

Beschluss Nr. 737/2023
Schwyz, 17. Oktober 2023 / ju

Postulat P 8/23: Auslegeordnung zur Verbesserung der Prozesse im Bildungsbereich
Beantwortung

1. Wortlaut des Postulats

Am 26. April 2023 haben Kantonsrat Max Helbling und drei Mitunterzeichnende folgendes Postulat eingereicht:

«Mit der Eröffnung der Legislatur 2016–2020 führte der Kantonsrat neu die Bildungs- und Kulturkommission (BKK) ein. Im Pflichtenheft vom 1. Januar 2020 sind die Aufgaben der BKK definiert. Unter anderem ist sie für die Vorberatement von Gesetzesänderungen, Berichten, Ausgabenbeschlüssen, usw. im Bildungsbereich zuständig. Für eine seriöse und zuverlässige Arbeit in diesem wichtigen Spezialgebiet ist die Kommission auf umfassende Informationen über die Fortentwicklung im Bildungswesen sowie die daraus entstehenden Kosten auf den Kanton aber auch die Bezirke und Gemeinden angewiesen. Ebenso ist für die Kommission eine unaufgeforderte, zeitige Berichterstattung unerlässlich, um zu wissen, welche wesentlichen Änderungen für die Schulen, Eltern, Kinder und Jugendlichen angedacht sind. Häufig erfahren die Mitglieder der BKK jedoch wichtige Informationen aus der Presse oder von Betroffenen, was bei den vielen Massnahmen oder Neuerungen sicher nicht zielführend ist.

In der Praxis hat sich in den letzten sechs Jahren gezeigt, dass aufgrund der bestehenden Strukturen und des Verhaltens der einzelnen Instanzen (Regierungsrat, Bildungsdepartement, Erziehungsrat und BKK) weder ein angemessener Informationsfluss noch eine zeitnahe Möglichkeit zur strategischen Einflussnahme zu wichtigen Veränderungen in der Volksschule gewährleistet ist. Auch die Kostenkontrolle bei der Umsetzung von Neuerungen kann durch die BKK nur begrenzt wahrgenommen werden. Durch die weitreichenden Kompetenzen des Regierungs- und Erziehungsrates im Bildungswesen wird die BKK zum Zeitpunkt ihrer Beratungen jeweils quasi vor vollendete Tatsachen gestellt. Die Tätigkeit der BKK erhält dadurch überwiegend symbolischen Charakter. Die Verbesserung des Informationsflusses bzgl. schulischer Veränderungen und ein Konzept zur Sicherstellung eines basisorientierten Meinungsbildungsprozesses im Bildungswesen (Eltern, Lehrpersonen, regionale und lokale Behörden etc.) sind von hoher Dringlichkeit.

Wir fordern deshalb den Regierungsrat auf, in einer Auslegeordnung aufzuzeigen, wie diese unbefriedigende Situation gelöst werden kann und die kantonale Bildungsstrategie vermehrt mit allen Beteiligten und Betroffenen in Gang gesetzt und aktualisiert werden kann. Dafür sehen wir vorab die folgenden Ansatzpunkte:

- 1. Verbesserung des Informationsflusses im Bildungsbereich:*
 - Stärkere Einbindung der BKK*
 - Kommunikationskonzept für Eltern, Lehrpersonen und kommunale Schulbehörden zur Umsetzung der Hauptentwicklungsschritte der Bildungsstrategie 2025*
- 2. Ausrichtung und Umsetzung der Schulentwicklung sowie Auslösung von Innovationen im Bildungsbereich verbessern:*
 - Klärung und allfällige Neuverteilung der Kompetenzen und Verantwortlichkeiten zwischen BKK, Erziehungsrat und Regierungsrat*
 - Stärkere Beteiligung von Eltern, Lehrpersonen und kommunalen Schulbehörden am Meinungsbildungsprozess*
- 3. Stärkung der Kostenkontrolle durch die Legislative (BKK/Kantonsrat) bei Ausgabenbeschlüssen mit hoher Kostenfolge für Bezirke/Gemeinden*
- 4. Reorganisation der Steuerung des Volksschulwesens im Kanton:*
 - Trennung zwischen fachlich-konsultativen und strategisch-politischen Gremien und Entscheidungsprozessen*
 - Prüfung einer Auflösung des Erziehungsrates*

Wir danken dem Regierungsrat für die Prüfung unseres Anliegens.»

2. Antwort des Regierungsrates

2.1 Allgemeine Bemerkungen

Das Postulat verkennt weitgehend die Tatsache, dass die Bildungs- und Kulturkommission 2015 als Nachfolgegremium für die vorher existierende Konkordatskommission geschaffen wurde. Diese hatte sich vornehmlich mit den Geschäften der Hochschulkonkordate Hochschule Luzern (Fachhochschule Zentralschweiz FHZ) und der Fachhochschule Ostschweiz (OST – Ostschweizer Fachhochschule) sowie der Vereinbarung über die interkantonale Zusammenarbeit im Bereich überregionaler Kultureinrichtungen zu befassen, weshalb mit Beschluss vom 21. Oktober 2015 die Schaffung einer separaten BKK beschlossen wurde.

Bereits bei der dafür erforderlichen Teilrevision der Geschäftsordnung des Kantonsrates (Bericht und Vorlage an den Kantonsrat, RRB Nr. 784 vom 25. August 2015) wurde jedoch klar festgehalten, dass die BKK eine parlamentarische Kommission ist, die lediglich vom Kantonsrat abgeleitete Kompetenzen wahrnehmen könne. So wurde gestützt auf § 1 Abs. 3 der Kantonsverfassung vom 24. November 2010 (KV, SRSZ 100.100) präzisiert, dass aus Gründen der Gewaltenteilung ausgeschlossen sei, dass der Kommission Exekutivfunktionen übertragen werden können: «Der Kommission für Bildung und Kultur können folglich die Aufgaben des Erziehungsrates, die in § 55 Volksschulgesetz vom 19. Oktober 2005 (VSG, SRSZ 611.210) umschrieben werden, nicht übertragen werden. Eine grundlegende Überprüfung und Neuordnung der Behördenorganisation für die Volksschulen würden im Übrigen den Rahmen der vorliegenden Vorlage bei weitem sprengen».

So handelt es sich denn bei der BKK bzw. dem Erziehungsrat um zwei eigenständige Organe mit unterschiedlichen Aufgaben und Kompetenzen, die entgegen der Stossrichtung des Postulats nicht vermengt werden sollten, bzw. aus rechtlichen Gründen gar nicht vermengt werden können.

2.2 Rechtsgrundlagen / Rechtliche Ausgangslage

Die Aufgaben und Kompetenzen der BKK werden in § 20 der Geschäftsordnung des Kantonsrates vom 17. April 2019 (GOKR, SRSZ 142.110) abschliessend wie folgt definiert:

- a) Vorberatung des Erlasses, der Änderung und der Aufhebung von rechtsetzenden Bestimmungen sowie von Berichten in den Bereichen Bildung und Kultur;
- b) Vorberatung von Ausgabenbeschlüssen betreffend Bildung und Kultur, soweit dafür nicht die Kommission für Bauten, Strassen und Anlagen zuständig ist;
- c) Vorberatung von Leistungsauftrag und Globalkredit für die Pädagogische Hochschule Schwyz;
- d) Mitwirkung bei der Beschlussfassung, Vorberatung und Aufsicht bei Konkordaten in den Belangen Bildung und Kultur.

Die gesetzliche Grundlage für den Erziehungsrat findet sich im VSG. Dort werden unter § 55 die Aufgaben und Kompetenzen des Erziehungsrates wie folgt definiert:

- ¹ Der Erziehungsrat übt die unmittelbare Aufsicht über das Volksschulwesen aus.
- ² Er erlässt die zum Vollzug des Gesetzes erforderlichen Bestimmungen, soweit dazu nicht ausdrücklich der Regierungsrat ermächtigt ist.
- ³ Er nimmt Stellung zu Entwürfen der vom Regierungsrat zu erlassenden Vorschriften, sofern sie pädagogisch bedeutende Fragen betreffen.
- ⁴ Er hat Beschlüsse, die erhebliche finanzielle Folgen haben, dem Regierungsrat zur Genehmigung zu unterbreiten.

Bereits aufgrund der genannten rechtlichen Grundlagen wird klar, dass es sich bei der BKK um ein Organ der Legislative handelt, während der Erziehungsrat exekutive Aufgaben ausführt. Selbst wenn der Kantonsrat also zum Schluss kommen sollte, dass der Erziehungsrat in seiner heutigen Form aufzulösen sei, so ist es rechtlich ausgeschlossen, dass heutige Aufgaben des Erziehungsrates an die BKK übergehen könnten.

2.3 Fazit / Haltung des Regierungsrates

Ungeachtet der vorgängig aufgezeigten unterschiedlichen Aufgaben und Kompetenzen wurden in naher Vergangenheit bereits Massnahmen zur Verbesserung des Informationsflusses zwischen den unterschiedlichen Gremien realisiert. So wird etwa seit dem laufenden Jahr die BKK jeweils im Vorfeld der Erziehungsratssitzungen über die Traktanden derselben in Kenntnis gesetzt. Da die Mitglieder des Erziehungsrates durch die Parteien nominiert und letztlich durch den Kantonsrat gewählt werden, sieht der Regierungsrat diesbezüglich ganz klar auch die Parteien in der Pflicht, mit ihren Erziehungsräten einen regelmässigen Austausch zu pflegen.

Was die geforderte, stärkere Beteiligung von Eltern, Lehrpersonen und kommunalen Schulbehörden in Fragen der Schulentwicklung betrifft, so kann klar festgehalten werden, dass der Erziehungsrat bei jeglichen solchen Vorhaben jeweils eine dreimonatige Anhörung durchführt, in welche die Gemeinden und Bezirke als Schulträger sowie die Verbände LSZ (Lehrerinnen und Lehrer Kanton Schwyz) und VLSZ (Verband Schulleiterinnen und Schulleiter Schwyz) eingebunden werden.

Die Forderung hinsichtlich einer Stärkung der Kostenkontrolle durch die Legislative ist in dieser Form deutlich zurückzuweisen, kommt dieser bzw. der BKK doch diesbezüglich keine Aufgabe zu (mit Ausnahme der Budget- und Jahresberichtsgenehmigung für den Kantonshaushalt). Wie vorgehend ausgeführt, beschliessen Erziehungsrat (bzw. Regierungsrat als finanzverantwortliche Stelle) keinerlei kostentreibende Massnahmen, ohne vorgängig die entsprechende Zustimmung der hauptbetroffenen Schulträger abzuholen.

Was letztlich die geforderte Reorganisation der Steuerung des Volksschulwesens im Kanton betrifft, so verweist der Regierungsrat auf die im November 2022 durch den Schwyzer Kantonsrat sehr deutlich gutgeheissene Teilrevision des Volksschulgesetzes. Weder in der breit durchgeführten Vernehmlassung, noch in der Vorberatung des Gesetzes durch die BKK, noch in der Parlamentsdebatte wurde der Ruf nach einer fundamentalen Änderung der Zuständigkeiten im Volksschulwesen laut.

Beschluss des Regierungsrates

1. Dem Kantonsrat wird beantragt, das Postulat P 8/23 nicht erheblich zu erklären.
2. Zustellung: Mitglieder des Kantonsrates.
3. Zustellung elektronisch: Mitglieder des Regierungsrates; Staatsschreiber; Sekretariat des Kantonsrates; Bildungsdepartement.

Im Namen des Regierungsrates:

Dr. Mathias E. Brun
Staatsschreiber

