

**Bericht der Geschäfts- und Ergebnisprüfungs-
kommission Wohlen b. Bern
vom 28. März 2011**

**zur Geschäftsführung des Gemeinderates
betreffend strategische Schulstandortentscheide für
die Zeit vom April 2010 bis März 2011**

Inhaltsverzeichnis

1. Formelles	3
1.1. Die Ausgangslage	3
1.2. Reaktionen auf den Beschluss des GR vom 14.12.2010	4
1.3. Überprüfungsbefugnis der GEPK, Auftrag und Ziel ihrer Tätigkeit	4
1.4. Zusammensetzung der Kommission für die Überprüfung	5
1.5. Mittel der Kommission für die Untersuchung	5
2. Der Überprüfungsgegenstand	6
2.1. Von REOS zum neuen Schulreglement vom 16.6.2009	6
2.2. Vorgänge von Frühling 2010 bis zum Beschluss des Gemeinderates vom 14.12.2010 ..	6
2.3. Vorgänge nach den Beschlüssen vom 14.12.2010	9
3. Fragestellung und Auftrag für die GEPK	10
4. Konnte und durfte der GR den Entscheid vom 14.12.2010 (mit oder ohne Antrag der SKW) treffen, ohne gegen Gemeindeerlasse zu verstossen?	11
4.1. Vorrang des Beschwerdeverfahrens	11
4.2. Bedeutung des Beschlusses des Gemeinderates vom 14.12.2010	11
4.3. Übereinstimmung des Beschlusses vom 14.12.2010 mit andern Gemeindeerlassen ...	12
4.3.1. Ausgangslage	12
4.3.2. Die Auffassung des GR	12
4.3.3. Die Haltung der GEPK	12
5. Stellte die SKW dem GR einen Antrag im Sinne von Art. 15 Abs. 2 SR?	14
5.1. Ausgangslage	14
5.2. Die Auffassung des GR	14
5.3. Die Haltung der GEPK	14
6. War der Antrag der SKW auf vertiefte Abklärung mit zusätzlichen Datenerhebungen für den GR verbindlich oder konnte er sich darüber hinwegsetzen und ohne eigentlichen Antrag zur Situation der Schulstandorte selber entscheiden?	15
6.1. Die Ausgangslage	15
6.2. Die Stellungnahme des GR	16
6.3. Die Haltung der GEPK	16
7. Hätte der GR auch ohne jeden Antrag über die Schliessung von Schulstandorten beschliessen können?	17
7.1. Ausgangslage	17
7.2. Die Auffassung des GR	17
7.3. Die Haltung der GEPK	17
8. Wie ist die Zusammenarbeit zwischen dem GR und der SKW bei der Überprüfung der Schulstandorte zu beurteilen?	19
8.1. Ausgangslage	19
8.2. Die Haltung der GEPK	19
9. Das Vorgehen des Gemeinderates im Nachgang zum Beschluss vom 14.12.2010 bezüglich Behandlung von Gesuchen zum Schulbesuch in einem anderen Schulbezirk im Besonderen	20
9.1. Ausgangslage	20
9.2. Die Auffassung des GR	20
9.3. Die Haltung der GEPK	21
10. Schlussbemerkungen	22
11. Empfehlungen an den GR nach Art. 34 Abs. 2 GV	24

1. Formelles

1.1. Die Ausgangslage

Am 14.12.2010 fällt der Gemeinderat der Einwohnergemeinde Wohlen (nachfolgend „GR“ genannt) einstimmig folgenden Beschluss:

- *Die Gemeinde Wohlen konzentriert sich in absehbarer Zeit auf drei starke Schulstandorte in Wohlen, Hinterkappelen und Uettligen.*
- *Die Schülerinnen und Schüler der Primarschule Säriswil werden ab dem Schuljahr 2012/13 in einem der obgenannten Schulstandorte unterrichtet.*
- *Die Schülerinnen und Schüler der Primarschule Murzelen werden auf das Schuljahr 2015/16 in einem der obgenannten Schulstandorte unterrichtet.*
- *Die Schulleitungen werden beauftragt, dem heutigen Klassendurchschnitt von 17,4 SchülerInnen auf das Schuljahr 2015/16 auf durchschnittlich 19 SchülerInnen zu erhöhen.*
- *Spätestens auf das Schuljahr 2015/16 besteht in Hinterkappelen ein Kindergartenstandort.*
- *Das Departement Bildung und Kultur wird beauftragt, spätestens bis Ende März 2011 einen Projektauftrag für die Umsetzung der obigen Beschlüsse auszuarbeiten und diesen dem Gemeinderat zum Beschluss zu unterbreiten. Im Rahmen dieses Umsetzungsprojekts müssen schwergewichtig folgende Themen behandelt werden:*
 - *Überprüfung der Schulkreise*
 - *Schülertransport (Evtl. zusammen mit einem Ortsbus – das wäre auch ein Anliegen im Altersleitbild)*
 - *Verpflegungsmöglichkeiten*
 - *Schulwegsicherung*
 - *Umnutzung von freiwerdendem Schulraum*
- *Die Schulverantwortlichen (Schulinspektor, Schulkommission, Schulleitungen, Leiter Musikschule, Schulführungssekretariat, SB Bildung und Kultur), Vertretungen der Petitionäre betreffend „Klassenschliessung Primarschule Uettligen“ und „Erhaltung des Schulstandorts Säriswil/Möriswil“ und die Parteipräsidien werden am Donnerstag, 16.12.2010, 09.30 Uhr im Kirchgemeindehaus Wohlen durch E. Knecht und C. Camponovo informiert.*
- *Am Donnerstag, 16. Dezember 2010, 10.30 Uhr, findet im Sitzungszimmer Gemeindehaus die Pressekonferenz statt. Nebst der Bilanzierung zum ersten Legislaturjahr und Information zur Erneuerung des Energiestadt-Labels werden die obigen Schulstrukturentscheide kommuniziert. Gemeindeseitig nehmen zwingend teil: E. Knecht, C. Camponovo, S. Schori, T. Liechti, B. Frantzen, Hj. Messerli, und T. Peter,*
- *Am 13. Januar 2011 führt der Gesamtgemeinderat im Reberhaus Uettligen eine öffentliche Informationsveranstaltung zu den obigen Schulentscheiden durch.*

1.2. Reaktionen auf den Beschluss des GR vom 14.12.2010

In den Medien vom 17.12.2010 wurde der Entscheid breit dargestellt. Seitens der Schulkommission Wohlen (nachfolgend „SKW“ genannt) wurden dabei Vorwürfe gegenüber dem Gemeinderat laut, da dieser erklärt hatte, die SKW habe trotz Aufforderung keinen Antrag in der Sache stellen wollen. Die SKW habe sehr wohl einen Antrag gestellt, der jedoch vom Gemeinderat nicht zur Kenntnis genommen worden sei.

Mit Schreiben vom 12.12.2010 bat Herr Peter Fluri, ein Gemeindebürger, die Geschäfts- und Ergebnisprüfungskommission der Gemeinde Wohlen (nachfolgend „GEPK“ genannt) um eine Überprüfung des Vorgehens des Gemeinderates in dieser Angelegenheit. Dabei bezog er sich auf die Gemeindeversammlung vom 7.12.2010, an der der Gemeindepräsident das Fehlen eines Antrags der Schulkommission anders als ein Schulkommissionsmitglied dargestellt habe. Daraus müsse auf eine nicht gut funktionierende Zusammenarbeit zwischen GR und SKW geschlossen werden.

1.3. Überprüfungsbefugnis der GEPK, Auftrag und Ziel ihrer Tätigkeit

Die GEPK Wohlen überprüft nach Art. 34 Abs.1 Gemeindeverfassung (GV) die Geschäftsführung der Organe und der Verwaltung. Sie kann in die Geschäfte sowie die erforderlichen Unterlagen und Steuerungsdaten Einsicht nehmen, Auskunft verlangen und dem Gemeinderat oder der Gemeindeversammlung Antrag stellen.

Die GEPK ist dabei frei, wann sie eine Überprüfung vornehmen will. Die GEPK hat nach den Ereignissen rund um die Veröffentlichung des Beschlusses vom 14.12.2010 auf dem Zirkularweg beschlossen, die Geschäftsführung des Gemeinderates bezüglich des Zustandekommens des Beschlusses vom 14.12.2010 und der Zusammenarbeit mit der SKW in diesem Punkt zu überprüfen. Zu diesem Schritt sah sie sich v.a. deshalb veranlasst, weil

- es sich beim Entscheid über die Schliessung von Schulstandorten um einen Entscheid handelt, der für die betroffenen Einwohnerinnen und Einwohner von grosser politischer Tragweite ist;
- Klagen über unrechtmässiges Handeln des Gemeinderates laut wurden, die von einem andern Gemeindeorgan, nämlich der SKW, herrühren, und die in die Öffentlichkeit getragen wurden;
- die GEPK von Seiten eines Bürgers begründet um Abklärung der Zusammenarbeit zwischen GR und SKW gebeten worden ist.

Aus diesen Gründen wird der Abklärungsbedarf für die GEPK offensichtlich.

1.4. Zusammensetzung der Kommission für die Überprüfung

Anfangs Februar 2011 stellte sich heraus, dass die Ehefrau des Präsidenten der GEPK, Frau Susanne Dietrich, eine Beschwerde gegen den Entscheid des GR vom 14.12.2010 an den Regierungsrat mitunterzeichnet hatte. Das Rechtsbegehren der Beschwerde betrifft ein Überprüfungsthema der GEPK, nämlich die Rechtmässigkeit des Beschlusses vom 14.12.2010, weshalb sich die Frage des Ausstandes stellte. Art. 9 der Gemeindeverfassung (GV) verweist für die Ausstandspflicht auf das Gemeindegesetz. Dieses bestimmt in Art. 47 Abs. 2 lit. a, dass ausstandspflichtig ist, wer mit einer Person, deren persönliche Interessen von einem Geschäft unmittelbar berührt werden, verwandt oder verheiratet ist. Aus diesem Grund trat der Präsident der GEPK zu Recht in den Ausstand und überliess seine Funktionen in diesem Geschäft der Vizepräsidentin, Frau Maria Iannino Gerber.

1.5. Mittel der Kommission für die Untersuchung

Mit Schreiben vom 27.12.2010 forderte die Kommission den GR und die SKW auf, ihr die zu diesem Geschäft sachdienlichen Unterlagen bis am 20.1.2011 vollständig zu übermitteln. Dies klappte problemlos und die Unterlagen langten mit Eingaben vom 17.1.2011 (SKW) und 18.1.2011 (GR) bei der GEPK ein.

Mit Schreiben vom 14.2.2011 wurden dem Gemeinderat wie auch der SKW konkrete Fragen zum Ablauf des Verfahrens gestellt und um eine Antwort bis am 1.3.2011 gebeten. Die entsprechenden Antwortschreiben der beiden „Parteien“ wurden am 22.2.2011 (SKW) und am 25.2.2011 (GR) fristgerecht eingereicht.

Nachträglich wurde die GEPK sowohl seitens des GR wie seitens der SKW teils unaufgefordert mit weiteren Unterlagen bedient. Dies betraf seitens des GR

- Die beim Regierungsrat eingegangenen Beschwerdeschriften und die Beschwerdeantwort des Gemeinderates;
- Einen Antrag um Erlass vorsorglicher Massnahmen im laufenden Beschwerdeverfahren eines Teils der Beschwerdeführer im oberwähnten Verfahren sowie die Antwort dazu;
- 4 Gesuche von Eltern um Umteilung ihrer Kinder per 2011/12 von Säriswil nach Uettiligen sowie einen Protokollauszug des GR vom 1.3.2010, worin die Gesuche bewilligt wurden;
- Das alte, bis am 31.7.2009 geltende Schulreglement der Gemeinde Wohlen.

Seitens der SKW wurden folgende weitere Unterlagen vorgelegt:

- Eine Anmerkung der SKW vom 22.2.2011 zu den Schulorganisationsangaben der Gemeinde zusätzlich zur bereits eingereichten Chronologie;
- Ein Nachtrag vom 6.3.2011 zum Thema Schulstandortschliessung und Gesuche zu Schulwechselln von Säriswil nach Uettiligen inkl. Beilagen, namentlich einer Rechtsauskunft des Amt für Gemeinden und Raumordnung des Kantons Bern (AGR) vom

18.1.2011 betreffend Rücktritt von SKW-Mitgliedern und Beschlussfähigkeit der SKW sowie einer Aktennotiz vom 2.2.2011 betreffend Klassenorganisation Kindergärten, Primarschule und Oberstufenschulen der Gemeinde Wohlen.

Die GEPK informierte sich weiter durch Beizug von öffentlich zugänglichen Unterlagen auf der Internet-Seite der Gemeinde Wohlen, namentlich zum Projekt REOS 2007/2008 (<http://www.wohlen-be.ch/schulen/inhalte/reos/index.php>). Darüber hinaus holte sie beim AGR, Frau Fürsprecherin Monique Schürch, und beim Regierungsstatthalteramt Bern-Mittelland, Frau Rechtsanwältin Melanie Raemy, telefonische Auskünfte ein.

Die Kommission beriet an ihren Sitzungen vom 3.2., 9.3. und 23.3.2011 ausführlich über den Inhalt dieses Berichts und verabschiedete ihn am 28.3.2011 einstimmig.

2. Der Überprüfungsgegenstand

Unmittelbaren Anlass zur Überprüfung gab der bereits erwähnte Beschluss des GR vom 14.12.2010. Dessen Vorgeschichte reicht indessen weiter zurück. Zum besseren Verständnis drängt sich eine kurze Zusammenfassung der vorangehenden Ereignisse auf.

2.1. Von REOS zum neuen Schulreglement vom 16.6.2009

Im Jahr 2007 beschloss die Gemeinde Wohlen, ihre Schulstrukturen einer umfassenden Reorganisation zu unterziehen. Am 14.2.2007 genehmigt der Gemeinderat einen entsprechenden Projektauftrag („REOS“). Dieser mündete schliesslich in das totalrevidierte Schulreglement, das am 16.6.2009 von der Gemeindeversammlung gutgeheissen und am 1.8.2009 in Kraft gesetzt wurde. Seither gibt es in der Gemeinde Wohlen nur noch eine Schulkommission, die für die strategische Ausrichtung der Schulen verantwortlich ist. Im operativen Bereich wurden die Schulleitungen gestärkt und ihnen zusätzliche Aufgaben übertragen.

2.2. Vorgänge von Frühling 2010 bis zum Beschluss des Gemeinderates vom 14.12.2010

An der Sitzung vom 2.3.2010 bewilligte der GR eine Klassenschliessung in der Primarschule Uettligen. Am 12.4.2010 wurde dem Gemeindepräsidenten eine Petition mit ca. 200 Unterschriften (vorwiegend von Eltern aus Uettligen) übergeben, in der statt einer Klassenschliessung in Uettligen die Möglichkeit der Schliessung eines Schulstandortes, evtl. die Schliessung des Schulstandortes Säriswil, angeregt wurde.

An der Sitzung vom 27.4.2010 beschloss der GR, er halte an der Schliessung der Klasse in Uettligen fest. Zudem werde er die Kosten der Schulstandorte (Betriebskosten und Investitionen) prüfen. Prioritär werde dabei die Schulanlage Säriswil überprüft. Bis Ende 2010 sei der Entscheid über eine allfällige Schliessung der Primarschule Säriswil gefällt.

Am 26.5.2010 erteilte der GR dem Departement Bildung und Kultur den Auftrag, bis am 31.10.2010 pro Schulstandort die Schüler- und Klassenzahlen ab Schuljahr 2010/11 bis 2015/16 und den pro Schulanlage zur Verfügung stehenden Schulraum aufzuzeigen. Weiter solle das Departement die gesetzlichen und finanziellen Grundlagen für eventuell nötige Schülertransporte zur Verfügung stellen. Das Departement Liegenschaften, Land- und Forstwirtschaft wurde beauftragt, pro Schulstandort die Betriebskosten und die in den kommenden Jahren zu erwartenden Investitionen für die Jahre 2011–2016 aufzuzeigen. Zudem sollte das Präsidialdepartement bis am 30.10.2010 die durch die beiden andern Departemente erarbeiteten Entscheidungsgrundlagen konsolidieren, die finanziellen Auswirkungen des neuen FILAG aufzeigen und je nach Schulstrukturvariante die allenfalls nötigen Schülertransportkosten berücksichtigen.

Am 23.6.2010 wurde eine vorwiegend von Säriswiler und Möriswiler Eltern lancierte Petition mit 600 Unterschriften dem GR übergeben. Darin wurden u.a. die gleichzeitige Evaluation aller Schulstandorte der Gemeinde, eine seriöse und transparente Grundlagenerhebung für einen Entscheid über die Zukunft der Schulen, die Berücksichtigung von gesellschaftlichen und pädagogischen Aspekten und der Einbezug der Petitionäre verlangt.

Am 17.8.2010 kam es zu einem Treffen zwischen der SKW und dem GR, wobei der Überprüfungsauftrag der Schulstandorte erläutert wurde. Aus dem Protokollauszug kann geschlossen werden, dass damit erstmals der SKW ein Auftrag erteilt wurde. Über dessen Inhalt liegt der GEPK lediglich eine vom GR verfasste Protokollnotiz vor, in der u.a. erwähnt wird, dass sich die SKW schwergewichtig auch mit den pädagogischen und gesellschaftlichen Fragen auseinandersetzen und gestützt auf die Überprüfung aller Schulstandorte ein nachhaltiges Konzept erarbeiten werde, wofür sie nach Erhalt der Unterlagen durch die Verwaltung 6 Wochen Zeit benötige. Als Abgabetermin für die dazu notwendigen Unterlagen an die SKW wurde Mitte/Ende Oktober 2010 in Aussicht gestellt.

Mit Schreiben vom 23.9.2010 an den GR bestätigte die SKW, sie habe am 17.8.2010 den Auftrag zur Überprüfung aller Schulstandorte der Gemeinde Wohlten entgegengenommen. Gleichzeitig verlangte sie vom GR weitere umfangreiche Daten/Unterlagen als Beurteilungshilfe betreffend Auswirkungen FILAG, Grossinvestitionen ab 2016, Schulraum und Schulraumentwicklung etc.

Aus dem Mailverkehr zwischen dem Präsidenten der SKW und dem Schulsekretär Thomas Liechti vom 12.10.2010 ist ersichtlich, dass das Angebot zum Beizug eines FILAG Spezialisten für die SKW-Sitzung vom 28.10.2010 ausgeschlagen wurde.

Mit Schreiben vom 22.10.2010 wurde der SKW die von den Departementen gemäss Beschluss vom 27.4.2010 erarbeiteten Entscheidungsgrundlagen zugestellt. Der GR war der Ansicht, dass sich diese Unterlagen mit den von der SKW am 23.9.2010 zusätzlich geforderten deckten. Weitergehende Datenerhebungen seien nicht Gegenstand des Auftrages an die Departemente gewesen. Gleichzeitig wurde die SKW darauf hingewiesen, dass der GR am 14.12.2010 das Geschäft „Überprüfung der Schulstandorte“ behandeln werde und allfällige schriftliche Unterlagen dazu am 6.12.2010 via Departement Bildung und Kultur beim Gemeindeschreiber eingereicht werden müssten. Es wurde als wünschenswert erachtet, wenn an dieser Sitzung die SKW oder eine Delegation die Anträge zu den Lösungsmöglichkeiten erläutern könnte.

An der SKW Sitzung vom 28.10.2010 stellten Bruno Frantzen, Hansjörg Messerli und Thomas Liechti die vom GR abgegebenen Dokumente vor und beantworteten Verständnisfragen.

Mit Schreiben vom 4.11.2010 stellte die SKW fest, dass sich die ihr übergebenen Unterlagen auf die Bereiche FILAG, Schulorganisation und Betriebs- und Investitionskosten beschränkten. Die SKW war der Auffassung, diese Rohdaten seien durch eine unabhängige Stelle zu beurteilen und so in Form zu bringen, dass sie von der SKW ausgewertet werden könnten. Zudem zeigte sich die SKW erstaunt, dass der GR nicht auf das Gesuch zur Abgabe zusätzlicher Unterlagen eingegangen sei. Sie stellte den Antrag, die Überprüfung der Schulstandorte und die Erarbeitung eines nachhaltigen Konzepts sei im Rahmen eines Projekts durchzuführen.

Auf dieses Schreiben liegt kein Antwortschreiben seitens des GR vor. Der GR lud dafür die SKW ca. Mitte November 2010 zu einem Workshop „Schulplanung“ vom 11.12.2010 ein mit dem Ziel, den GR-Beschluss vom 14.12.2010 betr. Anzahl Schulstandorte, durchschnittliche Anzahl Schülerzahlen pro Klasse, Anzahl Klassen, Sanierung Kindergarten, Projektauftrag an Abteilung Bildung und Kultur vorzubereiten.

Am 29.11.2010 teilte die SK dem GR mit, sie verzichte auf die Teilnahme am Workshop, weil sie diesen zur Entscheidungsfindung als verfrüht erachte, da die Datenlage zur Zeit ungenügend sei. Die SKW forderte den GR auf, das Vorgehen nochmals zu überdenken und erachtete einen Zeitraum von 6 Monaten zur Erhebung aller notwendigen Grundlagen für die Erarbeitung eines nachhaltigen Konzepts in einer konzentrierten Projektarbeit als realistisch, wobei auch Vertreter der Bevölkerung einbezogen werden sollten, um die Akzeptanz zu erhöhen.

Mit Schreiben vom 3.12.2010 an die SKW stellte der GR fest, es müssten zur Zeit nicht alle Details geklärt werden, die Datenlage sei zur Fällung eines strategischen Entscheids hinreichend. Der GR sei überzeugt, dass es nun zum Thema Schulstrukturen einen strategischen Entscheid brauche, in dieser wichtigen Frage müsse der GR seinen Führungsauftrag wahrnehmen. Er stellte fest, dass die SKW in ihrem Schreiben vom 4.11.2010 erklärt habe, am 14.12.2010 keinen Antrag zu stellen, weshalb der GR gezwungen sei, den Entscheid ohne Antrag und Begründung der SKW vorzubereiten.

Am 6.12.2010 stellte der Präsident der SKW klar, dass die SKW nicht auf ihr Antragsrecht verzichtet, sondern einen Antrag auf Erarbeitung der Grundlagen zum strategischen Entscheid im Rahmen einer formellen Projektorganisation inkl. Einbezug und kontinuierlicher Information der Bevölkerung gestellt habe. Die SKW habe nach wie vor nicht alle erforderlichen Unterlagen hinsichtlich einer Schulstandortüberprüfung erhalten, weshalb die SKW eine Teilnahme am Workshop als nicht sinnvoll erachte.

Anlässlich der Gemeindeversammlung vom 7.12.2010 berichtete der Gemeindepräsident zur Frage der Überprüfung der Schulstandorte, die SKW habe seit August den Auftrag, den GR in dieser Frage zu unterstützen. Der GR habe aber von der Kommission auf der ganzen Linie eine Absage erhalten. Die SKW verlange ein halbes Jahr und eine externe Begleitung, um dem GR einen Antrag stellen zu können. Die SKW müsse einen Antrag

stellen, wenn dieser aber nicht fristgerecht gestellt werde, müsse der GR trotzdem handeln können. Seitens der SKW wurde daraufhin entgegnet, die SKW verzichte nicht auf das Antragsrecht, sondern habe zusätzliches Datenmaterial angefordert, was vom GR abgelehnt worden sei.

Der Workshop vom 11.12.2010 wurde ohne Teilnahme der SKW durchgeführt. Am 14.12.2010 fällte der GR die eingangs erwähnten Beschlüsse. Sie wurden am 22.12.2010 im Anzeiger publiziert.

2.3. Vorgänge nach den Beschlüssen vom 14.12.2010

Am 12./13.1.2011 traten fünf von sieben Mitgliedern der SKW mit sofortiger Wirkung zurück. An der vom GR angesetzten öffentlichen Orientierungsversammlung der Bevölkerung vom 13.1.2011 im Reberhaus in Uettiligen wurde der GR zum Teil scharf kritisiert. Der Entscheid sei überstürzt gefasst worden, sei unüberlegt und zu wenig fundiert. Der GR wisse auf vielen offenen Fragen keine Antwort. Es sei unsensibel vom GR, den Entscheid allein ohne SKW zu fällen etc. Es wurden Beschwerden gegen die Beschlüsse vom 14.12.2010 an den Regierungsrat und Initiativen zur Abänderung des Schulreglements angekündigt. Die Medien berichteten ausführlich über die Veranstaltung.

Im Nachgang beschloss der GR am 25.1.2011 nach Diskussion, an seinen Beschlüssen vom 14.12.2010 vollumfänglich festzuhalten. Weiter akzeptierte er die Demissionen der SKW-Mitglieder und beauftragte das Departement Bildung und Kultur, die vakanten Sitze sofort auszuschreiben. Unterdessen waren am 15.1.2011 beim Regierungsrat Bern-Mittelland zwei Beschwerden gegen die Beschlüsse des GR vom 14.12.2010 eingereicht worden, die von insgesamt 142 Beschwerdeführern unterzeichnet worden waren.

Bereits im Januar 2011 hatten vier Eltern aus Säriswil darum ersucht, ihren einzuschulenden Kindern den Schulbesuch statt in Säriswil ab 2011 in Uettiligen zu bewilligen. Da die SKW bis zur Neuwahl der fünf neuen Mitglieder nicht beschlussfähig war, behandelte der GR die Gesuche am 1.3.2011 selber und hiess sie gut. Daraufhin stellten 8 Beschwerdeführer am 6.3.2011 beim Regierungsrat Bern-Mittelland ein Gesuch um Erlass vorsorglicher Massnahmen, worin dem GR verboten werden sollte, während dem hängigen Beschwerdeverfahren Gesuche für einen Schulbezirkswechsel zu bewilligen. In seiner Antwort vom 17.3.2011 beantragte der GR dem Regierungsrat die Abweisung dieses Gesuches.

3. Fragestellung und Auftrag für die GEPK

Die Fragen konzentrieren sich vor allem auf zwei Bereiche. Vorab fragt sich, ob der GR mit der Berufung seines Handelns auf Art. 15 Abs. 1 des Schulreglements vom 1.8.2009 (nachfolgend „SR“ genannt) nicht gegen diesen Erlass selbst oder andere Gemeindeerlasse verstösst. Darüber hinaus erscheint es notwendig, die Zusammenarbeit zwischen dem GR und der SKW zu überprüfen.

Die GEPK hat deshalb ihren Auftrag wie folgt umschrieben:

1. *Konnte und durfte der GR den Entscheid vom 14.12.2010 (mit oder ohne Antrag der SKW) treffen, ohne gegen andere Gemeindeerlasse zu verstossen?*
2. *Stellte die SKW dem GR einen Antrag im Sinne von Art. 15 Abs. 2 SR?*
3. *Wenn ja unter Ziff. 2: War der Gemeinderat an einen solchen Antrag gebunden? Wenn nein: Konnte er auch ohne Antrag der SKW die Schliessung eines Schulstandorts beschliessen?*
4. *Wie ist die Zusammenarbeit zwischen dem GR und der SKW im vorliegenden Verfahren vor und nach dem Beschluss vom 14.12.2010 zu beurteilen?*
5. *Schlussbemerkungen und Empfehlungen*

4. Konnte und durfte der GR den Entscheid vom 14.12.2010 (mit oder ohne Antrag der SKW) treffen, ohne gegen Gemeindeerlasse zu verstossen?

4.1. Vorrang des Beschwerdeverfahrens

Nach Einleitung des Überprüfungsverfahrens der GEPK stellte sich heraus, dass gegen den Entscheid des GR vom 14.12.2010 zwei Beschwerden an das RSTA eingereicht worden waren. Die GEPK erhielt vom Gemeinderat Kenntnis von den Beschwerden wie auch von der Beschwerdeantwort. Da sich im Beschwerdeverfahren vor dem Regierungsrat bezüglich der Rechtmässigkeit des Vorgehens teilweise die gleichen Fragen stellten wie der GEPK, stellte sich die Kommission die Frage, ob sie ihren Entscheid bis zum Entscheid des Regierungsrats über die Beschwerden zurückstellen sollte.

Die Kommission hat diese Frage verneint. Ausschlaggebend waren vorab folgende Gründe:

- Nach telefonischer Abklärung beim Regierungsratsamt Bern-Mittelland vom 9.3.2011 ist mit einem Entscheid über die Beschwerde erst im April/Mai 2011 zu rechnen.
- Der Entscheid des Regierungsrats kann an das Verwaltungsgericht weiter gezogen werden, so dass auch bei einem Entscheid möglicherweise keine Klarheit über die Rechtslage besteht.
- Nach der zweiten Lesung des Gesetzes über den Finanz- und Lastenausgleich (FILAG) im Grossen Rat hat dieser das Gesetz verabschiedet. Die Referendumsfrist läuft bis am 24.5.2011. Es ist damit zu rechnen, dass das Gesetz planmässig am 1.1.2012 in Kraft tritt. Die Neuerungen des FILAG sind unmittelbarer Anlass für die Entscheide des Gemeinderates vom 14.12.2010. In dieser Situation besteht für die Gemeinde Handlungsbedarf. Sie soll dabei ihr zukünftiges Handeln auch mit Blick auf die Untersuchungsergebnisse der GEPK ausrichten können.

Andererseits ist klar, dass es in einer GEPK–Untersuchung nicht darum gehen kann, einen Entscheid eines laufenden verwaltungsrechtlichen Verfahrens vorwegzunehmen. Die GEPK wird sich deshalb bei der diesbezüglichen Prüfung Zurückhaltung auferlegen und lediglich eine „prima-vista-Prüfung“ der sich stellenden rechtlichen Fragen vornehmen.

4.2. Bedeutung des Beschlusses des Gemeinderates vom 14.12.2010

Nach dem Wortlaut des Beschlusses vom 14.12.2010 „konzentriert“ sich die Gemeinde Wohlen in „absehbarer Zeit“ auf die drei grossen Schulstandorte Wohlen, Hinterkappelen und Uettligen. Obwohl es damit nicht klar gesagt wird, ist unbestritten, dass gemäss diesem Beschluss die Schulstandorte Säriswil und Murzelen per 2012 bzw. per 2015 geschlossen werden sollen.

4.3. Übereinstimmung des Beschlusses vom 14.12.2010 mit andern Gemeindeerlassen

4.3.1. Ausgangslage

Der Gemeinderat stützt seinen Entscheid vom 14.12.2010 auf Art. 15 Abs. 2 lit. a des Schulreglements vom 16.6.2009. Nach dieser Bestimmung entscheidet der Gemeinderat auf Antrag der SKW über die Eröffnung und Schliessung von Schulstandorten und Klassen. Auf den ersten Blick scheint diese Bestimmung klar. Bei näherer Betrachtung ergeben sich indessen eine ganze Anzahl offener Fragen:

1. Können Schulstandorte durch Beschluss des Gemeinderates geschlossen werden, ohne dass gleichzeitig Art. 6 Abs. 1 SR, der 5 Standorte ausdrücklich bezeichnet, ebenfalls angepasst wird?
2. Müssten bei einer Schliessungsentscheid von einzelnen Schulstandorten auch Art. 5 Abs. 1 SR, aber auch Art. 2 Abs. 3 der Gemeindeverfassung angepasst werden, weil in diesen beiden Bestimmungen ausdrücklich festgehalten wird, dass in der Gemeinde Wohl 6 Schulbezirke bestehen?

4.3.2. Die Auffassung des GR

Der GR verneint diese beiden Fragen. Er macht im Wesentlichen geltend, es sei grundsätzlich zwischen Schulbezirken und Schulstandorten zu unterscheiden. Die Schulbezirke entsprächen nur einer geografischen Einteilung des Gemeindegebiets, die für die Zuteilung von SchülerInnen eine gewisse Bedeutung habe. Es sei nirgends definiert, dass jeder Schulbezirk einen Schulstandort habe. Die Schulbezirke seien in diesem Sinne unabhängig von den Schulstandorten und umgekehrt, weshalb es auch nicht zwingend sei, dass bei der Aufhebung eines Schulstandortes auch die Schulbezirke änderten. Zwar würden die Schulstandorte im SR erwähnt, aber der GR habe in Art. 15 Abs. 2 die Kompetenz, solche zu schliessen. Der expliziten Erwähnung der einzelnen Schulstandorte komme damit für den Fall, dass der GR einen Schulstandort aufhebe, lediglich „historische Bedeutung“ in dem Sinne zu, dass die Stimmberechtigten mit dem Reglement die zu diesem Zeitpunkt bestehenden Standorte bezeichnet hätten.

4.3.3. Die Haltung der GEPK

Wie bereits erwähnt, geht es hier nicht darum, den Entscheid des Regierungsstatthalters Bern-Mittelland vorwegzunehmen. Die Beurteilung erfolgt daher vorsichtig. Dabei ist insbesondere auf die Tatsache hinzuweisen, dass die Gemeindeversammlung es selber war, die dem GR am 16.6.2009 die Kompetenz gab, auf Antrag der SKW über Standortöffnungen und -schliessungen von Schulen zu entscheiden. Selbst unter dieser Voraussetzung verbleiben für die GEPK Zweifel an der Rechtsauffassung des GR, dass der Stimmbürger damit dem GR die alleinige Kompetenz übergeben wollte, über Schulstandortfragen zu entscheiden und zwar aus folgenden Gründen:

- Die ausdrückliche Erwähnung aller heute bestehenden Schulstandorte im Schulreglement zeigt, dass die Standorte für die Gemeinde eine gewisse Bedeutung haben, ansonsten sie nicht in einem Erlass aufgeführt wären, dessen Abänderung den Stimmberechtigten vorbehalten ist. Dies ist nachvollziehbar, sind doch Schulstandortfragen regelmässig von grosser politischer Bedeutung, weil sie die Sphären vieler Einwohnerinnen und Einwohner tangieren.
- Die dem GR in Art. 15 Abs. 2 lit. a SR zugestandene Kompetenz, über Eröffnung und Schliessung von Schulstandorten ohne Mitwirkung der Stimmbürger zu entscheiden, erscheint widersprüchlich. Hat die Gemeindeversammlung am 16.6.2009 ein Gesetz erlassen, das vom GR bezüglich der Schulstandorte faktisch in eigener Kompetenz via Art. 15 Abs. 2 lit. a SR abgeändert werden kann?
- Der Widerspruch kommt denn auch in der Argumentation des GR zum Ausdruck, wonach bei einer Aufhebung von Schulstandorten ohne Reglementsänderung deren Verbleib im Reglement noch „historische Bedeutung“ zukomme. Dies dürfte kaum die Funktion eines Schulreglements sein.
- Das SR verweist für die aus Art. 15 Abs. 2 SR fliessenden Kompetenzen des GR ausdrücklich auf Art. 47 Abs. 1 des Volksschulgesetzes. Dort ist jedoch die Schliessung von Schulstandorten gerade nicht erwähnt. Sämtliche anderen Einführungen und Aufhebungen sind eher technischer Natur (Klasseneröffnungen und -schliessungen; fakultativer Unterricht; Bildungsangebote), die materiell nicht vor eine Gemeindeversammlung gehören, sondern in die Kompetenz des GR fallen. Dies könnte ein Hinweis dafür sein, dass bei der Revision des SR 2008/09 in diesem Punkt die Auswirkungen der Kompetenzerweiterung auch auf Standorteröffnungen und -schliessungen zu wenig erkannt worden ist.

Zudem vermag die vom GR postulierte Unabhängigkeit von Schulbezirken und Schulstandorten nicht zu überzeugen:

- Die Schulbezirke sind historisch gewachsen und wurden seit je mit bestimmten Schulstandorten verknüpft. So gab es unter der Herrschaft des alten Volksschulreglements die Bezirksschulversammlungen als oberstes Schulorgan, die die örtlichen Schulkommissionen wählten. Es wäre ausser Diskussion gewesen, eine Bezirksschulversammlung ohne Schulstandort vorzusehen.
- Dies hat sich auch unter dem neuen Recht nicht geändert. So kann auf der aktuellen Website der Gemeinde Wohlen unter „Bildung“ nachgelesen werden, dass die Gemeinde Wohlen ihr Gebiet in sechs Schulbezirke eingeteilt habe (<http://www.wohlen-be.ch/de/inhalte/bildung/index.php>): „Diese Einteilung wird der geografischen und demografischen Vielfalt unserer Gemeinde gerecht:
Jeder Schulbezirk soll seinen eigenen Kindergarten und seine eigene Primarschule haben“.
- Diese Auffassung deckt sich mit der in der GV zuvorderst an prominenter Stelle stehenden Bestimmung, dass in der Gemeinde Wohlen sechs Schulbezirke bestehen (Art. 2 Abs. 3 GV). Dies wäre kaum erfolgt, wenn es bloss darum ginge, dadurch eine geografische Zuteilung von Kindern zu gewissen Schulstandorten aufzuzeigen. Vielmehr könnte argumentiert werden, damit habe der Verfassungsgeber sein Bildungsangebot ausgewogen auf die einzelnen Gemeindeteile verteilen wollen.

- der GR selbst weist in seinem Beschluss vom 14.12.2010 auf den Zusammenhang zwischen Standorten und Bezirken hin, wenn er das Departement Bildung und Kultur nach dem ergangenen Beschluss, zwei Standorte zu schliessen, mit der Überprüfung der Schulkreise beauftragt.

Fazit

Wird dieser Auslegung gefolgt, bestehen Hinweise darauf, dass der Beschluss des GR sowohl dem SR als auch der GV widersprechen könnte. Dies würde bedeuten, dass diese beiden Erlasse vor Entscheiden über Schulstandorte zwingend anzupassen wären. Die GEPK unterstellt nicht, dass die hier skizzierte Argumentation richtig ist. Sie geht lediglich davon aus, dass in einem Beschwerdeverfahren ein solches Ergebnis nicht unwahrscheinlich ist.

5. Stelle die SKW dem GR einen Antrag im Sinne von Art. 15 Abs. 2 SR?

5.1. Ausgangslage

Nach Art. 15 Abs. 2 lit. a SR entscheidet der GR auf Antrag der SKW über die Eröffnung und Aufhebung von Schulstandorten. Liegt am 14.12.2010 überhaupt ein solcher Antrag vor?

5.2. Die Auffassung des GR

Die GR stellt sich auf den Standpunkt, die SKW habe nie einen Antrag in der Sache selber, nämlich der Überprüfung der Schulstandorte, gestellt. Vielmehr habe sie nur Anträge bezüglich neuer Unterlagen und des Verfahrens gestellt. Diese Anträge beträfen das Vorgehen der Entscheidungsfindung, die der GR als Führungsorgan der Gemeinde selber zu treffen habe. Indem die SKW sich geweigert habe, ohne die zusätzlich verlangten Unterlagen einen Antrag in der Sache zu stellen, habe sie zum Ausdruck gebracht, dass sie keinen Antrag im Sinne von Art. 15 Abs. 2 lit. a SR habe stellen wollen oder können.

5.3. Die Haltung der GEPK

Die SKW ist nach Art. 27 Abs. 1 SR die unmittelbare Aufsichts- und Verwaltungsbehörde der Volksschulen und entscheidet in strategischen Fragen. Sie hat damit das Recht und die Pflicht, die Entscheide der Gemeinde vorzubereiten und entsprechende Anträge zu stellen. Die SKW erhielt mit Schreiben vom 22.10.2010 Unterlagen zugestellt, die der GR in seiner Sitzung vom 26.5.2010 in alleiniger Regie zu erheben beschlossen hatte. Zu diesem Zeitpunkt war jedoch die SKW nicht involviert und nicht Adressat des Auftrags des GR. Wenn nun die SKW im Zusammenhang mit der Überprüfung zur Auffassung kam, diese Unterlagen genügten nicht, um ihren Auftrag auf Erarbeitung eines umfassenden Konzepts auszuführen und sie deshalb mit Schreiben vom 23.9. und 4.11.2010 zusätzliche

Unterlagen anforderte, die mit dem Auftrag in Zusammenhang stehen, bedeutet dies noch nicht, dass sie auf einen Antrag in der Sache verzichtete. Als Antragsteller ist auch die SKW berechtigt, zur Frage der beizuziehenden Unterlagen Anträge zu stellen. Auch das Verfahren der Entscheidungsfindung gehört zur Sache selber, denn das „Wie“ eines Vorgehens vermag das Resultat zweifellos zu beeinflussen. Aus einer solchen Sicht wirkt es nicht sachgerecht, dass der GR alleine beschliesst, welche Unterlagen zu erheben seien und die SKW dann beauftragt, mit diesen Unterlagen – und keinen anderen – einen Antrag zur Überprüfung aller Schulstandorte der Gemeinde zu stellen.

Damit hat die SKW durchaus einen Antrag zur Sache gestellt, nämlich denjenigen, dass sie noch weitere Unterlagen benötige und deshalb zurzeit noch keinen Antrag zu den Standorten stellen könne.

Fazit

Die SKW hat zur Frage der Überprüfung der Schulstandorte tatsächlich am 14.12.2010 noch keinen Antrag eingereicht. Sie beantragte jedoch sinngemäss zusätzliche Abklärungen, um einen solchen Antrag überhaupt einreichen zu können. Auch darin liegt ein Antrag in der Sache. Ein Verzicht der SKW auf eine Antragstellung zur Frage sämtlicher Schulstandorte der Gemeinde kann darin nicht erkannt werden.

6. War der Antrag der SKW auf vertiefte Abklärung mit zusätzlichen Datenerhebungen für den GR verbindlich oder konnte er sich darüber hinwegsetzen und ohne eigentlichen Antrag zur Situation der Schulstandorte selber entscheiden?

6.1. Die Ausgangslage

Der GR ging nicht auf die im Schreiben der SKW vom 23.9.2010 gewünschten ausführlichen zusätzlichen Abklärungen ein. Vielmehr präsentierte er mit Schreiben vom 22.10.2010 sein durch die Departemente gesammeltes umfangreiches Datenmaterial. Auch ging der GR nicht auf die Anliegen der SKW im Schreiben vom 4.11.2010 ein, worin erklärt wurde, zu dem von der SKW im Auftrag vom 17.8.2010 verlangten nachhaltigen Konzept gehörten auch die Abklärung von anderen als rein wirtschaftlichen Faktoren. Auf den vorliegenden Daten könne kein solches Konzept erstellt werden. Zudem seien die bereits vorliegenden Daten durch eine aussenstehende unabhängige Stelle zu beurteilen und in eine Form zu bringen, dass sie von der SKW effizient ausgewertet werden könne. Durfte sich der GR über diese Anträge hinwegsetzen?

6.2. Die Stellungnahme des GR

Wie bereits erwähnt war der GR der Auffassung, der Antrag der SKW ziele auf den Weg zur Entscheidungsfindung, weshalb er unbeachtlich sei. Im Übrigen sei ein strategischer Entscheid aufgrund der Faktenlage (FILAG 2012) dringlich gewesen. Der GR sei befugt und verpflichtet, den Zeitplan für die Entscheidungsfindung festzulegen und trage die Verantwortung für dessen Einhaltung. Dieser Zeitplan sei im Frühjahr 2010 definiert worden und habe eingehalten werden müssen.

6.3. Die Haltung der GEPK

Grundsätzlich ist dem GR beizupflichten, dass er als Führungsorgan für derartige Prozesse einen Zeitplan vorgeben kann und muss. In dieser Situation wäre der GR auch berechtigt gewesen, einen Antrag der SKW zum Verfahrensablauf abzuweisen. Dies hätte jedoch begründet werden müssen. Es fällt nun auf, dass sich in den der GEPK vorliegenden Unterlagen des GR nirgends eine sachliche Begründung dafür findet, warum auf den Antrag zur Beschaffung zusätzlicher Daten vom 23.9.2010 und den Verschiebungsantrag der SKW vom 4.11.2010 nicht eingegangen werden kann. Erst mit Schreiben vom 3.12.2010 wird dazu erwähnt, es müssten zurzeit nicht alle Details geklärt werden und es brauche nun einen strategischen Entscheid.

Aus Sicht der GEPK wäre es indessen zum einen durchaus möglich gewesen, die (umfangreichen) Anträge der SKW zumindest zum Teil abzulehnen. Dies hätte jedoch eine Auseinandersetzung mit den Anträgen der SKW in der Sache erfordert und mit der Frage, warum die abzuklärenden Tatsachen unter Verweis auf den Auftrag der SKW vom 17.8.2010 irrelevant waren. Dies geschah nicht. Es wäre wohl auch schwierig gewesen; denn gegenüber der SKW war nie ein schriftlicher Auftrag formuliert worden. Dieser kann allenfalls aus einigen aufgelisteten Diskussionspunkten im Protokoll vom 17.8.2010 herausgeahnt werden. In dieser Situation wundert im Nachhinein nicht, dass jede der beiden Parteien etwas anderes darunter verstand.

Zum andern hätte eine solche Ablehnung der Anträge der SKW früher erfolgen können. Spätestens am 24.9.2010 musste dem GR klar geworden sein, dass die SKW ihren Auftrag sehr breit verstanden hatte und dementsprechend viel tiefer schürfen wollte. Dann genügte es nicht, im Schreiben vom 22.10.2010 festzustellen, es seien nun genügend Daten erhoben worden, weitere seien nicht Gegenstand des Auftrags.

Fazit

Der GR wäre nicht an die zusätzlichen Anträge der SKW gebunden gewesen. Er hätte sie z. B. begründet abweisen können. Indem er sich mit den zusätzlichen Anträgen der SKW in der Sache nicht auseinandersetzte und am 22.10.2010 lediglich auf die Dringlichkeit eines strategischen Entscheids verwies, verpasste er es, rechtzeitig für eine Klärung des eigentlichen Auftragsumfangs der SKW vom 17.8.2010 zu sorgen. Dadurch ging wertvolle Zeit verloren, die dann am Schluss unter der Prämisse, dass der Entscheid am 14.12.2010 gefällt werden musste, fehlte.

7. Hätte der GR auch ohne jeden Antrag über die Schliessung von Schulstandorten beschliessen können?

7.1. Ausgangslage

Nach Auffassung des GR lag überhaupt kein Antrag der SKW vor. Vielmehr hatte diese auf die Stellung eines solchen verzichtet. Wäre er in dieser Situation trotz dem Wortlaut von Art. 15 Abs. 2 SR ermächtigt gewesen, auch ohne Antrag der SKW über die Schliessung von Schulstandorten zu entscheiden?

7.2. Die Auffassung des GR

Der GR ist der Auffassung, dass er nach dem Verzicht der SKW auf einen Antrag zum Handeln und Entscheiden ohne Mitwirkung der SKW berechtigt und sogar verpflichtet war.

7.3. Die Haltung der GEPK

Der Wortlaut von Art. 15 Abs. 2 SR setzt die Mitwirkung der SKW beim Entscheid zur Schliessung von Schulstandorten voraus. Dies bedingt eine gegenseitige Zusammenarbeit. Dies erscheint hier umso wichtiger, als es sich anerkanntermassen um Fragen von grosser gemeindepolitischer Bedeutung handelt. Der Antrag der SKW wird noch wichtiger, wenn der GR davon ausging, es könne auf die gleichzeitige Anpassung des SR und der GV verzichtet werden, weil der Einbezug der SKW dann die einzig mögliche (und indirekte) Beteiligung des Stimmbürgers am Entscheid darstellt. Dies bedeutet, dass der SKW ausreichend Gelegenheit zur Stellung eines Antrags einzuräumen ist.

Dazu gehört u.a. genügend Zeit unter Berücksichtigung des Milizsystems. Der Umfang der Zeit misst sich am erteilten Auftrag. Ist dieser derart umfassend zu verstehen, wie die SKW dies tat (Erarbeitung eines nachhaltigen Konzepts der Primarschule mit Überprüfung aller Schulstandorte der Gemeinde für die nächsten 5 Jahre, wobei schwergewichtig auch die pädagogischen und gesellschaftlichen Fragen behandelt werden sollten, vgl. Protokollauszug vom 17.8.2010), sind die zur Verfügung gestellten 6 Wochen für eine Milizkommission äusserst anspruchsvoll, wenn nicht zu wenig. Dies wurde auch am 17.8.2010 zu bedenken gegeben, aber mit den Worten unbekannter Herkunft „Inhalte sind wichtiger als Termine“ unter den Tisch gewischt. Mit fatalen Folgen, führte doch nicht zuletzt dieser zeitliche Druck zur heutigen unbefriedigenden Situation. Es kann bezweifelt werden, ob dieser zeitliche Druck sachlich unbedingt gegeben war: In seiner Beschwerdeantwort an den Regierungsstatthalter legt der GR immerhin dar, dass derartige Entscheide in anderen Gemeinden durchaus auch innert kürzerer Fristen als 18 Monate umgesetzt werden können (N. 63 der Beschwerdeantwort vom 22.2.2011).

Der GR setzte sich zudem selber unter zeitlichen Druck, indem er zum Schreiben der SKW vom 4.11.2010 erst einen ganzen Monat später (Schreiben vom 3.12.2010) und dann nur formal Stellung bezog. Zu den in den Schreiben vom 23.9. und 4.11.2010 einverlangten zusätzlichen Daten nahm er - wie bereits oben erwähnt - nie im Detail Stel-

lung, sondern begnügte sich mit dem allgemeinen Verweis, dass Details zur Zeit keine Rolle spielten. Nun sei ein strategischer Entscheid zu fällen, wobei der GR seine Führungsverantwortung zu wahren habe. Dies wirkt mit Blick auf Art. 27 Abs. 1 SR, wo die SKW als Entscheidorgan in strategischen Fragen der Volksschule bezeichnet wird, zumindest fragwürdig. Gewiss kommt dem GR eine Führungsfunktion zu (Art. 27 Abs. 1 GV), dies indessen immer gestützt auf Vorgaben der Gemeindeversammlung, damit auch der Gemeindegeseztgebung, was für den Antrag der SKW und den Entscheid des GR über Schulstandorte bedeutet, dass eine gegenseitige Zusammenarbeit unabdingbar ist, die nicht durch hierarchische Direktiven ersetzt werden kann. Der Kommission muss eine reelle Chance zur Ausarbeitung eines Antrags gegeben werden. Dies war hier in zeitlicher Hinsicht kaum der Fall.

Andererseits muss der GR ohne Antrag der SKW handeln können, wenn sich aus der Arbeit der SKW klare Hinweise auf Verzögerungs- oder Hinhaltetaktiken ergäben mit dem einzigen Ziel, dem GR einen Entscheid überhaupt zu verwehren. Ein solches Bestreben wird auch seitens des GR nicht behauptet und es bestehen aus den Akten auch keine Anhaltspunkte dazu. Vielmehr reagierte die SKW nach Zustellung der Unterlagen und den Erläuterungen an der Sitzung vom 28.10.2010 mit dem Schreiben vom 4.11.2010 rechtzeitig, worin sie zum Ausdruck brachte, dass sie die Daten als für den Auftrag, wie sie ihn für sich verstanden hatte, als ungenügend betrachtete. Dies erscheint nicht abwegig, ist es doch plausibel, dass in einem Geschäft mit dieser grossen politischen Bedeutung nach einer ersten Sichtung nach Auffassung eines Akteurs noch nicht alle notwendigen Unterlagen vorliegen und sich deshalb die Frage stellen kann, ob noch weitere beigezogen werden müssen.

Auch die Abweisung des Vorschlags des Schulsekretärs, bei der Sitzung vom 28.10.2010 zusätzlich neben den Abteilungsleitern noch einen FILAG-Spezialisten zur Erläuterung der Unterlagen des GR kommen zu lassen, kann nicht als Obstruktion verstanden werden. Die SKW bezweifelte nicht die Mechanismen des FILAG, sondern zweifelte allenfalls an den daraus zu ziehenden Schlüssen. Zudem war es nicht ihr Hauptanliegen, sondern der Einbezug der sog. „Softfaktoren“.

Die Nichtbefolgung der Einladung zum Workshop durch die SKW entspricht demgegenüber eher einer Gesprächsverweigerung. Es ist kein sachlicher Grund ersichtlich, warum die SKW sich hier einer sachlichen Diskussion hätte entziehen können. Es wäre der SKW immer noch freigestanden, nach dem Workshop auf der Beschaffung der zusätzlichen Unterlagen zu bestehen. Zu berücksichtigen ist allerdings, dass die Nichtteilnahme der SKW zu einem Zeitpunkt bekannt wurde, als die Kommunikation zwischen den Akteuren schon reichlich gestört war.

Fazit

Nach Auffassung der GEPK muss der GR unter bestimmten Umständen (Obstruktion, Verzögerungstaktik durch die SKW) nach Art. 15 Abs. 2 lit.a SR auch ohne Antrag der SKW entscheiden können. Hier bestanden jedoch in der zeitlich entscheidenden Phase (bis Anfang November 2010) keine Hinweise, die auf solches Verhalten der SKW hingenwiesen.

8. Wie ist die Zusammenarbeit zwischen dem GR und der SKW bei der Überprüfung der Schulstandorte zu beurteilen?

8.1. Ausgangslage

Wie bereits erwähnt, bedarf es bei der gesetzlich gegebenen Situation (Entscheidung des GR auf Antrag der SKW) der Zusammenarbeit zwischen den beiden Akteuren GR und SKW. Welche Bemerkungen drängen sich für das Verfahren für die Überprüfung der Schulstandorte dazu auf?

8.2. Die Haltung der GEPK

Um es vorwegzunehmen: Die Zusammenarbeit und die Kommunikation zwischen den beiden Organen Ende des Jahres 2010 war unbefriedigend und für alle Beteiligten frustrierend. Dies war im Wesentlichen folgenden Gründen zuzuschreiben:

- Vorab wurde seitens des GR die SKW als Mitentscheidsträgerin und Antragstellerin gemäss neuem Art. 15 Abs. 2 SR offensichtlich lange nicht erkannt; deshalb erging der Auftrag vom 26.5.2010 bloss an die Departemente. Eine Einbindung der SKW erfolgte nicht, obwohl diese als Antragstellerin nach Art. 15 Abs. 2 lit. a SR als wichtige Akteurin in diesem Verfahren vorgesehen ist. Der SKW wurde insbesondere kein schriftlicher Auftrag erteilt.
- Der GR strebte primär einen strategischen Entscheid an unter Einbezug des FILAG 2012, der Investitionskosten in die Schulhäuser und der zukünftigen Schülerzahlen. Der SKW dagegen ging es wesentlich auch um pädagogische und gesellschaftliche Fragen bei der Erarbeitung des nachhaltigen Konzepts zu den Schulstandorten der ganzen Gemeinde. Der GR musste dies am 17.8.2010 erkennen, machte aber nicht klar, dass er die Grundlagenerhebung umfangmässig nicht über das den Departementen bereits in Auftrag gegebene Projekt erweitern wollte;
- Als die SKW in der breiten Interpretation ihres Auftrags zusätzliche Unterlagen forderte (23.9.2010), reagiert der GR vorerst nicht; erst am 22.10.2010 schrieb er, die gelieferten Unterlagen würden sich mit den gewünschten mehrheitlich decken und im übrigen sei der Erhebungsauftrag gegenüber den Departementen bereits im Mai 2010 definiert worden und ändere nun nicht mehr;
- Auf nochmalige Einforderung zusätzlicher Unterlagen vom 4.11.2010 erfolgte wiederum vorerst keine schriftliche Reaktion; statt dessen wurde die SKW nach der GR-Sitzung vom 16.11.2010 zu einem Workshop vom 11.12.2010 eingeladen, um den Entscheid vom 14.12.2010 vorzubereiten.
- Die SKW fand es nicht für nötig, an diesem Workshop teilzunehmen, obwohl sie sich trotz der Teilnahme eine Wiederholung ihres gestellten Antrags hätte vorbehalten können;
- Am 7.12.2010 erklärte der Gemeindepräsident an der Gemeindeversammlung, der GR habe von der SKW auf der ganzen Linie eine Absage zur Mithilfe erhalten; die SKW habe auf das Antragsrecht verzichtet; wie oben erwähnt, war dies zumindest ungenau und missverständlich und war geeignet, die SKW in einem falschen Licht darzustellen.

Fazit

Bei vier Gelegenheiten erkannte der GR zuwenig, dass er die SKW wesentlich früher hätte einbinden sollen und mit ihr klarer und unmittelbarer hätte kommunizieren müssen. Dies mündete letztlich in Verweigerung der Zusammenarbeit (Nichtteilnahme der SKW am Workshop), was den Gemeindepräsidenten wiederum dazu bewegte, der SKW an der Gemeindeversammlung vom 7.12.2010 vorzuwerfen, sie habe den GR auf der ganzen Linie im Stich gelassen. Das Ergebnis war schliesslich die Frustration der SKW, bei denen 5 von 7 Mitgliedern per sofort zurücktraten, aber auch des GR an der Orientierungsversammlung vom 13.1.2011, an der er praktisch ausschliesslich mit harscher (und z. T. auch unsachlicher) Kritik eingedeckt wurde.

Als weitere Folgen dieser mangelnden Zusammenarbeit wurden gegen den Beschluss vom 14.12.2010 zwei Beschwerden eingereicht. Der GR musste einen Anwalt einsetzen, der mit der Einreichung einer Beschwerdeantwort und zur Stellungnahme zu einem Antrag für vorsorgliche Massnahmen beauftragt wurde.

9. Das Vorgehen des Gemeinderates im Nachgang zum Beschluss vom 14.12.2010 bezüglich Behandlung von Gesuchen zum Schulbesuch in einem anderen Schulbezirk im Besonderen

9.1. Ausgangslage

Nachdem 5 der 7 Mitglieder der SKW den Rücktritt eingereicht hatten und die SKW bis am 15.3.2011 (Zeitpunkt der Wahl der neuen Mitglieder) beschlussunfähig war, beschloss der GR, am 1.3.2011 vier Umteilungsgesuche zur Einschulung von 4 Kindern von Säriswil nach Uettiligen selber zu behandeln und sie gutzuheissen. Daraufhin beantragten acht Personen (die bereits gegen den Beschluss des GR vom 14.12.2010 Beschwerde eingereicht hatten) beim Regierungsstatthalter, es sei dem GR und der SKW vorsorglich zu verbieten, während der Hängigkeit des Beschwerdeverfahrens Gesuche für einen Schulbezirkswechsels zu bewilligen, die im Zusammenhang mit den vom GR geplanten Schulstandortschliessungen gestellt und begründet würden. Am 15.3.2011 wählte der GR vier neue Mitglieder der SKW, womit diese wieder beschlussfähig war (vgl. dazu auch den entsprechenden Eintrag auf der Website der Gemeinde).

9.2. Die Auffassung des GR

Aus dem GR-Protokoll vom 1.3.2011 geht hervor, dass der GR die Gesuche „anstelle der nicht beschlussfähigen Schulkommission“ gefällt hat. Der GR ist der Auffassung, dieses Vorgehen sei ihm als kommunales Führungsorgan im Sinne einer aufsichtsrechtlichen Ersatzvornahme zugestanden. Gegenüber der SKW begründete der Schulsekretär das Vorgehen damit, dass die Gesuche der Eltern lange liegen geblieben seien und dies zu Spannungen geführt habe. Zudem müssten die Schulen die Schuljahresplanung erledigen können.

9.3. Die Haltung der GEPK

In rechtlicher Hinsicht ist wiederum auf das hängige Verfahren um Erlass vorsorglicher Massnahmen hinzuweisen. Ob dort die Frage der Zulässigkeit des Beschlusses des GR vom 1.3.2011 überhaupt beurteilt wird, ist fraglich, da das Begehren dem GR (und der SKW) lediglich verbieten möchte, während Rechtshängigkeit des Beschwerdeverfahrens zukünftig solche Entscheide zu treffen, was der GR gar nicht will, da jetzt die SKW wieder beschlussfähig ist. Die SKW wiederum ist nicht im Verfahren involviert.

Der GR hatte sich bereits früher mit dieser Frage befasst, weil die Gesuche um Schulstandortwechsel bereits im Januar 2011 gestellt worden waren. Wie ein Blick in die Mailkorrespondenz zwischen dem Schulsekretär der Gemeinde Wohlen und Herrn Fischer von AGR vom 18.1.2011 zeigt, erkannte dieser keine Rechtsgrundlage für Beschlüsse des GR nach Art. 27 Abs. 3 SR (wo die SKW ausschliesslich zuständig ist). Wo die SKW antragsberechtigt sei (Art. 27 Abs. 4 SR), erachtete er einen Entscheid des GR ohne Antrag der SKW als rechtlich allenfalls möglich, allerdings fragte es sich, ob dies gewollt und politisch sinnvoll sei. Der Vertreter des AGR kam zum Schluss, dass deshalb die sofortige Neubesetzung der vakanten Sitze der SKW praktisch die einzige Lösung darstelle.

Eine Aktennotiz der Klassenorganisation Kindergärten, Primarschulen und Oberstufenschulen der Gemeinde Wohlen vom 2.2.2011 kann entnommen werden, dass der Schulinspektor der Gemeinde riet, die Umteilungsgesuche nicht zu bewilligen.

Wenn nun der GR trotz diesen Rahmenbedingungen am 1.3.2011 unter Berufung auf aufsichtsrechtliches Vorgehen einen Entscheid aus dem originären Kompetenzbereich der SKW fällt, bewegt er sich nach Auffassung der GEPK in einem rechtlich fraglichen Bereich. Diese Einschätzung ergibt sich vor allen daraus, weil die SKW zwei Wochen später wiederum beschlussfähig war und kurz danach die Gesuche wie in Art. 9 Abs. 2 SR vorgesehen selber hätte fällen können. Bei einem solch kurzen Zeitintervall bedürfte es zum Handeln des GR offensichtlich einer besonderen Dringlichkeit. Die GEPK vermag diese jedenfalls in den für 2011/12 vorzunehmenden Schulplanungen nicht zu erkennen.

Fazit

Auch hier kann die Frage der rechtlichen Zulässigkeit dieses Vorgehens offen gelassen werden. Bedeutender erscheint der GEPK die politische Dimension eines solchen Vorgehens. Es konnte dadurch der Eindruck entstehen, der GR habe in erster Linie einen möglicherweise anderen Entscheid der SKW verhindern und gleichzeitig seinen (noch nicht rechtskräftigen) Beschluss vom 14.12.2010 starken wollen. In einer Situation, wo eine funktionierende Kommunikation zwischen GR und SKW mit vertrauensbildenden Massnahmen neu aufgebaut werden sollte (und wo durch die Neuwahlen auch gute Chancen bestehen), erweist sich das Vorgehen des GR in Bezug auf die zukünftige Zusammenarbeit mit der neu gewählten SKW als kontraproduktiv.

10. Schlussbemerkungen

Für die GEPK drängen sich zusammenfassend folgende Schlussbemerkungen auf:

1. Trotz erkannter **politischer Brisanz** des Entscheides (Zitate aus Protokollen des GR: „heisses Eisen“ „unpopuläre Entscheide“ „Widerstände möglich“) stellte der GR – möglicherweise bewirkt durch die verschiedenen Petitionen und die Inkraftsetzung des FILAG im Jahr 2012 - einen **ehrgeizigen Zeitplan** für strategische Entscheide in Schulfragen auf, bei dem „Ende des Jahres 2010“ ein „Entscheid über die Schliessung von Säriswil“ gefällt sein werde. Gleichzeitig sollten sämtliche Schulstandorte der Gemeinde überprüft werden.
2. Am 26.5.2010 erteilte der GR die zur Grundlagensammlung notwendigen Aufträge an die Departemente, **ohne die nach Art. 15 Abs. 2 lit. a SR zuständige Antragstellerin, nämlich die SKW, formell in den Prozess einzubinden.**
3. Nach den der GEPK vorliegenden Unterlagen kam es erst am 17.8.2010 zu einer gemeinsamen Sitzung zwischen GR und SKW in dieser Frage. GR und SKW verstanden dies als Auftragserteilung. Indessen liegt zu einem solchen Auftrag an die SKW nichts Schriftliches vor. Auch aus dem Protokollauszug wird der Umfang des Auftrags nicht klar. **Offensichtlich stellten sich der GR und die SKW ihre Rollen in der Erarbeitung des Entscheids nach Art. 15 Abs. 2 lit. a SR völlig unterschiedlich vor.**
4. Nach dem Zeitplan des GR hätte die SKW die Unterlagen der Gemeinde Mitte/Ende Oktober 2010 erhalten und realistisch bis am 6.12.2010 dem GR einen Antrag für alle Schulstandorte abliefern müssen, den sie für sich als Erstellung eines nachhaltigen Konzepts unter schwergewichtiger Behandlung von pädagogischen und gesellschaftlichen Fragen definiert hatte. **Für eine Milizkommission ist diese Vorgabe in zeitlicher Hinsicht zu anspruchsvoll.**
5. Auf die Anträge der SKW, zusätzliche Unterlagen beizuziehen, **ging der GR zu lange nicht ein** und dann erst mit der formalen Begründung, Details interessierten vorerst nicht, vorab sei ein strategischer Entscheid zu treffen.
6. In der Folge **boykottierte die SKW ihrerseits den Workshop vom 11.12.2010 ohne sachlichen Grund.** Immerhin verwies sie nochmals auf ihren Antrag zum Beizug zusätzlicher Unterlagen und zur Erarbeitung eines Konzepts innert 6 Monaten.
7. Obwohl ein Aufschub um maximal ein halbes Jahr möglich erschien und in dieser wichtigen Frage sachgerecht gewesen wäre, hielt der GR an seinem Zeitplan fest und fasste am 14.12.2010 seinen Beschluss zur Schliessung der Standorte Säriswil und Murzelen, **ohne in dieser Sache einen Antrag der SKW erhalten zu haben.**
8. Mit diesem Entscheid befindet sich der GR in **doppelter Hinsicht in einer delikaten Situation:**
 - **Rechtlich**, weil die Beschlüsse vom 14.12.2010 beim Regierungsstatthalter angefochten worden sind und eine Kurzanalyse zeigt, dass die Anfechtung nicht zum

vornherein chancenlos ist; ein Beschwerdeentscheid kann an höhere Instanzen weitergezogen werden, was auf längere Zeit Unsicherheit über die Ausgangsbasis der Beschlüsse bedeutet. Diese Unsicherheit verunmöglicht dem GR ein künftiges Handeln auf sicherer Grundlage;

- **Politisch**, weil der GR es versäumt hat, der SKW in einer gemeindepolitisch bedeutenden Frage rechtzeitig so einzubinden, dass sie eine reelle Chance auf die Stellung eines Antrags nach Art. 15 Abs. 2 lit. a SR gehabt hätte.
9. Mit der anstelle der SKW selbständig an die Hand genommenen Gutheissung von Umteilungsgesuchen gemäss Art. 9 Abs. 2 SR vom 1.3.2011 von Säriswil nach Uettligen wird die neu zu bildende SKW erneut ohne sachlichen Grund vor ein *Fait accompli* gestellt und damit die **zukünftige Zusammenarbeit** zusätzlich **erschwert**.
10. Die Orientierungsversammlung vom 13.1.2011 machte ein Dilemma des GR klar: er hatte einen strategischen Beschluss gefasst und stand vor der Schwierigkeit, diesen mangels abgeklärten Details nicht fundiert begründen zu können. Dies zeigt die **Grenzen solchen Vorgehens in demokratisch aufgebauten Körperschaften** wie Gemeinden auf, bei dem die strategischen Entscheide (Schliessung eines Schulstandortes) vorgegeben werden, die Betroffenen im Nachhinein zwar noch eingeladen werden, die Details klären zu helfen, aber zur Hauptsache selbst nichts mehr zu sagen haben.

11. Empfehlungen an den GR nach Art. 34 Abs. 2 GV

Die GEPK empfiehlt dem GR gestützt auf diese Ausführungen folgendes Vorgehen:

1. Der GR zieht die Beschlüsse vom 14.12.2010 soweit die Standortschliessungen betreffend in Wiedererwägung und hebt sie auf.
2. Der GR erarbeitet unter Einbezug der SKW und allenfalls auch der Parteien eine Vorlage für eine Urnenabstimmung, an der die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger über folgende Kompetenzfragen zur Schulorganisation entscheiden können:
 - Änderung der Gemeindeverfassung (Schulbezirke nicht mehr in Gemeindeverfassung festschreiben);
 - Änderung des SR, wo auf eine Festschreibung der Schulstandorte ebenfalls verzichtet und damit die Kompetenz des GR zur Eröffnung und Schliessung von Schulstandorten auf Antrag der SKW klargestellt wird.

Parallel dazu erarbeitet der GR unter Einbezug der SKW ein Gesamtkonzept für die künftige Schulorganisation.

3. Der Gemeinderat macht diesen Bericht zusammen mit seinem Entscheid in geeigneter Weise öffentlich.

Begründung

Die Empfehlung des Rückkommens auf die Schliessungsentscheide stützt sich im Wesentlichen auf zwei Hauptgründe:

- Beim Festhalten an den bisherigen Beschlüssen setzt der GR auf den Rechtsweg, der jedoch durch Beschwerden einer grossen Anzahl von BürgerInnen blockiert ist. Es ist gezeigt worden, dass eine Gutheissung der Beschwerden möglich ist. Selbst wenn die Beschwerden vom Regierungsstatthalter aber abgewiesen werden sollten, muss bei einem Weiterzug ans Verwaltungsgericht mit einer zusätzlichen Verfahrensdauer von mindestens einem halben Jahr gerechnet werden. Dazu braucht es nicht – wie bisher – 142 Personen, sondern es genügt ein einziger Beschwerdeführer, damit der Beschluss vom 14.12.2010 nicht rechtskräftig wird. Damit verliert der GR und die SKW während dieser Zeit die Handlungsautonomie, weil nicht sicher ist, von welchen Grundlagen nun letztlich auszugehen ist. Dies bedeutet den Verlust wertvoller Zeit und das kann sich die Gemeinde nach Auffassung der GEPK vor dem Hintergrund des FILAG mutmasslich nicht leisten. Bei einem Rückkommen auf den Entscheid werden dagegen die Beschwerden gegenstandslos und können als erledigt abgeschrieben werden.

- Mit einem Rückkommen auf den Entscheid kann der GR darüber hinaus seine Zusammenarbeit mit der SKW auf eine neue Basis stellen und zukunftsorientiert an einer Lösung der kommenden Schulstrukturen zu arbeiten.

Weil der Entscheid mit der allfälligen Kostentragung die ganze Gemeinde betrifft und zudem ohnehin eine Verfassungsänderung an der Urne entschieden werden muss, ist das Paket den StimmbürgerInnen an der Urne und nicht an der Gemeindeversammlung vorzulegen.

Die GEPK nimmt keine Stellung zur Frage, ob irgendwelche Schulstandorte in der Gemeinde Wohlen geschlossen werden sollen oder nicht. Dies ist eine politische Frage, die die StimmbürgerInnen und der Gemeinderat zusammen mit der SKW zu entscheiden haben. Vieles spricht dafür, dass die Stossrichtung des Gemeinderates für die Zukunft richtig ist. Das Verfahren dazu steht bisher allerdings in rechtlicher Hinsicht auf unsicherem Boden und war in politischer Hinsicht unzureichend.

Schliesslich wird dem GR empfohlen, diesen Bericht und seine neuen Entscheide in geeigneter Weise zu publizieren. Damit wird er zwar eine falsche Einschätzung der Situation einräumen müssen. Dies scheint der GEPK indessen eine Haltung der Stärke zu sein und kann keinesfalls als Führungsschwäche ausgelegt werden. Gleichzeitig wird der GR durch diese Transparenz Vertrauen wieder zurückgewinnen, ohne dass er politisch nur schwer agieren kann. Dieses Vorgehen ermöglicht weiter auch, dass der GR zum heutigen Zeitpunkt in der Sache selbst nicht von seinem Ziel der Schliessung von Standorten abrücken muss, sondern diese Frage bis zum Abschluss der notwendigen Abklärungen offen lassen kann.

Wohlen, 28. März 2011

GESCHÄFTS- UND ERGEBNIS-
PRÜFUNGSKOMMISSION
GEMEINDE WOHLLEN

Die Vizepräsidentin:

Die Sekretärin:

.....

Maria Iannino Gerber

.....

Christine Lerch