

REGIERUNGSRAT

25. September 2019

BOTSCHAFT AN DEN GROSSEN RAT

19.295 (19.78)

Führungsstrukturen der Aargauer Volksschule; Neuorganisation;
Verfassung des Kantons Aargau; Schulgesetz; Dekret über die Löhne
der Lehrpersonen (Lohndekret Lehrpersonen, LDLP); Änderung

Bericht und Entwurf zur 2. Beratung

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen den Entwurf einer Änderung der Verfassung des Kantons Aargau und des Schulgesetzes betreffend Führungsstrukturen der Aargauer Volksschule für die 2. Beratung sowie den Entwurf einer Änderung des Dekrets über die Löhne der Lehrpersonen (Lohndekret Lehrpersonen, LDLP) zur Beschlussfassung und erstatten Ihnen dazu folgenden Bericht.

Zusammenfassung

Der Grosse Rat hat am 18. Juni 2019 den Entwurf für eine Änderung der Verfassung des Kantons Aargau und des Schulgesetzes aufgrund der Neuorganisation der Führungsstrukturen der Aargauer Volksschule in 1. Lesung beraten und mit 99 zu 16 Stimmen (Verfassung des Kantons Aargau) beziehungsweise 99 zu 17 Stimmen (Schulgesetz) gutgeheissen. Die vorliegende Botschaft zur 2. Lesung übernimmt grundsätzlich das Ergebnis der 1. Lesung.

In der 1. Beratung des Grossen Rats wurde ein Änderungsantrag der vorberatenden grossrätlichen Kommission für Bildung, Kultur und Sport (BKS) zur Delegationsoption des Gemeinderats von Entscheidungsbefugnissen im Bereich des Personalrechts Lehrpersonen (§ 42 Abs. 3 Gesetz über die Anstellung von Lehrpersonen [GAL]) gutgeheissen. Die damit verbundenen Chancen und Herausforderungen der Einschränkung der Delegationsoption im Bereich des Personalrechts (GAL) werden in der Botschaft dargelegt.

Ebenfalls zur Delegationsoption im Bereich der beschwerdefähigen schulischen Entscheide (§ 71 Abs. 1^{bis} Schulgesetz) wurde anlässlich der 1. Beratung des Grossen Rats ein Prüfungsantrag mit 85 zu 36 Stimmen gutgeheissen. Es soll auf die 2. Beratung geprüft werden, welche Aufgaben und Entscheidungen in Schulbelangen der Gemeinderat mittels gesetzlicher Umschreibung nicht an eines seiner Mitglieder oder an die Schulleitung delegieren darf. In der Beantwortung des Prüfungsantrags werden Grundsätze der Delegationsoption im Bereich der beschwerdefähigen schulischen Entscheide hinsichtlich Inhalten und Zielen in den einzelnen Entscheidungsbereichen detailliert ausgeführt sowie die Auswirkungen einer Einschränkung der Delegationsoption betreffend einen einzelnen Entscheidungsbereich dargelegt. Nach eingehender Prüfung schlägt der Regierungsrat keine Einschränkung der spezialgesetzlichen Delegationsoption im Bereich der beschwerdefähigen schulischen Entscheide vor.

Gegenüber der regierungsrätlichen Vorlage vom 7. März 2019 wurde zudem eine sprachlich-redaktionelle Änderung in § 38c des Schulgesetzes vorgenommen.

Die Umsetzung der neuen Führungsstruktur Volksschule bedingt im Weiteren aufgrund der Erwähnung der Schulpflege in Fussnote 2 zum Anhang II A des Dekrets über die Löhne der Lehrpersonen (Lohndekret Lehrpersonen, LDLP) eine entsprechende Anpassung auf Dekretsebene.

Schliesslich wird im ausführlichen Teil der Botschaft auf ein Anliegen der Kommission BKS eingegangen, die im Hinblick auf die 2. Beratung eine kurze Darlegung der Anpassungen auf Verordnungsebene erbittet.

Die neuen Rechtsgrundlagen sollen per 1. Januar 2022 in Kraft treten. Die dazu notwendige Volksabstimmung ist auf den eidgenössischen Abstimmungstermin vom 17. Mai 2020 vorgesehen.

1. Ergebnis der 1. Beratung

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 18. Juni 2019 über die regierungsrätliche Vorlage "Führungsstrukturen der Aargauer Volksschule; Neuorganisation" vom 7. März 2019 beraten.

Zuvor hatte sich die vorberatende grossrätliche Kommission für Bildung, Kultur und Sport (BKS) mit der Vorlage auseinandergesetzt und einen gegenüber dem Vorschlag des Regierungsrats abweichenden Antrag zur Delegation von Entscheidungsbefugnissen im Bereich des Personalrechts Lehrpersonen (§ 42 Abs. 3 Gesetz über die Anstellung von Lehrpersonen, GAL) beschlossen sowie einen Prüfungsantrag (Minderheitsantrag) zur Synopse der Verfassung des Kantons Aargau erteilt.

In der 1. Beratung des Grossen Rats wurde der Änderungsantrag der Kommission BKS gegenüber dem Entwurf des Regierungsrats vom 7. März 2019 betreffend die Delegationsoption des Gemeinderats zur Delegation von Entscheidungsbefugnissen im Bereich des Personalrechts Lehrpersonen durch den Grossen Rat gutgeheissen.

Anlässlich der 1. Beratung wurde zudem zu § 71 Abs. 1^{bis} des Schulgesetzes ein Prüfungsantrag mit 85 zu 36 Stimmen gutgeheissen. Auf die 2. Lesung sei zu prüfen, ob der Gemeinderat Aufgaben und Entscheidungen in Schulbelangen mittels gesetzlicher Umschreibung nicht an eines seiner Mitglieder oder an die Schulleitung delegieren dürfe.

Der Prüfungsantrag (Minderheitsantrag) der Kommission BKS zur Synopse der Verfassung des Kantons Aargau, der die Zusammenlegung von Erziehungsrat und Berufsbildungskommission zur Diskussion stellte, wurde mit 84 zu 24 Stimmen abgelehnt.

2. Änderungsantrag zu § 42 Abs. 3 des Gesetzes über die Anstellung von Lehrpersonen (GAL)

Im Entwurf des Regierungsrats vom 7. März 2019 betreffend § 42 GAL wird ausgeführt, dass der Gemeinderat die Option erhalten soll, Entscheide im Bereich des Personalrechts mittels einer kommunalen Regelung an eines seiner Mitglieder oder an die Schulleitung zu delegieren.

Gemäss Änderungsantrag soll im Bereich des Personalrechts eine Einschränkung der Delegationsoption vorgenommen werden. Die "Freistellung und Kündigung" von Lehrpersonen als gewichtige Personalentscheide sollen von dieser Delegationsoption ausgenommen werden und in der Verantwortung des Gesamtgemeinderats bleiben.

2.1 Erwägungen

Unter den beiden Begriffen "Kündigung und Freistellung" von Lehrpersonen werden verschiedene Sachverhalte gemäss den §§ 10 Abs. 1 sowie 11 und 12 GAL subsumiert. Die ordentliche Kündigung ist eine Form der Auflösung des Anstellungsverhältnisses, worunter die (einseitige) fristlose Aufhebung des Anstellungsvertrags (umgangssprachlich oft als "fristlose Kündigung" bezeichnet) sowie die Aufhebung des Anstellungsvertrags im gegenseitigen Einvernehmen fallen. Zudem wird speziell die Freistellung erwähnt, welche nicht immer mit einer Auflösung des Anstellungsverhältnisses einhergeht.

Eine Nennung der einzelnen Sachverhalte wäre grundsätzlich nicht erforderlich. Im Sinne der Transparenz und der besseren Verständlichkeit für alle Beteiligten soll dennoch eine explizite Darlegung aller Sachverhalte priorisiert werden. Der Antrag zur Einschränkung der Delegationsoption im Bereich des Personalrechts von Lehrpersonen zeugt von dessen Wichtigkeit und erfordert eine unmissverständliche und klare Anwendung im Schulalltag.

2.2 Resultat zum Änderungsantrag

Aufgrund der dargelegten Erwägungen begrüsst der Regierungsrat den Änderungsantrag des Grossen Rats, schlägt aber auf die 2. Beratung folgende Neuformulierung von § 42 Abs. 3 GAL vor:

"Er [der Gemeinderat] kann seine arbeitsrechtlichen Kompetenzen betreffend die Lehrpersonen mit Ausnahme der ordentlichen Kündigung, der fristlosen Aufhebung des Anstellungsvertrags, der Aufhebung des Anstellungsvertrags im gegenseitigen Einvernehmen sowie der Freistellung an eines seiner Mitglieder oder an die Schulleitung delegieren und verteilen. Die Schulleitung ist in jedem Fall bei allen Personalentscheiden anzuhören."

3. Prüfungsauftrag des Grossen Rats

In § 71 Abs. 1^{bis} des Schulgesetzes wird die Delegationsoption des Gemeinderats spezialgesetzlich geregelt. Dies bedeutet, dass im Gegensatz zur allgemeinen Delegationsregelung des Gesetzes über die Einwohnergemeinden (Gemeindengesetz, GG) (§ 39 Abs. 1 GG) im Schulbereich nur eine Delegation an ein einzelnes Gemeinderatsmitglied oder an die Schulleitung zulässig ist. Eine Delegation an eine allfällige Schulkommission fällt daher von vornherein ausser Betracht.

Grossrat Harry Lütolf, Wohlen, stellte anlässlich der 1. Beratung zu § 71 Abs. 1^{bis} des Schulgesetzes folgenden Prüfungsantrag:

"Auf die zweite Lesung soll geprüft werden, welche Aufgaben und Entscheidungen in Schulbelangen der Gemeinderat mittels gesetzlicher Umschreibung nicht an eines seiner Mitglieder oder an die Schulleitung delegieren darf."

Der Prüfungsantrag wurde mit 85 zu 36 Stimmen gutgeheissen.

3.1 Erwägungen

In der neuen Führungsstruktur werden sämtliche bisherigen Entscheidungsbefugnisse der Schulpflege an den Gemeinderat übertragen. Dies betrifft im Schulbereich auch Entscheide im Bereich der beschwerdefähigen schulischen Entscheide (im Prüfungsauftrag "Schulbelange" genannt).

Im Bereich der beschwerdefähigen schulischen Entscheide sollen künftig mit einer spezialgesetzlichen Regelung in § 71 Abs. 1^{bis} des Schulgesetzes die Delegationsbefugnisse 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 so in erster Instanz abschliessend entscheidet (das heisst ohne Rückfall der Entscheidungskompetenz an den Gemeinderat gemäss der geltenden Regelung im Gemeindengesetz auf Einsprache hin). Der Beschwerdeweg an die nächsthöhere Instanz bleibt demgegenüber offen. Diese Delegation kann sowohl auf einen einzelnen Entscheid bezogen sowie auch in einem umfassenden Entscheidungsbereich vorgenommen werden. Alle Einzelheiten der Delegation müssen in einem kommunalen Reglement definiert werden.

Eine Delegation von Entscheidungsbefugnissen kann an ein Mitglied des Gemeinderats oder an die Schulleitung erfolgen. Werden Entscheidungsbefugnisse an ein einzelnes Mitglied des Gemeinderats delegiert, kann dies zur zeitlichen Entlastung des Gesamtgemeinderats beitragen. Mit einer Delegation an die Schulleitung werden zusätzlich die Prozessweggestaltung effizienter und die Entscheidungswege verkürzt, indem Entscheidungen an der Stelle gefällt werden können, an der auch die mehrphasigen Prozesse im Alltag angelegt sind.

Nicht durch den Gemeinderat delegiert werden können alle abschliessenden Entscheidungen auf strategischer Ebene wie beispielsweise die Festlegung von Leitlinien zum Ressourceneinsatz, Leitlinien bezüglich der Förderung von Schülerinnen und Schülern mit besonderen Bedürfnissen wie auch die Klärung der Ausgestaltung von Partizipationsformen der Lehrpersonen.

Folgende sechs Entscheidungsbereiche in Schulbelangen (Kapitel 3.1.1–3.1.6) werden dem Bereich der beschwerdefähigen schulischen Entscheide zugeordnet:

3.1.1 Laufbahnentscheide im Allgemeinen

In Bezug auf § 73 des Schulgesetzes gilt es vorweg anzumerken, dass nach geltendem Recht Laufbahnentscheide grundsätzlich nur dann durch die Schulpflege zu treffen sind, wenn Eltern und Schülerinnen respektive Schüler sich der Beurteilung der Lehrperson beziehungsweise der Schule nicht anschliessen können (Einzelfallsituation).

Unter Laufbahnentscheide werden im Wesentlichen folgende Entscheide subsumiert:

- *Promotion (beziehungsweise Nichtpromotion)*: Unter Promotion wird die Beförderung in die nächst höhere Klasse verstanden.
- *Übertritt Primar/Einschulungsklasse beziehungsweise Oberstufe*: Der Übertritt vom Kindergarten in die Primarschule oder in die Einschulungsklasse und von der Primarschule in einen Oberstufentyp (Realschule, Sekundarschule oder Bezirksschule) erfolgt auf der Basis einer Empfehlung durch die verantwortliche Kindergarten- beziehungsweise Primarlehrperson.
- *Remotion*: Remotion bezeichnet eine Repetition einer Klasse oder eine Versetzung in einen tieferen Leistungszug an der Oberstufe.
- *Freiwillige Repetition*: Eine freiwillige Repetition oder der freiwillige Übertritt in einen Schultypus mit geringeren Anforderungen an die Sachkompetenz ist ausnahmsweise auf begründetes Gesuch hin und mit Bewilligung der Schulpflege möglich.
- *Einschulung*: Mit der Einschulung wird der Eintritt eines Kindes in die schulische Laufbahn bezeichnet (in der Regel in den Kindergarten).
- *Setzung von angepassten Lernzielen* bei Nichterreichen der Lernziele gemäss Lehrplan aufgrund von ungenügenden Deutschkenntnissen oder Lernbeeinträchtigungen.
- *Zuweisungen zu besonderen schulischen Förder- und Unterstützungsmassnahmen* bei Uneinigkeiten zwischen Schule und Eltern.

Gemäss den rechtlichen Vorgaben in der Verordnung über Laufbahnentscheide an der Volksschule (Promotionsverordnung) ist Beurteilen ein Prozess, in den neben den Lehrpersonen normalerweise auch die Schülerinnen und Schüler, die Eltern und andere Beteiligte miteinbezogen sind. Die Einschätzungen der individuell unterschiedlichen Situationen erfordern vertiefte pädagogische Fachkenntnisse und Sachverständnis. Die Beurteilung erfolgt ganzheitlich und erfasst neben der Sachkompetenz der Schülerinnen und Schüler auch die Selbst- und Sozialkompetenz. Im Falle von Übertrittsentscheiden münden die Beurteilungsprozesse in einer Empfehlung der Klassenlehrperson. Schulleitungen ihrerseits können die Empfehlungen der Lehrpersonen entgegennehmen und sie auf ihre Nachvollziehbarkeit prüfen.

Zeichnet sich im Laufe eines Prozesses ab, dass im Einzelfall keine einvernehmliche Einigung zwischen den Betroffenen (Schule, Eltern, Schülerin/Schüler) und der Schule getroffen werden kann, wird die für den Entscheid verantwortliche Behörde über die erfolgten Prozesse informiert und je nach Situation allenfalls in den Fortgang der Prozesse involviert. Der abschliessende Entscheid erfolgt auf Basis der vorliegenden Akten, der zusammengetragenen Schilderungen und Rückmeldungen der Beteiligten.

Beschwerden gegen Laufbahnentscheide kommen in der Regel eine aufschiebende Wirkung zu (§ 46 Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege [Verwaltungsrechtspflegegesetz, VRPG]) oder es besteht ein Schwebezustand, bei dem vor dem Hauptentscheid häufig ein vorsorglicher Entscheid getroffen werden muss (zum Beispiel bei Übertrittsentscheiden). Dies bedeutet im erstgenannten Fall,

dass eine Schülerin beziehungsweise ein Schüler aufgrund der aufschiebenden Wirkung der Beschwerde während der Dauer des Beschwerdeverfahrens einstweilen die angestammte Klasse besuchen darf. Ausnahme sind Beschwerden gegen Entscheide betreffend Schultypuswechsel (Sekundarschule → Realschule, Bezirksschule → Sekundarschule; vgl. §§ 18 Abs. 2^{bis} beziehungsweise 19 Abs. 2^{bis} Promotionsverordnung).

Abwägungen zur Einschränkung der Delegationsoption

Ohne eine Delegationsoption wird sich der Gemeinderat den Laufbahnentscheiden bei Uneinigkeit anzunehmen haben. Um zu einem abschliessenden Entscheid zu gelangen, müssen sowohl die fachlichen Einschätzungen der Lehrpersonen, die Argumente der Eltern wie auch die Lern- und Entwicklungsperspektiven der betroffenen Schülerinnen oder Schüler eingeschätzt und abgewogen werden. Sodann gilt es, das rechtliche Gehör zu gewähren.

Bis zum Entscheid des Gemeinderats kann der Prozess mehrere Wochen dauern und bei den Betroffenen zu unangenehmen Situationen führen. Wenn danach noch Beschwerde beim Schulrat des Bezirks eingereicht wird, verlängert sich der Prozess weiter. Dies kann zur Situation führen, dass das neue Schuljahr begonnen hat und die betroffene Schülerin beziehungsweise der betroffene Schüler noch nicht abschliessend weiss, zu welcher Klasse oder Stufe die Zuteilung erfolgen wird.

Mit einer Delegation an die Schulleitung verkürzen sich die Verfahrenswege bei Uneinigkeit. Die Schulleitung fällt nach erfolgter Empfehlung durch die Lehrpersonen einen abschliessenden Entscheid, dies auf Grundlage des Einbezugs in Teilschritte der Prozesse und der eigenen professionellen Einschätzung und ohne dass der Entscheid auf Einsprache hin aufgehoben wird und an den Gemeinderat zurückfällt.

3.1.2 Zuweisung zur Sonderschule im Besonderen

Mit der Umsetzung der neuen Ressourcierung Volksschule Aargau ab dem Schuljahr 2020/21 treten die Anpassungen im Erlass zur Verordnung über die Schulung von Kindern und Jugendlichen mit Behinderungen sowie die besonderen Förder- und Stützmassnahmen (V Schulung und Förderung bei Behinderungen) in Kraft.

Künftig erfolgt die Schulung von Kindern und Jugendlichen mit einer Behinderung grundsätzlich in der Regel-, Einschulungs- oder Kleinklasse (vgl. § 3 V Schulung und Förderung bei Behinderungen). Die Zuweisung in einen Sonderschulkindergarten oder in eine Sonderschule setzt voraus, dass das Kind oder der Jugendliche aufgrund seiner Fähigkeiten voraussichtlich nicht in der Lage sein wird, aus dem Regelunterricht einen sinnvollen Nutzen für seine weitere Entwicklung zu ziehen sowie am gemeinschaftlichen Leben der Abteilung teilzuhaben oder die Schwere der Behinderung dem Unterricht der anderen Schülerinnen und Schüler ernstlich entgegensteht (§ 15 V Schulung und Förderung bei Behinderungen). Der Schulpsychologische Dienst führt hierfür die notwendigen Abklärungen durch, ermittelt den Bildungs- und Förderbedarf des Kindes oder des Jugendlichen mittels eines standardisierten Verfahrens und erstellt als Grundlage für die Förderplanungen der Schule einen Fachbericht. Abklärungen anderer Fachstellen können mitberücksichtigt werden. Eine enge Zusammenarbeit zwischen allen Beteiligten an der Schule, den Eltern und den angrenzenden Fachstellen ist die Regel.

In Fällen, in denen die Platzierung in eine stationäre Einrichtung bei den Eltern keine Zustimmung findet, beschliesst auf Antrag der Schule die zuständige Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde (KESB) nach den Bestimmungen des Kindsschutzrechts über die Zuweisung. Für die Zuweisung in eine anerkannte ausserkantonale Sonderschule ist die Zustimmung des Departements Bildung, Kultur und Sport erforderlich. Beschwerden gegen einen Entscheid der KESB werden ans kantonale Obergericht weitergezogen.

Abwägungen zur Einschränkung Delegationsoption

Ohne eine Delegation wird sich der Gemeinderat über das Studium der vorliegenden Fachberichte, Förderplanungen, Gesprächsprotokolle und Empfehlungsschreiben der Fachstellen in die Fallsituation einarbeiten müssen, um anschliessend unter Berücksichtigung aller Aspekte einen Entscheid zur Zuweisung in die Sonderschule fällen zu können. Die Entscheidungsfällung basiert hauptsächlich auf der vorgängig erfolgten Prüfung durch die entsprechenden Fachstellen und der Einschätzung durch die Schule, welche einen ungenügenden Nutzen für die Entwicklung der Schülerin beziehungsweise des Schülers im Verbleib in der Regelklasse als Voraussetzung ausweisen kann.

Eine Delegation an die Schulleitung übergibt die abschliessende Entscheidungskompetenz an die Schule, die die mit der Entscheidung einhergehenden Prozesse gestaltet. Durch eine institutionalisierte Zusammenarbeit zwischen Schulleitung und Gemeinderat kann über allfällige finanzielle Konsequenzen für die Gemeinde rechtzeitig informiert werden. Der Gemeinderat als Gesamtverantwortungsträger der Schule vor Ort regelt trotz Delegation die Art und Weise der Mitwirkung, Kommunikation, des Informationsflusses und der Rechenschaftslegung durch die Schulleitung.

3.1.3 Organisatorische Zuteilungen

Organisatorische Zuteilungen finden mit jedem Schuljahreswechsel bei allen Schülerinnen und Schülern sowie unter dem Jahr bei Neueintritten von Schülerinnen und Schülern auf allen Stufen der Schule statt. Es handelt sich hierbei um Entscheide der Zuteilung einer Schülerin oder eines Schülers zu einer Klasse an einem spezifischen Schulstandort. Viele dieser jährlich anfallenden Entscheidungsprozesse sind im operativen Alltagsgeschäft der Schule verordnet und werden erst mit einem formellen Entscheid eröffnet, wenn dies ausdrücklich verlangt wird.

Abwägungen zur Einschränkung der Delegationsoption

Entstehen Uneinigkeiten bei organisatorischen Zuteilungen zwischen Schule und Eltern, basieren diese meist auf Uneinigkeit betreffend den Schulweg, den Schulstandort oder die Klassenzusammensetzung – primär also bei der Führung mehrerer paralleler Abteilungen an verschiedenen Schulstandorten. Für den abschliessenden Zuteilungsentscheid bei Differenzen muss der Gemeinderat einerseits schulorganisatorische und personalrechtliche Planungen der Schulleitung wie auch andererseits Bedürfnisse, Anliegen und Ansprüche der Eltern abwägen.

Eine Delegation an die Schulleitung unterstützt die operative Schulführung, indem Entscheide an der Stelle gefällt werden können, an der auch die Planungs- und Umsetzungsarbeiten im Bereich der Schulorganisation wie auch der Personalplanung stattfinden. Zudem verkürzt sie die Prozesswege und führt für die Betroffenen zu kürzeren Wartezeiten bis zum Erhalt des abschliessenden Entscheids.

3.1.4 Disziplinarentscheide

Unter Disziplinarentscheiden werden verschiedene Massnahmen zusammengefasst, die auf einem gesetzlich geregelten Disziplinarkatalog beruhen und je nach Situation vor Ort eingesetzt werden können. Sie dienen hauptsächlich der Aufrechterhaltung eines ordnungsgemässen Schulbetriebs und sind partizipativ, mehrstufig und prozessorientiert geregelt.

Disziplinarmassnahmen dienen zur Sicherung des Schulzwecks sowie zur Durchsetzung von Ruhe und Ordnung. Sie haben Strafcharakter und sind deshalb an die allgemeinen Prinzipien des Verwaltungszwangs (zum Beispiel Prinzip der Verhältnismässigkeit) gebunden. Als Disziplinarmassnahmen dürfen grundsätzlich nur solche angewendet werden, die in einem Rechtserlass vorgesehen sind. Sie müssen gemäss Schulgesetz erzieherisch sinnvoll gestaltet sein und dienen ausschliesslich dem guten Funktionieren der Schule.

Disziplarmassnahmen, die von den Lehrpersonen angeordnet werden dürfen, dienen der sofortigen Aufrechterhaltung eines geordneten Schulbetriebs. Es sind dies: Ermahnung (§ 38b Abs. 1 lit. a Schulgesetz), schriftliche, von der anordnenden Lehrperson zu kontrollierende Arbeit (§ 38b Abs. 1 lit. b Schulgesetz), zusätzliche Arbeit bis zu vier Stunden pro Woche unter Aufsicht (§ 38b Abs. 1 lit. c Schulgesetz), Ausschluss aus dem Unterricht für höchstens den laufenden Tag (§ 38b Abs. 1 lit. d Schulgesetz) und Ausschluss von laufenden Schulveranstaltungen wie insbesondere Lagern oder Projektwochen (§ 38b Abs. 1 lit. e Schulgesetz).

Kompetenzmässig höher angesiedelt und in Form eines vorgängigen schriftlichen Entscheids zu eröffnen sind: Schriftlicher Verweis (§ 38c Abs. 1 lit. a Schulgesetz), gemeinnützige Arbeitsleistung bis maximal sechs unterrichtsfreie Halbtage (§ 38c Abs. 1 lit. b Schulgesetz), vorbeugender Ausschluss aus besonderen Schulveranstaltungen wie insbesondere Lagern oder Projektwochen (§ 38c Abs. 1 lit. c Schulgesetz), Versetzung in eine andere Abteilung der gleichen Klasse innerhalb des Schulorts oder des Gemeindeverbands oder einer anderen Gemeinde (§ 38c Abs. 1 lit. d Schulgesetz), befristeter oder dauernder Ausschluss aus Wahlfächern, in denen sich das fehlbare Verhalten zeigt (§ 38c Abs. 1 lit. e Schulgesetz), befristeter vollständiger oder teilweiser Schulausschluss bis höchstens sechs Wochen pro Schuljahr (§ 38c Abs. 1 lit. f Schulgesetz) sowie Wegweisung von der Schule nach Vollendung der Schulpflicht (§ 38c Abs. 1 lit. g Schulgesetz).

Zusätzlich können folgende Disziplarmassnahmen auf Antrag der zuständigen Behörde durch das Departement Bildung, Kultur und Sport angeordnet werden (§ 38d Schulgesetz): Befristeter vollständiger oder teilweiser Schulausschluss bis höchstens zwölf Schulwochen pro Schuljahr (§ 38d Abs. 1 Schulgesetz) und Schulausschluss für die Dauer eines Verfahrens um Einweisung in ein Erziehungsheim (§ 38d Abs. 2 Schulgesetz).

Abwägungen zur Einschränkung der Delegationsoption

Die Mehrheit der Disziplinarfälle einer Schule dienen der Aufrechterhaltung eines ordnungsgemässen Schulbetriebs. In Einzelfällen werden weiterführende sanktionierende Massnahmen erforderlich, wenn die bisherigen Bemühungen der Schule zu wenig Wirkung zeigten. Bei einer Einschränkung der Delegationsoption ist in Hinblick auf die Entscheidungsfällung ein zeitgerechter Einbezug des Gemeinderats in die operativen Abläufe unabdingbar, wobei oft nicht leicht abzuschätzen ist, ob und wie Einzelfallsituationen eskalieren können. So können sich die Prozesse im Einzelfall über eine längere Zeit hinziehen und im Fortgang eine Zusammenarbeit mit externen Diensten wie anderen kommunalen oder kantonalen Fachstellen erfordern.

Auch bei einer nicht erfolgten Delegation bleibt die Fallführung und das individuelle Case Management in der Verantwortung der Schulleitung. Die Prozesse der Schule stehen in enger Kooperation mit verschiedenen Akteuren aus dem schulischen Umfeld und sind begleitet durch operative und administrative Aufgaben. Die Schulleitungen beziehen grundsätzlich bei schwerwiegenden disziplinarischen Schwierigkeiten rechtzeitig externe Fachstellen wie den Schulpsychologischen Dienst, die Schulsozialarbeit und allenfalls die KESB ein. An sogenannten "runden Tischen" werden weiterführende oder begleitende Massnahmen wie auch Absprachen zur Fortführung des schulischen Lernens koordiniert und vereinbart. Dies betrifft die Eltern, die Schülerin oder der Schüler, Lehrpersonen, externe Dienste wie auch die Behörden.

Die Zusammenarbeit der Schule mit dem Gemeinderat ist im Regelprozess ab einer gewissen Eskalierungsstufe verankert, weshalb eine Delegation von abschliessenden Entscheidungsbefugnissen an die Schulleitung zur Effizienzsteigerung und zur angemessenen Berücksichtigung der zur Bearbeitung benötigten zeitlichen Ressourcen beiträgt.

3.1.5 Strafentscheide (Mahnungen und Bussen)

Das Schulgesetz sieht folgende Strafmassnahmen vor, die durch die zuständige Behörde gefällt werden können: Mahnung der Eltern aufgrund von Schulversäumnissen von Schülerinnen und Schülern, Mahnung der Eltern bei Verstössen gegen die Mitwirkungspflicht von Eltern und im Wiederholungsfall Sprechung eines Bussentscheids und von Amtes wegen Erstattung einer Strafanzeige bei der Staatsanwaltschaft (§§ 36a und 37 Schulgesetz).

Abwägungen zur Einschränkung der Delegationsoption

Strafmassnahmen in Form von Mahnungen oder Bussen, die ausschliesslich durch den Gemeinderat gegenüber Eltern gefällt werden, können die Schule entlasten. Die Durchsetzung der rechtlichen Pflichten kann unter der Beteiligung des Gesamtgemeinderats mehr Gewicht erhalten und unterstützt die Schule in ihren Bemühungen.

Die Schulleitung steht in der Hauptverantwortung für den operativen Schulalltag und kann durch die Übernahme von abschliessenden Entscheidungsbefugnissen in ihrer Funktion gestärkt werden. Die Option, auch Mahnungen oder Bussen gegenüber Eltern aussprechen zu können, bekräftigt ihre Führungsposition im Sinne der geleiteten Schule.

3.1.6 Urlaubs- und Dispensationsentscheide wie auch Organisation freier Schulhalbtage

Aus wichtigen Gründen können Schülerinnen und Schüler für kurze Zeit vom Unterricht beurlaubt oder von einzelnen Lektionen dispensiert werden. Um Urlaub handelt es sich, wenn sich Eltern mit einem Gesuch um Erlaubnis eines kürzeren Fernbleibens vom Unterricht an die Schule wenden. Demgegenüber handelt es sich um eine Dispensation, wenn es um eine dauerhafte Absenz in einzelnen Lektionen geht. Die Modalitäten bei Urlaub und Dispensationen, besonders die Aufarbeitung des versäumten Lernstoffs oder die anderweitige Erreichung des Lernziels, sind durch die Lehrpersonen schriftlich mit den Eltern zu vereinbaren.

Die zuständige Behörde kann zudem bestimmen, dass der (auf Ersuchen der Inhaber der elterlichen Sorge) Anspruch auf einen freien Schulhalbtage pro Quartal gemäss § 38 Abs. 1 des Schulgesetzes pro Schuljahr zusammengefasst bezogen werden darf oder der Anspruch zum Bezug bei besonderen Schulanlässen oder an Prüfungstagen nicht geltend gemacht werden kann.

Abwägungen zur Einschränkung der Delegationsoption

Mit einer Einschränkung der Delegationsoption im Bereich der Urlaubs- und Dispensationsentscheide entscheidet der Gemeinderat über alle elterlichen Gesuche. Bei der Beurteilung eines Gesuchs gilt es jeweils, zwischen den öffentlichen (Schulpflicht, Schulbetrieb) und den privaten Interessen (persönliche, familiäre und schulische Situation des Kindes) abzuwägen. Dabei müssen vor allem bei Urlaubsgesuchen auch klassen- und schulspezifische Planungen beigezogen und allfällige Rahmenbedingungen für die auserschulische Betreuung vereinbart und sichergestellt werden.

Eine Delegation von Entscheidungsbefugnissen an die Schulleitung in diesem Bereich unterstützt die operativ angesetzten Abläufe. Urlaubs- und Dispensationsentscheide richten sich an rechtlichen Vorgaben aus. Die Umsetzung des trotz Abwesenheit der Schülerin beziehungsweise des Schülers zu erfüllenden Bildungsauftrags obliegt der Schule und den Eltern.

3.2 Vergleich zur Delegationspraxis in anderen Verwaltungsbereichen der Gemeinde

Die Regelungen von Delegationen in anderen kommunalen Verwaltungsbereichen können sich von Gemeinde zu Gemeinde unterscheiden. Den Gemeinden wird seitens des Departements Volkswirtschaft und Inneres (Gemeindeabteilung) ein Musterdelegationsreglement zur Verfügung gestellt. Das Musterdelegationsreglement sieht vor, dass der Gemeinderat gemäss § 39 GG eine weitgehende Delegation von Kompetenzen an die Verwaltung anstrebt, damit sich die Exekutive verstärkt auf die

strategischen Aufgaben der Gemeinde konzentrieren kann. Fachaufgaben mit klarer rechtlicher Ausgangslage, geringem (finanziellen) Ermessensspielraum sowie Routinegeschäfte sollen stufengerecht an die Verwaltung delegiert werden, soweit es sich um delegierbare Aufgaben gemäss Gemeindegesetz sowie um Geschäfte mit einer geringen politischen Tragweite handelt.

Die meisten Gemeinden orientieren sich an diesem Reglement, jedoch können keine verbindlichen Angaben zur Delegationspraxis in anderen Verwaltungsbereichen in den Gemeinden gemacht werden.

Ein Spezialfall bildet die Finanzkommission: Die Aufgaben, die der Finanzkommission übertragen werden, sind in der Gemeindeordnung zu bezeichnen (vgl. § 47 Abs. 1 lit. d GG). Daneben gibt es beispielsweise auch im Gesetz über die öffentliche Sozialhilfe und die soziale Prävention (Sozialhilfe- und Präventionsgesetz, SPG) eine spezielle Delegationsmöglichkeit. Gemäss § 44 Abs. 1 SPG ist der Gemeinderat oder eine von ihm eingesetzte Sozialkommission die Sozialbehörde der Gemeinde. Vorbehalten bleiben die Bestimmungen des Gemeindegesetzes über die Zusammenarbeit der Gemeinden.

3.3 Einschätzungen zum Prüfungsantrag durch die Begleitkommission des Projekts

Im Rahmen der Abklärungen des Prüfauftrags wurden die Mitglieder der Begleitkommission des Projekts "Führungsstrukturen der Aargauer Volksschule" (Verbandsspitzen der direktbetroffenen Berufsverbände der Lehrpersonen, der Schulleitungen, der Schulsekretariate, der Gemeindeammänner, der Schulpflegen wie auch Vertretungen des Erziehungsrats) um eine Einschätzung zur Einschränkung der Delegationsoption bei beschwerdefähigen schulischen Entscheiden befragt. Zwei der sechs Mitglieder haben sich einer Rückmeldung enthalten. Von den restlichen vier Mitgliedern unterstützen drei die von der Regierung vorgeschlagene spezialgesetzliche Delegationsoption in § 71 Abs. 1^{bis} des Schulgesetzes gemäss Vorlage vom 7. März 2019. Einzig der Verband der Lehrpersonen (Aargauischer Lehrerinnen und Lehrerverband, alv) äussert Vorbehalte gegenüber einer Delegation von Entscheidungsbefugnissen im Bereich der Disziplinentscheidungen (längerfristige Schulausschlüsse), der Strafentscheide und der Zuweisungen von Schülerinnen und Schülern zu regionalen Kleinklassen oder zu Sonderschulen.

3.4 Resultat des Prüfungsantrags

Grundsätzlich kann angemerkt werden, dass beim Beschluss des Gemeinderats, Entscheide zu delegieren, verschiedene Faktoren wie Erfahrungswissen der beteiligten Fachpersonen, bereits etablierte Prozesse und Zusammenarbeitskulturen, kommunale strukturelle und organisatorische Rahmenbedingungen der Schule sowie je nach Situation vor Ort auch interkommunale Zusammenarbeitsformen zu berücksichtigen sind. Gemeinderäte sind es sich gewohnt, im Rahmen ihrer vielfältigen Entscheidungsbefugnisse sich mit komplexen und sachspezifischen Geschäften auseinanderzusetzen.

Eine Delegation sollte unter Berücksichtigung der Aspekte der Unbefangenheit und Rollenklarheit vorgenommen werden. Als Gesamtverantwortungsträger der Schule vor Ort reglementiert der Gemeinderat trotz spezialgesetzlicher Delegation die Art und Weise der Kommunikation, des Informationsflusses und der 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. Zudem können bei schwierigen Entscheiden im Einzelfall allfällige Delegationen fall- und situationsbezogen definiert werden. Eine entsprechende Anpassung im Einzelfall erfolgt durch einen Entscheid des Gesamtgemeinderats, sofern im Reglement eine entsprechende Setzung vorgenommen wird.

Mit Umsetzung der neuen kommunalen Führungsstruktur wird der Stellenwert der Schule als wichtige Gemeindeaufgabe durch die direkte Führungsverantwortung des Gemeinderats erhöht. Die Schule wird enger ins kommunale Verwaltungssystem eingebettet. Schnittstellen zu anderen Verwaltungsbereichen wie unter anderem der Einwohnerkontrolle, dem Sozialdienst, der Bauverwaltung oder der Finanzverwaltung können effizienter gepflegt werden. So kann beispielsweise die Schulleitung an Geschäfts- oder Abteilungsleitungssitzungen der Gemeinde teilnehmen, um die Anliegen der Schule in der kommunalen Zusammenarbeit direkt einzubringen. Die Bearbeitung von Themen wie Tagesstrukturen, Hausaufgabenhilfe oder freiwillige Unterstützungsangebote für Schülerinnen und Schüler erfolgen aus einer Hand. Die Schule wird als der Verwaltung zugehörigen Verwaltungsbereich einer Gemeinde verstanden und wahrgenommen. Eine Delegationsoption stärkt diese neuen, direkten und kommunalen Kooperationen.

Eine Umsetzung ohne Einschränkung der spezialgesetzlichen Delegationsoption im Bereich der beschwerdefähigen schulischen Entscheide

- öffnet kommunale Gestaltungsräume, in dem die Gemeinden die ihnen als angepasst erscheinende Umsetzungsvariante wählen und in eigener Verantwortung Entscheidungsbefugnisse delegieren können
- nimmt Rücksicht auf die Unterschiedlichkeit der Gemeinden hinsichtlich der strukturellen Rahmenbedingungen wie auch der gewählten Führungsmodelle auf Gemeinderats- und Schulleitungsebene
- 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 Schule)
- verhindert aufwendige Verfahren, die zeitliche Verzögerungen zur Folge haben und für die Betroffenen zu unangenehmen Situationen führen können
- reduziert den Aufwand für den Gemeinderat
- und trägt zur höheren Effizienz im System durch eine Verkürzung der Entscheidungswege bei.

Nach eingehender Prüfung schlägt der Regierungsrat keine Einschränkung der spezialgesetzlichen Delegationsoption im Bereich der beschwerdefähigen schulischen Entscheide vor.

4. Sprachlich-redaktionelle Präzisierung in der Synopse zum Schulgesetz

In der Synopse wurde eine sprachlich-redaktionelle Präzisierung in § 38c des Schulgesetzes vorgenommen. Der im Entwurf des Regierungsrats vom 7. März 2019 aufgeführte Plural "Gemeinderäte" wurde in den Singular "Gemeinderat" gesetzt.

5. Anpassungen am Dekret über die Löhne der Lehrpersonen (Lohndekret Lehrpersonen, LDLP), Anhang II A, Fussnote 2

In Anhang II A, Fussnote 2, des Dekrets über die Löhne der Lehrpersonen (Lohndekret Lehrpersonen, LDLP) wird die Schulpflege erwähnt, weshalb aufgrund der neuen Führungsstruktur auch eine Dekretsänderung vorgenommen wird.

6. Änderungen auf Ebene Verordnung

In der Verordnung zur geleiteten Schule werden die Details der Volksschule zur Schulpflege, Kreisschulpflege und Schulleitung sowie zur Mitwirkung der Lehrpersonen geregelt. Aufgrund des Wegfalls der Schulpflegen werden inhaltliche Anpassungen in den §§ 5–7 zur Zusammenarbeit Gemeinderat und Schulleitung hinsichtlich Effizienz, Sitzungen, Protokollführung und Aktenaufbewahrung vorgenommen werden müssen.

Da in fast allen Verordnungen im Geltungsbereich der Volksschule die Schulpflege als Gremium aufgeführt wird, sind zahlreiche Anpassungen notwendig, die jedoch keine grundsätzlichen inhaltlichen Veränderungen betreffen.

7. Anpassungen von Handreichungen

Mit Einführung der geleiteten Schule Aargau wurden seitens des Departements Bildung, Kultur und Sport diverse Handreichungen zum Thema "Geleitete Schulen", "Einführung eines Schulsekretariats" oder "Personalführung" publiziert. Mit der Umsetzung der Neuorganisation der kommunalen Führungsstruktur werden diese Unterlagen aktualisiert werden müssen. In Zusammenarbeit mit den direktbetroffenen Berufsverbänden sollen modellhafte Darstellungen zur neuen kommunalen Zusammenarbeit wie auch Richtlinien zu deren Umsetzung ausgearbeitet werden. So werden Umsetzungsbeispiele zur Führung einer gemeinderätlichen Schulkommission und zur Zusammenarbeit in der kommunalen Verwaltung erarbeitet werden.

Auch in Bezug auf die Regelung der Delegationsoption für Gemeinderäte werden seitens des Departements Bildung, Kultur und Sport Handreichungen zur Umsetzung zur Verfügung gestellt, an denen sich die Gemeinden orientieren können. Sie beschreiben die Entscheidungsprozesse im Bereich der beschwerdefähigen schulischen Entscheide in idealtypischer Weise.

Zusätzlich werden ab Sommer 2020, nach erfolgter Zustimmung der Stimmbevölkerung zur Vorlage, kursorische Weiterbildungsangebote für Gemeinderäte sowie ein Supportangebot für Gemeinden als Unterstützung angeboten werden.

8. Weiteres Vorgehen

Volksabstimmung	17. Mai 2020
Inkraftsetzung und flächendeckende Umsetzung	1. Januar 2022

Zum Antrag

Der Beschluss gemäss Ziffer 1 untersteht dem obligatorischen Referendum gemäss § 62 Abs. 1 lit. a der Verfassung des Kantons Aargau.

Der Beschluss gemäss Ziffer 2 untersteht dem fakultativen Referendum gemäss § 63 Abs. 1 lit. a der Verfassung des Kantons Aargau, sofern ihnen die absolute Mehrheit der Mitglieder des Grossen Rats zustimmt. Erreicht die Abstimmung nicht 71 befürwortende Stimmen oder wird das Behördenreferendum gemäss § 62 Abs. 1 lit. b der Kantonsverfassung ergriffen, findet eine Volksabstimmung statt.

Antrag

1.

Der vorliegende Entwurf einer Änderung der Verfassung des Kantons Aargau wird in 2. Beratung zum Beschluss erhoben.

2.

Der vorliegende Entwurf einer Änderung des Schulgesetzes wird in 2. Beratung zum Beschluss erhoben.

3.

Der vorliegende Entwurf einer Änderung des Dekrets über die Löhne der Lehrpersonen (Lohndekret Lehrpersonen, LDLP) wird in 2. Beratung zum Beschluss erhoben.

4.

Es werden die folgenden parlamentarischen Vorstösse als erledigt von der Kontrolle abgeschrieben:

- (04.277) Motion Urs Haeny, Oberwil-Lieli, vom 19. Oktober 2004 betreffend neue Gliederung der Schulbehörden auf Ebene der Gemeinde und des Bezirks
- (04.331) Motion der SP-Fraktion vom 14. Dezember 2004 betreffend Abschaffung der Schulräte der Bezirke und des Erziehungsrats
- (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
- (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

Regierungsrat Aargau

Beilagen

- Synopse Verfassung des Kantons Aargau (Beilage 1)
- Synopse Schulgesetz (Beilage 2)
- Synopse Dekret über die Löhne der Lehrpersonen (Lohndekret Lehrpersonen, LDLP) (Beilage 3)