

Bericht und Antrag 15-109
des Regierungsrates des Kantons Schaffhausen
an den Kantonsrat betreffend die Umsetzung der Motion
"Schaffung gesetzlicher Grundlagen für die Ein- und Weiterführung von
geleiteten Schulen ohne Kostenfolge für den Kanton Schaffhausen"

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen Bericht und Antrag zu einer Teilrevision des Schulgesetzes und des Schuldekrets vom 27. April 1981 (SchG, SHR 410.100; SchD, SHR 410.110) zur Umsetzung der Ein- und Weiterführung von geleiteten Schulen auf kommunaler Ebene ohne Kostenfolge für den Kanton Schaffhausen gemäss Motion Nr. 2013/9 von Kantonsrat Werner Schöni vom 26. August 2013. Der Kantonsrat hatte an seiner Sitzung vom 9. Dezember 2013 die Motion mit 39 zu 10 Stimmen als erheblich erklärt. Der Regierungsrat beauftragte in der Folge das Erziehungsdepartement, eine entsprechende Vorlage zuhanden des Kantonsrats auszuarbeiten.

I. Ausgangslage

1. Inhalt der Motion

Der Motionär führt in der Begründung seiner Motion aus, dass nach der Ablehnung der Vorlage zur flächendeckenden Einführung von geleiteten Schulen am 11. März 2012 gleichwohl oder trotzdem viele Gemeinden geleitete Schulen eingeführt haben. Die Gemeinden machen dies aus Überzeugung, tragen die anfallenden Kosten selber und haben teilweise die Anzahl Mitglieder ihrer Schulbehörden als logische Konsequenz bereits reduziert. Die Funktion des Schulleiters im Bereich der Volksschule (Primar- und Sekundarstufe I) ist auf kantonaler Ebene derzeit allerdings nicht im Schulgesetz geregelt, weshalb ein Schulleiter oder eine Schulleiterin konsequenterweise auch nicht mit entsprechenden Kompetenzen ausgestattet werden kann.

Die Motion hat zum Ziel, dass Gemeinden Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten im Schulwesen soweit sinnvoll den freiwillig eingeführten Schulleitern bzw. Schulleiterinnen zuweisen können. Dies soll ohne Kostenbeteiligung durch den Kanton möglich sein, indem die dazu notwendigen gesetzlichen Grundlagen geschaffen werden sollen.

2. Stellungnahme des Regierungsrates zur Motion

In seiner Stellungnahme vom 4. November 2013 hielt der Regierungsrat fest, dass er nach wie vor die Einführung von flächendeckend geleiteten Schulen im Kanton Schaffhausen grundsätzlich be-

grüssen würde. Nebst dem Kanton Schaffhausen verfügt in der Deutschschweiz nur noch der Kanton Appenzell Innerrhoden über keine flächendeckend etablierten Schulleiter bzw. Schulleiterinnen mit entsprechenden gesetzlichen Grundlagen. Der Souverän hatte an der Abstimmung vom 11. März 2012 die entsprechende Vorlage mit 52.7 % Nein zu 47.3 % Ja abgelehnt.

Die Ablehnung hat dazu geführt, dass die sehr heterogenen Führungsstrukturen in den Gemeinden weiterhin die Basis für den Betrieb und die Entwicklung der Schaffhauser Volksschule bilden. Teamleiter, Schulleiter (ohne Kompetenzen), Vorsteher, Bereichsleiter Bildung und Schulbehörden teilen sich die Aufgaben im operativen Tagesgeschäft mit sehr unterschiedlichen Pflichtenheften. Dies macht eine Vereinheitlichung und Optimierung der Arbeitsabläufe oft umständlich und aufwendig. Die Gemeinden Beringen, Hallau/Oberhallau, Löhningen, Neuhausen am Rheinfall, Neunkirch, Schleithelm/Beggingen, Rüdlingen/Buchberg, Stein am Rhein, Thayngen, Wilchingen/Trasadingen sowie Löhningen führten in den vergangenen Jahren Schulleiter bzw. Schulleiterinnen ein. Mit Ausnahme der Stadt Schaffhausen haben somit alle grösseren Gemeinden Schulleiter bzw. Schulleiterinnen angestellt. Die Anstellung und Finanzierung dieser Schulleiter bzw. Schulleiterinnen ist alleinige Sache der Gemeinden. Die Schulleiter und Schulleiterinnen sind somit Gemeindeangestellte und unterliegen den jeweiligen örtlichen personalrechtlichen Bestimmungen.

Die aktuell kommunal angestellten Schulleiter bzw. Schulleiterinnen können sich mangels gesetzlicher Grundlage nicht vollumfänglich etablieren. Die Schulbehörden können zwar Arbeiten und Aufgaben delegieren, bleiben aber gemäss geltendem Recht vollumfänglich in der Verantwortung. Formelle Entscheide haben die Schulbehörden zu treffen, weil das Schulrecht die Zuständigkeit abschliessend festlegt. Die Schulleiter bzw. Schulleiterinnen handeln somit im Auftrag der Behörden und haben in der Tat keine Kompetenzen für den Erlass selbständiger schulrechtlicher Entscheide.

Der Motionär beschreibt die gewünschte Kompetenzdelegation von Schulbehörden zu Schulleitern bzw. Schulleiterinnen nicht im Detail. Es bleibt unklar, ob diese anstelle von Schulbehörden abschliessend Entscheide fällen können sollen und wenn ja, in welchen Bereichen.

Der Regierungsrat vertritt die Ansicht, dass alle Schulangelegenheiten zwingend in einem vergleichbaren und rechtsgleichen System abzuhandeln sind. Vor allem aus Gründen der Fairness und Chancengleichheit darf der Rechtsschutz keine kommunalen Unterschiede aufweisen. Das heisst konkret, dass Gemeinden, die sich für Schulleiter bzw. Schulleiterinnen mit Kompetenzen entscheiden, bisherige Entscheidungskompetenzen der Schulbehörden zugunsten der Schulleiter bzw. Schulleiterinnen einschränken müssen. D.h. dort, wo der Schulleiter oder die Schulleiterin künftig entscheiden soll, verliert die Schulbehörde ihre Entscheidungsbefugnis.

Der Regierungsrat hat daher die folgenden Prämissen im Hinblick auf die Ausarbeitung einer entsprechenden Vorlage festgelegt:

- A) Vorgängig ist mit den betroffenen Akteuren ein Konsens zu finden und festzulegen, in welchen Bereichen das kantonale Schulrecht Zuweisungen von Kompetenzen an die Schulleiter bzw. Schulleiterinnen zulassen soll.
- B) Ein à-la-carte-Prinzip* steht aus Gründen der Praktikabilität nicht zur Diskussion (keine weitere Vergrößerung der Systemvielfalt).

* "à-la-carte-Prinzip" würde bedeuten, dass in Gemeinden mit Schulleitern bzw. Schulleiterinnen die Zuweisung von Kompetenzen und Aufgaben nach Belieben auf die Schulbehörde resp. den Schulleiter bzw. die Schulleiterin verteilt werden könnte.

II. Prozess und Umsetzung

1. Mitwirkungsprozess

Die wesentlichen Unterlagen zur Erarbeitung der Vorlage wurden durch eine vom Erziehungsrat eingesetzte Arbeitsgruppe erstellt. Auf eine Vernehmlassung in den Gemeinden (Schulbehörden, Gemeinderat) hat der Regierungsrat verzichtet. Vielmehr wurde der kommunale Einbezug dadurch sichergestellt, dass in einem ersten Workshop mit Delegationen aus Schulbehörden und Schulleitern bzw. Schulleiterinnen aus den Gemeinden Beringen, Thayngen, Neuhausen am Rheinfl, Neunkirch, Stein am Rhein, Randental (Schleitheim/Beggingen), Wilchingen/Trasadingen, einer Vertretung der Stadt Schaffhausen (Vorsteherssystem) sowie drei Erziehungsräten die Auftragslage, die Rahmenbedingungen und die Zielsetzungen festgelegt wurden.

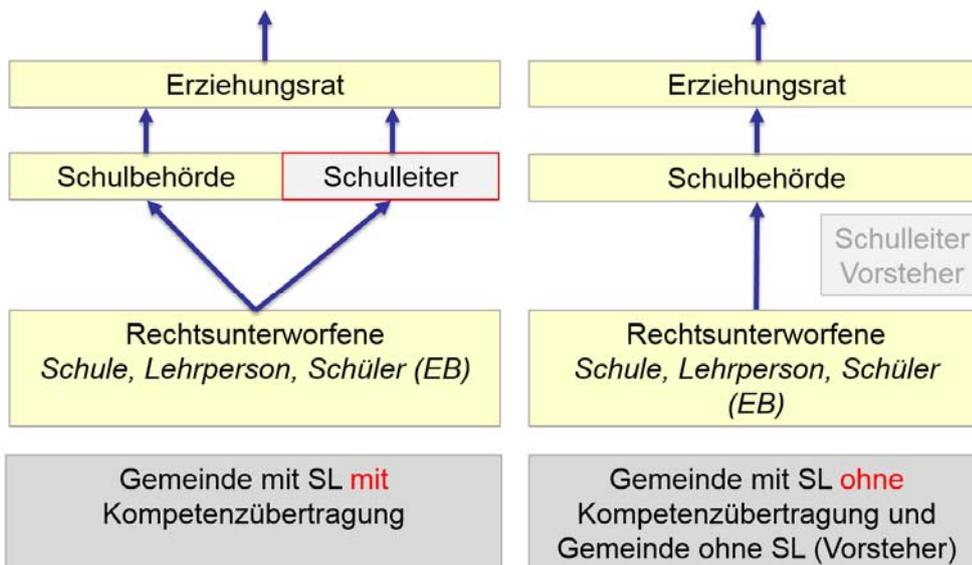
In einem zweiten Workshop in derselben personellen Zusammensetzung wurden alle in der Schulgesetzgebung festgehaltenen wichtigen Aufgaben und Kompetenzen hinsichtlich einer möglichen Übertragung von der Schulbehörde auf einen Schulleiter bzw. eine Schulleiterin gewertet und entsprechend zugewiesen. Dazu wurden die zur Diskussion stehenden Artikel und Paragraphen aus Schulgesetz, Schuldekret und sämtlichen Verordnungen erfasst. Die abschliessende Bereinigung der Entwurfsfassung der Vorlage durch die Arbeitsgruppe fand in einem dritten Workshop statt. In der Folge behandelte der Erziehungsrat an seiner Sitzung vom 16. September 2015 die Vorlage und leitete diese mit einer klaren Empfehlung weiter an den Regierungsrat zur Verabschiedung der Vorlage an den Kantonsrat.

2. Kernpunkte der technischen Umsetzung

Die Arbeitsgruppenmitglieder sowie die Teilnehmerinnen und Teilnehmer der drei Workshops befürworten mit grosser Mehrheit die vorgeschlagene Umsetzung. Die Prämissen des Regierungsrates in Form eines Ausschlusses eines à-la-carte-Prinzips sowie der Konsensfindung mit den betroffenen Akteuren werden als erfüllt betrachtet.

Eckdaten der Umsetzung:

- a) Im Schulgesetz wird neu definiert, dass Gemeinden Schulleiter bzw. Schulleiterinnen mit Kompetenzen einsetzen können (Freiwilligkeitsprinzip).
- b) Jede Gemeinde entscheidet für sich, ob sie ihren Schulleiter bzw. ihre Schulleiterin (sofern vorhanden) mit entsprechenden Kompetenzen ausstatten will.
- c) Eine Übertragung von Kompetenzen von der Schulbehörde an einen Schulleiter bzw. eine Schulleiterin bedingt eine Anpassung der Gemeindeverfassung (vgl. nachstehend Kapitel III. Ziff. 4).
- d) Den Gemeinden steht ein einheitlich und abschliessend definiertes "Paket an Kompetenzen und Aufgaben" zur Verfügung, welches auf den Schulleiter bzw. die Schulleiterin übertragen werden kann (kein à-la-carte-Prinzip).
- e) Sämtliche Rechtsgrundlagen werden in den delegierbaren Bereichen so ergänzt, dass die Bestimmungen sowohl für Schulbehörden als auch alternativ für Schulleiter bzw. Schulleiterinnen Gültigkeit haben.
- f) Eine Übertragung des Kompetenzen-Pakets auf den Schulleiter bzw. die Schulleiterin reduziert die Zuständigkeit der Schulbehörde im entsprechenden Umfang. Als logische Konsequenz wird die Überprüfung der Mitgliederzahl der Schulbehörde empfohlen. Gemäss Art. 72 Schulgesetz besteht die Schulbehörde aus mindestens drei Mitgliedern.
- g) Die Rechtsmittelwege sind weiterhin gleich lang:



(EB) = Erziehungsberechtigte

(SL) = Schulleiter bzw. Schulleiterin

- h) Die Anstellung der Schulleiterin respektive des Schulleiters liegt in der Zuständigkeit der Gemeinde.
- i) Die Finanzierung der Schulleiterin respektive des Schulleiters ist ausschliesslich Sache der Gemeinde.
- j) Der Erziehungsrat erlässt ein Anforderungsprofil für Schulleiterinnen und Schulleiter in Form einer Verordnung (vgl. dazu nachstehend Kapitel III. Ziff. 1 a) Kommentar zu Art. 72a Abs. 3).

3. Inhaltliche Umsetzung

Wie bereits angedeutet, kann das "Paket an Kompetenzen und Aufgaben" aus Gründen der Praktikabilität nicht verändert oder auf eine andere Art und Weise zwischen Schulbehörde und Schulleiter bzw. Schulleiterin aufgeteilt werden. Es wäre im Praxisalltag unvorstellbar, wenn jede Gemeinde für sämtliche im kantonalen Schulrecht festgelegten Kompetenzzuweisungen die Zuständigkeit individuell festlegen könnte.

Entscheidet sich eine Gemeinde für die Übertragung von Kompetenzen von der Schulbehörde an einen Schulleiter bzw. eine Schulleiterin, werden gemäss den vorgeschlagenen Anpassungen in den rechtlichen Grundlagen wie Schulgesetz, Schuldekret und in den entsprechenden Verordnungen, insbesondere in den nachfolgenden Bereichen, in grossem Umfang Zuständigkeiten delegiert:

- a) Anstellung Lehrpersonal / Arbeitsverhältnisse:
 - Verordnung über die Arbeitsverhältnisse der Lehrpersonen an den öffentlichen Schulen (Lehrerverordnung) vom 25. Oktober 2005 (SHR 410.401)
 - Verordnung über die Arbeitsverhältnisse des Staatspersonals (Personalverordnung) vom 14. Dezember 2004 (SHR 180.111)

- b) Weiterbildung Lehrpersonal:
 - Verordnung über die Weiterbildung der Lehrpersonen vom 19. Juni 2001 (SHR 410.413)
 - Verordnung des Erziehungsrates über die Zusatzausbildung von Primar- zu Reallehrpersonen und den Erwerb des entsprechenden Ausweises vom 26. März 1992 (SHR 410.404)
 - Verordnung über die Intensivweiterbildung der Lehrpersonen vom 25. April 1995 (SHR 410.407)

- c) Beurteilung Lehrpersonen:
 - Verordnung betreffend die Beurteilung der Lehrpersonen an Kindergärten, Primar- und Orientierungsschulen vom 16. Dezember 1997 (SHR 410.409)

- d) Schullaufbahn Schülerinnen bzw. Schüler am Kindergarten, an der Primar- und Sekundarstufe I:
 - Verordnung des Erziehungsrates betreffend die Kindergärten (Kindergartenverordnung) vom 24. Oktober 1985 (SHR 411.001)
 - Verordnung des Erziehungsrates betreffend die Schulordnung der Primar- und Orientierungsschulen des Kantons Schaffhausen vom 31. März 1988 (SHR 411.101)

- e) Zeugnisse und Beförderung von Schülerinnen und Schülern:
 - Verordnung des Erziehungsrates über Zeugnisse und Beförderung der Schülerinnen und Schüler an den Primar- und den Orientierungsschulen vom 7. Mai 2003 (SHR 411.102)

- f) Zuweisungsverfahren in Sonderschulen und Sonderklassen:
- Verordnung des Erziehungsrates über die Sonderklassen vom 8. September 1983 (SHR 411.121)
 - Verordnung des Erziehungsrates über die Sonderschulung (Sonderschulverordnung) vom 27. Oktober 2004 (SHR 411.222)
 - Verordnung über die Beiträge des Kantons an die Sonderschulung vom 7. Dezember 2004 (SHR 411.225)
- g) Anforderungsprofil der Schulleiter bzw. Schulleiterinnen:
- Verordnung des Erziehungsrates betreffend das Anforderungsprofil des Schulleiters bzw. der Schulleiterin (Neue, noch zu erarbeitende Verordnung)

III. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

1. Schulgesetz

a) *Art. 72a Schulleiter; Übertragung von Befugnissen der Schulbehörde*

Abs. 1

Neu erhalten die Gemeinden die Möglichkeit, professionelle Schulleiterinnen oder Schulleiter einzusetzen, welche vom kantonalen Gesetz definierte Entscheidungen anstelle der politisch gewählten Schulbehörde treffen sollen. Im Gegensatz zum Bericht und Antrag des Regierungsrates an den Kantonsrat zur Einführung geleiteter Schulen vom 18. Januar 2011 würde damit jedoch keine Pflicht zur Einführung geleiteter Schulen geschaffen. Entscheidet sich eine Gemeinde aber dazu, so erhalten die Schulleiterinnen und Schulleiter erhebliche rechtliche Befugnisse (Kompetenzen). Zentrale strategische Aufgaben und Entscheide, wie zum Beispiel die Bestimmung der Schulmodelle, die Ausrichtung der Sonderpädagogik, Infrastrukturfragen, die Verabschiedung von Leitbildern, Schulprogrammen und Jahresplanungen, bleiben in der Verantwortung der Schulbehörde. Konsequenterweise sind die Schulleiterinnen und Schulleiter im Unterschied zu den Lehrpersonen keine kantonalen Angestellten, sondern stehen ausschliesslich in einem Arbeitsverhältnis zu ihrer Gemeinde und sind dieser personalrechtlich unterstellt. Dies ist auch wünschenswert, da diese Entscheide anstelle ihrer kommunalen und politisch gewählten Schulbehörde treffen. Aus Gründen der Logik unterstehen sie in schulrechtlicher Hinsicht nur einer einzigen Aufsicht, nämlich derjenigen des Erziehungsrates. Im Praxisalltag übt gemäss § 58 Schuldekret das Schulinspektorat des Kantons den Aufsichtsauftrag aus.

Ebenfalls lässt sich dieser Bestimmung entnehmen, dass die den Schulleiterinnen oder Schulleitern zustehenden Rechtsbefugnisse einzig und alleine vom kantonalen Recht bestimmt werden. Nur so kann eine praktikable und überblickbare Rechtslage gewährleistet werden. Wie der Regierungsrat bereits vor Überweisung der Motion in seiner Antwort an den Kantonsrat klargestellt hat, wäre eine von Gemeinde zu Gemeinde unterschiedliche Kompetenzverteilung – à-la-carte Prinzip – aufgrund der komplexen Rechtslage in der Realität ohne grösste Schwierigkeiten nicht umsetzbar, d.h. schlichtweg undenkbar.

Obwohl die Bestimmung von Schulleiterinnen oder Schulleitern spricht, definiert das kantonale Recht nicht, wie viele Personen in einer Gemeinde für diese Aufgabe zuständig zu sein haben. Dies legen die Gemeinden aufgrund ihrer eigenen Struktur fest. Ob die Gemeinde eine ganze Organisation – eine sogenannte Schulleitung – schaffen will, steht ihr grundsätzlich frei. Wesentlich ist aber, dass alle Schulleiterinnen oder Schulleiter dieselben rechtlichen Befugnisse haben, auch wenn diese organisatorisch bedingt in einem anderen örtlichen Bereich (etwa in verschiedenen Schulhäusern) ihre Befugnisse ausüben.

Abs. 2

Der vorliegende Absatz dient hauptsächlich der Klarstellung und der eindeutigen Lesbarkeit von Abs. 1. Die Zuweisung der Entscheidungsbefugnisse an die Schulbehörde oder an eine Schulleiterin respektive an einen Schulleiter erfolgt ausschliesslich aufgrund des kantonalen Rechts und lässt somit keine Doppelspurigkeiten zu. Entscheidet sich eine Gemeinde für die Variante "Schulleiterinnen oder Schulleiter", so hat die entsprechende Schulbehörde in den vom kantonalen Recht definierten Bereichen keine eigene Entscheidungsbefugnis mehr (Ausnahmen regelt nachfolgend Abs. 4). Im neuen Zuständigkeitsbereich sind die Schulleiterinnen und Schulleiter aufsichtsrechtlich nicht der Schulbehörde, sondern direkt dem Erziehungsrat unterstellt (Rechtswittelweg). Schulleiterinnen bzw. Schulleiter nehmen damit die ihnen zustehenden Entscheidungen in eigener Verantwortung wahr. Die Gefahr von unnötigen und der Sache schadenden Kompetenzkonflikten wird damit bestmöglich ausgeschlossen. Ebenso kann durch diese rechtliche Konstruktion ein einheitliches und rechtsgleiches Rechtswittelverfahren – für Gemeinden mit oder solche ohne Schulleiterinnen oder Schulleiter – sichergestellt werden.

Abs. 3

Im Gegensatz zu Lehrpersonen, welche ein Arbeitsverhältnis mit dem Kanton eingehen, werden Schulleiterinnen oder Schulleiter direkt von der zuständigen Gemeinde angestellt. Damit entfällt jedoch eine weitere qualitätssichernde Einflussnahme durch den Kanton auf personalrechtlicher Ebene. Mit der Einführung von einheitlichen fachlichen und persönlichen Voraussetzungen (Anforderungsprofil) auf kantonaler Ebene wird dem entgegengewirkt, indem die kommunal angestellten Schulleiterinnen bzw. Schulleiter gewisse Voraussetzungen zu erfüllen haben. Es obliegt dem Erziehungsrat, welcher die Aufsicht über das ganze Schulwesen ausübt, die notwendigen Bedingungen in einer separaten Verordnung festzulegen, um eine hohe Professionalität von Seiten der Schulleiterinnen bzw. Schulleiter gewährleisten zu können. Dies ist umso notwendiger, da Schulleiterinnen oder Schulleiter stellvertretend für eine Schulbehörde, welche aus mindestens drei gewählten Personen besteht, entscheidet.

Abs. 4

Für den Fall, dass die Schulleiterinnen oder Schulleiter die ihnen alternativ übertragenen schulbehördlichen Befugnisse aus wichtigen Gründen – z.B. Krankheit, Ferien, Ausstand – nicht ausüben können, ist eine entsprechende Vertretungsregelung unabdingbar.

Die vorliegende Vertretungsregelung stellt mittels einer kaskadenartigen Verschiebung der Kompetenzen von der zuständigen Stelle auf die dieser nachfolgenden, subsidiären Stelle sicher, dass eine konstante und reibungslose Ausübung der Befugnisse gewährleistet wird. Sollte nun in einer Gemeinde, welche über mehrere Schulleiterinnen oder Schulleiter verfügt, eine oder einer ausfallen, so wird die entsprechende Entscheidungskompetenz durch eine Kollegin oder einen Kollegen derselben Gemeinde stellvertretend wahrgenommen. Bei einem Ausfall aller Schulleiterinnen oder Schulleiter fällt die Entscheidungskompetenz an die Schulbehörde zurück.

b) Art. 16a, 17 Abs. 4, 25 Abs. 3, 26, 52 Abs. 2, 62, 64, 71 Abs. 1 und 77

Sämtliche in den oben aufgeführten Artikeln im Schulgesetz genannten Entscheidungsbefugnisse und Aufgaben sollen grundsätzlich von der Schulbehörde an einen Schulleiter oder eine Schulleiterin übertragen werden können. Der politische Entscheid darüber, ob eine Delegation der rechtlichen Befugnisse (Kompetenzen) der politisch gewählten kommunalen Schulbehörde an einen Schulleiter bzw. eine Schulleiterin im Sinne von Art. 72a des Schulgesetzes erfolgen soll, liegt allein in der Zuständigkeit der Gemeinde. Falls sich eine Gemeinde – gemäss dem in ihrer Gemeindeverfassung vorgesehenen kommunalen Verfahren – für eine solche Delegation entschieden hat, werden sämtliche, im Gesetz explizit erwähnten, einem Schulleiter oder einer Schulleiterin übertragbaren Befugnisse und Aufgaben (vgl. obige Aufzählung im Titel) ausschliesslich von dieser letztgenannten Person wahrgenommen (kein à-la-carte-Prinzip).

2. Schuldekret

§ 3 Abs. 1, 4 Abs. 1, 6 Abs. 3, 7 Abs. 1, 12 Abs. 2, 15, 43a Abs. 2, 44a Abs. 3, 45, 47 Abs. 2, 53 Abs. 1, 55 und 56

Sämtliche in den oben aufgeführten Paragraphen erwähnten Entscheidungsbefugnisse und Aufgaben, welche die im Schulgesetz definierten Grundsätze präzisieren und ausführen, sollen grundsätzlich von der Schulbehörde an einen Schulleiter oder eine Schulleiterin übertragen werden können. Der politische Entscheid darüber, ob eine Delegation der rechtlichen Befugnisse (Kompetenzen) im Sinne von Art. 72a des Schulgesetzes erfolgen soll, liegt wie erwähnt allein in der Zuständigkeit der Gemeinde. Falls sich eine Gemeinde – gemäss dem in ihrer Gemeindeverfassung vorgesehenen kommunalen Verfahren – für eine solche Delegation entschieden hat, werden sämtliche im Dekret explizit erwähnten, einem Schulleiter oder einer Schulleiterin übertragbaren Befugnisse und Aufgaben (vgl. obige Aufzählung im Titel) ausschliesslich von dieser letztgenannten Person wahrgenommen (kein à-la-carte-Prinzip).

3. Finanzielle und personelle Auswirkungen

Die vorgeschlagenen Änderungen auf der Kantonebene führen zu keinen Mehrausgaben und zu keinen personellen Auswirkungen.

4. Anpassung weiteren Rechts

Die Vorlage betrifft primär das Schulwesen. Wie den Ausführungen im Kapitel II. "Prozess und Umsetzung" unter 2. "Kernpunkte der technischen Umsetzung" zu entnehmen ist, bedingt eine Kompetenzübertragung auf den Schulleiter bzw. die Schulleiterin eine Anpassung der Gemeindeverfassung. Das Volkswirtschaftsdepartement bringt in seinem Mitbericht zum Ausdruck, dass Schulleiter bzw. Schulleiterinnen mit Kompetenzen grundsätzlich begrüsst werden. Als wenig wünschenswert wird die mit dieser Vorlage verbundene Erhöhung der Systemvielfalt (Heterogenität der Organisationsformen) bezeichnet, da die Komplexität in der Organisation und im System insgesamt unübersichtlicher und schwerfälliger werde (vgl. dazu nachstehend Kapitel III. Ziff. 6).

Die Bestimmung, wonach die Gemeinde für den Entscheid zuständig ist, wird als sinnvoll und korrekt erachtet. Vorab ist festzuhalten, dass der Grundsatzentscheid, ob eine Gemeinde die Kompetenzen der Schulbehörde nach Massgabe des kantonalen Rechts an einen Schulleiter bzw. eine Schulleiterin übertragen will, ein politischer ist. Gemäss Gemeindegesetz obliegt der Entscheid, ob eine Kompetenzzuweisung von der Schulbehörde an den Schulleiter bzw. die Schulleiterin erfolgen soll, entweder dem Gemeinderat oder der Gemeindeversammlung. In Anbetracht der relativ tiefen Finanzkompetenz des Gemeinderates für wiederkehrende Ausgaben dürfte der Entscheid wohl bei der Gemeindeversammlung liegen. Einzig in Gemeinden, die schon heute über Schulleiter bzw. Schulleiterinnen (ohne Kompetenzen) verfügen und in denen damit verbunden auch die Kostenfrage schon früher geklärt wurde, könnte die Kompetenzzuweisung auch durch den Gemeinderat erfolgen, sofern er das Geschäft nicht ohnehin von sich aus der Gemeindeversammlung unterbreiten will. Entscheidet sich eine Gemeinde für eine Kompetenzzuweisung an einen Schulleiter bzw. eine Schulleiterin, bedingt dies zwingend eine Anpassung der Gemeindeverfassung, kommt doch dem Schulleiter bzw. der Schulleiterin – wie der Schulbehörde seit jeher – neu Organstellung zu (insb. in Rechtsmittelverfahren). Ein entsprechender Beschluss der Gemeindeversammlung oder allenfalls sogar der Stimmberechtigten an der Urne ist Voraussetzung für die Änderung der Gemeindeverfassung.

5. Rechtliche Umsetzung auf Verordnungsebene

Der Vollzug auf Verordnungsebene obliegt dem Regierungs- bzw. dem Erziehungsrat.

6. Empfehlung zur Umsetzung der Motion

Der Regierungsrat erachtet in Übereinstimmung mit dem Erziehungsrat die Umsetzung der Motion Schöni als Schritt in Richtung Einführung von geleiteten Schulen. Dies sollte das Ziel bleiben, damit auch im Kanton Schaffhausen in Zukunft eine sinnvolle Weiterentwicklung der Volksschule möglich ist. Insbesondere wird die Professionalisierung der Schulführung vor Ort als gewinnbringend und wünschenswert beurteilt und in einer Gesamtbilanz deutlich höher gewertet als der negative Begleit-effekt einer (vorübergehend) weiteren Zunahme der Heterogenität der Organisationsformen im Schaffhauser Volksschulwesen.

7. Inkrafttreten

Eine Inkraftsetzung ist auf den Beginn des Kalenderjahres 2017 möglich. Zu beachten ist, dass die Gemeinden bei einer Einführung von Schulleitern bzw. Schulleiterinnen mit Kompetenzen für die politischen Prozesse und die schulorganisatorische Planung mindestens ein halbes Jahr Zeit benötigen.

*Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren*

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen beantragen wir Ihnen, auf die Vorlage "Schaffung gesetzlicher Grundlagen für die Ein- und Weiterführung von geleiteten Schulen ohne Kostenfolge für den Kanton Schaffhausen" einzutreten und den in den Anhängen beigefügten Beschlussentwürfen zuzustimmen.

Ebenso beantragen wir Ihnen, die Motion Nr. 2013/9 von Kantonsrat Werner Schöni vom 26. August 2013 „Schaffung gesetzlicher Grundlagen für die Ein- und Weiterführung von geleiteten Schulen ohne Kostenfolge für den Kanton“ abzuschreiben.

Schaffhausen, 15. Dezember 2015

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:

Ernst Landolt

Der Staatsschreiber:

Dr. Stefan Bilger

Anhänge :

- 1) Änderung des Schulgesetzes
- 2) Änderung des Schuldekretes

Schulgesetz

Änderung vom ...

Der Kantonsrat Schaffhausen

beschliesst als Gesetz:

I.

Das Schulgesetz vom 27. April 1981 wird wie folgt geändert:

Art. 16a

Soweit besondere Bestimmungen über das Tätigwerden einer Schulbehörde bzw. eines Schulleiters oder einer Schulleitung der Sekundarstufe II oder der Tertiärstufe und die zu ergreifenden Massnahmen fehlen, ist diese befugt, unaufschiebbare schulische Massnahmen zu treffen, die notwendig sind, um im Einzelfall eine unzumutbare Störung des Schulbetriebs, namentlich bei erheblichen Gefährdungssituationen, zu vermeiden.

Art. 17 Abs. 4

⁴ Der Erziehungsrat entscheidet über die Entlassung und den vorzeitigen Ausschluss aus der Schulpflicht auf Antrag der zuständigen Schulbehörde bzw. des zuständigen Schulleiters. Der Klassenlehrer und die Eltern bzw. Erziehungsberechtigten sind anzuhören.

Art. 25 Abs. 3

³ Die Schulordnungen regeln u.a. das Absenzenwesen und die Höhe der durch die Schulbehörden bzw. die Schulleiter oder die Aufsichtskommissionen auszufällenden Bussen für unentschuldigte Versäumnisse. Schwere Fälle werden auf Antrag der Schulbehörde bzw. des Schulleiters durch das Erziehungsdepartement der zuständigen kantonalen Behörde zur Bestrafung mit Busse überwiesen.

Art. 26

¹ Jeder Schule steht ein Schulleiter oder Schulvorsteher vor.

Vertretung
der Schule
nach aussen

² Der Schulleiter oder Schulvorsteher vertritt die Schule gegenüber den Eltern und den Schulbehörden; er ist dafür besorgt, dass der Unterricht den organisatorischen Bestimmungen entspricht, welche das Gesetz und dessen Ausführungsbestimmungen vorschreiben.

Art. 52 Abs. 2

² Sonderschulung wird – in der Regel auf Antrag der Eltern, der Klassenlehrerin oder des Klassenlehrers oder der Abteilung Schulische Abklärung und Beratung – durch die Schulbehörde bzw. den Schulleiter angeordnet. Die Eltern sind in jedem Fall zur Mitsprache berechtigt. Die Anordnung von Sonderschulung ist dem Erziehungsdepartement zur Genehmigung zu unterbreiten.

Art. 62

Die Lehrer sind verpflichtet, in Schul-, Erziehungs- und Berufswahlfragen mit den Eltern, den Schulbehörden bzw. dem Schulleiter und den Erziehungs- und Berufsberatungsstellen zusammenzuarbeiten.

Zusammenarbeit
mit Eltern
und Schulbehörden
bzw.
Schulleitern

Art. 64

Die Erziehungs- und die Schulbehörden bzw. Schulleiter fördern die Fortbildung und die Weiterbildung der Lehrer.

Titel

V. Erziehungs- und Schulbehörden bzw. Schulleiter

Art. 71 Abs. 1

Schulbehörden
bzw.
Schulleiter

¹ Die unmittelbare Aufsicht über den Kindergarten, die Primarschule und die Orientierungsschule übt die Schulbehörde bzw. der Schulleiter aus. Die Schulbehörde bzw. der Schulleiter sorgt für die Einrichtung und Führung der Schulen nach den einschlägigen Vorschriften.

Art. 72a

Schulleiter;
Übertragung
von Befugnissen
der
Schulbehörde

¹ Die Gemeinden können vorsehen, dass nach Massgabe des kantonalen Rechts Befugnisse der Schulbehörden von Schulleitern der Gemeinden selbstständig wahrgenommen werden.

² Sind die vom übergeordneten Recht bestimmten Befugnisse einem Schulleiter übertragen, so entfallen die entsprechenden Befugnisse der Schulbehörde. Alle Schulleiter gemäss Abs. 1 verfügen einheitlich über dieselben Befugnisse.

³ Die fachlichen und persönlichen Voraussetzungen der Schulleiter werden in einer Verordnung des Erziehungsrates festgelegt.

⁴ Können die Befugnisse aus wichtigen Gründen von einem Schulleiter nicht ausgeübt werden, so nimmt ein anderer Schulleiter derselben Gemeinde stellvertretend die Befugnisse wahr. Ist eine Stellvertretung ausgeschlossen oder nicht vorhanden, fällt die Zuständigkeit an die Schulbehörde zurück.

Art. 77

Erziehungs- und Schulbehörden bzw. Schulleiter sind verpflichtet, Eltern und Lehrer über wichtige Vorgänge im Schulwesen zu unterrichten und ihnen die Möglichkeit zur Mitsprache zu geben.

II.

¹ Dieses Gesetz untersteht dem Referendum.

² Der Regierungsrat bestimmt das Inkrafttreten.

³ Es ist im Amtsblatt zu veröffentlichen und in die kantonale Gesetzessammlung aufzunehmen.

Schaffhausen, ...

Im Namen des Kantonsrates

Der Präsident:

Die Sekretärin:

Schuldekret

Änderung vom ...

Der Kantonsrat Schaffhausen,

gestützt auf Art. 96 des Schulgesetzes vom 27. April 1981,

beschliesst als Dekret:

I.

Das Schuldekret vom 27. April 1981 wird wie folgt geändert:

§ 3 Abs. 1

¹ Die Schulbehörde bzw. der Schulleiter kann, auf begründetes Gesuch der Eltern bzw. Erziehungsberechtigten, den Beginn der Schulpflicht um ein Jahr aufschieben.

§ 4 Abs. 1

¹ Eltern, deren Kinder die Schulpflicht nicht durch den Besuch der öffentlichen Schulen erfüllen, sind verpflichtet, die Schulbehörde bzw. den Schulleiter vorgängig zu unterrichten, durch welche Art von Unterricht die Erfüllung der Schulpflicht gewährleistet ist. Die Schulbehörde bzw. der Schulleiter orientiert das Erziehungsdepartement.

§ 6 Abs. 3

³ Die Eltern haben ein entsprechendes Gesuch an die Schulbehörde bzw. an den Schulleiter der Wohngemeinde zu richten.

§ 7 Abs. 1 Ingress

¹ Die Schulbehörden bzw. der Schulleiter und die Lehrer unterrichten die Eltern vor allem:

§ 12 Abs. 2

² Die freiwillige Wiederholung einer Klasse der Beobachtungsstufe ist nur in besonderen Fällen möglich. Die Schulbehörde bzw. der Schulleiter entscheidet über ein entsprechendes Gesuch der Eltern auf Grund einer Empfehlung des Lehrers.

§ 15

Die freiwillige Wiederholung einer Klasse in der gleichen Abteilung ist nur in besonderen Fällen möglich. Die Schulbehörde bzw. der Schulleiter entscheidet über ein entsprechendes Gesuch der Eltern auf Grund einer Empfehlung des Lehrers.

§ 43a Abs. 2

² Die detaillierte Regelung des Amtsauftrages obliegt dem Erziehungsrat, die konkrete Organisation der Aufgabenerfüllung den Schulbehörden und den Schulleitern sowie den Schulen.

§ 44a Abs. 3

³ In besonderen Fällen können die Schulbehörden bzw. der Schulleiter kleiner Schulen mit kombinierten Klassen die Teamlektion nach Rücksprache mit dem Schulinspektorat als zusätzliche Abteilungslektion einsetzen.

§ 45

Die Schulbehörde bzw. der Schulleiter kann Lehrer verpflichten, Klassen-, Sport- und Ferienerlager oder andere Veranstaltungen für öffentliche Schulen während der Schul- oder Ferienzeit zu leiten.

§ 47 Abs. 2

² Lehrer, die auf die Altersentlastung verzichten, haben ein entsprechendes Gesuch an die Schulbehörde bzw. an den Schulleiter zu richten.

Titel

V. Erziehungs- und Schulbehörden bzw. Schulleiter

§ 53 Abs. 1

¹ Das Erziehungsdepartement kann im Einverständnis mit der Schulbehörde bzw. dem Schulleiter Lehrer mit der Erfüllung besonderer Aufgaben, vor allem im Bereich der Lehrerfortbildung, der Erwachsenenbildung und der Schulkoordination, betrauen.

§ 55

Schulbehörden
bzw.
Schulleiter

¹ Die Schulbehörde bzw. der Schulleiter ist gegenüber den Lehrern, den Schülern und deren Eltern im Rahmen der gesetzlichen Bestimmungen über die Befugnisse der Schulbehörden bzw. des Schulleiters weisungsberechtigt.

² Die Schulbehörde bzw. der Schulleiter hat im Wesentlichen folgende Aufgaben und Befugnisse:

- a) Beaufsichtigung der allgemeinen Schulführung sowie des Schulverhaltens der Schüler;
- b) Überwachung der Einhaltung der Verordnungen über Zeugnisse, Promotionen, Prüfungen und Stundenpläne sowie der vorschriftsgemässen Erfüllung der Schulpflicht der Schüler;
- c) Entscheidungskompetenz über den Aufschub der Schulpflicht sowie über das Überspringen einer Klasse, auf begründetes Gesuch der Eltern bzw. Erziehungsberechtigten oder des Lehrers, und Antragstellung betreffend die Entlassung oder den Ausschluss aus der Schulpflicht beim Erziehungsrat;
- d) Beschlusskompetenz über die Einweisung von Kindern in die Sonderschulen und die Sonderklassen;
- e) Zuständigkeit für die Zusammenarbeit der Schule mit den Eltern;
- f) *Aufgehoben*
- g) Rekrutierung und Anstellung der Lehrer zusammen mit dem Erziehungsdepartement; die Einzelheiten der Zusammenarbeit werden vom Regierungsrat geregelt;
- h) Wahl des Schulvorstehers;
- i) Regelung der Stellvertretungen, in Zusammenarbeit mit dem Erziehungsdepartement;
- k) Zuständigkeit für die Beschaffung der Lehr- und Hilfsmittel;
- l) Erstellung des Voranschlags der Schule zuhanden des Gemeinderates und Kenntnisnahme der Jahresrechnung;
- m) Vorbereitung der Geschäfte, die der Gemeinderat, die Gemeindeversammlung oder der Einwohnerrat zu behandeln haben;
- n) Behandlung von Disziplinarfällen von Lehrern und Schülern;
- o) Entscheidungskompetenz in erster Instanz über Beschwerden von Eltern in Schulangelegenheiten und von Lehrern gegen Eltern.

§ 56

Kommissionen
der
Schulbehörden
bzw. des
Schulleiters

¹ Für die Sonderklassen setzt die Schulbehörde bzw. der Schulleiter eine besondere Kommission ein.

² Die Schulbehörden bzw. Schulleiter sind berechtigt, zur Erfüllung besonderer Aufgaben, vor allem im Bereiche des Kindergartens und des Handarbeits- und Hauswirtschaftsunterrichts, Kommissionen einzusetzen.

II.

¹ Dieses Dekret tritt zusammen mit der Änderung des Schulgesetzes vom ... in Kraft.

² Es ist im Amtsblatt zu veröffentlichen und in die kantonale Gesetzessammlung aufzunehmen.

Schaffhausen, ...

Im Namen des Kantonsrates

Der Präsident:

Die Sekretärin: