtlichen Grundlagen für die wirkungsorientierte Verwaltungsführung sowie für das Kompetenzgeld der Schulpflege.

Neben der Verfassung des Kantons Aargau und dem Schulgesetz ist die kommunale Schulführungsstruktur in folgenden Gesetzen verankert:

- Gesetz über die politischen Rechte (GPR)
- Gesetz über die Einwohnergemeinden (Gemeindengesetz, GG)
- Einführungsgesetz zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch (EG ZGB)
- Gesetz über die Anstellung der Lehrpersonen (GAL)
- Gesetz über die Einrichtungen für Menschen mit besonderen Betreuungsbedürfnissen (Betreuungsgesetz)

Bezüglich der kantonalen Führungsstrukturen werden die Schulräte der Bezirke in den §§ 76–78 des Schulgesetzes geregelt. Der Erziehungsrat ist in § 31 der Verfassung des Kantons Aargau und in den §§ 79–81 sowie in den §§ 83–85 des Schulgesetzes verankert. Die rechtlichen Grundlagen zur Berufsbildungskommission sind im Gesetz über die Berufs- und Weiterbildung (GBW) und in der Verordnung über die Berufs- und Weiterbildung (VBW) festgelegt.

1.4 Bezug zu anderen laufenden Projekten im Volksschulbereich

Aktuell sind im Bereich der Volksschule verschiedene weitere Projekte beziehungsweise Vorhaben in Planung, welche ab den Jahren 2020–2024 umgesetzt werden sollen:

Aargauer Lehrplan Volksschule

Ab Schuljahr 2020/21 wird der neue Aargauer Lehrplan an der Volksschule eingeführt. Dieser gibt auf Basis des Deutschschweizer Lehrplans (Lehrplan 21) Orientierung für das Lernen und Lehren an der Volksschule. Die Schulführung wird in einer ersten Phase hinsichtlich der Koordination von Weiterbildungsangeboten, der Organisation der neuen Fachbereiche und der darauf basierenden Personalführung sowie der Kommunikation an alle Beteiligten gefordert sein.

Neue Ressourcierung Volksschule

Mit der Einführung der neuen Ressourcierung Volksschule ab dem Schuljahr 2020/21 erhalten die Schulen vor Ort mehr Handlungsspielraum in der Verwendung der gesprochenen Ressourcen. Mehr Handlungsspielraum geht mit mehr Verantwortung und höheren Erwartungen an die Professionalität der Schulleitung einher. Im Schlussbericht zur Evaluation des Schulversuchs wird deutlich, dass die Verschiebung der Entscheidungskompetenzen zum Einsatz der Ressourcen auf die lokale Ebene

zwischen den involvierten Parteien mehr Koordination und Kommunikation erfordert, da die Schulleitenden Entscheide zum Einsatz der Ressourcen nicht nur begründen und nachvollziehbar machen müssen, sondern die Lehrpersonen auch entsprechend einbinden müssen.

Neugestaltung der Qualitätsüberprüfung der Aargauer Volksschule

Die Bestrebung, eine möglichst hohe Bildungsqualität zu erreichen, ist eine Verbundaufgabe der Schule vor Ort und des Kantons. Das heutige Qualitätsmanagement basiert auf drei Säulen: Erstens auf dem schulinternen Qualitätsmanagement vor Ort, zweitens auf der kantonalen Schulaufsicht sowie drittens auf der externen Schulevaluation mit einer unabhängigen Beurteilung der Schulqualität. Basierend auf der (17.311) Motion der Fraktionen der FDP (Sprecherin Sabina Freiermuth, Zofingen), der CVP, der SP, der Grünen, der GLP, der EVP-BDP und Kathrin Hasler, SVP, Hellikon, Doris Iten, SVP, Birr, Martin Lerch, EDU, Rothrist, vom 12. Dezember 2017 betreffend Neugestaltung der Externen Schulevaluation (ESE) mit dem Ziel einer deutlichen Verschlinkung des Verfahrens erfolgt bis 2020 eine Neugestaltung der Qualitätsüberprüfung an der Aargauer Volksschule.

Revision Lohnsystem Lehrpersonen und Schulleitungen

Gemäss Entwicklungsschwerpunkt 310E016 wurden im Aufgaben- und Finanzplan (AFP) 2017–2020 die Vorhaben zur Erarbeitung einer Funktionsbewertung und zur Revision des Lohnsystems für Lehrpersonen und Schulleitungen aufgenommen. Das sogenannte "Vektorenmodell" soll abgelöst und durch eine neue Bewertungsmethodik ersetzt werden. Dadurch soll die Marktfähigkeit der Löhne im Kanton Aargau durch ein modernes, für den Lehrbereich geeignetes Funktionsbewertungsinstrument sichergestellt werden. Das Projekt "Führungsstrukturen der Aargauer Volksschule" tangiert diese neue Funktionsbewertung insofern, als dass je nach Regelung vor Ort auch zusätzliche Ansprüche an die Professionalität der Schulleitungen gestellt werden.

2. Auswertung des Anhörungsverfahrens

Vom 31. August 2018 bis zum 1. Dezember 2018 wurde zum gesamten Vorhaben "Führungsstrukturen der Aargauer Volksschule" eine öffentliche Anhörung gemäss §§ 62 Abs. 1 lit. a und 66 der Verfassung des Kantons Aargau durchgeführt. Zur Anhörung wurden 733 Teilnehmende eingeladen, darunter politische Parteien, Gemeinden, alle Schulpflegen und Schulleitungen, Sonderschulen und Heime, Lehrerverbände und Lehrerorganisationen, Vertretungen aus Wirtschaft und Gewerkschaft sowie weitere Verbände. Insgesamt wurden 374 Stellungnahmen eingereicht.

Die Anhörungsvorlage "Führungsstrukturen der Aargauer Volksschule" setzte sich aus den drei Themenfeldern zusammen:

1. Kommunale Führungsstruktur: Aufhebung der Schulpflege, Delegationsregelung

Auf kommunaler Ebene soll eine neue Führungsstruktur ohne Schulpflege umgesetzt werden. Während der Gemeinderat die Verantwortung für die strategische und finanzielle Führung der Schule trägt, übernimmt die Schulleitung die operative Führung. Gemäss Anhörungsvorlage hat der Gemeinderat die Möglichkeit, eine gemeinderätliche Schulkommission für Schul- und Bildungsfragen einzusetzen. Er kann sämtliche Befugnisse für beschwerdefähige Entscheide im Volksschulbereich sowie im Bereich Personalrecht über eine kommunale Regelung delegieren, so dass diese einen erstinstanzlichen Entscheid fällen können.

2. Kantonale Führungsstruktur: Schulräte der Bezirke als erste Beschwerdeinstanz und Variantendiskussion zur Organisation der kantonalen Räte (Erziehungsrat und Berufsbildungskommission)

Der Regierungsrat priorisiert die Beibehaltung der kantonalen Führungsstruktur in der aktuellen Form. Es wurden aber im Rahmen der Anhörung verschiedene Optimierungsvarianten zur kantonalen Führungsstruktur bezüglich der beiden Gremien Erziehungsrat und Berufsbildungskommission zur Diskussion gestellt.

3. Erhöhung der Schulleitungspensen und neues Berechnungsmodell

Die Tätigkeitsbereiche der Schulleitungen haben sich mit der Weiterentwicklung der Volksschule Aargau stetig erweitert. Die aktuelle Bemessung der Schulleitungspensen trägt der effektiven Arbeitszeit bisher zu wenig Rechnung. Die Schulleitungspensen sollen gesamtkantonal um durchschnittlich 10 % erhöht und zeitgleich das Berechnungsmodell für Schulleitungspensen angepasst werden. Gemäss der vorgeschlagenen Finanzierungsvariante im Anhörungsbericht soll die Pensen-erhöhung über den finanziellen Feinausgleich der Aufgabenverschiebung zwischen dem Kanton Aargau und den Gemeinden erfolgen.

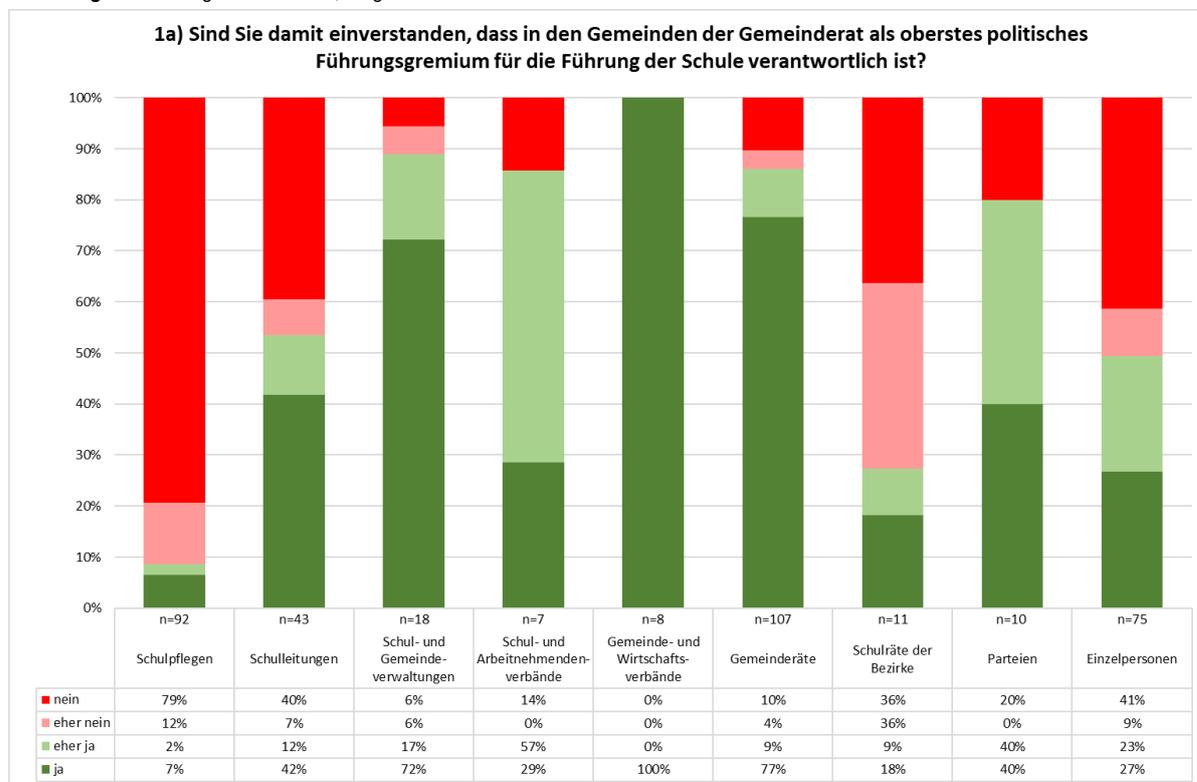
Der Regierungsrat hat aufgrund der Anhörungsergebnisse beschlossen, das Themenfeld 3 "Erhöhung der Schulleitungspensen" vom Themenfeld 1 zu trennen. Die vorliegende Botschaft umfasst die kommunalen und kantonalen Führungsstrukturen (Themenfeld 1 und 2). Für die Erhöhung der Schulleitungspensen, das neue Berechnungsmodell sowie die entsprechenden Anhörungsergebnisse wird auf die Botschaft "Volksschule Kanton Aargau; Erhöhung der Schulleitungspensen" verwiesen.

2.1 Anhörungsergebnisse zur Aufhebung der Schulpflegen

Eine Mehrheit der Verbände befürwortet die Aufhebung der Schulpflegen und somit die neue kommunale Führungsstruktur mit dem Gemeinderat als oberstes politisches Führungsgremium der Schule. Alle Parteien, bis auf die BDP und die EDU, stimmen der neuen kommunalen Führungsstruktur zu.

Der Verband Aargauischer Schulpflegepräsidentinnen und -präsidenten (VASP) lehnt die Vorlage dezidiert ab, ebenso wie eine grosse Mehrheit der Schulpflegen des Kantons Aargau und der Schulräte der Bezirke.

Abbildung 1: Verteilung der Antworten, Frage 1a



In der Anhörung wird insbesondere die Zusammenführung der finanziellen und strategischen Führung bei einer Behörde befürwortet. Die Aufhebung der Schulpflege führe zu einer Vereinfachung der Prozesse, zu einer Reduktion von Doppelspurigkeiten und zu einem optimalen Einsatz der finanziellen Mittel. Der Gemeinderat solle die Gesamtverantwortung für die Schule vor Ort tragen, was eine

Übereinstimmung von Aufgaben und Kompetenzen gewährleisten und den Gemeinderat verpflichten, sich stärker mit der Schule zu befassen. Auch geht aus den Bemerkungen hervor, dass die Vermischung von strategischer und operativer Führung reduziert werden könne.

Gründe für die Ablehnung sind, dass sich die Schulpflege bewährt habe, sie eine zentrale Funktion im Spannungsfeld zwischen dem Gemeinderat und der Schulleitung einnehme und im Interesse der Schule agiere. Es wird befürchtet, dass finanzielle und parteipolitische Interessen eine höhere Gewichtung erhalten als bildungspolitische. Fehlende Ressourcen, mangelndes Fachwissen oder die fehlende Nähe zur Schule des Gemeinderats werden ebenfalls als Gründe für eine Ablehnung angegeben. Aus einem Teil der Anhörungsantworten geht auch hervor, dass die Aufhebung der Schulpflege gleichbedeutend mit einer Einschränkung der direkten Demokratie sei.

Die Ablehnung seitens der Schulräte der Bezirke ist insbesondere darauf zurückzuführen, dass mit mehr Beschwerden direkt an die Schulräte der Bezirke gerechnet wird, da die Schulpflege bislang als erste Rechtsinstanz Beschwerden bei einem Konflikt zwischen Schule und Eltern abgefedert habe.

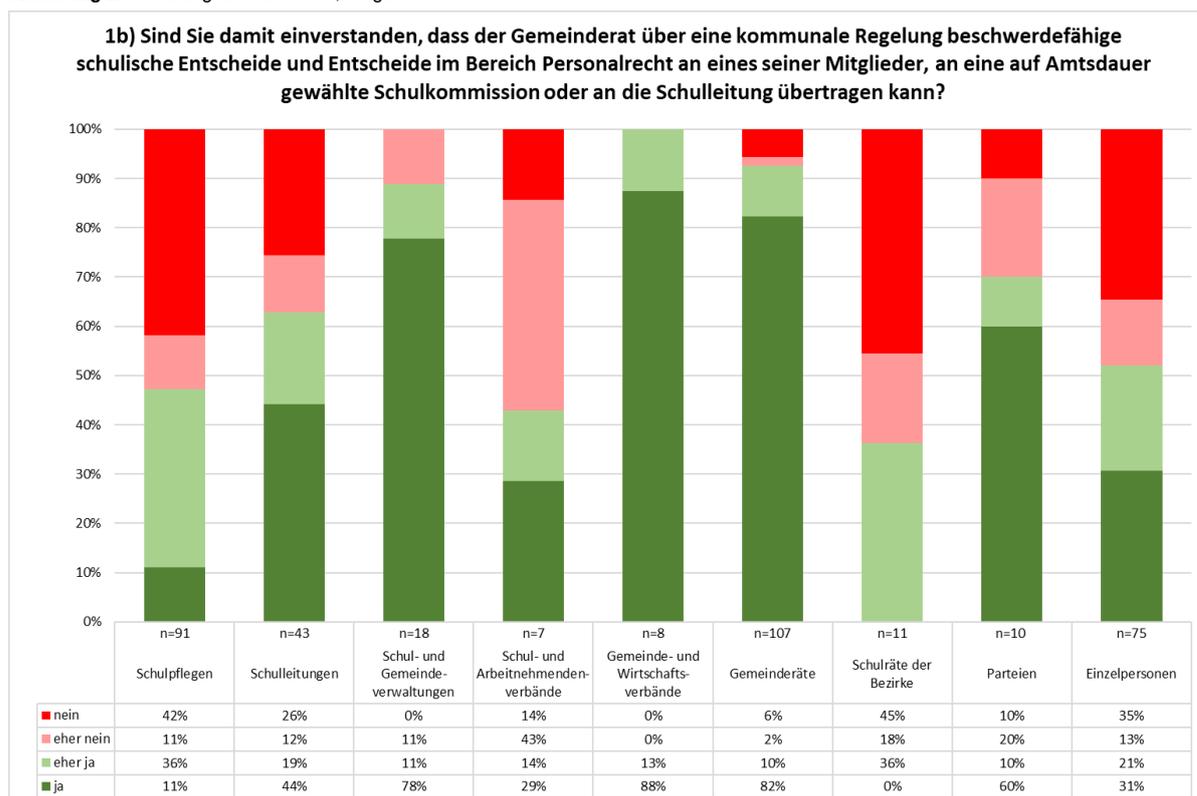
Des Weiteren wird sowohl von Befürwortern als auch Gegnern der Vorlage gewünscht, dass die Schulleitungen zwingend eine Kompetenzerweiterung im Sinne einer Übernahme von Teilentscheidungsbefugnissen im Bereich der schulischen und personalrechtlichen Entscheidungen erfahren müssen, unabhängig vom Entscheid zur Aufhebung der Schulpflege.

2.2 Anhörungsergebnisse zur spezialgesetzliche Delegationsregelung

Die CVP, EVP, *jevp, FDP, Die Liberalen, Grünen, SP und SVP befürworten die neue spezialgesetzliche Delegationsregelung. Auch sämtliche Gemeinde- und Wirtschaftsverbände sowie der Verband Schulleiterinnen und Schulleiter Kanton Aargau (VSLAG), der Verband Schulverwaltungen Aargau/Solothurn (SCASO) und die Vereinigung Aargauer Musikschulen (vam) bejahen die Frage 1b.

Die BDP, EDU und GLP stehen der spezialgesetzlichen Delegationsregelung kritisch gegenüber, ebenso wie der Aargauische Lehrerinnen- und Lehrerverband (alv), der Bezirkslehrerinnen- und Bezirkslehrerverein (BLV), der Verband Aargauischer Schulpflegepräsidentinnen und -präsidenten (VASP) sowie der Dachverband ArbeitAargau.

Abbildung 2: Verteilung der Antworten, Frage 1b



Vielfach wird befürwortet, dass den Gemeinden die Kompetenz übertragen wird, eine ihrer Grösse und Struktur angepasste Organisationsform zu bestimmen. Die grundsätzliche Möglichkeit der Kompetenzdelegation gemäss § 39 des Gemeindegesetzes habe sich auch in anderen Bereichen bewährt.³ Als Grund für eine Bejahung der über die gemeindegessetzliche Delegationsmöglichkeit hinausgehenden spezialgesetzlichen Delegationsregelung wird angeführt, dass den Gemeinderäten die nötigen Ressourcen fehlen und eine Delegation zwingend notwendig sein wird, um die anfallenden Aufgaben bewältigen zu können.

Aus den Anhörungsantworten geht mehrheitlich hervor, dass eine Delegation erstinstanzlicher Entscheide an die Schulleitung wünschenswert sei, um Prozesse effizienter zu gestalten. Der Kompetenzbereich der Schulleitungen sei auf jeden Fall zu erweitern und eine klare Kompetenzregelung notwendig. Insbesondere der Bereich Personalrecht werde bereits heute durch die Schulleitung geführt. Es sei daher sinnvoll, ihnen die erstinstanzliche Entscheidungsbefugnis zu übertragen.

Gründe für die Ablehnung sind einerseits die mögliche Machtkonzentration bei einer Einzelperson sowie andererseits der Wunsch nach einer kantonal einheitlichen Regelung. Der Gemeinderat solle zwingend als Gremium in der Verantwortung für sämtliche Entscheide stehen. Zudem wird abgelehnt, dass für den schulischen Bereich eine vom Gemeindegesetz abweichende Regelung gelten soll. Im Gemeindegesetz sei in § 39 bereits eine Delegationsgrundlage vorgesehen.

Die Einrichtung einer Schulkommission stellt den umstrittensten Punkt der Anhörungsfrage 1b dar. Während eine spezialgesetzlich Delegationsoption an eine Schulkommission mehrheitlich abgelehnt wird, erachten einzelne Anhörungsteilnehmende eine Schulkommission als zwingend notwendig, um

³ Die Delegationsregelung gemäss § 39 des Gemeindegesetzes sieht vor, dass der Gemeinderat Entscheidungsbefugnisse an eines seiner Mitglieder, an Kommissionen oder an Mitarbeitende der mit der entsprechenden Aufgabe betrauten Verwaltungsstelle übertragen kann. Erklären die vom Entscheid Betroffenen, dass sie mit einer Verfügung dieser Stelle nicht einverstanden sind, entscheidet der Gemeinderat als Gremium. Das heisst, dass trotz der Delegation von Aufgaben und Entscheiden gemäss § 39 Abs. 2 des Gemeindegesetzes die Entscheidungsverantwortung beim Gemeinderat bleibt.

den Gemeinderat zu entlasten. Die ablehnende Haltung bei der Frage 1b hängt jedoch vielfach mit einer Ablehnung der Delegation erstinstanzlicher Entscheide an eine Schulkommission zusammen und nicht mit einer grundsätzlichen Ablehnung zur Option der Einsetzung einer Schulkommission.

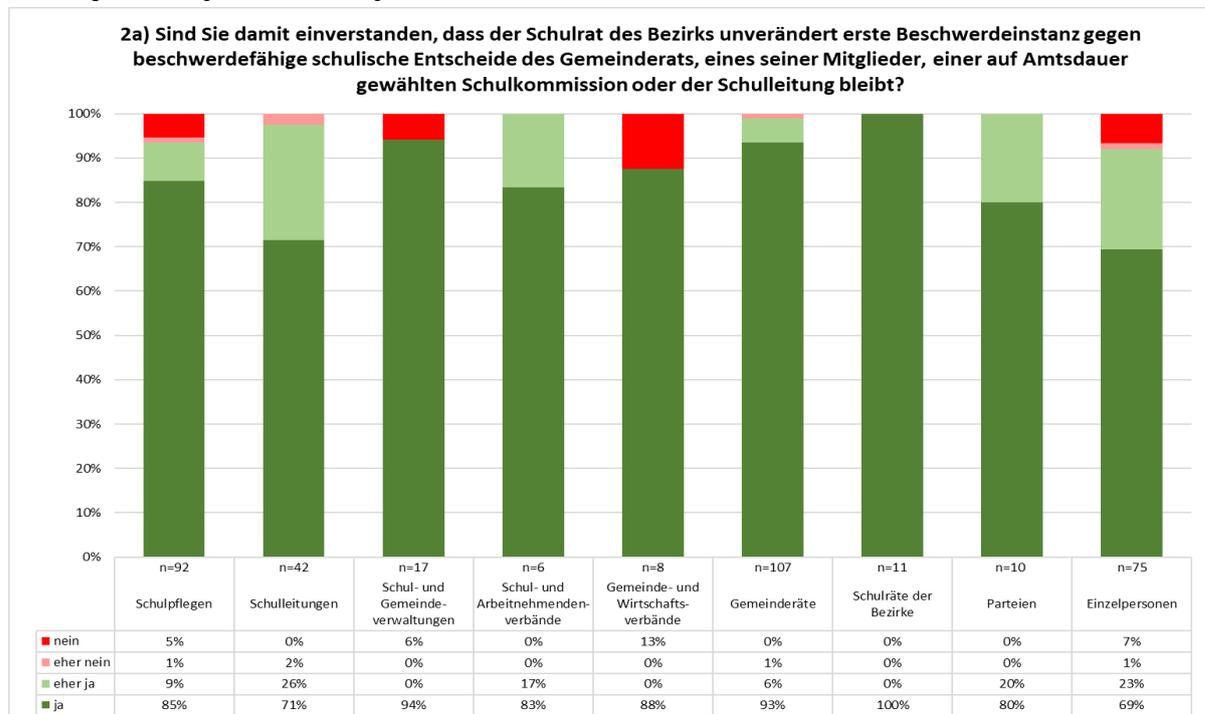
Hinsichtlich der erstinstanzlichen Delegation von Entscheidungsbefugnissen an eine Schulkommission wird mehrheitlich angemerkt, dass diese gleichzusetzen sei mit der heutigen Schulpflege, dass sie jedoch nicht die gleiche demokratische Legitimation habe, da sie nicht vom Volk gewählt werde. Sie würde zudem dem Anliegen nach einer Reduktion der Anzahl Führungsebenen und dem Anspruch nach einer Steigerung der Effizienz entgegenstehen. Es wird auch befürchtet, dass die Kosten für die Schulkommission höher ausfallen könnten, als die der Schulpflegen. So solle die spezialgesetzliche Delegationsoption an die Schulkommission als eine der aufgezählten Möglichkeiten gestrichen werden.

Es gibt aber vereinzelte Rückmeldungen, dass die erstinstanzliche Delegation nur an eine Schulkommission ermöglicht werden solle, um eine Machtkonzentration bei einer Einzelperson zu verhindern. Erfolge eine erstinstanzliche Delegation an eine Einzelperson (Mitglied des Gemeinderats, Schulleitung), seien wichtige Entscheide zwingend beim Gemeinderat zu belassen.

2.3 Anhörungsergebnisse zu den Schulräten der Bezirke als erste Beschwerdeinstanz

Die Rolle der Schulräte der Bezirke als erste Beschwerdeinstanz gegen beschwerdefähige schulische Entscheide ist unbestritten, eine grosse Mehrheit der Anhörungsteilnehmenden bejaht diese. Sämtliche Parteien, Schul- und Arbeitnehmendenverbände und eine grosse Mehrheit der Gemeinde- und Wirtschaftsverbände befürworten die Beibehaltung der Schulräte der Bezirke. Einzig die Aargauische Stiftung für Freiheit und Verantwortung in Politik und Wirtschaft argumentiert, die Schulräte der Bezirke hätten an Bedeutung verloren und könnten aufgehoben werden.

Abbildung 3: Verteilung der Antworten, Frage 2a

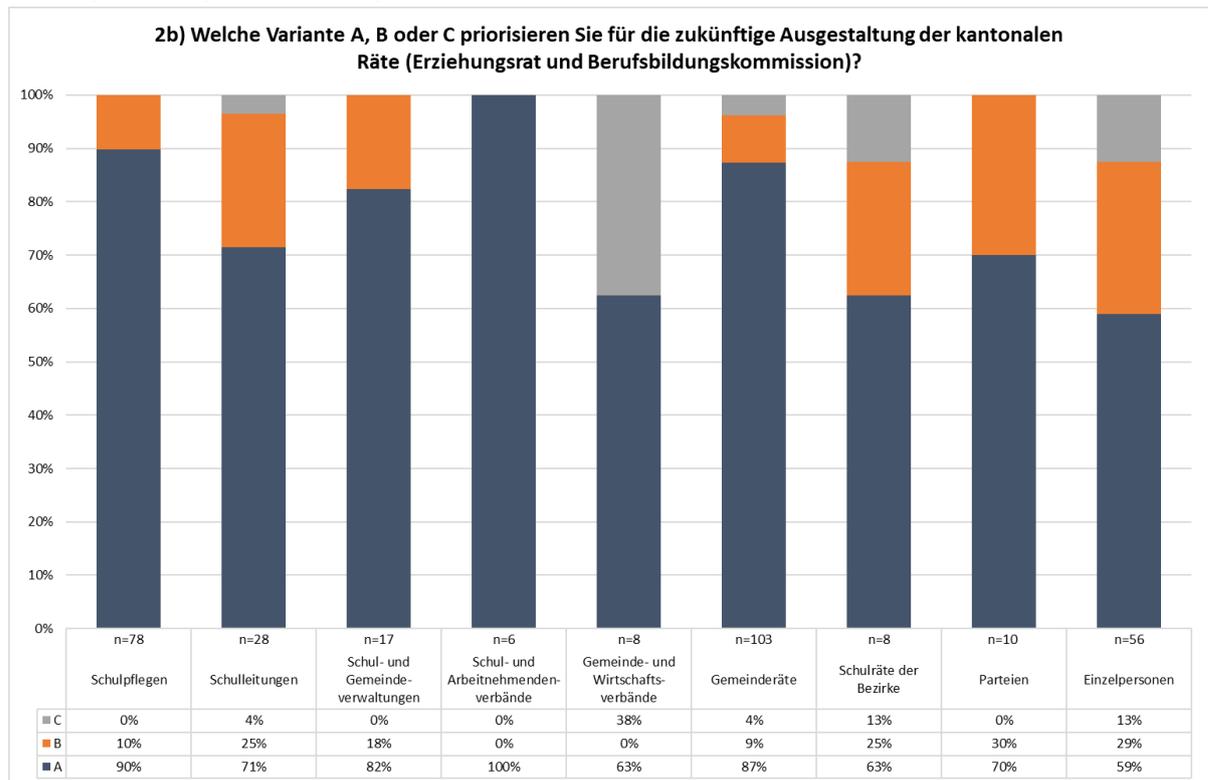


Aus den Rückmeldungen geht hervor, dass die Schulräte der Bezirke nach wie vor eine effiziente, bevölkerungsnah und kostensparende Lösung darstellen. Beschwerden werden neutral, schnell und unkompliziert mit der erforderlichen Fachkompetenz bearbeitet. Bei einem Verzicht auf die Schulpflegen, nehme die Bedeutung der Schulräte der Bezirke zu. Sie sollen weiterhin eine niederschwellige Anlaufstelle für alle sein, die einen Rekurs einlegen wollen – unabhängig von sprachlichen und juristischen Kenntnissen sowie finanziellen Möglichkeiten.

2.4 Anhörungsergebnisse zu den kantonalen Räten Erziehungsrat und Berufsbildungskommission

Eine Mehrheit der Parteien und Verbände befürwortet die Beibehaltung der kantonalen Räte (Variante A). Die EDU, FDP, Die Liberalen und SVP plädieren für eine Zusammenlegung des Erziehungsrats und der Berufsbildungskommission zu einem Bildungsrat (Variante B). Die aargauische Stiftung für Freiheit und Verantwortung in Politik und Wirtschaft, die Finanzfachleute der Aargauer Gemeinden sowie der Gemeindeverband ZurzibietRegio präferieren die Abschaffung der beiden kantonalen Räte (Variante C).

Abbildung 4: Verteilung der Antworten, Frage 2b



Gesamtheitlich betrachtet befürworten rund 80 % der Anhörungsteilnehmenden, welche diese Frage beantwortet haben, die Beibehaltung der beiden kantonalen Räte (Variante A).

Gründe dafür sind die Wahrung der Praxisnähe und der damit verbundene Fokus auf die unterschiedlichen Themenbereiche (Volksschule – Sekundarstufe II) auch in Hinblick auf die im Bildungsbereich bevorstehenden Reformvorhaben. Die Durchgängigkeit einzelner Themen müsse jedoch durch entsprechende Prozesse neu definiert und umgesetzt werden. Vereinzelt wird angeführt, dass eine gegenseitige Vertretung in den beiden Gremien als Optimierung des etablierten Systems denkbar wäre. Die breite Berücksichtigung der Bevölkerung, Wirtschaft und den Organisationen in der Berufsbildungskommission in Ergänzung zur ausgewogenen parteipolitischen und fachlichen Abdeckung im Erziehungsrat sei zu bevorzugen.

3. Handlungsbedarf

3.1 Kommunale Führungsstruktur

Im Zusammenhang mit der Führungsstruktur der Aargauer Volksschule wurden verschiedene Problemfelder wiederholt und in verschiedenen Zusammenhängen bestätigt. Das aktuelle kommunale Führungsmodell der Aargauer Volksschule weist Schwächen auf und führt im Alltag zu Schnittstellenproblemen. Es zeigt sich, dass die Führungsstruktur der Schule vor Ort verschlankt werden sollte, da die vier Führungsgremien (Schulleitung, Schulpflege, Gemeinderat, Kanton) eine effiziente und effektive Steuerung der Schule erschweren. So werden beispielsweise schulische Entscheidungen verzögert, wenn sie über mehrere Stufen hinweg zu erfolgen haben. Auch sind Zuständigkeiten in der Zusammenarbeit zu wenig konkret geregelt. Die strategische Planung und Führung der Schule und die finanziellen Entscheidungskompetenzen in schulischen Angelegenheiten liegen nicht bei der gleichen Behörde. Auch zwischen Schulpflege und Schulleitung sind unklare Trennungen von Aufgabenbereichen festzustellen. Anzumerken ist aber auch, dass eine gute und gelingende Zusammenarbeit wesentlich von den beteiligten Personen abhängt und Schwierigkeiten nicht ausschliesslich auf Schnittstellenprobleme zurückzuführen sind.

Die Ergebnisse der Anhörung zeigen auf, dass eine strukturelle Bereinigung der kommunalen Führungsstrukturen befürwortet wird. Sämtliche Parteien stimmen der neuen kommunalen Führungsstruktur zu, mit Ausnahme der BDP und EDU.

3.2 Kantonale Führungsstruktur

3.2.1 Schulräte der Bezirke

Die Vorlage aus dem Jahr 2014 sah vor, dass die Schulräte der Bezirke nur noch als vermittelnde Instanz tätig sein sollten. In der zukünftigen neuen Führungsstruktur ohne Schulpflege behalten sie ihre aktuelle Rolle der ersten Beschwerdeinstanz gegen beschwerdefähige schulische Entscheide.

Die Ergebnisse der Anhörung bestätigen die Beibehaltung der Schulräte der Bezirke.

3.2.2 Kantonale Räte

Forderungen nach einer Abschaffung des Erziehungsrats beziehungsweise seiner Ablösung durch ein neu zu bildendes Gremium waren Gegenstand zweier parlamentarischer Vorstösse:

- (04.331) Motion der SP-Fraktion vom 14. Dezember 2004 betreffend Abschaffung der Schulräte der Bezirke und des Erziehungsrats (am 25. Oktober 2005 als Postulat überwiesen)
- (18.30) Motion der FDP-Fraktion (Sprecherin Sabina Freiermuth, Zofingen) vom 6. März 2018 betreffend Schaffung der rechtlichen Grundlagen für die Zusammenführung des Erziehungsrats mit der Berufsbildungskommission sowie deren Überführung in eine regierungsrätliche Kommission (am 5. Juni 2018 vom Grossen Rat abgelehnt).

In der Anhörung zur hier unterbreiteten Vorlage stellte der Regierungsrat neben dem Status Quo auch zwei weitere Varianten zur Diskussion: den von der (18.30) Motion der FDP-Fraktion geforderten Zusammenschluss der beiden Räte zu einem Bildungsrat und die ersatzlose Abschaffung beider Räte.

Der Regierungsrat favorisiert die Beibehaltung von Erziehungsrat und Berufsbildungskommission in seiner etablierten Form. In Anbetracht der in den nächsten Jahren im Rahmen der Gesamtsicht Haushaltsanierung anstehenden Reformvorhaben der Volksschule und der Berufsbildung macht es Sinn, zur Beratung auch weiterhin die beiden spezialisierten Gremien Erziehungsrat und Berufsbildungskommission beiziehen zu können. Die beiden Gremien decken unterschiedliche Themenfelder ab, die weiterhin eine spezifisch zielgruppengetrennte Beratung rechtfertigen.

Die Ergebnisse der Anhörung bestätigen die Beibehaltung der beiden kantonalen Gremien. Allfällige Anpassungen in der Organisation und Arbeitsweise der Gremien, die keine gesetzgeberischen Änderungen bedingen, können jederzeit zur Diskussion gestellt und aufgenommen werden.

4. Umsetzung

4.1 Neue kommunale Führungsstruktur

4.1.1 Gemeinderat als oberstes politisches Führungsgremium

Auf kommunaler Ebene soll ab dem Jahr 2022 eine neue Führungsstruktur ohne Schulpflege umgesetzt werden. Der Gemeinderat ist oberstes politisches Führungsgremium der Schule.

In der neuen Führungsstruktur ohne Schulpflege stimmen Verantwortung und Kompetenzen überein. Der Stellenwert der Schule als wichtige Gemeindeaufgabe wird durch die direkte Führungsverantwortung des Gemeinderats erhöht. Alle Aufgaben und Kompetenzen der Schulpflege werden an den Gemeinderat übertragen. Somit fliessen finanzielle und strategische Überlegungen zur Volksschule stärker in die Gesamtplanung der Gemeindeentwicklung ein. Die Entscheidungswege werden schlanker und die Steuerung der Schule vereinfacht, was eine effizientere Führung zur Folge hat.

Mit Einführung der neuen kommunalen Führungsstrukturen der Aargauer Volksschule wird das Aufgabengebiet des Gemeinderats durch den Wegfall der Schulpflegen erweitert und stellt sich wie folgt dar:

A Strategische und finanzielle Führung der Schule

Der Gemeinderat legt die Ausgestaltung und die Organisation des Volksschulangebots fest. Dabei richtet er sich einerseits nach den kantonalen Vorgaben und andererseits nach dem von der Gemeindeversammlung oder dem Einwohnerrat bewilligten Budget. Er genehmigt die strategischen, langfristigen Entwicklungsziele und die spezifischen Regelungen der örtlichen Schule, wie beispielsweise die Wahl eines geeigneten Schulführungsmodells, die Umsetzung von Blockzeiten, die Einführung der Schulsozialarbeit oder die Führung von Schulangeboten wie Kleinklassen. Er überprüft die Umsetzung und die Wirksamkeit von Massnahmen sowie die Einhaltung der kantonalen Vorgaben und der lokalen Vereinbarungen.

B Entscheidungsbefugnisse im Bereich der beschwerdefähigen schulischen Entscheide (insbesondere Laufbahn- und Disziplinarsentscheide) und des Personalrechts (insbesondere Personalgewinnung und Personaltrennung von Schulleitungen und Lehrpersonen)

Der Gemeinderat übernimmt sämtliche Entscheidungsbefugnisse der Schulpflege im Bereich der beschwerdefähigen schulischen Entscheide (insbesondere Laufbahn- und Disziplinarsentscheide) sowie im Bereich Personalrecht (insbesondere Personalgewinnungs- und Trennungsentscheide). Eine Übersicht zu den aktuell bei der Schulpflege und im neuen Führungssystem beim Gemeinderat liegenden Entscheidungsbefugnissen im Bereich Personalrecht und im Bereich beschwerdefähige schulische Entscheide ist in Anhang angefügt.

4.1.2 Einsetzung einer gemeinderätlichen Schulkommission

Gemäss § 39 des Gemeindegesetzes ist der Gemeinderat auch mit der neuen Führungsstruktur befugt, Entscheidungsbefugnisse an Kommissionen zu delegieren (vgl. Kapitel 1.1.2). Somit besteht für die Gemeinden die Möglichkeit, eine Kommission im Schulbereich (Schulkommission) einzusetzen. Wie auch bei anderen Gemeindeaufgaben werden die delegierten Entscheidungsbefugnisse jedoch nicht erstinstanzlich an die gemeinderätliche Schulkommission übertragen. Bei Uneinigkeit fällt der Gemeinderat den abschliessenden Entscheid (vgl. Kapitel 4.2).

Die kommunale Regelung des Gemeinderats entscheidet über Form und Gestaltung der Zusammenarbeit wie auch über die Einsetzungsdauer einer gemeinderätlichen Schulkommission. Eine solche Schulkommission kann bezüglich Information, Sachkenntnis und Problemnähe die Nahtstelle zwischen Behörden und Schulleitung schliessen und zur Entlastung des Gemeinderats in fachlicher wie auch zeitlicher Hinsicht beitragen.

4.1.3 Zusammenarbeit des Gemeinderats mit der Schulleitung

Die Schulleitung ist weiterhin für die operative (betriebliche) Führung der Schule verantwortlich und dem Gemeinderat unterstellt. In der Arbeitgeberfunktion der Schulleitung klärt der Gemeinderat die Kompetenzen und Aufgaben der Zusammenarbeit und legt entsprechende Leitlinien (Pflichtenheft) fest. Er führt die Schulleitung im Schulalltag und beurteilt sie. Dabei ist es wichtig, dass das Führungsverständnis an der Schule geklärt ist, um die Zusammenarbeit auf eine gemeinsame Basis zu stellen. Zur Begleitung der Schulleitung führt er regelmässige Mitarbeitendengespräche durch und vereinbart individuelle Entwicklungsziele.

Die Schulleitung ist die wichtigste Ansprechpartnerin des Gemeinderats im Bereich Schule. Eine offene Kommunikation und regelmässige Absprachen zwischen Gemeinderat und Schulleitung sind unerlässlich, um die Schule gezielt zu führen und gemeinsame Vorstellungen zu kommunizieren. Durch einen institutionalisierten Kontakt wird einerseits erreicht, dass mittel- und langfristige Ziele umgesetzt werden, andererseits kann der Gemeinderat seine strategischen Planungs- und Gestaltungsaufgaben nur dann wahrnehmen, wenn er Kenntnis über die Situation der Schule und deren Beteiligten hat. Da sich der Gemeinderat inhaltlich stärker mit dem Bereich Schule auseinandersetzen wird, werden strategische Überlegungen und operative Umsetzungen ganzheitlicher beurteilt. Dies läuft den in der Anhörung teilweise formulierten Befürchtungen, wonach der Gemeinderat als oberstes politisches Führungsgremium einseitige finanzielle Entscheide in Bezug auf die Entwicklungen in der Schule fällen könnte, entgegen.

4.1.4 Weiterhin bestehende demokratische Legitimation

Entgegen der in der Anhörung teilweise angebrachten Befürchtung einer Einschränkung der direkten Demokratie ist der Gemeinderat wie auch die Schulpflege eine durch direkte Wahl demokratisch legitimierte und in der Gemeinde verankerte Behörde. In seiner Führungsrolle steht er den Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern gegenüber in der politischen Verantwortung für die Finanzierung und Entwicklung der Schule. Dies gilt auch dann, wenn er von der Möglichkeit Gebrauch macht, einzelne Entscheidungsbefugnisse durch Reglement erstinstanzlich an die Schulleitung oder eines seiner Mitglieder zu delegieren (vgl. Kapitel 4.2). Er bleibt in jedem Fall als Anstellungsbehörde der Schulleitung in der Verantwortung und eine Rücknahme der Kompetenzdelegation oder die Neuverteilung der Ressorts ist jederzeit durch Mehrheitsbeschluss des Gemeinderats möglich.

4.2 Neue spezialgesetzliche Delegationsregelung zu schulischen Entscheiden sowie im Rahmen des Personalrechts

Im neuen kommunalen Führungssystem übernimmt der Gemeinderat sämtliche Entscheidungsbefugnisse der Schulpflege. Gemäss § 39 des Gemeindegesetzes kann der Gemeinderat Entscheidungsbefugnisse an eines seiner Mitglieder, an Kommissionen oder an Mitarbeitende der mit der entsprechenden Aufgabe betrauten Verwaltungsstelle übertragen. Erklären Betroffene, dass sie mit der Verfügung dieser Stelle nicht einverstanden sind, entscheidet der Gemeinderat selber.

Im Schulbereich sollen jedoch mit einer spezialgesetzlichen Regelung in § 71 des Schulgesetzes die Delegationsbefugnisse im Bereich der beschwerdefähigen schulischen Entscheide und im Bereich des Personalrechts so verankert werden, dass nach erfolgter Delegation durch den Gemeinderat die Entscheidung bei Uneinigkeit nicht an den Gemeinderat zurückfällt, sondern die mit dem Entscheid beauftragte Stelle die volle Entscheidungsverantwortung des Gemeinderats übernimmt und abschliessend (erstinstanzlich) entscheidet. Eine spezialgesetzliche Delegation kann sowohl auf einen

einzelnen Entscheid bezogen wie auch in einem umfassenden Entscheidungsbereich vorgenommen werden. Alle Einzelheiten der spezialgesetzlichen Delegation müssen in einem kommunalen Reglement definiert werden.

Eine spezialgesetzliche Delegation sollte immer auch unter Berücksichtigung des Aspekts der Unbefangenheit und Rollenklarheit vorgenommen werden. Eine solche Delegation beispielsweise im Bereich Laufbahnentscheide an eine Schulleitung, die an der Schule selber auch unterrichtet, beinhaltet die Gefahr einer Rollenvermischung.

Als Gesamtverantwortungstragender der Schule vor Ort reglementiert der Gemeinderat trotz spezialgesetzlicher Delegation die Art und Weise der Kommunikation, des Informationsflusses und die Rechenschaftslegung. Er trägt die Aufsichtsverantwortung über die Qualität der delegierten Entscheide, die es ihm jederzeit ermöglicht, eine einstweilige Delegation durch eine Reglementsänderung rückgängig zu machen.

In der Anhörungsvorlage geplant war, diese spezialgesetzliche Delegationsoption an einen einzelnen Gemeinderat, an eine gemeinderätliche Schulkommission oder an die Schulleitung zu ermöglichen. Eine Mehrheit der Anhörungsteilnehmenden sprach sich jedoch gegen die Option der Delegation an eine gemeinderätliche Schulkommission aus. Eine solche Schulkommission wäre vergleichbar mit der heutigen Schulpflege, jedoch ohne demokratische Legitimation. Diese Delegationspraxis würde auch dem angestrebten Projektziel der Reduktion der Anzahl Steuerungsebenen und der Effizienzsteigerung im System widersprechen. Die neue Option der spezialgesetzlichen Delegation soll beibehalten werden, jedoch wird sie auf die Delegation an einen einzelnen Gemeinderat oder an die Schulleitung beschränkt.

Konkrete Anwendungsbeispiele zur Umsetzung der spezialgesetzlichen Delegationsoption

a) Vollumfängliche Delegation aller Entscheidungsbefugnisse im Bereich der beschwerdefähigen schulischen Entscheide und im Bereich des Personalrechts an die Schulleitung

An einer grossen Schule mit einer Schülerzahl von 1'100 Schülerinnen und Schülern⁴ vom Kindergarten bis zur Oberstufe ist die Schulleitung über ein mehrstufiges Führungsmodell organisiert. Ein Schulleitungsteam, bestehend aus sechs Schulhausleitungen und einer Gesamtschulleitung, regelt den Schulalltag in gemeinsamer Verantwortung mit den ca. 150 Lehrpersonen.

Aufgrund der hohen Anzahl an Schülerinnen und Schülern fällt jährlich auch eine relativ grosse Anzahl an Entscheiden im Bereich der beschwerdefähigen schulischen Entscheide an. Bei rund 10 Fällen pro Jahr stehen Differenzen im Bereich der Laufbahnentscheide zwischen Lehrpersonen und Eltern oder ca. 1–2 Fälle im Bereich der Zuteilung von Schülerinnen und Schülern zu Klassen an. Im Personalführungsbereich sind jährlich aufgrund von natürlichen Fluktuationen ca. fünfzehn Stellenwechsel bei Lehrpersonen (10 % des Gesamtkollegiums) zu verzeichnen. Zudem müssen unter dem Schuljahr ungefähr gegen 150 Stellvertretungen (Richtwert: pro Lehrperson eine Stellvertretung) organisiert und besetzt werden.

Durch eine vollumfängliche Delegation aller Entscheidungskompetenzen wird der Gemeinderat aufwandsmässig entlastet. Das Schulleitungsteam tauscht sich anlässlich von Teamsitzungen regelmässig über anstehende Entscheide in den genannten Bereichen aus. Entscheidungen mit hoher Tragweite für die schulische Laufbahn einer Schülerin beziehungsweise eines Schülers oder für Lehrpersonen werden als professionelle Teament-scheide gefällt. Die Gesamtschulleitung informiert den Gemeinderat anlässlich institutionalisierter Sitzungen regelmässig über die anstehenden und gefällten Entscheide. Mögliche finanzielle Konsequenzen für die Gemeinden werden frühzeitig angesprochen.

⁴ Angefügte Kennzahlen im dargelegten Umsetzungsbeispiel entsprechen einem Erfahrungswert aus der aktuellen Schulpraxis.

b) *Teildelegation von Entscheidungsbefugnissen im Bereich der beschwerdefähigen schulischen Entscheide und im Bereich des Personalrechts an die Schulleitung*

Eine Schule mit ca. 590 Schülerinnen und Schülern von Kindergarten bis Oberstufe wird durch eine Co-Schulleitung (Stufenleitung Kindergarten/Oberstufe und Stufenleitung Primarstufe) geführt. An dieser Schule stehen anteilmässig weniger Entscheide im Bereich der beschwerdefähigen schulischen Entscheide und im Bereich des Personalrechts an, dennoch kann sich der Gemeinderat durch eine erstinstanzliche Delegation entlasten. Um dem Anliegen nach einer Entscheidungsfällung durch ein mehrköpfiges Gremium nachzukommen, könnte eine Teildelegation vorgesehen werden. Im Bereich der beschwerdefähigen schulischen Entscheide werden alle Entscheide, welche sehr praxisnah und pädagogisch angelegt sind, wie Zuteilungen von einzelnen Schülerinnen oder Schülern zu Abteilungen oder einfache disziplinarische Vergehen, im Sinn der Effizienzsteigerung erstinstanzlich an die Schulleitung delegiert. Weitreichende Einzelentscheide wie die Zuweisungen zu Sonderschulen oder Schulverweise (Schul Ausschlüsse) von Schülerinnen und Schülern werden nicht delegiert. Ebenso könnten im Bereich des Personalrechts Entscheide betreffend Kündigung eines Anstellungsverhältnisses von Lehrpersonen in der Verantwortung des Gemeinderats bleiben.

4.2.1 Spezialgesetzliche Delegation im Bereich der beschwerdefähigen schulischen Entscheide

Im Bereich der beschwerdefähigen schulischen Entscheide (vgl. Anhang) kann neu die mit dem Entscheid beauftragte Person oder Stelle (Gemeinderatsmitglied oder Schulleitung), einen erstinstanzlichen Entscheid fällen, der bei einer Differenz direkt an den Schulrat des Bezirks weitergeleitet wird.

4.2.2 Spezialgesetzliche Delegation im personalrechtlichen Bereich einer Schule

Wie im Bereich der beschwerdefähigen schulischen Entscheide soll auch im Personalrecht eine spezialgesetzliche Delegationsmöglichkeit an ein Mitglied des Gemeinderats oder an die Schulleitung geschaffen werden. Im Gegensatz zu den heutigen Zuständigkeitsregeln im Personalrecht, wonach nur bei befristeten Anstellungsverhältnissen eine Delegation an die Schulleitung vorgenommen werden kann, drängt sich eine Lösung auf, die dem Gemeinderat mehr Führungsspielraum einräumt.

Für den personalrechtlichen Bereich werden entsprechende spezialgesetzliche Delegationsbefugnisse im Gesetz über die Anstellung von Lehrpersonen (GAL) verankert. Der Rechtsweg führt im Bereich der Anstellung von Lehrpersonen stets direkt zur Schlichtungskommission für Personalfragen, es sei denn, der Gemeinderat nehme die Delegation im Einzelfall durch Mehrheitsbeschluss zurück (beispielsweise bei einem schwierigen Personaltrennungsfall).

4.2.3 Weitere gemeinderätliche Delegationen im schulischen Umfeld

Eine Delegation gemäss § 39 des Gemeindegesetzes kann im schulischen Umfeld (ausserhalb der beschwerdefähigen schulischen Entscheide und der Entscheide im Bereich Personalrecht Lehrpersonen) nach wie vor ihre Anwendung finden: Der Gemeinderat kann beispielweise eine Schulkommission mit der Aufgabe betrauen, pädagogischen Leitlinien zum schulischen Ressourceneinsatz zu konzipieren. Eine solche Schulkommission mit Fachpersonen aus dem Bildungsbereich und einem Erfahrungshintergrund in pädagogischen Fragestellungen könnte den Gemeinderat in der Vorbereitung relevanter schulischer Sachgeschäfte unterstützen und zur Entlastung in fachlicher wie auch zeitlicher Hinsicht beitragen.

4.2.4 Mehrwert der spezialgesetzlichen Delegationsregelung

Eine spezialgesetzliche Delegationsoption weist grundsätzlich folgende Mehrwerte aus:

- Sie ermöglicht eine effizientere Prozessweggestaltung, indem sie die Möglichkeit gewährt, dass Entscheidungen an der Stelle gefällt werden können, an der auch die mehrphasigen Prozesse im Alltag angelegt sind (bei der Schulleitung).
- Sie nimmt Rücksicht auf die grosse Heterogenität der Gemeinden hinsichtlich der strukturellen Rahmenbedingungen wie auch der gewählten Führungsmodelle auf Gemeinderats- und Schulleitungsebene.
- Sie reduziert die zeitliche Belastung des Gemeinderats. Erfahrungen aus Gemeinden, in denen die Gemeindeorganisation in anderen Verwaltungsbereichen mit Elementen einer verstärkten Delegation versehen worden ist, zeigen, dass die zeitliche Belastung der Gemeinderatsmitglieder reduziert werden konnte.
- Sie öffnet kommunale Gestaltungsräume, in dem die Gemeinden die ihnen als angepasst erscheinende Umsetzungsvariante wählen und in eigener Verantwortung Teilbereiche innerhalb des Bereichs der beschwerdefähigen schulischen Entscheide und der Entscheide im Bereich Personalrecht Lehrpersonen delegieren können.
- Sie verhindert aufwändige Verfahren, die wiederum unerwünschte zeitliche Verzögerungen zur Folge haben und für Betroffenen zu unangenehmen Situationen führen.
- Sie trägt zur höheren Effizienz im System durch eine Verkürzung der Entscheidungswege bei.

Im Rahmen der Anhörung wurde vereinzelt der Wunsch nach einer einheitlichen kantonalen Regelung geäussert. Aufgrund der erwähnten Mehrwerte wird auf eine einheitliche kantonale Regelung hinsichtlich der erstinstanzlichen Delegationsoption verzichtet. Die grosse strukturelle Vielfalt in der Organisation der Schulführung vor Ort wie auch in der Gemeindeorganisation lässt sich nach Ansicht des Regierungsrats nicht in einer flächendeckenden Umsetzungsregelung abbilden.

4.3 Umsetzung der zukünftigen kommunalen Führungsstruktur an Kreisschulen

Gemäss § 56 des Schulgesetzes können zwei oder mehrere Gemeinden "Kreisschulen" einrichten und führen. Sowohl Verbands- wie auch Vertragslösungen zwischen den Gemeinden werden rechtlich als Kreisschulen definiert.

Auf die Organisation einer Kreisschule hat die zukünftige Führungsstruktur grundsätzlich die gleichen Auswirkungen wie auf die Schule einer Gemeinde. Die neuen Führungsstrukturen führen auch in Kreisschulen zu direkteren Abläufen und eindeutigeren Aufgaben- und Kompetenzzuweisungen. Die Regelung des Gemeindegesetzes zu den Organen des Gemeindeverbands gilt weiterhin. Die vorgesehene Delegationsmöglichkeit von Entscheidungs- und Anstellungskompetenzen an ein Vorstandsmitglied oder an die Schulleitung erfolgt bei den Kreisschulen durch das zuständige Organ.

4.3.1 Kreisschulverbände: Organe und spezialgesetzliche Delegationsoption

Gemäss § 78 des Gemeindegesetzes sind bei einer Verbandslösung die Organe eines Vorstands, und – sofern die Satzungen dies vorsehen – einer Kontrollstelle sowie einer Abgeordnetenversammlung zu besetzen. In den Satzungen einiger bestehender Kreisschulverbände sind die Bezeichnungen der jeweiligen Organe nicht immer auf den ersten Blick eindeutig zuordenbar, weil bisweilen von Kreisschulräten die Rede ist und Kreisschulpflegen als zusätzliches Organ oder anstelle des Vorstands fungieren (vgl. §§ 56 Abs. 3 sowie 69 Abs. 2 Schulgesetz). Der Vorstand setzt sich in den meisten Fällen aber aus je einem delegierten Gemeinderatsmitglied der beteiligten Gemeinden zusammen. Bei Kreisschulverbänden mit Abgeordnetenversammlung wird der Vorstand von der Abgeordnetenversammlung gewählt (§ 80 Abs. 2 Gemeindegesetz).

In der zukünftigen Führungsstruktur ist anstelle der bisherigen Kreisschulpflege die Exekutivbehörde des Gemeindeverbands, der Vorstand, für die Führung der Kreisschule verantwortlich. Es ist weiterhin möglich, in den Satzungen eine Abgeordnetenversammlung vorzusehen, welche die Mitglieder des Vorstands wählt. Je nach Kompetenzregelung in den betreffenden Satzungen wird der Vorstand oder die Abgeordnetenversammlung über die Delegation von Entscheidungs- und Anstellungskompetenzen bestimmen.

4.3.2 Spezialgesetzliche Delegation bei vertraglich organisierten Kreisschulen

Bei vertraglich organisierten Kreisschulen besteht grundsätzlich ein grosser Freiraum, durch Vertrag festzulegen, welche schulischen Angelegenheiten die Zusammenarbeit umfasst und welche Verbindlichkeiten zwischen den beteiligten Gemeinden bestehen.

In der zukünftigen Führungsstruktur wird der Gemeinderat der Standortgemeinde über die Delegation von Entscheidungs- und Anstellungskompetenzen entscheiden. Wie bereits bisher können ihm je nach vertraglicher Regelung Gemeinderäte der angeschlossenen Gemeinden mit beratender Stimme, abgestuftem oder vollem Stimmrecht zugeordnet sein (heute: § 69 Abs. 4 Schulgesetz; künftig: § 56 Abs. 4 Schulgesetz).

5. Rechtsgrundlagen

Die Umsetzung des Vorhabens "Führungsstrukturen der Aargauer Volksschule" bedingt Verfassungs- und Gesetzesänderungen und unterliegt gemäss § 62 Abs. 1 lit. a der Verfassung des Kantons Aargau der obligatorischen Volksabstimmung. Die Beratungen des Grossen Rats zu den nötigen Verfassungs- und Gesetzesänderungen sind auf das 2. und 4. Quartal 2019 geplant, die Volksabstimmung auf Mai 2020.

Die Verfassung des Kantons Aargau nennt die spezifisch für schulische Belange geschaffenen Schulbehörden, namentlich den Erziehungsrat, die Schulräte der Bezirke und die Schulpflegen (§ 31 Verfassung des Kantons Aargau), übergibt aber im Wesentlichen dem Gesetzgeber die Kompetenz, die Zuständigkeiten und damit auch die Aufgaben und Verantwortlichkeiten der genannten Schulbehörden zu regeln. Mit der Aufhebung der Schulpflegen muss die Schulpflege aus der Verfassung des Kantons Aargau gestrichen und gegebenenfalls durch die Gemeinderäte ersetzt werden.

Die Aufgaben der Schulpflege sind im Schulgesetz geregelt. Ebenfalls im Schulgesetz festgehalten sind die rechtlichen Grundlagen für die wirkungsorientierte Verwaltungsführung sowie für das Kompetenzgeld der Schulpflege. Die Erläuterungen zu den einzelnen Paragraphen sind der Synopse zum Schulgesetz zu entnehmen (vgl. Beilage 2).

Neben der Verfassung des Kantons Aargau und dem Schulgesetz betrifft das Projekt "Führungsstrukturen der Aargauer Volksschule" zudem Fremdänderungen in den folgenden Gesetzen:

- Gesetz über die politischen Rechte (GPR)
- Gesetz über die Einwohnergemeinden (Gemeindegesezt, GG)
- Einführungsgesetz zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch (EG ZGB)
- Gesetz über die Anstellung der Lehrpersonen (GAL)
- Gesetz über die Einrichtungen für Menschen mit besonderen Betreuungsbedürfnissen (Betreuungsgesetz)

Weiter sind die mit dem Vorhaben tangierten Dekrete und Verordnungen anzupassen.

6. Verhältnis zur mittel- und langfristigen Planung

Der Regierungsrat plant die Anpassung der Führungsstruktur an der Aargauer Volksschule gemäss dem im Aufgaben- und Finanzplan (AFP) 2019–2022 im Aufgabenbereich 310 'Volksschule' eingeplanten Entwicklungsschwerpunkt "Führungsstrukturen der Volksschule Aargau optimieren" (310E005).

Mit dem Entscheid des Regierungsrats die drei Themenbereiche der Anhörungsvorlage in zwei getrennten Botschaften ("Führungsstrukturen der Aargauer Volksschule; Neuorganisation" und "Volksschule Kanton Aargau; Erhöhung der Schulleitungspensen") weiterzuverfolgen, muss der Entwicklungsschwerpunkt 310E005 angepasst werden. Die Erhöhung der Schulleitungspensen wird über einen Verpflichtungskredit gemäss Botschaft "Volksschule Kanton Aargau; Erhöhung der Schulleitungspensen" beantragt. Die Neuorganisation der kommunalen Führungsebene erfolgt ohne finanzielle Folgen für den Kanton.

7. Erläuterungen zu einzelnen Paragrafen

7.1 Verfassung des Kantons Aargau

§ 31 Abs. 1 lit. d

Der Gemeinderat tritt an die Stelle der Schulpflege.

7.2 Schulgesetz

§ 4 Abs. 4

Der Gemeinderat tritt an die Stelle der Schulpflege.

§ 5

Der Gemeinderat tritt an die Stelle der Schulpflege.

§ 6 Abs. 2

Bislang bestand bezüglich des Instanzenzugs bei Schulgeldfragen eine spezielle Kompetenz, wonach bei Differenzen bezüglich der wichtigen Gründe für einen auswärtigen Schulbesuch das Departement Bildung, Kultur und Sport in erster Instanz entschied. Dieser Rechtsweg ergab sich indirekt aus § 6 Abs. 2 der Verordnung über das Schulgeld, wonach das Departement Bildung, Kultur und Sport entscheide, wenn sich die Beteiligten über die Tragung des Schulgelds, über dessen Höhe oder in Bezug auf den Anteil der Kosten für den Personalaufwand über die Berechnungsweise und den Stichtag nicht einigen konnten. Nachdem nun der Gemeinderat an die Stelle der Schulpflege tritt, ist es angezeigt, den Instanzenzug zu vereinheitlichen. Demnach soll künftig im Anschluss an den Entscheid des Gemeinderats, beziehungsweise nach entsprechender Delegation an ein Gemeinderatsmitglied oder an die Schulleitung, nicht mehr das Departement Bildung, Kultur und Sport entscheiden, sondern der Schulrat seines Zeichens in der Funktion als erste Beschwerdeinstanz wie bei den übrigen schulischen Entscheiden zum Zug kommen.

§ 7 Abs. 2

Der Gemeinderat tritt an die Stelle der Schulpflege.

§ 13a Abs. 2

Die Zuständigkeiten sind in § 73 geregelt, weshalb die Regelung hier vereinfacht werden kann. Dasselbe gilt für das Vorgehen bei Uneinigkeit unter den beteiligten Personen.

§ 17a (neu)

Aus systematischen Gründen wird die bisherige Regelung hier unter dem neuen § 17a eingefügt, da sie nur wenig mit dem Kapitel 7 "Behörden" zu tun hat.

§ 18a

Da es sich hier um eine rein operative Tätigkeit handelt, bedarf es hier keiner eigentlichen Kompetenznorm.

§ 29a Abs. 2

Die Zuweisung stellt im weiteren Sinn ein Laufbahnentscheid dar, weshalb es obsolet ist, die betreffende Zuständigkeit an dieser Stelle nochmals speziell zu normieren. Beim Einverständnis der Eltern bedarf es entsprechend auch keines formellen Entscheids.

§ 36a Abs. 2, 3 und 4

Absatz 2: Der Gemeinderat tritt an die Stelle der Schulpflege.

Absatz 3: In Absatz 3 wird nur noch die förmliche Vorladung geregelt, während die Sanktion bei Missachtung der Vorladung zusammen mit dem Bussenrahmen in Absatz 4 überführt wird. Damit wird die Norm insgesamt lesbarer.

Absatz 4: Der Bussenrahmen in der Kompetenz des Gemeinderats wird hier eingefügt, nachdem im Übrigen § 37a des Schulgesetzes aufgehoben werden kann, weil sich die Strafkompetenzen des Gemeinderats und die Verfahrensregelungen bereits aus den §§ 38 und 112 des Gemeindegesetzes ergeben.

§ 37 Abs. 2, 3 und 4

Absatz 2: Der Gemeinderat tritt an die Stelle der Schulpflege. Der Bussenrahmen in der Kompetenz des Gemeinderats wird hier eingefügt, nachdem im Übrigen § 37a des Schulgesetzes aufgehoben werden kann, weil sich die Verfahrensregelungen bereits aus den §§ 38 und 112 des Gemeindegesetzes ergeben.

Absatz 3: Der Gemeinderat tritt an die Stelle der Schulpflege.

Absatz 4: Der alte Absatz 3 wird aus Gründen der besseren Lesbarkeit auf zwei Absätze aufgeteilt, wobei der Strafrahmen neu in Absatz 4 normiert wird.

§ 37a

Diese Regelung kann aufgehoben werden, weil sich die Verfahrensregelungen bereits aus den §§ 38 und 112 des Gemeindegesetzes ergeben und der Bussenrahmen in den beiden vorstehenden Paragraphen eingefügt wird.

§ 38c Überschrift und Abs. 1

Der Gemeinderat tritt an die Stelle der Schulpflege.

§ 38d

Der Gemeinderat tritt an die Stelle der Schulpflege.

§ 38f

Absatz 1: Die in der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft verankerte Rechtsweggarantie öffnet den Rechtsweg bis zu einem Gericht und lässt nur wenige Ausnahmen in einem sehr engen Rahmen zu (Art. 29a Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft). Es soll deshalb auch bei geringfügigen disziplinarischen Massnahmen derselbe Rechtsweg gelten wie

bei den übrigen schulischen Entscheiden, weshalb die bisherige Kappung des Rechtswegs aufzuheben ist.

Absätze 2 und 3: Der Gemeinderat tritt an die Stelle der Schulpflege.

§ 47 Abs. 3

Zur Vertretung der Lehrerschaft bedarf es einer differenzierteren Regelung auf Verordnungsebene, weil einerseits die Kompetenzen der Schulpflege grundsätzlich auf den Gemeinderat übergehen, andererseits die Schulleitungen mit den neuen Delegationsregelungen gestärkt werden. Die entsprechend anzupassende Detailregelung befindet sich aktuell in § 6 Abs. 2 der Verordnung zur geleiteten Schule.

§ 52 Abs. 2

Nach dem Ausscheiden der Schulpflege bleibt es bei der Anhörung beim Gemeinderat.

§ 56 Abs. 3 und 4

Absatz 3: Mit dem Verzicht auf eine Schulpflege fällt die Kreisschulpflege als Organ eines Kreisschulverbands ausser Betracht.

In Berücksichtigung der betreffenden Grundnorm von § 80 des Gemeindegesetzes, wonach dem Vorstand in der Regel nicht mehr als ein Vertreter pro Gemeinde angehören darf, ist hier eine Spezialregelung zu schaffen. Denn bilden nur zwei Gemeinden einen Schulverband, wäre ein aus lediglich zwei Mitgliedern bestehender Vorstand ein zu kleines Gremium. Demgegenüber soll keine Obergrenze festgelegt werden.

Absatz 4 entspricht dem bisherigen § 69 Abs. 4, wobei der Gemeinderat an die Stelle der Schulpflege tritt. Sie wird aus systematischen Gründen neu in den § 56 eingefügt, da die restlichen Absätze ersatzlos gestrichen werden und das Kapitel 7.1 "Gemeinderat" nicht mit einem "verlorenen" Absatz 4 beginnen sollte.

Titel vor § 69

Der Gemeinderat tritt an die Stelle der Schulpflege.

§ 69

Mit dem Wegfall der Schulpflege wird diese Regelung obsolet. Die Zusammensetzung des Gemeinderats ist bereits im Gemeindegesetz geregelt. Die Regelungen von Absatz 2 und 4 betreffend die Kreisschulen werden sinngemäss in § 56 vorne überführt.

§ 70

Die Regelung zu den Kommissionen kann im Schulgesetz ersatzlos aufgehoben werden, weil auch das Gemeindegesetz die Bildung von Kommissionen zulässt (§§ 18 Abs. 1 lit. a, 37 Abs. 2 lit. n und 39 Abs. 1).

§ 71

Überschrift: Die Hauptaufgaben des Gemeinderats ergeben sich aus dem Gemeindegesetz. Deshalb wird hier der neue Aufgabenbereich speziell hervorgehoben. Als Option stünde eine entsprechende Ergänzung im Gemeindegesetz offen.

Absatz 1: Der Gemeinderat tritt an die Stelle der Schulpflege.

Absatz 1^{bis} (neu): Diese Regelung lehnt sich an § 39 des Gemeindegesetzes an, wobei der Rechtsweg in Bezug auf die Delegation von Entscheidungsbefugnissen anders gestaltet wird. Demnach können Entscheide eines Gemeinderatsmitglieds und der Schulleitung direkt mit Beschwerde an den Schulrat des jeweiligen Bezirks weitergezogen werden. Dadurch kann eine Verlängerung des Be-

schwerdewege vermieden und Zeit gespart werden. Dies ist mit einem entsprechenden Vorbehalt betreffend die Standardregelung von § 39 Abs. 2 des Gemeindegesetzes zu verdeutlichen. Demgegenüber greift die Standardregelung von § 39 Abs. 2 des Gemeindegesetzes, wo der Gemeinderat zusätzliche eine (Schul-)Kommission einsetzt und Entscheidungsbefugnisse an diese delegiert.

Das "oder" ist so zu verstehen, dass auch eine Aufteilung der Entscheidungsbefugnisse möglich ist.

Absatz 2: Der Gemeinderat tritt an die Stelle der Schulpflege.

Absatz 3: Auf den zweiten Satz kann verzichtet werden, nachdem die Schulleitung flächendeckend eingeführt ist und keine Ausnahmen mehr gemacht werden sollen.

§ 72

Aus systematischen Gründen wird diese Regelung unter dem neuen § 17a weiter vorne unter dem Kapitel 2.2 "Volksschule", Unterkapitel 2.2.1 "Gemeinsame Bestimmungen" eingefügt.

§ 73

Absatz 1: Der Gemeinderat tritt an die Stelle der Schulpflege.

In Berücksichtigung der Kinderrechtskonvention der Vereinten Nationen (UN-Kinderrechtskonvention) wird der Meinung der betroffenen Schülerin beziehungsweise des betroffenen Schülers in Bezug auf die schulische Laufbahn Nachachtung verschafft, womit sich normalerweise auch der Gang über die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde erübrigen dürfte. Sind sich nämlich die beiden sorgeberechtigten Elternteile und das betroffene Kind uneinig, wird bei Urteilsfähigkeit des Kindes in Bezug auf die Wahl der schulischen Laufbahn im Wesentlichen auf dessen Meinung abgestellt, soweit die Leistungen die entsprechende Wahl auch tatsächlich zulassen. Bei fehlender Urteilsfähigkeit entscheiden hingegen die Eltern als gesetzliche Vertreter ihres Kindes.

Absatz 2: Der Gemeinderat tritt an die Stelle der Schulpflege. Da er in Absatz 1 bereits genannt ist, kann in Absatz 2 mit dem Personalpronomen weitergefahren werden. Zudem wird die Option gestrichen, dass über die Zuweisung von Kindern und Jugendlichen mit Behinderungen oder erheblichen sozialen Beeinträchtigungen in Regelklassen entschieden wird. Mit dieser Änderung wird dem von den bundesrechtlichen Vorgaben (insbesondere Behindertengleichstellungsgesetz) geforderten Paradigmenwechsel Rechnung getragen, indem Regelkindergarten und Regelschule auch für die Schulung von Kindern und Jugendlichen mit Behinderungen als Normalfall verankert werden.

Absatz 2^{bis}: Der Gemeinderat tritt an die Stelle der Schulpflege.

Präzisierend gilt dies nur für die Volksschule, nicht aber für den Übertritt an die Sekundarstufe II. Das Verwaltungsgericht bestätigte in einem Präjudiz, dass eine solche Regelung mit der Rechtsgleichheit vereinbar sei (Verwaltungsgerichtsurteil des Kantons Aargau vom 20. Dezember 2017 im Zusammenhang mit einer Beschwerde zum Thema "Aufnahmeprüfung ans Gymnasium aus einer vom Erziehungsrat bewilligten Privatschule"). Die gegen diese Regelung eingereichte (18.35) Motion Dominik Peter, GLP, Bremgarten (Sprecher), Marianne Binder-Keller, CVP, Baden, Michael Wetzler, CVP, Ennetbaden, Lilian Studer, EVP, Wettingen, Dr. Adrian Schoop, FDP, Turgi, Daniel Hölzle, Grüne, Zofingen, und Michaela Huser, SVP, Wettingen, vom 6. März 2018 betreffend die Möglichkeit zur Gleichbehandlung der Schülerinnen und Schüler von bewilligten Privatschulen beim Mittelschulübertritt wurde im Grossen Rat mit 70 gegen 55 Stimmen abgelehnt.

§ 73a Abs. 1

Der Gemeinderat tritt an die Stelle der Schulpflege.

§ 74

Diese Regelung erübrigt sich, weil der neu zuständige Gemeinderat – unter Vorbehalt der entsprechenden Zustimmung der Legislative im Rahmen des Budgetprozesses – ohnehin über das Gemeindebudget verfügt.

§ 75

Im Gegensatz zu § 39 Abs. 2 des Gemeindegesetzes sollen Entscheide, die an eine andere Instanz delegiert wurden, direkt beim zuständigen Schulrat des Bezirks angefochten werden können. Damit wird der Instanzenzug nicht unnötig verlängert. Da § 37a des Schulgesetzes aufgehoben wird, wird bezüglich der Rechtsmittel in Strafsachen (Bussen bei Verletzung der Mitwirkungspflichten der Eltern und bei Schulversäumnissen) direkt auf die entsprechende Bestimmung im Gemeindegesetz verwiesen.

§ 77 Abs. 3 und 4

Absatz 3: Die Gemeinderäte treten an die Stelle der Schulpflegen. Dieser Rechtsweg gilt gemäss § 71 Abs. 1^{bis} auch für alle durch ihn delegierten Entscheide.

Absatz 4: Die Gemeinderäte treten an die Stelle der Schulpflegen. Es macht Sinn, diesbezüglich den Kreis für Schulleitungen zu öffnen.

§ 90c

Da die Übergangsregelung zur Verschiebung des Einschulungstichtags Vergangenheit ist, kann sie ersatzlos aufgehoben werden.

7.3 Fremdänderungen

7.3.1 Gesetz über die politischen Rechte (GPR)

§ 13 Abs. 1 Ziff. 3 lit. a

Mit dem Wegfall der Schulpflegen entfällt auch deren Wiederwahl.

§ 27 Abs. 1 Ziff. 4 lit. b

Mit dem Wegfall der Schulpflegen entfällt auch deren Wahlkreis.

7.3.2 Gesetz über die Einwohnergemeinden (Gemeindegesetz, GG)

§ 13 Abs. 3

Beim Absatz 3 handelt es sich noch um einen Verweis, der längst obsolet geworden ist, nachdem das aktuelle Schulgesetz keine Schulgemeinden mehr kennt.

§ 21 Abs. 1 lit. b

Die Schulpflege fällt weg.

§ 56 Abs. 2 lit. c

Die Schulpflege fällt weg.

§ 71 Abs. 2

Mit dem Wegfall der Schulpflege entfällt auch deren Teilnahme. Es bleibt aber beim Teilnahmerecht des Gemeinderats, womit auch den schulischen Angelegenheiten genügend Gehör eingeräumt bleibt.

7.3.3 Einführungsgesetz zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch (EG ZGB)

§ 30 Abs. 1 lit. d

Die Schulpflege fällt weg. Die Gemeinderäte müssen nicht speziell erwähnt werden, weil sie offensichtlich unter lit. a fallen.

7.3.4 Gesetz über die Anstellung von Lehrpersonen (GAL)

§ 42

Absatz 1 und 2: Der Gemeinderat beziehungsweise das in einer Kreisschule zuständige Organ tritt an die Stelle der Schulpflege beziehungsweise der Kreisschulpflege.

Absatz 3: Der Gemeinderat beziehungsweise das in einer Kreisschule zuständige Organ tritt an die Stelle der Schulpflege beziehungsweise der Kreisschulpflege. Die Kompetenzdelegation kann ganz oder auch teilweise erfolgen. Er kann delegierte Kompetenzen jederzeit zurücknehmen. Selbstverständlich und somit kein ausdrücklicher Vorbehalt im Gesetz zu machen ist, dass er die Anstellung, Führung und Kündigung der obersten Schulleitungsperson nicht an diese delegieren kann.

Absatz 4 (neu): Diese Regelung lehnt sich an die Delegationsregelung im Schulgesetz betreffend schulische Entscheide an. Nicht erforderlich ist im Gegensatz zu § 39 des Gemeindegesetzes beziehungsweise zur Delegationsregelung im Schulgesetz eine zusätzliche Regelung zum Rechtsweg, da sich dieser direkt aus den einschlägigen Regelungen zum Rechtsschutz im Gesetz über die Anstellung von Lehrpersonen (GAL) ergibt.

7.3.5 Gesetz über die Einrichtungen für Menschen mit besonderen Bedürfnissen (Betreuungsgesetz)

§ 32 Abs. 3

Die Schulpflege fällt weg, weshalb auch die betreffende Differenzierung der Fallgruppen obsolet wird.

8. Auswirkungen

8.1 Personelle und finanzielle Auswirkungen auf den Kanton

8.1.1 Personelle Auswirkungen auf den Kanton

Die Umsetzung der neuen kommunalen Führungsstruktur hat keine personellen Auswirkungen auf den Kanton Aargau.

Die Schulleitungen werden bei der Umsetzung der neuen kommunalen Führungsstrukturen in ihrer Funktion gestärkt. Das Vorhaben stellt aber auch erhöhte Anforderungen an deren Professionalität durch eine Erhöhung des Gestaltungsraums vor Ort und eine allfällige Erweiterung der Kompetenzen und Aufgabengebiete.

Die meisten Schulleiterinnen und Schulleiter absolvieren zur Qualifizierung für die Schulführung einen Zertifikatslehrgang an der Pädagogischen Hochschule der Fachhochschule Nordwestschweiz (PH FHNW). Integraler Bestandteil dieses Lehrgangs ist ein Entwicklungsassessment. Angesichts der hohen Anforderungen an den Beruf sowie der Übernahme von zusätzlichen Kompetenzen und Verantwortungen ist zu prüfen, inwieweit die Aus- und Weiterbildung der Schulleitungen angepasst und/oder erweitert werden muss.

In der aktuellen Periode 2018–2022 wird ein Schwerpunkt auf die Professionsentwicklung der Lehrpersonen und Schulleitenden gelegt. So liess der Regierungsausschuss des Bildungsraums Nordwestschweiz (BR NWCH) die PH FHNW ein Konzept zur Rekrutierung von Schulleitungen erarbeiten, das im Jahr 2019 umgesetzt werden soll. Das Konzept umfasst folgende drei Entwicklungs-

schwerpunkte beziehungsweise Angebote, die im nächsten Jahr den Gemeinden zur Verfügung stehen werden.

- Erarbeitung eines Einzel-Assessments für Schulleitungen, das durch Gemeinden vor Anstellungsbeginn einer Schulleitung abrufbar ist.
- Erarbeitung eines Angebots für Gemeinden zur Prozessbegleitung von der Stellenausschreibung bis zur Rekrutierung einer neuen Schulleitungsperson.
- Erstellung eines Konzepts zur "Nachwuchsförderung" von geeigneten zukünftigen Schulleitungspersonen aus den Lehrerkollegien an den Schulen.

Zudem wurde im Bildungsraum auf Antrag des Kantons Aargau beschlossen, ab dem Jahr 2019 eine vierkantonale Arbeitsgruppe zu installieren, welche sich mit der Erarbeitung von Vorschlägen zur "Rekrutierung und Erweiterung der Professionalisierung von Schulleitungen" im BR NWCH befassen soll. Die Vorschläge sollen die Bereiche "Rekrutierung – Ausbildung – Berufseinstieg – Weiterbildung – Support – Beratung" verbinden und in Form von Empfehlungen, unter Berücksichtigung der verschiedenen kantonalen Rahmenbedingungen und des Handlungsspielraums der Gemeinden, Umsetzungsoptionen für die Kantone darlegen. In Zusammenarbeit mit der PH FHNW sollen vierkantonal Weiterentwicklungen im Bereich der Schulleitungsausbildung wie auch der Weiterbildungs- und Beratungsangebote modelliert werden.

8.1.2 Finanzielle Auswirkungen auf den Kanton

Die Umsetzung der kommunalen Führungsstruktur hat für den Kanton Aargau keine finanziellen Auswirkungen.

8.2 Auswirkungen auf die Wirtschaft

Klare und effiziente Führungsstrukturen an der Volksschule sowie gute Anstellungsbedingungen für die Schulleitungen tragen zur Qualität der Volksschule bei. Von einer guten Qualität der Schule profitiert schliesslich die Wirtschaft.

8.3 Auswirkungen auf die Gesellschaft

Klare und effiziente Führungsstrukturen, welche zur Qualität der Schule beitragen, sind im Interesse der Gesellschaft, insbesondere demjenigen von Schülerinnen, Schülern und Eltern.

Durch die neuen kommunalen Führungsstrukturen wird die Wahrnehmung der Schule als Aufgabe der Gemeinde – und damit der Öffentlichkeit – gestärkt. Dadurch liegt die Verantwortung der Schulführung bei der kommunalen Exekutive, was die Wahl der Gemeinderäte beeinflussen kann.

8.4 Auswirkungen auf die Umwelt

Keine.

8.5 Auswirkungen auf die Gemeinden

8.5.1 Personelle Auswirkungen auf die Gemeinden

Gemeinderat

Mit der Umsetzung der neuen kommunalen Führungsstruktur wird die Attraktivität eines Gemeinderatsamts gesteigert. Durch die Zusammenführung der strategischen und finanziellen Führung der Schule vor Ort beim Gemeinderat werden die Gemeinden in ihrer Verantwortung für die eigene Schule gestärkt. Der Gemeinderat als oberstes, politisches Führungsgremium der Schule vor Ort erfährt eine Erweiterung seiner Aufgaben- und Verantwortungsgebiete. Sowohl Strategieverantwortung als auch Finanzkompetenz liegen beim Gemeinderat, was die Übereinstimmung von Aufgaben

und Kompetenzen gewährleistet. Der Gemeinderat wird neu auch für die Personalführung der Schulleitung verantwortlich sein. Weiter hat er zu entscheiden, ob er eine gemeinderätliche Schulkommission einsetzen möchte. Zudem hat er eine mögliche erstinstanzliche Delegation von Entscheiden im Bereich Personalrecht und beschwerdefähige schulische Entscheide zu regeln. Somit sind in der Zusammenarbeit mit der Schulleitung Zuständigkeiten, Verantwortlichkeiten und Formen der Zusammenarbeit neu zu definieren. Da die Gemeinde die verantwortliche Anstellungsbehörde vor Ort ist, wird sie noch mehr gefordert sein, die Schulleitungsstellen mit qualifizierten Schulleitungspersonen zu besetzen.

Empfehlungen und Handreichungen seitens des Kantons Aargau zur erstinstanzlichen Delegationsoption, zur optionalen Bildung einer gemeinderätlichen Schulkommission sowie zur alltagspraktischen Umsetzung der neuen Führungsstruktur folgen im Laufe der Umsetzungsphase des Projekts in partizipativer Erarbeitung mit den Beteiligten. Kursorische Unterstützung- und Weiterbildungsangebote für Gemeinderäte wie auch ein Supportangebot für Gemeinden seitens des Departements Bildung, Kultur und Sport können den Umsetzungsprozess zusätzlich unterstützen.

Schulleitung

Mit dem neuen Führungsmodell übernimmt die Schulleitung je nach Delegationsregelung zusätzliche Entscheidungsbefugnisse und dadurch auch zusätzliche Verantwortungen im Bereich Personalrecht und beschwerdefähige schulische Entscheide. Durch diese Delegation können die Anforderungen an die Professionalität der Schulleitungen gegenüber heute steigen. Die festgelegten Leitlinien (Pflichtenheft) wie auch das Funktionendiagramm müssen der neuen Führungsstruktur entsprechend angepasst und je nach kommunaler Regelung erweitert werden.

Schulsekretariat

Ein Teil der frei werdenden kommunalen Gelder aufgrund der Aufhebung der Schulpflegen können auch zur Pensenerhöhung der Schulsekretariate eingesetzt werden. Das Departement Bildung, Kultur und Sport plant die Empfehlungen für die Führung eines Schulsekretariats zu aktualisieren. Durch eine Anpassung der kommunal festgelegten Leitlinien (Pflichtenheft) und des Funktionendiagramms aufgrund der Neuorganisation der Führungsstruktur und unter Berücksichtigung einer Anpassung der Pensenhöhen könnte das in der Arbeitsplatzanalyse 2016 aufgezeigte Delegationspotenzial der Schulleitungen an die Schulsekretariate besser ausgeschöpft werden. Die Schulleitungen würden eine zusätzliche Aufwandsentlastung im administrativen Bereich erfahren.

8.5.2 Finanzielle Auswirkungen auf die Gemeinden

Bei Umsetzung der neuen kommunalen Führungsstruktur werden die Gemeinden gemäss kantonalen Schätzungen durch den Verzicht auf Schulpflegen um insgesamt ca. 6,5 Millionen Franken entlastet. Diese frei werdenden kommunalen Gelder können die Gemeinden für gemeinderätliche Mehraufgaben, für die Führung einer gemeinderätlichen Schulkommission oder zur Pensenerhöhung der Schulsekretariate einsetzen.

8.6 Auswirkungen auf die Beziehungen zum Bund und zu anderen Kantonen

Gemäss aktuellem Kenntnisstand keine.

9. Weiteres Vorgehen

1. Beratung Grosser Rat	2. Quartal 2019
2. Beratung Grosser Rat	4. Quartal 2019
Volksabstimmung	Mai 2020
Inkraftsetzung und flächendeckende Umsetzung	1. Januar 2022

Antrag

1.

Der vorliegende Entwurf einer Änderung der Verfassung des Kantons Aargau wird in 1. Beratung zum Beschluss erhoben.

2.

Der vorliegende Entwurf einer Änderung des Schulgesetzes wird in 1. Beratung zum Beschluss erhoben.

Regierungsrat Aargau

Anhang

- Übersicht zu den Befugnissen der Schulpflege betreffend beschwerdefähige schulische Entscheide und Entscheide im Bereich Personalrecht

Beilagen

- Synopse Verfassung des Kantons Aargau (Beilage 1)
- Synopse Schulgesetz (Beilage 2)

Übersicht zu den Befugnissen der Schulpflege betreffend beschwerdefähige schulische Entscheide und Entscheide im Bereich Personalrecht

<p>Schulische Entscheide Rechtsweg: Schulpflege → Schulrat des Bezirks⁵ → Regierungsrat (Rechtsdienst des Departements Bildung, Kultur und Sport)⁶ → Verwaltungsgericht⁷</p>	<p>Personalentscheide (SL und LP) Rechtsweg: Schulpflege → Schlichtungskommission für Personalfragen⁸ → Schulpflege⁹ → Verwaltungsgericht¹⁰</p>
<p>Laufbahntscheide¹¹ Einschulungen, Promotion/Remotion, freiwillige Repetition, Übertritt Primar/Einführungsklasse beziehungsweise Oberstufe, Zuteilung Kleinklasse beziehungsweise Sonderschule¹² respektive zurück an Regelschule <i>Grundlage:</i> § 73 Schulgesetz und Promotionsverordnung</p>	<p>Anstellung Anstellungsverträge sind formell durch die Schulpflege zu unterzeichnen. Das ganze Einstellungsprozedere betreffend Lehrpersonen darf aber bereits heute die Schulleitung übernehmen. <i>Grundlage:</i> § 4 Abs. 1 lit. a und § 8 Abs. 1 Verordnung über die Anstellung und Löhne der Lehrpersonen (VALL)</p>
<p>Organisatorische Zuteilungen¹³ Schulhaus, Abteilung/Lehrperson <i>Grundlage:</i> Art. 29a Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (Rechtsweggarantie) und § 71 Abs. 1 Satz 2 Schulgesetz</p>	<p>Lohnverfügung Grundsätzlich sind die Löhne relativ schematisch durch den Kanton vorgegeben. Formell sind Lohnverfügungen trotzdem von der Schulpflege zu unterzeichnen¹⁴. <i>Grundlage:</i> § 8 Dekret über die Löhne der Lehrpersonen (Lohndekret Lehrpersonen, LDLP), § 4 Abs. 1 lit. b und § 9 Abs. 4 VALL</p>
<p>Besondere schulische Bedürfnisse Begabungsförderung, Deutsch als Zweitsprache, Logopädie/Legasthenie, Assistenz unter anderem <i>Grundlage:</i> Verordnung über die Förderung von Kindern und Jugendlichen mit besonderen schulischen Bedürfnissen</p>	<p>Formelle Abmahnung/Ansetzen einer Bewährungszeit Nach einer Praxisänderung des Verwaltungsgerichts kann eine formelle Abmahnung allein für sich betrachtet nicht mehr angefochten werden. <i>Grundlage:</i> § 4 Abs. 1 lit. c Verordnung über die Anstellung und Löhne der Lehrpersonen (VALL)</p>

⁵ § 75 Schulgesetz

⁶ § 78 Schulgesetz

⁷ § 54 Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege (Verwaltungsrechtspflegegesetz, VRPG)

⁸ § 35 Abs. 1 GAL

⁹ § 35 Abs. 2 GAL

¹⁰ §§ 36 und 37 GAL

¹¹ Grundsätzlich nur bei Uneinigkeit

¹² Je nach den Umständen primär die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde oder das Departement Bildung, Kultur und Sport (stationär beziehungsweise ausserkantonale)

¹³ Soweit der Erlass eines anfechtbaren Entscheids verlangt wird

¹⁴ Bei befristeten Anstellung auch durch die Schulleitung möglich. Die Kompetenzordnung ist bezüglich Lohnfestlegung allerdings nicht ganz konsistent.

<p>Schulische Entscheide Rechtsweg: Schulpflege → Schulrat des Bezirks⁵ → Regierungsrat (Rechtsdienst des Departements Bildung, Kultur und Sport)⁶ → Verwaltungsgericht⁷</p>	<p>Personalentscheide (SL und LP) Rechtsweg: Schulpflege → Schlichtungskommission für Personalfragen⁸ → Schulpflege⁹ → Verwaltungsge- richt¹⁰</p>
<p>Disziplinarsentscheide Gemäss gesetzlichem Disziplinarkatalog, beginnend vom schriftlichen Verweis bis zur Wegweisung von der Schule nach Vollendung der Schulpflicht <i>Grundlage:</i> § 38c Schulgesetz</p>	<p>Freistellung und Trennung Ordentliche Kündigung, fristlose Aufhebung des An- stellungsvertrags, Aufhebung des Anstellungsvertrags im gegenseitigen Einvernehmen <i>Grundlage:</i> §§ 4 Abs. 1 lit. a und 15 Abs. 2 VALL</p>
<p>Strafentscheide Schulversäumnisse, Mitwirkungspflichten der Eltern <i>Grundlage:</i> §§ 36a und 37 Schulgesetz</p>	<p>Nebenbeschäftigung/öffentliches Amt (Verfügung) <i>Grundlage:</i> § 3 Abs. 1 lit. c VALL</p>
<p>Urlaubsentscheide¹⁵ <i>Grundlage:</i> § 38 Abs. 2 lit. b Schulgesetz und § 13 Verordnung über die Volksschule</p>	<p>Beurlaubung Kurzurlaub, Weiterbildungsurlaub, unbezahlter Urlaub <i>Grundlage:</i> §§ 41 und 42 VALL</p>
<p>Dispensationsentscheide <i>Grundlage:</i> § 38 Abs. 2 lit. a Schulgesetz und § 14 Verordnung über die Volksschule</p>	<p>Ablehnung Dienstaltersgeschenk (Verfügung) wegen mangelnder Leistung <i>Grundlage:</i> § 3 Abs. 1 lit. d VALL</p>
<p>Organisation freier Schulhalbtage <i>Grundlage:</i> § 31 Abs. 1 Schulgesetz und § 16 Abs. 1 Verordnung über die Volksschule</p>	<p>Übernahme Gerichts- und Anwaltskosten (Verfü- gung) <i>Grundlage:</i> § 3 Abs. 1 lit. e VALL</p>
<p>Schulgeld <i>Grundlage:</i> § 6 Abs. 2 Schulgesetz und § 6 Abs. 2 Verordnung über das Schulgeld</p>	<p>Anordnung einer vertrauensärztlichen Untersu- chung (Verfügung) <i>Grundlage:</i> § 3 Abs. 1 lit. f VALL</p>
<p>Übrige Entscheide¹⁶ Wann immer ausdrücklich ein anfechtbarer Entscheid verlangt wird (inklusive Realakte) <i>Grundlage:</i> Art. 29a Bundesverfassung der Schweize- rischen Eidgenossenschaft (Rechtsweggarantie) und § 71 Abs. 1 Satz 2 Schulgesetz</p>	

¹⁵ An die Schulleitung delegierbar. Bei Uneinigkeit entscheidet die Schulpflege.

¹⁶ Vgl. organisatorische Belange oben (Zuteilungen)