

## Bedrängte lokale Schulbehörden



«Gerade auf lokaler Ebene sind grosse Umwälzungen im Gange, welche grundlegende Fragen zur demokratischen Verankerung der Volksschule aufwerfen.»

**Ein Gastkommentar von Oliver Dlabac\*, Projektleiter am Zentrum für Demokratie Aarau und Lehrbeauftragter an der Universität Zürich und Judith Hangartner\*\*, Forschungsbeauftragte an der Pädagogischen Hochschule Bern zu den Umwälzungen, die die Verankerung der Volksschule betreffen.**

Bei aller Aufregung über HarmoS, Lehrplan21 und Pisa-Studie: Oft vergessen wird die Ebene der Gemeinden und Schulen, wo die Reformen umgesetzt und Schulqualität täglich geschaffen werden muss. Dabei sind gerade auf lokaler Ebene grosse Umwälzungen im Gange, welche grundlegende Fragen zur demokratischen Verankerung der Volksschule aufwerfen.

Angestossen wurden die Veränderungen mit der Einführung professioneller Schulleitungen in praktisch allen Kantonen. Damit wurde nebst der Laien-Schulbehörde, die traditionellerweise die Schule in ehrenamtlicher Arbeit führte und beaufsichtigte, eine zweite Instanz zur Führung der Schule installiert. Dabei wurde den Schulleitungen die «operative Führung» zuerkannt und die Aufgabe der kommunalen Schulbehörden (unter anderem «Schulpflege» oder «Schulkommission» genannt) in Abgrenzung dazu als «strategische Führung» bezeichnet.

Inzwischen zeigt sich, dass die kommunalen Behörden nicht nur Aufgaben, sondern auch Kompetenzen abgegeben haben. Angesichts ihres Bedeutungsverlusts überrascht es kaum, dass etwa der Kanton Bern seinen Gemeinden empfiehlt, die traditionelle Behörde in ein beratendes Organ der Gemeindeexekutive umzuwandeln.

Im Kanton Solothurn wurden die eigenständigen Schulbehörden gar flächendeckend abgeschafft, und ihre «kostenneutrale» Abschaffung steht auch im Kanton Aargau zur Diskussion. Aber selbst im Kanton Zürich, wo die Trennung zwischen politischer Gemeinde und steuerberechtigter Schulgemeinde besonders ausgeprägt war, werden die Schulgemeinden zusehends aufgelöst, woraufhin das Schulpräsidium als Schulvorstand in die politische Exekutive integriert wird.

Gleichzeitig spiegeln diese Veränderungen auch den Wandel, dem das milizförmig aufgebaute Gemeinwesen allgemein ausgesetzt ist: So sind immer weniger Bürgerinnen und Bürger bereit, sich im Rahmen eines Ehrenamts für ihre Gemeinde einzusetzen. Folglich ist auch bei der politischen Gemeindeexekutive die Rede von der Delegation operativer Aufgaben an professionelle Gemeindeverwaltungen.

Kleine Pioniergemeinden im Kanton Luzern haben die Führung der Verwaltung an einen Geschäftsführer übergeben und das Exekutivamt durch zeitlich klar begrenzte Teilzeitämter attraktiver gemacht. Was manche als schleichende Professionalisierung und Verrat am Milizprinzip kritisieren, betrachten andere als unumgänglichen Schritt, um mit dem politischen Entscheidungsgremium zumindest das Herzstück des Milizsystems am Leben zu erhalten.

Die zentrale Frage ist: Was geht verloren, wenn statt einer separaten Schulbehörde eine gestärkte Gemeindeexekutive die Führung der Schule gegenüber der Stimmbevölkerung verantwortet? In der Hauptsache wird engagierten Bürgerinnen und Bürgern die Möglichkeit genommen, verbindlich auf die Schule Einfluss zu nehmen. Schulzuteilungen, Umteilungen und Übertrittsentscheide, die Verfügung disziplinierender Massnahmen, die Anstellung des Schulpersonals, die Formulierung des Schulprogramms: All dies wird durch Professionelle vorgenommen, ohne auf die Befindlichkeiten betroffener Eltern Rücksicht nehmen zu müssen.

Beratende Kommissionen oder die eingeführten Elternräte an den Schulen können keinen Ersatz bieten, da ihnen verbindliche Mitwirkungsmöglichkeiten gerade in diesen Bereichen fehlen. Zudem wird mit der Abschaffung der kollegialen Schulbehörde die parteipolitische Abstützung geschwächt, da die politische Verantwortung für das Schulwesen in einer einzigen Person, dem Schulvorstand in der Gemeindeexekutive, gebündelt ist.

Bei den gegenwärtigen Reformen der kommunalen Schulführung stellen sich also folgende Herausforderungen: Einerseits gilt es die Aufgabenteilung zwischen Professionellen und Ehrenamtlichen so vorzunehmen, dass die zugeordneten Aufgaben auch wirklich erfüllt werden können. Hierbei gilt es ehrenamtliche Gemeindeexekutiven zu entlasten und nicht noch zusätzlich zu belasten.

Darüber hinaus ist die Legitimierung der Schule in der lokalen Öffentlichkeit zu gewährleisten, wofür auch das Viertel der Bevölkerung ohne Schweizer Pass mit einzubeziehen ist.

Unabhängig davon, ob die öffentliche Mitwirkung über die eigenständige Schulbehörde, über eine beratende Kommission oder über Elternräte organisiert wird, entscheidend ist, dass es gelingt, das für den Schulbetrieb nötige Vertrauen in der breiten Bevölkerung sicherzustellen.

*\* Dr. Oliver Dlabac ist Projektleiter am Zentrum für Demokratie Aarau (ZDA) und Lehrbeauftragter an der Universität Zürich. Er leitete die Studie zur Milizorganisation der Aargauer Gemeindeexekutiven.*

*\*\* Dr. Judith Hangartner ist Forschungsbeauftragte an der pädagogischen Hochschule Bern und Mitherausgeberin des neu erschienenen Buches „Gemeinden in der Schul-Governance der Schweiz – Steuerungskultur im Umbruch“ (Springer, 2016).*

<http://www.limmattalerzeitung.ch/kommentare-aaz/bedraengte-lokale-schulbehoerden-130964112>

## **Kommentar**

Schule Schweiz, 17. Februar 2017

# **Bande zwischen Volksschule und Öffentlichkeit gelockert**

Kürzlich berichteten Forschungsbeauftragte der Pädagogischen Hochschule Bern und dem Zentrum für Demokratie in Aarau über die grossen Umwälzungen durch die radikalen Schulreformen auf lokaler Ebene und ihre grundlegenden Auswirkungen auf die demokratische Verankerung der Volksschule ([Limmattaler Zeitung vom 11.2.2017: Bedrängte lokale Schulbehörden](#)). Sie weisen darauf hin, dass in der öffentlichen Diskussion die Ebene der Gemeinden und Schulen vergessen wird, auf der HarmoS, Lehrplan 21, Pisa-Studie und andere Reformen umgesetzt und Schulqualität täglich geschaffen werden muss.

## **Demokratische Verankerung der Volksschule vor ihrer Auflösung, 17.2.2017 von Peter Aebersold**

Den Anstoss für die demokratisch bedenklichen Veränderungen sehen sie in der Einführung professioneller Schulleitungen in praktisch allen Kantonen, womit neben der direktdemokratisch gewählten Miliz-Schulbehörde (Schulpflege, Schulkommission), die in ehrenamtlicher Arbeit die Schule bisher führte und beaufsichtigte, eine zweite Instanz installiert wurde. Dabei wurden der Schulbehörde die operative Führung und viele Kompetenzen weggenommen und auf die von der Exekutive eingesetzten und gesteuerten Schulleitungen übertragen.

Die Einführung von Schulleitern und der Abbau der Miliz-Schulpflegen erfolgte offensichtlich im Hinblick auf die radikalen Reformen, wie dem Lehrplan 21 und Vorgaben der Wirtschaftsorganisation OECD wie die „Kompetenzorientierung“ nach Weinert. Die Schulleiter müssen mit Hilfe der Mitarbeitergespräche künftig darüber wachen, dass die Lehrer als „Lernbegleiter“ nicht mehr unterrichten, sondern nur noch „begleiten“ und die „Lernumgebung“ für das „selbstgesteuerte Lernen“ bereitstellen. Die Lehrer haben statt mit persönlicher Beziehungen (vor allem mit den Eltern und untereinander) immer mehr mit einer privatwirtschaftlichen Befehlsstruktur (Sitzungen, Mitarbeiterbeurteilung, Evaluation und sogenannte Qualitätssicherung) zu funktionieren.

Inzwischen zeigt sich, dass die Einführung der Schulleiter ein erster Schritt war, um die traditionelle, eigenständige Milizbehörde und steuerberechtigte Schulgemeinden abzuschaffen. In vielen Gemeinden wurde sie in ein nur noch beratendes Organ der Gemeindeexekutive oder das Schulpräsidium als Schulvorstand in die politische Exekutive integriert umgewandelt. Das milizförmig aufgebaute Gemeindewesen ist neben der Schule auch in anderen Bereichen (Gesundheitswesen, Wasser, Strom, service public usw.) den politischen Veränderungen durch die neoliberale Globalisierung (Öffnung von neuen globalen Märkten durch Privatisierung) verbunden mit Demokratieabbau (als sogenannte Handelshemmnisse) ausgesetzt.

Unter dem Vorwand, dass immer weniger Bürger ein Ehrenamt für die Gemeinde übernehmen würden, versucht die politische Gemeindeexekutive operative Aufgaben an sogenannte professionelle Gemeindeverwaltungen oder private Firmen auszulagern, wobei immer „Kostenneutralität“ vorgegaukelt wird. Was manche als schleichende Professionalisierung und Verrat am Milizprinzip kritisieren, bezeichnen andere als einen unumgänglichen Schritt, um zumindest das „Herzstück des Milizsystems“ am Leben zu erhalten können.

Durch den Abbau der Milizbehörden wird engagierten Bürgern als Volks- und Elternvertreter die Möglichkeit genommen, verbindlich auf die Schule Einfluss zu nehmen. Sie können nicht mehr bei Schulzuteilungen, Umteilungen und Übertrittsentscheiden, über die Verfügung disziplinierender Massnahmen, die Anstellung des Schulpersonals oder die Formulierung des Schulprogramms mitbestimmen. Beratende Kommissionen oder Elternräte haben keine verbindlichen Mitwirkungsmöglichkeiten in diesen Bereichen.

Mit der Abschaffung der kollegialen Schulbehörde geht auch die parteipolitische Abstützung verloren, weil die politische Verantwortung für das Schulwesen in einer einzigen Person, dem Schulvorstand in der Gemeindeexekutive, gebündelt ist. Die Legitimierung der Schule in der Öffentlichkeit ist immer weniger gewährleistet. Wenn einer der grössten Ausgabenposten vom Volk nicht mehr beeinflusst werden kann, wenn Steuergelder nicht mehr bei den Schülern und Lehrern ankommen, wenn Bildung abgebaut und die Pisa-Resultate immer schlechter werden, wenn das nötige Vertrauen für den Schulbetrieb in der breiten Bevölkerung nicht mehr sicher gestellt ist, dürften es Investitionen in die Schule immer schwerer haben, vom Stimmbürger abgeseget zu werden.

Um einen Teil der verloren gegangenen Verankerung im Volk zurückzugewinnen, ist im Kanton Zürich die Initiative «Lehrplan vors Volk» lanciert worden. Der Erlass des Lehrplanes soll von der Verordnungsebene (Bildungsrat, Exekutive) auf die parlamentarische Ebene (Legislative) verschoben werden. Der Kantonsrat soll über den Lehrplan beraten und entscheiden und das Volk hätte mittels Referendum das letzte Wort.

*1 Kommentar:*

*Urs Kalberer* 17. Februar 2017

Die Volksschule "gehört" dem Volk. Diese sollte nicht ohne Not geändert werden. Wenn man sich die politischen und juristischen Fallstricke vergegenwärtigt, die in der Sprachen- und Lehrplanfrage ausgelegt wurden, dann wird schnell klar, wie sich die Machtverhältnisse verschoben haben. Haben die Schulkinder davon profitiert?

<http://schuleschweiz.blogspot.ch/2017/02/bande-zwischen-volksschule-und.html>