



Botschaft des Regierungsrats zur Umsetzung der Motion betreffend Überprüfung und Anpassung Bildungsgesetz

27. März 2018

Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren Kantonsräte

Wir unterbreiten Ihnen mit dieser Botschaft den Entwurf zu den Nachträgen zum Bildungsgesetz, zur Volksschulverordnung und zur Lehrpersonenverordnung mit dem Antrag auf Eintreten.

Im Namen des Regierungsrats
Landammann: Maya Büchi-Kaiser
Landschreiberin: Nicole Frunz Wallimann

Inhalt

Zusammenfassung	4
I. Ausgangslage	6
1. Das Konsolidierungs- und Aufgabenüberprüfungspaket (KAP)	6
2. BiG-Motion und Abgrenzung zur KAP-Motion	6
3. Optimierungsmassnahmen im Rahmen des ordentlichen, kantonalen Budget- prozesses	7
3.1 Personalaufwand – Bildungs- und Kulturdepartement	7
3.2 Küchenbetrieb im Berufs- und Weiterbildungszentrum Obwalden (BWZ) in Giswil 7	
3.3 Case Management	7
3.4 Fachbereich Weiterbildung am Berufs- und Weiterbildungszentrum Obwalden ..	8
3.5 Fachbereich Berufsmaturität am Berufs- und Weiterbildungszentrum Obwalden	8
3.6 Mensa an der Kantonsschule	8
3.7 IT-Unterricht an der Kantonsschule	9
3.8 Pflichtstundenzahl.....	9
3.9 Optimierung Schulküche.....	9
3.10 Lehrplan 21	9
3.11 Projekt Raumoptimierungskonzept.....	9
4. Projektauftrag und Projektorganisation	9
5. Zusammenarbeit mit Gemeinden	11
5.1 Volksschulbildung als Verbundsaufgabe zwischen dem Kanton und den Einwohnergemeinden.....	11
5.2 Einbezug der Einwohnergemeinden bei der Erarbeitung	11
6. Vernehmlassungsverfahren	11
7. Gliederung des Berichts	12
II. Grundlagen, Basisdaten, Situationsanalyse	13
8. Allgemeines	13
9. Bildungssystem im Kanton Obwalden	14
10. Schülerinnen- und Schülerzahlen und Klassengrössen	16
10.1 Entwicklung der Schülerinnen- und Schülerzahlen	16
10.2 Volksschulen.....	16
10.3 Kantonale Schulen der Sekundarstufe II	18
10.4 Tertiärstufe.....	20
11. Finanzielle Entwicklung	21
11.1 Allgemeines	21
11.2 Kostenentwicklung Bildungswesen.....	21
11.3 Anteil Bildungskosten am Gesamtaufwand des Kantons	22
11.4 Lohnkostenentwicklung Volksschule 1999 bis 2015.....	23
11.5 Lohnkostenentwicklung Sekundarstufe II	25
11.6 Kostenentwicklung Hochschulen	27
12. Projekte und Angebotserweiterungen	28
12.1 Allgemeines	28
12.2 Volksschule.....	28
12.3 Kantonsschule	30
12.4 Berufsfachschule	31
13. Zeit für Kernauftrag und Stärkung Eigenverantwortung	33
13.1 Arbeitsplatz Schule: Überprüfung und Handlungsbedarf „APLASCHÜH“	33
13.2 Stärkung der Schule vor Ort	34

14.	Betriebs- und Schulentwicklungspool sowie Schulleitungspool	34
14.1	Betriebs- und Schulentwicklungspool Volksschule	35
14.2	Schulleitungspool Volksschule	35
14.3	Betriebs- und Schulentwicklungspool Kantonsschule	36
14.4	Schulleitungspool Kantonsschule	37
14.5	Betriebs- und Schulentwicklungspool Berufsfachschule	37
14.6	Schulleitungspool (inkl. Prorektorate) Berufsfachschule	37
15.	Heilpädagogische Förderangebote	38
III.	Fazits auf der Basis des Motionstextes	39
16.	Schüler/innenzahlen, Klassengrössen, Kostenentwicklung, Projekte und Schulentwicklung	39
17.	Zeit für Kernauftrag und Stärkung der Eigenverantwortung	45
	(siehe Kapitel 13 und 14).....	45
18.	Heilpädagoginnen und Heilpädagogen	47
IV.	Überprüfung Bildungsgesetzgebung	49
19.	Aufbau der Bildungsgesetzgebung	49
20.	Themenfelder mit Entlastungspotenzial	51
21.	Führung, Qualitätssicherung und -entwicklung sowie Aufsicht	51
22.	Anstellungsbedingungen Lehrpersonen	54
22.1	Berufsauftrag der Lehrpersonen	54
22.2	Löhne der Lehrpersonen	55
22.3	Pflichtstundenzahl der Lehrpersonen	56
22.4	Altersentlastungen der Lehrpersonen.....	58
22.5	Beurteilung der Lehrpersonen	60
22.6	Kündigungsfrist	60
23.	Bildungskommission	61
24.	Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden	62
24.1	Führung Volksschule	62
24.2	Kostentragung Weiterbildungsmaßnahmen	62
24.3	Kostentragung Untergymnasium	63
25.	Einschulungszeitpunkt	64
26.	Kostentragung Privatschulen	65
27.	Schulangebot Gymnasien im Kanton Obwalden und im Kanton Nidwalden	65
28.	Kostengutsprachen im Rahmen des Regionalen Schulabkommens Zentralschweiz	67
29.	Private Schulangebote Sekundarstufe II	67
V.	Änderungen der Gesetzeserlasse	69
30.	Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen im Bildungsgesetz	69
31.	Erläuterungen zur Bestimmung in der Volksschulverordnung	70
32.	Erläuterungen zu den Bestimmungen in der Lehrpersonenverordnung	70
VI.	Zusammenfassende Beurteilung	72
	Beilagen	74
	Abbildungsverzeichnis	74

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 Kantonschulen administrativ und finanziell zu entlasten“ (BiG-Motion) ein. Der Regierungsrat beantwortete die Motion am 26. Januar 2016 und beantragte die Umwandlung der Motion in ein Postulat. 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 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 2015, GDB 132.1).

Der Regierungsrat kommt aufgrund der umfangreichen Abklärungen und Überprüfungen zum Schluss, dass keine grundlegenden Änderungen im Obwaldner Bildungswesen des Kantons Obwalden angezeigt sind. Die mit dem Bildungsgesetz im Jahr 2006 definierten Aufgaben, Zuständigkeiten und Steuerungsmöglichkeiten bewähren sich. Sie geben den Einwohnergemeinden 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 Einwohnergemeinden durch neue gesetzliche Vorgaben ist deshalb nicht angezeigt.

Der 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 deren 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.

Im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens vom 15. September 2017 bis am 13. Januar 2018 wurde die breite Auslegeordnung des Obwaldner Bildungswesens als umfassend, vollständig und informativ gewürdigt. Die heute geltende Aufgabenteilung zwischen dem Kanton und den Einwohnergemeinden wurde bestätigt und die vom Regierungsrat vorgeschlagenen Anpassungen in diesem Themenbereich (insb. Kostentragung Untergymnasium und Weiterbildungsmassnahmen) klar zurückgewiesen.

Es ist für den Regierungsrat nachvollziehbar, dass eine grosse Mehrheit der Vernehmlassungsteilnehmenden an der hohen Autonomie der Gemeindeschulen festhält. Hingegen ist es sehr ermückernd festzustellen, dass die ebenso berechnete Kostenübernahme durch die Einwohnergemeinden von der gleichen Mehrheit nicht unterstützt wird und somit nicht vollzogen werden soll.

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

- Berufsauftrag der Lehrpersonen: Anpassung; insbesondere Stärkung Arbeitsfeld „Unterricht“.
- Bildungskommission: Aufhebung;
- Kosten Weiterbildungsmassnahmen im Volksschulbereich: Übernahme durch die Einwohnergemeinden

- *Anstellungsbedingungen der Lehrpersonen: Kündigungsfrist auf vier Monate herabsetzen;*
- *Schulangebote auf der Sekundarstufe II: diverse Überprüfungen vornehmen.*

Zusätzlich beauftragt der Regierungsrat das Bildungs- und Kulturdepartement in Verbindung mit dem Personalamt die Anstellungsbedingungen der Lehrpersonen umfassend zu analysieren und Änderungen in der Lehrpersonenverordnung vorzuschlagen.

I. Ausgangslage

1. Das Konsolidierungs- und Aufgabenüberprüfungspaket (KAP)

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 Regierungsrats vom 13. Oktober 2015 in Kenntnis gesetzt. Der Bericht wurde anlässlich der Kantonsratssitzung 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:

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 Fr. 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 im Gesetz über das Konsolidierungs- und Aufgabenüberprüfungspaket 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 und Abgrenzung zur KAP-Motion

Im Auftrag der KAP-Kommission reichten der Kommissionspräsident, Markus Ettlín, 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“. Der Regierungsrat beantwortete die Motion (BiG-Motion) am 26. Januar 2016 und beantragte Umwandlung der Motion in ein Postulat. Am 10. März 2016 wurde die BiG-Motion im

Kantonsrat dennoch angenommen. 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 Einwohnergemeinden eingespart werden könnten. Damit hat der Regierungsrat dem Kantonsrat innert zwei Jahren eine Gesetzesvorlage zu unterbreiten (Art. 57.1 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 angenommen 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“. 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 Einwohnergemeinden führen ihre Budgetprozesse autonom. Im Bildungsbereich wurden in den letzten Jahren die nachfolgend aufgelisteten Optimierungen durchgeführt.

3.1 Personalaufwand – Bildungs- und Kulturdepartement

Das Bildungs- und Kulturdepartement 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 Bildungs- und Kulturdepartement 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 Berufs- und Weiterbildungszentrum Obwalden (BWZ) in Giswil

Im Rahmen der Optimierungsmassnahmen im BWZ Giswil 2012 ist der Küchenbetrieb aufgehoben worden. Die Aufhebung betraf zwei Stellen mit insgesamt 175 Stellenprozenten (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 Luzern, Obwalden und Nidwalden 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.

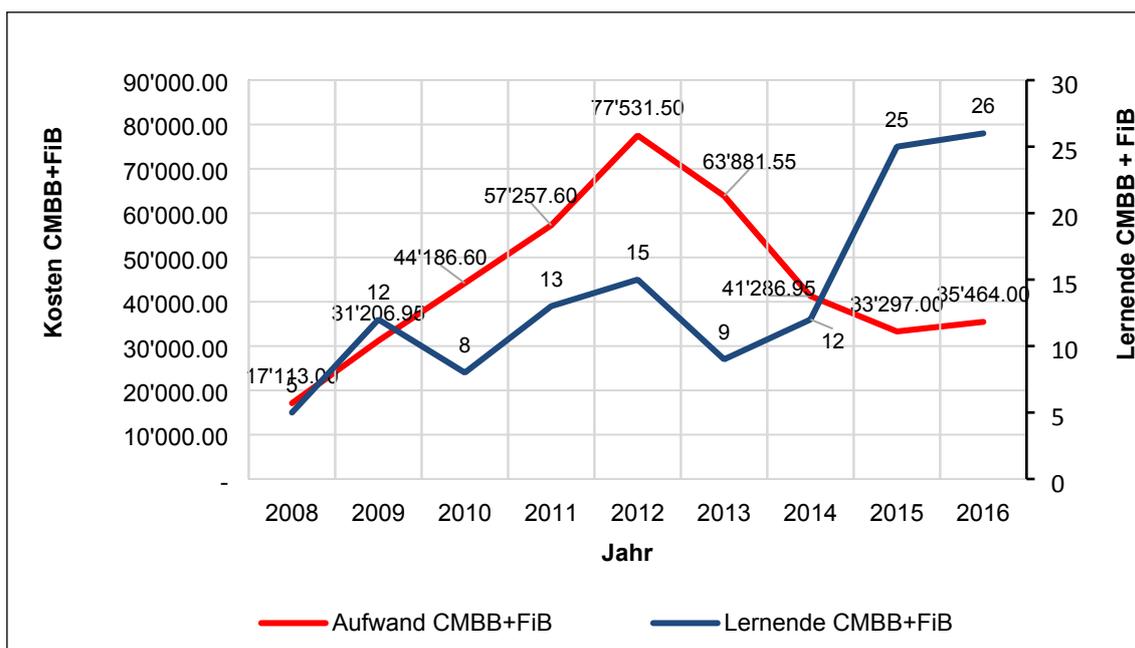


Abbildung 2: Case Management Berufsbildung

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 Berufs- und Weiterbildungszentrum Obwalden
Für den Fachbereich Weiterbildung am Berufs- und Weiterbildungszentrum 8BWZ) 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 wurde ab 2015 umgesetzt. Die geplante Reduktion des Nettoaufwands (KAP Zielsetzung) der Rechnung 2017 gegenüber dem Budget 2015 beträgt ca. Fr. 170 000.–. Effektiv betrug die Reduktion des Nettoaufwands 2015 Fr. 185 820.00.– und im 2017 Fr. 250 900. –

3.5 Fachbereich Berufsmaturität am Berufs- und Weiterbildungszentrum Obwalden
Die Fachbereich Berufsmaturität 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 bis 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 Berufsmaturität am Berufs- und Weiterbildungszentrum 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 Bildungs- und Kulturdepartement 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 (Rechnung 2007: Fr. 125 000.–; Rechnung 2008: Fr. 76 000.–; Rechnung 2009: Fr. 120 000.–; Rechnung 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.– 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 Lehrplan21) 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 interkantonally 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 Raumoptimierungskonzept

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 Sparpotenzials erwähnt werden. Die Idee dieses Projekts bestand darin, die beiden kantonalen Schulen an einem gemeinsamen Standort (Rütiwiese) zusammenzuführen und dadurch Synergien zu schaffen. Das frei gewordene Gebäude des Berufs- und Weiterbildungszentrums 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 Bildungs- und Kulturdepartement hat deshalb die Arbeiten zur BiG-Motion unverzüglich aufgenommen und als erstes am 4. Mai 2016 einen Projektauftrag verfasst und verabschiedet. 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 Einwohnergemeinden 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 Bildungsgesetzes getätigten Optimierungen, die mit oder ohne Gesetzesänderungen vorgenommen wurden, aufgelistet werden.
6. Die Einwohnergemeinden 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 Bildungs- und Kulturdepartement 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 dem Kanton und den Einwohnergemeinden nicht aufgegriffen. Ansonsten wird aber die Bildungsgesetzgebung durchforstet, dann werden mögliche Massnahmen weiterbearbeitet.“ (Projektauftrag S. 2).

Die Projektorganisation wurde wie folgt aufgestellt:

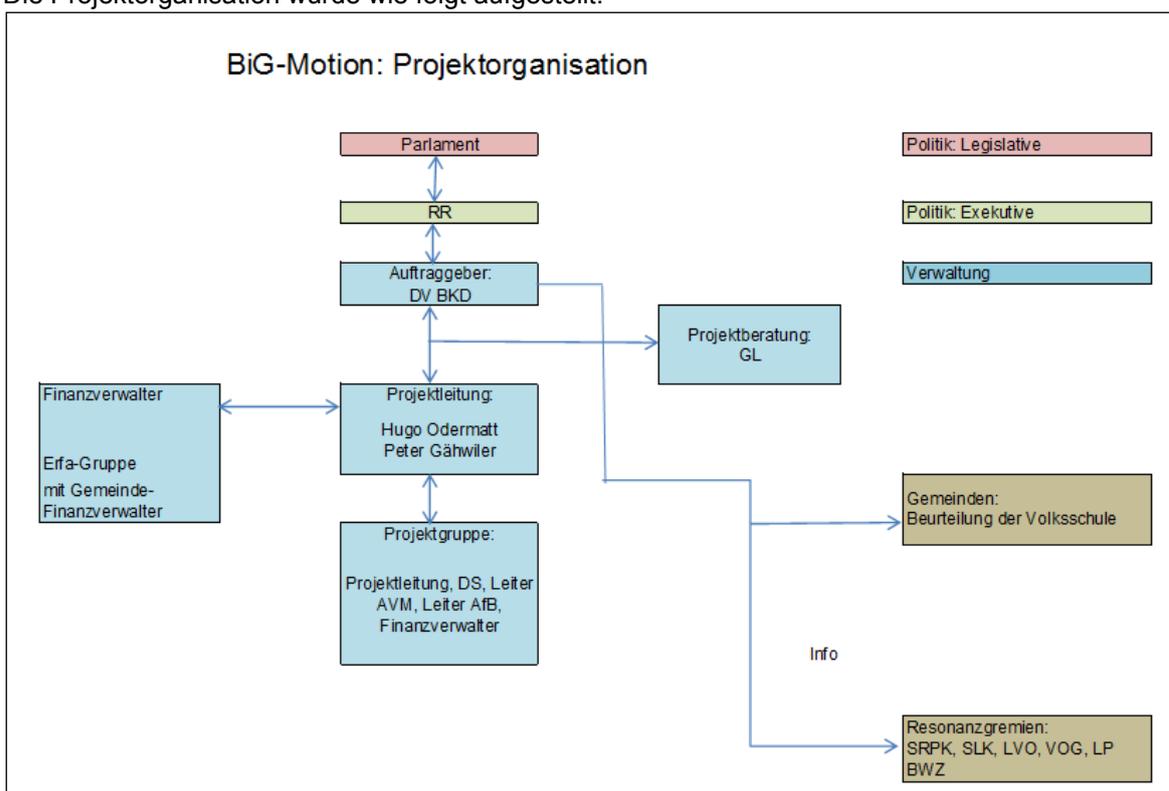


Abbildung 3: Projektorganisation BiG-Motion

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	Schulpräsidentenkonferenz
DV	Departementsvorsteher	VOG	Verein Obwaldner Gymnasiallehrpersonen

5. Zusammenarbeit mit Gemeinden

5.1 Volksschulbildung als Verbundaufgabe zwischen dem Kanton und den Einwohnergemeinden

Gemäss Art. 62 der Schweizerischen Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV; SR 101) sind die Kantone für das Schulwesen zuständig. Gemäss Art. 4 bis 9 des Bildungsgesetzes vom 16. März 2006 (BiG; DB 40.1) werden die Volksschule durch die Einwohnergemeinden und die Schulen der Sekundarstufe II durch den Kanton geführt. Der Volksschulbereich ist eine Verbundaufgabe zwischen dem Kanton und den Einwohnergemeinden. Beim Kanton liegt die gesetzliche Regelungskompetenz; die operative Führung der Schulen liegt bei den Einwohnergemeinden. Die Kosten der Volksschule tragen zum grössten Teil die Einwohnergemeinden (siehe Kapitel 12.3 und 16 [Fazit 4]). Kantonale Vorgaben und Entwicklungsprojekte werden deshalb immer in enger Absprache und Koordination mit den Einwohnergemeinden erarbeitet.

5.2 Einbezug der Einwohnergemeinden bei der Erarbeitung

Die Bearbeitung der BiG-Motion wurden in erster Linie im Bildungs- und Kulturdepartement vorgenommen. Da die Motion explizit Einsparungen auch in den Gemeindeschulen fordert, entstand die Vorlage in sehr enger Zusammenarbeit mit den Einwohnergemeinden. In der Projektorganisation wurden die Einwohnergemeinden in mehrfacher Hinsicht einbezogen:

- In den *Resonanzgremien* (SRPK, SLK, LVO, VOG) wurde regelmässig über den Stand der Arbeiten informiert.
- *Beurteilung der Volksschule durch die* Einwohnergemeinden: Die Einwohnergemeinden wurden mit Schreiben vom 12. Juli 2016 eingeladen, zuhanden des Bildungs- und Kulturdepartement eine Beurteilung ihrer Schulen bzw. deren Entwicklung in den letzten Jahren bezüglich Angebot, Kosten und Qualität vorzunehmen (Anhang 1). 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 Einwohnergemeinden die Lohnsummen ihrer Schulen bereit.
- Zusammenfassung und Rückmeldungen zum Stand der Umsetzung des Projekts „Arbeitsplatz Schule Überprüfung Handlungsbedarf“ (APLASCHÜH): Die Einwohnergemeinden aber auch der LVO, die Schulleitungen und verschiedene kantonale Stellen wurden gebeten, den Stand der Umsetzung der Massnahmen einzuschätzen.
- Hearing mit den Einwohnergemeinden vom 7. Juni 2017: Die Abschnitte I bis III dieses Berichts wurden anlässlich eines Hearings mit den Einwohnergemeinden besprochen und ihre Rückmeldungen aufgenommen.
- Die Einwohnergemeinden beteiligten sich an der Vernehmlassung.

6. Vernehmlassungsverfahren

Mit Beschluss vom 5. September 2017 (Nr. 64) verabschiedete der Regierungsrat den Entwurf der Botschaft samt den Nachträgen zum Bildungsgesetz, zur Volksschulverordnung und zur Lehrpersonenverordnung zuhanden einer Vernehmlassung bei den Einwohnergemeinden, den politischen Parteien sowie weiteren Partnern des Bildungsbereichs. Die Vernehmlassung dauerte vom 15. September 2017 bis am 13. Januar 2018. Die Vernehmlassungspartner wurden an einer Informationsveranstaltung am 28. September 2017 über den Vernehmlassungsentwurf des Regierungsrats in Kenntnis gesetzt.

Insgesamt wurden 21 Vernehmlassungsantworten ausgewertet und in einem Vernehmlassungsbericht zusammengestellt.

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass die breite Auslegeordnung des Obwaldner Bildungswesens als vollständig und informativ gewürdigt wird. Verschiedene Vernehmlassungsteilnehmende begrüssen die detaillierte vielschichtige Situationsanalyse, welche einen umfas-

senden Überblick über die Bildungslandschaft Obwalden biete. Der Motionsauftrag sei erfüllt und die grosse Mehrheit der Teilnehmenden orte keinen zusätzlichen Handlungsbedarf.

Die heute geltende Aufgabenteilung im Bildungsbereich zwischen dem Kanton und den Einwohnergemeinden wird bestätigt und alle Veränderungen in diesem Themenbereich werden klar zurückgewiesen. Folgende vom Regierungsrat vorgeschlagenen Massnahmen oder Folgeaufträge, die das Verhältnis zwischen dem Kanton und den Einwohnergemeinden betreffen, wurden aufgrund der Vernehmlassung angepasst bzw. nicht weiterverfolgt:

- Evaluation der Führung, Qualitätssicherung und -entwicklung sowie Aufsicht im Volksschulbereich: Auf die in der Vernehmlassung vorgeschlagene Einsetzung einer Arbeitsgruppe wird verzichtet.
- Kostentragung Weiterbildungsmassnahmen: Die Kosten der Weiterbildungsmassnahmen der Lehrpersonen der Volksschule werden nicht wie vorgeschlagen auf die Einwohnergemeinden verlagert, sondern weiterhin vom Kanton und den Einwohnergemeinden getragen.
- Kostentragung Untergymnasium: Die Kosten für das Untergymnasium werden nicht wie vorgeschlagen teilweise auf die Einwohnergemeinden verlagert, sondern weiterhin voll vom Kanton getragen.

Aufgrund des ablehnenden Vernehmlassungsergebnisses werden zusätzlich folgende weitere Massnahmen nicht umgesetzt:

- Kostentragung Privatschulen (Lehrmittel): Die unentgeltliche Abgabe obligatorischer Lehrmittel für Obwaldner Schülerinnen und Schüler an Privatschulen wird beibehalten.
- Schaffung eines Schulpools: Auf die Zusammenlegung des bisherigen Schulleitungspools sowie des bisherigen Betriebs- und Schulentwicklungspool in einen neuen Schulpool wird verzichtet.

Die vorgeschlagenen Änderungen bei der Lehrpersonenverordnung wurden grundsätzlich begrüsst. Eine Mehrheit der Vernehmlassungsteilnehmenden sprach sich aber gegen die Aufnahme eines Teilbereichs „Ressourcen für die Mitarbeit in den Tagesstrukturen“ in den Berufsauftrag aus. Diese Änderung wird deshalb nicht aufgenommen. Viele Befragte orte bei unterschiedlichen Aspekten der Anstellungsbedingungen (wie Pflichtstundenzahl, Altersentlastung, Lohn) einen Handlungsbedarf. Es soll deshalb in einem eigenen Projekt gemeinsam mit den Einwohnergemeinden eine grundsätzliche Diskussion der Anstellungsbedingungen geführt und Änderungen der Lehrpersonenverordnung vorgeschlagen werden.

Die Rückmeldungen aus der Vernehmlassung sowie die Änderungen aufgrund der Vernehmlassung werden an den entsprechenden Stellen in der Botschaft erwähnt.

7. 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 wer-

den 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 Bildungs- und Kulturdepartement zusätzlich das gesamte Bildungsgesetz durchleuchtet. Ähnlich wie bei den Vorarbeiten zum Konsolidierungs- und Aufgabenüberprüfungsprogramm (KAP) wurden das Bildungsgesetz und die dazugehörigen Verordnungen systematisch 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.

Gestützt auf 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.

II. Grundlagen, Basisdaten, Situationsanalyse

8. 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 Einwohnergemeinden führen die Gemeindeschulen selbstständig und finanzieren sie praktisch vollständig. Das Bildungsgesetz gibt den Einwohnergemeinden deshalb in verschiedenen Bereichen einen Spielraum mit „Kann-Formulierungen“ und legt in der Regel das fest, was in den meisten Einwohnergemeinden 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 Einwohnergemeinden 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 Lehrpersonenkatogrien des Kantons und der Einwohnergemeinden gesetzlich festgelegt. Dadurch konnten u.a. die bis dahin unterschiedlichen Lohnniveaus zwischen den Einwohnergemeinden angeglichen werden.

Aufgrund der Gemeindeautonomie führt das Bildungs- und Kulturdepartement keine Statistik über die finanziellen Aufwendungen der Einwohnergemeinden im Volksschulbereich. Als Grundlage für die Situationsdarstellung und zur Darstellung der Entwicklung wurden deshalb bei den Einwohnergemeinden Daten erhoben. Leider konnten die Einwohnergemeinden die Zahlen für eine Vollkostenerhebung nicht bereitstellen. In der Folge werden deshalb die Lohnzahlen der Einwohnergemeinden 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 Bildungsgesetz in Kraft gesetzt. Die 2006er-Zahlen sind daher noch nicht der neuen Gesetzgebung beeinflusst und stellen einen guten Vergleichswert für die Folgejahre dar.
- **2011:** Die 2011er-Zahlen bilden den Stand nach der Einführung des Bildungsgesetzes 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.

9. Bildungssystem im Kanton Obwalden

Die obligatorische Volksschule gliedert sich in den Kindergarten, die Primarschule und die Sekundarstufe I. Die Volksschule wird durch die Einwohnergemeinden geführt, der Kanton erlässt dazu die gesetzlichen Rahmenbedingungen. Die Musikschule wird ebenfalls durch die Einwohnergemeinden 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. Im Kanton Obwalden ist auf dieser Stufe lediglich die private Höhere Fachschule Medizintechnik angesiedelt. Zudem wird am Berufs- und Weiterbildungszentrum die Berufsprüfung „Bäuerin EBA“ angeboten.

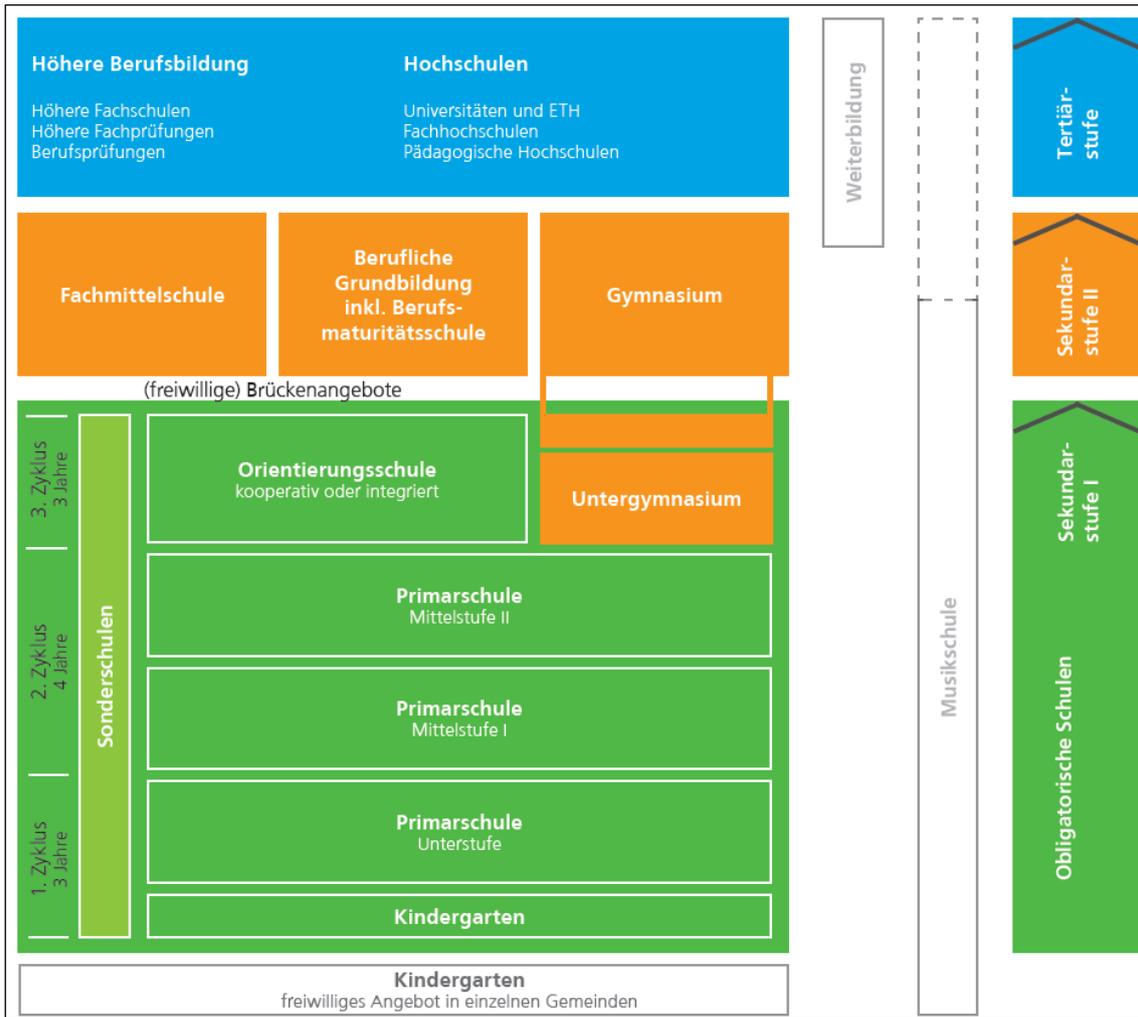


Abbildung 4: Bildungssystem im Kanton Obwalden

10. Schülerinnen- und Schülerzahlen und Klassengrößen

10.1 Entwicklung der Schülerinnen- und Schülerzahlen

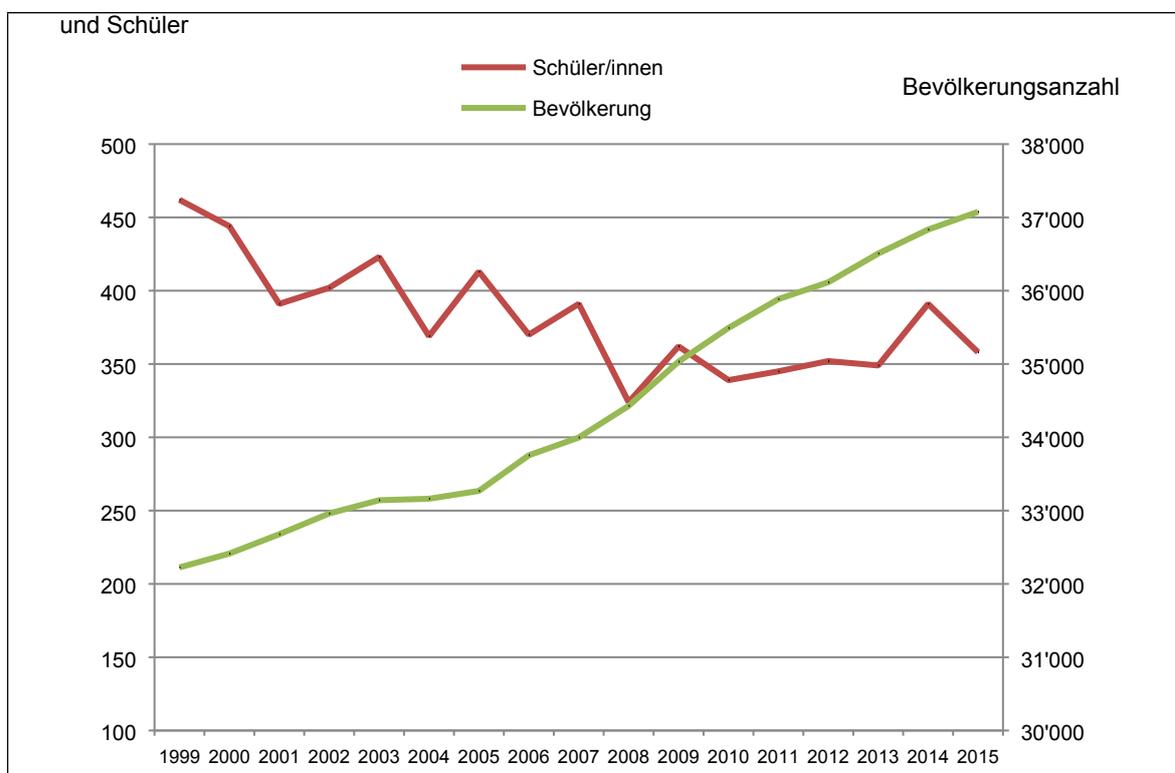


Abbildung 5: Entwicklung Anzahl Schülerinnen und Schüler bei der Einschulung in die erste Klasse im Vergleich mit der Gesamtbevölkerung

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.

10.2 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.

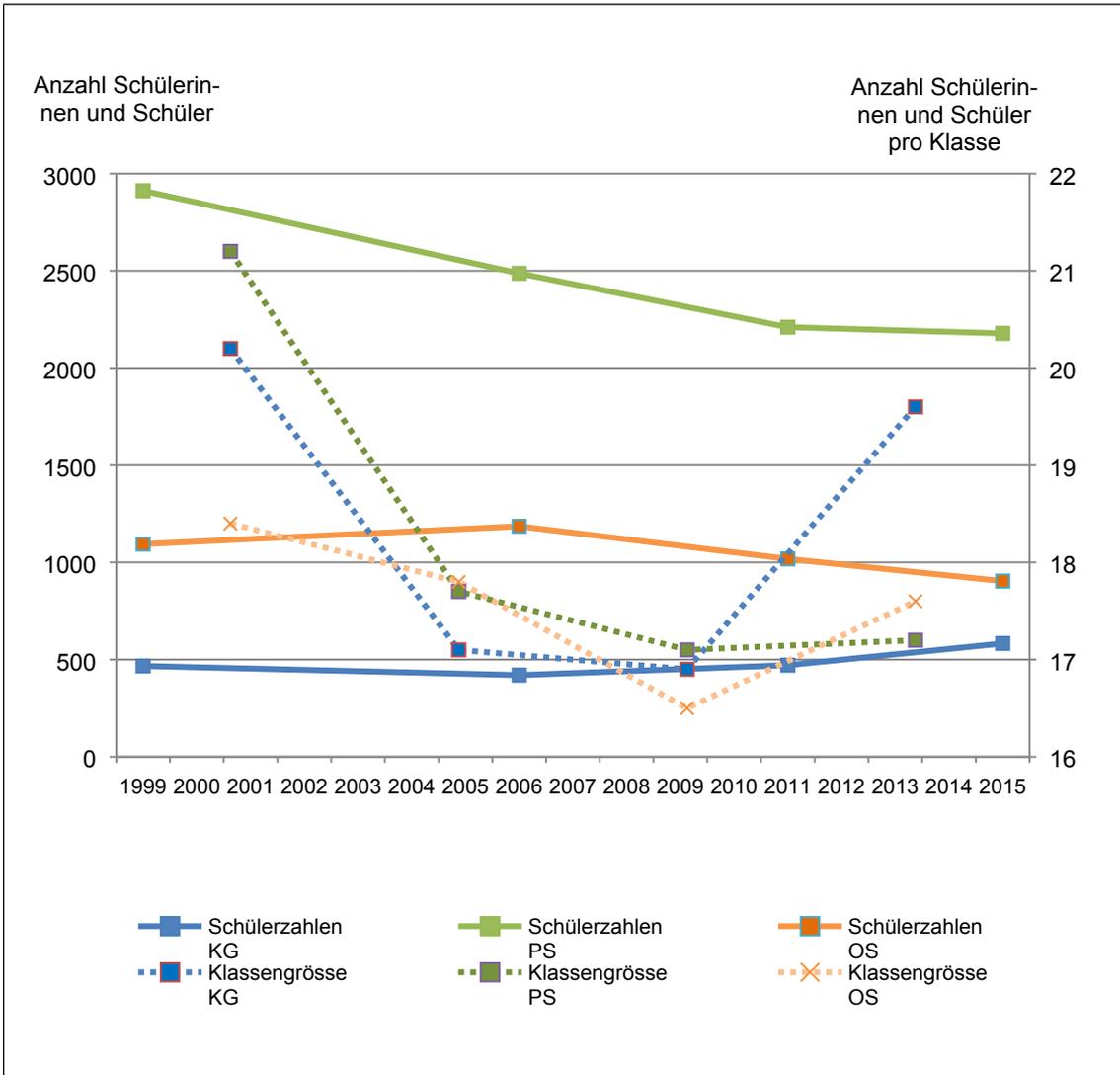


Abbildung 6: Gesamtschülerinnen und -schüler pro Stufe und Anzahl Schülerinnen und Schüler pro Klasse der Volksschule der Jahre 1999 bis 2015 (Grundlage: Tabelle im Anhang 2)

Zwischen 1999 und 2015 ist die Gesamtschülerinnen- und -schülerzahl 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 Einwohnergemeinden 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 Einwohnergemeinden, 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 Einwohnergemeinden mit nur drei zusätzlichen Klassen bewältigt, was zum dargestellten Anstieg der durchschnittlichen Klassengrösse von knapp drei Kindern pro Klasse führte.

10.3 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. Im Kanton 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 Engelberg, 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 Berufs- und Weiterbildungszentrum ein Brückenangebot an. Folgende Grafik zeigt die Entwicklung der Schülerzahlen und der Anzahl Schülerinnen bzw. Schüler pro Klasse der kantonalen Schulen.

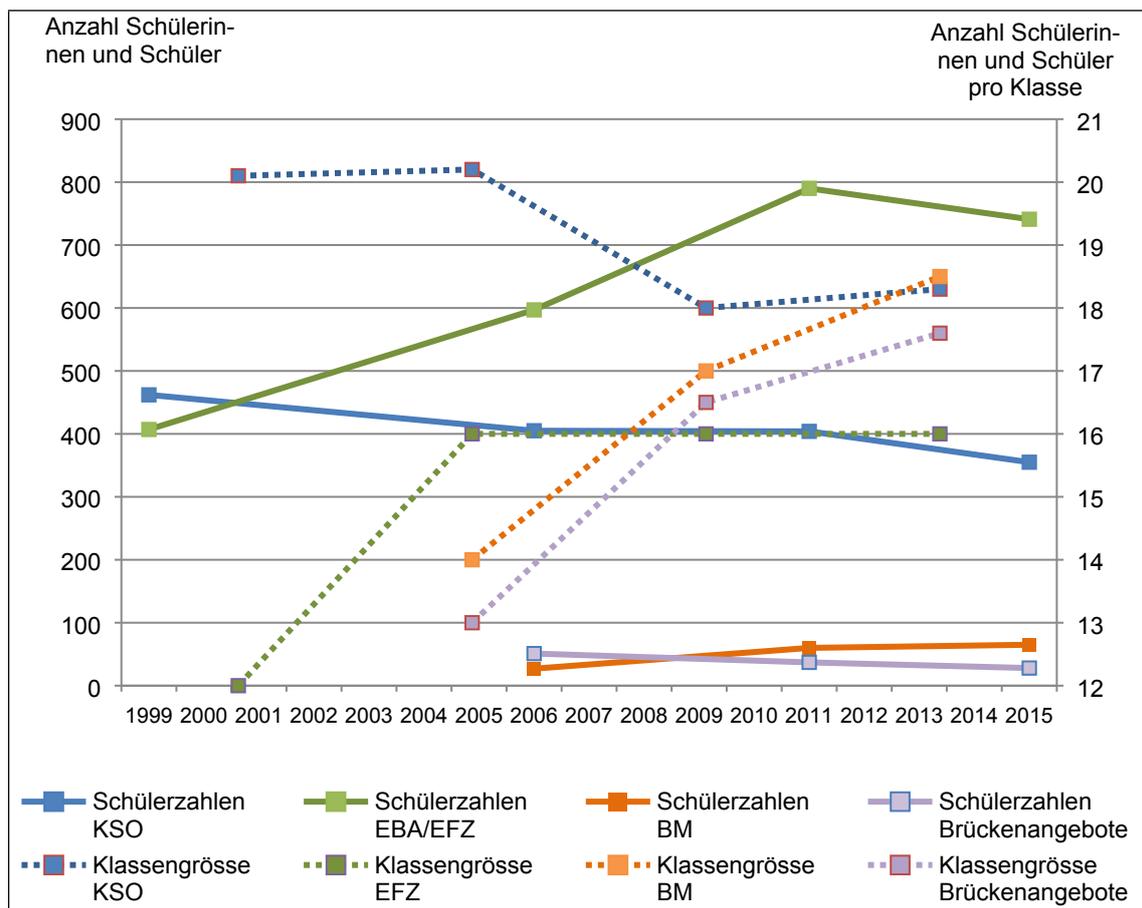


Abbildung 7: Schülerinnen- und Schülerzahl pro Ausbildung und Anzahl Schülerinnen und Schüler pro Klasse in der Sekundarstufe II der Jahre 1999¹ bis 2015 (Grundlage: Tabelle im Anhang 2)

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.

Kantonsschule:

Die Schülerinnen- und Schülerzahlen der Kantonsschule hatten im Jahr 2009 einen Höhepunkt (453), sanken dann im Jahr 2012 unter 400 Schülerinnen und Schüler. Seither bewegen sich die Zahlen zwischen 355 und 389 Schülerinnen und Schüler. Aufgrund der demographischen Entwicklung ist wieder mit leicht steigenden Schülerin- und Schülerzahlen zu rechnen. Die Klassengrößen² sind seit dem Jahr 2012 wieder 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 Berufs- und Weiterbildungszentrum Obwalden (BWZ) wurden 1998 ca. 370 Lernende beschult. Dank erfolgreichen Akquisitionen in den 1990er-Jahren und den frühen 2000er-Jahren gelang es, neue Berufe am Berufs- und Weiterbildungszentrum Obwalden anzusiedeln (Maurer-Zusatzlehrlinge, Fachangestellte Gesundheit, Fachleute Betriebsunterhalt, Automatikmonteure, Agrarpraktiker, Schreinerpraktiker, Logistikpraktiker, Unterhaltspraktiker). Die Zahl der Lernenden hat sich in den letzten zehn Jahren verdoppelt.

Die Zentralschweizer Berufsbildungsämter Konferenz (ZBK) hat mit der Einführung des eidgenössischen 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 Staatssekretariats 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 Berufs- und Weiterbildungszentrum 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. In Art. 12 des Bundesgesetzes über die Berufsbildung vom 13. Dezember 2002 (BBG; SR 412.10) schreibt Massnahmen wie das Anbieten

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 genannt) parallel führen. 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“.

eines Brückenangebotes vor. Die Lernenden der Obwaldner Brückenangebote finden seit Jahren unter Mithilfe der BA-Lehrpersonen und der Berufsintegrationsberatung des Amts für Berufsbildung zu über 94 % eine Anschlusslösung (Schweizerischer Durchschnitt: ca. 70 %).

Berufsmatura:

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

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.

10.4 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.

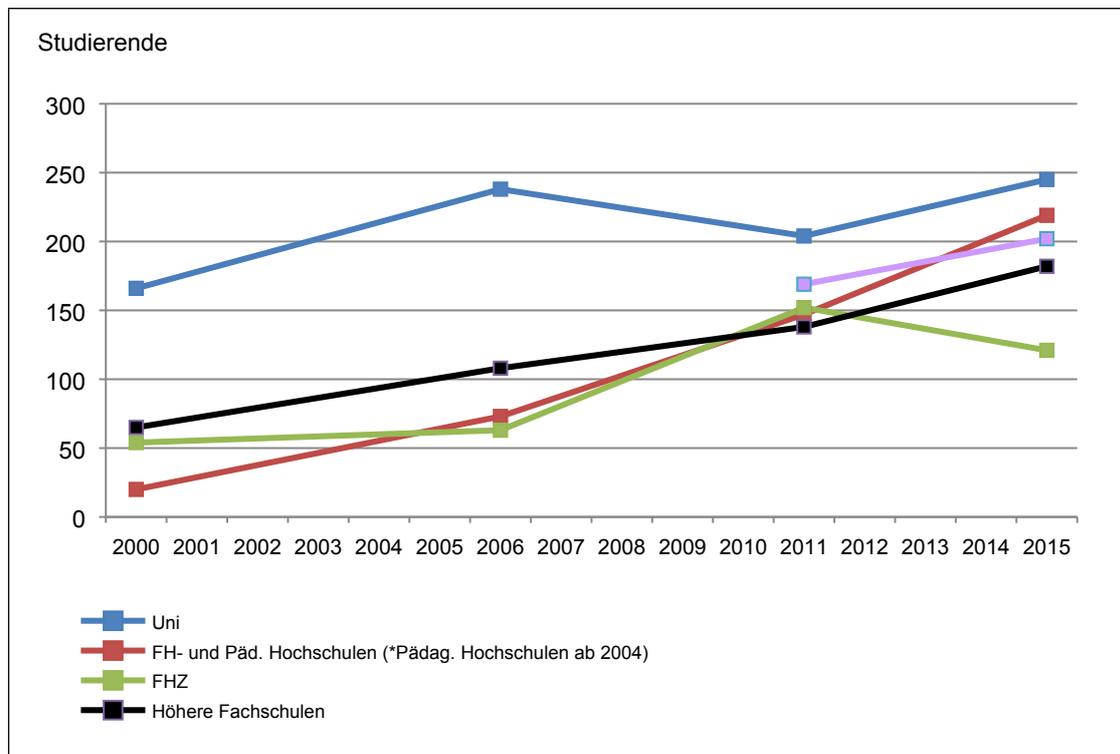


Abbildung 8: Entwicklung der Studierendenzahlen auf der Tertiärstufe

Die Zahl der Studierenden aus dem Kanton Obwalden an Universitäten, Fachhochschulen und Pädagogischen Hochschulen hat 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 Studierenden besucht eine Pädagogische Hochschule.

Die Zahl der Studierenden an den Höheren Fachschulen und Höheren Berufsprüfungen (sog. Tertiär B-Bereich) ist im gleichen Zeitraum ebenfalls stark angestiegen.

11. Finanzielle Entwicklung

11.1 Allgemeines

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

Im Bildungsgesetz von 2006 wurde im Grundsatz an der Kostenteilung zwischen dem Kanton und den Einwohnergemeinden festgehalten. Mit wenigen Ausnahmen tragen so die Einwohnergemeinden die gesamten Kosten, insbesondere den vollen Personalaufwand der Volksschule. Aufgrund dieser Kompetenzzuteilung hat das Bildungs- und Kulturdepartement 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 Einwohnergemeinden die grösste Ausgabenposition sei. 2014 hätten die Einwohnergemeinden 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 Einwohnergemeinden wurden die Kosten zu den gleichen Stichdaten wie in den vorhergehenden Kapiteln dargestellt. Aufgrund neuer Rechnungslegungsstandards und Unterschieden bei den Einwohnergemeinden 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.

11.2 Kostenentwicklung Bildungswesen³

Bund, Kantone und Einwohnergemeinden 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.

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.

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

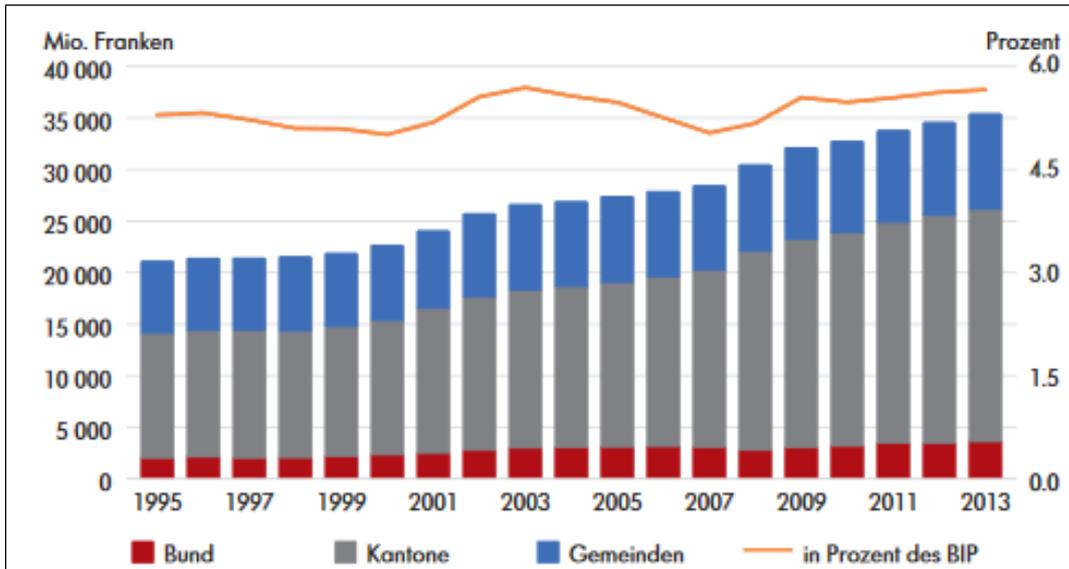


Abbildung 9: Öffentliche Bildungsausgaben (nominal) nach Verwaltungsebene seit 1995
(Quelle: LUSTAT 2016)

11.3 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 Einwohnergemeinden 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 Bildungsteilnehmerin bzw. -teilnehmer machen. 2013 lag der gesamtschweizerische Durchschnitt bei dieser Berechnungsvariante bei Fr. 12 977.– pro Person dieser Gruppe. Der Kanton Obwalden und die Obwaldner Einwohnergemeinden gaben pro Person dieser Altersgruppe Fr. 8 465.– aus. Dies ist der schweizweit 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.

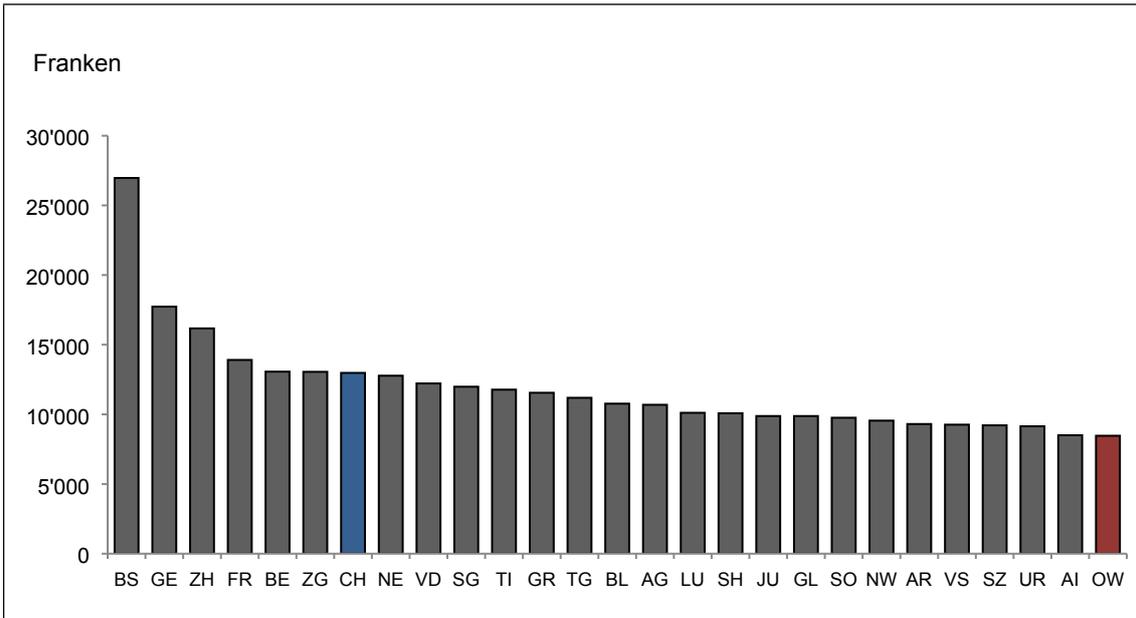


Abbildung 10: Öffentliche Bildungsausgaben pro Einwohner und Einwohnerin der Altersklasse 4 bis 29 Jahre (2013)
(Quelle: LUSTAT 2016)

11.4 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 Schülerin pro Schüler in Bezug auf die Lohnkosten der jeweiligen Stufe markiert.

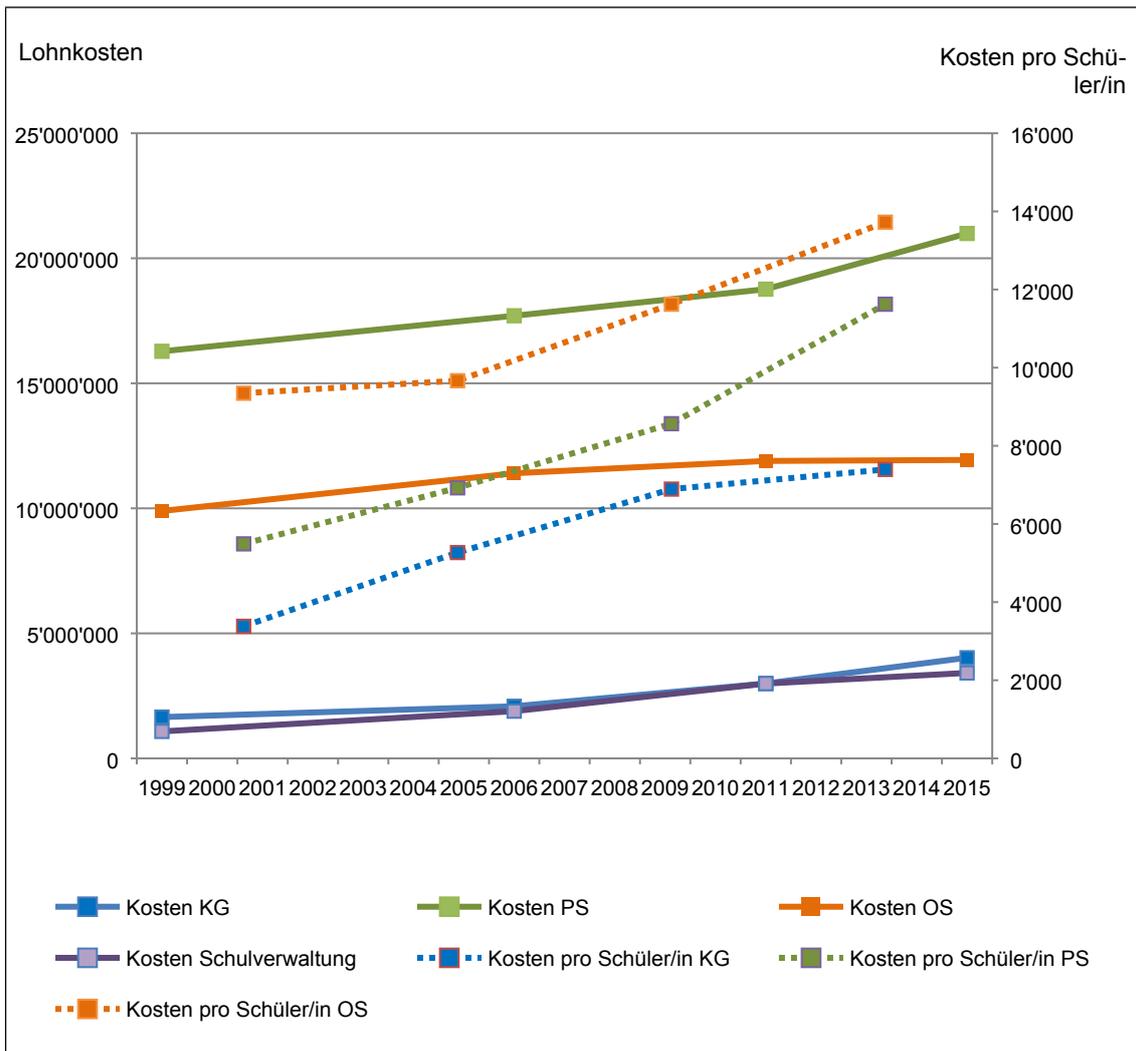


Abbildung 11: Lohnkosten der Volksschule pro Stufe und Kosten pro Schüler/in 1999 bis 2015

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 Schülerin oder pro Schüler zu beobachten. Im Kindergarten ist dagegen ein rückläufiges Kostenwachstum pro Schülerin oder Schüler feststellbar.

Der Vergleich mit Abbildung 6 (Kapitel 10.2) 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 16, Fazit 3.

Die Daten der Einwohnergemeinden, welche dieser Grafik zugrunde liegen, zeigen auch markante Unterschiede zwischen den Lohnkosten pro Schüler der Einwohnergemeinden (Anhang 2).

11.5 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 Schülerin oder Schüler markiert.

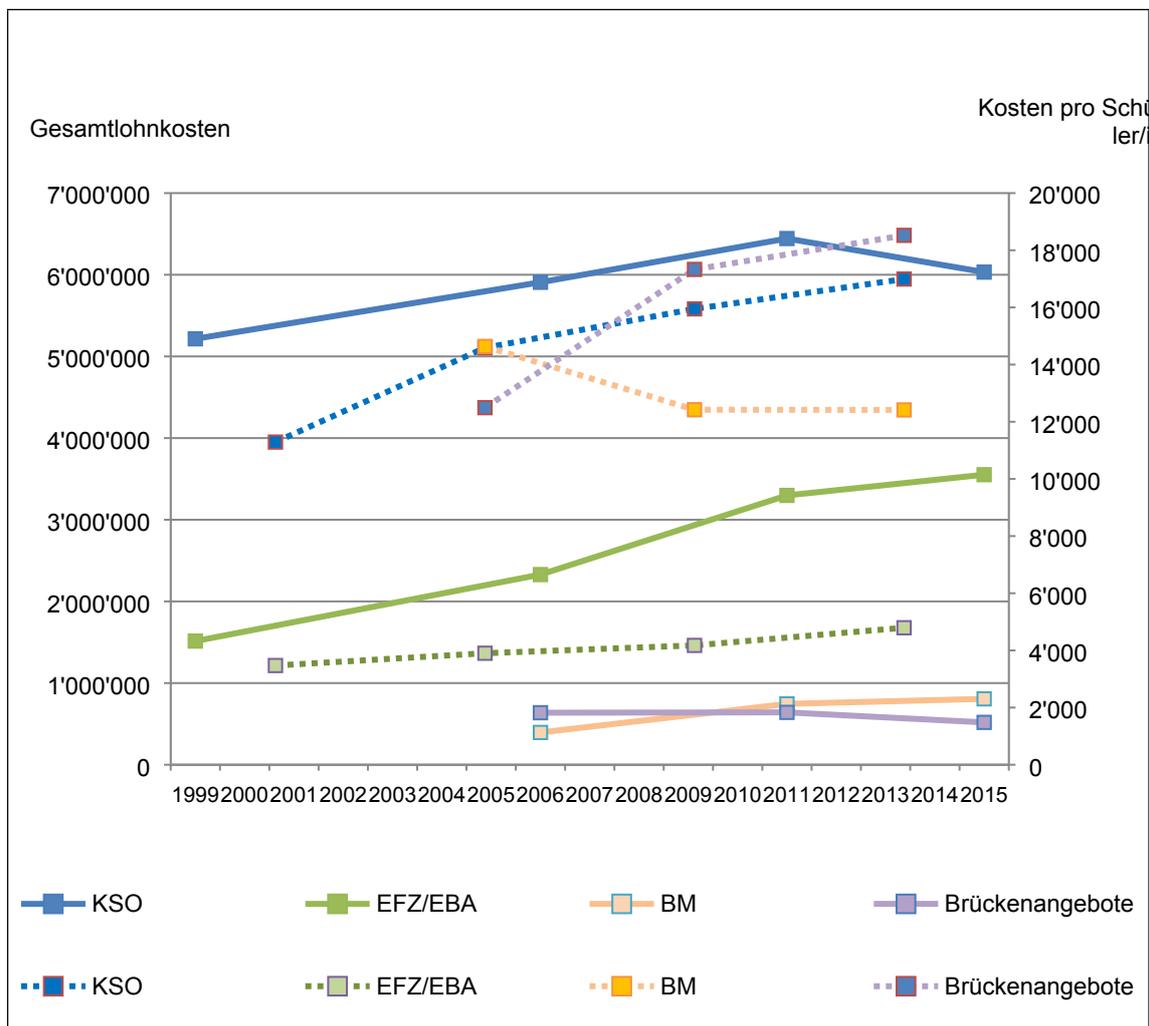


Abbildung 12: Lohnkosten der Schulen auf der Sekundarstufe II und Kosten pro Schüler/in⁶ (Jahr)

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

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.

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 beruflichen Grundbildung. Die Lohnkosten pro Studierende oder Studierender 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.

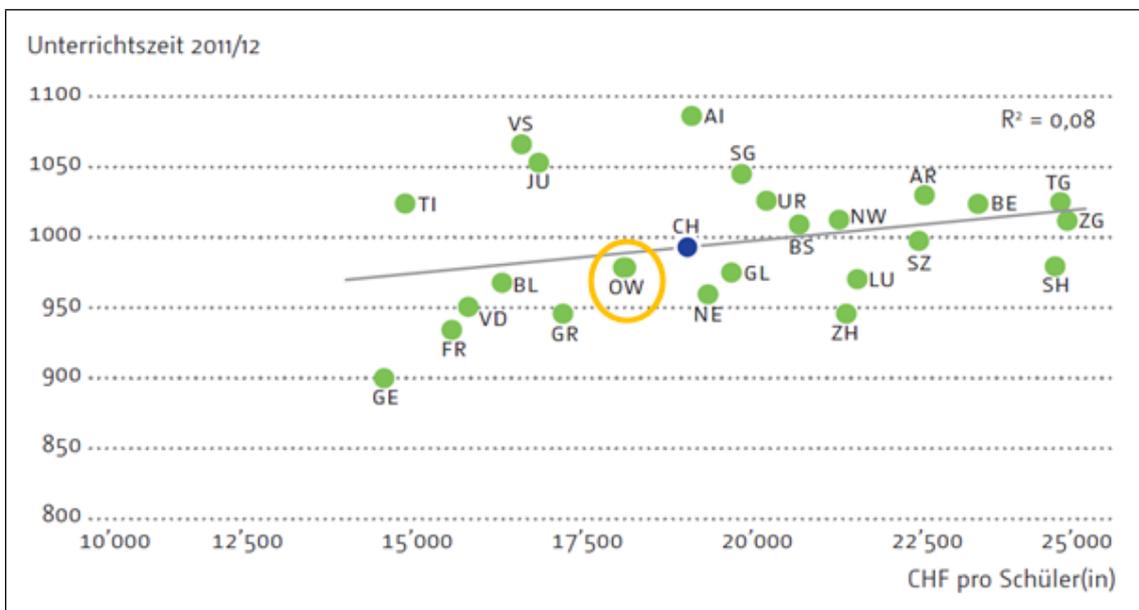


Abbildung 13: Kantonale Ausgaben für das Gymnasium und jährliche Unterrichtszeit
(Quelle: Bildungsbericht 2014, S. 155)

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 der Kanton 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.

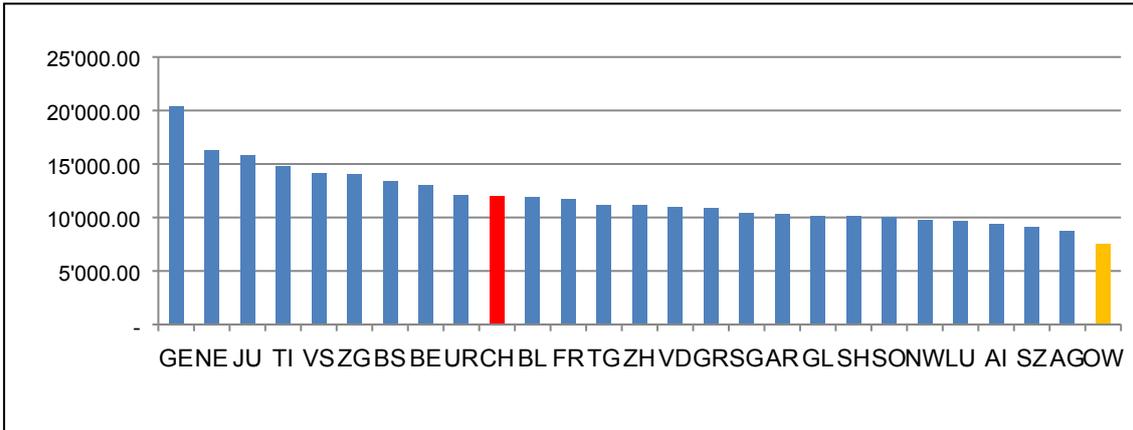


Abbildung 14: Nettokosten pro Grundbildungsverhältnis 2015
(Quelle: SBF/Kostenerhebung der kantonalen Berufsbildung)

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.

11.6 Kostenentwicklung Hochschulen

Interkantonale Vereinbarungen sichern den Studierenden aus dem Kanton Obwalden den Zugang zu allen Hochschulen. Durch diese Vereinbarungen ist auch die Abgeltung der Kosten pro Studierende oder Studierender 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.

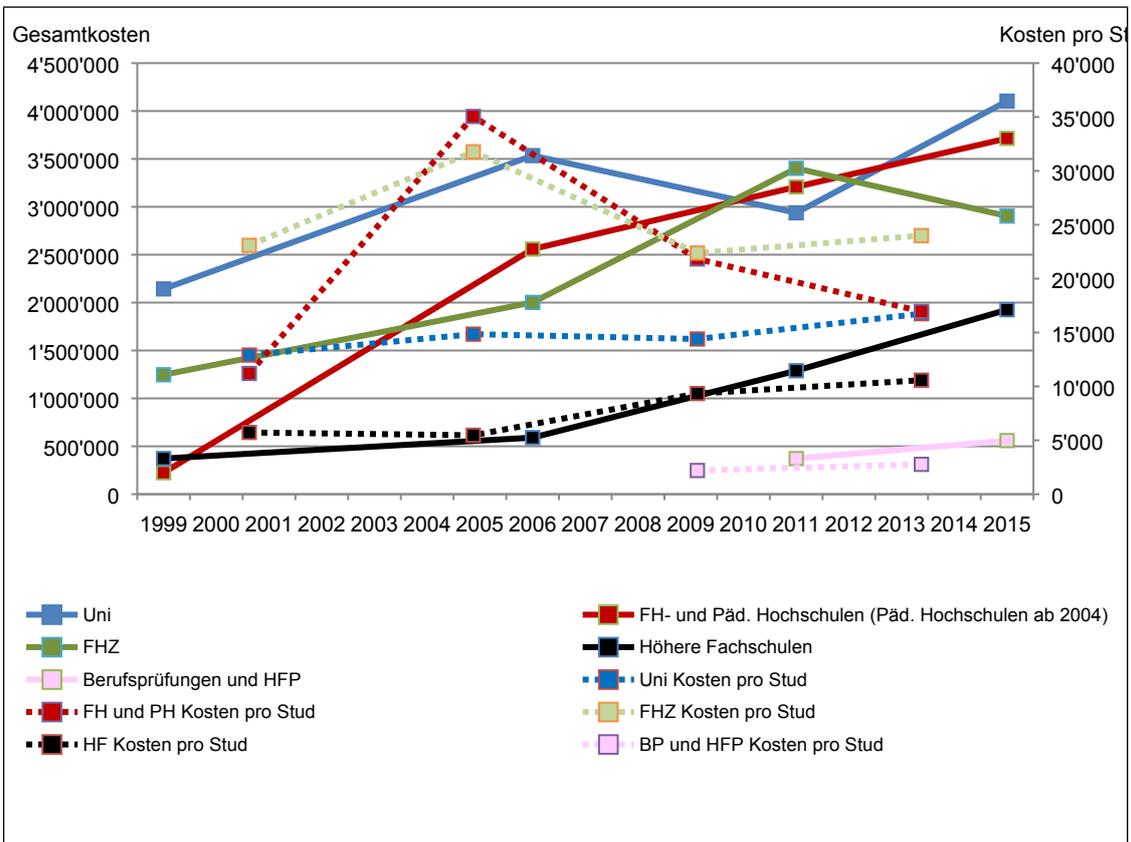


Abbildung 15: Gesamtkosten und Kosten pro Studierende/n auf der Tertiärstufe

Die Entwicklung der Gesamtkosten (ausgezogene Linien) korrespondiert recht gut mit der in Abbildung 8 dargestellten Entwicklung der Studierendenzahlen. Bei den Kosten pro Studierende oder Studierender 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.

12. Projekte und Angebotsweiterungen

12.1 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 Bildungsgesetz 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.

12.2 Volksschule

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

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

Gemäss einer Zusammenstellung des Amts für Volks- und Mittelschulen (AVM)⁷ sind in den letzten zehn Jahren verschiedene Reformprojekte im Sinne der Schulentwicklung durchgeführt worden. Diese kantonalen 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 Bildungsgesetz 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 Bildungsgesetz die rechtliche Grundlage und gelten seither als kantonale Angebotsweiterungen.

⁷ Abrufbar unter: http://www.ow.ch/dl.php/de/59bf7fdf8eaec/Anhang_6_Vernehmlassung_BiG-Motion_15_Jahre_Schulentwicklung_der_Volksschule.PDF

Die Musikschulen waren für die Einwohnergemeinden bis zum Bildungsgesetz von 2006 freiwillig. Mit der Annahme wurden die Einwohnergemeinden 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 Einwohnergemeinden nach Annahme des Bildungsgesetzes eingeführt.

Zweitens: sogenannte *Optionale Projekte und Angebotserweiterungen*. Diese Angebote sind in der Bildungsgesetzgebung vorgesehen, die Einwohnergemeinden haben aber bei der Einführung einen Spielraum; in der Regel durch „Kann-Formulierungen“. Dazu gehören: Schulische Sozialarbeit, zweites Kindergartenjahr, schulergänzende Tagestrukturen, Basisstufe⁸ (siehe Abbildung 16).

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

Die oben erwähnte Zusammenstellung des Amtes für Volks- und Mittelschulen hält fest, dass auf Einwohnergemeindeebene in dieser Zeit zusätzlich zu den kantonalen Projekten gemeindeeigene Projekte initiiert worden sind (altersdurchmisches 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 aufwendige 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.

⁸ Die Basisstufe darf nur in kleinen Aussenschulen eingerichtet werden.

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: Altersdurchmisches Lernen
2KG: zweites Kindergartenjahr
LA: Lerneteller/begleitetes Lernen
MIT: Mittagstisch

MS: Musikschule
SSA: Schulische Sozialarbeit (Pensum in Klammer)
SchuTas: Schulgänzende Tagesstrukturen
US: Unterstufe
Wald KiGs: 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 Einwohnergemeinden führt der Lehrplan 21 grundsätzlich zu keinen Mehrkosten.

12.3 Kantonsschule

Mensa an der Kantonsschule

Die Mensa der Kantonsschule ist keine direkte Folge des Bildungsgesetzes. 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 Ge-

meidegrenzen 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 Raummieten 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.

12.4 Berufsfachschule

Da die Berufsbildung in viel stärkerem Masse vom Bundesgesetz über die Berufsbildung vom 13. Dezember 2002 (BBG; SR 412.10) gesteuert wird als vom kantonalen Bildungsgesetz sind seit dem Jahr 2006 im Berufs- und Weiterbildungszentrum keine neuen kantonalen Angebote dazugekommen. Es wurden jedoch in Zusammenarbeit mit den Innerschweizer Berufsbildungsämtern neue Berufe in den Kanton Obwalden vergeben. Es sind dies die Agrarpraktiker/in EBA, die Unterhaltspraktiker/in EBA und die Schreinerpraktiker/in EBA. Das damalige Brückenangebot der Einwohnergemeinden 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 BBG verlangt von den Berufsfachschulen, dass die Qualitätsentwicklung sichergestellt wird. Das BWZ ist als eine der ersten Be-

rufsfachschule in der Schweiz seit dem Jahr 2000 ISO zertifiziert und erfüllt die ISO-Norm 29990:2010. Jährlich finden Audits bzw. 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 Schuljahrs 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 Bundesgesetz über die Berufsbildung (und 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 eidgenössischen Berufsattest (EBA) ab. Die Überführung der Anlehren zum EBA hat für das Berufs- und Weiterbildungszentrum 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 in Giswil zahlreiche Optimierungsmassnahmen vollzogen. Dies war nötig aufgrund der neuen Anforderungen der Berufe und der optimalen Raumnutzung des BWZ in Giswil. Das bisher betriebene Internat wurde aufgelöst, der Küchenbetrieb wurde aufgelöst (175 Stellenprozent, 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 eidgenössischem Berufsattest – wurde die durch das Bundesgesetz vorgegebene fachkundige Begleitung eingeführt. Aufgrund eines Zentralschweizerischen Rahmenkonzepts erarbeitete das Berufs- und Weiterbildungszentrum 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 Unterrichts 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.

13. 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.

13.1 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 Bildungs- und Kulturdepartement hat deshalb bereits im Jahr 2012 eine breit zusammengesetzten Arbeitsgruppe „APLASCHÜH“ (Arbeitsplatz Schule: Überprüfung und Handlungsbedarf) eingesetzt, die diverse Entlastungsmassnahmen ausarbeitete.⁹ Viele dieser Massnahmen können von den einzelnen Lehrpersonen, den Schulleitungen oder den Gemeinden umgesetzt werden. Das Bildungs- und Kulturdepartement hat im Herbst 2016 von allen Beteiligten eine Einschätzung zum Umsetzungsstand dieser Massnahmen eingefordert. Viele dieser Massnahmen wurden bereits umgesetzt.

Das Bildungs- und Kulturdepartement 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 22.1) aufgenommen.
- *Entlastung Klassenlehrpersonen*: Die Arbeitsgruppe beantragte dem Bildungs- und Kulturdepartement 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 Bildungs- und Kulturdepartement diesem Antrag nicht Folge zu leisten (siehe Kapitel 22.3).

⁹ Die vollständigen Unterlagen sind unter: http://www.ow.ch/de/verwaltung/dienstleistungen/?dienst_id=2515 abrufbar.

- *Löhne der Lehrpersonen*: Bereits aufgrund des Berichts der ersten Arbeitsgruppe wurde das Themenfeld „Löhne konkurrenzfähig ausgestalten“ als ständige Aufgabe der Lohnkonferenz, welche zuhänden 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 Lehrpersonen mit 1,1 Prozent Lohnentwicklung) nicht gesichert ist. Dieses Anliegen wird unter Kapitel 22.2 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 22.1) 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 22 aufgezeigt wird – ein theoretisches Sparpotenzial beinhalten, bei denen aber aufgrund der aktuellen Situationsanalyse nichts eingespart werden kann, sondern im Gegenteil mehr investiert werden müsste.

13.2 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 bzw. die Rektorate entlasten die Lehrpersonen administrativ. Gleichzeitig können die Vorgaben der Schulleitung bzw. 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 Kapitel 13.1). Die meisten Massnahmen sind mehrheitlich bereits umgesetzt.

14. Betriebs- und Schulentwicklungspool sowie Schulleitungspool

Ähnlich wie bei den Schülerinnen und Schülern tragen die Einwohnergemeinden 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 beinhaltet 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.

14.1 Betriebs- und Schulentwicklungspool Volksschule

Gemäss Art. 31 der Lehrpersonenverordnung stellt die Einwohnergemeinde für Schulbetriebs- und Schulentwicklungsaufgaben einen Betriebs- und Schulentwicklungspool zur Verfügung, der mindestens $\frac{1}{2}$ Lektionen bzw. 1,72 Stellenprozent pro Vollpensum beträgt. In den letzten Jahren hat sich dieser Schulbetriebs- und Schulentwicklungspool wie folgt entwickelt:

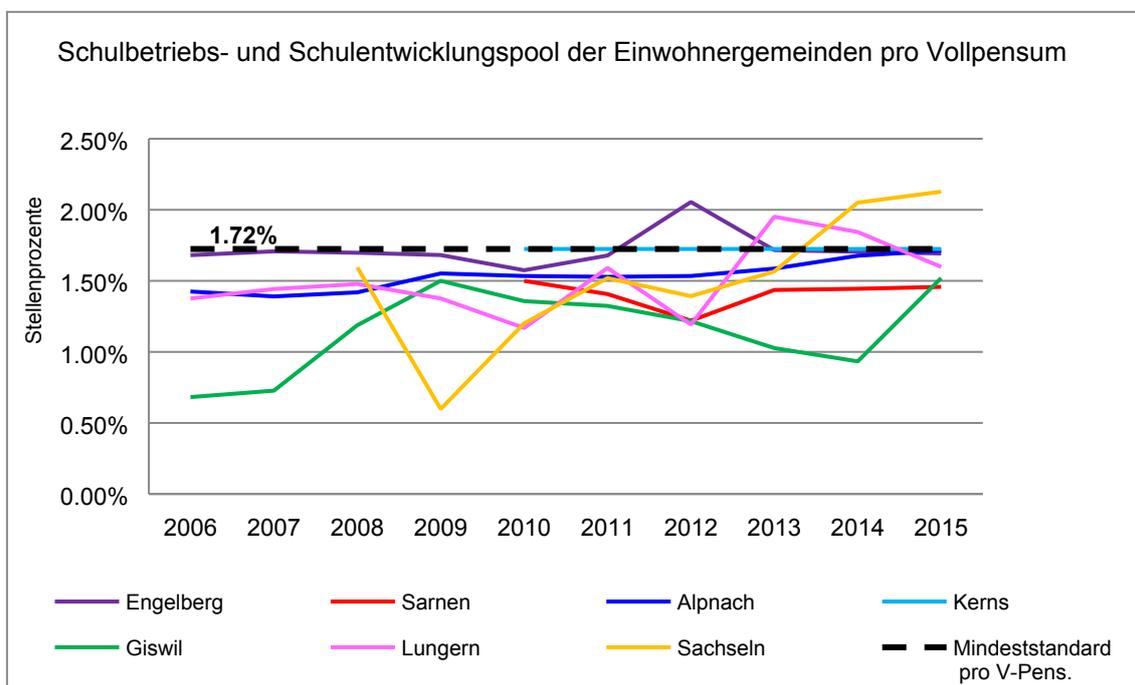


Abbildung 17: Dotation des Schulbetriebs- und Schulentwicklungspools in den einzelnen Einwohnergemeinden von 2006 bis 2015 im Vergleich zur kantonalen Minimalvorgabe

Kommentar:

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

14.2 Schulleitungspool Volksschule

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

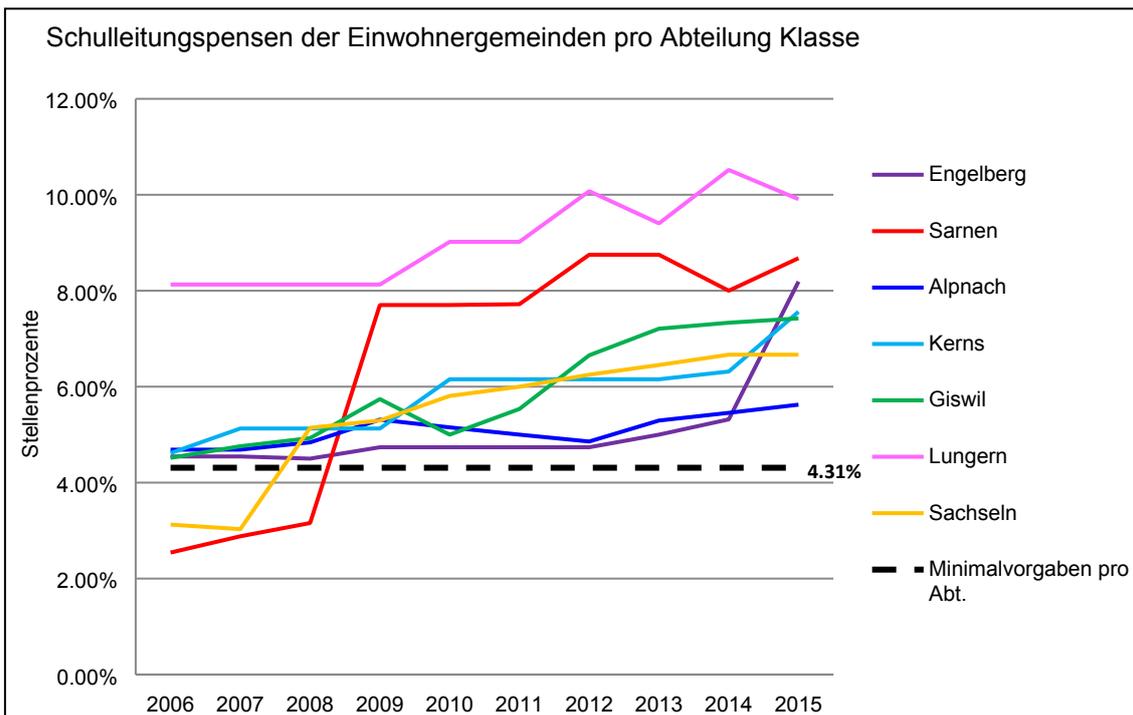


Abbildung 18: Dotation des Schulleitungspools in den einzelnen Einwohnergemeinden von 2006 bis 2015 im Vergleich zur kantonalen Minimalvorgabe

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 Einwohnergemeinden seit dem Jahre 2009 erfüllt. Die Einwohnergemeinden führen zudem Schulsekretariate, die aber kantonal nicht geregelt und hier auch nicht erfasst sind.

14.3 Betriebs- und Schulentwicklungspool Kantonsschule

Gemäss Art. 31 der Lehrpersonenverordnung stellt der Kanton für Schulbetriebs- und Schulentwicklungsaufgaben an der Kantonsschule bzw. an der Berufsfachschule, die im Sinne von Zusatzaufgaben ausserhalb der Auftragsfelder der Lehrperson im Sinne von Art. 5 bis 8 der Lehrpersonenverordnung liegen, die notwendigen Stellenprozente zur Verfügung. Die nachfolgenden Zahlen zeigen auf, wie sich in den letzten Jahren dieser Schulbetriebs- und Schulentwicklungspool an der Kantonsschule 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 Kantonsschule

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.

14.4 Schulleitungspool Kantonsschule

Gemäss Art. 30 der Lehrpersonenverordnung stellt der Kanton für die Schulleitungsaufgaben der Kantonsschule 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 Kantonsschule 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 Kantonsschule

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 Kantonsschule

Kommentar:

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

14.5 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).

14.6 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

15. 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:

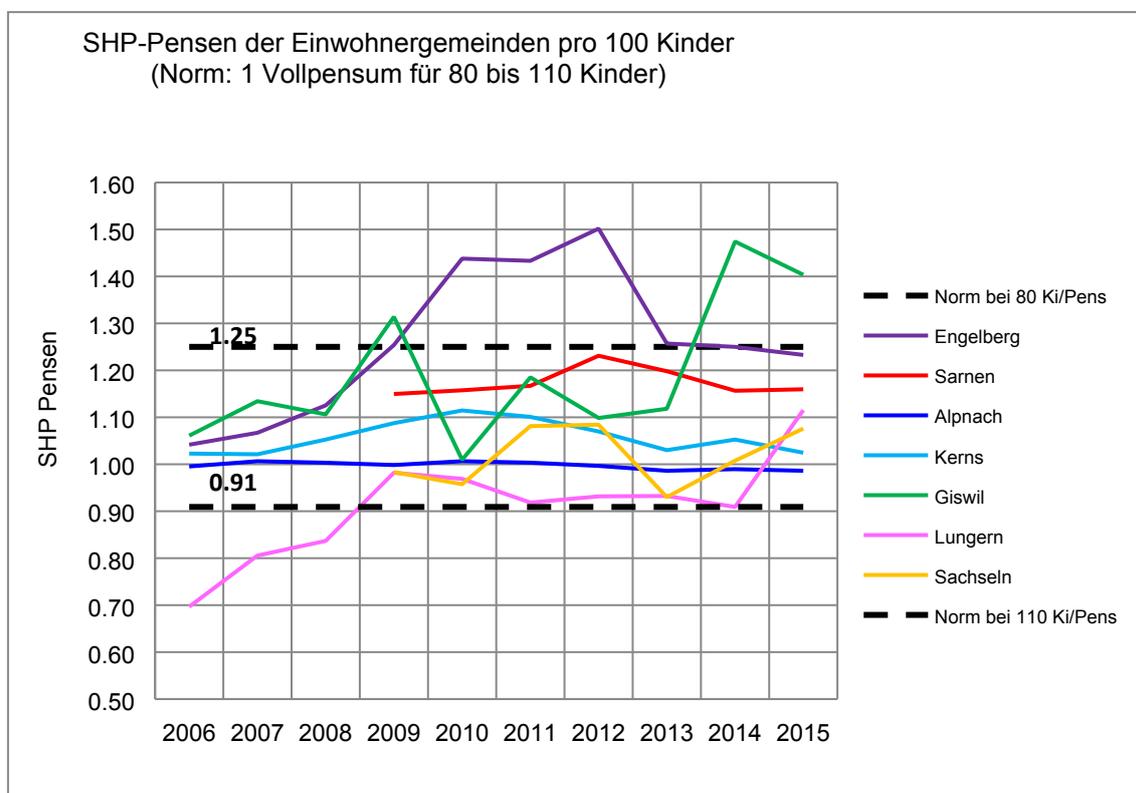


Abbildung 25: SHP-Pensen in den einzelnen Einwohnergemeinden von 2006 bis 2015 im Vergleich zur kantonalen Vorgabe (Norm bei 110 Kindern/Pensum)

Kommentar:

Die Zahlenreihen beginnen in den einzelnen Einwohnergemeinden zu unterschiedlichen Zeitpunkten. Das hängt mit dem Einführungszeitpunkt der Förderangebote zusammen. Gesamthaft gesehen liegen die Einwohnergemeinden 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.

16. Schüler/innenzahlen, Klassengrössen, Kostenentwicklung, Projekte und Schulentwicklung

(siehe Kapitel 10, 11 und 12)

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: Zahlen der Schülerinnen und Schüler

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

In der Kantonsschule haben die Zahlen der Schülerinnen und Schüler 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 Schülerinnen bzw. Schüler 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 Lehrpersonenpensen 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 10 und 11 zeigen aber, dass die Klassengrösse und die Lohnkosten pro Schülerin bzw. pro Schüler 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 Einwohnergemeinden 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 (GDB 412.11) 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 Einwohnergemeinden. Da im Kanton Obwalden die Einwohnergemeinden 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 Sonderschulmassnahmen¹⁰.

Die Steuerung der Klassengrössen ist Aufgabe der Einwohnergemeinden 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 Art. 9 und 23 der Ausführungsbestimmungen über die Sonderpädagogik in den Bereichen Sonderschulung und Förderangebote (GDB 410.132;). Eine stärkere kantonale Steuerung der Klassengrössen wäre einzig

¹⁰ 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).

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

Fazit 3: Lohnkosten

Das Total der Lohnkosten sowie die Lohnkosten pro Schülerin bzw. pro Schüler sind praktisch über alle Schulstufen gestiegen.

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 2) geht hervor, dass sich die Entwicklung der Kosten in den Einwohnergemeinden 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 bis 2015: Die individuelle Lohnsummenentwicklung betrug jährlich rund 1 Prozent; insgesamt 19,1 Prozent, ohne dabei Mutationsgewinne zu berücksichtigen.
- Alter der Lehrpersonen 1999 bis 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 Einwohnergemeinden erfordern.
- Bildungsgesetz 2006: Bei der Einführung des Bildungsgesetzes wurde mit Mehrkosten von Fr. 2 212 500.– (Kanton) bzw. Fr. 852 500.– (Einwohnergemeinden, 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 Einwohnergemeinden 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 Einwohnergemeinden 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 Einwohnergemeinden von Fr. 281 000.– gerechnet. Für die Anpassungen der Löhne der Kindergartenlehrpersonen wurde über alle Einwohnergemeinden 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 Berufs- und Weiterbildungszentrum (1998: 370 Lernende, 2015: 741 Lernende) sowie der Angebotserweiterung (Brückenangebot, Berufsmaturität, 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 Einwohnergemeinden. Die Vorgaben betreffend die Klassengrössen haben einen Einfluss auf die Lohnkosten, da eventuell zusätzliches Personal angestellt werden muss.
 - Optionale und gemeindeeigene Projekte: Die Einwohnergemeinden haben optionale und gemeindeeigene Projekte und Angebotserweiterungen beschlossen und eingeführt (Kapitel 12). Diese sind ebenfalls für einen Teil des Kostenanstiegs verantwortlich.

Gesetzgeberischer Handlungsbedarf:

Kein gesetzgeberischer Handlungsbedarf. Weitere Ausführungen zu den Anstellungsbedingungen der Lehrpersonen in Kapitel 22.

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 Einwohnergemeinden finanziert. Im Jahr 2015 gaben die Einwohnergemeinden 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 Schuldienste¹¹ mit rund 1,2 Millionen Franken sind hier nicht eingerechnet). In den Einwohnergemeinden ist der Anteil der Bildungskosten am realen Gesamtaufwand¹² der Einwohnergemeinden 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 Einwohnergemeinden 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.

¹¹ Zu den Schuldiensten gehören Schulpsychologischer Dienst, Psychomotorische Therapie und Logopädischer Dienst.

¹² 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.

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, 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 Kantonsschule 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 Grundlagenfachs Informatik. Als eidgenössisch anerkanntes Gymnasium hat die Kantonsschule Obwalden zur Erfüllung der MAR (Maturitätsanerkennungsreglement) verschiedene Aufgaben 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 Einwohnergemeinden 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 Einwohnergemeinden 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 Einwohnergemeinden eingeführt worden.

Beurteilung:

Das Bildungsgesetz gibt den Einwohnergemeinden in verschiedenen Bereichen grossen Spielraum. Dies trägt dem Umstand Rechnung, dass die Einwohnergemeinden die vollen Kosten der Volksschule tragen. Die Einwohnergemeinden können zum Beispiel selber entscheiden, ob sie eine Schulsozialarbeit, schulergänzende Tagesstrukturen oder ein zweites Kindergartenjahr (optionale Projekte) anbieten wollen (Kapitel 12 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 Schulsessel, altersdurchmischtes Lernen, Lernatelier, begleitetes Lernen usw. sind in den letzten Jahren in verschiedenen Einwohnergemeinden 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 Einwohnergemeinden, Sonderschulung aufgrund des NFA, usw.)

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

Gesetzgeberischer Handlungsbedarf:

Kein Handlungsbedarf.

Fazit 7: qualitative Entwicklung der Volksschule

Die Einwohnergemeinden 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 Gemeindeschulen durch die Ergebnisse der externen Evaluationen bestätigen.

Beurteilung:

Zur Motionsbeantwortung wurden die Einwohnergemeinden gebeten, ihre Volksschulen zu beurteilen (Anhang 1). Wie die Antworten der Einwohnergemeinden zeigen, sind sie mit der Entwicklung der Angebote sowie der Qualität zufrieden. Einige Einwohnergemeinden 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 Einwohnergemeinderäte 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 2009¹³: „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 2014¹⁴: „Obwaldens Volksschulen bieten gehaltvollen, guten Unterricht und sind bemüht, dessen Qualität durch kluge, dynamische Entwicklungsschritte zu sichern“ (Seite 3).

¹³ Externe Schulevaluation Volksschulen Obwalden 2003 – 2009 vom 9. März 2010

¹⁴ Externe Schulevaluation Volksschulen Obwalden 2010 – 2014 vom 15. Januar 2015

Die Einschätzung der Einwohnergemeinden – und ihr kann sich der Kanton anschliessen – zeigen, dass sich die heute bestehende Teilautonomie der Einwohnergemeinden 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 Einwohnergemeinden 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.

17. Zeit für Kernauftrag und Stärkung der Eigenverantwortung

(siehe Kapitel 13 und 14)

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 Bildungs- und Kulturdepartement eingesetzte Arbeitsgruppe „Arbeitsplatz Schule: Überprüfung und Handlungsbedarf (APLASCHÜH)“ hat verschiedene Entlastungsmassnahmen vorgeschlagen, die auf den verschiedenen Zuständigkeitsstufen mehrheitlich umgesetzt sind (siehe Kapitel 13.1).

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.

Beurteilung:

Das Bildungs- und Kulturdepartement hat im Rahmen des Projekts „APLASCHÜH“ (siehe Kapitel 13.1) 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.

In der Vernehmlassung werden die vorgeschlagenen Änderungen bezüglich des beruflichen Auftrags der Lehrpersonen begrüsst. Der Einbezug der „Mitarbeit in Tagesstrukturen“ in den beruflichen Auftrag wird nicht weiterverfolgt. Die anderen Änderungen werden umgesetzt, auch wenn sich der Lehrerverband gegen den neuen Art. 10 Abs. 2 der Lehrpersonenverordnung stellt, wonach maximal 10 Arbeitstage von den Schulleitungen während den Schulferien angesetzt werden können.

Gesetzgeberischer Handlungsbedarf:

Die Anpassung des Berufsauftrags im Sinne des Vorschlags der Arbeitsgruppe ist umzusetzen. Artikel 4 sowie Artikel 10 Abs. 2 der Lehrpersonenverordnung werden entsprechend angepasst beziehungsweise ergänzt. Eine zweite Entlastungslektion für Klassenlehrpersonen ist zurzeit nicht umsetzbar (siehe Kapitel 22 und 32).

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 Einwohnergemeinden 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 im Jahre 2006 gesetzlich verankert. In den Jahren zuvor wurden sie in den Einwohnergemeinden 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 Einwohnergemeinden 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 Einwohnergemeinden relativ stabil geblieben und in fast allen Einwohnergemeinden unter dem oder genau auf der definierten Mindestvorschrift. Abbildung 18 zeigt die Entwicklung des Schulleitungspools. In allen Einwohnergemeinden liegen die Schulleitungspensen über den gesetzlich festgelegten Mindestvorschriften. Wie bereits bei der Einführung angenommen, gibt es bei den Schulleitungspensen zwischen den Einwohnergemeinden relativ grosse Unterschiede. Hervorzuheben sind dabei kleine Einwohnergemeinden, 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.¹⁵ Dieser Vergleich zeigt, dass die Minimalvorgaben des Kantons Obwalden 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 Einwohnergemeinden 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 Einwohnergemeinden betreffend die 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 Einwohnergemeinden 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.

Der Regierungsrat hat deshalb zuhanden der Vernehmlassung vorgeschlagen, die beiden Pools bei gleichbleibender Dotation zusammenzufassen. Dieser Vorschlag wurde von den Vernehmlassungsteilnehmenden grundsätzlich begrüsst, insbesondere, weil die beiden Pools schwierig voneinander abzugrenzen sind. Mehrere Einwohnergemeinden wiesen aber darauf hin, dass die Finanzierung der beiden Pools über das Schul- bzw. das Gemeindebudget laufen und somit unterschiedliche Entscheidungsträger haben. Eine Zusammenlegung würde deshalb bei diesen Einwohnergemeinden zu keiner administrativen Entlastung führen. Damit kann die erwartete administrative Entlastung der Gemeinden nicht realisiert werden. Auf eine Zusammenlegung der beiden Pools wird deshalb verzichtet.

Gesetzgeberischer Handlungsbedarf:

Kein gesetzgeberischer Handlungsbedarf. Die beiden bestehenden Pools werden belassen. Die Steuerung der beiden Pools ist eine Daueraufgabe der Schulträger.

18. Heilpädagoginnen und Heilpädagogen

(siehe Kapitel 15)

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

¹⁵ Vgl. dazu Bildungsdirektion Uri 2016: Anpassung des Reglements über die Schulleitung. Bericht für eine Vernehmlassung.

Fazit 10: Pensen Schulische Heilpädagogik (SHP- Pensen)

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

Beurteilung:

Kinder mit einem erhöhten Förderbedarf werden heute durch schulische Heilpädagoginnen und Heilpädagogen in den Regelklassen unterrichtet (Integrierte Förderung/IF)¹⁶. Die Umsetzung der Integrativen Förderung ist bei den Einwohnergemeinden angesiedelt. Jede Einwohnergemeinde 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 Einwohnergemeinden 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 Einwohnergemeinden 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 12.2 dargestellt haben inzwischen alle Einwohnergemeinden eine schulische Sozialarbeit eingerichtet und einige Einwohnergemeinden haben Sozialpädagogen ins Team integriert. Auch dieses Unterstützungsangebot trägt dazu bei, dass in den Einwohnergemeinden 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.

¹⁶ 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.“

19. Aufbau der Bildungsgesetzgebung

Wenn man vom Bildungsgesetz 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 vom 16. März 2006 (BiG; GDB 410.1) 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.

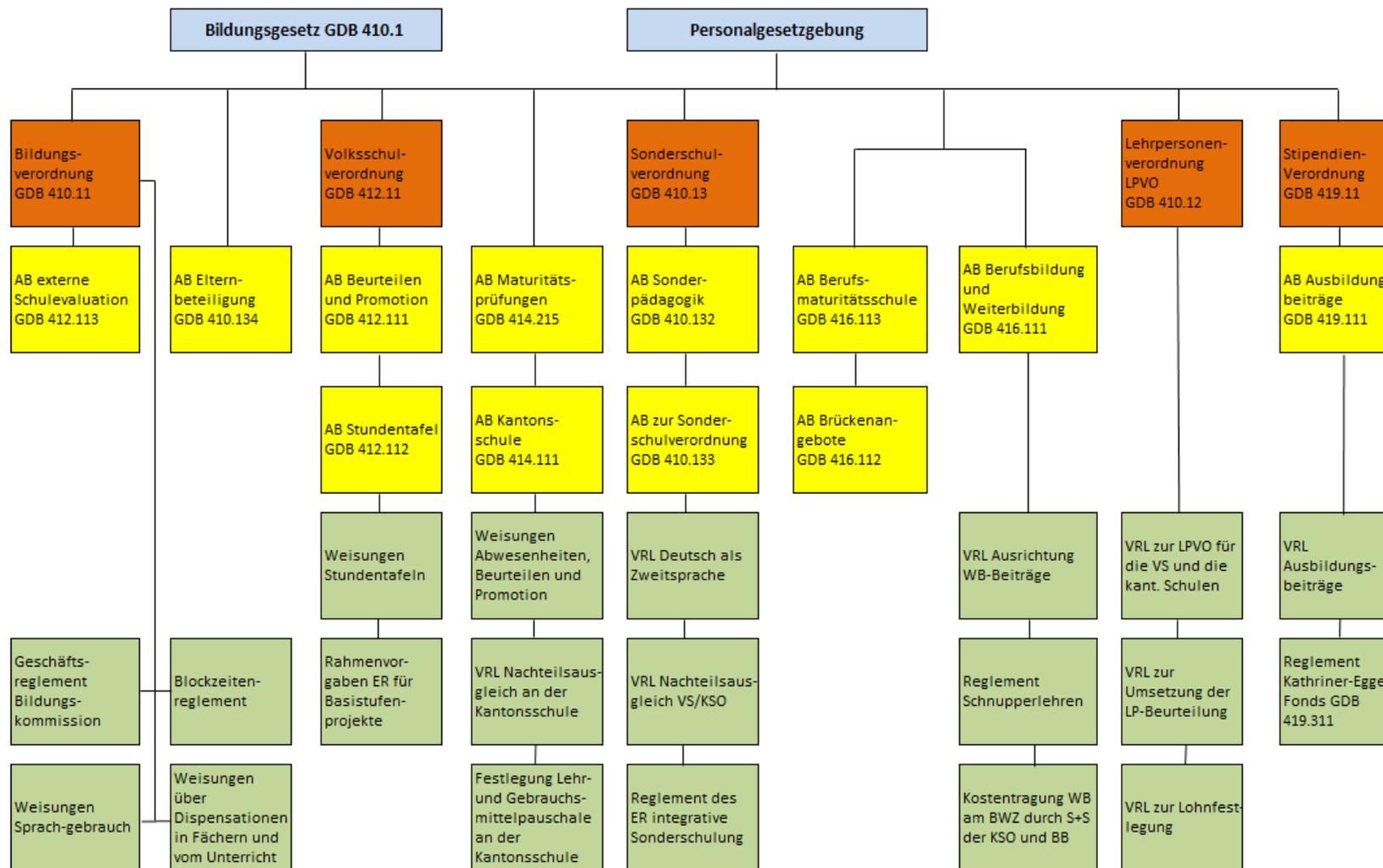


Abbildung 26: Hierarchie der Erlasse im Bildungsbereich (Stand: März 2017)

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)

20. Themenfelder mit Entlastungspotenzial

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 Bildungsgesetzes 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 Bildungsgesetzes geprüft. Ebenso wurden die im Bildungsgesetz erwähnten Verordnungen (ausser der Sonderschulverordnung, da dem Kantonsrat über diesen Bereich im Herbst 2016 bereits Rechenschaft abgelegt wurde) beziehungsweise die relevanten Artikel überprüft. 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.

21. 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“, SSVO) 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 SSVO, 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 zuge-

schrieben. 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 Bildungsgesetz 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. (Botschaft zum Bildungsgesetz 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, Einwohnergemeinden 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/Bildungscontrolling“ 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 stufengerecht zugeordnet.
- Spezifisch auf die Themen Aufsicht, Qualitätssicherung und Führung fokussiert, ist festzustellen, dass die im SSVO-Bericht geforderte Dezentralisierung und Planmässigkeit der Qualitätssicherung erreicht ist. Die Führung, Aufsicht und interne Qualitätssicherung erfolgt über den Schulrat und die Schulleitungen. Der Kanton unterstützt die Einwohnergemeinden 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 1) – 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 Kantons 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 Qualitätsmanagement ist es eine Tatsache, dass seit der Inkraftsetzung des Bildungsgesetzes 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 Aufgabefeld des Schulrats in den vergangenen Jahren nicht diskutiert worden.

Der Regierungsrat schlug deshalb zuhanden der Vernehmlassung vor, die Rollen und Aufgaben der verschiedenen Akteure auf kantonomer, und gemeindlicher Ebene sowie die Prozesse des Kantons und der Gemeinden bei der Führung der Schule, die interne und externe Evaluation,

die Aufsicht durch die Gemeinde und durch den Kanton, die Beratung und Schulentwicklung im Kanton Obwalden im Volksschulbereich durch eine Arbeitsgruppe evaluieren zu lassen. In der Vernehmlassung wurde dieses Vorhaben insbesondere von den Gemeinden abgelehnt, da sie keinen Handlungsbedarf sehen und dem damit verbundenen Aufwand kritisch gegenüberstehen. Auf die Einsetzung einer solchen Arbeitsgruppe wird deshalb verzichtet.

Gesetzgeberischer Handlungsbedarf:

Kein gesetzgeberischer Handlungsbedarf.

Als Folge der Bündelung von Ressourcen sowie der Fokussierung auf die Basisaufgaben, wird das Bildungs- und Kulturdepartement voraussichtlich die Leistungen zuhanden der Einwohnergemeinde anpassen.

22. 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 Vergleich¹⁷ 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. Zudem sind von den finanziellen Auswirkungen der Kanton als Arbeitgeber der Lehrpersonen der Sekundarstufe II und die Gemeinden als Arbeitgeber der Lehrpersonen der Volksschule direkt betroffen. 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. Hinzu kommt, dass viele Vernehmlassungsteilnehmende bei unterschiedlichen Aspekten der Anstellungsbedingungen (bspw. Pflichtstundenzahl, Altersentlastung, Lohn) einen Handlungsbedarf sehen, wobei kein Konsens herrscht, wie die Anstellungsbedingungen angepasst werden sollten. Im Rahmen der Finanzstrategie 2027+ hat der Regierungsrat zudem in Aussicht gestellt, dass eine Reduktion der Altersentlastung zwischen 55 Jahren und 60 Jahren sowie die Anpassung der besonderen Sozialzulagen (sogenannte Familienzulage) im Rahmen der Anpassung der Lehrpersonenverordnung angegangen werden soll. Um dieses komplexe und finanziell bedeutsame Themenfeld zu analysieren und Änderungen der Lehrpersonenverordnung vorzuschlagen, soll mit den Gemeinden und den Sozialpartnern in einem eigenen Projekt eine grundsätzliche Diskussion aller Anstellungsbedingungen geführt werden.

Unabhängig von diesem Projekt sollen die beiden von der Projektgruppe APLASCHÜH (vgl. Kapitel 22.1) vorgeschlagenen Massnahmen im Bereich des Berufsauftrags der Lehrpersonen, sowie die in der Vernehmlassung kaum bestrittenen Änderungen bei der Kündigungsfrist (vgl. Kapitel 22.6) umgesetzt werden.

22.1 Berufsauftrag der Lehrpersonen

Ausgangslage:

Wie in Kapitel 13.1 dargestellt hat das Bildungs- und Kulturdepartement 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

¹⁷ Sie dazu den Überblick der Deutschschweizer Erziehungsdirektorenkonferenz: http://www.d-edk.ch/sites/default/files/Auswertungsbericht%20Lohndatenerhebung%202017_vers_2017-05-22.pdf

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 (LPVO; 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 LPVO) wurden mehrheitlich unter Beizug des Berichts des Kantons Luzern „Berufsauftrag für Lehrpersonen-Arbeitszeit und Arbeitsfelder“ formuliert. Zudem beantragte die Arbeitsgruppe in Art. 4 Abs. 1 LPVO den BAL anzupassen (siehe Kapitel 32).

Als weitere Massnahme schlägt die Arbeitsgruppe vor, dass die Schulleitungen gemeinsame Zeitgefässe definieren können. Neu soll die Arbeitszeit der Lehrpersonen in Art. 10 LPVO ergänzt werden indem den Schulleitungen das Recht eingeräumt wird, maximal 10 Arbeitstage während der Schulferien für die Lehrpersonen verbindlich festzulegen.

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.

In der Vernehmlassung ist die vorgeschlagene Stärkung des Arbeitsfeldes "Unterricht" unbestritten. Ein neuer Teilbereich im Berufsauftrag für die Mitarbeit in den Tagesstrukturen wie es beabsichtigt war, wurde aufgrund der Vernehmlassungsantworten nicht geschaffen.

Gesetzgeberischer Handlungsbedarf:

Die Lehrpersonenverordnung ist in Art. 4 Abs. 1 und 3 entsprechend anzupassen und Art. 10 Abs. 2 zu ergänzen. Die gesetzgeberische Umsetzung ist unter Kapitel 32 erläutert.

22.2 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 Rechtsgrundlagen zu erwarten 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 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 (sogenannter 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 2 Grafik 10). Die Flexibilität dieses Systems ist ein Vorteil, der Nachteil ist aber die geringere Verlässlichkeit.¹⁸

Beurteilung:

Die Forderungen nach der Gewährung einer grösseren Lohnsummenentwicklung stehen in Widerspruch zur Forderung der Motion einer finanziellen Entlastung.

In der Vernehmlassung stellen insbesondere fast alle Einwohnergemeinden, einige Parteien und die Lehrpersonenverbände fest, dass die Lohnkosten im interkantonalen Vergleich sehr tief liegen und die den jüngeren Lehrpersonen in Aussicht gestellte Lohnentwicklung nicht gewährt werden kann. Sie beurteilen die Löhne der Obwaldner Lehrpersonen als nicht mehr konkurrenzfähig und weisen auf den Unmut der Lehrpersonen hin.

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.

Mögliche Massnahmen zur Stärkung der interkantonalen Position und zum Erhalt des Lohnsystems sollen im Rahmen des unter Kapitel 22 skizzierten Folgeauftrags im Bereich der Anstellungsbedingungen erarbeitet werden.

22.3 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 vom 25. April 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 wiederaufgenommen. Der Antrag um eine Reduktion der Unterrichtsverpflichtung der Klassenlehrpersonen hat das Bildungs- und Kulturdepartement 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.

¹⁸ 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

Breite Vernehmlassungskreise stören sich an den Unterschieden bezüglich der Pflichtstundenzahlen zwischen den Lehrpersonen der Volksschule und der kantonalen Schulen. Für die Mehrzahl der Vernehmlassungsteilnehmenden steht als Massnahme eine Erhöhung der Pflichtstundenzahl bei den beiden kantonalen Schulen im Zentrum. Gleichzeitig wird eine stärkere Entlastung der Klassenlehrpersonen gefordert.

Beurteilung:

Die Pflichtstundenzahlen im Kanton 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 Untergymnasiums (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 Lehrpersonenverordnung hatte der Kantonsrat diese Differenzen als stossend empfunden und eine baldige Anpassung gefordert. Dies ist bisher nur teilweise (Anhebung Untergymnasium) erfolgt.

Auch in der Vernehmlassung weisen verschiedene Vernehmlassungsteilnehmende auf die unterschiedlichen Pflichtstundenzahlen hin und fordern eine Überprüfung. Diese soll im Rahmen des in Kapitel 22 skizzierten Folgeauftrags im Bereich der Anstellungsbedingungen gemacht werden.

Gesetzgeberischer Handlungsbedarf:

Wird im Rahmen einer Gesamtbeurteilung der Anstellungsbedingungen (vgl. Kp. 22) betrachtet.

22.4 Altersentlastungen der Lehrpersonen

Ausgangslage:

Die Altersentlastung der Lehrpersonen wurde letztmals in der Lehrpersonenverordnung festgelegt.

Bis zur Schaffung der Lehrpersonenverordnung 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 Lehrpersonenverordnung 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 (Kantonsratssitzung 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 Heilpädagogin; BWZ = Berufs- und Weiterbildungszentrum

Abbildung 28: Altersentlastung für die verschiedenen Lehrpersonenkatgorien in den Zentralschweizer Kantonen

Beurteilung:

Die Altersentlastungen im Kanton Obwalden sind im interkantonalen Vergleich hoch. Insbesondere für die Altersgruppe der 50 bis 54-Jährigen besteht im Kanton Obwalden eine grosszügige Lösung; diese wurde aber bei der Beratung der Lehrpersonenverordnung von 2008 mit Blick auf die Privatwirtschaft und die Regelung im Obligationenrecht als gerechtfertigt erachtet. Im Rahmen der Finanzstrategie 2027+ hat der Regierungsrat das Bildungs- und Kulturdepartement beauftragt, die Altersentlastung der Altersgruppe der 55 bis 59-Jährigen zu reduzieren. Dies soll im Rahmen des in Kapitel 22 skizzierten Folgeauftrags im Bereich der Anstellungsbedingungen gemacht werden.

In der Vernehmlassung wurden keine spezifischen Bemerkungen zur Altersentlastung gemacht.

Gesetzgeberischer Handlungsbedarf:

Wird im Rahmen des in Kapitel 22 skizzierten Folgeauftrags im Bereich der Anstellungsbedingungen angegangen werden.

22.5 Beurteilung der Lehrpersonen

Ausgangslage:

Die Beurteilung der Lehrpersonen ist in Art. 29 BiG und in Art. 21 bis 23 LPVO geregelt. In der Lehrpersonenverordnung 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 bzw. 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.

In der Vernehmlassung sprach sich eine Partei explizit für eine lohnwirksame Beurteilung aus.

Gesetzgeberischer Handlungsbedarf:

Kein gesetzgeberischer Handlungsbedarf.

22.6 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 Schuljahrs 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.

Die Vernehmlassung ergab eine grossmehrheitliche Zustimmung zur vorgeschlagenen Anpassung der Kündigungsfrist.

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.

23. Bildungskommission

Ausgangslage:

Im Bildungsgesetz 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 Bildungs- und Kulturdepartement 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.

In der Vernehmlassung wurde die Aufhebung der Bildungskommission kontrovers beurteilt. Etwa die Hälfte der Teilnehmenden hoben die breite Abstützung der Kommission, die vertiefte Meinungsbildung, die Praxisnähe und die positive Funktion eines Reflexionsgremiums hervor. Die andere Hälfte unterstützt die Argumentation des Regierungsrats.

Gesetzgeberischer Handlungsbedarf:

Die Bildungskommission ist aufzuheben und das Bildungsgesetz und die Bildungsverordnung sind entsprechend anzupassen.

24. Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden

24.1 Führung Volksschule

Ausgangslage:

Dieser Themenbereich stand beim Bildungsgesetz im Jahr 2006 zur Diskussion. Es ging damals um die Frage der Kantonalisierung der Volksschule. Damit war gemeint, dass die Schulen in den Einwohnergemeinden vom Kanton geführt und finanziert würden. Damals lehnten sechs von sieben Einwohnergemeinden 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 Angebotsweiterungen) beschränkt werden soll.

Beurteilung:

Die Zuständigkeit im Volksschulbereich liegt gemäss Bildungsgesetz bei den Einwohnergemeinden. 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 Einwohnergemeinden einen verhältnismässig grossen Spielraum. Diese Autonomie ermöglicht den Einwohnergemeinden die Angebots- und Qualitätsentwicklung weitgehend selbstständig zu bestimmen sowie wichtige Bereiche der Kostenentwicklung mit hoher Autonomie zu steuern. In diesem Zusammenhang ist allenfalls zu diskutieren, wo die Bildungsgesetzgebung den Einwohnergemeinden zusätzliche Vorgaben machen sollte (zum Beispiel im Bereich der Infrastruktur¹⁹).

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

In der Vernehmlassung wird die bestehende Aufgabenteilung zwischen dem Kanton und den Einwohnergemeinden einhellig unterstützt.

Gesetzgeberischer Handlungsbedarf:

Kein gesetzgeberischer Handlungsbedarf.

24.2 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.

¹⁹ 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.

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 Strategiethemata 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 BiG 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 BiG und Art. 37 LPVO 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 aus Sicht des Regierungsrats sinnvoll, wenn die primäre Entscheidungsinstanz, d.h. die Einwohnergemeinden, die daraus resultierenden Kosten trägt. Er schlug deshalb vor, dass die Kosten aller Weiterbildungsmaßnahmen im Volksschulbereich deshalb neu ganz durch die Einwohnergemeinden getragen werden sollen. In der Vernehmlassung sprachen sich fast alle Einwohnergemeinden und Parteien sowie die Mehrzahl der weiteren Vernehmlassungsteilnehmenden gegen diese Massnahme aus. Trotz dieser klaren Rückmeldung aus der Vernehmlassung hält der Regierungsrat an seinem ursprünglichen Vorschlag fest. Im Sinne der Aufgabenteilung ist es für den Regierungsrat nachvollziehbar, wenn die Einwohnergemeinden die Weiterbildung ihrer eigenen Mitarbeitenden finanzieren.

Gesetzgeberischer Handlungsbedarf:

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

Als Folge der Bündelung von Ressourcen sowie der Fokussierung auf die Basisaufgaben wird das Bildungs- und Kulturdepartement auf die Durchführung des alle zwei Jahre stattfindenden Bildungstags verzichten. Diese Weiterbildungskosten fallen deshalb in den kommenden Jahren für die Einwohnergemeinden weg.

24.3 Kostentragung Untergymnasium

Ausgangslage:

Gemäss Art. 9 BiG sind die Einwohnergemeinden 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 (mit 28 zu 16 Stimmen bei 7 Enthaltungen).

Der Regierungsrat beabsichtigte aber, dass die Einwohnergemeinden dem Kanton die Kosten für die Beschulung im Untergymnasium teilweise abgelten. Er schlug deshalb zuhanden der Vernehmlassung vor, dass sich die Einwohnergemeinden an den Kosten der 1. und 2. Klasse des Untergymnasiums an der Kantonsschule Sarnen, der Stiftsschule Engelberg oder an anderen Gymnasien mit zwei Dritteln der durchschnittlichen Nettokosten der Kantonsschule Sarnen beteiligen.

Im Schuljahr 2015/16 betraf dies 156 Schüler/innen. Dies entspricht Kosten von etwas rund 2,4 Millionen Franken.

Beurteilung:

Gemäss heutiger Aufgabenteilung tragen die Einwohnergemeinden die Kosten für die Volksschule. Die 1. und 2. Klasse des Untergymnasiums fallen somit in die obligatorische Schulzeit, für die die Einwohnergemeinden zuständig sind. Eine Beteiligung der Einwohnergemeinden an diesen Kosten würde nach Meinung des Regierungsrats der aktuellen Aufgabenteilung und gerechten Finanzierung entsprechen. Zudem profitieren heute jene Einwohnergemeinden überproportional, aus denen überdurchschnittlich viele Kinder das Gymnasium besuchen.

In der Vernehmlassung sprachen sich alle Einwohnergemeinden und Parteien gegen den Vorschlag des Regierungsrats aus und stellten sich gegen eine Kostentragung durch die Einwohnergemeinden aus. Aufgrund dieses eindeutigen Ergebnisses verzichtet der Regierungsrat auf die Umsetzung dieser Massnahme, obwohl er klar der Auffassung ist, dass damit die Ungleichbehandlung bzw. Bevorzugung einzelner Einwohnergemeinde beibehalten wird.

Gesetzgeberischer Handlungsbedarf:

Auf die Ergänzung des Bildungsgesetzes mit einem Artikel 52a (neu) im Sinne der obigen Erläuterungen ist zu verzichten. Kein gesetzgeberischer Handlungsbedarf.

25. 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 Koordination 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 Zentralschweizer 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 Aktualisierung des Bildungsgesetzes soll sie aber aufgenommen werden.

Die Vernehmlassungsteilnehmenden stimmten der vorgeschlagenen Anpassung grossmehrheitlich zu.

Gesetzgeberischer Handlungsbedarf:

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

26. Kostentragung Privatschulen

Ausgangslage:

Gemäss Artikel 39 Abs. 1 BiG können Privatschulen die in der öffentlichen Schule während der Schulpflicht abgegebenen obligatorischen Lehrmittel unentgeltlich für Obwaldner Schülerinnen und Schüler beziehen. Im Durchschnitt der letzten drei Jahre belaufen sich die Kosten für den Kanton 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 aus Sicht des Regierungsrats aber auch gestrichen werden und die Kosten den Privatschulen bzw. den Eltern von Kindern in Privatschulen überwälzt werden.

Die Vernehmlassung zeigte bei dieser Frage ein sehr gemischtes Bild. Eine Mehrheit der Vernehmlassungsteilnehmenden, davon rund die Hälfte der Gemeinden und Parteien, lehnen diese Massnahme ab. Aufgrund dieses Vernehmlassungsergebnisses und des sehr kleinen Spareffekts verzichtet der Regierungsrat auf die Umsetzung dieser Massnahme.

Gesetzgeberischer Handlungsbedarf:

Auf die Streichung von Art. 39 Abs. 1 BiG soll verzichtet werden. Kein gesetzgeberischer Handlungsbedarf.

27. Schulangebot Gymnasien im Kanton Obwalden und im Kanton 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 Gymnasien 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 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 Sparpotenzial ist schwer abschätzbar.

Die Stiftsschule Engelberg 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.

In der Vernehmlassung wurde die Massnahme mehrheitlich im Grundsatz begrüsst, es wurde aber mehrfach darauf hingewiesen, dass mögliche Auswirkungen auf die Qualität genau überprüft werden müssten.

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 (Studentafel, ausserkantonaler Schulbesuch).

28. Kostengutsprachen im Rahmen des Regionalen Schulabkommens Zentralschweiz

Ausgangslage:

Im Rahmen des Regionalen Schulabkommens Zentralschweiz leistet der Kanton (Bildungs- und Kulturdepartement, 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 der Studierenden 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 Studierenden 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.

In der Vernehmlassung sprach sich eine klare Mehrheit für die Umsetzung dieser Massnahme aus.

Handlungsbedarf:

Das Departement passt die Schulgeldpraxis entsprechend an.

29. Private Schulangebote Sekundarstufe II

Ausgangslage:

Der Kanton Obwalden hat mit der Stiftsschule Engelberg eine Leistungsvereinbarung abgeschlossen, mit welcher er den Zugang von Obwaldner Studierenden zu dieser Schule gewährt. Die Stiftsschule Engelberg 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 Engelberg 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 Engelberg 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 Schülerin bzw. Schüler. 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 Engelberg insbesondere im Internat sehr gut. Aus diesem Grund ist es gerechtfertigt, die Situation neu zu prüfen und den Kantonsbeitrag massvoll zu reduzieren.

In der Vernehmlassung sprach sich eine Mehrheit der Teilnehmenden für die Überprüfung der Leistungsvereinbarung aus.

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

30. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen im Bildungsgesetz

Art 34 Auflösung des Anstellungsverhältnisses (Kapitel 22.6)

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 im Kanton Obwalden vorgesehenen 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 vom 8. September 1997 (GDB 130.1) 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 Schuljahrs 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, sodass 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 Schuljahrs 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, sodass klar ist, dass als "nächstfolgender Endtermin" nicht das Ende des Schuljahrs 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. 49 sowie Art. 37 Abs. 1, 2 und 4 LPVO (siehe Kapitel 24.2)

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

Art. 51

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

Art. 123 sowie Art. 22 und 23 BiVO (Kapitel 23)

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

31. Erläuterungen zur Bestimmung in der Volksschulverordnung

Art. 12 Abs. 1 (Kapitel 25)

Dieser Absatz 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 Schuljahrs in den Kindergarten eintreten. Neu wird der Einschulungszeitpunkt auf den 31. Juli gelegt. Damit ergibt sich eine Anpassung an die interkantonale Harmonisierung.

32. Erläuterungen zu den Bestimmungen in der Lehrpersonenverordnung

Art. 4 Abs. 1 (Kapitel 13.1 und Kapitel 17)

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

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

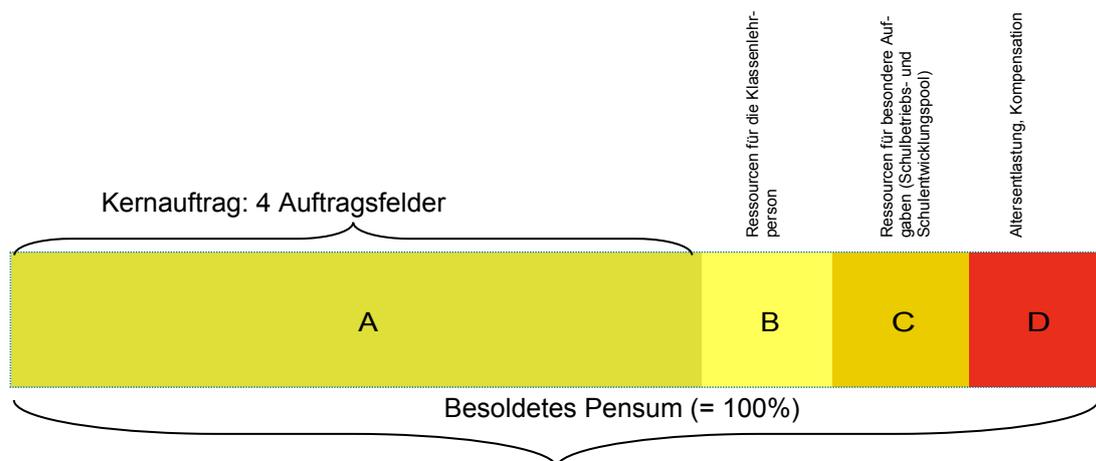


Abbildung 30: Besoldetes Pensum der Lehrpersonen mit vier Teilbereichen

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»²⁰, «Schule» und «Lehrperson».

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 (Schulbetriebs- und Schulentwicklungspool)

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

D. 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 22.1)

Gemäss Kapitel 22.1 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, Schulentwicklungsprojekte 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 Lehrpersonenverordnung neu geregelt werden.

Art. 4 Abs. 8

Redaktionelle Anpassungen gemäss Kommentar zu Art. 4 Abs. 1.

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%

²⁰ 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.

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 Schuljahrs eine Woche der Sommerferien als Arbeitswoche festzulegen und während des Schuljahrs 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.

VI. Zusammenfassende Beurteilung

Wie im Titel der 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 Bildungswesens im Kanton Obwalden. In der Vernehmlassung begrüssen verschiedene Teilnehmende diese umfassende Darstellung.

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. Der Regierungsrat sah in seiner Vernehmlassungsvorlage in wenigen Bereichen (Weiterbildung der Volksschullehrpersonen und Untergymnasium) eine berechtigte Kostenübernahme durch die Einwohnergemeinden vor. Mit grosser Ernüchterung stellt er aufgrund der Vernehmlassungsantworten fest, dass eine grosse Mehrheit zwar die hohe Autonomie der Gemeindeschulen begrüsst, hingegen die entsprechende finanzielle Beteiligung der Einwohnergemeinden ablehnt.

Grundlegende Änderungen an der Bildungsgesetzgebung werden keine vorgeschlagen. In der Vernehmlassung stiess dieses Resultat der Motionsbeantwortung auf breite Zustimmung und der Motionsauftrag wird als erfüllt beurteilt. Folgende Erklärungen zeigen auf, weshalb keine grundlegenden Eingriffe in das Bildungswesen im Kanton Obwalden angezeigt sind:

Erstens:

Die Entwicklungs- und Veränderungsprozesse im Bildungsbereich sind auf lange Frist ausgerichtet. Das Bildungswesen im Kanton Obwalden 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 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 Fehlansätze, 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 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 Bildungswesens im Kanton Obwalden 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 Langfriststrategie des Kantons Obwalden. Die bildungspolitischen Errungenschaften der letzten Jahre haben unseren Kanton attraktiver gemacht. Hier kann insbesondere auf

- den Ausbau der Schulangebote (zweites Kindergartenjahr, 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 Studierenden aus dem Kanton Obwalden 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, Einwohnergemeinden, 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

- Synopse Bildungsgesetz
- Synopse Volksschulverordnung
- Synopse Lehrpersonenverordnung
- Anhang 1 Beurteilung der Volksschulen durch die Einwohnergemeinden: Zusammenfassung der Rückmeldungen
- Anhang 2 Basisdaten: Schüler- und Finanzzahlen
- Anhang 3 Zusammenfassung der Vernehmlassungsantworten

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: KAP-Massnahmen im Bildungsbereich	6
Abbildung 2: Case Management Berufsbildung	8
Abbildung 3: Projektorganisation BiG-Motion.....	10
Abbildung 4: Bildungssystem Obwalden	15
Abbildung 5: Entwicklung Anzahl Schüler/innen bei der Einschulung in die erste Klasse im Vergleich mit der Gesamtbevölkerung.....	16
Abbildung 6: Gesamtschüler/innenzahlen pro Stufe und Anzahl Schüler/innen pro Klasse der Volksschule der Jahre 1999 bis 2015 (Grundlage: Tabelle im Anhang 2).....	17
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 2)	18
Abbildung 8: Entwicklung der Studierendenzahlen auf der Tertiärstufe.....	20
Abbildung 9: Öffentliche Bildungsausgaben (nominal) nach Verwaltungsebene seit 1995	22
Abbildung 10: Öffentliche Bildungsausgaben pro Einwohner und Einwohnerin der Altersklasse 4 bis 29 Jahre (2013)	23
Abbildung 11: Lohnkosten der Volksschule pro Stufe und Kosten pro Schüler/in 1999 bis 2015	24
Abbildung 12: Lohnkosten der Schulen auf der Sekundarstufe II und Kosten pro Schüler/in (Jahr).....	25
Abbildung 13: Kantonale Ausgaben für das Gymnasium und jährliche Unterrichtszeit	26
Abbildung 14: Nettokosten pro Grundbildungsverhältnis 2015	27
Abbildung 15: Gesamtkosten und Kosten pro Studierende/n auf der Tertiärstufe	27
Abbildung 16: Optionale und gemeindeeigene Projekte und Angebotserweiterungen	30
Abbildung 17: Dotation des Schulbetriebs- und Schulentwicklungspools in den einzelnen Gemeinden von 2006 bis 2015 im Vergleich zur kantonalen Minimalvorgabe	35
Abbildung 18: Dotation des Schulleitungspools in den einzelnen Gemeinden von 2006 bis 2015 im Vergleich zur kantonalen Minimalvorgabe	36
Abbildung 19: Entwicklung Betriebs- und Schulentwicklungspool an der KSO.....	36
Abbildung 20: Entwicklung Schulleitungspool an der KSO	37
Abbildung 21: Pensen Schulsekretariat an der KSO.....	37
Abbildung 22: Entwicklung Betriebs- und Schulentwicklungspool an der Berufsfachschule.....	37
Abbildung 23: Entwicklung Schulleitungspool an der Berufsfachschule	37
Abbildung 24: Pensen Schulsekretariat an der Berufsfachschule.....	38

Abbildung 25: SHP-Pensen in den einzelnen Gemeinden von 2006 bis 2015 im Vergleich zur kantonalen Vorgabe (Norm bei 110 Kindern/Pensum)	38
Abbildung 26: Hierarchie der Erlasse im Bildungsbereich (Stand: März 2017).....	50
Abbildung 27: Pflichtstundenzahl für die verschiedenen Lehrpersonenkategorien in den Z-CH Kantonen.....	57
Abbildung 28: Altersentlastung für die verschiedenen Lehrpersonenkategorien in den Z-CH Kantonen.....	59
Abbildung 29: Fächerangebot der drei Gymnasien Sarnen, Stans und Engelberg.....	66
Abbildung 30: Besoldetes Pensum der Lehrpersonen mit vier Teilbereichen.....	70