

Beschluss

Sitzung des Landrates vom Mittwoch, 29. August 2018

§ 28

Verordnung über die Organisation der kantonalen Schulen

(Berichte Regierungsrat, 13.2.2018; Kommission Bildung/Kultur und Volkswirtschaft/Inneres, 6.3.2018)

Eintreten

Roger Schneider, Mollis, Vizepräsident der vorberatenden Kommission, beantragt Zustimmung zur Vorlage in der Fassung der Kommission. – Die drei separaten landrätlichen Verordnungen in den Bereichen Berufsbildung, Schulisches Zusatzangebot sowie Kantonschule sollen neu durch eine einzige Verordnung ersetzt werden. Dabei bleibt der Regelungsinhalt weitgehend unverändert. Mit der neuen Verordnung regelt der Landrat im Sinne des gesetzlichen Auftrags die Grundzüge für alle Schulen einheitlich. Er verzichtet künftig auf die Regelung von organisatorischen Details. – Neu – und damit einheitlich – werden alle Aufsichtsgremien kantonalen Schulen vom Regierungsrat gewählt. Personalentscheide erfolgen neu generell in der operativen Linie Schulleitung, Departement, Regierungsrat. Da die Aufsichtsgremien, ein Schulrat etwa, neu keine Vorgesetztenfunktion mehr ausüben, erhalten diese im Gegenzug umfassende Regelungskompetenzen bezüglich Aufnahme, Promotion und Abschluss von Bildungsgängen sowie zur internen Organisation der Schulen. Diese wurden bisher teilweise dem Regierungsrat zugeteilt. – Die Kommission ist diskussionslos auf die Vorlage eingetreten. In der Detailberatung wurde gefragt, weshalb die Sportschule im vorliegenden Entwurf nicht erwähnt sei. Die Sportschule ist aktuell im Bildungsgesetz definiert. Das Gesetz weist dem Regierungsrat die Regelungskompetenz zu. Ob sich das ändern soll, wird im Rahmen des noch laufenden Projekts „Volksschule – wie weiter?“ diskutiert. Der Landrat hat bereits einmal explizit entschieden, dass die Sportschule in diesem Kontext zu behandeln ist. Zweites grosses Diskussionsthema in der Kommission war die Frage, wie die politische Aufsicht über die kantonalen Schulen künftig sichergestellt wird. Die Aufsichtsgremien kümmern sich mehrheitlich um fachliche Aspekte. Die politische wie auch finanzielle Aufsicht liegt bereits heute von Gesetzes wegen bei den entsprechenden landrätlichen Kommissionen. Eine weitere politische Kontrollinstanz macht deshalb gemäss Departementvorsteher wenig Sinn. – Die Kommission unterstützt den bereits eingeschlagenen Weg: Die Aufsichtsgremien sollen aufgrund fachlicher Kompetenzen zusammengestellt werden. Wie vorgeschlagen, soll der Regierungsrat die Kompetenz zur Wahl der Mitglieder erhalten. Entgegen dem Vorschlag des Regierungsrates ist die Kommission jedoch der Meinung, dass trotzdem mindestens ein Mitglied pro Aufsichtsgremium gleichzeitig Mitglied des Landrates sein soll. Entsprechend ist Artikel 6 des Verordnungsentwurfs anzupassen. – Zu danken ist dem Departement Bildung und Kultur unter der Leitung von Regierungsrat Benjamin Mühlemann und Christoph Zimmermann, Departementssekretär, für die fachliche

Unterstützung sowie die Erstellung des Kommissionsberichtes; auf die Ausfertigung eines Protokolls wurde explizit verzichtet. Die Bereitschaft zur Protokollführung sei Susanne Baumgartner vom Departementssekretariat dennoch verdankt.

Regierungsrat *Benjamin Mühlemann* beantragt Eintreten auf die Vorlage. – Der Landrat hat heute die einmalige Chance, aus drei Verordnungen eine einzige zu machen. Normalerweise passiert in der Politik eher das Gegenteil. Es wäre auch deshalb erfreulich, wenn der Landrat der neuen Verordnung zustimmt. – Es geht um eine sehr schlanke, neue Verordnung. Diese sieht vor, dass alle kantonalen Schulen in Bezug auf ihre Strukturen gleich gestaltet sind. An jedem Schulstandort soll es auch in Zukunft ein eigenes Aufsichtsgremium geben. Wahlbehörde soll generell der Regierungsrat sein. Das ist heute schon bei allen Aufsichtsgremien ausser dem Kantonsschulrat der Fall. Diese Ausnahme ist aus systemischer Sicht nicht nachvollziehbar. Die Aufsichtsgremien konzentrieren sich auf das, was innerhalb der jeweiligen Schule geregelt werden muss. Sie erhalten viel Arbeit im Bereich der Rechtsetzung, wenn die Verordnung wie vorgesehen verabschiedet wird. Ausserdem müssen die Aufsichtsgremien die Qualität sicherstellen. Das gilt auch für die Vernetzung mit den abgebenden und abnehmenden Stufen, den Lehrbetrieben und der Wirtschaft. Sie arbeiten an der konzeptionellen Ausrichtung der Schulen mit. Für diese Aufgaben müssen die Aufsichtsgremien nach fachlichen Gesichtspunkten zusammengesetzt werden. Es sollen explizit nicht nur Bildungsfachleute Einsitz nehmen. Es braucht gescheite Köpfe aus verschiedenen Disziplinen, die relevant sind für die einzelnen Schulen. Eine wesentliche Aufgabe, die den Aufsichtsgremien künftig nicht mehr zukommt, ist die Personalverantwortung. Die Personalführung als klassische Management-Aufgabe geht auf die Linie Schulleitung, Departement, Regierungsrat über. Die übrigen Kompetenzverschiebungen können dem regierungsrätlichen Bericht entnommen werden. Wichtig ist, dass der Landrat seine vom Gesetz übertragene Aufgabe wahrnimmt und die Grundzüge regelt. Entscheide sollen möglichst stufengerecht gefällt werden. Die Idee ist auch, dass alle Details in einer regierungsrätlichen Verordnung geregelt werden. Dort geht es dann um das Zusammenspiel und die Abgrenzung der verschiedenen Instanzen. Diese Verordnung ist bereits am Entstehen, eine Arbeitsgruppe wurde eingesetzt. – Zu danken ist der Kommission, die unter Vizepräsident Roger Schneider getagt hat.

Detailberatung

Qualitätssicherung und konzeptionelle Ausrichtung (Ziff. 3.4.4 des regierungsrätlichen Berichts)

Mathias Zopfi, Engi, erkundigt sich bezüglich der Kompetenzen der Aufsichtsgremien im Bereich der konzeptionellen Ausrichtung einer Schule. – Unter Ziffer 3.4.4 des regierungsrätlichen Berichts heisst es, dass die konzeptionelle Ausrichtung einer Schule eine Aufgabe der Schulleitung sei. Diese stehe diesbezüglich im Dialog mit dem Aufsichtsgremium. In den Ziffern 4.1.1 und 5 kommt die wichtige Frage der konzeptionellen Ausrichtung und letztlich auch der Strategie der Schulen nicht mehr zur Sprache. Erst in der Kommentierung zu Artikel 9 ist davon wieder die Rede. Aber so richtig klar wird die Verantwortung für die strategische Ausrichtung nicht zugewiesen bzw. sie wird der Schulleitung zugewiesen. Es stellt sich nun die Frage, ob die – korrekterweise – nach fachlichen Kriterien ausgewählten Mitglieder der Aufsichtsgremien auch strategische Kompetenzen vorweisen müssen, um die konzeptionelle Ausrichtung der Schulen mitprägen zu können? Dazu gibt es keine klaren Aussagen. Man könnte den regierungsrätlichen Bericht zumindest so verstehen, dass die konzeptionelle Ausrichtung alleine Sache der Schulleitung ist. Den Begriff „Dialog“ kann man unterschiedlich verstehen. Sollen die fachlich kompetenten Aufsichtsgremien die Strategie massgeblich mitgestalten?

Regierungsrat *Benjamin Mühlemann* geht auf die Frage des Vorredners ein. – Tatsächlich hat die Schulleitung den Auftrag zur konzeptionellen Ausrichtung einer Schule. Sie muss die Arbeit leisten. Der Dialog mit dem Aufsichtsgremium ist jedoch entscheidend. Die Schul-

leitung handelt nicht autonom. Das Aufsichtsgremium hat ein starkes Wort mitzureden. Letztlich gibt dieses eine Empfehlung zuhanden des Regierungsrates ab. Dieser ist zuständig für den Erlass der Lehrpläne und der Stundentafeln. Dort spielt letztlich die Musik. Der Regierungsrat wird sich sehr stark auf den Dialog zwischen Schulleitung und Aufsichtsgremium sowie die daraus resultierende Empfehlung abstützen. – Das Gymnasium ist ein gutes Beispiel. Dort ist man daran, das Informatikobligatorium einzuführen. Dieser Prozess ist ein Paradebeispiel für den Dialog zwischen Schulleitung und Aufsicht.

Umfang des Kommissionsberichtes

Jacques Marti, Diesbach, bittet die Kommissionsvorsitzenden, künftig die Beratungen in der Kommission zu protokollieren. – Die vorberatende Kommission hat zugunsten der direkten Berichterstattung auf ein Protokoll verzichtet. Die Kommissionsvorsitzenden sind gebeten, von diesem Vorgehen abzusehen. Im Kanton Glarus sind die Kommissionsprotokolle eine wichtige Rechtsquelle für die Auslegung von Verordnungen und Gesetzen. Würde der Landrat die Verordnung nicht diskutieren, wäre der schmale Kommissionsbericht in einem Streitfall die einzige Rechtsquelle. Deshalb sind die Protokolle für die Auslegung eines Sinns sehr wichtig. Es lohnt sich hier nicht, möglichst effizient zu sein. Es geht um Qualität, die benötigt wird, um die Gesetze auslegen zu können.

Artikel 6; Wahl und Zusammensetzung

Der *Vorsitzende* weist auf den vorliegenden Kommissionsantrag hin.

Ruedi Schwitter, Näfels, unterstützt namens der BDP/GLP-Fraktion den Antrag des Regierungsrates. Eventualiter sei Artikel 6 gemäss regierungsrätlicher Fassung mit folgendem neuen Absatz 2 zu ergänzen: „*Der Landrat wählt aus seiner Mitte ein zusätzliches Mitglied in die jeweilige Aufsichtskommission.*“ Absatz 2 gemäss regierungsrätlicher Vorlage wird zu Absatz 3. – Die Zusammensetzung der Aufsichtsgremien soll nach fachlichen Kriterien erfolgen. Das ist mit der Wahl durch den Regierungsrat gewährleistet. Sollte der Landrat jedoch eine andere Haltung einnehmen, so ist dem Eventualantrag zuzustimmen. Die Version der Kommission kann nicht die Lösung sein. Es darf nicht sein, dass der Regierungsrat einen Quoten-Landrat in ein Aufsichtsgremium wählen muss. Worin bestünde dessen politischer Auftrag? Vertritt er den Landrat im Aufsichtsgremium? In wessen Auftrag handelt er – in jenem des delegierenden Regierungsrates oder in jenem des Landrates? – Bei Zustimmung zum Eventualantrag wählt der Landrat seine Vertretung im jeweiligen Aufsichtsgremium. Damit hat diese eine politische Legitimation und einen klaren Auftrag. Die Vertretung ist gegenüber dem Landrat verantwortlich und kann bzw. muss bei Bedarf Auskunft geben. Die Stellung der Vertretung innerhalb des Aufsichtsgremiums wird gestärkt. Darin liegt ja wohl auch die Idee der vorberatenden Kommission; die politische Aufsicht soll durch eine Vertretung des Landrates adäquat sichergestellt werden.

Heinrich Schmid, Bilten, an der Kommissionssitzung anwesendes Ersatzmitglied, beantragt namens der SVP-Fraktion folgende neue Fassung von Artikel 6 Absatz 1: „*Der Landrat wählt auf Vorschlag des Regierungsrates die Mitglieder der Aufsicht, wobei mindestens ein Mitglied dem Landrat angehören muss.*“ – Dem Votum von Landrat Ruedi Schwitter könnte man entnehmen, dass keines der 60 Landratsmitglieder etwas von einer Schule versteht. Folglich sei auch niemand wählbar. Im Landrat sitzen jedoch durchaus Personen, welche die notwendige Fachkompetenz vorweisen können. Die von der SVP-Fraktion vorgeschlagene Fassung sieht vor, dass der Landrat für die Wahl der Mitglieder der Aufsichtsgremien zuständig ist. Das hat den Vorteil, dass der Regierungsrat bei einer Fehlbesetzung auf den Landrat verweisen kann. Schliesslich hat der Regierungsrat nur Wahlvorschläge unterbreitet.

Christian Büttiker, Netstal, unterstützt stellvertretend für die SP-Fraktion den Antrag Schmid. – Die SP-Fraktion versteht und unterstützt das Vorhaben, die kantonalen Schulen, vorab auf der operativen Seite, in der direkten Linie Schulleitung, Departement, Regierungsrat zu organisieren. Wer die Führung verantwortet, soll sie auch entsprechend innehaben. Dass jene Instanzen, die beaufsichtigt werden, gleichzeitig ihre Aufsicht wählen, versteht die SP-Fraktion jedoch nicht. Hier geht es um eine Frage des Prinzips. Der Landrat soll sich die Möglichkeit erhalten, die Wahl der Aufsichtsgremien vornehmen zu können. Der Landrat soll so einen Teil der Verantwortung für eine grosse und wichtige Aufgabe des Kantons übernehmen.

Mathias Zopfi votiert im Namen der Grünen Fraktion für die Vorlage gemäss Regierungsrat. – Bereits heute werden die Aufsichtsgremien mit Ausnahme des Kantonsschulrates durch den Regierungsrat gewählt. Es gibt dabei keine Einschränkungen und keine Landrats-Quoten. Die Erfahrungen mit der Wahl durch den Regierungsrat sind gut. Es gibt keinen Grund, daran etwas zu ändern. Der Kantonsschulrat wird hingegen durch den Landrat gewählt. Das ist grundsätzlich sympathisch. Schliesslich will das Parlament Kompetenzen haben. Die Wahl durch den Landrat führt jedoch zu keiner Stärkung, weder des Parlaments noch des Aufsichtsgremiums und schon gar nicht der betroffenen Institutionen. Dem Aufsichtsgremium kommt keine politische Aufsicht zu. Es dient der fachlichen Aufsicht, soll Expertenwissen, Aussensichten und Inputs aus Wirtschaft, Wissenschaft, Kultur usw. einbringen. Deshalb muss und darf es nicht nach politischen Kriterien zusammengesetzt sein. Es gelten fachliche Kriterien. Nur so kann der wichtige Auftrag wahrgenommen und die strategische Funktion dieser Gremien gestärkt werden. Und nur so kann sich der Landrat auf seine Kompetenzen besinnen: die Regelung des Berufsbildungsbereichs in den Grundzügen sowie die politische Aufsicht über die Schulen. – Es dürfen in diesen Aufsichtsgremien durchaus Ratsmitglieder Einsitz nehmen. Sie sollen jedoch aufgrund fachlicher Kompetenzen Einsitz nehmen und nicht aufgrund von Parteienproporz. Eine Wahl durch den Regierungsrat garantiert dies auch nicht vollständig, aber erfahrungsgemäss bedeutend besser als eine Wahl durch den Landrat. Eine solche wäre ohnehin nur eine Farce. Der Landrat könnte ja ohnehin nur absegnen und der Empfehlung des Regierungsrates folgen. Auch die von der Kommission vorgeschlagene Lösung ist untauglich. Weshalb soll genau ein einziger Landrat Einsitz nehmen? Welcher Partei soll er angehören? Soll diese Person die Meinung des Landrates im Aufsichtsgremium vertreten müssen? Oder soll sie die Meinung des Aufsichtsgremiums im Landrat vertreten? Soll diese Person eine Art Aufsicht von innen sein? Es ist nicht klar, was die Kommission mit ihrem Antrag beabsichtigt. Es handelt sich dabei wohl um einen politischen Kompromiss. Der Antrag trägt der Situation im Bildungsbereich nicht Rechnung. Alle Schulen haben sich bestens entwickelt, auch jene ohne solche Quote. Die Kantonsschule, die ein vom Landrat gewähltes Aufsichtsgremium hat, steht vor grossen Herausforderungen; Megatrends wie die Digitalisierung, Knappheit bei gewissen Akademikerberufen oder die Frage, wie und wo neue Lerninhalte und Fachgebiete alte ablösen sollen und wo eben nicht. Von einem starken, unabhängigen, fachlich versierten Aufsichtsgremium kann die Kantonsschule genauso profitieren wie die anderen Schulen. Hier ist keine Einschränkung vorzunehmen. Die Grüne Fraktion fordert den zuständigen Bildungsdirektor sogar auf, die Chance zu nutzen und die Gremien mit Inkrafttreten der neuen Verordnung wirklich vom ersten Tag an grosszügig neu zu gestalten.

Christian Marti, Glarus, Kommissionsmitglied, wirbt im Namen der FDP-Fraktion um Zustimmung zur Fassung des Regierungsrates. – Der FDP-Fraktion ist es wichtig, dass heute ein klarer Modell-Entscheid gefällt wird. Der Vorschlag des Regierungsrates wird den neuen Prioritäten der Aufsichtskommissionen – Schulentwicklung und Qualität – besser gerecht. Der stark bürokratisch geprägte Prozess, wonach der Landrat die Empfehlung des Regierungsrates einfach noch absegnet, ist aus Effizienzüberlegungen abzulehnen. Der Landrat hat mit seiner Budgetkompetenz und mit seinen Aufsichtsorganen die wesentlichen Instrumente in der Hand, um auf die kantonalen Schulen Einfluss zu nehmen.

Heinrich Schmid hält am Antrag der SVP-Fraktion fest. – Landrat Mathias Zopfi hat in einem Punkt Recht: Das Gremium soll aufgrund fachlicher Kriterien zusammengestellt werden. Das bestreitet die SVP-Fraktion auch nicht. Diese beantragt lediglich, dass der Landrat Wahlbehörde ist. Der Regierungsrat soll das Vorschlagsrecht erhalten. Das ist kein grosser Eingriff. Das Verwaltungsgericht nimmt auch gewisse Aufsichtsaufgaben wahr. Die Verwaltungsrichter werden trotzdem politisch gewählt, nämlich an der Landsgemeinde.

Regierungsrat *Benjamin Mühlemann* beantragt Zustimmung zur Fassung des Regierungsrates. – Der Kommissionsantrag gründet auf der Haltung, dass – wenn der Landrat schon nicht mehr wählen könne – doch zumindest von Beginn weg ein Politiker in diesen Gremien sitzt. Schliesslich gehe es vielfach um Geld, was eine Mitsprache erfordere. – Heute gibt es in drei von vier Aufsichtsgremien keine Politiker, keine Landratsmitglieder mehr. In beiden Fällen funktionieren die Gremien bestens: Die Diskussionen sind dieselben, egal, ob ein Politiker am Tisch sitzt oder nicht. – Die Pflicht, mindestens ein Landratsmitglied zu wählen, steht schräg zum System. Tatsächlich würde es sich um so etwas wie eine Quotenregelung handeln. Man könnte sich dann genauso gut fragen, ob nicht auch noch eine Frauenquote oder eine Juristenquote notwendig wäre. Schliesslich steht viel Rechtsetzungsarbeit an. Am besten ist es aber, auf Quoten ganz zu verzichten. Das bringt maximale Flexibilität. – Das Grundprinzip ist klar: Es zählen fachliche Kompetenzen. Die gibt es zwar auch im Landrat. Dennoch ist es unnötig, Ratsmitglieder von Amtes wegen in die Aufsichtsgremien zu wählen. Die politische und die finanzielle Aufsicht erfolgt aufgrund der rechtlichen Rahmenbedingungen über die Linie Departement, Regierungsrat und schliesslich Landrat. Letzterer hat die Budgethoheit inne und kann weitere Instrumente nutzen. Die Steuerung durch den Landrat sollte über diese Instrumente erfolgen. – Es stellt sich die Frage, weshalb der Landrat ausgerechnet in dieser Frage verpolitisiert werden will. Wie erwähnt, wählt der Regierungsrat bereits heute die Aufsichtsgremien von Berufsfachschule, Pflegeschule und Brückenangebote. Einzig der Kantonsschulrat wird vom Landrat gewählt. Dort muss man sich wirklich die Frage stellen, weshalb er diese Wahlkompetenz innehat bzw. wieso es diesen Sonderfall gibt. Nochmals anders sieht es bei der Kaufmännischen Berufsfachschule aus. Dort ist nicht der Kanton Träger der Schule, sondern der Kaufmännische Verband. Die Aufsichtskommission wird von der Trägerschaft gewählt. Dort hat weder der Landrat noch der Regierungsrat ein Mitspracherecht. Der politische Einfluss läuft komplett über das Budget bzw. künftig via Leistungsauftrag. Auch künftig könnte der Landrat dieses Aufsichtsgremium nicht wählen. – In den vergangenen zehn bis fünfzehn Jahren haben der Landrat und die Landsgemeinde stets entpolitisiert. Beispiele dafür sind die Aufsicht über das Kantonsspital, über die Glarner-sach, über die Glarner Kantonalbank. Es ist klar, dass diese nicht ohne Weiteres mit jener über die Schulen verglichen werden kann. Aber auch hier geht es ein Stück weit um ausgegliederte Verwaltungsträger, die in finanzieller Hinsicht noch bedeutender sind als die Schulen. Dennoch wurde die Wahl der Aufsichtsgremien dem Regierungsrat überlassen – entsprechend einer sauberen Public Corporate Governance. Die Schulen wurden hingegen nicht ausgelagert. Dort hat der Landrat ohnehin mehr Einfluss. Und dennoch soll nun der Landrat die Aufsichtsgremien wählen? Das ist ein bisschen paradox. – Wird der Landrat als Wahlbehörde festgelegt, verkomplizieren sich die heutigen Abläufe. Es wird neuer Aufwand generiert. Eine Ersatzwahl kommt öfters vor, gerade etwa bei der Berufsfachschule. Dort sind die Berufsverbände stark involviert. Der Regierungsrat ist sehr flexibel und schnell. Die mit der Wahl im Landrat verbundene Prozedur braucht es nicht. Es braucht – mit Blick auf das Votum von Landrat Ruedi Schwitter – auch nicht zwei verschiedene Wahlbehörden. Die Landräte Heinrich Schmid und Christian Büttiker seien an das Votum von Landrat Thomas Tschudi zur Landratsverordnung erinnert. Darin war von Governance die Rede; es wurde gefordert, dass Entscheide auf der richtigen Ebene gefällt werden. Es ist im Übrigen so, dass der Regierungsrat ein Gremium zur Aufsicht über eine Schule wählt – und nicht über sich selbst.

Abstimmungen:

- Der Antrag des Regierungsrates obsiegt über den Antrag Schmid.
- Der Antrag des Regierungsrates obsiegt über den Antrag der Kommission.

Die Vorlage unterliegt einer zweiten Lesung.