



an den

EINWOHNERRAT EMMEN

22/15 Beantwortung der Motion Ramona Gut namens der FDP-Fraktion vom 25. September 2015 betreffend Einführung einer einwohnerrätlichen Bildungskommission

Herr Präsident

Sehr geehrte Damen und Herren

A. Wortlaut der Motion

Im Rahmen der Totalrevision der Gemeindeordnung von Emmen wurde die Einführung einer gemeinderätlichen bzw. einer einwohnerrätlichen Bildungskommission an Stelle der Schulpflege mit Behördenstatus geprüft. Nach der Vernehmlassung wurde die Schulpflege schliesslich gestützt auf Artikel 53 der Gemeindeordnung im Jahre 2008 durch eine gemeinderätliche Kommission ersetzt.

Die Bildungskommission wird vom für die Schule zuständigen Gemeinderat geführt und neben einer Vertretung aller Fraktionen des Einwohnerrates gehören der Bildungskommission auch eine Fachvertretung, eine Vertretung der Musikschule, des Emmer Gewerbes sowie eine Elternvertretung an. Ausserdem sind die Mitglieder der Geschäftsleitung der Volksschule Emmen und die Musikschulleitung beratende Mitglieder der Bildungskommission. Dadurch besteht die Bildungskommission aus fast ebenso vielen Mitgliedern aus der Verwaltung wie gewählten Bildungskommissionsmitgliedern.

Die Bildungskommission vertritt die Anliegen der Öffentlichkeit und der Elternschaft betreffend die Volks- und Musikschule. Ausserdem wirkt die Bildungskommission bei Erlassen wie bspw. Leitbild, Schulordnung, SER (Strategischer Entwicklungs- und Ressourcenplan), Elternbildung und Elternmitwirkung sowie Schulraumplanungsbericht beratend mit. Zudem kann die Bildungskommission projektbezogen eine Arbeitsgruppe einsetzen.

Die Bildung hat in der Schweiz einen hohen Stellenwert. Auch in der Gemeinde Emmen hat die Direktion Schule und Kultur mit über 28 % neben der Direktion Soziales und Gesellschaft (33 %) und der Direktion Finanzen und Personelles (fast 17 %) einen bedeutenden Anteil der Auslagen der Gemeinde.

Im Einwohnerrat hingegen kommt der Bildungskommission ein geringer Stellenwert zu. Im Gegensatz zur Rechnungs- und Geschäftsprüfungskommission (R+GPK) und zur Bau- und Verkehrskommission (BVK), die bei entsprechenden Bericht und Anträgen nach eingehender Prüfung, direkt Einfluss nehmen können, fehlt die Meinung der Bildungskommission bei bildungspolitischen Angelegenheiten an den Sitzungen des Einwohnerrates. Nachdem die Bildungskommission nun während zwei Legislaturen mit oben erwähntem Pflichtenheft geführt wurde, sind wir der Meinung, dass es Zeit ist, die Situation zu analysieren und einen Systemwechsel zu einer einwohnerrätlichen Kommission zu prüfen.

Aus diesem Grund fordern wir den Gemeinderat auf, die Einführung einer einwohnerrätlichen Bildungskommission, die sämtliche einwohnerrätlichen Geschäfte im Bereich der Volksschule behandelt, vorzusehen.

B. Stellungnahme des Gemeinderates

1. Ausgangslage

a. Grundlagen: Volksschulbildungsgesetz und Gemeindeordnung

Bis Ende Legislatur 2004-2008 war in Emmen, wie dies das alte Gemeindegesetz vorgab, eine Schulpflege mit exekutivem Status für die Führung der Volksschule eingesetzt. Gleichzeitig wurden neu im Rahmen des kantonalen Projekts "Schulen mit Profil" professionelle Schulleitungspersonen ausgebildet und auch in Emmen in Führungsfunktionen eingesetzt. Im ganzen Kanton Luzern begannen diese in Leadership, Schulentwicklung und Projektmanagement ausgebildeten Schulleiterinnen und Schulleiter jene Aufgaben zu übernehmen, welche bis anhin durch grössere oder kleinere, politisch zusammengesetzte Laien-Schulbehörden verantwortet worden waren. Die geleiteten Schulen lösten nach und nach die Schulpflegen dort ab, wo es um Personalmanagement, Personalführung, Qualitätsmanagement, Schulentwicklung, Elterninformation, etc. ging. Gestärkt wurden die geleiteten Schulen im neuen Volksschulbildungsgesetz, welches am 1. Januar 2000 in Kraft gesetzt wurde. Und das Gemeindegesetz vom 4. Mai 2004 gab den Luzerner Gemeinden neu einen grösseren Spielraum bei der Ausgestaltung der Verwaltungs- und Aufsichtstätigkeit.

Im Bereich der Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortungen (AKV) gestaltete sich die Koordination zwischen den beiden damaligen Emmer Exekutiven Gemeinderat und Schulpflege bisweilen herausfordernd, da die Schulpflege Anstellungsbehörde für Mitarbeitende der Volksschule war und auch den Leistungsauftrag für die Volksschule erarbeitete, während der Gemeinderat vor dem Einwohnerrat primär die Finanzierung des Schulbereichs zu beantragen und zu verantworten hatte. Auf diesem Hintergrund reichte die FDP Emmen am 15. Juli 2005 eine Motion betreffend Verwaltungs- und Aufsichtstätigkeit in der Schule ein. Dieser Vorstoss ist im Januar 2006 vom Einwohnerrat dem Gemeinderat überwiesen worden. Die Motion forderte, dass die Verwaltungs- und Aufsichtstätigkeit in der Schule klare Kompetenzen aufweise, der Professionalisierung der Schulleitungen Rechnung trage, Doppelspurigkeiten im Verfahrensablauf behebe und die Mitwirkung der am Erziehungswesen besonders interessierten Gemeindebevölkerung ermögliche.

Im Herbst 2006 wurde eine breite Vernehmlassung zu den geplanten Änderungen in der Gemeindeordnung durchgeführt. Die Vernehmlassungsteilnehmer votierten dabei mehrheitlich für die zukünftige Ausgestaltung der Schulpflege als gemeinderätliche Kommission. Seitens der Organisationen sprachen sich die politischen Parteien SVP, CVP, SP und EVP sowie das Emmer Wirtschafts-Forum, die Senioren-Drehscheibe und der Gemeindepersonalverband für die Ausgestaltung der Schulpflege als gemeinderätliche Kommission aus. Der Vorstand der Organisierten Lehrpersonen Emmen sowie die Grünen wollten den Behördenstatus der Schulpflege beibehalten. Die FDP konnte sich damals eine Behörde oder eine einwohnerrätliche Kommission vorstellen. Die Spitex-Emmen war ebenfalls für die Aufhebung des Behördenstatus.

Am 21. Oktober 2007 hat die Stimmbürgerschaft die Gemeindeordnung und somit unter anderem die Einführung einer gemeinderätlichen Bildungskommission genehmigt. In der Gemeinde Emmen wurde somit die Schulpflege als Exekutive abgeschafft und ab 1. September 2008 durch die gemeinderätliche Bildungskommission ersetzt.

Für die Volksschule Emmen gelten u.a. folgende Erlasse (Links im Anhang): Das Reglement über die Organisation der Schulen Emmen, erlassen durch den Einwohnerrat am 13. Mai 2008 und das Pflichtenheft für die Bildungskommission vom 21. Oktober 2007, revidiert per 17. Oktober 2012. Daneben existieren je für die Volksschule und die Musikschule entsprechende Schulordnungen und Funktionsdiagramme. Die gemeinderätliche Musikschulkommission ist per Ende 2012 aufgehoben worden. Seit dem 1. Januar 2013 werden die Angelegenheiten der Musikschule ebenfalls durch die gemeinderätliche Bildungskommission wahrgenommen.

2. Sachverhalt, Evaluationen und Erwägungen

a. Bemerkungen zum Motionstext

Die Mitglieder der Schulführung (Geschäftsleitung Volksschule, Leiter Musikschule) und aus der Verwaltung müssen nicht permanent in den Bildungskommissionssitzungen anwesend sein. Sie haben den Status von Fachexperten und sind nicht stimmberechtigt. Der genannte Kostenanteil der Bildungskosten von 28% in der Gemeinderechnung lässt sich nur sehr bedingt beeinflussen, da mehr als 80% gebundene Ausgaben sind (Vorgaben Volksschulbildungsgesetz und Verordnungen des Kantons, inklusive kantonales Personalgesetz und kantonale Besoldungsverordnung, Wochenstundentafel, Klassengrössen, Verfügungen Sonderschulung,...) und interne Verrechnungen (GICT, Heizkosten,...). An diesen Rahmenbedingungen würde auch der Systemwechsel zur einwohnerrätlichen Bildungskommission kaum Wesentliches ändern.

b. Chancen und Risiken einer gemeinderätlichen oder einwohnerrätlichen Bildungskommission

Die Arbeitsweise der gemeinderätlichen Bildungskommission als neuem Gremium musste erst gefunden und konsolidiert werden. Es haben dazu interne Evaluationen stattgefunden am 29. September 2009, am 4. März 2010 und am 21. November 2010. Grundsätzlich äusserte sich die Bildungskommission gegenüber dem Gesamtgemeinderat als zufrieden mit der Führung. Nach Ablauf der zweiten Legislatur in der aktuellen Organisationsform und aufgrund der vorliegenden Motion 22/15 betreffend Einführung einer einwohnerrätlichen Bildungskommission haben die gewählten und stimmberechtigten

Mitglieder der Bildungskommission in einer ausserordentlichen Arbeitsgruppensitzung am 13. Mai 2016 und die Geschäftsleitung der Volksschule im Rahmen ihrer Klausur am 14. Januar 2016 zu den Erfahrungen mit der aktuellen Organisationsform und Arbeitsweise der Bildungskommission je eine Stärken-/Schwächenanalyse durchgeführt. Der Gemeinderat hat eine Delegation der Bildungskommission zu einem Gedankenaustausch in seine Klausur vom 9. Juni 2016 eingeladen. Bei dieser Gelegenheit wurden auch allfällige Anpassungen in der Geschäftsordnung des Einwohnerrates (Art. 25 und Art. 44) analysiert und diskutiert. Im Folgenden sind die Einschätzungen der Bildungskommissionsmitglieder (BK; stimmberechtigt) und jene der Geschäftsleitungsmitglieder (GL; nicht stimmberechtigt) getrennt aufgelistet.

Chancen und Stärken der gemeinderätlichen Bildungskommission

BK: Die Mitglieder vertreten Gruppierungen, Interessen und Kompetenzen weit über die Politik hinaus (z.B. Emmer Wirtschafts-Forum, Gewerbeverein, Ausbildner, Elternschaft, Pädagogische Hochschule, ...). Breite Sichtweisen, Interessen und Kompetenzen; breiter Themenraster und flexibler Sitzungsrhythmus; fürs Thema Bildung motivierte und freiwillige Mitglieder, die nicht daneben noch Einwohnerrats- und Fraktionsaufgaben übernehmen müssen; Mitwirkung ohne Parteizugehörigkeit und Parteiabhängigkeit möglich; Vorberatung der Bildungsthemen zu Handen des Gemeinderates.

GL: schlank, kostengünstig, breite Abstützung (Eltern, Wirtschaft/Abnehmer, Fachpersonen); Mitglieder unabhängig(er); Interesse für Schule vor Parteiprogramm; Einfluss Zusammensetzung; weniger politisch motivierte Konflikte; Lobbying für Schule; jeder Bürger/jede Bürgerin kann unabhängig von einem Einwohnerratsmandat Einsitz nehmen.

Risiken und Schwächen der gemeinderätlichen Bildungskommission

BK: Eher geringerer Einfluss auf Einwohnerratsentscheide; keine Entscheidungskompetenz; höhere Fluktuation in der Kommission; Informationsbeschaffung aus dem Einwohnerrat; keine Sprecher/innen im Einwohnerrat. Möglichkeit der Beeinflussung durch die Präsidentin oder durch die Mitglieder der Geschäftsleitung.

GL: Hohe Fluktuationsrate; mangelnder Einfluss auf Parteien und Politik; unverbindlicher.

Chancen und Stärken der einwohnerrätlichen Bildungskommission

BK: Sprecher/in im Einwohnerrat; kurze Wege und straffe Organisation; politische Vernetzung als Vorteil für die Lobbyarbeit.

GL: -

Risiken und Schwächen der einwohnerrätlichen Bildungskommission

BK: Keine Nichtparlamentarier/innen; Bürokratie und schmälere Themenwahl (nur Einwohnerratsgeschäfte); Parteiinteressen und Parteistärken; fehlende Fachkompetenz.

GL: Höherer Koordinationsaufwand; schwierige Selektion bildungsaffiner Mitglieder; ausschliesslich Politiker; Kompetenzabgrenzung schwierig zu R-+GPK; Verpolitisierung und potenzielle zweite R-+GPK; teurer; Wirtschaft, Eltern, Fachpersonen keine direkte Vertretung; nur Einwohnerratsgeschäfte (Budget, Rechnung, Schulraumplanung).

c. Fazit

Mit gezielten Modifikationen in der Planung und Organisation der Bildungskommissionssitzungen, wie auch mittels konsequentem Auf- und Ausbau des Grundlagenwissens zum Volksschulbildungsgesetz und seinen Verordnungen bei den Mitgliedern der Bildungskommission sollen und können die Wirksamkeit und der Einfluss dieser wichtigen gemeinderätlichen Kommission im Diskurs um die Schulentwicklung und insbesondere im Spannungsfeld zwischen Kosten- und Nutzenfragen weiter gestärkt und vertieft werden. Auch können sich die Bildungskommissionsmitglieder in Sachen Besuche im Unterricht oder in Teams (z.B. Externe Evaluation, Präsentationen; Konzerte und Auftritte der Musikschule) im Voraus koordinieren. Support durch die Administration der Direktion Schule und Kultur wird sichergestellt.

Als schlanke, kostengünstige und breit abgestützte Kommission hat die Bildungskommission in ihrer aktuellen gemeinderätlichen Ausgestaltung klare Vorteile gegenüber einer einwohnerrätlichen Bildungskommission.

3. Kosten

Die gemeinderätliche Bildungskommission kostet heute CHF 4'627.38 (Rechnung 2015). Die Stellung einer Prognose, wie hoch die Kosten einer einwohnerrätlichen Bildungskommission ausfallen würden, ist schwierig, da es nicht abschätzbar ist, wie viele Sitzungen einer einwohnerrätlichen Bildungskommission pro Jahr stattfinden würden. Der Einsatz der Sitzungsgelder für einwohnerrätliche Kommissionen ist leicht höher als bei gemeinderätlichen Kommissionen. Zudem ist daran zu denken, dass die Einführung einer einwohnerrätlichen Bildungskommission die Abänderung der Gemeindeordnung notwendig machen würde, was wiederum mit Kosten verbunden ist (obligatorische Volksabstimmung).

4. Schlussfolgerung

Basierend auf der Stellungnahme der Bildungskommission und die verschiedenen Beurteilungen der Vor- und Nachteile der möglichen Modelle lehnt der Gemeinderat die Einführung einer einwohnerrätlichen Bildungskommission ab. Zusammen mit den Fraktionen und der Rechnungs- und Geschäftsprüfungskommission soll aber geprüft werden, in welcher Form und bei welchen Bildungsvorlagen die Bildungskommission direkt angehört werden kann und soll.

Der Gemeinderat wird daher auch für die kommende Legislatur der gemeinderätlichen Kommissionen (2017/2020) wieder eine gemeinderätliche Bildungskommission wählen. Dies wird ihm ermöglichen, mit breit abgestützten Mitgliedern und Vertretungen zusammenzuarbeiten, weil das Spektrum dieser Mitglieder weit über den inneren politischen Zirkel des Parlaments und der parlamentarischen Vorlagen herausragen kann. Der Gemeinderat hofft, dass die Parteien für die Bildungskommission bei der Besetzung der ihnen gemäss Gemeindeordnung zustehenden Sitze mehr Kontinuität anstreben und begrüsst es, wenn die Parteien für die Bildungskommission besonders engagierte, motivierte und bildungspolitisch kompetente Mitglieder nominieren.

Der Gemeinderat beantragt, die Motion abzulehnen.

Emmenbrücke, 28. September 2016

Für den Gemeinderat

Rolf Born
Gemeindepräsident

Patrick Vogel
Gemeindeschreiber

Links:

Gemeindeordnung (GO) Emmen

<http://www.emmen.ch/dl.php/de/56976de87ea35/gemeindeordnungausgabe0610.pdf>

Reglement über die Volksschule Emmen

http://www.emmen.ch/dl.php/de/5697993868b06/schulreglement_240909.pdf

Geschäftsordnung des Einwohnerrates

<http://www.emmen.ch/dl.php/de/569771bc5487d/geschäftsordnungeinwohnerrat151215.pdf>

Volksschule und Musikschule Emmen: Pflichtenheft für die Bildungskommission (BK)

http://www.emmen.ch/dl.php/de/569799962084d/Bildungskommission_Pflichtenheft_per_01_01_2013.pdf