

Sitzung vom 29. April 2009 / Geschäft Nr. 7.3

Bericht Interpellation Bruno Vanoni betreffend rechtswidrige Zentralisierung der Schulleitungen, Antwort

1. Ausgangslage

Am 28. Januar 2009 hat Bruno Vanoni folgende Interpellation eingereicht:

"Am 19. November 2008 hat der Grosse Gemeinderat (GGR) einer Änderung des Schulreglements zugestimmt, die sich nur auf die Zusammenlegung der beiden bisherigen Schulkommissionen beschränkt hat. Von Seiten des Gemeinderats wurde vor und während der Debatte versichert, dass weitere Änderungen von der neuen Schulkommission diskutiert und vom GGR zu einem späteren Zeitpunkt beschlossen werden könnten. Dies sollte insbesondere für die politisch umstrittene Frage der Zentralisierung der Schulleitungen gelten, die seit der Behandlung des entsprechenden Postulats Vollenweider am 21. September 2005 pendent ist.

Ungeachtet dieser Zusicherungen und Vorgeschichte hat die Kommission für die Primarstufe (KPS) am 25. November 2008 (also nur sechs Tage nach dem GGR-Entscheid zur Auflösung der KPS!) die Zentralisierung der Schulleitungen der Primarstufe beschlossen. Die Grüne Freie Liste GFL sieht darin eine Verletzung des geltenden Schulreglements, das eigene Schulleitungen für die verschiedenen Schulhäuser (namentlich für das Steinibach-Schulhaus) vorschreibt und nur vom GGR geändert werden kann. Die GFL hat deshalb der KPS eine Überschreitung ihrer Kompetenzen vorgeworfen und den Gemeinderat gebeten, den KPS-Entscheid juristisch zu überprüfen und gegebenenfalls aufzuheben. Der Gemeinderat hat sich dafür am 7. Dezember 2008 als „rechtlich nicht zuständig“ erklärt.

Die KPS hat der GFL nach einer ausserordentlichen Sitzung mitgeteilt, sie halte ihren Entscheidung weiterhin für sachlich richtig und rechtlich zulässig. Trotzdem hat sie ihren Zentralisierungsentscheid grundsätzlich aufgehoben. Gleichzeitig hat sie am 17. Dezember 2008 aber die Zentralisierung der Schulleitungen als provisorische Regelung ab kommendem Schuljahr beschlossen und in der Folge dem Steinibach-Schulhaus das Pensum für eine eigene Schulleitung weggenommen. Aufgrund dieses Winkelzugs und der Untätigkeit des Gemeinderates hat die GFL am 21. Dezember 2008 eine „aufsichtsrechtliche Anzeige“ (gemäss Gemeindegesetz) beim Regierungsstatthalteramt eingereicht.

Ohne dem Resultat dieses Aufsichtsverfahrens vorzugreifen, bitte ich den Gemeinderat um die rasche Beantwortung der folgenden Fragen:

1. Gemäss Artikel 14 der Gemeindeverfassung haben Behörden und Verwaltung die Bevölkerung über ihre Tätigkeiten und Absichten zu informieren. Warum wurde bis heute, also mehr als zwei Monate, nicht über die gravierenden Entscheide der KPS und die Haltung des Gemeinderates informiert?

2. Gemäss Artikel 86 des Gemeindegesetzes hat das zuständige Gemeindeorgan, wenn in einer Gemeinde Unregelmässigkeiten oder rechtswidrige Handlungen festgestellt werden, die Angelegenheit abzuklären und die notwendigen Gegenmassnahmen zu veranlassen. Welches

Autor:	Speicherdatum	Pfad, Datei:	Datum, Zeit / User	Version	Seite
Heike Helms	08.04.2009	g:\winword\präsidial\gdeschr\ggrn090429\interpellation_zentralisierung_schulleitungen ggra.doc	15.04.2009, 16:06 / bd	1.5	1 von 4

Gemeindeorgan ist in Zollikofen zuständig, wenn Anzeichen dafür bestehen, dass Kommissionen übergeordnetes Recht verletzen bzw. ihre Kompetenzen überschreiten?

3. Ist der Gemeinderat bereit, über die künftige Schulorganisation – ähnlich wie in der Nachbargemeinde Münchenbuchsee – eine breite, offene Diskussion zuerst in der Öffentlichkeit und dann auch im GGR zu ermöglichen? Und wenn ja:

3bis. Wie sieht der Zeitplan für eine solche öffentliche Debatte über die künftige Bildungsstrategie von Zollikofen aus?

4. Ist der Gemeinderat bereit, die von der KPS eingeleiteten provisorischen Schritte zur Zentralisierung der Schulleitungen rückgängig zu machen, weil sie die künftige Lösung (im Widerspruch zum geltenden Schulreglement!) vorspuren und weil sie die Entscheidungsfreiheit des GGR und des Stimmvolks (im Sinne von geschaffenen „vollendeten Tatsachen“) schmälern?

2. Antwort

Allgemein

Am 27. März 2009 hat das Regierungsstatthalteramt entschieden, dass der Beschluss der Kommission für die Primarstufe vom 16. Dezember 2008 aufzuheben sei. Die GFL hatte gegen den Gemeinderat Zollikofen eine Aufsichtsrechtliche Anzeige eingereicht. Der Gemeinderat wurde nun angewiesen, die reglementskonforme Besetzung der Schulleitung Steinibach sicherzustellen.

Mit der Teilrevision der Volksschulgesetzgebung per 1. August 2008 sind den Schulleitungen Kompetenzen zugeteilt worden, welche bis anhin den Gemeinden beziehungsweise Schulkommissionen vorbehalten waren. Durch diese Kompetenzverschiebungen sind die Gemeinden aufgefordert worden, ihre Schulleitungsmodelle zu überprüfen und die Erlasse spätestens per 1. August 2010 anzupassen. Die Bestimmungen des Volksschulgesetzes sind den kommunalen Erlassen übergeordnet. Somit verfügen die Schulleitungen also bereits heute über erweiterte Kompetenzen, auch wenn die Erlasse der Gemeinden noch nicht angepasst sind. Dem Departement Bildung der Gemeinde Zollikofen ist es ein Anliegen, mit der neuen Aufgabenzuweisung eine Qualitätserhöhung oder zumindest eine Beibehaltung zu erlangen. Deshalb möchte man nur noch Schulleitungen anstellen, welche die Schulleiterausbildung bereits abgeschlossen haben. Aus dem Kreis der Primarlehrerschaft Zollikofen verfügt zurzeit noch niemand ausser den amtierenden Schulleitungspersonen über einen solchen Abschluss.

Die Schulkommission Zollikofen muss also spätestens bis 31. Juli 2010 über einen Gemeinderat verfügen, in welchem auch das Schulleitungsmodell geregelt ist. Entsprechend dem von der Erziehungsdirektion erarbeiteten Leitfaden sind zwei Modelle denkbar:

(Auszug aus der Umsetzungshilfe für Gemeinden, Ziffer 4.2.3)

a) Hauptverantwortliche Schulleitung mit Koordinationsaufgaben (= Stabsfunktion). Diese hat keine Führungsfunktion gegenüber den andern Schulleitungen. Die Präsidentin / der Präsident der Schulkommission führt das Mitarbeitergespräch mit allen Schulleitungsmitgliedern.

b) Die hauptverantwortliche Schulleitung hat eine Führungsaufgabe gegenüber den übrigen Schulleitungsmitgliedern, z.B. den Standortleitungen (= Führungsfunktion). Diese sind ihr unterstellt. Sie führt das Mitarbeitergespräch mit den ihr unterstellten Schulleitungsmitgliedern.

Die Erziehungsdirektion empfiehlt Modell b. Die Erfahrung zeigt, dass es sich bei Modell a in der Regel um ein Übergangsmodell handelt. Es bilden sich schnell informelle Führungsstrukturen und damit verbunden das Bedürfnis nach Klärung der Führungsrollen.

Autor:	Speicherdatum	Pfad, Datei:	Datum, Zeit / User	Version	Seite
Heike Helms	08.04.2009	g:\winword\präsidial\gdeschr\ggr090429\interpellation_zentralisierung_schulleitungen ggra.doc	15.04.2009, 16:06 / bd	1.5	2 von 4

*Es ist auch denkbar, zuerst das Modell a (Stabsfunktion) zu wählen und dieses während einer Übergangszeit in Modell b (Führungsfunktion) weiter zu entwickeln.
Wichtig: Die Einrichtung von neuen Führungsstrukturen braucht Zeit!*

Die Schulkommission Zollikofen wird dem Gemeinderat Zollikofen ein Schulleitungsmodell vorschlagen, welches den strukturellen Bedürfnissen der Schulen von Zollikofen Rechnung tragen wird.

Zu Frage 1:

Gemäss Artikel 14 der Gemeindeverfassung haben Behörden und Verwaltung die Bevölkerung über ihre Tätigkeiten und Absichten zu informieren. Warum wurde bis heute, also mehr als zwei Monate, nicht über die gravierenden Entscheide der KPS und die Haltung des Gemeinderates informiert?

Es bestand sehr wohl die Absicht, über den Entscheid der Kommission Primarstufe vom 25. November 2008 im MZ zu informieren. Nachdem die GFL jedoch sehr rasch mit einem Schreiben an den Gemeinderat gelangt war und die Kommission daraufhin eine ausserordentliche Sitzung für den 16. Dezember anberaumt hatte, wurde die Publikation vertagt. Aber auch der revidierte Entscheid nun mit einer provisorisch geregelten Übergangslösung der Schulleitungen für das Schuljahr 2009 / 10 wurde von der GFL mittels einer aufsichtsrechtlichen Beschwerde bei der Regierungsstatthalterin angefochten. Solange dieses Verfahren hängig war, erschien eine Information der Bevölkerung als wenig sinnvoll.

Zu Frage 2:

Gemäss Artikel 86 des Gemeindegesetzes hat das zuständige Gemeindeorgan, wenn in einer Gemeinde Unregelmässigkeiten oder rechtswidrige Handlungen festgestellt werden, die Angelegenheit abzuklären und die notwendigen Gegenmassnahmen zu veranlassen. Welches Gemeindeorgan ist in Zollikofen zuständig, wenn Anzeichen dafür bestehen, dass Kommissionen übergeordnetes Recht verletzen bzw. ihre Kompetenzen überschreiten?

Werden in einer Gemeinde Unregelmässigkeiten festgestellt, so klärt das zuständige Gemeindeorgan die Angelegenheiten ab und veranlasst die notwendigen Massnahmen. Anders als bei anderen ständigen Kommissionen sind die Schulkommissionen dem Gemeinderat jedoch grundsätzlich nicht unter- sondern nebengeordnet. Verfügungen und Entscheide der Schulkommission, welche den fachlichen Bereich des Schulwesens betreffen, unterstehen daher der ausschliesslichen Aufsichtskompetenz des Schulinspektorates, der Erziehungsdirektion beziehungsweise des Regierungsrates. Im vorliegenden Fall steht jedoch nicht ein fachlicher Entscheid der KPS in Frage; vielmehr ist diese Rechtsverletzung dem Bereich des organisatorischen Vollzugs zuzuordnen. Diesbezüglich obliegt die Aufsichtspflicht dem Gemeinderat als subsidiäres Vollzugs- und Verwaltungsorgan.

Zu Frage 3:

*Ist der Gemeinderat bereit, über die künftige Schulorganisation – ähnlich wie in der Nachbargemeinde Münchenbuchsee – eine breite, offene Diskussion zuerst in der Öffentlichkeit und dann auch im GGR zu ermöglichen? Und wenn ja:
Wie sieht der Zeitplan für eine solche öffentliche Debatte über die künftige Bildungsstrategie von Zollikofen aus?*

Gemäss teilrevidiertem Volksschulgesetz ist es Aufgabe der Gemeinde, über die Schulorganisation zu entscheiden. In Zollikofen hat man entschieden, eine Schulkommission für die bildungsstrategischen Belange einzusetzen. Es besteht keine Notwendigkeit, in Zollikofen die Frage der Schulorganisation in einer breiten Öffentlichkeit zu diskutieren. Dies mag sicher für Gemeinden mit einer dezentralen Struktur und angegliederten Ortschaften wie beispielsweise Worb, Neuenegg, Münchenbuchsee angezeigt sein.

Autor:	Speicherdatum	Pfad, Datei:	Datum, Zeit / User	Version	Seite
Heike Helms	08.04.2009	g:\winword\präsidial\gdeschr\ggrn090429\interpellation_zentralisierung_schulleitungen ggra.doc	15.04.2009, 16:06 / bd	1.5	3 von 4

Die Schulkommission wird demnächst das Schulreglement überarbeiten; darin wird auch die Schulorganisation geregelt. Über dieses Reglement entscheidet letztlich der Grosse Gemeinderat, unter Vorbehalt des fakultativen Referendums.

Unabhängig davon wird im Laufe dieses und des nächsten Jahres eine Bildungsstrategie erarbeitet, welche die qualitativen Bildungsziele sowie die Bildungsangebote unserer Gemeinde festlegt.

Zu Frage 4:

Ist der Gemeinderat bereit, die von der KPS eingeleiteten provisorischen Schritte zur Zentralisierung der Schulleitungen rückgängig zu machen, weil sie die künftige Lösung (im Widerspruch zum geltenden Schulreglement!) vorspuren und weil sie die Entscheidungsfreiheit des GGR und des Stimmvolks (im Sinne von geschaffenen „vollendeten Tatsachen“) schmälern?

Der Gemeinderat muss nun entsprechend dem Entscheid des Regierungsstatthalteramts vom 27. März 2009 die reglementsconforme Besetzung der Schulleitung Steinibach für die Dauer des Schuljahres 2009 / 10 sicherstellen. Die Schulkommission wurde mit der Umsetzung des Entscheids beauftragt.

Vollendete Tatsachen sind aber im Dezember 2008 nicht geschaffen worden, sondern die Kommission Primarstufe hat damals Beschlüsse gefasst, die lediglich das Funktionieren des Schulbetriebs für die Dauer des Schuljahres 2009 / 10 garantieren sollten. Der Gemeinderat sah sich demnach nicht veranlasst, aufsichtsrechtlich zu intervenieren.

Ab dem Schuljahr 2010 / 11 wird gemäss dem durch den Gemeinderat und Grossen Gemeinderat zu genehmigenden Schulreglements verfahren.

Zollikofen, 9. April 2009

GEMEINDERAT ZOLLIKOFEN

Stefan Funk
Präsident

Roland Gatschet
Sekretär

Autor:	Speicherdatum	Pfad, Datei:	Datum, Zeit / User	Version	Seite
Heike Helms	08.04.2009	g:\winword\präsidial\gdeschr\ggr090429\interpellation_zentralisierung_schulleitungen ggra.doc	15.04.2009, 16:06 / bd	1.5	4 von 4