



Kanton
Obwalden

Erläuternder Bericht des Bildungs- und Kultur- departements zur BiG-Motion

5. September 2017

Inhalt

Zusammenfassung.....	4
I. Ausgangslage.....	5
1. Das KAP-Projekt	5
2. BiG-Motion, Abgrenzung zur KAP-Motion	5
3. Optimierungsmassnahmen im Rahmen des ordentlichen, kantonalen Budgetprozesses	6
3.1 Personalaufwand BKD.....	6
3.2 Küchenbetrieb im BWZ OW in Giswil	6
3.3 Case Management	6
3.4 Fachbereich Weiterbildung am BWZ Obwalden.....	7
3.5 Fachbereich Berufsmaturität (BM) am BWZ Obwalden	7
3.6 Mensa an der Kantonsschule	7
3.7 IT-Unterricht an der Kantonsschule	7
3.8 Pflichtstundenzahl.....	8
3.9 Optimierung Schulküche.....	8
3.10 Lehrplan 21	8
3.11 Projekt ROK.....	8
4. Projektauftrag und Projektorganisation	8
5. Zusammenarbeit mit Gemeinden	9
5.1 Volksschulbildung als Verbundsaufgabe zwischen Kanton und Gemeinden.....	9
5.2 Einbezug der Gemeinden bei der Erarbeitung	9
6. Gliederung des Berichts	10
II. Grundlagen, Basisdaten, Situationsanalyse	11
7. Allgemeines	11
8. Bildungssystem Obwalden	11
9. Schüler/innenzahlen und Klassengrössen	13
9.1 Entwicklung der Schülerinnen- und Schülerzahlen	13
9.2 Volksschulen.....	13
9.3 Kantonale Schulen der Sekundarstufe II	15
9.4 Tertiärstufe.....	17
10. Finanzielle Entwicklung	18
10.1 Allgemeines	18
10.2 Kostenentwicklung Bildungswesen	18
10.3 Anteil Bildungskosten am Gesamtaufwand des Kantons	19
10.4 Lohnkostenentwicklung Volksschule 1999 bis 2015	20
10.5 Lohnkostenentwicklung Sekundarstufe II	22
10.6 Kostenentwicklung Hochschulen.....	24
11. Projekte und Angebotserweiterungen.....	25
11.1 Allgemeines	25
11.2 Volksschule.....	25
11.3 Kantonsschule	27
11.4 Berufsfachschule	27
12. Zeit für Kernauftrag und Stärkung Eigenverantwortung	29
12.1 Arbeitsplatz Schule: Überprüfung und Handlungsbedarf „APLASCHÜH“	29
12.2 Stärkung der Schule vor Ort	30
13. Betriebs- und Schulentwicklungspool sowie Schulleitungspool	30
13.1 Betriebs- und Schulentwicklungspool Volksschule	31
13.2 Schulleitungspool Volksschule	31
13.3 Betriebs- und Schulentwicklungspool Kantonsschule	32

13.4 Schulleitungspool Kantonsschule	32
13.5 Betriebs- und Schulentwicklungspool Berufsfachschule	33
13.6 Schulleitungspool (inkl. Prorektorate) Berufsfachschule	33
14. Heilpädagogische Förderangebote.....	34
III. Fazits auf der Basis des Motionstextes.....	35
15. Schüler/innenzahlen, Klassengrößen, Kostenentwicklung, Projekte und Schulentwicklung.....	35
16. Zeit für Kernauftrag und Stärkung der Eigenverantwortung	40
17. Heilpädagoginnen und Heilpädagogen	42
IV. Überprüfung Bildungsgesetzgebung.....	44
18. Aufbau der Bildungsgesetzgebung	44
19. Themenfelder mit Entlastungspotential	46
20. Führung, Qualitätssicherung und -entwicklung sowie Aufsicht	46
21. Anstellungsbedingungen Lehrpersonen.....	48
21.1 Berufsauftrag der Lehrpersonen.....	49
21.2 Löhne der Lehrpersonen	49
21.3 Pflichtstundenzahl der Lehrpersonen	50
21.4 Altersentlastungen der Lehrpersonen	51
21.5 Beurteilung der Lehrpersonen	53
21.6 Kündigungsfrist.....	53
22. Bildungskommission.....	54
23. Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden.....	54
23.1 Führung Volksschule	54
23.2 Kostentragung Weiterbildungsmaßnahmen.....	55
23.3 Kostentragung Untergymnasium	55
24. Einschulungszeitpunkt.....	57
25. Kostentragung Privatschulen.....	57
26. Schulangebot Gymnasien Obwalden und Nidwalden.....	57
27. Kostengutsprachen im Rahmen des Regionalen Schulabkommens Zentralschweiz.....	59
28. Private Schulangebote Sekundarstufe II.....	59
V. Änderungen der Gesetzeserlasse	60
29. Kommentar zu den Änderungen des Bildungsgesetzes	60
30. Kommentar zu den Änderungen der Volksschulverordnung	61
31. Kommentar zu den Änderungen der Lehrpersonenverordnung	61
VI. Zusammenfassende Beurteilung.....	65
Beilagen.....	67
Abbildungsverzeichnis	67
Verzeichnis der Anhänge	68

Zusammenfassung

Am 2. Dezember 2015 reichten Kantonsrat Markus Ettl und weitere Mitunterzeichnende die Motion mit dem Titel „Überprüfung und Anpassung des Bildungsgesetzes, um die Volks- und Kantonsschulen administrativ und finanziell zu entlasten“ (BiG-Motion) ein (Anhang 1). Der Regierungsrat beantwortete die Motion am 26. Januar 2016 und beantragte Umwandlung der Motion in ein Postulat (Anhang 2). Am 10. März 2016 erklärte der Kantonsrat die BiG-Motion dennoch erheblich. In der Debatte wurde dies damit begründet, dass im Rahmen des KAP-Berichts noch zu wenig berücksichtigt worden sei, wie mit der Anpassung des Bildungsgesetzes vom 16. März 2005 (BiG, GDB 410.1) Leistungen und Kosten nicht nur beim Kanton, sondern auch bei den Gemeinden eingespart werden könnten. Somit wurde der Regierungsrat beauftragt, innert zwei Jahren den Entwurf zu einem rechtsetzenden Erlass des Kantonsrats auszuarbeiten (Art. 54 Abs. 1 und Art. 57 Abs. 1 des Kantonsratsgesetzes vom 21. April 20015, GDB 132.1).

Der vorliegende Bericht macht eine umfassende Situationsanalyse zu den in der Motion genannten Themenbereichen (Abschnitte I und II). Diese zeigt – gestützt auf Datenreihen, statistische Zahlen, Berichte usw. – auf, wie sich das Bildungswesen im Kanton Obwalden entwickelt hat. Daraus ergeben sich zehn Fazits (Abschnitt III). Wie es die Motion verlangt, schlägt der Regierungsrat – nebst den von der Motion genannten Themenbereichen – weitere administrative und finanzielle Entlastungsmassnahmen vor (Abschnitt IV). Dazu wurden das Bildungsgesetz und die dazugehörigen Verordnungen systematisch durchgegangen und auf finanzielle und administrative Entlastungen sowie auf die Auswirkungen auf die Qualität geprüft. Auf Basis dieser Durchsicht werden weitere Themenbereiche diskutiert, beurteilt und wiederum der gesetzgeberische Handlungsbedarf aufgezeigt. In Abschnitt V werden die vorgeschlagenen Gesetzes- und Verordnungsänderungen im Einzelnen kommentiert.

Der Regierungsrat kommt aufgrund der umfangreichen Abklärungen und Überprüfungen zum Schluss, dass keine grundlegenden Änderungen im Obwaldner Bildungswesen angezeigt sind. Die mit dem Bildungsgesetz im Jahr 2006 definierten Aufgaben, Zuständigkeiten und Steuerungsmöglichkeiten bewähren sich. Sie geben den Gemeinden als Schulträger der Volksschulen und dem Kanton als Träger der Schulen der Sekundarstufe II die Steuerungsinstrumente in die Hand, ihre Schulen finanziell, administrativ und qualitativ angemessen führen und steuern zu können. Dies beinhaltet die Möglichkeit, Kosten einzusparen. Eine stärkere Einschränkung der Gemeinden durch neue gesetzliche Vorgaben ist deshalb nicht angezeigt.

Der Regierungsrat schlägt hingegen mehrere, mehrheitlich kleinere Anpassungen in verschiedenen Themenbereichen vor, die dem Motionsanliegen einer administrativen und finanziellen Entlastung Rechnung tragen.

- *Berufsauftrag der Lehrpersonen: Anpassung; insbesondere Zusammenfassung des Schulleistungspools sowie des Betriebs- und Schulentwicklungspool in einen umfassenden Schulpool.*
- *Führung, Qualitätssicherung und -entwicklung sowie Aufsicht im Volksschulbereich: Auftrag für eine umfassende Evaluation in Zusammenarbeit mit den Einwohnergemeinden (inkl. Überprüfung der Rolle des Schulrates);*
- *Aufgabenteilung Kanton/Gemeinden: Beiträge der Einwohnergemeinden an die Kosten des Untergymnasiums (1. und 2. Klassen);*
- *Lehrpersonenweiterbildung: Finanzierung durch die Einwohnergemeinden;*
- *Privatschulen: Streichung der unentgeltlichen Abgabe von Lehrmitteln.*
- *Bildungskommission: Aufhebung;*
- *Anstellungsbedingungen der Lehrpersonen: Kündigungsfrist auf vier Monate herabsetzen;*
- *Schulangebote auf der Sekundarstufe II: diverse Überprüfungen vornehmen.*

I. Ausgangslage

1. Das KAP-Projekt

Am 30. Januar 2014 wurde im Kantonsrat eine Motion eingereicht, mit welcher der Regierungsrat aufgefordert wurde, dem Kantonsrat möglichst zeitnah eine Vorlage mit dem Ziel einer systematischen und strategischen Aufgabenüberprüfung (KAP) einzureichen. Der Kantonsrat hat diese Motion am 16. April 2014 überwiesen. Der Regierungsrat hat daraufhin die von der Verwaltung im Rahmen der Aufgabenerfüllung heute erbrachten Leistungen gemäss der am 16. April 2014 überwiesenen Motion „KAP Konsolidierungs- und Aufgabenüberprüfung“ analysiert. Im Rahmen dieser Überprüfung hat der Regierungsrat insgesamt über 120 Vorschläge evaluiert. Über das Resultat der Überprüfung wurde der Kantonsrat mit Bericht des Regierungsrates vom 13. Oktober 2015 in Kenntnis gesetzt. Der Bericht wurde anlässlich der Kantonsrats-sitzung vom 2./3. Dezember 2015 behandelt und mit einer Anmerkung zur Kenntnis genommen.

In diesem Bericht betreffen folgende Massnahmen den Bildungsbereich des Bildungs- und Kulturdepartements (BKD):

Massnahmen bei den Aufwendungen und finanzielle Auswirkungen in Fr. 1'000.-

Optimierung der Klassengrössen ab dem 4. Gymnasium	200
Optimierung berufsorientierte Weiterbildung	170
Reduktion Ausbildungsbeiträge um 10 Prozent / Erhöhung Darlehensanteil	150
Volksschule: Reduktion Angebot an Intensivweiterbildungen	56
Reduktion Freifächerangebot Kantonsschule	24
Reduktion Poolstunden Kantonsschule	24
Reduktion Kantonsbeitrag an die Höhere Fachschule Medizintechnik	20
Berufsbildung: Aufwandreduktion durch interkantonale Zusammenarbeit	8
Überprüfung Finanzierung des Untergymnasiums durch Gemeinden	
Total	652

Massnahmen bei den Erträgen und finanzielle Auswirkungen in 1'000

Erhöhung der Schulgeldbeiträge ab 4. Gymnasium	56
Erhöhung Beiträge Erziehungsberechtigte in der Sonderschulung (Selbstbehalt)	22
Erhöhung Schulgeldbeitrag für die Lehrpersonen bei Weiterbildungen	20
Erhöhung Schulgelder beim Schulischen Brückenangebot	4
Total	102

Abbildung 1: KAP-Massnahmen im Bildungsbereich

Von all diesen Massnahmen betrifft nur die Reduktion der Ausbildungsbeiträge mit entsprechender Erhöhung des Darlehensanteils die Zuständigkeit des Kantonsrats. Der Kantonsrat passte diese Bestimmung mit Beschluss vom 14. April 2016 an. Die übrigen Massnahmen fallen in den Zuständigkeitsbereich des Regierungsrats oder des Departements. Diese KAP-Massnahmen sind umgesetzt.

2. BiG-Motion, Abgrenzung zur KAP-Motion

Im Auftrag der KAP-Kommission reichten der Kommissionspräsident, Markus Ettlin, und weitere Mitunterzeichnende am 2. Dezember 2015 eine Motion ein mit dem Titel „Überprüfung und Anpassung des Bildungsgesetzes, um die Volks- und Kantonsschulen administrativ und finanziell zu entlasten“ (Anhang 1). Der Regierungsrat beantwortete die Motion (BiG-Motion) am 26. Januar 2016 und beantragte Umwandlung der Motion in ein Postulat (Anhang 2). Am 10. März 2016 wurde die BiG-Motion im Kantonsrat dennoch erheblich erklärt. In der Debatte wurde dies damit begründet, dass im Rahmen des KAP-Berichts noch zu wenig berücksichtigt

worden sei, wie mit der Anpassung des Bildungsgesetzes Leistungen und Kosten nicht nur beim Kanton, sondern auch bei den Gemeinden eingespart werden könnten. Damit hat der Regierungsrat dem Kantonsrat innert zwei Jahren eine Gesetzesvorlage zu unterbreiten (Art. 57.1 des KRG, GDB 132.1). In dieser Frist ist ein ordentliches Gesetzgebungsverfahren durchzuführen.

Die Motion ist in ihrer Art einzigartig. Erstmals wird – soweit die Eingabe von parlamentarischen Vorstössen im Kanton überblickt werden kann – die nahezu vollständige Überprüfung eines ganzen Gesellschaftsbereiches und dessen Legiferierung gefordert. Demnach geht die BiG-Motion in ihrer Erwartungshaltung weiter als die damalige KAP-Motion, die am 30. Januar 2014 eingereicht und vom Kantonsrat am 16. April 2014 erheblich erklärt worden ist.

3. Optimierungsmassnahmen im Rahmen des ordentlichen, kantonalen Budgetprozesses

Die BiG-Motion beauftragt den Regierungsrat “die Volks- und Kantonsschulen administrativ und finanziell zu entlasten” (Motionstext, Anhang 1). Der Regierungsrat und die Departemente überprüfen jährlich im Rahmen des ordentlichen Budgetprozesses die Aufgaben und Leistungen aller Tätigkeitsbereiche des Kantons im Detail. Gleichzeitig wird der Nettoaufwand durch intensive Bemühungen für Mehreinnahmen entlastet. Wo angezeigt und notwendig werden im Budgetprozess laufend Korrekturen vorgenommen. Die Gemeinden führen ihre Budgetprozesse autonom. Im Bildungsbereich wurden in den letzten Jahren die nachfolgend aufgelisteten Optimierungen durchgeführt.

3.1 Personalaufwand BKD

Das BKD hatte im Jahr 2000 gemäss Geschäftsbericht Verwaltungspersonal von 42.5 Stellen (gesamtes Departement inkl. Kultur und Sport). Der Verwaltungsstellenetat ist seither kontinuierlich zurückgegangen und betrug im Jahr 2015 38.0 Stellen wobei davon 0.4 Stellen für Dritte geleistet wurden und von diesen abgegolten werden. Im gleichen Zeitraum hat der Anteil von Lehrpersonen von 46.8 Stellen auf 67.91 Stellen zugenommen, dies insbesondere durch die erfolgreiche Ansiedlung neuer Berufe am BWZ. Das BKD leistet den Zusatzaufwand durch die neuen Lehrpersonen sowie neue Aufgaben wie im Sonderschulbereich, das Case Management in der Berufsbildung oder die gestiegene Anzahl und Komplexität der Fälle im schulpsychologischen Dienst mit insgesamt tieferem Personalbestand.

3.2 Küchenbetrieb im BWZ OW in Giswil

Im Rahmen der Optimierungsmassnahmen im BWZ Giswil 2012 ist der Küchenbetrieb aufgehoben worden. Die Aufhebung betraf zwei Stellen mit insgesamt 175 Stellen-% (die jährlichen Einsparungen betragen Fr. 115 088.35). Den Stelleninhaberinnen musste nicht gekündigt werden.

3.3 Case Management

Case Management Berufsbildung OW (CMBB OW) wurde in Obwalden im Jahr 2008 gestartet. In der Startphase arbeiteten die Kantone LU, OW und NW eng zusammen und haben gemeinsam einen Case Manager beschäftigt und finanziert. Im Jahr 2013 wurde der Case Manager pensioniert. Auf diesen Zeitpunkt hin hat das Amt für Berufsbildung eine 50%-Stelle Berufsintegrationsberatung geschaffen. Zum Aufgabengebiet der Berufsintegrationsberaterin gehört zu ca. 25% die Aufgabe der Case Managerin. Mit dem Wechsel der Zuständigkeit ist es gelungen, den Gesamtaufwand zu reduzieren. Seit August 2013 sind die Zahlen der Lernenden, die betreut werden, angestiegen, der Gesamtaufwand konnte in dieser Zeit aber um ca. Fr. 22 000.– reduziert werden.

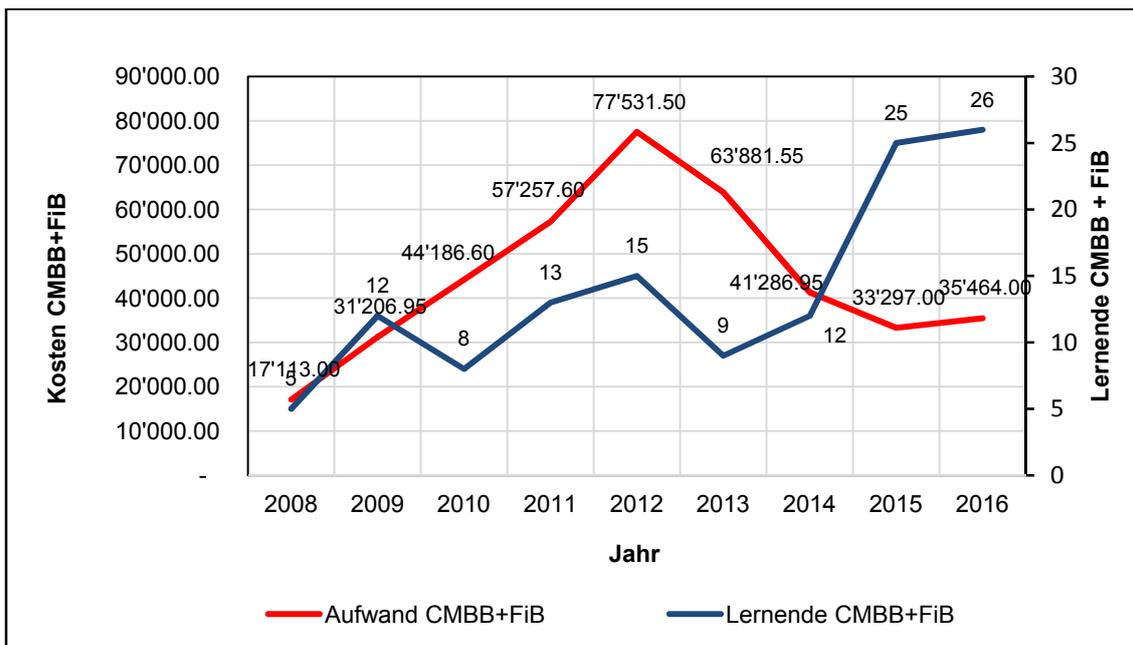


Abbildung 2: Case Management Berufsbildung

Lesehilfe: In den Jahren 2013 bis 2014 nahm die Anzahl der CMBB und FiB Fälle von neun auf zwölf zu, in der gleichen Zeitspanne sanken die Betreuungskosten von Fr. 63 881.55 auf Fr. 41 286.95.

3.4 Fachbereich Weiterbildung am BWZ Obwalden

Für den Fachbereich Weiterbildung am Berufs- und Weiterbildungszentrum BWZ wurde im Herbst 2014 eine detaillierte Kostenanalyse erstellt mit dem Ziel, den Nettoaufwand zu reduzieren. Aufgrund der Ergebnisse ist ein umfangreicher Massnahmenkatalog erstellt worden. Dieser wird nun ab 2015 umgesetzt. Die geplante Reduktion des Nettoaufwandes der Rechnung 2015 gegenüber dem Budget 2015 beträgt ca. Fr. 170 000.–. Effektiv betrug die Reduktion des Nettoaufwandes 2015 Fr. 185 820.00.– und im 2016 Fr. 251 850.–.

3.5 Fachbereich Berufsmaturität (BM) am BWZ Obwalden

Die BM wird administrativ als eine Klasse geführt. Dies ermöglicht es, dass die verschiedenen Ausrichtungen in diversen Fächern gemeinsam unterrichtet werden können. Somit können je nach Konstellation und der Anzahl Lernenden zwischen 30 – 35 Wochenlektionen pro Schuljahr eingespart werden. Das sind ca. 1,5 Lehrpersonenpensen pro Schuljahr. In den vergangenen Jahren wurden somit durchschnittlich Fr. 175 000.– eingespart. Die BM am BWZ Obwalden wird kostengünstig organisiert. Der Nachteil dieses Systems ist, dass einzelne Lektionen mit sehr vielen Lernenden durchgeführt werden müssen (30 Lernende und mehr).

3.6 Mensa an der Kantonsschule

Die Kantonsschule erhielt mit deren Erneuerung und Erweiterung eine eigene Mensa. Bevor diese realisiert werden konnte, führte ein Verein im Rahmen eines privaten Projekts während rund vier Jahren eine Mittagsverpflegung. Der Kanton leistete in dieser Zeit einen Betrag von jährlich rund Fr. 120 000.– an die Führung dieser Mittagsverpflegung. Im Hinblick auf die Fertigstellung der neuen Mensa an der Kantonsschule schrieb das BKD im Jahr 2010 die Führung der Mensa öffentlich aus. Mit den zfv-Unternehmungen konnte daraufhin ein Bewirtschaftungsvertrag abgeschlossen werden. Die zfv-Unternehmungen führen seither die Mensa auf eigenes Risiko. Der Kanton stellt lediglich die Infrastruktur unentgeltlich zur Verfügung. Mit dieser Massnahme konnten jährlich rund Fr. 76 000.– bis Fr. 148 000.– Betriebskosten eingespart werden (R 2007: Fr. 125 000.–; R 2008: Fr. 76 000.–; R 2009: Fr. 120 000.–; R 2010: Fr. 148 000.–).

3.7 IT-Unterricht an der Kantonsschule

Seit dem Schuljahr 2008/09 wird an der Kantonsschule das Fach ICT aufgrund der ausgebauten Infrastruktur nicht mehr in Halb- sondern in Ganzklassen unterrichtet. Damit konnten im

Schnitt pro Schuljahr zwischen drei und vier Lektionen, resp. ca. Fr. 20 000.– pro Jahr eingespart werden.

3.8 Pflichtstundenzahl

Auf das Schuljahr 2010/11 wurde an der Kantonsschule die Unterrichtsverpflichtung der Lehrpersonen am Untergymnasium von 23 auf 25 Lektionen angehoben und damit der Lohnaufwand um ca. Fr. 60 000.– pro Schuljahr verringert.

3.9 Optimierung Schulküche

Seit dem Schuljahr 2016/17 hat die Kantonsschule ihren Hauswirtschaftsunterricht (WAH nach LP21) reorganisiert. Die Kantonsschule spart damit den Mietaufwand für eine zweite Küche von ca. 13 000.– pro Jahr ein.

3.10 Lehrplan 21

Die Einführung des Lehrplans 21 ist eine sprachregionale Kooperation zur Harmonisierung der Bildungsziele. Der Kanton hat bei diesem Projekt im Sinne von Art. 8 des Bildungsgesetzes die interkantonale Zusammenarbeit umgesetzt. Die Zusammenarbeit der 21 Deutschschweizer Kantone ergab Synergien, von denen der Kanton qualitativ und nicht zuletzt auch finanziell erheblich profitieren konnte. Die Nachqualifikation der Lehrpersonen ist interkantonale koordiniert und muss künftig nicht mehr kantonal organisiert und durchgeführt werden. Die weiteren Folgearbeiten (z.B. Anpassung der Stundentafel) werden kostenneutral umgesetzt.

3.11 Projekt ROK

Im Weiteren soll auf das Projekt „Raumoptimierungskonzept“ (ROK) aus dem Jahr 2002 verwiesen werden. Das Projekt bezieht sich nicht direkt auf den ordentlichen Budgetprozess, soll aber aufgrund des hohen Sparpotentials erwähnt werden. Die Idee dieses Projektes bestand darin, die beiden kantonalen Schulen an einem gemeinsamen Standort (Rütiwiese) zusammenzuführen und dadurch Synergien zu schaffen. Das frei gewordene Gebäude des BWZ wäre dann von der Kantonsbibliothek und dem Staatsarchiv genutzt worden. Von diesem Projekt wurden Synergieeffekte erwartet, eine Forderung, die bis heute immer wieder gestellt wird. Die Kosten für dieses Projekt wurden mit 25 Millionen bis 30 Millionen Franken veranschlagt. Das Projekt wurde im Kantonsrat knapp verworfen. In der Folge wurden die beiden Schulen separat ausgebaut und saniert; die Kantonsschule auch aufgrund des Hochwassers von 2005. Die Kosten für den Ausbau und Renovation der beiden Schulen beliefen sich auf rund 50 Millionen Franken.

4. Projektauftrag und Projektorganisation

Wie in Kapitel 2 dargestellt, ist der Auftrag der BiG-Motion sehr umfassend. Das BKD hat deshalb die Arbeiten zur BiG-Motion unverzüglich aufgenommen und als erstes am 4. Mai 2016 einen Projektauftrag verfasst und verabschiedet (Anhang 4). Es hatte darin u.a. folgende **Ziele** formuliert:

„Für die Auftragserfüllung sollen folgende Ziele wegleitend sein:

- 1. Der Auftrag soll unverzüglich an die Hand genommen werden.*
- 2. Der Auftrag soll entlang der Motionsaufträge erfüllt werden, d.h., dass beispielsweise eine grundlegend neue Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden nicht thematisiert wird.*
- 3. Jene gesetzlichen Bestimmungen stehen im Vordergrund, die klar messbare Ergebnisse (Kosten, Ressourcen usw.) zeitigen.*
- 4. Behauptungen in der Motion sollen überprüft und verifiziert bzw. falsifiziert werden.*
- 5. Es sollen die seit Inkrafttreten des BiG getätigten Optimierungen, die mit oder ohne Gesetzesänderungen vorgenommen wurden, aufgelistet werden.*
- 6. Die Gemeinden werden im Prozess laufend einbezogen, dies insbesondere zur Verifizierung der erhobenen Daten und zum Spiegel der diskutierten Massnahmen.*
- 7. Alle Massnahmen werden auf die von der Motion geforderte „gleichzeitige Beibehaltung/Steigerung der Unterrichtsqualität“ überprüft“ (Projektauftrag S. 1).*

Das BKD verfolgt im Rahmen der Zielsetzungen folgende **Strategie**:
 „(Es) ... werden hier bereits im KAP behandelte Themenpunkte (Schulgeld KSO, Ausbildungsbeiträge, UG KSO [hier wurde eine parlamentarische Anmerkung zurückgewiesen]), aber auch umfassende Themen wie Konkordate und Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden nicht aufgegriffen. Ansonsten wird aber die Bildungsgesetzgebung durchforstet, dann werden mögliche Massnahmen weiterbearbeitet.“ (Projektauftrag S. 2).

Die Projektorganisation wurde wie folgt aufgestellt:

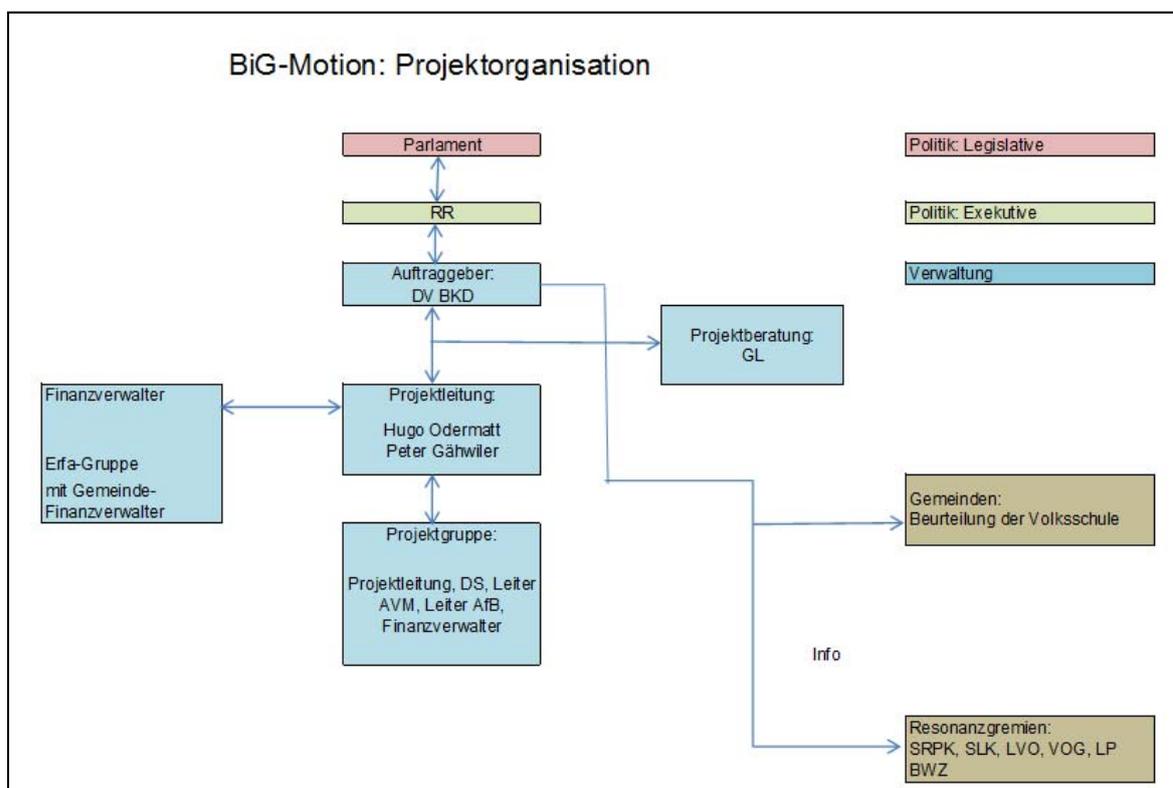


Abbildung 3: Projektorganisation BiG-Motion

Abkürzungen:

AfB	Amt für Berufsbildung	GL	Geschäftsleitung
AVM:	Amt für Volks- und Mittelschulen	LP	Lehrperson
BKD:	Bildungs- und Kulturdepartement	LVO	Lehrer/innenverband Obwalden
BWZ:	Berufs- und Weiterbildungszentrum	SLK	Schulleitungskonferenz
DS	Departementssekretariat	SRPK	Schulpräsidienkonferenz
DV	Departementsvorsteher	VOG	Verein Obwaldner Gymnasiallehrpersonen

5. Zusammenarbeit mit Gemeinden

5.1 Volksschulbildung als Verbundsaufgabe zwischen Kanton und Gemeinden

Gemäss Art. 62 der Schweizerischen Bundesverfassung sind die Kantone für das Schulwesen zuständig. Gemäss Art. 4 bis 9 des Bildungsgesetzes werden die Volksschule durch die Gemeinden und die Schulen der Sekundarstufe II durch den Kanton geführt. Der Volksschulbereich ist eine Verbundsaufgabe zwischen Kanton und Gemeinden. Beim Kanton liegt die gesetzliche Regelungskompetenz; die operative Führung der Schulen liegt bei den Gemeinden. Die Kosten der Volksschule tragen zum grössten Teil die Gemeinden (siehe Kapitel 10.3 und 15 [Fazit 4]). Kantonale Vorgaben und Entwicklungsprojekte werden deshalb immer in enger Absprache und Koordination mit den Gemeinden erarbeitet.

5.2 Einbezug der Gemeinden bei der Erarbeitung

Die Arbeiten für die BiG-Motion wurden in erster Linie im BKD vorgenommen. Da die Motion explizit Einsparungen auch in den Gemeindeschulen fordert, entstand die Vorlage in sehr enger

Zusammenarbeit mit den Gemeinden. In der Projektorganisation wurden die Gemeinden in mehrfacher Hinsicht einbezogen:

- In den *Resonanzgremien* (SRPK, SLK, LVO, VOG) wurde regelmässig über den Stand der Arbeiten informiert.
- *Beurteilung der Volksschule durch die Gemeinden*: Die Gemeinden wurden mit Schreiben vom 12. Juli 2016 eingeladen, zuhanden des BKD eine Beurteilung ihrer Schulen bzw. deren Entwicklung in den letzten Jahren bezüglich Angebot, Kosten und Qualität vorzunehmen (Anhang 5). Diese Beurteilung dient der qualitativen Beurteilung und Einordnung der erhobenen Zahlen.
- Lohnsummenentwicklung: Für die Darstellung der Kostenentwicklung in der Volksschule zwischen 1999 und 2015 stellten die Gemeinden die Lohnsummen ihrer Schulen bereit.
- Zusammenfassung und Rückmeldungen zum Stand der Umsetzung des Projekts „Arbeitsplatz Schule Überprüfung Handlungsbedarf“ (APLASCHÜH): Die Gemeinden aber auch der LVO, die Schulleitungen und verschiedene kantonale Stelle wurden gebeten, den Stand der Umsetzung der Massnahmen (Anhang 3) einzuschätzen.
- Hearing mit Gemeinden vom 7. Juni 2017: Die Abschnitte I bis III dieses Berichts wurden anlässlich eines Hearings mit den Gemeinden besprochen und ihre Rückmeldungen aufgenommen.
- Die Gemeinden sind eingeladen an der Vernehmlassung teilzunehmen.

6. Gliederung des Berichts

Der Bericht ist in sechs Abschnitte eingeteilt (römische Zahlen):

- I. Ausgangslage
- II. Grundlagen, Basisdaten, Situationsanalyse
- III. Fazits
- IV. Überprüfung Bildungsgesetzgebung
- V. Änderungen der Gesetzeserlasse
- VI. Zusammenfassende Beurteilung

Die Abschnitte I. bis III. dienen der Situationsanalyse: sie zeigen – gestützt auf Datenreihen, statistische Zahlen, Berichte usw. – auf, wie die Bildungsrealität im Kanton Obwalden aussieht. Diese Abschnitte dienen dazu, eine umfassende Auslegeordnung vorzunehmen. Speziell werden dabei die von der Motion namentlich genannten Bereiche dargestellt und die Entwicklung erklärt.

Im Abschnitt III wird aufgrund der Basisdaten im Kontext der Motion eine Beurteilung vorgenommen und der gesetzgeberische Handlungsbedarf aufgezeigt.

Gemäss dem Auftrag der Motion hat das BKD zusätzlich das gesamte Bildungsgesetz durchleuchtet. Ähnlich wie bei den Vorarbeiten zum Aufgaben- und Konsolidierungsprogramm (KAP) wurden das Bildungsgesetz und die dazugehörigen Verordnungen systematisch durchgegangen, auf finanzielle und administrative Entlastungen sowie auf die Auswirkungen auf die Qualität geprüft. Auf Basis dieser Durchsicht wurden im Abschnitt IV weitere Themenbereiche diskutiert und beurteilt.

Auf Basis der Situationsanalyse und der systematischen Durchsicht des Bildungsgesetzes werden im Abschnitt V die konkreten Gesetzes- und Verordnungsänderungen dargestellt und kommentiert.

Im Abschnitt VI wird eine zusammenfassende Beurteilung der vorliegenden Botschaft gemacht.

Zur Botschaft gehören die vier Synopsen für die Änderungen des Bildungsgesetzes, der Bildungsverordnung, der Volksschulverordnung sowie der Lehrpersonenverordnung.

Am Schluss der Botschaft folgen das Abbildungsverzeichnis und die Liste der in der Botschaft erwähnten Anhänge.

II. Grundlagen, Basisdaten, Situationsanalyse

7. Allgemeines

Grundlage für die Überprüfung des Bildungsgesetzes ist eine auf statistischen Daten basierende Beschreibung des Ist-Zustandes des Bildungswesens und dessen vorangegangenen Entwicklung. In diesem Kapitel werden dazu die Entwicklung der Schülerzahlen sowie die finanzielle Entwicklung dargestellt und erläutert. Im nächsten Kapitel werden darauf aufbauend einzelne Aspekte der Motion diskutiert.

Die Obwaldner Volksschule ist im interkantonalen Vergleich durch eine sehr hohe Gemeindeautonomie gekennzeichnet. Die Gemeinden führen die Gemeindeschulen selbständig und finanzieren sie praktisch vollständig. Das Bildungsgesetz gibt den Gemeinden deshalb in verschiedenen Bereichen einen Spielraum mit „Kann-Formulierungen“ und legt in der Regel das fest, was in den meisten Gemeinden bereits praktiziert wird.

Der Kanton finanziert oder beteiligt sich finanziell nur in übergreifenden Bereichen wie der Weiterbildung, der Beratung, den Lehrmitteln oder den sonderpädagogischen Massnahmen. Dies ist mitunter ein Grund dafür, dass die Gemeinden im Kanton Obwalden mit 60 Prozent den schweizweit höchsten Anteil an den Steuerträgen (Kantons- und Gemeindesteuern) haben. Einen Schritt Richtung Harmonisierung machte das Bildungsgesetz von 2006, bzw. die Lehrpersonenverordnung von 2008 im Bereich der Löhne: Erstmals wurde ein einheitliches Lohnsystem für alle Lehrpersonenkatogorien des Kantons und der Gemeinden gesetzlich festgelegt. Dadurch konnten u.a. die bis dahin unterschiedlichen Lohnniveaus zwischen den Gemeinden angeglichen werden.

Aufgrund der Gemeindeautonomie führt das BKD keine Statistik über die finanziellen Aufwendungen der Gemeinden im Volksschulbereich. Als Grundlage für die Situationsdarstellung und zur Darstellung der Entwicklung wurden deshalb bei den Gemeinden Daten erhoben. Leider konnten die Gemeinden die Zahlen für eine Vollkostenerhebung nicht bereitstellen. In der Folge werden deshalb die Lohnzahlen der Gemeinden miteinander verglichen. Diese bieten ebenfalls eine gute Basis, um die Kostenentwicklung darzustellen.

Es wurden für die Darstellung folgende Referenzjahre festgelegt:

- **1999:** Als Basis für die Erarbeitung des Bildungsgesetzes wurde im Jahr 1999 eine umfassende Kostenerhebung gemacht. Die Lohndaten dieser Erhebung ermöglichen, den längerfristigen Verlauf darzustellen.
- **2006:** Im Jahre 2006 wurde das BiG in Kraft gesetzt. Die 2006er-Zahlen sind daher noch nicht BiG-beeinflusst und stellen einen guten Vergleichswert für die Folgejahre dar.
- **2011:** Die 2011er-Zahlen bilden den Stand nach der Einführung des BiG und der dazugehörigen Lehrpersonenverordnung ab.
- **2015:** Zum Zeitpunkt der Erarbeitung des Berichts waren dies die letzten aktuellen Rechnungszahlen.

Für die Datenerhebung wurden die Schuljahre 1999/2000, 2006/2007, 2011/2012 sowie 2015/2016 beigezogen.

8. Bildungssystem Obwalden

Die obligatorische Volksschule gliedert sich in den Kindergarten, die Primarschule und die Sekundarstufe I. Die Volksschule wird durch die Gemeinden geführt, der Kanton erlässt dazu die gesetzlichen Rahmenbedingungen. Die Musikschule wird ebenfalls durch die Gemeinden geführt, die kantonalen gesetzlichen Bestimmungen dazu sind minimal.

Die Sekundarstufe II wird durch den Kanton geführt. Der Kanton führt und finanziert dabei auch das Untergymnasium, welches noch in die Sekundarstufe I und somit die obligatorische Schulzeit fällt. Der Kanton bietet nicht alle Ausbildungen der Sekundarstufe II (Berufsbildung und allgemeinbildende Schulen) selber an. Um allen Studierenden und Lernenden den Zugang zu

allen Angeboten zu ermöglichen, bestehen Finanzierungsvereinbarungen mit den anderen Kantonen.

Die Tertiärstufe umfasst die Hochschulen und die Höhere Berufsbildung. Diese Bildungsangebote werden ebenfalls durch den Kanton finanziert. Der Kanton ermöglicht mit Finanzierungsvereinbarungen den Zugang zu allen Ausbildungen. In Obwalden ist auf dieser Stufe lediglich die private Höhere Fachschule Medizintechnik angesiedelt. Zudem wird am BWZ die Berufsprüfung „Bäuerin EBA“ angeboten.

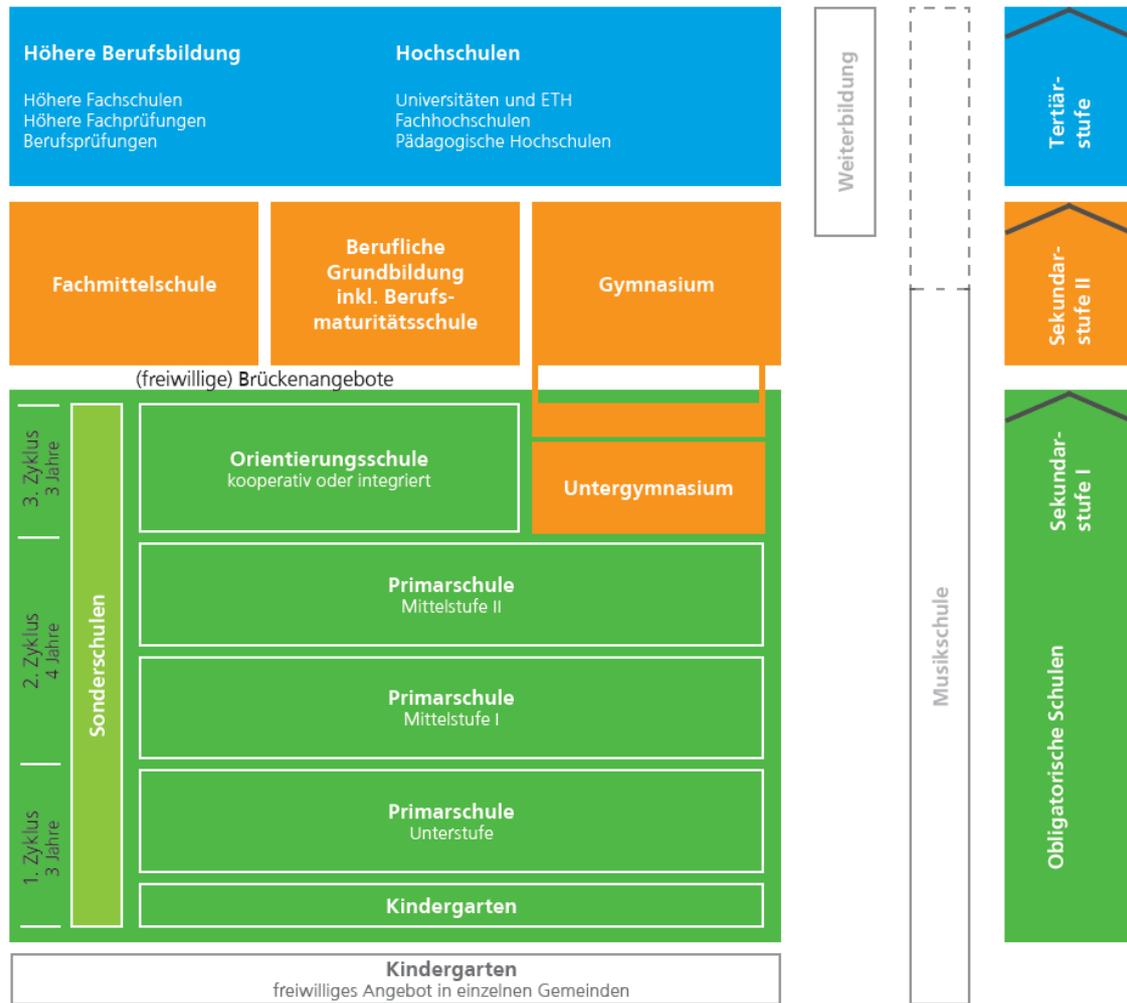


Abbildung 4: Bildungssystem Obwalden

9. Schüler/innenzahlen und Klassengrößen

9.1 Entwicklung der Schülerinnen- und Schülerzahlen

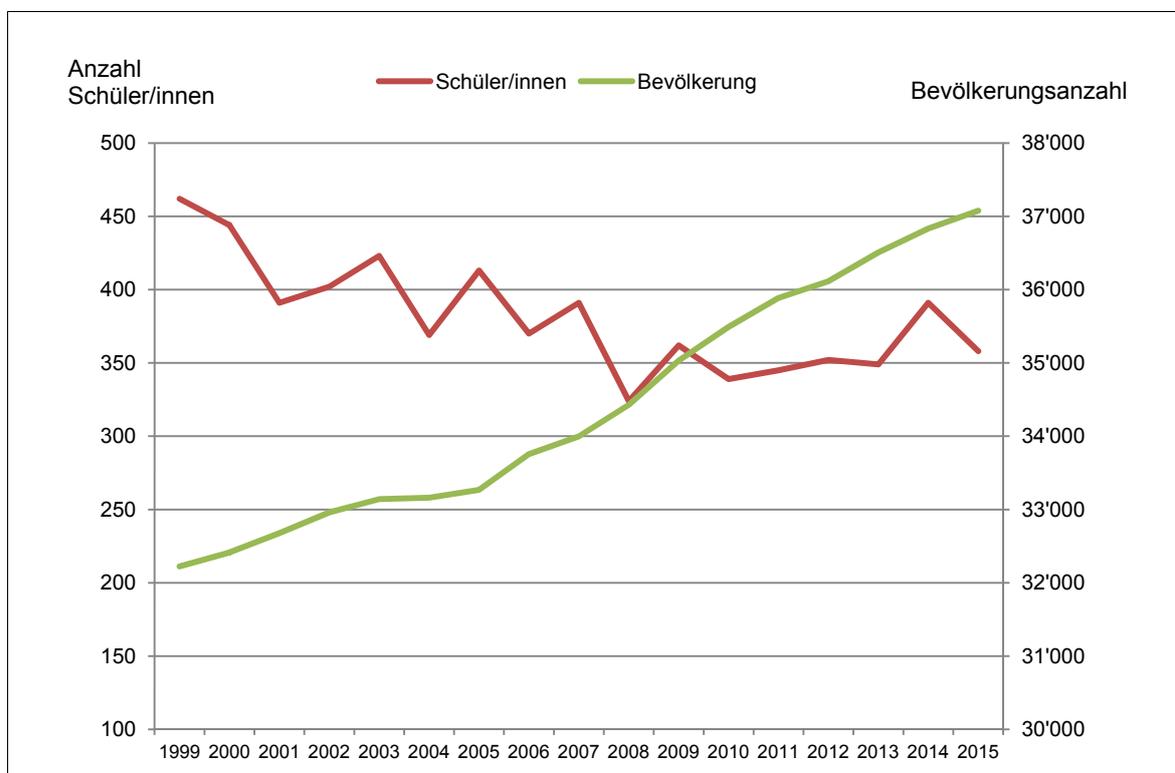


Abbildung 5: Entwicklung Anzahl Schüler/innen bei der Einschulung in die erste Klasse im Vergleich mit der Gesamtbevölkerung

Die Zahl der Erstklässlerinnen und Erstklässler ist zwischen 1999 und 2009 von 462 auf 324 zurückgegangen. Seither hat sich die Einschulung bei rund 350 Schülerinnen und Schüler eingependelt. Im gleichen Zeitraum ist die Gesamtbevölkerung im Kanton kontinuierlich von gut 32 000 auf über 37 000 Einwohnerinnen und Einwohner gestiegen.

9.2 Volksschulen

Die folgende Darstellung zeigt die Entwicklung der Schülerinnen- und Schülerzahlen zwischen 1999 und 2015 aufgeteilt auf die Schulstufen Kindergarten, Primarschule und Orientierungsschule. Zusätzlich sind für jede Stufe die durchschnittlichen Klassengrößen aufgezeigt.

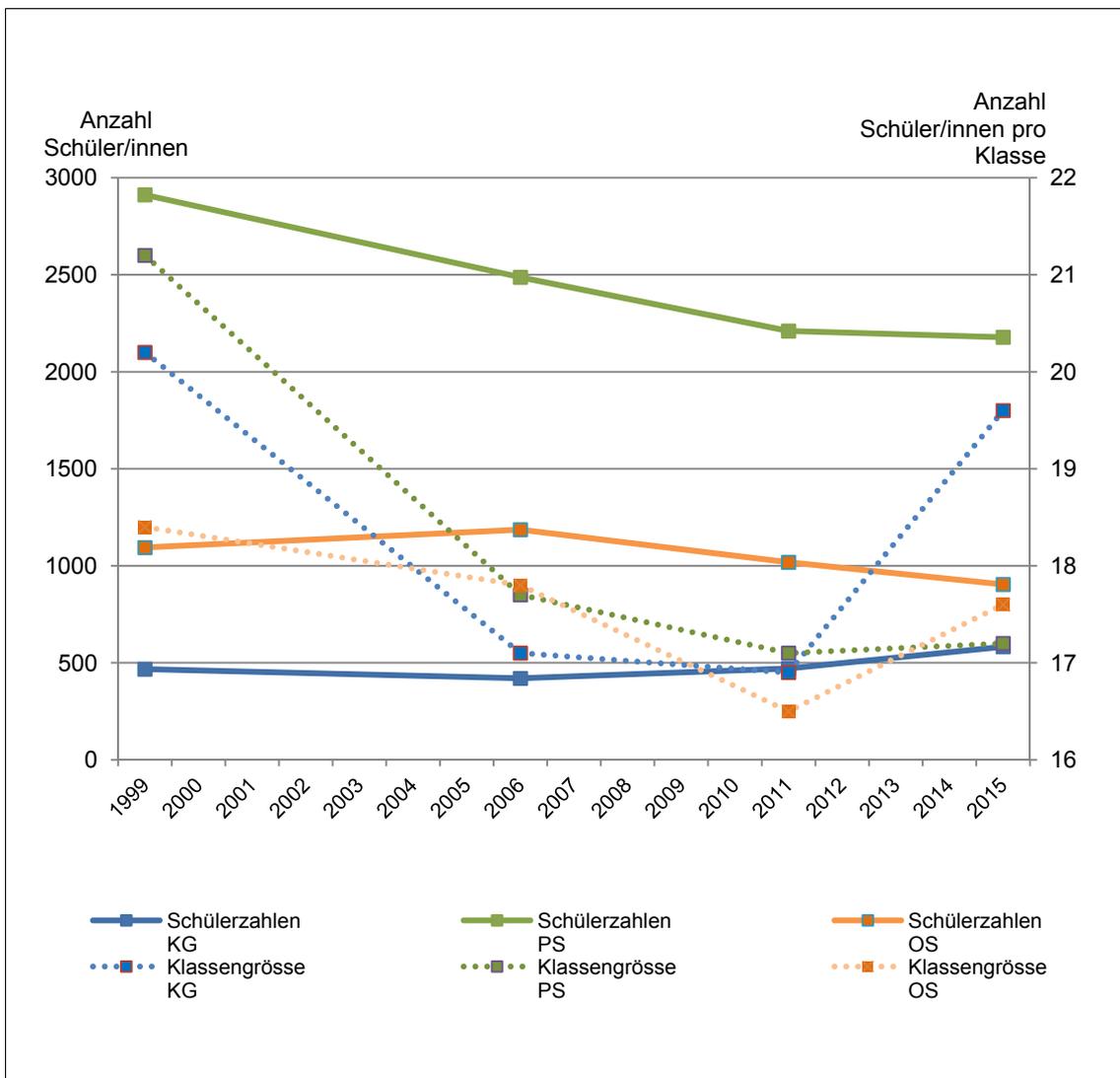


Abbildung 6: Gesamtschüler/innenzahlen pro Stufe und Anzahl Schüler/innen pro Klasse der Volksschule der Jahre 1999 bis 2015 (Grundlage: Tabelle im Anhang 7)

Zwischen 1999 und 2015 ist die Gesamtschüler/innenzahl von 4473 Kindern im Jahr 1999 auf 3665 Kinder im Jahr 2015 zurückgegangen. Während im Kindergarten die Zahlen bereits im Jahr 2006 wieder langsam anstiegen und sich die Bestände in der Primarschule zwischen 2011 und 2015 stabilisierten, ging der Schülerrückgang in der Orientierungsschule bis 2015 weiter. Gemäss Bundesamt für Statistik kann auch in der Orientierungsschule ab etwa 2016 wieder mit steigenden Zahlen gerechnet werden. Im Kindergarten fällt auf, dass neben der demographischen Entwicklung die Einführung des zweiten Kindergartenjahres in verschiedenen Gemeinden zu einem zusätzlichen Anstieg der Schülerzahlen führte.

Bei den Klassengrössen zeigt sich vor allem zwischen 1999 und 2006 sowie besonders in der Primarschule und dem Kindergarten eine Verkleinerung der Klassen. Diese Entwicklung war politisch so gewollt und das Bildungsgesetz legte im Jahr 2006 die Höchstzahlen der Klassengrössen entsprechend neu fest. Gemäss Botschaft zum Bildungsgesetz erfüllten bereits im Jahr 2006 alle Gemeinden, bis auf eine, die neue Vorgabe zu den Klassengrössen.

Während zwischen 2011 und 2015 auf der Primarstufe die Klassengrössen praktisch konstant blieben, stiegen sie in der Orientierungsschule und vor allem im Kindergarten wieder an. Das Schülerwachstum im Kindergarten von 112 Kindergärtnern zwischen 2011 und 2015 wurde über alle Gemeinden mit nur drei zusätzlichen Klassen bewältigt, was zum dargestellten Anstieg der durchschnittlichen Klassengrösse von knapp drei Kindern pro Klasse führte.

9.3 Kantonale Schulen der Sekundarstufe II

In der Sekundarstufe II macht im Kanton Obwalden der grösste Teil der Jugendlichen eine Berufslehre (Eidgenössischer Berufsattest EBA und Eidgenössischer Fähigkeitsausweis EFZ). Anschliessend an die Berufslehre können die Lernenden in Obwalden die Berufsmatura (BM) absolvieren. In Obwalden werden Lernende verschiedener Berufe aus der ganzen Zentralschweiz beschult. An der Kantonsschule werden die Gymnasiasten des Sarneraats beschult. In Engelberg sichert die Stiftsschule die gymnasiale Bildung. Der Kanton leistet Beiträge an die Obwaldner Studierenden.

Die Studierendenzahlen der Stiftsschule, wie auch der Schweizerische Sportmittelschule werden in der Folge nicht mitgerechnet. Für Schulabgängerinnen und Schulabgänger, die nach der obligatorischen Volksschule ihren Berufswahlprozess noch nicht abgeschlossen haben, bietet das BWZ ein Brückenangebot an. Folgende Grafik zeigt die Entwicklung der Schülerzahlen und der Anzahl Schüler/innen pro Klasse der kantonalen Schulen.

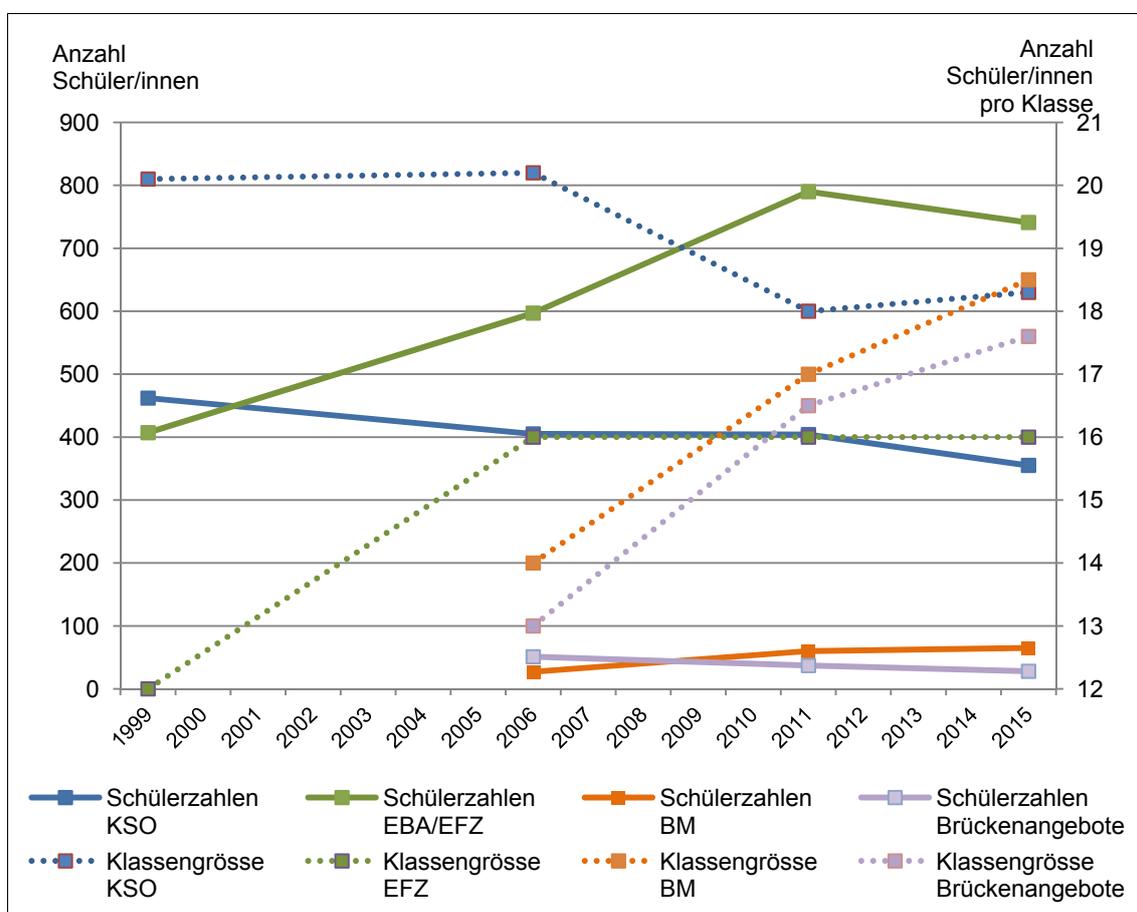


Abbildung 7: Schüler/innenzahl pro Ausbildung und Anzahl Schüler/innen pro Klasse in der Sekundarstufe II der Jahre 1999¹ bis 2015 (Grundlage: Tabelle im Anhang 7)

Kantonsschule:

Die Schüler/innenzahlen der Kantonsschule hatten im Jahr 2009 einen Höhepunkt (453), sanken dann im Jahr 2012 unter 400 Schüler/innen. Seitdem bewegen sich die Zahlen zwischen 355 und 389 Schüler/innen. Aufgrund der demographischen Entwicklung ist wieder mit leicht steigenden Schüler/innenzahlen zu rechnen. Die Klassengrössen² sind seit dem Jahr 2012 wieder

¹ Der Begriff „Schülerin und Schüler“ wird in der Sekundarstufe II im Regelfall nicht verwendet, im Gymnasium wird von Studierenden und in der Berufsbildung von Lernenden gesprochen. Der Einfachheit halber werden bei diesen Übersichtsdarstellungen die Begriffe der Volksschule verwendet.

² Definition „Klasse“: Einjahrgangs- und Mehrjahrgangsgruppen von Schüler/innen, die von einer Klassenlehrperson geführt werden. So kann eine Gemeinde in der 1. Primarklasse eine, zwei, drei, vier usw. Klassen (manchmal auch Abteilungen ge-

angestiegen, nachdem sie seit 2006 fast durchwegs gesunken sind. Diese Entwicklung steht in direktem Zusammenhang mit der beschlossenen und umgesetzten Klassenoptimierung an der Kantonsschule Obwalden im Rahmen des KAP-Projekts.

Mit den geburtenschwachen Jahrgängen ist die Anzahl Klassen – bei fast gleichbleibender Übertrittquote (sogar leicht steigend) – von 23 auf 19 zurückgegangen. Trotz der in den Jahren 2016 und 2017 wieder steigenden Schülerzahlen konnte die Klassenanzahl beibehalten werden. Dadurch stieg die Klassengrösse im Jahr 2017 wieder auf deutlich über 20 Schülerinnen und Schüler pro Klasse.

Berufliche Grundbildung:

Am BWZ Obwalden wurden 1998 ca. 370 Lernende beschult. Dank erfolgreichen Akquisitionen in den 1990er-Jahren und den frühen 2000er-Jahren gelang es, neue Berufe am BWZ Obwalden anzusiedeln (Maurer-Zusatzlehrlinge, Fachangestellte Gesundheit, Fachleute Betriebsunterhalt, Automatikmonteure, Agrarpraktiker, Schreinerpraktiker, Logistikpraktiker, Unterhaltspraktiker). Die Lernendenzahl hat sich in den letzten zehn Jahren verdoppelt.

Die Zentralschweizer Berufsbildungsämter Konferenz (ZBK) hat mit der Einführung des eidg. Berufsattestes (EBA) beschlossen, dass die maximale Klassengrösse 14 Lernende beträgt. Weiter hat die ZBK vereinbart, dass Kantone, welche einen 2-jährigen EBA-Beruf beschulen, die Klasse(n) auch mit Kleinstbeständen von Lernenden unterrichten müssen. Ein Beispiel dafür sind die Agrarpraktiker, welche im ersten Lehrjahr mit sehr wenigen Lernenden in Giswil unterrichten werden. Im zweiten Lehrjahr steigt die Anzahl der Lernenden deutlich an.

Gemäss Vorgaben des Staatssekretariates für Bildung, Forschung und Innovation SBFI konnten bis 2015 in Berufen, in denen keine EBA-Ausbildung möglich war, weiterhin Anlehren angeboten werden. Die ZBK hat beschlossen, dass das BWZ Obwalden bis 2015 Anlehrlinge aller Berufe beschult.

Um die Kosten möglichst tief zu halten und trotzdem keinen Qualitätsverlust zu haben, werden Kleinstklassen, wenn immer möglich, in den Fächern Allgemeinbildender Unterricht (ABU), Sport und teilweise Lernwerkstatt mit anderen Klassen zusammengelegt. Die EFZ-Klassen Bäcker und Köche werden zusammen unterrichtet. Die Agrarpraktiker und die Unterhaltspraktiker sind in den Fächern ABU und Sport eine Klasse.

Brückenangebote:

Die Brückenangebote am BWZ Obwalden bestehen aus dem Kombinierten Brückenangebot (KBA) und dem Schulischen Brückenangebot (SBA). Im KBA werden die Lernenden zwei Tage pro Woche am BWZ unterrichtet. Die restlichen drei Tage bestreiten sie ein Berufspraktikum und bereiten sich auf die Arbeitswelt vor. Im SBA werden die Lernenden vier Tage unterrichtet, und sie besuchen einen Tag ein Berufspraktikum. Das eidgenössische Berufsbildungsgesetz Art. 12 schreibt Massnahmen wie das Anbieten eines Brückenangebotes vor. Die Lernenden der Obwaldner Brückenangebote finden seit Jahren unter Mithilfe der BA-Lehrpersonen und der Berufsintegrationsberatung des AfB zu über 94% eine Anschlusslösung (Schweizerischer Durchschnitt: ca. 70%).

Berufsmatura:

Die Vollzeit-Berufsmatura (BM2) wird am BWZ seit 2005 angeboten. Seither hat die Anzahl der Lernenden kontinuierlich zugenommen und erreicht ihren momentanen Höchststand im 2015. Aufgrund der neuen Eidg. BM-Verordnung mussten alle Berufsmaturitätsschulen in der Schweiz ihre Bildungsgänge neu anerkennen lassen. Im Schuljahr 2015/16 durchlief das BWZ das Neuanerkennungsverfahren durch das SBFI.

nannt) parallel führen. In Kapitel III./3. und 4. wird von dieser Definition ausgegangen. In Art. 64 BiG lautet die Definition wie folgt: "Die Schüler/innen werden einer Klasse zugeteilt. Für jede Klasse ist eine Klassenlehrperson zuständig (...) Der Unterricht findet grundsätzlich in Klassen statt".

Das BWZ Obwalden bietet vier Ausrichtungen der BM2 an. Es sind dies:

- Technik, Architektur, Life Sciences,
- Gesundheit und Soziales,
- Wirtschaft und Dienstleistung, Typ Wirtschaft,
- Wirtschaft und Dienstleistung, Typ Dienstleistung.

In gewissen Fächern werden zwei verschiedene Ausrichtungen in einer Klasse unterrichtet, um eine gute Klassengrösse zu erreichen. In drei Lektionen Volkswirtschaft und in drei Lektionen IDAF (Interdisziplinäres Arbeiten in Fächern) werden alle Lernenden gemeinsam unterrichtet.

9.4 Tertiärstufe

Die folgende Abbildung zeigt die Entwicklung der Studierendenzahlen an den Universitäten, den Fachhochschulen und den Pädagogischen Hochschulen sowie der Höheren Fachschulen und Höheren Berufsprüfungen. Der Kanton Obwalden ist zusammen mit den anderen Zentralschweizer Kantone Träger der Fachhochschule Zentralschweiz (FHZ). In der Abbildung wird diese Institution deshalb separat ausgewiesen. Die anderen Fachhochschulen und Pädagogischen Hochschulen werden zusammen dargestellt.

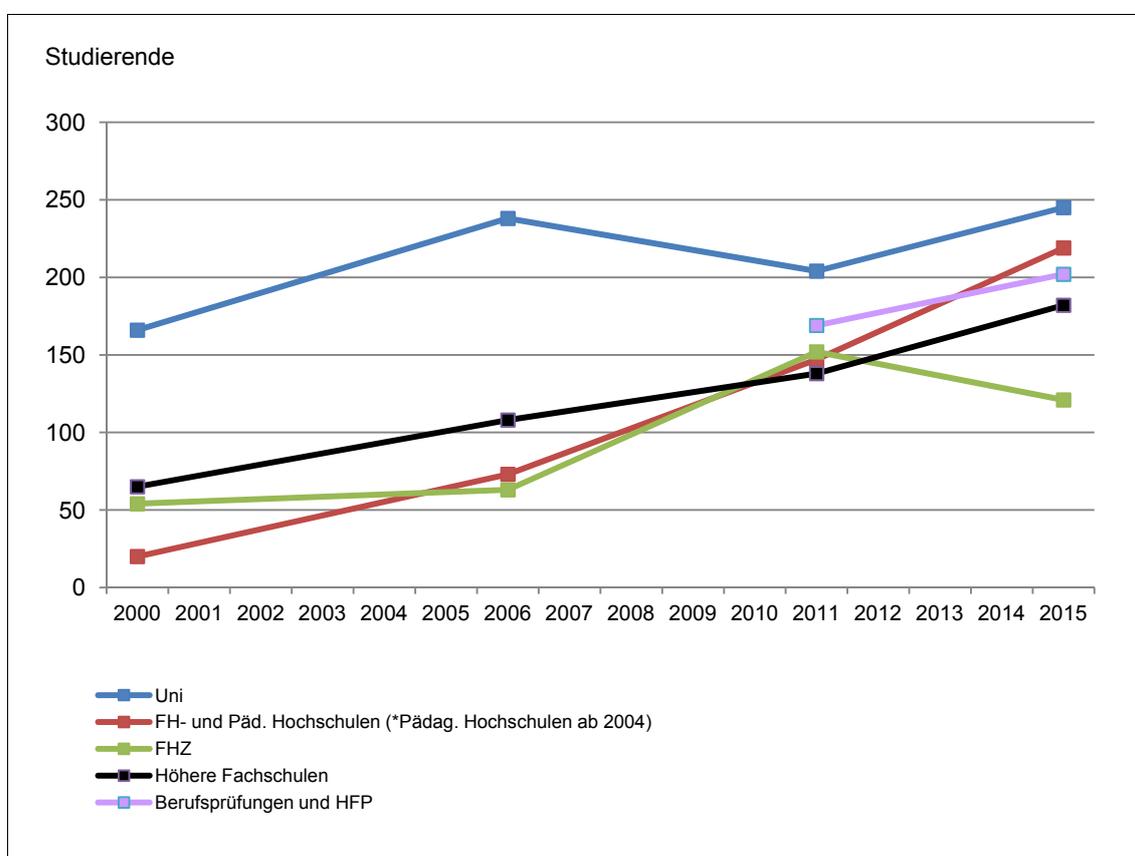


Abbildung 8: Entwicklung der Studierendenzahlen auf der Tertiärstufe

Die Obwaldner Studierendenzahlen an Universitäten, Fachhochschulen und Pädagogischen Hochschulen haben sich in den letzten Jahren stark entwickelt. Diese massive Zunahme der Studierenden ist vor allem in der Entstehung und dem Aufbau der Fachhochschulen und pädagogischen Hochschulen zu Beginn dieses Jahrhunderts begründet. Die Anzahl Studierender an den Universitäten stieg zu Beginn des Jahrhunderts an und bewegt sich seit 2006 zwischen 200 und 250 Studierenden. Während bei der FHZ in den letzten Jahren wieder ein Rückgang der Studierendenzahlen beobachtbar ist, steigen die Studierendenzahlen an den anderen Fachhochschulen und Pädagogischen Hochschulen weiter an. Rund die Hälfte dieser Studierender besucht eine Pädagogische Hochschule.

Die Studierendenzahlen an den Höheren Fachschulen und Höheren Berufsprüfungen (sog. Tertiär B-Bereich) sind sich im gleichen Zeitraum ebenfalls stark angestiegen.

10. **Finanzielle Entwicklung**

10.1 Allgemeines

Im Jahr 2001 wurde im Hinblick auf die Erarbeitung des Bildungsgesetzes und der Diskussion über die Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden eine Kostenrechnung für alle Gemeinden erstellt. Diese stellt die Gesamtkosten der Volksschule so dar, dass Vergleiche zwischen den Gemeinden möglich wurden.

Im Bildungsgesetz von 2006 wurde im Grundsatz an der Kostenteilung zwischen Kanton und Gemeinden festgehalten. Mit wenigen Ausnahmen tragen so die Gemeinden die gesamten Kosten, insbesondere den vollen Personalaufwand der Volksschule. Aufgrund dieser Kompetenzzuteilung hat das BKD seither auf eine Wiederholung solcher Kostenerhebungen verzichtet.

Im Motionsauftrag wird die Motion unter anderem damit begründet, dass der Bereich Bildung sowohl beim Kanton wie auch in den Gemeinden die grösste Ausgabenposition sei. 2014 hätten die Gemeinden zwischen 41 und 78 Prozent und der Kanton 46 Prozent für die Bildung ausgegeben. Für die Beantwortung der Motion soll die heutige Situation und ihre Entwicklung seit 1999 aufgezeigt werden. In Zusammenarbeit mit den Gemeinden wurden die Kosten zu den gleichen Stichdaten wie in den vorhergehenden Kapiteln dargestellt. Aufgrund neuer Rechnungslegungsstandards und Unterschieden bei den Gemeinden konnte die Kostenrechnung, wie sie 1999 durchgeführt wurde, nicht wiederholt werden. Als einfacher erhebbare, aber dennoch aussagekräftige Kennzahl werden deshalb im Folgenden nur die Personalkosten der Gemeinden sowie der kantonalen Schulen dargestellt.

10.2 Kostenentwicklung Bildungswesen³

Bund, Kantone und Gemeinden investierten 2013 zusammen 35,4 Milliarden Franken in die Bildung und die Grundlagenforschung.⁴ Die öffentlichen Bildungsausgaben sind in den Jahren von 2004 bis 2013 teuerungsbereinigt um 25,5 Prozent gestiegen. Gleichzeitig hat sich aber der Ausgabenanteil für die Bildung an der gesamtwirtschaftlichen Wertschöpfung (BIP) mit einer Steigerung von 0,1 Prozentpunkten kaum verändert. Das bedeutet, dass die Investitionen in die Bildung gemessen am BIP im 10-jährigen Vergleich etwa gleichgeblieben sind.

Die folgende Tabelle zeigt die Kostenentwicklung der öffentlichen Bildungsausgaben seit 1995 aufgeteilt auf die Ebenen Bund, Kantone und Gemeinden.

³ Die Statistik Luzern LUSTAT hat im Jahr 2016 mit dem Bildungsbericht 2016 eine umfassende statistische Bestandsaufnahme gemacht. Für dieses Kapitel beziehen wir uns auf diese Datengrundlage.

⁴ Darin sind die Vollkosten auf gesamtschweizerischer Ebene mit dem Personalaufwand (66,5%), dem übrigen Sachaufwand (25,6%) und den Investitionen (7,8%) enthalten.

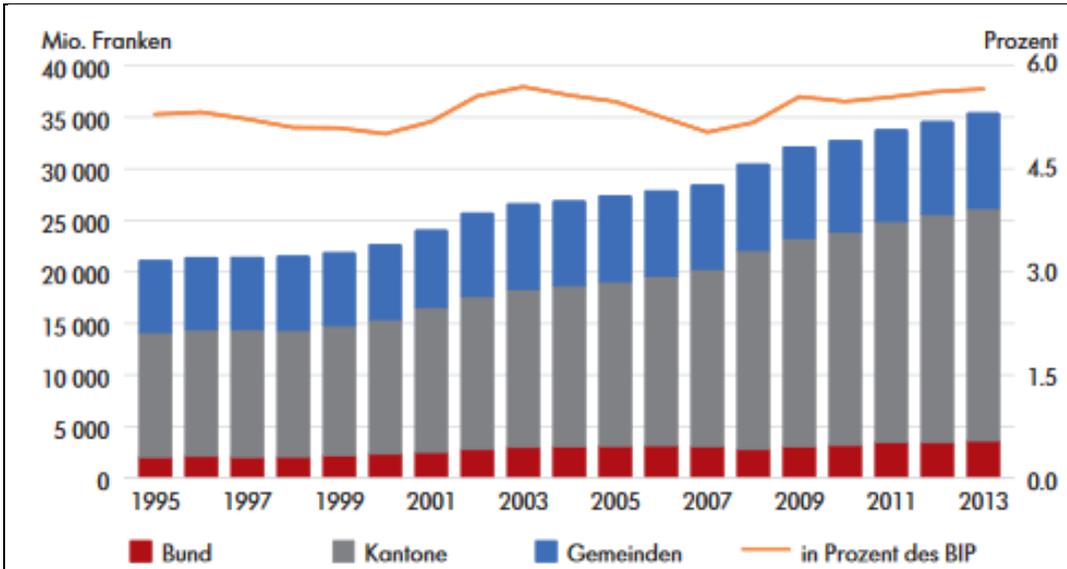


Abbildung 9: Öffentliche Bildungsausgaben (nominal) nach Verwaltungsebene seit 1995
(Quelle: LUSTAT 2016)

10.3 Anteil Bildungskosten am Gesamtaufwand des Kantons

Der Kanton Obwalden wendete gemäss Rechnung 2015 für die Bildung 53,5 Millionen Franken (brutto, Ertrag von 11,0 Millionen Franken) auf. Bei einem Gesamtaufwand des Kantons von 285 Millionen (brutto, Ertrag von 258 Millionen Franken) entspricht dies einem Anteil von 18,8 Prozent. Im interkantonalen Vergleich ist dieser Anteil eher klein, da in vielen anderen Kantonen der Kanton einen grösseren Teil der Kosten des Volksschulbereichs trägt.

Bei den Gemeinden liegt der Anteil der Bildungskosten im Vergleich mit dem realen Gesamtaufwand⁵ der Gemeinden über den ganzen Kanton gerechnet bei 40 Prozent. In Engelberg ist der Anteil mit 30 Prozent am tiefsten und in Kerns mit 54 Prozent des Gemeindeaufwands am höchsten.

Vergleicht man die öffentlichen Bildungsausgaben pro Person im Alter von 4 bis 29 Jahren, kann man eine Annäherung an die Bildungsausgaben pro Bildungsteilnehmer/in machen. 2013 lag der gesamtschweizerische Durchschnitt bei dieser Berechnungsvariante bei 12 977 Franken pro Person dieser Gruppe. Der Kanton Obwalden und die Obwaldner Gemeinden gaben pro Person dieser Altersgruppe 8 465 Franken aus. Dies ist der Schweiz weit tiefste Wert.

⁵ Nicht eingerechnet sind dabei ausserordentliche Abschreibungen oder Rückstellungen. Einbezogen sind dagegen in dieser Betrachtungsweise neben dem Steuerertrag auch der innerkantonale Finanzausgleich sowie weitere Abgaben wie die Gebühren beispielsweise für die Trinkwasserversorgung.

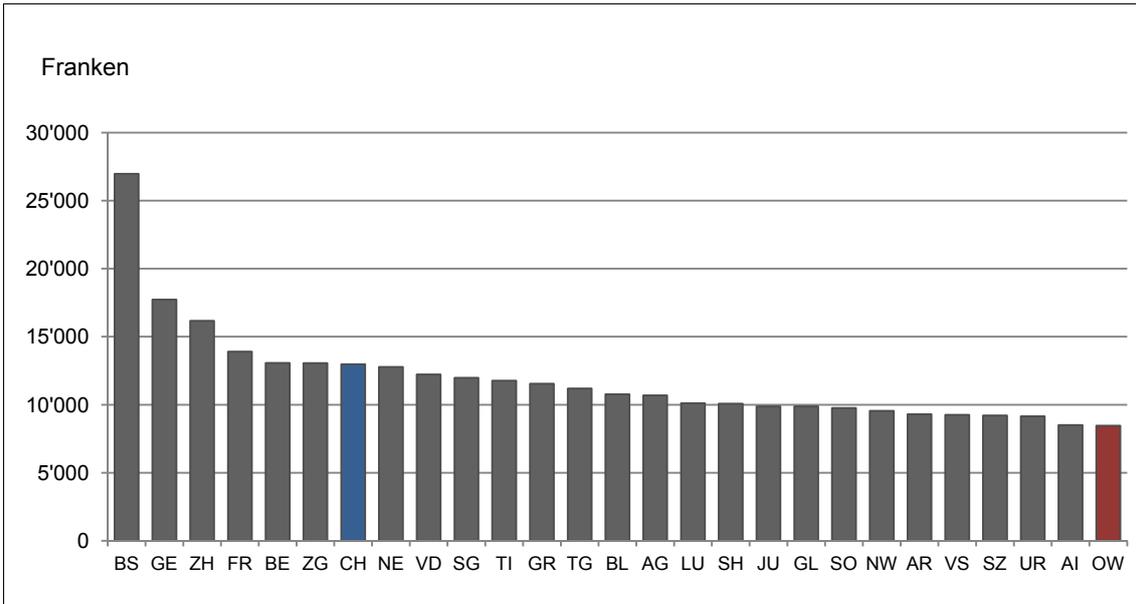


Abbildung 10: Öffentliche Bildungsausgaben pro Einwohner und Einwohnerin der Altersklasse 4 bis 29 Jahre (2013)
(Quelle: LUSTAT 2016)

10.4 Lohnkostenentwicklung Volksschule 1999 bis 2015

In der folgenden Tabelle wird das Total der Lohnkosten der Volksschule, unterteilt in Kindergarten, Primarstufe, Orientierungsstufe sowie die Lohnkosten der Schulverwaltung als Linie dargestellt. Als Punkte sind zusätzlich die Lohnkosten pro Schüler/in in Bezug auf die Lohnkosten der jeweiligen Stufe markiert.

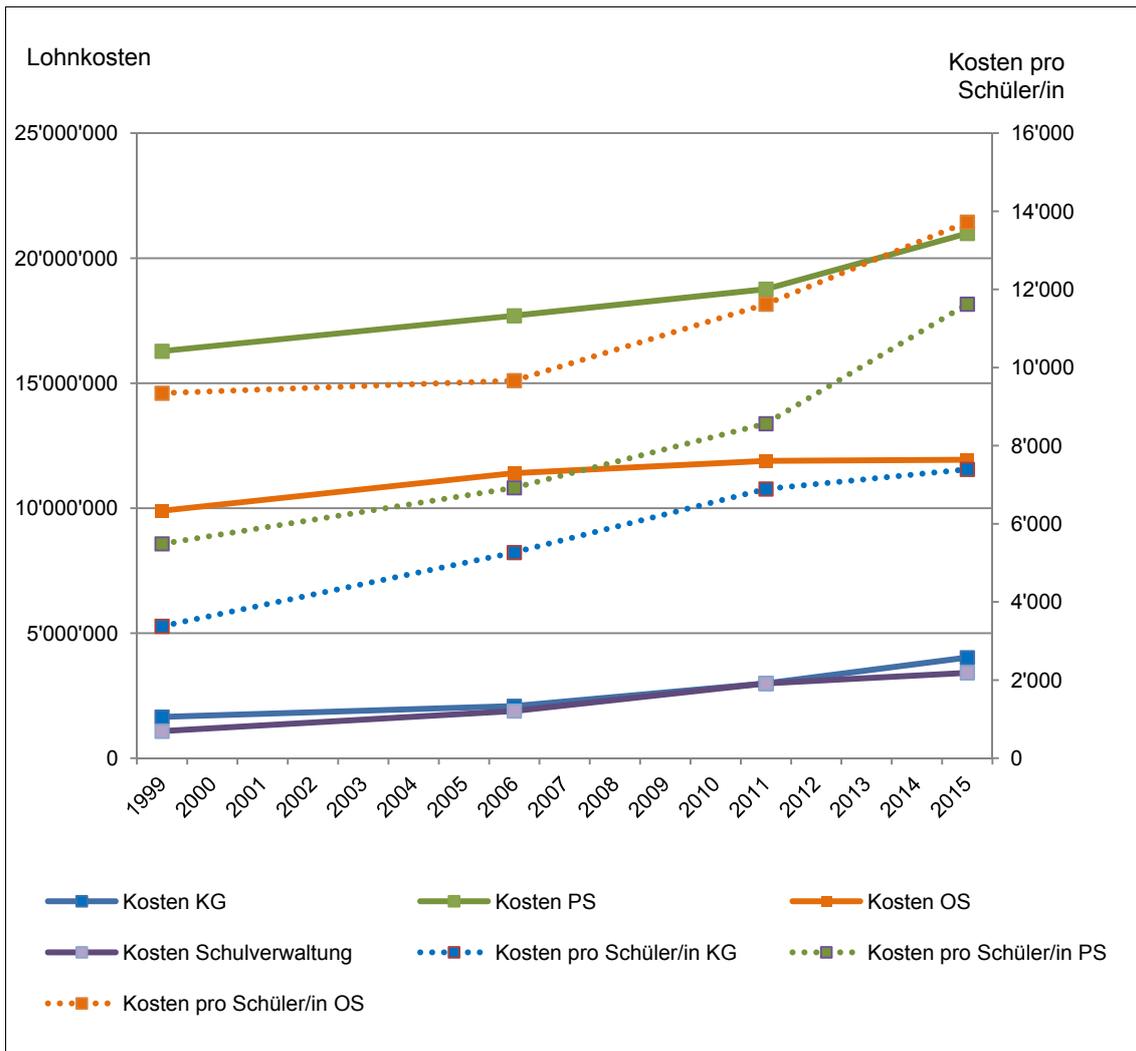


Abbildung 11: Lohnkosten der Volksschule pro Stufe und Kosten pro Schüler/in 1999 bis 2015

Die Abbildung 11 zeigt die Lohnentwicklung der Stufen der Volksschule (ausgezogene Linien). Zwischen 1999 und 2015 sind die Gesamtlohnkosten von 28,9 Millionen Franken auf 40,4 Millionen Franken gestiegen. Dies entspricht einer Steigerung von 40 Prozent. Der stärkste prozentuale Zuwachs ist im Kindergarten mit mehr als einer Verdoppelung der Kosten zu verzeichnen. Während in der Primarschule die Gesamtlohnkosten stetig stiegen, blieben die Gesamtlohnkosten in der Orientierungsschule von 2006 bis 2015 praktisch stabil.

Betrachtet man die Lohnkosten pro Schülerin oder Schüler (Punktlinien), sind diese im Kindergarten, in der Primarschule und in der Orientierungsschule stetig gestiegen. In der Orientierungsschule und der Primarschule ist in der relativ kurzen Zeitspanne von 2011 bis 2015 ein starkes Wachstum der Lohnkosten pro Schüler/in zu beobachten. Im Kindergarten ist dagegen ein rückläufiges Kostenwachstum pro Schülerin oder Schüler feststellbar.

Der Vergleich mit Abbildung 6 (Kapitel 9.2) zeigt, dass das Kostenwachstum nicht primär auf kleinere Klassengrößen zurückzuführen ist, da die Klassengrößen der Volksschule seit 2006 nicht gesunken sind. Das schwächere Wachstum der Lohnkosten im Kindergarten hängt mit den relativ stark gestiegenen Klassengrößen zusammen. Mehr zur Erklärung der Kostenentwicklung in Kapitel 15, Fazit 3.

Die Daten der Gemeinden, welche dieser Grafik zugrunde liegen, zeigen auch markante Unterschiede zwischen den Lohnkosten pro Schüler der Gemeinden (Anhang 7).

10.5 Lohnkostenentwicklung Sekundarstufe II

Der Kanton ist für alle Angebote nach der Volksschule verantwortlich. So finanziert er alle Angebote auf der Sekundarstufe II und in der Tertiärbildung (Universitäten, Fachhochschulen, Höhere Berufsbildung). Viele dieser Angebote werden in Zusammenarbeit mit anderen Kantonen bereitgestellt. In der folgenden Abbildung 12 wird das Total der Lohnkosten der kantonalen Schulangebote der Sekundarstufe II als Linien dargestellt. Die Zahlungen an ausserkantonale Angebote und Angebote von Privaten (Stiftsschule oder Sportmittelschule) sind in der Abbildung 13 nicht berücksichtigt. Als Punkte sind zusätzlich die Lohnkosten pro Schüler/in markiert.

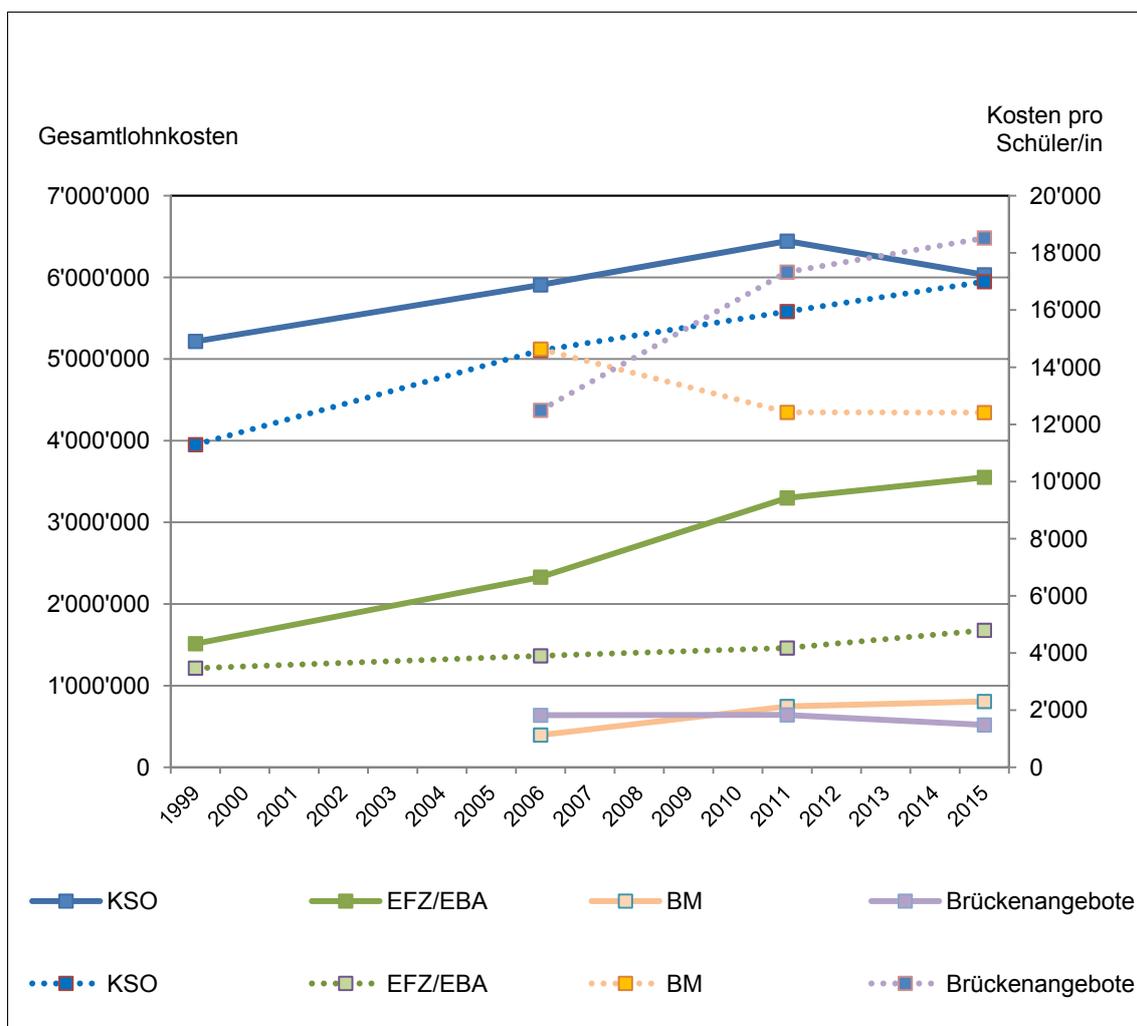


Abbildung 12: Lohnkosten der Schulen auf der Sekundarstufe II und Kosten pro Schüler/in⁶ (Jahr)

Zwischen 1999 und 2015 sind die Gesamtlohnkosten der Kantonsschule und der Berufsfachschule von 6,7 Millionen Franken auf 9,7 Millionen Franken gestiegen. Dies entspricht einer Steigerung von 42 Prozent. Da die Berufsmaturitätsschule und das Brückenangebot im Jahr 1999 noch nicht existierten, sind sie erst ab 2006 aufgeführt. Während die Kosten zwischen 1999 und 2011 ausser bei den Brückenangeboten überall stiegen, verlangsamte sich das Wachstum der Lohnkosten zwischen 2011 und 2015. Die Lohnkosten der Kantonsschule sanken zwischen 2011 und 2015.

Betrachtet man die Lohnkosten in Bezug auf die Schülerinnen und Schüler (Punktlinien), steigen diese insbesondere an der Kantonsschule und im Brückenangebot, etwas schwächer in der

⁶Der Begriff „Schülerin oder Schüler“ wird in der Sekundarstufe II normalerweise nicht verwendet. Im Gymnasium wird von den Studierenden und in der Berufsbildung von den Lernenden gesprochen. Der Einfachheit halber wird der Begriff aus der Volksschule weiterverwendet.

beruflichen Grundbildung. Die Lohnkosten pro Studierende/r der BM sinken zwischen 2006 und 2011.

Da die Schulen der Sekundarstufe II sehr unterschiedliche Profile und gesetzliche Vorgaben haben, werden sie im schweizerischen Vergleich einzeln dargestellt.

Kantonsschule

Im interkantonalen Vergleich sind die Pro-Kopf-Kosten im Gymnasialbereich leicht unter dem schweizerischen Durchschnitt. Dies deutet auf eine gute Kostenbasis hin, da in der vergleichsweise kleinen Kantonsschule Synergieeffekte schwieriger zu realisieren sind.



Abbildung 13: Kantonale Ausgaben für das Gymnasium und jährliche Unterrichtszeit (Quelle: Bildungsbericht 2014, S. 155)

Berufliche Grundbildung

Die berufliche Grundbildung ist primär durch den Bund geregelt und wird durch ihn zum Teil finanziert. Durch die grosse Anzahl von Ausbildungsgängen werden in den Berufsfachschulen oft Lernende aus verschiedenen Kantonen unterrichtet. Die Kantone gelten einander den auswärtigen Schulbesuch ab. Die Tarife sind in einer Schulgeldvereinbarung geregelt. Wie folgende Abbildung 14 zeigt, weist Obwalden bei den Nettokosten pro Grundbildungsverhältnis im interkantonalen Vergleich den tiefsten Wert aus. Dies führt dazu, dass durch die Schulgelder der ausserkantonalen Lernenden sowie der Bundesbeiträge ein erheblicher Teil der Kosten gedeckt werden kann.

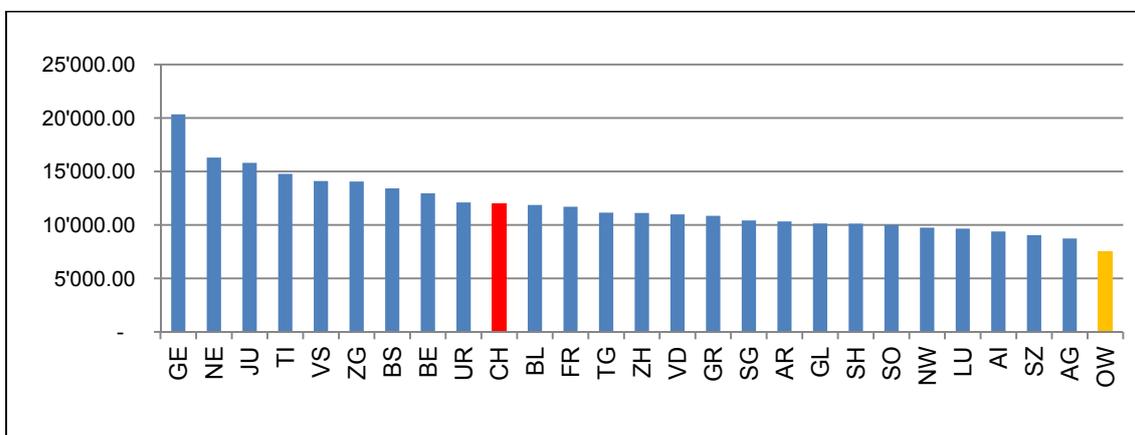


Abbildung 14: Nettokosten pro Grundbildungsverhältnis 2015 (Quelle: SBF/IKostenerhebung der kantonalen Berufsbildung)

Dank den neuen Berufen, die vor allem mit ausserkantonalen Lernenden besetzt sind, und dem neuen Finanzierungssystem des Bundes ist es in den letzten Jahren gelungen, den Nettoaufwand pro Lernende stark zu reduzieren.

10.6 Kostenentwicklung Hochschulen

Interkantonale Vereinbarungen sichern den Obwaldner Studierenden den Zugang zu allen Hochschulen. Durch diese Vereinbarungen ist auch die Abgeltung der Kosten pro Studierende/r geregelt. Die folgende Abbildung 15 zeigt die Entwicklung der Gesamtkosten des Kantons für die Universitäten, Fachhochschulen und Pädagogischen Hochschulen. Als Träger der Fachhochschule Zentralschweiz trägt er bei dieser Institution zusätzlich zu den Pro-Kopf-Kosten einen Teil der Trägerkosten.

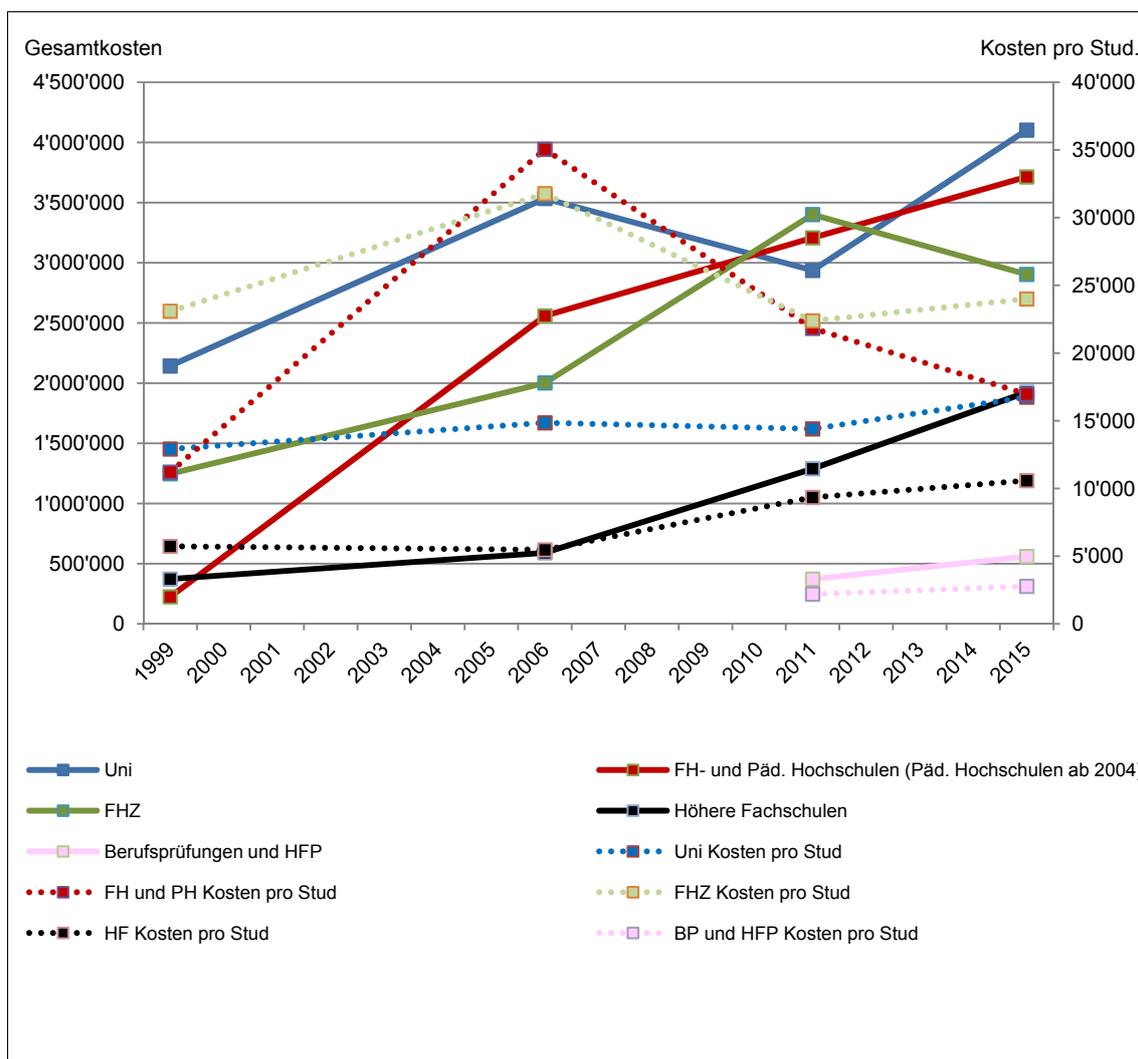


Abbildung 15: Gesamtkosten und Kosten pro Studierende/n auf der Tertiärstufe

Die Entwicklung der Gesamtkosten (ausgezogene Linien) korrespondiert recht gut mit der in Abbildung 8 dargestellten Entwicklung der Studierendenzahlen. Bei den Kosten pro Studierende/n ist bei den Universitäten ein leichtes Kostenwachstum feststellbar. Neben leichten Tarifanpassungen sind in diesem Bereich Kostenschwankungen aufgrund der von den Studierenden gewählten Studienrichtungen feststellbar. Bei den Fachhochschulen und den Pädagogischen Hochschulen haben sich die Kosten pro Studierenden seit 2006 fast halbiert. Im Wesentlichen ist dies auf sinkende Pro-Kopf-Tarife, auf Kosteneinsparungen durch die Auflösung des PHZ-

Konkordats sowie mutmasslich auf die von den Studierenden gewählten Studienrichtungen zurückzuführen.

Der Hochschulbereich ist durch die BiG-Motion nicht betroffen, da sich der Entlastungsauftrag auf die „Volks- und Kantonsschulen“ beschränkt. Als wesentlicher Kostenfaktor und Haupttreiber des Departementsbudgets wird er dennoch dargestellt.

11. Projekte und Angebotserweiterungen

11.1 Allgemeines

In der Motion wird ausgesagt, dass der Anstieg der Bildungskosten unter anderem durch Reformprojekte und stetig zunehmende Auflagen des Kantons verursacht worden sei. Es ist deshalb zu prüfen, welche Projekte und neuen Angebote in den letzten Jahren an die Hand genommen und realisiert worden sind. Es wurde für diese Darlegung der Zeitraum 2006 bis 2015 gewählt, da im Jahr 2006 das BiG verabschiedet und in Kraft gesetzt worden ist, und damit neue Vorgaben legiferiert worden sind (z.B. Tagesstrukturen, Orientierungsschule). Zudem soll nachfolgend aufgezeigt werden, auf welcher Stufe (Volksschulstufe, Sekundarstufe II) die Projekte angefallen sind.

11.2 Volksschule

Im Volksschulbereich kann grundsätzlich zwischen den nachfolgenden drei Projektarten und Angebotserweiterungen unterschieden werden:

Erstens: sogenannte **kantonale Projekte und Angebotserweiterungen**, bei denen der Kanton die Führung (Lead) hat, und die für die Gemeinden obligatorisch sind. Dazu gehören u.a. der Lehrplan 21, die Einführung des Fachs Englisch und die damit verbundene Nachqualifikation der Lehrpersonen, Blockzeiten, die Form der Orientierungsschule.

Gemäss einer Zusammenstellung des Amts für Volks- und Mittelschulen (AVM) (siehe Anhang 6) sind in den letzten zehn Jahren verschiedene Reformprojekte im Sinne der Schulentwicklung durchgeführt worden. Diese Projekte (kantonale Projekte) wurden durch den Kanton initiiert bzw. fortgeführt (immer in Abstimmung mit der regionalen Schulentwicklung im Raum der Bildungsdirektorenkonferenz Zentralschweiz BKZ). Die Projekte im Bereich der Sonderpädagogik wurden durch die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung (NFA) zwischen Bund und Kantone ausgelöst. Es ist dabei feststellbar, dass die durch das BiG im Jahr 2006 ausgelöste Intensivierung der kantonalen Schulentwicklungsprojekte vorbei ist und aktuell als fast einziges Projekt der Lehrplan 21 verbleibt. Die Umsetzung kostenintensiver Projekte wie die Fremdsprachen-Nachqualifikation der Lehrpersonen oder das Sonderpädagogik-Konzept hat der Kantonsrat beschlossen.

Drei Projekte (integrative Schulungsformen, Schulstrukturen in der Orientierungsschule, integrierte Sonderschulung in den Gemeinden) wurden zunächst in den Gemeinden begonnen, erhielten mit dem BiG die rechtliche Grundlage und gelten seither als kantonale Angebotserweiterungen.

Die Musikschulen waren für die Gemeinden bis zum Bildungsgesetz von 2006 freiwillig. Mit der Annahme wurden die Gemeinden zur Führung von Musikschulen verpflichtet. In der Bildungsverordnung wurde ein obligatorisches Minimalangebot festgelegt. Insbesondere die musikalische Grundschulung, welche zu diesem Mindestangebot zählt, wurde durch die Gemeinden nach Annahme des Bildungsgesetzes eingeführt.

Zweitens: sogenannte **Optionale Projekte und Angebotserweiterungen**. Diese Angebote sind in der Bildungsgesetzgebung vorgesehen, die Gemeinden haben aber bei der Einführung einen Spielraum; in der Regel durch „Kann-Formulierungen“. Dazu gehören: Schulische Sozialarbeit, zweites Kindergartenjahr, schulergänzende Tagerstrukturen, Basisstufe⁷ (siehe Abbildung 16).

⁷ Die Basisstufe darf nur in kleinen Aussenschulen eingerichtet werden.

Drittens: sogenannte **Gemeindeeigene Projekte und Angebotserweiterungen**, die von der Gemeinde selber initiiert wurden und in der Bildungsgesetzgebung nicht explizit genannt sind. Dazu gehören: altersdurchmischtes Lernen (siehe Abbildung 16).

Die oben erwähnte Zusammenstellung des AVM hält fest, dass auf Gemeindeebene in dieser Zeit zusätzlich zu den kantonalen Projekten gemeindeeigene Projekte initiiert worden sind (altersdurchmischtes Lernen in der Primarschule, Waldkindergarten, Lernateliers in der Orientierungsschule, Schulinsel). Die kantonalen Projekte wurden vom Amt für Volks- und Mittelschulen bezüglich Aufwand der Schulen – im Sinne von Mehraufwand für die Lehrpersonen – kategorisiert (hoher, mittlerer, kein/ tiefer Aufwand). Fünf der Reformprojekte wurden mit hohem, fünf mit mittlerem und acht mit keinem/tiefem Aufwand eingeschätzt. Die Einführung des Lehrplans 21, die Strukturprojekte (Orientierungsschule, integrative schulische Förderung ISF) sowie die Fremdsprachenqualifikationen wurden als sehr aufwändige Projekte eingestuft. Dabei ist zu beachten, dass nur ein Projekt für alle Lehrpersonen einen hohen zusätzlichen Aufwand ergab (Lehrplan 21). Der Aufwand für die übrigen mit hohem Aufwand bezeichneten Projekte betrifft nicht alle oder gar nur einen kleinen Teil der Lehrpersonen (siehe Anhang 6).

Optionale und gemeindeeigene Projekte und Angebotserweiterungen

(aufgrund der Rückmeldungen der Gemeinden) **gelb**: optionale Projekte gemäss BiG („Kann-Formulierungen“), **braun**: Über das BiG hinaus gehende gemeindeeigene Projekte

	Sarnen	Kerns	Sachseln	Alpnach	Giswil	Lungern	Engelberg
2006 und früher	SSA (0.5)			SSA (0.5) (2004)	MT (seit vielen Jahren)		
	Mittagstisch						
2007							
2008	Schulinsel				2KG		
	ADL			SchuTas			
2009	SSA (1.4)			2KG			
2010	J&S Mittags-Turnen für Kinder,	SSA (0.5),		SSA (0.7)			
2011		SchuTas	Basistufe Flüeli				2KG
2012			ADL PS;		LA	SSA (0.3)	
					SSA (0.5)		
2013		SSA (0.6)	Lernstunde PS		SchuTas (Hausaufgabenhilfe)	SchuTas (Aufgabenhilfe)	SSA (0.5),
2014						2KG: Pilotversuch läuft 31.7.17 aus	
2015	Wald KiGa	2KG	SSA (0.45); SchuTas (MIT)		SSA (0.6)		
			J&S Mittags-Turnen für Kinder				
2016							

Abkürzungen:

ADL: Altersdurchmischtes Lernen
2KG: zweites Kindergartenjahr
LA: Lernatelier/begleitetes Lernen
MIT: Mittagstisch

MS: Musikschule
SSA: Schulische Sozialarbeit (Pensum in Klammer)
SchuTas: Schülergänzende Tagesstrukturen
US: Unterstufe
Wald KiGa: Waldkindergarten

Abbildung 16: Optionale und gemeindeeigene Projekte und Angebotserweiterungen

Lehrplan 21

Die Einführung des Lehrplans 21 ist eine sprachregionale Kooperation zur Harmonisierung der Bildungsziele. Der bisherige Lehrplan war zum Teil veraltet und musste ersetzt werden. Die Zusammenarbeit der 21 Deutschschweizer Kantone ergab Synergien, von denen der Kanton Obwalden qualitativ und nicht zuletzt auch finanziell erheblich profitieren konnte (siehe Kapitel 3.10). Die Einführung des Lehrplans 21 ist nicht nur im Hinblick auf die Mobilität der Wohnbevölkerung, sondern auch auf die Mobilität der Lernenden in der beruflichen Grundbildung sinnvoll. Der Kanton finanziert im ordentlichen Budgetrahmen die Weiterbildung der Lehrpersonen. Für die Gemeinden führt der Lehrplan 21 grundsätzlich zu keinen Mehrkosten.

11.3 Kantonsschule

Mensa an der Kantonsschule

Die Mensa der Kantonsschule ist keine direkte Folge des BiG. Sie ist aber eine Angebots- und Qualitätserweiterung für alle Studierenden und Mitarbeitenden der Kantonsschule. Sie leistet einen wichtigen Beitrag zu den schulergänzenden Tagesstrukturen (über die Gemeindegrenzen hinweg) und verursacht – ausser den Raumkosten (inkl. Investitionskosten) – keine zusätzlichen Kosten (siehe auch Kapitel 3.6).

Ausbau mit Erweiterung der Kantonsschule und Sporthallen

Nach dem Hochwasser 2005 hat sich der Kanton zur Sanierung und Erweiterung der Kantonsschule und der Sporthallen entschieden. Damit konnte die Infrastruktur den heutigen Ansprüchen angepasst und entsprechend der gesteigerten Nachfrage vor allem auch im Sport erweitert werden. Die Auslegung der Gebäudeinfrastruktur ist auf maximal 24 Klassen ausgelegt und in der Steuerstrategie mit prognostizierter Zuwanderung und Bautätigkeit angepasst worden. Die Rummieten der stark aufgewerteten Infrastruktur für Unterricht und Sport werden der Schule entsprechend verrechnet und schlagen sich seit 2011 auf der Kostenseite als zusätzlichen Aufwand nieder.

Angebotsänderungen im Bereich der Ergänzungs- und Schwerpunktfächer

Die Kantonsschule hat zur besseren Auslastung und zur Stärkung der naturwissenschaftlichen Ausbildung ihr Unterrichtsangebot im Wahlbereich der Schwerpunkt- und Ergänzungsfächer angepasst. Bis auf Doppelführungen im Schwerpunktfach Biologie und Chemie aufgrund von Laborarbeiten mit Sicherheitsvorschriften und Laborplatzbeschränkung sind diese Anpassungen an die sich verändernde Bildungssituation mit keinen Mehrkosten, sondern lediglich mit bestimmten Umstellungen des Schulbetriebes verbunden.

Neuer Lehrplan

Bereits 2011 erarbeitete die Kantonsschule im Hinblick auf die Einführung des Lehrplans 21 einen neuen, kompetenzorientierten Lehrplan für die gymnasiale Bildung. Dies löste eine nachhaltige und zeitgemässe Unterrichtsentwicklung aus, die auf dem neuesten Stand des didaktischen Wissens aufbaut. Auch dieses Schulentwicklungsprojekt konnte kostenneutral umgesetzt werden.

Neue Führungsstruktur

Die seit 2012 eingesetzte Schulleitung mit einem Rektor und vier Prorektoren (Teilpensen) garantiert eine engere Führung der Lehrpersonen und die durch die Bildungsgesetzgebung vorgegebene Umsetzung des Schulprogramms, welches auch auf den Erkenntnissen der 2011 durchgeführten externen Evaluation basiert. Auch dieses Schulentwicklungsprojekt konnte kostenneutral umgesetzt werden.

11.4 Berufsfachschule

Da die Berufsbildung in viel stärkerem Masse vom eidgenössischen Berufsbildungsgesetz (BBG 2002) gesteuert wird als vom kantonalen Bildungsgesetz (BiG 2006), sind seit dem Jahr 2006 im BWZ keine neuen kantonalen Angebote dazugekommen. Es wurden jedoch in Zusammenarbeit mit den Innerschweizer Berufsbildungsämtern neue Berufe nach Obwalden vergeben. Es sind dies die Agrarpraktiker/in EBA, die Unterhaltspraktiker/in EBA und die Schreinerpraktiker/in EBA. Das damalige Brückenangebot der Gemeinden wurde im Schuljahr 2005/06 vom Kanton übernommen.

Die Berufsfachschule ist dem Arbeitsmarkt ausgesetzt und muss somit um ihre Lernenden werben und kämpfen. Das Schulgeld der Lernenden wird aufgrund der Berufsfachschulvereinbarung (BFSV) von den Kantonen des Lehrortes bezahlt. Darum verhandeln die Kantone den Schulstandort der Berufe mit Nachdruck. Die Berufsfachschulen stehen unter Erfolgs- und Qualitätsdruck und müssen sich beweisen. Ist ein Kanton mit der Arbeit der Berufsschule nicht zufrieden, kann dies dazu führen, dass der entsprechende Kanton die Lernenden eines bestimmten Berufes einer anderen Berufsfachschule zuteilt. Art. 8 des Berufsbildungsgesetzes verlangt von den Berufsfachschulen, dass die Qualitätsentwicklung sichergestellt wird. Das BWZ ist als eine der ersten Berufsfachschule in der Schweiz seit dem Jahr 2000 ISO zertifiziert und erfüllt die ISO-Norm 29990:2010. Jährlich finden Audits resp. Rezertifizierungen statt.

Folgende Projekte wurden in den letzten Jahren am BWZ umgesetzt:

Lernatelier

Die ehemaligen Stützkurse wurden 2011 in das Angebot des Lernateliers umgewandelt. Das Lernatelier findet während des ganzen Schuljahres statt. Dort haben die Lernenden die Möglichkeit, sowohl ihre Grundkompetenzen in Sprache oder Mathe, als auch ihre Lern- und Arbeitstechniken zu verbessern und an aktuellem Schulstoff zu arbeiten. Das Lernatelier steht sowohl internen wie auch externen Lernenden der Berufsbildung kostenlos zur Verfügung. Das Gefäss wird vom BBG (heute SBFI) vorgegeben und hat keine Mehrkosten verursacht.

Anlehre / EBA

Im Schuljahr 2015/16 wurden die letzten Anlehren abgeschlossen. Die zweijährige berufliche Grundbildung (EBA) ist wie die drei- oder vierjährige Grundbildung in einer Bildungsverordnung geregelt und führt zu einem eidgenössisch anerkannten Berufsabschluss. Sie dient der Vermittlung von Qualifikationen zur Ausübung eines Berufs mit einfacheren Anforderungen. Die zweijährige berufliche Grundbildung schliesst nach einem üblichen Qualifikationsverfahren (meist Abschlussprüfung) mit einem eidg. Berufsattest (EBA) ab. Die Überführung der Anlehren zum EBA hat für das BWZ keine Mehrkosten verursacht.

Verordnungen über die beruflichen Grundbildungen / Bildungspläne

Alle Verordnungen über die berufliche Grundbildung und Bildungspläne der verschiedenen Berufe werden in einem Zeitraum von fünf Jahren überprüft. Dies hat zur Folge, dass die Berufsfachschulen die entsprechenden Schullehrpläne alle fünf Jahre überarbeiten und anpassen müssen. Die Überarbeitung wird von den Lehrpersonen erstellt, die dadurch zwar Mehraufwand haben, jedoch für diesen nicht zusätzlich entschädigt werden.

Lernbegleitung

Seit 2010 führt das BWZ in der Grundbildung die sogenannte Lernbegleitung durch. Damit soll sichergestellt werden, dass ab dem 2. Lehrjahr die Lehre in einem hohen Masse erfolgreich abgeschlossen werden kann. Diese Lernbegleitung besteht aus zwei Meilensteinen: der Lerndiagnose in den ersten sechs Schulwochen und den Standortgesprächen am Semesterende. Die Lerndiagnose soll den Förderbedarf der Lernenden sowie den Klassenleistungsstand eruieren. Die Lernbegleitung ist bei allen Berufen der Grundbildung ein fester Bestandteil. Die Umsetzung ist für die Lehrpersonen mit einem Mehraufwand verbunden, der jedoch nicht zusätzlich entschädigt wird.

Optimierung Schulanlage und -betrieb BWZ Obwalden in Giswil

Im Jahr 2012 wurden im BWZ Giswil zahlreiche Optimierungsmassnahmen vollzogen. Dies war nötig aufgrund der neuen Anforderungen der Berufe und der optimalen Raumnutzung im BWZ Giswil. Das bisher betriebene Internat wurde aufgelöst, der Küchenbetrieb wurde aufgelöst (175 Stellenprozente, siehe auch Kapitel 3.2). Die Infrastruktur und das Raumangebot wurden teils umgebaut und umgenutzt, damit die Kernaufgabe „Schulischer Unterricht“ möglichst optimal umgesetzt werden kann.

Raumvermietungen

Die Räume des BWZ können gemietet werden. Einige Räume werden für einen Anlass oder einen mehrwöchigen Kurs gemietet. Andere Räume sind dauervermietet. Langjährige Mieter sind in Sarnen das üK-Zentrum der Schreiner und die Höhere Fachschule der Medizintechnik.

In Giswil ist es das üK-Zentrum der Landwirtschaftlichen Berufe. Dies führt zu Mieteinnahmen, welche dem BWZ zugesprochen werden.

Einführung der fachkundigen individuellen Begleitung (FiB)

In den 2-jährigen Berufen – damals Anlehren, heute Berufe mit eidg. Berufsattest – wurde die durch das Bundesgesetz vorgegebene fachkundige Begleitung eingeführt. Aufgrund eines Zentralschweizerischen Rahmenkonzeptes erarbeitete das BWZ die Lernwerkstatt. Kern dieses Gefässes ist es, dass während zwei Unterrichtslektionen zwei Lehrpersonen, in der Regel die ABU- und die Fachlehrperson, gemeinsam die Lernenden individuell nach ihren Bedürfnissen schulen (kognitive Defizite abschwächen, Stärken fördern). Die entstandenen Kosten werden grösstenteils über die Schulgelder (Berufsfachschulverordnung) abgegolten.

Integration des berufskundlichen Unterrichtes der Praktikerausbildung am Rütimattli in die Räumlichkeiten des BWZ

Ab 2011 vermittelt die Stiftung Rütimattli den berufskundlichen Unterricht für die Praktikerausbildung nach INSOS (Nationaler Branchenverband der Institutionen für Menschen mit Behinderung) in den Räumlichkeiten des BWZ. Der Austausch zwischen den Lernenden des BWZ und des Rütimattli und auch zwischen den Lehrpersonen ist sehr wertvoll. Die Integration der Praktikerausbildung Rütimattli wurde kostenneutral umgesetzt.

12. Zeit für Kernauftrag und Stärkung Eigenverantwortung

Die Motion verweist darauf, dass die Lehrpersonen immer weniger Zeit hätten, sich ihrem Kernauftrag, dem Unterricht, zu widmen. Sie sollen zudem in ihrer Eigenverantwortung beim Unterricht gestärkt werden.

12.1 Arbeitsplatz Schule: Überprüfung und Handlungsbedarf „APLASCHÜH“

Die Forderung der Motion, den Unterricht zu stärken aber auch weitere Aspekte des Arbeitsplatzes Schule werden seit Jahren als Belastung der Lehrpersonen bezeichnet. Das BKD hat deshalb bereits im Jahr 2012 eine breit zusammengesetzten Arbeitsgruppe „APLASCHÜH“ (Arbeitsplatz Schule: Überprüfung und Handlungsbedarf) eingesetzt, die diverse Entlastungsmassnahmen ausarbeitete.⁸ Viele dieser Massnahmen können von den einzelnen Lehrpersonen, den Schulleitungen oder den Gemeinden umgesetzt werden. Das BKD hat im Herbst 2016 von allen Beteiligten eine Einschätzung zum Umsetzungsstand dieser Massnahmen eingefordert. Wie die Auswertung dieser Rückmeldungen in Anhang 3 zeigt, wurden viele dieser Massnahmen bereits umgesetzt.

Das BKD hat zu drei Themenbereichen weitergehende Abklärungen in einer zweiten Arbeitsgruppe getroffen:

- *Anpassung Beruflicher Auftrag der Lehrpersonen (BAL)*: Die Arbeitsgruppe hat dem Departement konkrete Änderungen bei der Lehrpersonenverordnung vorgeschlagen. Das Departement hat die Änderungen grundsätzlich begrüsst. Einige dieser Änderungen werden im Rahmen eines Nachtrags zur Lehrpersonenverordnung (Kapitel 21.1) aufgenommen.
- *Entlastung Klassenlehrpersonen*: Die Arbeitsgruppe beantragte dem BKD für die Klassenlehrpersonen der Volksschule eine zweite Entlastungslektion vorzusehen. Aufgrund der allgemeinen finanziellen Lage des Kantons und der Gemeinden sowie aufgrund des Vergleichs mit den andern Kantonen der Zentralschweiz entschied das BKD diesem Antrag nicht Folge zu leisten (siehe Kapitel 21.3).
- *Löhne der Lehrpersonen*: Bereits aufgrund des Berichts der ersten Arbeitsgruppe wurde das Themenfeld „Löhne konkurrenzfähig ausgestalten“ als ständige Aufgabe der Lohnkonferenz, welche zuhanden des Departements und des Personalamts Rückmeldungen zur geplanten Lohnentwicklung gibt, zugewiesen. Zentrales Thema der Lohnkonferenzen war in den letzten Jahren immer wieder, dass mit den vorgeschlagenen Lohnentwicklungen der Erhalt des Lohnsystems (für den Erhalt des Lohnsystems rechnet das Personalamt bei den Lehrperso-

⁸ Die vollständigen Unterlagen sind unter: http://www.ow.ch/de/verwaltung/dienstleistungen/?dienst_id=2515 abrufbar.

nen mit 1,1 Prozent Lohnentwicklung) nicht gesichert ist. Dieses Anliegen wird unter Kapitel 21.2 diskutiert.

Die von der Arbeitsgruppe APLASCHÜH vorgeschlagenen Massnahmen sind nur teilweise motionsrelevant. Insbesondere die Änderungen der Lehrpersonenverordnung sind nur in Artikel 4 Absatz 3 (siehe Kapitel 21.1) im Sinne der Motion bedeutsam. Diese Verordnungsbestimmung betrifft die prozentuale Verteilung der Jahresarbeitszeit der Lehrpersonen auf die Auftragsfelder. Das Auftragsfeld „Unterricht“ (bisher 82.5%, neu 87.5%) soll zulasten der Auftragsfelder „Schule“ (bisher 7.5%, neu 5%) und „Lehrperson“ (bisher 5%, neu 2.5%) gestärkt werden, wie es auch die Motion verlangt. Die übrigen vorgeschlagenen Änderungen tragen nicht unmittelbar zur Entlastung der Lehrpersonen bei und könnten auch in einem separaten Verordnungsnachtrag umgesetzt werden. Im Sinne der Einheit der Materie und der rationellen Auftrags erledigung werden auch diese weiteren Änderungen im Nachtrag zur Lehrpersonenverordnung berücksichtigt. Zudem tangieren die von der Arbeitsgruppe diskutierten Themen „Entlastung der Klassenlehrpersonen“ und „Löhne“ die Anstellungsbedingungen der Lehrpersonen, die – wie in Kapitel 21 aufgezeigt wird – ein theoretisches Sparpotential beinhalten, bei denen aber aufgrund der aktuellen Situationsanalyse nichts eingespart werden kann, sondern im Gegenteil mehr investiert werden müsste.

12.2 Stärkung der Schule vor Ort

Die Obwaldner Schulen sind seit rund 25 Jahren geleitete Schulen, welche durch ein Rektorat oder eine Schulleitung geführt sind. Mit der Einführung der geleiteten Schulen verschoben verschiedene Gemeinden Ende der 1990er Jahre Kompetenzen vom Schulrat zur Schulleitung (z.B. Anstellungsbefugnis). Auslaufend bis ins Jahr 2000 wurden die Lehrpersonen durch Inspektoren beurteilt, welche durchschnittlich alle zwei bis drei Jahre die Lehrpersonen besuchten. Mit der Stärkung der Schule vor Ort übernahmen die Schulleitungen auch die inhaltliche Personalführung von den Inspektoren. Bei der Verabschiedung der Lehrpersonenverordnung im Jahr 2008 forderte der Kantonsrat explizit eine jährliche Beurteilung der Lehrpersonen durch die Schulleitungen.

Die Schulleitungen/die Rektorate entlasten die Lehrpersonen administrativ. Gleichzeitig können die Vorgaben der Schulleitung/des Rektorats auch eine zusätzliche Belastung für die Lehrpersonen bedeuten. Diese möglichen Belastungen durch Administration, aber auch Aufsicht und Personalführung, wurden in der ersten Projektgruppe APLASCHÜH analysiert und Lösungsmassnahmen dargestellt (siehe Anhang 3 und Kapitel 12.1). Die meisten Massnahmen sind mehrheitlich bereits umgesetzt.

13. Betriebs- und Schulentwicklungspool sowie Schulleitungspool

Ähnlich wie bei den Schülerinnen und Schülern tragen die Gemeinden auch für die Schulleitungen sowie die Rektorate die Gesamtkosten. In der Lehrpersonenverordnung (GDB 410.12) verankerte der Kantonsrat, ähnlich den Maximalzahlen bei den Klassengrössen, Mindestvorschriften für den Schulleitungspool (Art. 30), der die Pensen für die Schulleitung umfasst sowie für den Betriebs- und Schulentwicklungspool (Art. 31), der weitere Zusatzaufgaben wie Stundenplanung, Informatikverantwortliche, usw. umfasst. Für die Darstellung der Entwicklung der Kosten im Bereich „Administration auf allen Stufen“ (Zitat Motion) wird im Folgenden die Entwicklung dieser beiden Pools dargestellt.

Auf Basis von umfangreichen Vorarbeiten, welche die damalige Praxis in den Schulen berücksichtigte, führte der Erziehungsrat im Jahr 2005 den Betriebs- und Schulentwicklungspool, den Schulleitungspool sowie die Klassenlehrerfunktion ein. Diese wurden im Jahr 2008 alle in die Lehrpersonenverordnung aufgenommen. In der damaligen Botschaft wurde mit jährlichen Mehrkosten von Fr. 600 000.– für die Einführung der beiden Pools und mit knapp Fr. 300 000.– für die Einführung einer Klassenlehrerfunktion über alle Schulstufen gerechnet.

13.1 Betriebs- und Schulentwicklungspool Volksschule

Gemäss Art. 31 der Lehrpersonenverordnung stellt die Einwohnergemeinde für Schulbetriebs- und Schulentwicklungsaufgaben einen Betriebs- und Schulentwicklungspool zur Verfügung, der mindestens ½ Lektionen bzw. 1,72 Stellenprozent pro Vollpensum beträgt. In den letzten Jahren hat sich dieser Schulbetriebs- und Schulentwicklungspool wie folgt entwickelt:

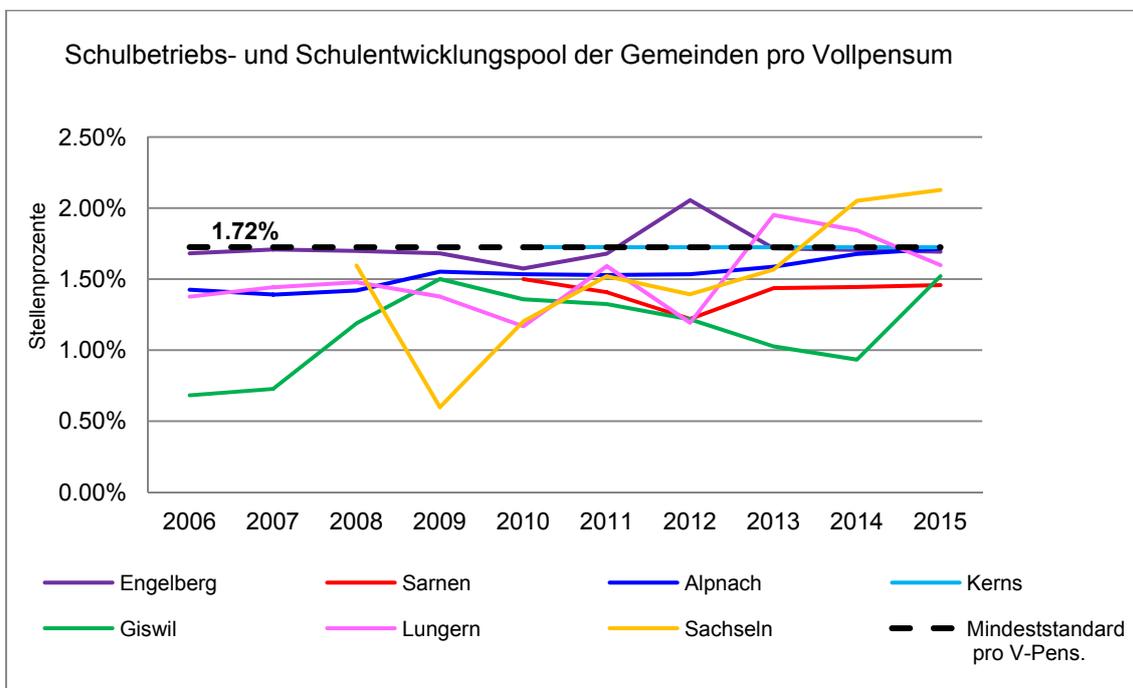


Abbildung 17: Dotation des Schulbetriebs- und Schulentwicklungspools in den einzelnen Gemeinden von 2006 bis 2015 im Vergleich zur kantonalen Minimalvorgabe

Kommentar:

Alle Gemeinden haben spätestens ab dem Jahr 2010 den Pool eingeführt. Die Dotation des Pools liegt in den meisten Gemeinden unter der kantonalen Vorgabe und hat sich in den letzten Jahren in den meisten Gemeinden nicht markant verändert.

13.2 Schulleitungspool Volksschule

Gemäss Lehrpersonenverordnung Art. 30 stellt die Einwohnergemeinde für die Schulleitungsaufgaben (ausgenommen Sekretariatspensen) einen Schulleitungspool zur Verfügung, der mindestens ¼ Lektionen bzw. 4,31 Stellenprozent pro Abteilung beträgt. Die nachfolgenden Zahlen zeigen auf, wie sich in den letzten Jahren die Schulleitungen in den einzelnen Gemeinden entwickelt hat (in absoluten Zahlen, 1 = Vollpensum, 0,5 = halbes Pensum):

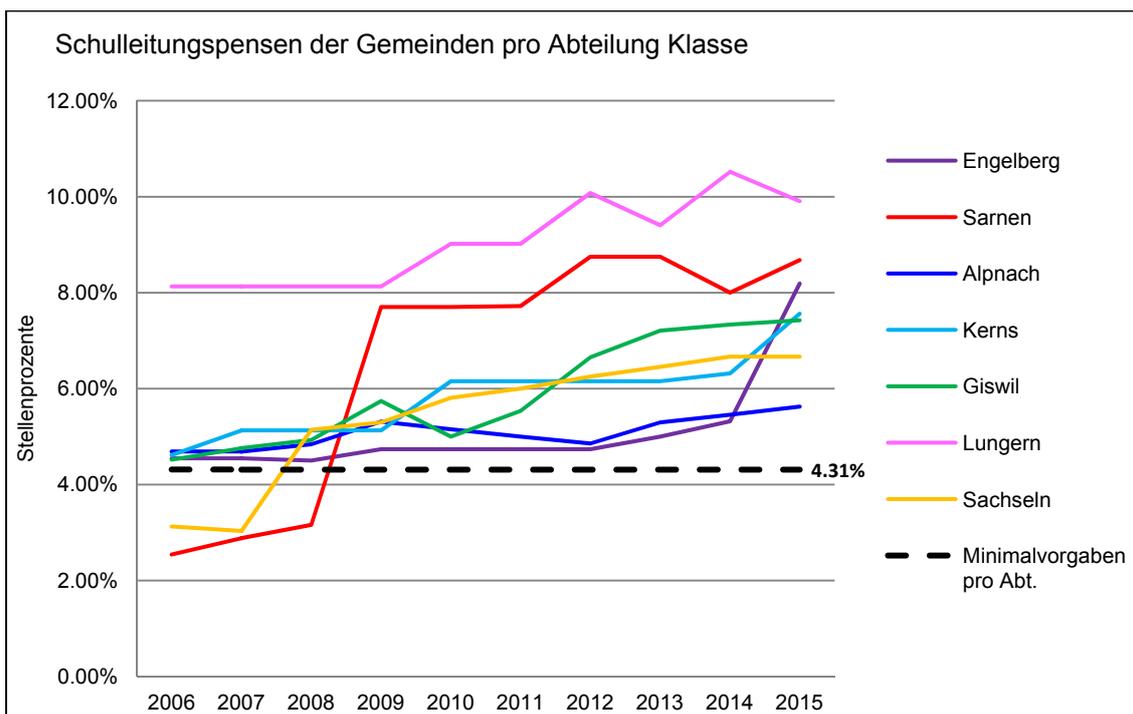


Abbildung 18: Dotation des Schulleitungspools in den einzelnen Gemeinden von 2006 bis 2015 im Vergleich zur kantonalen Minimalvorgabe

Kommentar:

Seit der Einführung des Bildungsgesetzes im Jahr 2006 sind die Schulleitungen und deren Aufgaben gesetzlich verankert. Mit der Lehrpersonenverordnung definierte der Kantonsrat eine Minimalvorgabe für die Dotation der Schulleitungspensen (inkl. Stufenleitungen) für die Erfüllung der Schulleitungsaufgaben. Die kantonale Minimalvorgabe wird in allen Gemeinden seit dem Jahre 2009 erfüllt. Die Gemeinden führen zudem Schulsekretariate, die aber kantonally nicht geregelt und hier auch nicht erfasst sind.

13.3 Betriebs- und Schulentwicklungspool Kantonsschule

Gemäss Lehrpersonenverordnung Art. 31 stellt der Kanton für Schulbetriebs- und Schulentwicklungsaufgaben an der KSO bzw. an der Berufsfachschule, die im Sinne von Zusatzaufgaben ausserhalb der Auftragsfelder der Lehrperson im Sinne von Art. 5 bis 8 der LPVO liegen, die notwendigen Stellenprozente zur Verfügung. Die nachfolgenden Zahlen zeigen auf, wie sich in den letzten Jahren dieser Schulbetriebs- und Schulentwicklungspool an der KSO entwickelt hat (in absoluten Zahlen, 1 = Vollpensum, 0,5 = halbes Pensum):

2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	
2.19	1.77	1.47	1.75	1.8	1.69	1.49	1.22	1.26	1.22	(Pensen)
50.5	40.8	33.82	40.25	41.4	38.8	34.3	28.1	29.1	28.1	(Poollektionen)

Abbildung 19: Entwicklung Betriebs- und Schulentwicklungspool an der KSO

Kommentar:

Mit der Umsetzung der KAP-Massnahmen und der Reorganisation der Führungsstruktur konnte an der Kantonsschule der Betriebs- und Schulentwicklungspool deutlich reduziert werden, indem der Schulleitung verschiedene Aufgaben aus dem Pool übertragen wurden.

13.4 Schulleitungspool Kantonsschule

Gemäss Lehrpersonenverordnung Art. 30 stellt der Kanton für die Schulleitungsaufgaben der KSO bzw. der Berufsfachschule die notwendigen Stellenprozente zur Verfügung. Die nachfolgenden Zahlen zeigen auf, wie sich in den letzten Jahren der Schulbetriebs- und Entwicklungspool, der Schulleitungspool und die Pensen des Schulsekretariats der KSO entwickelt haben (in absoluten Zahlen, 1 = Vollpensum, 0,5 = halbes Pensum):

2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	
1.6	1.6	1.6	1.8	1.8	1.8	2.0	2.0	2.0	2.0	(Pensen)

Abbildung 20: Entwicklung Schulleitungspool an der KSO

Kommentar:

Die Erhöhung in den Jahren 2009 bis 2011 ist mit dem Mandat der CO-Rektorin in der damaligen Baukommission zu begründen. Der Schulleitungspool wurde im Zusammenhang mit einem neuen Schulleitungsmodell ab 2012 leicht angehoben. Gleichzeitig wurde der Betriebs- und Schulentwicklungspool entlastet, so dass keine Mehrkosten entstanden.

2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	
1.7	1.7	1.7	1.7	1.7	1.7	1.7	1.7	1.7	1.7	(Pensen)

Abbildung 21: Pensen Schulsekretariat an der KSO

Kommentar:

Die Pensen in der Administration der Kantonsschule sind im Rahmen der Reorganisation überprüft, aber nicht verändert worden.

13.5 Betriebs- und Schulentwicklungspool Berufsfachschule

2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	
0.44	0.44	0.44	0.44	0.48	0.48	0.48	0.84	0.80	0.80	(Pensen)
11	11	11	11	12	12	12	21	20	20	(Lektionen)

Abbildung 22: Entwicklung Betriebs- und Schulentwicklungspool an der Berufsfachschule

Kommentar:

Der Anstieg des Pensums 2013 ist auf die Reorganisation der Führungsstruktur zurückzuführen. Ab 2013 wurden die Fachschaftsleitungen für ihre Arbeit entschädigt. Ab 2015 wurden die Aufgaben der Fachschaftsleitungen und weitere Führungsaufgaben (gemäss Kompetenzdiagramm) den neu eingeführten Bereichsleitungen übergeben. Die Schulleitung und die Bereichsleitungen bilden zusammen die Gesamtschulleitung (ICT-Verantwortlicher 40%, 10 Lektionen; Bereichsleitungen 40%, 10 Lektionen).

13.6 Schulleitungspool (inkl. Prorektorate) Berufsfachschule

2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	
1.8	1.8	1.8	1.8	1.9	1.9	1.9	1.9	1.9	1.9	(Pensen)

Abbildung 23: Entwicklung Schulleitungspool an der Berufsfachschule

Kommentar:

Der Schulleitungspool setzt sich wie folgt zusammen: Rektor/in 100%, Prorektor/in 50%, Prorektor/in 40%. Die Pensenerhöhung im Prorektorat ab 2010 ist nicht eine Stellenaufstockung, sondern ein interner Abgleich der Pensen zwischen Prorektorat und Leitung Weiterbildung (bis 2009: Prorektorin: 30%, WB: 20% - ab 2010: Prorektorin: 40%, WB 10%).

2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	
1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	(Pensen)

Abbildung 24: Pensen Schulsekretariat an der Berufsfachschule

14. Heilpädagogische Förderangebote

Die Motion fordert „die Pensen bei den heilpädagogischen Begleitungen in den Regelklassen zu überprüfen und Entlastungen vorzunehmen.“ Die gesetzlichen Bestimmungen unterscheiden zwischen Sonderschulmassnahmen aufgrund einer Behinderung und niederschwelliger integrierter Förderung für alle Kinder. Mit Beschluss vom 19. Mai 2016 nahm der Kantonsrat von der Berichterstattung über die Kostenentwicklung in den Bereichen Sozialpädagogik, Sonderschulung und Behindertenförderung Kenntnis. Dieser Bereich wird deshalb im vorliegenden Bericht nicht noch einmal dargestellt. Der Bericht beschränkt sich somit auf den Bereich der integrierten Förderungen im Rahmen der Regelklassen.

Gemäss Art. 26 der Ausführungsbestimmungen über die Sonderpädagogik in den Bereichen Sonderschulung und Förderangebote vom 30. November 2010 (GDB 410.132) stellt die Einwohnergemeinde den Schulen pro 80 bis 110 Schülerinnen und Schülern bzw. vier bis sechs Bezugsklassen ein Vollpensum einer schulischen Heilpädagogin oder eines schulischen Heilpädagogen für Förderangebote gemäss Art. 24 Bst. a bis f dieser Ausführungsbestimmungen zur Verfügung. In den letzten Jahren hat sich dieser Pool wie folgt entwickelt:

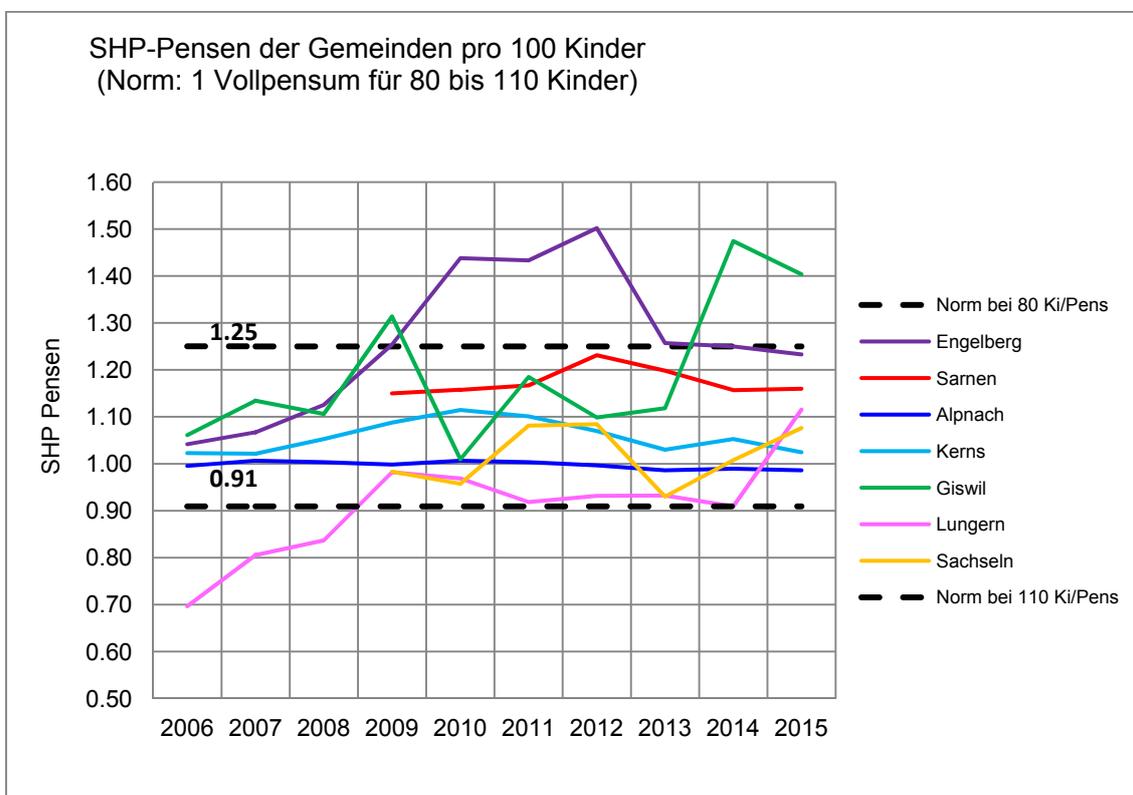


Abbildung 25: SHP-Pensen in den einzelnen Gemeinden von 2006 bis 2015 im Vergleich zur kantonalen Vorgabe (Norm bei 110 Kindern/Pensum)

Kommentar:

Die Zahlenreihen beginnen in den einzelnen Gemeinden zu unterschiedlichen Zeitpunkten. Das hängt mit dem Einführungszeitpunkt der Förderangebote zusammen. Gesamthaft gesehen liegen die Gemeinden innerhalb der Bandbreite der kantonalen Vorgaben. Engelberg hat die Vorgabe in den Jahren 2009 bis 2013 überschritten. Giswil überschreitet die Vorgabe seit 2014. Bei dieser Darstellung ist zu beachten, dass die Pensen für die Klein- und Werkklassen, welche durch die Einführung der Schulischen Heilpädagogen abgebaut wurden, nicht dargestellt sind.

III. Fazits auf der Basis des Motionstextes

Nachfolgend werden die Aussagen der Motion auf der Grundlage des Abschnitts II beurteilt und der gesetzgeberische Handlungsbedarf aufgezeigt.

15. **Schüler/innenzahlen, Klassengrössen, Kostenentwicklung, Projekte und Schulentwicklung**
(siehe Kapitel 9, 10 und 11)

Motionstext: „In der Vergangenheit sind die **Bildungskosten gestiegen, obwohl die Anzahl der Schulkinder abgenommen hat. Dieser Anstieg wurde unter anderem durch Reformprojekte und stetig zunehmende Auflagen durch den Kanton verursacht**“.

Und weiter:

„Der **Regierungsrat wird beauftragt, das BiG mit den entsprechenden Verordnungen u.a. in den folgenden Bereichen zu überprüfen und Entlastungen vorzunehmen:**

- **Klassengrössen auf allen Stufen**
- (...)
- (...)

Fazit 1: Schüler/innenzahlen

In der Volksschule sind die Schüler/innenzahlen der Primarschule und der Orientierungsschule gesunken. Im Kindergarten hingegen sind die Schüler/innenzahlen seit 2006 tendenziell zunehmend.

In der Kantonsschule haben die Schüler/innenzahlen demografisch bedingt zwischenzeitlich abgenommen, in der Berufsfachschule haben sie stark zugenommen.

Beurteilung:

Die Motionsaussage ist zu relativieren. Die Anzahl der Schulkinder ist für jede Stufe einzeln zu beurteilen. Die Zunahme im Kindergarten ist mit der Einführung des zweiten Kindergartenjahrs zu begründen. In der Berufsfachschule ist die Akquisition von neuen Berufen als Grund anzuführen.

Gesetzgeberischer Handlungsbedarf:

Kein gesetzgeberischer Handlungsbedarf, weil nicht beeinflussbar.

Fazit 2: Klassengrössen

Die Klassengrössen auf der Volksschulstufe sind insbesondere in der Primarschule und dem Kindergarten zwischen 1999 und 2006 gesunken. Seither sind sie in der Primarschule und der Orientierungsschule praktisch stabil. Im Kindergarten stiegen sie zwischen 2011 und 2015 wieder an.

In der Kantonsschule sank die Klassengrösse zwischen 2006 und 2011, seither ist sie leicht ansteigend und im Jahre 2017 wieder über 20 Schüler/innen pro Klasse.

In der Berufsfachschule sind die Klassengrössen in der BM und im BA seit 2006 steigend, im EBA/EFZ sind sie seit 2006 gleichbleibend.

Beurteilung:

Wie Abbildung 6 für die Volksschule und Abbildung 7 für die Sekundarstufe II zeigen, gibt es für die Entwicklung der Klassengrössen zwischen 1999 und 2015 keinen Trend über alle Stufen. Bei der Interpretation dieser Daten ist weiter zu beachten, dass aufgrund der relativ geringen Anzahl Klassen pro Stufe, bereits wenige zusätzliche Klassen pro Stufe zu starken Ausschlägen in den Grafiken führen können.

Der Anstieg der Schülerzahlen bedeutet für die Schulträger nicht automatisch höhere Kosten. Solange bestehende Klassen „aufgefüllt“ werden können ohne zusätzliche Lehrpersonenpenssen zu beanspruchen, fallen keine oder geringere Kosten an. Wenige zusätzliche Schülerinnen oder Schüler können aber dazu führen, dass eine neue Klasse geführt werden muss und damit hohe zusätzliche Fixkosten entstehen. Dieser Effekt ist in der Sekundarstufe II ausgeprägt. In der Volksschule ist die Ressourcenzuteilung flexibler und dadurch der Effekt weniger gross.

Der Motionsauftrag in Bezug auf die Klassengrössen lautet, diese zu „überprüfen“ und „Entlastungen vorzunehmen“. Es besteht ein gewisser Zielkonflikt zwischen den Aufträgen der Motion, *finanzielle* und *administrative* Entlastungen vorzuschlagen. Während eine *administrative* Entlastung der Lehrpersonen durch kleinere Klassen realisierbar wäre, ist eine *finanzielle* Entlastung eher durch grössere Klassen erreichbar. Die Basisdaten von Kapitel 9 und 10 zeigen aber, dass die Klassengrösse und die Lohnkosten pro Schüler/in nicht direkt zusammenhängen. Betrachtet man beispielsweise die Primarschule, sinken zwischen 1999 und 2006 die Klassengrössen durchschnittlich um drei Kinder und bleiben danach praktisch konstant. Die Lohnkosten pro Kind steigen aber kontinuierlich an.

In den Volksschulen sind die Gemeinden für die Bildung der Klassen verantwortlich, in den Schulen der Sekundarstufe II der Kanton. Der Kanton legt in der Volksschulverordnung die Maximalklassengrössen fest. Gemäss Art. 6 der Volksschulverordnung liegt diese im Kindergarten bei 24, in der Primar- und der Orientierungsschule bei 26 Schülerinnen und Schüler. Eine Minimalgrösse oder eine Richtgrösse für die Klassen ist in der Gesetzgebung nicht vorgesehen. Viele andere Kantone kennen solche Bestimmungen. Verschiedene Kantone nutzen solche Grössen für die Berechnung des Kantonsbeitrags an die Gemeinden. Da im Kanton Obwalden die Gemeinden die Kosten für die Volksschule tragen, waren solche Bestimmungen bisher nicht notwendig. Einzig bei integrativen Mehrjahrgangsklassen (integrative Förderung) und in Klassen, in welchen Kinder mit Sonderschulstatus beschult werden (integrierte Sonderschulung) macht der Kanton weitere Vorgaben zur Klassengrösse. Der Kanton finanziert die Sonderschulmassnahmen⁹.

Die Steuerung der Klassengrössen ist Aufgabe der Gemeinde als Schulträger. Der Kanton gibt ihnen dabei einen grossen Spielraum, damit sie die Schule gemäss ihren pädagogischen und finanziellen Vorgaben führen können. Sie können die Klassengrössen in Richtung der Maximalgrösse optimieren. Grenzen dabei setzt der Kanton mit den Ausführungsbestimmungen über die Sonderpädagogik in den Bereichen Sonderschulung und Förderangebote (Art. 9 und 23). Eine stärkere kantonale Steuerung der Klassengrössen wäre einzig als Folge einer allgemeinen Kompetenzverschiebung in der Volksschule von den Gemeinden hin zum Kanton denkbar. Die geltende Gesetzgebung stärkt die Gemeindeautonomie.

Auf der Sekundarstufe II steuert der Kanton die Klassengrössen der kantonalen Schulen. Wie in Kapitel 1 dargestellt, hat der Kanton bereits KAP Massnahmen in diesem Bereich umgesetzt.

Gesetzgeberischer Handlungsbedarf:

Auf kantonalen Ebene besteht kein gesetzgeberischer Handlungsbedarf. Die Steuerung der Klassengrössen ist eine Daueraufgabe der jeweiligen Schulträger.

⁹ Siehe dazu Art. 9 und 23 der Ausführungsbestimmungen über die Sonderpädagogik in den Bereichen Sonderschulung und Förderangebote (GDB 410.132) sowie Art. 6 der VVO (GDB 410.11).

Fazit 3: Lohnkosten

Das Total der Lohnkosten sowie die Lohnkosten pro Schüler/in sind praktisch über alle Schulstufen gestiegen (Anhang 7 Basisdaten: Schüler- und Finanzaahlen).

Beurteilung:

Die dargestellten Kostenentwicklungen zeigen bei den Kosten pro Schülerin oder Schüler eine stetige Steigerung im Zeitraum 1999 bis 2015. Diese Entwicklung ist nicht über alle Stufen und in allen Zeitabschnitten gleich stark. Die einzelnen Veränderungen in der Kostenentwicklung der verschiedenen Schulstufen können hier nicht im Detail untersucht werden.

Aus den Grundlagen für die Darstellung der Kosten in der Volksschule (Anhang 7) geht hervor, dass sich die Entwicklung der Kosten in den Gemeinden teilweise stark unterscheiden. Die Abbildungen 11 und 12 zeigen, dass die Kosten pro Schülerin oder Schüler in den meisten Schulstufen steigen. Einzig bei der Berufsmatura sind die Pro-Kopf-Kosten zwischen 1999 und 2015 gesunken; im Bereich der Berufsfachschule (EFZ/EBA) blieben sie praktisch konstant.

Ein Teil des Kostenanstiegs ist auf Gesetzesanpassungen, Beschlüsse des Kantonsrats und auf stufenübergreifende Entwicklungen zurückzuführen. Dies sind insbesondere:

- Allgemeine Teuerung: Zwischen 1999 und 2015 betrug die Teuerung 8,7 Prozent. Die allgemeine Lohnsummenentwicklung der Lehrpersonen lag in dieser Periode bei 9,1 Prozent und bildet somit die allgemeine Teuerung ab.
- Individuelle Lohnsummenentwicklung 1999 – 2015: Die individuelle Lohnsummenentwicklung betrug jährlich rund 1 Prozent; insgesamt 19,1 Prozent, ohne dabei Mutationsgewinne zu berücksichtigen.
- Alter der Lehrpersonen 1999 – 2015: Der Anteil junger Lehrpersonen (unter 30 Jahre) nahm gemäss kantonaler Bildungsstatistik von 25 Prozent auf 16 Prozent ab; der Anteil älterer Lehrpersonen (über 60 Jahre) nahm gleichzeitig von 2,9 Prozent auf 7 Prozent zu. Diese Entwicklung führt zu erheblich höheren Lohnkosten. Detaillierte Berechnungen würden einen grossen Aufwand auch auf Seiten der Gemeinden erfordern.
- Bildungsgesetz 2006: Bei der Einführung des Bildungsgesetzes wurde mit Mehrkosten von Fr. 2 212 500.– (Kanton) bzw. Fr. 852 500.– (Gemeinden, Lastenausgleich Schule) gerechnet: Als grösste Mehrkosten bezeichnete der Regierungsrat in der Botschaft die Weiterentwicklung der Qualitätssicherung und -entwicklung mit Fr. 676 000.– (davon Fr. 376 000.– bei den Gemeinden inkl. Schulleitungen) und die Reduktion der Klassengrössen mit Kosten von Fr. 200 000.–. Durch die Einführung des Lastenausgleichs Schule, welcher durch den Kanton mit 1,5 Millionen Franken unterstützt wurde, blieben den Gemeinden aber Mehreinnahmen von rund Fr. 850 000.–.
- Lehrpersonenverordnung 2008: In der Botschaft zur Lehrpersonenverordnung ging der Regierungsrat aufgrund der Einführung der Schulbetriebs- und Entwicklungspools sowie der Schulleitungspools von Mehrkosten von rund Fr. 600 000.– aus. Für die Entlastungslektion der Klassenlehrpersonen wurde mit Mehrkosten zulasten der Gemeinden von Fr. 281 000.– gerechnet. Für die Anpassungen der Löhne der Kindergartenlehrpersonen wurde über alle Gemeinden mit Mehrkosten von rund Fr. 140 000.– gerechnet.
- Die Lohnkosten sind insgesamt zwischen 1999 und 2015 in der Volksschule, der Kantonschule und der Berufsfachschule um rund 40 Prozent gestiegen. Die Schülerzahlen sind im gleichen Zeitraum in der Volksschule gesamthaft um 18 Prozent gesunken. In der Sekundarstufe II sind sie insbesondere wegen dem starken Anstieg der Schülerzahlen im BWZ (1998: 370 Lernende, 2015: 741 Lernende) sowie der Angebotserweiterung (Brückenangebot, BM, neue Berufe) in der Berufsfachschule um den Faktor 2,5 gestiegen.
- Übernahme Sonderschulbereich durch NFA: Gemäss Bericht des Regierungsrats zur Kostenentwicklung in den Bereichen Sozialpädagogik, Sonderschulung und Behindertenförderung vom 23. Februar 2016 löste die Übernahme des Sonderschulbereichs vom Bund im Jahr 2014 insgesamt Kosten von 8,086 Millionen Franken aus wovon die Gemeinden 1,698 Millionen Franken trugen. Wie der Bericht darstellt, sind die Kosten in diesem Bereich seit der Übernahme der Aufgabe im Jahr 2011 praktisch konstant. Die Kosten der sonderpädagogischen Massnahmen haben aber keinen Einfluss auf die Lohnkosten der Gemeinden.

- Die Vorgaben betreffend der Klassengrössen haben einen Einfluss auf die Lohnkosten, da eventuell zusätzliches Personal angestellt werden muss.
- Optionale und gemeindeeigene Projekte: Die Gemeinden haben optionale und gemeindeeigene Projekte und Angebotserweiterungen beschlossen und eingeführt (Kapitel 11). Diese sind ebenfalls für einen Teil des Kostenanstiegs verantwortlich.

Gesetzgeberischer Handlungsbedarf:

Kein gesetzgeberischer Handlungsbedarf. Weitere Ausführungen zu den Anstellungsbedingungen der Lehrpersonen in Kapitel 21.

Fazit 4: Brutto-Aufwand für die Bildung

Der kantonale Brutto-Aufwand für die Bildung betrug im Jahr 2015 53,5 Millionen Franken (Ertrag von 11,0 Millionen Franken). Bei einem Gesamtaufwand des Kantons von 285 Millionen Franken entspricht dies einem Anteil von etwa 18,8 Prozent.

Die Volksschule wird zum grössten Teil von den Gemeinden finanziert. Im Jahr 2015 gaben die Gemeinden für die Volksschule 67 Millionen Franken aus, während der Kanton für die Lehrmittel (Fr. 380 000.–), die Weiterbildung der Lehrpersonen (Fr. 255 000.–) und die Sonderschulung (6,3 Millionen Franken) insgesamt knapp 7 Millionen Franken beisteuert (die Schuldienste¹⁰ mit rund 1,2 Millionen Franken sind hier nicht eingerechnet). In den Gemeinden ist der Anteil der Bildungskosten am realen Gesamtaufwand¹¹ der Gemeinden über den ganzen Kanton gerechnet bei 40 Prozent. In Engelberg ist der Anteil mit 30 Prozent am tiefsten und in Kerns mit 54 Prozent des Gemeindeaufwands am höchsten.

Beurteilung:

Der Anteil des kantonalen Bildungsaufwandes ist im interkantonalen Vergleich klein. Diese Tatsache ist mit dem kleinen Anteil der Kostenbeteiligung des Kantons an der Volksschule zu begründen. Da die Gemeinden zwei Drittel der Steuereinnahmen erhalten und zudem der Lastenausgleich Schule – der jüngst überprüft wurde – gut funktioniert, ist an dieser Aufgabenteilung hinsichtlich der Kostentragung nichts zu ändern.

Gesetzgeberischer Handlungsbedarf:

Kein gesetzgeberischer Handlungsbedarf.

Fazit 5: Kantonale Projekte/Angebotserweiterungen im Sinne der Schulentwicklung

In den letzten zehn Jahren sind im Volksschulbereich verschiedene kantonale Projekte/Angebotserweiterungen im Sinne der Schulentwicklung durchgeführt worden. Diese Schulprojekte waren fast durchwegs mit der regionalen Schulentwicklung in der Bildungsdirektorenkonferenz Zentralschweiz BKZ abgestimmt und konnten kostengünstig und mit wenig personellen Ressourcen realisiert werden. Diese Entwicklung ist zurzeit abgeschlossen. Als einziges Projekt verbleibt die Einführung des Lehrplans 21 (Anhang 6), deren Arbeiten schon weit fortgeschritten sind.

Auch in den kantonalen Schulen sind in den letzten Jahren verschiedene Projekte durchgeführt und teilweise neue Angebote (beispielsweise Mensa KSO im Zusammenhang mit Erweiterung und Renovation, Berufsmaturität) geschaffen worden.

An der Kantonsschule stehen verschiedene Projekte an, die aufgrund von EDK Empfehlungen durchzuführen sind. ('Gemeinsames Prüfen'; 'Basale Kompetenzen in Erstsprache und Mathematik'). Weitere Projekte sind in Vorbereitung und werden in naher Zukunft auf die Kantonsschule zukommen wie zum Beispiel die Einführung des Grundlagenfaches Informatik. Als eidgenössisch anerkanntes Gymnasium hat die Kantonsschule Obwalden zur Erfüllung der MAR (Maturitätsanerkenntnisreglement) verschiedene Auf-

¹⁰ Zu den Schuldiensten gehören Schulpsychologischer Dienst, Psychomotorische Therapie und Logopädischer Dienst.

¹¹ Nicht eingerechnet sind dabei ausserordentliche Abschreibungen oder Rückstellungen. Einbezogen sind dagegen in dieser Betrachtungsweise neben dem Steuerertrag auch der innerkantonale Finanzausgleich sowie weitere Abgaben und Gebühren.

gaben als Projekte für den prüfungsfreien Übertritt der Studierenden an die Universitäten und die ETH fristgerecht umzusetzen und auszuweisen.

Beurteilung:

Nach Abschluss der Einführung des Lehrplans 21 sind alle kantonalen Projekte im Bereich der Volksschule abgeschlossen. Neue kantonale Projekte oder weitere kantonale Vorgaben sind aktuell nicht absehbar. Die Bildungsgesetzgebung lässt den Gemeinden im Volksschulbereich einen Spielraum für neue Projekte und Angebote (siehe Fazit 6). Bei der Kantonsschule stehen einige Projekte an. Die Arbeiten dazu tangieren aber nicht die administrativen und finanziellen Aufwände der Gemeinden.

Gesetzgeberischer Handlungsbedarf:

Kein gesetzgeberischer Handlungsbedarf.

Fazit 6: Projekte sowie Angebotserweiterungen auf Gemeindeebene

Die Gemeinden haben in den letzten Jahren verschiedene Projekte sowie Angebotserweiterungen (optionale und gemeindeeigene) in eigener Kompetenz initiiert bzw. selber neue geschaffen. Diese Projekte und neuen Angebote sind alle gesetzlich abgestützt und auf demokratischem Weg in den Gemeinden eingeführt worden.

Beurteilung:

Das Bildungsgesetz gibt den Gemeinden in verschiedenen Bereichen grossen Spielraum. Dies trägt dem Umstand Rechnung, dass die Gemeinden die vollen Kosten der Volksschule tragen. Die Gemeinden können zum Beispiel selber entscheiden, ob sie eine Schulsozialarbeit, schulergänzende Tagesstrukturen oder ein zweites Kindergartenjahr (optionale Projekte) anbieten wollen (Kapitel 11 und Abbildung 16). Schulentwicklung, die an der Basis entsteht, ist grundsätzlich zu begrüssen. Mit Blick auf die ebenfalls gewollte Koordination des doch relativ kleinen Obwaldner Bildungsraums ist die Frage wichtig, wie weit diese je gemeindeeigene Schulentwicklung gehen soll und ob der Kanton dabei nebst der externen Schulevaluation und der Aufsicht stärker koordinativ eingreifen soll. Neue Angebote wie Schulinsel, altersdurchmisches Lernen, Lernatelier, begleitetes Lernen usw. sind in den letzten Jahren in verschiedenen Gemeinden entstanden und wurden vom Kanton nicht koordiniert.

Es ist jedoch zu beachten, dass ein stärkeres Eingreifen des Kantons hohe Kosten bei diesem verursacht. Schulentwicklungsprojekte, die von oben nach unten durchgesetzt werden müssen, erzeugen an der Basis meist grossen Widerstand, der mit hohen Unterstützungs- und Begleitmassnahmen überwunden werden muss. Zu erwähnen ist in diesem Zusammenhang auch, dass den Schulleitungen in den letzten Jahren zusätzliche Aufgaben übertragen wurden (Einsatz in der Geschäftsleitung der Gemeinde, Sonderschulung aufgrund des NFA, usw.)

Die gesetzlichen Bestimmungen, die den Gemeinden erlauben, in ihrer Zuständigkeit neue Angebote (optionale und gemeindliche Projekte) zu schaffen, können zwar enger gefasst oder ganz gestrichen werden. Aus Sicht des Regierungsrates macht es allerdings keinen Sinn, diese Errungenschaften, die auf demokratisch abgestützten Entscheiden basieren und auf die die Gemeinden stolz sind, wieder rückgängig zu machen und die Weiterentwicklung der Gemeindegemeinschaften einzuschränken.

Gesetzgeberischer Handlungsbedarf:

Kein Handlungsbedarf.

Fazit 7: qualitative Entwicklung der Volksschule

Die Gemeinden sind mit der qualitativen Entwicklung ihrer Schulen zufrieden und steuern sie unter Berücksichtigung der jeweiligen finanziellen Verhältnisse. Der Kanton kann die positive strategische und qualitative Entwicklung der Gemeindegemeinschaften durch die Ergebnisse der externen Evaluationen bestätigen.

Beurteilung:

Zur Motionsbeantwortung wurden die Gemeinden gebeten, ihre Volksschulen zu beurteilen (Anhang 5). Wie die Antworten der Gemeinden zeigen, sind sie mit der Entwicklung der Angebote sowie der Qualität zufrieden. Einige Gemeinden legen in ihren Antworten Wert darauf, dass sie ihre Schule mit verschiedenen langfristigen Planungsinstrumenten führen und sich ihre Schulen gemäss diesen Vorgaben entwickeln.

Die Kosten und Investitionen in die Bildung werden durch die zuständigen Gemeinderäte entschieden und durch die politischen Abläufe und Entscheide legitimiert.

Der Regierungsrat kann diese positive strategische und qualitative Entwicklung durch die externe Schulevaluation bestätigen. Dazu gibt es die Berichte der beiden Evaluations-Zyklen 2003 bis 2009 und 2010 bis 2014. Zitat aus dem Vorwort des Zyklus-Berichts 2003 bis 2009¹²: „Die Volksschulen im Kanton Obwalden erreichen in den meisten Qualitätsbereichen den als „Standard“ definierten Anspruch. Den Schulen konnten vorwiegend positive Rückmeldungen („gut“) gegeben werden, einzelne Aspekte wurden auch im Bereich „sehr gut“ beurteilt“ (Seite 5). Und ein weiteres Zitat aus dem Zyklus-Bericht 2010 bis 2014¹³: „Obwaldens Volksschulen bieten gehaltvollen, guten Unterricht und sind bemüht, dessen Qualität durch kluge, dynamische Entwicklungsschritte zu sichern“ (Seite 3).

Die Einschätzung der Gemeinden – und ihr kann sich der Kanton anschliessen – zeigen, dass sich die heute bestehende Teilautonomie der Gemeinden im Volksschulbereich bewährt. Diese Feststellung steht in einem gewissen Widerspruch zum Motionsauftrag, welcher durch eine Überprüfung des Bildungsgesetzes und dessen Anpassung durch den Kanton die Gemeinden im Volksschulbereich entlasten will. Primäre Möglichkeit des Kantons die Volksschulkosten zu beeinflussen wären zusätzliche gesetzliche Vorschriften. Diese würden aber die bestehende Teilautonomie der Gemeinden und somit ihre Steuerungsmöglichkeiten einschränken.

Gesetzgeberischer Handlungsbedarf:

Kein Handlungsbedarf. Die positive Entwicklung der Volksschule wird begrüsst.

16. Zeit für Kernauftrag und Stärkung der Eigenverantwortung

(siehe Kapitel 12 und 13)

Motionstext: „Weiter werden die Lehrpersonen immer mehr mit administrativen Vorgaben belastet. Sie haben immer weniger Zeit, sich ihrem Kernauftrag, dem Unterrichten, zu widmen.“

Fazit 8: Arbeitsplatz Schule

Eine vom BKD eingesetzte Arbeitsgruppe „Arbeitsplatz Schule: Überprüfung und Handlungsbedarf (APLASCHÜH)“ hat verschiedene Entlastungsmassnahmen vorgeschlagen, die auf den verschiedenen Zuständigkeitsstufen mehrheitlich umgesetzt sind (siehe Kapitel 12.1 und Anhang 3).

Auf kantonaler Ebene wurde einer weiteren Arbeitsgruppe der Auftrag erteilt, folgende drei Themenbereiche zu analysieren: Berufsauftrag der Lehrpersonen, Entlastung der Klassenlehrpersonen, Löhne der Lehrpersonen. Diese Arbeitsgruppe beantragte, den Berufsauftrag anzupassen und eine zweite Entlastungslektion für Klassenlehrpersonen vorzusehen. Die Lohnthematik wurde der Lohnkonferenz zugewiesen.

¹² Externe Schulevaluation Volksschulen Obwalden 2003 – 2009 vom 9. März 2010

¹³ Externe Schulevaluation Volksschulen Obwalden 2010 – 2014 vom 15. Januar 2015

Beurteilung:

Das BKD hat im Rahmen des Projekts „APLASCHÜH“ (siehe Kapitel 12.1) eine Beurteilung des Handlungsbedarfs auf kantonaler Ebene vorgenommen. Es schlägt dem Regierungsrat zuhanden des Kantonsrats eine Anpassung des beruflichen Auftrags der Lehrpersonen (BAL) vor, verzichtet hingegen auf eine weitergehende Entlastung der Klassenlehrpersonen. Die Lohnsituation der Lehrpersonen wird jährlich in der sogenannten Lohnkonferenz erörtert. Dabei wurde wiederholt festgestellt, dass sich die Löhne der Lehrpersonen nicht entsprechend der Lohnleitlinie entwickeln. Die Lohnentwicklung basiert auf den jährlichen Budgetentscheiden des Kantonsrats und ist durch eine Anpassung der Bildungsgesetzgebung nicht beeinflussbar.

Gesetzgeberischer Handlungsbedarf:

Die Anpassung des Berufsauftrags im Sinne des Vorschlags der Arbeitsgruppe ist umzusetzen. Artikel 4 LPVO ist entsprechend anzupassen. Eine zweite Entlastungslektion für Klassenlehrpersonen ist zurzeit nicht umsetzbar (siehe Kapitel 21.3).

Motionstext: „Der Regierungsrat wird beauftragt, das Bildungsgesetz (GDB 410.1) mit den entsprechenden Verordnungen u.a. in den folgenden Bereichen zu überprüfen und Entlastungen vorzunehmen:

- (...)
- Administration auf allen Stufen**
- (...)

Fazit 9: Schulbetriebs- und -entwicklungspool und Schulleitungspool

Mit der Lehrpersonenverordnung 2008 wurden in den letzten Jahren die Schulbetriebs- und -entwicklungspools und die Schulleitungspools eingeführt. Mit diesen beiden Pools werden die Schulleitungen gestärkt und die Lehrpersonen entlastet. Die kantonale Minimalvorgabe für den Schulleitungspool wird in allen Gemeinden eingehalten. Die kantonale Minimalvorgabe für den Schulbetriebs- und -entwicklungspool wird dagegen in einigen Gemeinden nicht eingehalten (Abbildungen 17 bis 24).

Beurteilung:

Die Schulleitungen wurden mit dem Bildungsgesetz 2006 gesetzlich verankert. In den Jahren zuvor wurden sie in den Gemeinden geschaffen und haben von den früheren kantonalen Inspektoren die pädagogische Führung und Beurteilung der Lehrpersonen übernommen. Die Schulleitungen der Volksschule bzw. die Rektoren der kantonalen Schulen führen heute die Schulen als eigenständige Organisation und prägen die jeweilige Schul- und Führungskultur. Wie in Fazit 7 dargestellt, sind die Gemeinden mit der Führung ihrer Schulen zufrieden.

Der Betriebs- und Entwicklungspool ist für kantonale und gemeindespezifische Funktionen (z.B. J&S Coach, Lehrmittelverantwortliche, Berufswahl) wie auch für Aufgaben in der Schulentwicklung gedacht. Der Schulleitungspool ist für die Schulleitungsaufgaben, insbesondere für die gesamte Personalführung, aber auch für die pädagogische Schulführung, die interne Schulevaluation und die administrative Führung der Schule reserviert.

Die in der Lehrpersonenverordnung aufgeführten Mindestvorschriften entsprechen einer Empfehlung der Bildungsdirektorenkonferenz Zentralschweiz (BKZ) aus dem Jahr 2002. Wie Abbildung 17 zeigt, ist der Betriebs- und Schulentwicklungspool in den meisten Gemeinden relativ stabil geblieben und in fast allen Gemeinden unter dem oder genau auf der definierten Mindestvorschrift. Abbildung 18 zeigt die Entwicklung des Schulleitungspools. In allen Gemeinden liegen die Schulleitungspensen über den gesetzlich festgelegten Mindestvorschriften. Wie bereits bei der Einführung angenommen, gibt es bei den Schulleitungspensen zwischen den Gemeinden relativ grosse Unterschiede. Hervorzuheben sind dabei kleine Gemeinden, die auch bei kleiner Schülerzahl „Sockelaufgaben“ leisten müssen (Lungern) und Schulen mit verschiedenen, kleinen Aussenschulen, welche dadurch ein mehrstufiges Schulleitungsmodell mit einem erhöhten Koordinationsbedarf benötigen (Sarnen).

Der Kanton Uri hat im Herbst 2016 das kantonale Reglement über die Schulleitungen in eine Vernehmlassung gegeben und dabei umfassende interkantonale Vergleiche angestellt.¹⁴ Dieser Vergleich zeigt, dass die Obwaldner Minimalvorgaben im interkantonalen Vergleich zu den tiefsten zählen. Der Vergleich zeigt auch, dass andere Zentralschweizer Kantone, welche sich am Vergleich beteiligten, teilweise massiv höhere Pensen vorsehen.

Der Motionsauftrag in Bezug auf die Administration lautet, diese zu „überprüfen“ und „Entlastungen vorzunehmen“. Wie bei den Klassengrössen besteht bei diesen beiden Pools, welche Führungs- und Administrationsaufgaben abdecken, ein Zielkonflikt zwischen der finanziellen und administrativen Entlastung. Durch eine Erhöhung der Pools könnten die Lehrpersonen von administrativen Arbeiten entlastet und in ihrem Berufsauftrag optimal unterstützt werden. Bei einer finanziellen Entlastung wäre dagegen eher mit einer Verschiebung von administrativen Aufgaben hin zu den Lehrpersonen zu rechnen.

Durch die, seit der Einführung der Pools unveränderten, Mindestvorgaben für den Schulbetriebs- und entwicklungspool und den Schulleitungspool gibt der Kanton den Gemeinden Mindestvorschriften für die Erfüllung dieser Führungs- und Administrationsaufgaben. Da die Finanzierung der Pools alleine durch die Gemeinden erfolgt und keine Vorstösse oder Anfragen insbesondere der Gemeinden betreffend der Pools an den Kanton gestellt wurden, hat er diese seit Inkrafttreten nicht mehr genauer analysiert. Für eine Beurteilung der Höhe des Schulbetriebs- und entwicklungspools sowie des Schulleitungspools in den Gemeinden durch den Kanton fehlen deshalb eine inhaltliche Basis und der Auftrag an den Kanton in die Gemeindeautonomie einzugreifen. Es kann vermutet werden, dass heute verschiedene Aufgaben durch die Schulleitungen erfüllt werden, welche ursprünglich dem Schulbetriebs- und Entwicklungspool zugeordnet waren. Die beiden Pools sollen deshalb bei gleichbleibender Dotation zusammengefasst werden. Der neue Pool soll wie von der Arbeitsgruppe „APLASCHÜH“ vorgeschlagen neu als „Schulpool“ bezeichnet werden.

Gesetzgeberischer Handlungsbedarf:

Die in den Artikeln 30 „Schulleitungspool“ und Artikel 31 „Betriebs- und Schulentwicklungspool“ in der Lehrpersonenverordnung beschriebenen Aufgaben sind in einem neuen Artikel „Schulpool“ bei gleichbleibender Dotation zusammen zu fassen. Die Lehrpersonenverordnung ist in Art. 4 Abs. 8, Art. 29 Abs. 1 und 2 anzupassen (neu Schulpool). Ein weiterer gesetzgeberischer Handlungsbedarf besteht keiner. Die Steuerung des Pools ist eine Daueraufgabe der Schulträger.

17. Heilpädagoginnen und Heilpädagogen

(siehe Kapitel 14)

Motionstext: „Der Regierungsrat wird beauftragt, das Bildungsgesetz (GDB 410.1) mit den entsprechenden Verordnungen u.a. in den folgenden Bereichen zu überprüfen und Entlastungen vorzunehmen:

- (...)

- (...)

-Pensen bei der heilpädagogischen Begleitungen in den Regelklassen

Fazit 10: Pensen Schulische Heilpädagogik (SHP- Pensen)

Der Kanton hat hinsichtlich der SHP-Pensen Vorgaben gemacht, die zurzeit in sechs von sieben Gemeinden eingehalten werden. Ein steigender Aufwand für die SHP-Pensen ist nicht feststellbar (siehe Abbildung 25).

¹⁴ Vgl. dazu Bildungsdirektion Uri 2016: Anpassung des Reglements über die Schulleitung. Bericht für eine Vernehmlassung.

Beurteilung:

Kinder mit einem erhöhten Förderbedarf werden heute durch schulische Heilpädagoginnen und Heilpädagogen in den Regelklassen unterrichtet (Integrierte Förderung/IF)¹⁵. Die Umsetzung der Integrativen Förderung ist bei den Gemeinden angesiedelt. Jede Gemeinde hat ein entsprechendes Konzept. Über die Jahre haben sich diese Konzepte immer wieder gewandelt und es wurden verschiedene Organisationsformen praktiziert. Das Modell der flächendeckenden Integrierten Förderung hat sich inzwischen in allen Gemeinden durchgesetzt. Wie Abbildung 25 zeigt, ist über den Betrachtungszeitraum kein stetig steigender Bedarf an Integrierter Förderung feststellbar.

Der Motionsauftrag in Bezug auf die „Pensen bei den heilpädagogischen Begleitungen in den Regelklassen“ lautet, diese zu „überprüfen“ und „Entlastungen vorzunehmen“. Aufgrund der konstanten Entwicklung der Zahlen in den Gemeinden ist die Integrierte Förderung somit kein Kostentreiber und nicht Ursache für steigende Kosten im Bildungsbereich.

Die Abläufe und Zusammenarbeit zwischen den Akteuren sind gut eingespielt. Die Integrierte Förderung hilft den Klassen und den Lehrpersonen auch mit anspruchsvollen Situationen umzugehen. Wie in Kapitel 11.2 dargestellt haben inzwischen alle Gemeinden eine schulische Sozialarbeit eingerichtet und einige Gemeinden haben Sozialpädagogen ins Team integriert. Auch dieses Unterstützungsangebot trägt dazu bei, dass in den Gemeinden tragfähige Unterstützungsstrukturen bestehen, welche auf der einen Seite die Klassen sowie die Lehrpersonen entlasten und andererseits auf kantonaler Seite den Umfang der Sonderschulmassnahmen tief halten. Stehen aufgrund von Sparmassnahmen den Klassen und den Lehrpersonen weniger SHP-Pensen zur Verfügung, steigt die Belastung der Klassenlehrpersonen und der Ruf nach Sonderschulmassnahmen steigt. Da die Fallkosten insbesondere bei separativen Massnahmen sehr hoch sind, übersteigen diese absehbaren Zusatzkosten die Einsparungen rasch und wohl massiv.

Gesetzgeberischer Handlungsbedarf:

Kein Handlungsbedarf.

¹⁵ Die Kinder welche mit Integrierter Förderung unterstützt werden, haben besondere pädagogische Bedürfnisse (Lerndefizite oder besondere Begabungen), sind aber nicht behindert. Behinderte Kinder werden mit integrativen oder separativen Sonderschulmassnahmen gefördert. (Gemäss Ausführungsbestimmungen über die Sonderpädagogik in den Bereichen Sonderschulung und Förderangebote vom 30. November 2010, GDB 410.132).

IV. Überprüfung Bildungsgesetzgebung

Motionstext: “ Das Bildungsgesetz ist zu überprüfen und substanziell zu entschlacken, damit der Kanton und die Einwohnergemeinden die Möglichkeit haben, die stetig steigenden Kosten in den Griff zu bekommen und wieder auf ein vernünftig finanzierbares Mass zu senken.“ Und weiter: “Der Regierungsrat wird beauftragt, das Bildungswesen von administrativem Ballast zu befreien ohne Reduktion bzw. bei gleichzeitiger Beibehaltung/Steigerung der Unterrichtsqualität.“

18. Aufbau der Bildungsgesetzgebung

Wenn man vom Bildungsgesetz BiG spricht, wird oft nicht bedacht, was darunter zu verstehen ist. Deshalb soll an dieser Stelle kurz auf Folgendes hingewiesen werden:

Der Kanton Obwalden erhielt am 3. April 1849 erstmals ein Schulgesetz. In den Jahren 1875, 1947, 1965, 1978 und 1992 wurden die Schulgesetze jeweils – teilweise umfassend – revidiert und den neuen gesellschaftlichen Umständen angepasst. Im Jahre 2006 erhielt der Kanton im zweiten Anlauf (das Gesetz von 2004 wurde in der Volksabstimmung verworfen) erstmals ein Bildungsgesetz.

Das Bildungsgesetz 2006 ist – wie bereits seine Vorgänger – als Rahmengesetz ausgestaltet. Es enthält die grundsätzlichen Bestimmungen und umfasst alle Bildungsbereiche. Die Vollzugsbestimmungen werden in Verordnungen (Kantonsrat), Ausführungsbestimmungen (Regierungsrat) und Vollzugsrichtlinien (Departement) geregelt.

Da das Bildungsgesetz als Rahmengesetz aufgebaut ist und somit alle Bildungsbereiche umfasst, ist die Ausführungsgesetzgebung mit Verordnungen, Ausführungsbestimmungen und Vollzugsrichtlinien sehr umfangreich. Die nachstehende Grafik bildet die Ausführungsgesetzgebung im Bildungsbereich ab.

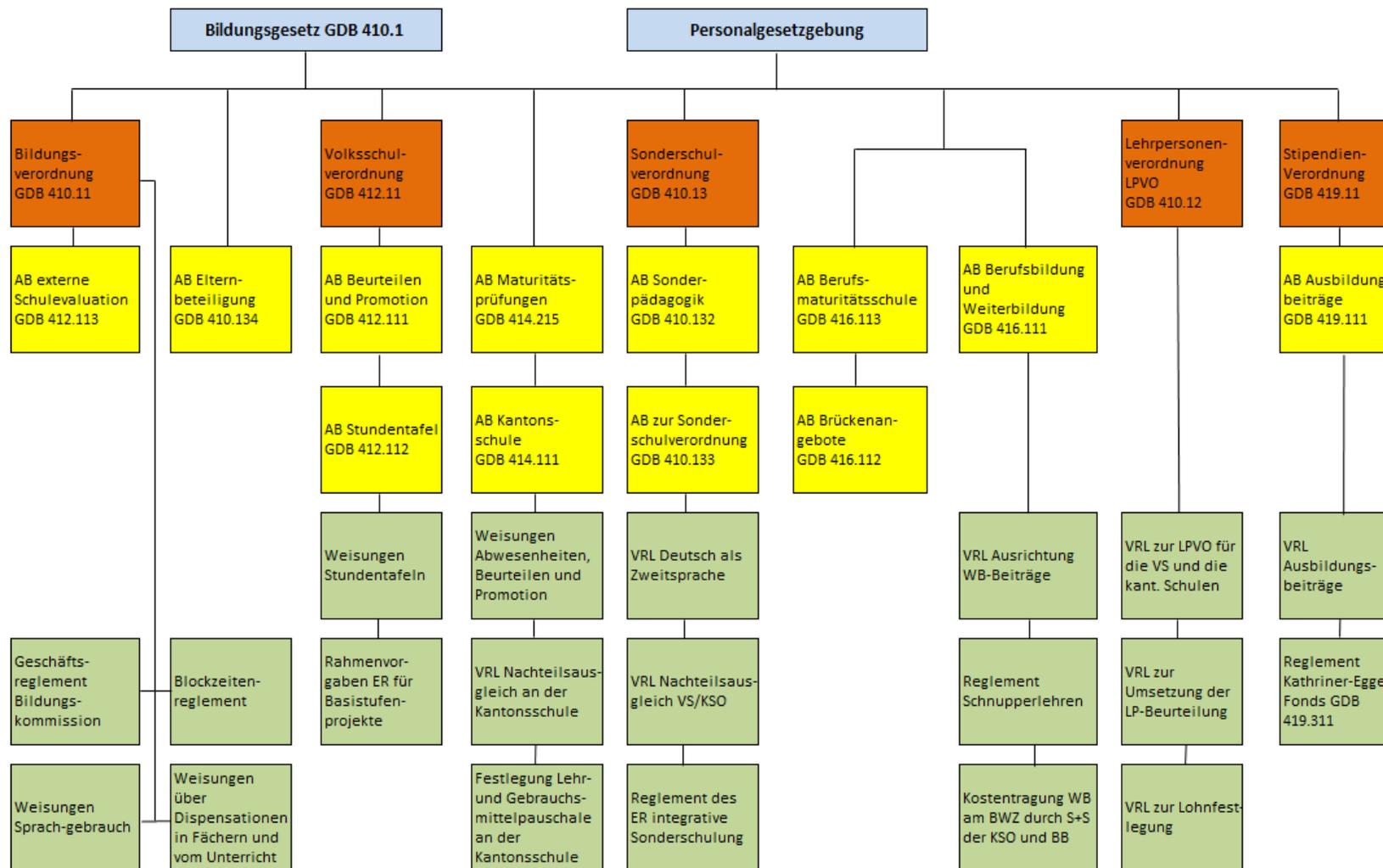


Abbildung 26: Hierarchie der Erlasse im Bildungsbereich (Stand: März 2017)

Abkürzungen:

AB = Ausführungsbestimmungen
 ER = Erziehungsrat
 GDB = Gesetzesdatenbank
 KSO = Kantonsschule
 LP = Lehrpersonen
 VRL = Vollzugsrichtlinien
 VS = Volksschule
 WB = Weiterbildung

Legende

blau: Gesetzesstufe (in GDB auffindbar)
 rot: VO-Stufe (in der GDB auffindbar)
 gelb: Stufe Ausführungsbestimmungen (in der GDB auffindbar)
 grün: Stufe Weisungen, Reglement, Vollzugsrichtlinien, Richtlinien (unter Erlasse BKD auffindbar)

19. Themenfelder mit Entlastungspotential

In Abschnitt II wurden jene Themen aufgegriffen, beurteilt und der diesbezügliche gesetzgeberische Handlungsbedarf festgestellt, die von den Motionären im Motionstext konkret erwähnt wurden:

- Schüler/innenzahlen,
- Klassengrössen,
- finanzielle Entwicklung im Bildungsbereich auf Kantons- und Gemeindeebene,
- Projekte und Angebotserweiterungen,
- Zeit für Kernauftrag und Stärkung der Eigenverantwortung der Lehrpersonen (Berufsauftrag der Lehrpersonen BAL),
- Schulleitungspool,
- Betriebs- und Schulentwicklungspool,
- Heilpädagogische Förderangebote.

Daraus entstanden die Fazits 1 bis 10 (Abschnitt III).

In den folgenden Kapiteln sollen nun aufgrund einer systematischen Durchsicht des BiG und der entsprechenden Verordnungen weitere Themenbereiche diskutiert werden, wie dies die Motion fordert. Um diese nicht explizit genannten Themenbereiche ausfindig zu machen, wurde der Wortlaut jedes Artikels des BiG in einer Synopse zur Darstellung gebracht (siehe Anhang 8). Ebenso wurden die im BiG erwähnten Verordnungen (ausser der Sonderschulverordnung, da dem Kantonsrat über diesen Bereich im Herbst 2016 bereits Rechenschaft abgelegt wurde) beziehungsweise die relevanten Artikel, ebenfalls im vollen Wortlaut, aufgelistet. Jeder Gesetzesartikel wurde systematisch auf das finanzielle Sparpotential beurteilt. Die Beurteilung der administrativen Entlastung sowie die Auswirkungen auf die Qualität wurden insbesondere bei den Gesetzesartikeln vorgenommen, welche ein finanzielles Sparpotential aufwiesen.

Bei der Prüfung der Gesetzes- und Verordnungsbestimmungen wurden jeweils auch die dazugehörigen Ausführungsbestimmungen bzw. Vollzugsrichtlinien überprüft.

Auf Basis dieser Durchsicht hat das Departement die nachfolgenden Themenbereiche ausgemacht und bezeichnet, die für die weitere politische Diskussion vorgeschlagen werden sollen.

20. Führung, Qualitätssicherung und -entwicklung sowie Aufsicht

Ausgangslage:

Mit dem Bericht „Stärkung der Schulen vor Ort“ vom 19. Dezember 1996 wurden im Volksschulbereich eine umfassende Situationsanalyse vorgenommen und Vorschläge für die Neugestaltung der Schule („Stärkung der Schulen vor Ort“, SSVÖ) formuliert. Ausgangspunkt war damals die Feststellung, dass in den letzten Jahren im Schulbereich einiges in Bewegung gekommen sei. Die aus dem 19. Jahrhundert stammenden Schulstrukturen würden hinterfragt. Anstelle einer zentral gesteuerten Schule trete die Schule vor Ort, welche innerhalb von kantonalen Rahmenvorgaben ihr eigenes Profil entwickle. Im Kanton Obwalden sei diese Entwicklung ebenfalls sichtbar. An verschiedenen Schulen würden Fragen diskutiert, welche die verstärkte Selbständigkeit der einzelnen Schule betreffen (Bericht SSVÖ, Seite 1). Der Erziehungsrat wollte die Diskussion breit führen und setzte dafür eine Arbeitsgruppe ein, um Vorschläge für die Neugestaltung der Schule zu erarbeiten.

Man war sich damals einig, dass *„die Obwaldner Gemeinden bezüglich Aufgaben- und Kompetenzzuteilung schon weitgehend teilautonom sind, die Teilautonomie der einzelnen Schulen aber noch wenig ausgeprägt ist. Die Zuteilung einzelner Aufgaben und Zuständigkeiten ist noch nicht in jedem Fall optimal geregelt und (...) für die Stärkung der Schule vor Ort hinderlich“* (Seite 10). Bei der „Stärkung der Schule vor Ort“ wurde der Teilautonomie eine wichtige Rolle zugeschrieben. Den Schulleitungen wurde bei einer grösseren Teilautonomie eine wichtige Rolle zugeordnet. Man stellte fest, dass Schulleitungen mit klar umschriebenen Aufgabenbereichen und Kompetenzbefugnissen noch nicht in allen Gemeinden vorhanden sind. Dies erschwere eine zeitgemässe und effiziente Führung der Schule und die verstärkte Wahrnehmung von Verantwortung. Zudem hielt der Bericht auch fest, dass Aufsicht und Kontrolle der Lehrpersonen

und Schulen zum grössten Teil Aufgabe des Kantons im Rahmen der Schulinspektion ist. (Bericht SSVÖ, Seite 9).

Der Bericht stellte auch die Frage in den Mittelpunkt, wer – mit der vermehrten Einsetzung von Schulleitungen und der damit zusammenhängenden Aufgaben- und Kompetenzverschiebung – für die Aufsicht und Kontrolle des Schulsystems bzw. wer künftig für das Qualitätsmanagement in den Schulen zuständig ist.

Der Bericht „Stärkung der Schulen vor Ort“ wurde vom Erziehungsrat am 27. März 1997 in zustimmendem Sinne zur Kenntnis genommen. Mit dem Bericht wurde ein eigentlicher Systemwechsel eingeleitet. Auf struktureller Ebene wurde im damaligen Erziehungsdepartement das Amt für Volksschulen geschaffen (1996). Interne und externe Schulevaluationen wurden eingeführt. Die damaligen Inspektorate gingen in die Abteilung Schulaufsicht und -evaluation über. Auf konzeptioneller Ebene erstellte das Erziehungsdepartement für alle Bildungsbereiche die entsprechenden Konzepte der Qualitätssicherung und -entwicklung. Im BiG wurde die Qualitätssicherung und -entwicklung erstmals gesetzlich verankert (Art. 6 und 7).

Grundlage für die Umsetzung der Forderungen von SSVÖ war der Bericht „Qualitätssicherung und -entwicklungen im Volksschulbereich“ aus dem Jahre 1999. Er zeichnet den Übergang der zentral gesteuerten zu teilautonomen bzw. geleiteten Einzelschulen mit eigenem Gestaltungsspielraum auf.

Im damaligen Konzept wurden drei Hauptstränge definiert, die einerseits voneinander zu trennen und andererseits untereinander zu verknüpfen waren: Führung, Beratung und Evaluation. (siehe BiG – Botschaft vom 20. September 2005, Seite 21).

Die Qualitätssicherung und -Entwicklung wurde als Verbundaufgabe gesehen: „Es zeigt sich, dass die künftige Art der Qualitätssicherung und -entwicklung als Verbundaufgabe zwischen Kanton, Gemeinde und Einzelschule wahrzunehmen ist“ (Botschaft Seite 21).

Mit dem Rahmenkonzept „Qualitätsmanagement der Volksschule“ beschrieb das Amt für Volks- und Mittelschulen zwölf Elemente der Qualitätssicherung auf der Ebene Kanton, Schule vor Ort und Lehrperson und zeigte deren Zusammenwirken als Basis einer kohärenten Qualitätssicherung- und -entwicklung auf.

Das Amt für Volks- und Mittelschulen hat 2009 zum „Qualitätsmanagement der Volksschule“ ein kantonales Rahmenkonzept erstellt, welches periodisch überprüft und allenfalls angepasst wird. Auf drei Ebenen (Lehrperson, Schule, Kanton) werden darin verbindliche Standards für die Bereiche Qualitätssicherung und -entwicklung sowie Aufsicht geschaffen, die in zwölf Elementen des Qualitätsmanagements im Detail dargelegt werden. Darauf abgestützt entstand zudem das Dokument „Schulaufsicht/Bildungcontrolling“ vom 25. August 2010, in der Rolle des Kantons bezüglich seiner Aufsichtspflicht definiert wird.

Beurteilung:

Die „Stärkung der Schule vor Ort“ ist nun seit rund 20 Jahren in Gang. Die damaligen Ziele wurden weitgehend erreicht:

- Auf der strukturellen Ebene wurde die **Teilautonomie der Schulen** in den letzten Jahren laufend gestärkt. Leitbilder wurden geschaffen, die Zusammenarbeit unter allen an der Schule beteiligten Personen verstärkt, die Beratung und Fortbildung der Schulen und Lehrpersonen institutionalisiert, die Schulleitungen gestärkt.
- Auf der **gesetzgeberischen Ebene** wurden – gestützt auf das Konzept „Aufgabenteilung und Finanzierung im Volksschulbereich“ – die verschiedenen Zuständigkeiten im Bildungsgesetz 2006 stufengerecht zugeordnet.
- Spezifisch auf die Themen Aufsicht, Qualitätssicherung und Führung fokussiert, ist festzustellen, dass die im SSVÖ-Bericht **geforderte Dezentralisierung und Planmässigkeit** der QS erreicht ist. Die Führung, Aufsicht und interne QS erfolgt über den Schulrat und die Schulleitungen. Der Kanton unterstützt die Gemeinden bei der Führung und Entwicklung der Schulen auf vier Ebenen:

- mit der **externen Schulevaluation**: Dieser Aussenblick auf die Schulen gibt den Schulen eine Standortbestimmung und hilft „blinde Flecken“ in der eigenen Schulkultur und Schulorganisation zu sehen.
- Im Rahmen der **Schulaufsicht** überprüft der Kanton die Einhaltung der kantonalen Vorgaben und der von den Schulen selber formulierten Ziele.
- Mit **Konzepten und Handreichungen** sowie gegebenenfalls mit kantonalen **Projekten** unterstützt er die Schulen in ihrer Entwicklung.
- Mit **Austauschplattformen** ermöglicht er einen Wissens- und Erfahrungsaustausch zwischen den Gemeinden und zwischen dem Kanton und den Gemeinden.

Die Qualitätssicherung und -entwicklung ist gemäss Art. 59 BiG eine Verbundaufgabe zwischen den Gemeinden und dem Kanton. Die Gemeinden sorgen mit internen Evaluationen, der Definition von Massnahmen sowie deren Umsetzung im Schulprogramm für die operative Umsetzung der Qualitätsmassnahmen. Der Kanton gibt den Gemeinden mit der externen Evaluation eine Aussensicht und überprüft in der Aufsicht die Umsetzung der Massnahmen aus der internen und externen Evaluation. Die verschiedenen Elemente der Qualitätssicherung und -entwicklung konnten in den Schulen institutionalisiert werden und haben sich – dies zeigen auch die Einschätzungen der Gemeinden (Anhang 5) – grundsätzlich bewährt. Im Bereich der externen Schulevaluation wurde die beiden Evaluations-Zyklen 2003 bis 2009 und 2010 bis 2014 mit einem Bericht abgeschlossen. Auf Basis dieser Berichte wurde die Praxis jeweils angepasst. Nach dem ersten Evaluations-Zyklus 2003 bis 2009 wurde von der Abteilung Schulaufsicht und Evaluation ein externes „Gutachten zur Externen Schulevaluation des Kt. Obwalden“ in Auftrag gegeben. Dieses Gutachten attestiert der Externen Schulevaluation „grosse Feldkenntnis“ (...) „Die vier Hauptstandards von Evaluationen, also Nützlichkeit, Durchführbarkeit, Korrektheit und Genauigkeit können als erfüllt betrachtet werden.“ (Seite 10 des Gutachtens). Das Gutachten stuft die Nützlichkeit als „hervorragend erfüllt“ ein.

Trotz dieser an und für sich positiven Bilanz beim kantonalen QM ist es eine Tatsache, dass seit der Inkraftsetzung des BiG im Jahr 2006 keine umfassende Evaluation des gesamten *Qualitätsmanagements im Volksschulbereich* gemacht wurde. Verschiedene Fragen und Aspekte können nicht umfassend beantwortet bzw. beurteilt werden. So ist das Zusammenwirken von Führung der Schule, interne und externe Evaluation, Aufsicht durch die Gemeinde und durch den Kanton, Beratung und Schulentwicklung im Kanton Obwalden noch nicht klar einschätzbar. Die Rollen der verschiedenen Akteure und deren Möglichkeiten und Grenzen wurden bisher nicht analysiert. Über die Prozesse und deren Effizienz ist keine objektive Aussage machbar. In diesem Zusammenhang ist auch die Rolle und das Aufgabenfeld des Schulrates in den vergangenen Jahren nicht diskutiert worden.

Die Motion fordert, „das Bildungsgesetz ... substanziell zu entschlacken“, „die Kosten in den Griff zu bekommen“ und „das Bildungswesen von administrativem Ballast zu befreien“. Um diesen Forderungen nachzukommen sollen demnach die Rollen und Aufgaben der verschiedenen Akteure auf kantonaler und gemeindlicher Ebene sowie die Prozesse des Kantons und der Gemeinden bei Führung der Schule, interne und externe Evaluation, Aufsicht durch die Gemeinde und durch den Kanton, Beratung und Schulentwicklung im Kanton Obwalden im Volksschulbereich überprüft werden.

Gesetzgeberischer Handlungsbedarf:

Der Motionsauftrag kann in diesem Themenbereich im Rahmen dieses Berichts nicht abschliessend erfüllt werden. Aufgrund der gemachten Feststellungen soll eine Evaluation der Führung der Schule, der internen und externen Evaluation, der Aufsicht durch die Gemeinde und durch den Kanton, der Beratung und der Schulentwicklung im Kanton Obwalden im Volksschulbereich in die Wege geleitet werden. Explizit ist die Rolle und das Aufgabenfeld des Schulrates zu hinterfragen. Das BKD ist zu beauftragen, diese Evaluation gemeinsam mit den Gemeinden anzugehen und den gesetzgeberischen Handlungsbedarf aufzuzeigen.

21. Anstellungsbedingungen Lehrpersonen

Die Anstellungsbedingungen beeinflussen in einem wesentlichen Ausmass die Personalkosten, welche den grössten Ausgabenposten im Bildungswesen bilden. In den folgenden Kapiteln

sollen die wichtigsten Anstellungsbedingungen (Berufsauftrag, Löhne, Pflichtstundenzahl, Altersentlastung, Beurteilung sowie Kündigungsfrist) in einer Situationsanalyse im interkantonalen Vergleich¹⁶ dargestellt, diskutiert und beurteilt werden.

Die einzelnen Anstellungsbedingungen der Lehrpersonen können nicht für sich allein betrachtet und allenfalls angepasst werden. Sie stehen in einem austarierten Verhältnis untereinander und mit den Anstellungsbedingungen der kantonalen und gemeindlichen Verwaltungen. Eine allfällige Anpassung der einzelnen Anstellungsbedingungen der Lehrpersonen in der Lehrpersonenverordnung (LPVO) muss daher in einer Gesamtschau vorgenommen und insbesondere mit den Gemeinden abgesprochen werden. Der gesetzgeberische Handlungsbedarf muss deshalb übergeordnet festgestellt werden und kann im Rahmen dieser Motionsbehandlung nicht abschliessend geklärt werden. Eine Ausnahme bildet dabei der Berufsauftrag der Lehrpersonen, welcher berufsspezifisch ausgestaltet ist.

21.1 Berufsauftrag der Lehrpersonen

Ausgangslage:

Wie in Kapitel 12.1 dargestellt hat das BKD in Zusammenarbeit mit den Gemeinden und den Lehrpersonenverbänden in einem umfassenden Projekt (APLASCHÜH) den Arbeitsplatz Schule analysiert und den Handlungsbedarf definiert. Als operatives Ziel wurde damals festgelegt, die konkreten, stufenspezifischen Belastungen des Arbeitsplatzes Schule zu benennen und aufzuzeigen, wie die Rahmenbedingungen zu verändern sind, um den Arbeitsplatz Schule zu entlasten. Explizit sollte mit diesem Projekt das Verhältnis zwischen dem Arbeitsfeld Unterricht („Produktion“) und den übrigen Arbeitsfeldern („Overhead“) überprüft werden, damit das Arbeitsfeld Unterricht trotz komplexeren Umweltbedingungen nicht zu kurz kommt.

Im Bereich des beruflichen Auftrags der Lehrpersonen (BAL), welcher in der Lehrpersonenverordnung (GDB 410.12) festgelegt ist, beantragte die Arbeitsgruppe als zentrale Forderung, das Arbeitsfeld „Unterricht“ (bisher 82.5%, neu 87.5%) zulasten der Auftragsfelder „Schule“ (bisher 7.5%, neu 5%) und „Lehrperson“ (bisher 5%, neu 2.5%) zu stärken, wie es auch die Motion verlangt. Das Auftragsfeld „Schülerinnen und Schüler bzw. Studierende“ bleibt gemäss dem Antrag der Arbeitsgruppe unverändert. Diese Änderung (Art. 4 Abs. 3 der LPVO) wurden unter Beizug des Berichts des Kantons Luzern „Berufsauftrag für Lehrpersonen- Arbeitszeit und Arbeitsfelder“ formuliert. Zudem beantragte die Arbeitsgruppe in Art. 4 Abs. 1 der LPVO den BAL anzupassen (siehe Kapitel 31).

Beurteilung:

Bei den vier Auftragsfeldern innerhalb des Kernauftrags handelt es sich um Richtwerte, die Transparenz und Erwartungsklarheit schaffen sollen. Sie sollen jedoch nicht als enge Vorgaben ausgelegt werden, die zu detaillierter Stundenrechnung führen. Mit der Stärkung des Arbeitsfeldes „Unterricht“ wird in diesem Sinn die Erwartung an die Schulen konkretisiert, diesen Bereich zu stärken. Mit dieser Massnahme wird die Forderung der Motion, dass „sich die Lehrpersonen wieder mehr ihrer Kernaufgabe, dem Unterricht, widmen zu können“, erfüllt.

Gesetzgeberischer Handlungsbedarf:

Die Lehrpersonenverordnung ist in Art. 4 Abs. 1 und 3 entsprechend anzupassen. Die gesetzgeberische Umsetzung ist unter Kapitel 31 erläutert.

21.2 Löhne der Lehrpersonen

Ausgangslage:

Ein weiteres Themenfeld der Arbeitsgruppe APLASCHÜH war „die Löhne konkurrenzfähig ausgestalten“. Um den Lehrpersonen die im Lohnsystem vorgesehene Lohnentwicklung gewähren zu können, ist – wie der Regierungsrat jährlich feststellt – eine individuelle Lohnsummenentwicklung von jährlich 1,1 Prozent für die Volksschule und 1 Prozent für die kantonalen Schulen notwendig. Aufgrund der finanziellen Situation des Kantons konnte in den letzten Jahren keine Lohnsummenentwicklung gewährt werden, welche diese Lohnentwicklung ermöglicht. Die Löhne insbesondere der jüngeren Lehrpersonen entwickelten sich deshalb weniger stark als im System vorgesehen. Dies führt individuell zu einer tieferen Lohnentwicklung als aufgrund der

¹⁶ Sie dazu den Überblick der Deutschschweizer Erziehungsdirektorenkonferenz: http://www.d-edk.ch/sites/default/files/Auswertungsbericht%20Lohndatenerhebung%202017_vers_2017-05-22.pdf

Rechtsgrundlagen erwartbar wäre. Die Anstellungsbehörden stellt es vor die Herausforderung die interne Lohngerechtigkeit zwischen den langjährigen Lehrpersonen mit eher tiefen Löhnen und neu angestellten Lehrpersonen zu erhalten. Der Kantonsrat könnte im Prinzip eine ausserordentliche Lohnerhöhung gewähren, um damit die im Lohnsystem vorgesehene Lohnentwicklung der Lehrpersonen zu gewährleisten. Die Lehrpersonenverbände fordern deshalb immer wieder eine höhere individuelle Lohnsummenentwicklung.

Interkantonale Vergleiche zeigen, dass die Löhne der Lehrpersonen in Obwalden in verschiedenen Bereichen schweizweit zu den tiefsten zählen.

Das Obwaldner Personalgesetz und die Regelungen in der Lehrpersonenverordnung basieren auf einem flexiblen Lohnmodell. Im Gegensatz zu älteren, starren Lohnmodellen ist dieses nicht auf die Gewährung eines fixen Betrags (sog. Stufenanstieg) angewiesen, sondern kann verschiedene Lohnsummenentwicklungen verarbeiten. So bewilligte der Kantonsrat im Jahr 2012 eine Lohnsumme von 0.5 Prozent und im Jahr 2003 eine Lohnsumme von 1.8 Prozent (vgl. dazu Anhang 7 Grafik 10). Die Flexibilität dieses Systems ist ein Vorteil, der Nachteil ist aber die geringere Verlässlichkeit.¹⁷

Beurteilung:

Die Forderungen nach der Gewährung einer grösseren Lohnsummenentwicklung stehen in Widerspruch zur Forderung der Motion einer finanziellen Entlastung und kann nicht nur für den Bildungsbereich betrachtet werden. Der gesetzgeberische Handlungsbedarf muss deshalb übergeordnet festgestellt werden und kann im Rahmen dieser Motionsbehandlung nicht abschliessend geklärt werden.

Gesetzgeberischer Handlungsbedarf:

Der Kanton Obwalden steht im Bereich der Löhne bereits eher am Schluss. Weitere Einsparungen sind nicht mehr umsetzbar. Eine adäquate Lohnsummenentwicklung in den nächsten Jahren ist wichtig um das Lohnsystem erhalten zu können und im interkantonalen Vergleich konkurrenzfähig zu bleiben.

21.3 Pflichtstundenzahl der Lehrpersonen

Ausgangslage:

Die Pflichtstundenzahlen (inklusive Entlastungslektionen für Klassenlehrpersonen) definieren die Unterrichtsverpflichtung der Lehrpersonen und damit einen wesentlichen Teil ihres Arbeitsaufwands. Sie wurden in der Lehrpersonenverordnung 2008 (LPVO, GDB 410.12) festgelegt. Die Erhöhung oder Reduktion der Pflichtstundenzahl entspricht der Erhöhung/Reduktion der Arbeitszeit. Bei der Verabschiedung der Lehrpersonenverordnung wurde die Diskussion um eine Senkung der Pflichtstundenzahl vertagt und im Rahmen des Projekts APLASCHÜH (vgl. Anhang 3) wiederaufgenommen. Der Antrag um eine Reduktion der Unterrichtsverpflichtung der Klassenlehrpersonen hat das BKD aufgrund der finanziellen Situation des Kantons nicht weiterverfolgt. Auf das Schuljahr 2010/11 wurde an der Kantonsschule die Unterrichtsverpflichtung der Lehrpersonen teilweise angepasst und insbesondere am Untergymnasium von 23 auf 25 Lektionen angehoben.

¹⁷ Der Regierungsrat des Kantons Schaffhausen – welcher ein ganz ähnliches Lohnsystem wie der Kanton Obwalden hat – beantragt zur Steigerung der Verlässlichkeit des Systems beim Kantonsrat automatisch ein Prozent der Lohnsumme für die individuelle Lohnentwicklung zur Verfügung zu stellen (vgl. dazu http://www.sh.ch/fileadmin/Redaktoren/Dokumente_nicht_im_Formularpool/Regierung/Vorlagen/2016/2016-112.pdf).

Lehrpersonen-kategorie	LU		NW		OW		SZ		UR		ZG	
	100%	Kl.-L.										
Kindergarten	30	2	29		29	1	29		27	1	28	0.66
Primarstufe & Basisstufe	30	2	29		29	1	29	1	29	1	30	2
SHP Kiga & Primarstufe	30	2	29		29		29	1	29		30	
Orientierungsschule	29	2	28	1	29	1	29	1	29	1	29	2
SHP Orientierungsschule	29	2			29		29	1	29		29	
Kantonsschule (1./2. Kl.)	26	1	25		*25				25	1	24	
Kantonsschule (3.-6. Kl.)	24		23		**23		23		23		24	
Berufsmaturitätsschule	24		23		23		25		23		25	
BWZ	25		25		25		25		25		25	

* = Vollpensum Naturlehre 23 Lekt.

** = Vollpensum Ch/Bi/Ph 21 Lekt.; Vollpensum Sport/HW 25 Lekt.

Abbildung 27: Pflichtstundenzahl für die verschiedenen Lehrpersonen-kategorien in den Z-CH Kantonen

Beurteilung:

Die Pflichtstundenzahlen in Obwalden sind vergleichbar mit den Pflichtstundenzahlen der umliegenden Kantone. Die von der Projektgruppe APLASCHÜH aufgrund der Belastungssituation der Klassenlehrpersonen beantragte zusätzliche Entlastungslektion ist im interkantonalen Vergleich nur mit Blick auf den Kanton Luzern begründbar; die anderen Kantone gewähren – wenn überhaupt – lediglich eine Lektion.

Auffallend ist im innerkantonalen Vergleich die Differenz zwischen der Pflichtstundenzahl der Lehrpersonen der Orientierungsschule (29 Lektionen) und jener der Lehrpersonen des UG (25 Lektionen). Letztere wurde vom Regierungsrat im Jahr 2011 erhöht (von 23 auf 25). Die Differenz von vier Lektionen auf der gleichen Schulstufe ist aber immer noch auffallend gross. Bei der Beratung der LPVO hatte der Kantonsrat diese Differenzen als stossend empfunden und eine baldige Anpassung gefordert. Dies ist bisher nur teilweise (Anhebung Untergymnasium) erfolgt.

Gesetzgeberischer Handlungsbedarf:

Kein unmittelbarer Handlungsbedarf; müsste allenfalls im Rahmen einer Gesamtbeurteilung der Anstellungsbedingungen betrachtet werden.

21.4 Altersentlastungen der Lehrpersonen

Ausgangslage:

Die Altersentlastung der Lehrpersonen wurde letztmals in der LPVO festgelegt.

Bis zur Schaffung der LPVO hatten die Lehrpersonen der Volksschule ab dem 55. und dem 60. Altersjahr sogenannte Altersentlastungen in Form einer Reduktion der Unterrichtsverpflichtung von zwei bzw. drei Lektionen. Lehrpersonen der Kantonsschule und des Berufs- und Weiterbildungszentrums hatten eine Reduktion der Unterrichtsverpflichtung um eine Lektion bereits ab dem 50. Altersjahr, dann eine weitere Lektion ab dem 55. und dem 60. Altersjahr. Der Regierungsrat wollte ursprünglich die Regelung für die kantonalen Schulen auch für die Volksschulen übernehmen. In der Vernehmlassung zur LPVO widersetzte sich die Mehrheit der Gemeinden diesem Vorschlag. Der Regierungsrat entschied daher, die bisher geltende Regelung für die Volksschulen weiterzuführen und eine allfällige Änderung – analog zur Frage der Pflichtstundenzahl – nach Inkraftsetzung der Lehrpersonenverordnung zu prüfen. Der Kantonsrat war aber mit diesem Vorschlag nicht einverstanden und legt die Regelung, wie sie für die Lehrpersonen der kantonalen Schulen galt, auch für die Lehrpersonen der Volksschule fest (KR-Sitzung vom 25. April 2008).

Lehrpersonenkatgorie	Kanton Luzern			Kanton Nidwalden			Kanton Obwalden			Kanton Schwyz			Kanton Uri			Kanton Zug		
	50-54	55-59	60-65	50-54	55-59	60-65	50-54	55-59	60-65	50-54	55-59	60-65	50-54	55-59	60-65	50-54	55-59	60-65
Kindergarten (Kiga)	2.2%	2.2%	4.4%		2	3	1	2	3		2	3		2/1	3/2		2	3
Primarstufe & Basisstufe	2.2%	2.2%	4.4%		2	3	1	2	3		2	3		2/1	3/2		2	3
SHP Kiga & Primarstufe	2.2%	2.2%	4.4%		2	3	1	2	3		2	3		2/1	3/2		2	3
Orientierungsschule	2.2%	2.2%	4.4%		2	3	1	2	3		2	3		2/1	3/2		2	3
SHP Orientierungsschule	2.2%	2.2%	4.4%				1	2	3		2	3		2/1	3/2		2	3
Kantonsschule (1./2. Kl.)	2.2%	2.2%	4.4%		2	3	1	2	3					2/1	3/2		2	3
Kantonsschule (3.-6. Kl.)	2.2%	2.2%	4.4%		2	3	1	2	3					2/1	3/2		2	3
Berufsmaturitätsschule	2.2%	2.2%	4.4%		2	3	1	2	3					2/1	3/2		2	3
BWZ	2.2%	2.2%	4.4%		2	3	1	2	3					2/1	3/2		2	3

SHP = Schulische Heilpädagogie/in; BWZ = Berufs- und Weiterbildungszentrum

Abbildung 28: Altersentlastung für die verschiedenen Lehrpersonenkatgorien in den Z-CH Kantonen

Beurteilung:

Die Altersentlastungen im Kanton Obwalden sind im interkantonalen Vergleich hoch. Insbesondere für die Altersgruppe der 50 bis 54-Jährigen besteht in Obwalden eine grosszügige Lösung; diese wurde aber bei der Beratung der LPVO mit Blick auf die Privatwirtschaft und die Regelung im Obligationenrecht als gerechtfertigt erachtet.

Gesetzgeberischer Handlungsbedarf:

Kein unmittelbarer Handlungsbedarf; müsste allenfalls im Rahmen einer Gesamtbeurteilung der Anstellungsbedingungen betrachtet werden.

21.5 Beurteilung der Lehrpersonen

Ausgangslage:

Die Beurteilung der Lehrpersonen ist in Art. 29 BiG und in Art. 21 bis 23 LPVO geregelt. In der LPVO wurde zuerst die lohnwirksame Beurteilung vorgesehen. Aufgrund der Vernehmlassung verzichtete der Regierungsrat aber auf das "lohnwirksam" und entschied im Gegenzug, dass die Beurteilung jährlich stattfinden muss, ohne dass der Ressourcenbedarf gesteigert wird.

Beurteilung:

Das Konzept zur Beurteilung der Lehrpersonen hat sich bewährt. Überlegungen, den Beurteilungsrhythmus zu verlängern, d.h. weniger Beurteilungsgespräche zu führen, wird als unrealistisch eingestuft. Es ist eine Tatsache, dass Gespräche der Rektoren/Schulleitungen mit den Lehrpersonen zur Führungsaufgabe gehören. Ein System mit beispielsweise nur noch einem intensiveren Beurteilungsgespräch alle drei Jahre wäre nicht umsetzbar, denn die Gespräche finden mit oder ohne gesetzgeberische Vorgabe so oder so statt. Abstriche beim Beurteilungssystem hätten eine Qualitätseinbusse zur Folge. Zudem ist auf die Verwaltung hinzuweisen, wo jährlich Personalgespräche stattfinden.

Gesetzgeberischer Handlungsbedarf:

Kein gesetzgeberischer Handlungsbedarf.

21.6 Kündigungsfrist

Ausgangslage:

Gemäss Art 34 Abs. 1 BiG kann das unbefristete öffentlich-rechtliche Anstellungsverhältnis von der Anstellungsinstanz oder von der Lehrperson unter Einhaltung einer Kündigungsfrist von sechs Monaten auf das Ende eines Schuljahres gekündigt werden.

Beurteilung:

Erfahrungen in den letzten Jahren und der Vergleich mit umliegenden Kantonen haben gezeigt, dass eine sechsmonatige Kündigungsfrist für die Anstellungsinstanzen aber auch für die Lehrpersonen sehr lang ist. Ein flexibles Personalmanagement ist für die Anstellungsinstanz zumindest schwierig, wenn nicht gar unmöglich. Lehrpersonen, die sich verändern wollen, müssen sich teilweise nach dem ordentlichen Kündigungstermin mit dem Arbeitgeber in Verbindung setzen. In der Regel kommt es zu einer einvernehmlichen Lösung ohne Einhaltung der sechsmonatigen Kündigungsfrist.

Zudem ist eine Kündigung nichtig, wenn sie während der Sperrfrist gemäss Art. 336c des Obligationenrechts (OR, SR 220) ausgesprochen wird. Da das Anstellungsverhältnis der Lehrpersonen nur einen Kündigungstermin im Jahr kennt, kann es in solchen Fällen frühestens ein Jahr später beendet werden. Diese Situation ist für alle Beteiligten unbefriedigend. Deshalb wird die Möglichkeit geschaffen, dass einer Lehrperson während des Schuljahres gekündigt werden kann, wenn eine Kündigung aufgrund einer Arbeitsverhinderung der Lehrperson infolge Krankheit oder Unfall nicht auf Ende des Schuljahres vollzogen werden kann. Diese Ausnahmeregelung kommt nicht zum Zug, wenn es versäumt wurde, rechtzeitig das ordentliche Verfahren für eine Kündigung wegen mangelnder Leistung oder unbefriedigenden Verhaltens einzuleiten.

Gesetzgeberischer Handlungsbedarf:

Art. 34 Abs. 1 BiG soll geändert und die Kündigungsfrist auf vier Monate verkürzt werden und eine begründete Kündigung auf Ende des Semesters möglich sein.

22. **Bildungskommission**

Ausgangslage:

Im Bildungsgesetz von 2006 wurde der Erziehungsrat aufgelöst und durch die Bildungskommission ersetzt. Die Bildungskommission hat keine Entscheidungsbefugnisse, soll aber das Departement beraten und unterstützen. Man war sich bei der Diskussion des Bildungsgesetzes bewusst, dass es aufgrund der klaren Linienhierarchie (die damaligen Zuständigkeiten des Erziehungsrats wurden auf die Stufe BKD und Regierungsrat umgelegt) eigentlich kein weiteres Gremium mehr braucht, wollte aber dennoch den direkten Einbezug verschiedener Bildungspartner sicherstellen.

Beurteilung:

Die Bildungskommission erfüllt die ihr in der Gesetzgebung zugeordnete Rolle. Sie unterstützt und berät das Departement in bildungspolitisch bedeutenden Fragen. Die Erfahrungen der letzten Jahre zeigen aber folgende, bereits bei der Schaffung bekannten Probleme auf:

- Es gibt keine Geschäfte, für welche die Bildungskommission zuständig ist. So stellt sich immer wieder die Frage, welche Geschäfte zu welchem Zeitpunkt der Kommission vorgelegt werden sollen.
- Die Bildungskommission ist zwar breit zusammengesetzt und wichtige Partner des Departements sind in ihr vertreten. Sie kann aber bei grundsätzlichen Fragestellungen die notwendigen Konsultationen oder Vernehmlassungen nicht ersetzen.

Auch wenn der Austausch mit der Bildungskommission für das Departement von Nutzen ist und die Kommission breite Rückmeldungen geben kann, ist sie nicht zwingend notwendig. Daher soll die Bildungskommission aufgehoben werden. Es können dadurch Sitzungsgelder von jährlich rund Fr. 7 000.– eingespart werden und eine gewisse administrative Entlastung des Departements erreicht werden.

Gesetzgeberischer Handlungsbedarf:

Die Bildungskommission ist aufzuheben und das BiG und die BiVO sind entsprechend anzupassen.

23. **Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden**

23.1 Führung Volksschule

Ausgangslage:

Dieser Themenbereich stand beim BiG (2006) zur Diskussion. Es ging damals um die Frage der Kantonalisierung der Volksschule. Damit war gemeint, dass die Schulen in den Gemeinden vom Kanton geführt und finanziert würden. Damals lehnten sechs von sieben Gemeinden diese neue Aufgabenteilung ab. Es stellt sich die Frage, ob die bestehende Aufgabenteilung im Bildungsbereich generell wieder thematisiert oder allenfalls auf Teilbereiche (wie Schulentwicklung oder restriktivere gesetzliche Vorgaben hinsichtlich Projekte und Angebotserweiterungen) beschränkt werden soll.

Beurteilung:

Die Zuständigkeit im Volksschulbereich liegt gemäss BiG bei den Gemeinden. Diese sind für die Führung und Finanzierung der Volksschulen zuständig. Der Kanton hat die Regelungskompetenz (Bildungsgesetz und die entsprechenden Verordnungen). Von den Kosten trägt er einen kleinen Teil (rund 7 Millionen Franken) (siehe Fazit 4). Das Bildungsgesetz gibt den Gemeinden einen verhältnismässig grossen Spielraum. Diese Autonomie ermöglicht den Gemeinden die Angebots- und Qualitätsentwicklung weitgehend selbständig zu bestimmen sowie wichtige Bereiche der Kostenentwicklung mit hoher Autonomie zu steuern. In diesem Zusammenhang ist allenfalls zu diskutieren, wo die Bildungsgesetzgebung den Gemeinden zusätzliche Vorgaben machen sollte (zum Beispiel im Bereich der Infrastruktur¹⁸).

¹⁸ Früher bezahlte der Kanton an die Räume des Hauswirtschaftsunterrichts und an Sport- und Turnhallen Beiträge, erliess aber im Gegenzug Weisungen zur Grösse und Anzahl der Räume und Hallen.

Mit der Aufgabenteilung und Finanzierung im Volksschulbereich im Jahre 2001 und mit der Legiferierung der daraus gezogenen Schlüsse im BiG (2006) wurde eine Situation geschaffen, die grundsätzlich für den Kanton wie auch für die Gemeinden vorteilhaft ist. Mit dem Lastenausgleich Schule wurde zudem ein Ausgleichsinstrument geschaffen, das die ressourcen-schwächeren Gemeinden im Volksschulbereich stärkt. Es ist daher zurzeit weder vom Kanton noch von den Gemeinden, ein grundsätzlicher Änderungsbedarf auszumachen.

Gesetzgeberischer Handlungsbedarf:

Kein gesetzgeberischer Handlungsbedarf.

23.2 Kostentragung Weiterbildungsmassnahmen

Ausgangslage:

Gemäss Art. 31 des Bildungsgesetzes sorgt der Kanton für ein ausreichendes Weiterbildungsangebot für die Lehrpersonen. Dieses umfasst gemäss Art. 34 der Lehrpersonenverordnung schulinterne Weiterbildungen, kantonale Bildungstage (wird alle zwei Jahre für alle Lehrpersonen des Kantons durchgeführt), thematisch verpflichtende (beispielsweise zur Einführung neuer Lehrpläne oder Lehrmittel) und frei wählbare Kurse, Zusatzausbildungen für Kader- und Spezialfunktionen (beispielsweise Schulleitungsausbildungen), Berufseinführungen für neue Lehrpersonen sowie Intensivweiterbildungen. Im Bereich der obligatorischen und frei wählbaren Kurse erarbeitet der Kanton in Koordination mit anderen Kantonen ein Weiterbildungsprogramm und führt zudem den Bildungstag durch.

Der Kanton organisiert und plant heute, in enger Zusammenarbeit mit den Schulleitungen, den Kantonen Nidwalden und Uri (NORI) und den pädagogischen Hochschulen LU, SZ und ZG, die Weiterbildung aller Lehrpersonen des Kantons Obwalden. Mit Hilfe der NORI-Kantone konnte auch eine Kooperation mit den pädagogischen Hochschulen vereinbart werden, die es ermöglicht, ein kostengünstiges Weiterbildungsprogramm anzubieten. Das NORI-Programm wird jährlich in Absprache mit den Schulleitungen erstellt. Die Weiterbildung zu den Strategiethematen und die obligatorisch zu besuchenden Weiterbildungen werden vom Kanton, zusammen mit den Schulleitungen, jährlich festgelegt.

Für die Förderung und Koordination der Weiterbildung der Lehrpersonen ist gemäss Art. 127 Abs. 1 Ziff. e des Bildungsgesetzes die Schulleitung zuständig. Die Schulleitung entscheidet in Absprache mit den Lehrpersonen über die konkreten Weiterbildungsmassnahmen und wählt die entsprechenden Angebote aus. Die Anmeldung zu den Kursen, die Kursabrechnung und die Organisation der Kurse, die in Obwalden stattfinden, wird vom Amt für Volks- und Mittelschulen vorgenommen.

Gemäss Art. 51 des Bildungsgesetzes und Art. 37 der Lehrpersonenverordnung werden im Volksschulbereich die Kurskosten, die Spesen und allfällige Stellvertretungskosten, nach Abzug des 40%igen Lehrpersonenbeitrages, zwischen Kanton und Gemeinden hälftig aufgeteilt.

Beurteilung:

Im Sinne einer einheitlichen Finanzierung ist es sinnvoll, wenn die primäre Entscheidungsinstanz die daraus resultierenden Kosten trägt. Die Kosten aller Weiterbildungsmassnahmen im Volksschulbereich sollen deshalb neu ganz durch die Gemeinden getragen werden.

Gesetzgeberischer Handlungsbedarf:

Art. 49 und Art. 51 BiG sowie Art. 37 der Lehrpersonenverordnung ist entsprechend obiger Erläuterungen anzupassen.

23.3 Kostentragung Untergymnasium

Ausgangslage:

Gemäss Art. 9 des Bildungsgesetzes sind die Gemeinden für die Führung der Angebote auf der Volksschulstufe zuständig. Der Kanton führt gemäss Art. 82 BiG die Kantonsschule. Bei dieser Aufgabenteilung gibt es eine Überschneidung: die ersten drei Jahre der gymnasialen Ausbildung fallen in die obligatorische Schulzeit, wofür die Gemeinden zuständig wären. Gemäss den Vorgaben des Bundes bzw. der EDK (Maturitätsanerkennungsreglement MAR) fällt aber das dritte Jahr der Kantonsschule bereits in den Bereich der gymnasialen Ausbildung, sodass hier der Kanton zuständig ist. Die beiden ersten Jahre der Kantonsschule (Untergymnasium UG)

könnten dagegen auch in den Gemeinden geführt werden. Der Kantonsrat hat an der Sitzung vom 2./3. Dezember 2015 im Rahmen der KAP-Beratung die Anmerkung „Das Untergymnasium soll überprüft und allenfalls abgeschafft werden. Mit dieser Massnahme soll die Berufslehre gestärkt werden.“ abgewiesen (28 zu 16 Stimmen bei 7 Enthaltungen). Denkbar wäre aber, dass die Gemeinden dem Kanton die Kosten für die Beschulung im Untergymnasium abgelten.

Will man die Pro-Kopf-Kosten der Schüler/innen, die das UG besuchen, den Gemeinden überwälzen, so ist gemäss der in der Kantonsrechnung 2015 ausgewiesenen Kosten der Kantonsschule bzw. des Schuljahres 2015/16 von folgenden Eckwerten auszugehen:

RG 2015 (Schülerzahlen SJ 2015/16)

Anzahl Schüler/innen UG an der KSO (1. und 2. Klassen)		132
Nettoaufwand Kantonsschule (R 2015)	Fr.	8 120 576
Anzahl Schüler/innen Kantonsschule		345
Durchschnittliche Nettokosten: Fr. 8'120'576 : 345 =	Fr.	23 538
Zwei Drittel der durchschnittlichen Nettokosten	Fr.	15 535

Bei der Festlegung des Kostenbeitrags der Gemeinden geht der Regierungsrat von folgenden Überlegungen aus:

Die Nettokosten der Kantonsschule bilden eine klare Kostenbasis für die Berechnung des Gemeindebeitrags. Für die Rechnungsstellung soll jeweils vom Rechnungsbetrag des Vorjahres ausgegangen werden (hier vom Rechnungsbetrag 2015). Die Schüler/innenzahlen werden vom Schuljahr 2015/16 einberechnet. Die so ermittelten durchschnittlichen Nettokosten pro Schüler/in (hier im Beispiel für das Jahr 2015 Fr. 23 538.–) können aber nicht voll den Gemeinden überwälzt werden, weil beispielsweise die Lehrpersonen des Untergymnasiums mehr Pflichtlektionen haben (25 Lektionen) als jene im Obergymnasium (23 Lektionen). Eine weitere Vergleichsgrösse sind die Beiträge gemäss Regionalem Schulabkommen Zentralschweiz: dort beträgt der Beitrag pro Schüler/in für das Untergymnasium Fr. 14 100.– und für das Obergymnasium Fr. 16 700.–.

In der Botschaft des Regierungsrats zum BiG vom 20. September 2005 ging man von einem Betrag pro Schüler/in an der Kantonsschule von Fr. 9 625.– aus. Allerdings bildeten die variablen Kosten, im Wesentlichen die Bruttolohnkosten der Lehrpersonen (ohne Verwaltungs- und Schulleitungspersonal) die Basis für die Berechnung des Gemeindebeitrages. Um aber einem fairen Beitrag möglichst nahe zu kommen, muss bei der Berechnung des Gemeindebeitrages von den Gesamt-Nettokosten ausgegangen werden. Aus diesen Gründen will der Regierungsrat den pro Schüler/innen-Betrag für die Einwohnergemeinden bei zwei Dritteln der durchschnittlichen Nettokosten festlegen.

Die so ermittelten Pro-Kopf-Kosten werden den jeweiligen Gemeinden für ihre Schüler/innen in Rechnung gestellt, welche an der Kantonsschule Obwalden, der Stiftsschule Engelberg oder in weiteren Gymnasien das erste oder zweite Gymnasialjahr besuchen. Im Schuljahr 2015/16 betraf dies 156 Schüler/innen. Dies entspricht Kosten von etwas rund 2,4 Millionen Franken.

Beurteilung:

Die Verlagerung der Kosten des Untergymnasiums auf die Gemeinden entspricht der aktuellen Aufgabenteilung, dass die Gemeinden für die Kosten der Volksschule aufkommen müssen. Die 1. und 2. Klasse des UG fallen in die obligatorische Schulzeit, für die die Gemeinden zuständig sind. Heute profitieren zudem jene Gemeinden überproportional, aus denen überdurchschnittlich viele Kinder das Gymnasium besuchen.

Gesetzgeberischer Handlungsbedarf:

Das BiG ist in Artikel 52a (neu) im Sinne der obigen Erläuterungen anzupassen.

24. Einschulungszeitpunkt

Ausgangslage:

Art. 12 Abs. 1 der Volksschulverordnung (GDB 412.11) regelt den Zeitpunkt des Kindergarten- eintritts. Alle Kinder, die bis zu 30. Juni das fünfte Altersjahr vollenden, sollen auf Beginn des folgenden Schuljahres in den Kindergarten eintreten. Diese Regelung erfolgte damals in Koor- dination mit den anderen Zentralschweizer Kantonen.

In Umsetzung von Art. 62 Abs. 4 der Bundesverfassung hat sich interkantonal der 31. Juli als Einschulungszeitpunkt etabliert. Inzwischen haben fast alle Kantone, darunter viele Zentral- schweizer Kantone, den Einschulungszeitpunkt auf den 31. Juli gelegt.

Beurteilung:

Der Einschulungszeitpunkt kann im Sinne der interkantonalen Koordination auf den 31. Juli verschoben werden.

Diese Massnahme bringt keine Entlastungen im Sinne der Motion. Im Sinne einer Aktualisie- rung des Bildungsgesetzes soll sie aber aufgenommen werden.

Gesetzgeberischer Handlungsbedarf:

Der Einschulungszeitpunkt soll im Sinn der interkantonalen Koordination auf den 31. Juli festge- legt und Art. 12 der Volksschulverordnung dementsprechend angepasst werden.

25. Kostentragung Privatschulen

Ausgangslage:

Gemäss Artikel 39 Abs. 1 des Bildungsgesetzes können Privatschulen die in der öffentlichen Schule während der Schulpflicht abgegebenen obligatorischen Lehrmittel unentgeltlich für Ob- waldner Schülerinnen und Schüler beziehen. Im Durchschnitt der letzten drei Jahre belaufen sich die Kosten für den Kanton belaufen sich auf rund Fr. 2'300.- pro Jahr.

Beurteilung:

Mit der unentgeltlichen Abgabe von obligatorischen Lehrmitteln kann der Kanton indirekt auf das Bildungsprogramm der Privatschulen Einfluss nehmen und die Lehrplankonformität oder allfällige Wechsel von Schülerinnen und Schüler in die öffentliche Schule vereinfachen. Die unentgeltliche Abgabe der Lehrmittel kann aber auch gestrichen werden und die Kosten den Privatschulen bzw. den Eltern von Kindern in Privatschulen überwältzt werden.

Gesetzgeberischer Handlungsbedarf:

Art. 39 Abs. 1 des Bildungsgesetzes soll gestrichen werden.

26. Schulangebot Gymnasien Obwalden und Nidwalden

Ausgangslage:

In den Kantonen Obwalden und Nidwalden bestehen drei Gymnasien (Kantonsschule Sarnen, Kollegi Stans, Stiftschule Engelberg) sowie die Sportmittelschule Engelberg, welche nur für sportlich besonders talentierte Studierende offensteht. Sie wird deshalb mit den anderen Gym- nasien nicht weiter verglichen.

In den drei Gymnasien (Kantonsschule Sarnen, Kollegi Stans, Stiftschule Engelberg) sind die je eigenen Ausbildungsprofile folgende:

	Sarnen	Stans	Engelberg
<i>Schwerpunktfächer:</i>			
Biologie/Chemie	X	X	
Physik und Anwendungen der Mathematik	X	X	X
Latein	X	X	X
Griechisch			X
Philosophie/Pädagogik/Psychologie	X		
Wirtschaft und Recht	X		X
Italienisch		X	
Spanisch		X	
Bildnerisches Gestalten		X	
<i>Ergänzungsfächer:</i>			
Bildnerisches Gestalten	X		
Geografie	X	X	
Informatik	X	X	
Musik	X	X	
Philosophie	X	X	
Geschichte		X	
Pädagogik/Psychologie		X	
Chemie			X
Religionslehre			X

Abbildung 29: Fächerangebot der drei Gymnasien Sarnen, Stans und Engelberg

Der Kanton Nidwalden überprüft zurzeit (Sommer 2017) die Schwerpunkt- und Ergänzungsfächer und will dabei die Anzahl Schwerpunktfächer reduzieren.

Beurteilung:

Durch die Koordination der Angebote und der Bereitschaft der Studierenden, längere Schulwege in Kauf zu nehmen, können Einsparungen durch die Bildung grösserer Klassen gemacht werden. Wahrscheinlich müsste dazu auch das Angebot auf drei Schwerpunktfächer pro Schule eingeschränkt werden, so dass jedes Schwerpunktfach nur an einem Gymnasium angeboten wird. Auf die Qualität der Ausbildung hätte diese Massnahme keine direkte Auswirkung. Es würde aber den Zugang zum gymnasialen Weg als Ganzes einschränken, da je nach persönlicher Eignung oder Neigung sehr lange Schulwege in Kauf genommen werden müssten.

Der Vergleich des Bildungsangebots der drei Gymnasien zeigt, dass es einerseits klare Profile und somit Unterschiede aber auch Überschneidungen im Fächerangebot gibt. Es steht die Frage im Raum, ob das Fächerangebot der drei Schulen Optimierungspotential enthält. Einerseits könnten allenfalls Optimierungen bei der Freizügigkeit und andererseits beim Fächerangebot erzielt werden. Diese Optimierungen sind zu prüfen. Das Sparpotential ist schwer abschätzbar.

Die Stiftsschule wird von einer privaten Trägerschaft geführt. Das Kollegi Stans wird durch den Kanton Nidwalden geführt. Eine Anpassung des Fächerkanons muss mit den jeweiligen Trägern diskutiert werden.

Handlungsbedarf:

Mit den Trägern der drei Gymnasien sind Optimierungen hinsichtlich des Fächerangebots und der Freizügigkeit zu prüfen. Dabei stehen die finanziellen Einsparungen des Kantons im Vordergrund. Zuständigkeit für allfällige Änderungen: Regierungsrat (Studentenrat, ausserkantonaler Schulbesuch).

27. **Kostengutsprachen im Rahmen des Regionalen Schulabkommens Zentralschweiz**

Ausgangslage:

Im Rahmen des Regionalen Schulabkommens Zentralschweiz leistet der Kanton (BKD, Fachstelle Schulgeldbeiträge) eine Kostengutsprache bei ausserkantonalem Schulbesuch, wenn das entsprechende Angebot im Kanton nicht besteht. Zu diesen Angeboten gehören unter anderen die Fachmittelschulen aber auch Schwerpunktfächer am Gymnasium, welche in Obwalden nicht angeboten werden. Die heutige Praxis ist, dass Studierende, welche bereits zu Beginn des Gymnasiums wissen, dass sie ab dem dritten Gymnasium Schwerpunktfächer belegen wollen, welche im Kanton Obwalden nicht angeboten werden, heute das Gymnasium bereits ausserkantonale beginnen können. Von dieser Freizügigkeitsleistung haben in den letzten Jahren durchschnittlich ein bis zwei Studierende Gebrauch gemacht. Dies verursacht beim Kanton im Durchschnitt der letzten Jahre Kosten von Fr. 21 500.–. Mit einer restriktiveren Praxis müssten die betroffenen Studierenden die ersten drei Gymnasialjahre an der Kantonsschule Obwalden absolvieren. Falls durch diese zusätzlichen Kinder keine Klasse neu eröffnet werden muss, fallen dadurch beim Kanton keine Mehrkosten an.

Beurteilung:

Studierenden, welche ein Schwerpunktfach besuchen wollen, das im Kanton nicht angeboten wird, ist ein Schulwechsel auf das vierte Gymnasium zuzumuten.

Handlungsbedarf:

Das Departement passt die Schulgeldpraxis entsprechend an.

28. **Private Schulangebote Sekundarstufe II**

Ausgangslage:

Der Kanton Obwalden hat mit der Stiftsschule eine Leistungsvereinbarung abgeschlossen, mit welcher er den Zugang von Obwaldner Studierenden zu dieser Schule gewährt. Die Stiftsschule ist das Gymnasium für die Engelberger Studierenden. Um dieses Angebot zu ermöglichen und auch aus regionalpolitischen und volkswirtschaftlichen Überlegungen leistet der Kanton an die Stiftsschule Beiträge, die im interkantonalen Vergleich hoch sind.

Mit der Schweizerischen Sportmittelschule Engelberg (SSE AG) hat der Kanton ebenfalls eine Leistungsvereinbarung für die Bereiche Volksschule, Mittelschule und Berufsfachschule abgeschlossen. Diese ist die Basis für die Aufnahme der Angebote in die sogenannte Hochbegabtenvereinbarung, welche die Schulgelder für die anderen Kantone definiert. Die Tarife für die Gymnasialbildung der SSE AG sind an die Tarife der Stiftsschule gekoppelt.

Beurteilung:

Im Jahr 2012 wurde der Kantonsbeitrag an die Stiftsschule Engelberg letztmals im Rahmen einer Leistungsvereinbarung neu geregelt. Der Kantonsbeitrag beträgt zurzeit Fr. 24 000.– pro Obwaldner Schüler/in. Der aktuelle Kantonsbeitrag wurde unter dem Druck der damaligen Finanzsituation des Klosters und im Rahmen der Neuausrichtung der Stiftsschule (Konzept „Gymnasium plus“) angepasst. In der Zwischenzeit entwickelte sich die Stiftsschule insbesondere im Internat sehr gut. Aus diesem Grund ist es gerechtfertigt, die Situation neu zu prüfen und den Kantonsbeitrag massvoll zu reduzieren.

Handlungsbedarf:

Die Leistungsvereinbarung mit der Stiftsschule Engelberg vom 26. Juni 2012 ist zu überprüfen und die Beiträge allenfalls zu reduzieren. Zuständigkeit: Regierungsrat.

V. Änderungen der Gesetzeserlasse

29. Kommentar zu den Änderungen des Bildungsgesetzes

Art 34 Auflösung des Anstellungsverhältnisses (Kapitel 21.6)

Zur Kündigungsfrist:

Erfahrungen in den letzten Jahren und der Vergleich mit umliegenden Kantonen haben gezeigt, dass eine sechsmonatige Kündigungsfrist für die Anstellungsinstanzen aber auch für die Lehrpersonen sehr lang ist. Ein flexibles Personalmanagement ist für die Anstellungsinstanz zumindest schwierig, wenn nicht gar unmöglich. Da viele umliegende Kantone eine kürzere Kündigungsfrist haben, sind die Stellen für die Lehrpersonen oft erst nach Ablauf des Obwaldner Kündigungstermins ausgeschrieben und die Lehrpersonen, die eine neue Stelle annehmen wollen, sind auf eine kulante Haltung ihrer Arbeitgeber angewiesen. In der Regel kommt es zu einer einvernehmlichen Lösung ohne Einhaltung der sechsmonatigen Kündigungsfrist. Ohne einvernehmliche Lösungen können für die Schulträger Zusatzkosten anfallen.

Zum Kündigungszeitpunkt:

Das Anstellungsverhältnis von Lehrpersonen richtet sich nach den einschlägigen Bestimmungen der Bildungsgesetzgebung, subsidiär nach den Bestimmungen der kantonalen Personalgesetzgebung (Art. 26 BiG). Gemäss Art. 48 des Staatsverwaltungsgesetzes gelten die zivilrechtlichen Bestimmungen über den Schutz bei missbräuchlicher Kündigung und bei Kündigung zur Unzeit sinngemäss auch für das Staatspersonal. Dabei ist insbesondere Art. 336c OR von Bedeutung, wonach das Arbeitsverhältnis beispielsweise während einer unverschuldeten Arbeitsunfähigkeit infolge Krankheit oder Unfall nicht gekündigt werden darf.

Da ein Arbeitsverhältnis nur auf Ende eines Schuljahres beendet werden kann, kann eine kurze Arbeitsunfähigkeit dazu führen, dass sich die Kündigungsfrist um ein Jahr verlängert. In der Praxis wurde mehrfach festgestellt, dass Lehrpersonen nach einer Kündigungsandrohung (vor Aussprache der Kündigung ist zwingend das rechtliche Gehör zu gewähren, so dass die Kündigungsabsicht dem Betroffenen mitgeteilt werden muss) krank wurden und dementsprechend die Kündigung erst nach Ablauf der Sperrfrist ausgesprochen werden konnte, womit sich die Kündigungsfrist um ein Jahr verlängerte.

Ziel der neuen Regelung ist nicht, die Sperrfristen zu unterlaufen. Die Sperrfristen sind – wie beim übrigen Staatspersonal – zu beachten. Jedoch führt der Kündigungstermin auf Ende des Schuljahres in den genannten Fällen für alle Beteiligten zu einer unbefriedigenden Situation.

Dieselbe Fristregelung soll auch gelten, wenn sich die Kündigungsfrist wegen einer Sperrfrist verlängert. Dies gilt grundsätzlich schon heute. Gemäss Art. 336c Abs. 3 OR endet die fortgesetzte Kündigungsfrist am "nächstfolgenden Endtermin". Als "nächstfolgender Endtermin" wird nicht der nächste vertragliche bzw. gesetzliche Endtermin, sondern der nächste übliche Termin verstanden. Um Unklarheiten zu vermeiden, wird in Abs. 1 bis diese Fristenregelung ausdrücklich statuiert, so dass klar ist, dass als "nächstfolgender Endtermin" nicht das Ende des Schuljahres betrachtet werden kann. Der Vollständigkeit halber sei erwähnt, dass während der fortgesetzten Frist gemäss Art. 336c Abs. 3 OR nicht erneut eine Sperrfrist laufen kann.

Klar ist, dass diese Regelung nicht zu einer Verkürzung der üblichen Kündigungsfrist führen kann. Kündigungen sind rechtzeitig auszusprechen. Will der Arbeitgeber erst drei Monate vor Schuljahresende die Kündigung aussprechen oder hat er sie erst drei Monate vor Schuljahresende ausgesprochen, kommt die Regelung nicht zur Anwendung. In diesen Fällen hat der Arbeitgeber den Kündigungszeitpunkt verpasst und kann erst auf das Schuljahresende im Folgejahr kündigen.

Art. 39 Abs. 1 (Kapitel 25)

Gemäss den Erwägungen in Kapitel 25 soll die kostenlose Abgabe von obligatorischen Lehrmitteln während der Schulpflicht an Obwaldner Schülerinnen und Schüler in Privatschulen gestrichen werden.

Art. 49 BiG, Art. 37 Abs. 1,2 und 4 LPVO (siehe Kapitel 23.2)

In Art. 49 BiG wird der Grundsatz festgelegt, dass alle Weiterbildungsmassnahmen der Volksschullehrpersonen durch die Einwohnergemeinden zu 100 Prozent (bisher 50 Prozent) finanziert werden. Die bestehenden Regelungen zur Kostenteilung zwischen Kanton und Einwohnergemeinden in der LPVO (Art. 37 Abs. 1,2 und 4) können aufgehoben werden.

Art. 51

Gemäss den Ausführungen zu Art. 49 BiG kann dieser Artikel ersatzlos gestrichen werden.

Art. 52a (neu) Beiträge der Einwohnergemeinde (Kapitel 23.3)

Gemäss den Ausführungen in Kapitel 23.3 sollen die Kosten des Untergymnasiums (UG) bzw. die 1. und 2. Klassen des UG durch die Einwohnergemeinde getragen werden. Die Gemeinden bezahlen pro Schüler/in, die das UG besuchen einen Betrag, der zwei Dritteln der durchschnittlichen Nettokosten pro Schüler/in der Kantonsschule entspricht. Dies ergibt für das Schuljahr 2015/16 Pro-Kopf-Beiträge von Fr. 15'535.- und einen Totalbeitrag der Gemeinden an den Kanton von rund 2.4 Millionen.

Art. 123 BiG, Art. 22, 23 und 24 BiVO (Kapitel 22)

Die Bildungskommission wird ersatzlos gestrichen. Die entsprechenden Artikel im Bildungsgesetz und der Bildungsverordnung werden gestrichen.

30. **Kommentar zu den Änderungen der Volksschulverordnung**

Art. 12 Abs. 1 (Kapitel 24)

Dieser Absatz der Volksschulverordnung regelt den Zeitpunkt des Kindergarteneintritts. Alle Kinder, die bis zu 30. Juni das fünfte Altersjahr vollenden, sollen auf Beginn des folgenden Schuljahres in den Kindergarten eintreten. Neu wird der Einschulungszeitpunkt auf den 31. Juli gelegt. Damit ergibt sich eine Anpassung an die interkantonale Harmonisierung.

31. **Kommentar zu den Änderungen der Lehrpersonenverordnung**

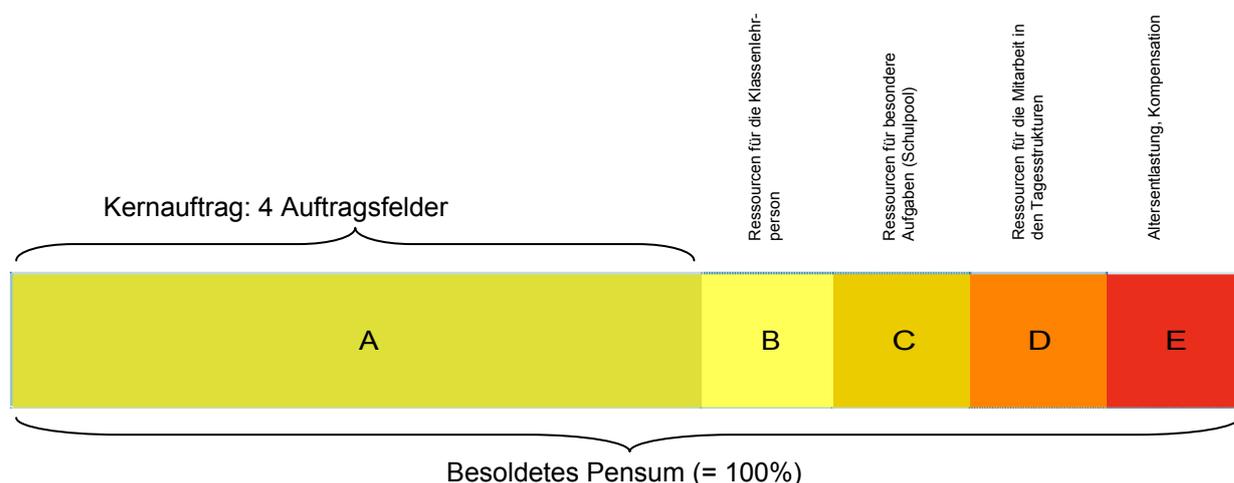
Vorbemerkung:

Die Art. 4 Abs. 1,3,8 und 10 betreffen den Berufsauftrag der Lehrpersonen (BAL). Wie in Kapitel 21.1. ausgeführt, wurden die nachfolgenden Verordnungsänderungen unter Bezug des Berichts des Kantons Luzern „Berufsauftrag für Lehrpersonen- Arbeitszeit und Arbeitsfelder“ formuliert. Die nachstehenden Erläuterungen wurden fast vollständig aus diesem Bericht entnommen und nur in den Obwalden spezifischen Fällen angepasst. Ausser den Anpassungen an Art. 4 Abs. 3 betreffen diese Änderungen den Motionsauftrag nicht.

Art. 4 Abs. 1 (Kapitel 12.1 und Kapitel 16)

Das besoldete Pensum einer Lehrperson setzt sich neu aus fünf Teilbereichen zusammen: dem Kernauftrag sowie zusätzlichen Teilbereichen, die je nach Anstellung der Lehrperson variieren können (bisher nur vier Auftragsfelder).

Der Berufsauftrag einer Lehrperson umschreibt jene Aufgaben, die jede Lehrperson im Kernauftrag zu erfüllen hat. Für die Arbeiten in den Teilbereichen C bis E werden zwischen der Schulleitung und der Lehrperson spezielle Vereinbarungen über die konkreten Inhalte und die zu leistende Arbeitszeit getroffen.



A. Kernauftrag mit den vier Auftragsfeldern
Im Kernauftrag sind all diejenigen Tätigkeiten enthalten, die jede Lehrperson zu erfüllen hat. Dazu gehören alle Tätigkeiten in den vier Auftragsfeldern «Unterricht», «Lernende»¹⁹, «Schule» und «Lehrperson» (vgl. dazu Kapitel 1.3).

B. Ressourcen für die Klassenlehrperson
Die Klassenlehrperson erhält zusätzlich zum Kernauftrag zeitliche Ressourcen für die Klassenführung. Dazu gehören einerseits die Koordination der Zusammenarbeit zwischen den unterschiedlichen Lehrpersonen der Klasse (Fachlehrpersonen, IF-Lehrpersonen etc.) und andererseits die Koordination zwischen Schulleitung, Erziehungsberechtigten, Lernenden und Fachpersonen aus Schuldiensten, Behörden etc.

C. Ressourcen für besondere Aufgaben (Schulpool)
Für die Übernahme von besonderen Aufgaben, welche die ganze Schule betreffen, können einzelne Lehrpersonen mit Ressourcen aus dem Schulpool entschädigt werden (z.B. Verantwortliche/r für Interne Evaluation). Die zur Verfügung stehenden Ressourcen sowie die erwarteten Arbeitsergebnisse werden in einem Auftrag geregelt.

D. Ressourcen für die Mitarbeit in den Tagesstrukturen
Im Rahmen der Tagesstrukturen können Lehrpersonen zusätzliche Aufgaben in der Hausaufgabenhilfe und Lernbegleitung übernehmen.

E. Altersentlastung, Kompensation von Mehrlektionen
Lehrpersonen erhalten ab dem 50., 55. und 60. Lebensjahr eine Altersentlastung von je einer Lektion. Allfällig geleistete Mehrlektionen können kompensiert werden (Art. 11 LPVO).

Art. 4 Abs. 3 (Kapitel 21.1)
Gemäss Kapitel 21.1 soll das Auftragsfeld „Unterricht“ gestärkt werden. Bisher stand den Lehrpersonen für dieses Arbeitsfeld 82,5 Prozent der Arbeitszeit zur Verfügung; neu sollen ihnen dafür 87.5 Prozent zur Verfügung stehen. Mit dieser Erhöhung um 5 Prozent oder ca. 95 Stunden soll dieses Arbeitsfeld gestärkt werden. Das Arbeitsfeld „Schule“ (Teamsitzungen, Schul-

¹⁹ Gemäss Bildungsgesetz gibt es während der obligatorischen Schulzeit den Begriff „Schülerinnen und Schüler“ und während der nachobligatorischen Zeit der Begriff „Studierende“. In der Berufsfachschule gilt der schweizweit gebräuchliche Begriff „Lernende“, der hier für alle Schulen übernommen wird.

entwicklungsprojekte u.ä.) sowie das Auftragsfeld „Lehrperson“ (Reflexion der eigenen Tätigkeit, Weiterbildung u.ä.) sollen dagegen um je 2,5 Prozent reduziert werden. Das vierte Auftragsfeld „Schülerinnen und Schüler bzw. Studierende“ verändert sich nicht.

Bei den Prozent- und Stundenangaben der vier Auftragsfelder handelt es sich um Richtwerte, die Transparenz und Erwartungsklarheit schaffen sollen. Sie sollen jedoch nicht als enge Vorgaben ausgelegt werden, die zu detaillierter Stundenrechnung führen.

Die konkreten Prozentanteile einer Lehrperson sind abhängig von ihrer Schulstufe und ihrer Funktion, aber auch von äusseren Rahmenbedingungen (Zusammensetzung der Klasse, Berufserfahrung etc.). Die konkrete Aufteilung der Arbeitszeit auf die vier Auftragsfelder wird zwischen der Schulleitung und der Lehrperson verbindlich vereinbart. Je nach Bedarf können Abweichungen von den vorgeschlagenen Richtwerten vereinbart werden. Ziel ist es, eine transparente Vereinbarung über die Arbeitszeit sowie die prozentuale Verteilung auf die einzelnen Auftragsfelder zu erstellen. Die Entscheidungsprozesse über die Verteilung der Arbeitszeit auf die Auftragsfelder oder die Anpassung der Unterrichtsverpflichtung sind Aufgabe der Schulleitung. Sie sind im Kontext der Personalführung und -entwicklung umzusetzen.

Diese Regelung soll in der Obwaldner Lehrpersonenverordnung neu geregelt werden.

Art. 4 Abs. 8

In den einzelnen Schulen fallen verschiedene Aufgaben an, die für die ganze Schule von Bedeutung sind und deshalb auch von besonders geeigneten bzw. qualifizierten Personen bearbeitet werden sollen. Diese Aufgaben gehören nicht zum normalen Berufsauftrag, sondern werden von den Schulleitungen über den Schulpool abgegolten. Da die Grösse des Schulpools abhängig ist von der Schulgrösse, muss die Schulleitung definieren, welche Aufgaben im Rahmen des ordentlichen Berufsauftrags erledigt und für welche besonderen Aufgaben Ressourcen aus dem Schulpool (bisher Schulbetriebs- und Schulentwicklungspool genannt) eingesetzt werden²⁰.

In einer Vereinbarung regelt die Schulleitung mit der betreffenden Lehrperson, welche besonderen Aufgaben sie im Dienste der Schule übernimmt. Diese werden durch Anordnung der Schulleitung mit einem entsprechenden Zeitgefäss aus dem Schulpool abgegolten. In einer Vereinbarung werden der konkrete Auftrag, der zeitliche Rahmen und die zur Verfügung gestellten Mittel geregelt. Die Zeitanteile werden auch in der Pensenvereinbarung aufgeführt. Am Auftragsende berichtet die Lehrperson der Schulleitung über die Arbeitsergebnisse und den benötigten Zeitaufwand.

Die Schulleitung ist dafür verantwortlich, dass die Lektionen aus dem Schulpool etwa hälftig für Schulentwicklungsaufgaben (z.B. Leitung einer Projektgruppe) und für themenbezogene Betreuungsaufgaben (z.B. ICT-Betreuung) eingesetzt werden. Zeitanteile aus dem Schulpool stehen nicht für Führungs- und Betreuungsaufgaben im Rahmen der schul- und familienergänzenden Tagesstrukturen zur Verfügung. Die Schulleitung legt den Einsatz der Schulpool-Lektionen gegenüber den Schulbehörden und dem Schulteam offen.

Art. 10 Abs. 2 (neu)

Neben der eigentlichen Unterrichtszeit, in der die Lehrperson im Klassenzimmer tätig ist, braucht es für Arbeiten in den Auftragsfeldern «Schule» und «Unterricht» gemeinsame Zeitgefässe. Neu soll die Schulleitung verlangen können, dass die Lehrpersonen im Umfang von 10% der Nettoarbeitszeit (≈190 Stunden) im Schulhaus anwesend sind. Dabei dürfen maximal 10 Arbeitstage in den Schulferien angesetzt werden (≈80 Stunden). So kann es zum Beispiel Sinn machen, für den gemeinsamen Start des Schuljahres eine Woche der Sommerferien als Arbeitswoche festzulegen und während des Schuljahres wöchentlich Zeitfenster zu definieren, in denen alle Lehrpersonen im Schulhaus anwesend sind. Die Schulleitung ist für die Steuerung, die Verbindlichkeit und die Umsetzung der vorgegebenen Arbeitszeit ausserhalb des Unterrichts verantwortlich. Wichtig ist, die vorgegebenen Zeitfenster frühzeitig bekanntzugeben. Die Lehrpersonenverordnung ist in Artikel 10 entsprechend zu ergänzen.

Art. 29

Der „Schulleitungspool“ sowie der „Betriebs- und Schulentwicklungspool“ sollen in „Schulpool“ umbenannt werden.

²⁰ Der Betriebs- und Schulentwicklungspool ist in Artikel 31 LPVO geregelt. Er soll neu in „Schulpool“ umbenannt werden.

Art. 30

Der Artikel über den Schulleitungspool soll aufgehoben werden.

Art. 31

Der „Schulleitungspool“ sowie der „Betriebs- und Schulentwicklungspool“ sollen in einem neuen „Schulpool“ zusammengefasst werden. Für den neuen Schulpool soll analog der bisherigen Pools ein Mindeststandard definiert werden. Dieser berechnet sich wie beim bisherigen Betriebs- und Schulentwicklungspool an den Vollpensen. Für den neuen Pool sind 4.5 Stellenprozent pro Vollpensum als Mindeststandard zu definieren. Dies entspricht etwa den durch die beiden bestehenden Pools definierten Mindeststandards.

VI. Zusammenfassende Beurteilung

Wie im Titel der BiG-Motion gefordert, wird in diesem Bericht das Bildungsgesetz und damit wesentliche Teile des Bildungswesens überprüft. Für diese Aufgabe wurden die zentralen Aspekte und in vielen Bereichen und deren Entwicklung dargestellt.

Diese Arbeiten stellten eine Herausforderung dar. Einerseits ist die Absicht der Motionäre klar, signifikante Entlastungen vorzuschlagen. Andererseits zeigt die Situationsanalyse, dass in den von den Motionären genannten Bereichen durch Gesetzesanpassungen kaum sinnvolle Einsparungen möglich sind. Neben den in der Motion konkret genannten Aspekten musste die Bildungsgesetzgebung gemäss Motionsauftrag zudem umfassend überprüft und nach Einsparungs- und Entlastungsmassnahmen durchgegangen werden.

Der umfassende **Überprüfungsauftrag** führte in zentralen Bereichen – quasi als Parallelprodukt – zu einer Evaluation des Bildungswesens und der Schulentwicklung der letzten rund 20 Jahre. Durch die Überprüfung wurden in verschiedenen Bereichen erstmals statistische Zahlen erhoben. Dadurch entstand eine umfassende Darstellung des Obwaldner Bildungswesens.

Der umfassende Überprüfungsauftrag und dessen Ergebnis beanspruchen in diesem Bericht viel Raum. Das Resultat – die aufgezeigten Einsparungen und Entlastungen – ist dagegen in den meisten Bereichen eher bescheiden. Grundlegende Änderungen werden keine vorgeschlagen. Die nachfolgenden Begründungen zeigen auf, warum ein grundlegender Eingriff ins bestehende Obwaldner Bildungswesen nicht angezeigt ist:

Erstens:

Die Entwicklungs- und Veränderungsprozesse im Bildungsbereich sind auf lange Frist ausgerichtet. Das Obwaldner Bildungswesen hat sich im Rahmen der Schulentwicklung der letzten 20 Jahre mit klaren Zielvorstellungen **qualitativ und nachhaltig entwickelt**. Die Qualität wird von allen Beteiligten als hoch eingestuft. Dies bestätigen die Rückmeldungen der Gemeinden und die Ergebnisse der externen Evaluationen. Grosse Entwicklungsprozesse wie „Stärkung der Schulen vor Ort“ wurden Schritt für Schritt umgesetzt und haben sich etabliert.

Zweitens:

Die aktuelle **Bildungsgesetzgebung** hat sich bewährt. Mit dem Bildungsgesetz BiG im Jahre 2006 und den darauf abgestützten Verordnungen wurde eine Gesetzesgrundlage geschaffen, die die gesellschaftlichen und bildungspolitischen Forderungen aufnahm und den Schulträgern erlaubte, ihre Schulen weiter zu entwickeln. Die Bildungsgesetzgebung ermöglicht zudem einen reibungslosen Vollzug. Die Überprüfung hat des Weiteren in keinem Bereich Fehlkonstruktionen oder Fehlanreize, beispielsweise bei den Klassengrössen oder den Schulpools, zutage gefördert. Im Volksschulbereich zeigte sich ferner, dass eine gesetzgeberisch verordnete stärkere Einschränkung des Handlungsspielraums der Schulträger (Einwohnergemeinden) kaum mit der heute gelebten Teilautonomie der Gemeinden vereinbar ist.

Drittens:

In allen Bildungsbereichen wurde in den letzten Jahren vieles aufgebaut und geschaffen. Das Bildungsgesetz von 2006 sicherte Erreichtes und gab den Gemeinden in verschiedenen Bereichen wie der Schulsozialarbeit, den Tagesstrukturen oder dem zweiten Kindergartenjahr die Möglichkeit autonom weitere Angebote zu schaffen. Auch die kantonalen Schulen haben sich beispielsweise mit dem Ausbau der Kantonsschule, der Berufsmaturität oder den Gewinn neuer Berufe am BWZ weiterentwickelt. Der Regierungsrat will die auf politischem Weg im Kanton und den Gemeinden ausgehandelten **Errungenschaften** nicht rückgängig machen. Er setzt sich für die Konsolidierung des Bestehenden ein. Ein Abbau in diesen Bereichen hätte massive Qualitätseinbussen zur Folge.

Viertens:

Die **Kosten des Obwaldner Bildungswesens** sind im interkantonalen Vergleich tief und zeigen, dass unser Bildungswesen schlank aufgestellt ist. In vielen finanzrelevanten Bereichen wie der Klassengrösse, der heilpädagogischen Förderangebote oder der Schulleitungen gibt die

Bildungsgesetzgebung Minimalstandards vor. Die konkrete Ausgestaltung des Angebots obliegt dem jeweiligen Schulträger, der somit die Kosten jederzeit stringent und bürgernah steuern kann. Dieser Bericht bietet den Schulträgern die Möglichkeit, ihr Angebot im Vergleich mit anderen Gemeinden zu analysieren und gegebenenfalls Massnahmen zu ergreifen. Mehr kantonale Vorgaben sind deshalb nicht zielführend.

Fünftens:

Die Entwicklung des Bildungswesens steht im Dienste **der kantonalen Langfriststrategie**. Die bildungspolitischen Errungenschaften der letzten Jahre haben unseren Kanton attraktiver gemacht. Hier kann insbesondere auf

- den Ausbau der Schulangebote (zweites KG-Jahr, schulergänzende Tagesstrukturen, Berufsmaturität, zweisprachige Matura an der privaten – aber vom Kanton unterstützten – Stiftsschule Engelberg),
- den Tertiärbereich mit dem Aufbau der Pädagogischen Hochschulen und der Fachhochschulen und dabei insbesondere das kantonale Engagement für die Fachhochschule Zentralschweiz,
- den freien Zugang der Obwaldner Studierenden zu allen Institutionen im Tertiärbereich (der inzwischen der grösste Kostenpunkt des Bildungsdepartements darstellt),
- die zeitgemässe Infrastruktur (Ausbau BWZ und Kantonsschule inkl. Mensa, (Schul-) Sportanlagen),
- die gute Zusammenarbeit unter allen Bildungspartnern (Kanton, Gemeinden, Lehrpersonen, Lehrbetriebe, Eltern, private Schulträger),
- die kurzen, unbürokratischen Wege innerhalb des Kantons

hingewiesen werden. Es ist vorsichtig abzuwägen, wie das Gleichgewicht zwischen bildungspolitischen und finanzpolitischen Forderungen auch künftig erhalten werden kann. Insbesondere ist dabei darauf zu achten, dass der Kanton und die Gemeinde attraktive Arbeitgeber bleiben.

Sechstens:

Was für die anderen Kantone und die Schweiz gilt, gilt auch für den Kanton Obwalden: **Bildung ist unsere einzige Ressource**, worauf sich unser Wohlstand und unser gesellschaftlicher und politischer Zusammenhalt aufbaut. Wir sind aufgefordert, mit unseren Anstrengungen nicht nachzulassen, sondern für unser Bildungssystem und zur Bildung als einzige Ressource Sorge zu tragen und jeglichen Abbau gut zu überlegen. Denn jeder Leistungsabbau ist in der Regel mit Qualitätsverlust verbunden.

Beilagen

- 1 Synopse Bildungsgesetz
- 2 Synopse Volksschulverordnung
- 3 Synopse Lehrpersonenverordnung

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: KAP-Massnahmen im Bildungsbereich.....	5
Abbildung 2: Case Management Berufsbildung.....	7
Abbildung 3: Projektorganisation BiG-Motion	9
Abbildung 4: Bildungssystem Obwalden.....	12
Abbildung 5: Entwicklung Anzahl Schüler/innen bei der Einschulung in die erste Klasse im Vergleich mit der Gesamtbevölkerung.....	13
Abbildung 6: Gesamtschüler/innenzahlen pro Stufe und Anzahl Schüler/innen pro Klasse der Volksschule der Jahre 1999 bis 2015 (Grundlage: Tabelle im Anhang 7)	14
Abbildung 7: Schüler/innenzahl pro Ausbildung und Anzahl Schüler/innen pro Klasse in der Sekundarstufe II der Jahre 1999 bis 2015 (Grundlage: Tabelle im Anhang 7)	15
Abbildung 8: Entwicklung der Studierendenzahlen auf der Tertiärstufe	17
Abbildung 9: Öffentliche Bildungsausgaben (nominal) nach Verwaltungsebene seit 1995.....	19
Abbildung 10: Öffentliche Bildungsausgaben pro Einwohner und Einwohnerin der Altersklasse 4 bis 29 Jahre (2013)	20
Abbildung 11: Lohnkosten der Volksschule pro Stufe und Kosten pro Schüler/in 1999 bis 2015	21
Abbildung 12: Lohnkosten der Schulen auf der Sekundarstufe II und Kosten pro Schüler/in (Jahr).....	22
Abbildung 13: Kantonale Ausgaben für das Gymnasium und jährliche Unterrichtszeit.....	23
Abbildung 14: Nettokosten pro Grundbildungsverhältnis 2015.....	23
Abbildung 15: Gesamtkosten und Kosten pro Studierende/n auf der Tertiärstufe	24
Abbildung 16: Optionale und gemeindeeigene Projekte und Angebotserweiterungen.....	26
Abbildung 17: Dotation des Schulbetriebs- und Schulentwicklungspools in den einzelnen Gemeinden von 2006 bis 2015 im Vergleich zur kantonalen Minimalvorgabe.....	31
Abbildung 18: Dotation des Schulleitungspools in den einzelnen Gemeinden von 2006 bis 2015 im Vergleich zur kantonalen Minimalvorgabe	32
Abbildung 19: Entwicklung Betriebs- und Schulentwicklungspool an der KSO	32
Abbildung 20: Entwicklung Schulleitungspool an der KSO	33
Abbildung 21: Pensen Schulsekretariat an der KSO	33
Abbildung 22: Entwicklung Betriebs- und Schulentwicklungspool an der Berufsfachschule	33
Abbildung 23: Entwicklung Schulleitungspool an der Berufsfachschule.....	33
Abbildung 24: Pensen Schulsekretariat an der Berufsfachschule	33
Abbildung 25: SHP-Pensen in den einzelnen Gemeinden von 2006 bis 2015 im Vergleich zur kantonalen Vorgabe (Norm bei 110 Kindern/Pensum)	34
Abbildung 26: Hierarchie der Erlasse im Bildungsbereich (Stand: März 2017)	45
Abbildung 27: Pflichtstundenzahl für die verschiedenen Lehrpersonenkategorien in den Z-CH Kantonen.....	51
Abbildung 28: Altersentlastung für die verschiedenen Lehrpersonenkategorien in den Z-CH Kantonen.....	52
Abbildung 29: Fächerangebot der drei Gymnasien Sarnen, Stans und Engelberg	58

Verzeichnis der Anhänge

- Anhang 1: Motion vom 2.12.2015
- Anhang 2: Beantwortung der Motion durch RR 26.1.2016, Nr. 314 (erheblich erklärt am 10.3.2016)
- Anhang 3: APLASCHÜH: Massnahmenliste geordnet nach Cluster und Zuständigkeit; Auswertung der Umfrage zum Status Quo, Bericht vom 3. November 2016
- Anhang 4: Projektauftrag
- Anhang 5: Beurteilung der Volksschulen durch die Einwohnergemeinden: Zusammenfassung der Rückmeldungen
- Anhang 6: 15 Jahre Schulentwicklung in der Volksschule Obwalden (2002 bis 2016)
- Anhang 7: Basisdaten: Schüler- und Finanzzahlen
- Anhang 8: Synopse Analyse des BiG