

An den Landrat

---

Glarus, 6. November 2018

## **Bericht zur Änderung des Gesetzes über Schule und Bildung**

Herr Präsident  
Sehr geehrte Damen und Herren

Die landrätliche Kommission Bildung/Kultur und Volkswirtschaft/Inneres hat an insgesamt drei Sitzungen (26.9.2018, 22.10.2018, 6.11.2018) die oben genannte Vorlage in folgender Zusammensetzung beraten:

Vorsitz: LR Priska Müller Wahl, Präsidentin, Niederurnen

Mitglieder: LR Matthias Schnyder, Vizepräsident, Netstal  
LR Daniela Bösch-Widmer, Niederurnen  
LR Christian Marti, Glarus (entschuldigt am 22.10.18)  
LR Kaspar Krieg, Niederurnen  
LR Fritz Waldvogel, Ennenda  
LR Ruedi Schwitter, Näfels (entschuldigt am 6.11.18)  
LR Roland Goethe, Glarus  
LR Zarina Friedli, Glarus (Rücktritt LR per 30.9.18)

Ersatz: LR Pascal Vuichard, Mollis (Ersatz für LR Ruedi Schwitter am 6.11.18)  
LR Samuel Zingg, Mollis (Ersatz für LR Zarina Friedli am 22.10.18)  
LR Jacques Marti, Diesbach (Ersatz für LR Zarina Friedli am 6.11.18)  
LR Martin Laupper, Näfels (Ersatz für LR Christian Marti am 22.10.18)

An der Sitzung nahmen weiter teil:

- Benjamin Mühlemann, Regierungsrat
- Christoph Zimmermann, Departementssekretär DBK
- Andrea Glarner, Hauptabteilungsleiterin Volksschule und Sport (22.10.18/6.11.18)
- Andreas Karrer, Abteilungsleiter Volksschule (26.9.18)

Das Sitzungsprotokoll wurde von Susanne Baumgartner, Sekretariat Departement Bildung und Kultur, geführt.

Für die Bearbeitung standen der Kommission folgende Unterlagen zur Verfügung:

- Bericht und Antrag LR Änderung des Gesetzes über Schule und Bildung
- Auswertung Vernehmlassung Zukunft Volksschule

## **1. Einführung**

Als Einstieg in die Beratung liess sich die Kommission von Regierungsrat Benjamin Mühlemann über die Ausgangslage und die Entwicklungsgeschichte der Vorlage informieren. Als Folge einer Interpellation einer überparteilichen Parlamentariergruppe lancierte das Departement ein Projekt, um allfälligen Handlungsbedarf bei der Volksschule zu prüfen. Im Rahmen einer Arbeitsgruppe wurden Bereiche mit Handlungsbedarf identifiziert und daraufhin eine erste Revisionsvorlage in die Vernehmlassung gegeben. Aufgrund der markant unterschiedlichen Reaktionen verabschiedete der Regierungsrat in der Folge eine deutlich angepasste und vereinfachte Vorlage, welche sich neben der Sportschule und dem Didaktischen Zentrum im Wesentlichen auf die Aufsichtsfunktion des Kantons gegenüber den Gemeinden sowie dem Einräumen eines Gestaltungsspielraums bei der Bestimmung der Anstellungsinstanz der Lehrpersonen durch die Gemeinden beschränkt. Im Gegensatz zur ursprünglichen Absicht verzichtet die regierungsrätliche Vorlage auf eine detailliertere Umschreibung der Aufgaben der Schulkommission, weil es dafür in der Vernehmlassung an ausreichendem Rückhalt fehlte. Auf Rückfrage aus der Kommission wurde vonseiten des Departements Bildung und Kultur bestätigt, dass sich die konkreten Herausforderungen in den Gemeinden deutlich unterscheiden und auch deshalb keine weiteren Anpassungen am Bildungsgesetz vorgesehen seien. Die Interessenslage sei zu wenig einheitlich, als dass sich daraus mehrheitsfähige Veränderungsansätze ergeben würden. Die Vernehmlassungsantworten zeigten vor allem auch Unterschiede in der Beurteilung aus Sicht der Gemeindevertretungen, der politischen Parteien und der einzelnen Akteure des Schulwesens. Aus diesen Gründen konzentrierte sich die Vorlage auf wenige, punktuelle Korrekturen, mit denen das grundsätzlich bewährte System justiert und noch verbessert werden könne.

## **2. Eintreten**

Die Debatte um das Eintreten auf die materielle Vorlage erfolgte in mehreren Phasen und erstreckte sich über mehrere Sitzungen hinweg. An der ersten Sitzung war das Eintreten grundsätzlich unbestritten, worauf die inhaltliche Beratung der Vorlage aufgenommen, aber mittels Ordnungsantrag unterbrochen und auf eine zweite Sitzung vertagt wurde. Anlässlich der zweiten Kommissionssitzung setzte sich ein Ordnungsantrag auf Wiederaufnahme der Eintretensdebatte durch. Dabei wurde ein Antrag gestellt, es sei auf die weitere inhaltliche Beratung der Vorlage zugunsten einer Rückweisung zu verzichten. Die Begründung der Rückweisung lautete, dass das Bildungsgesetz erst nach Revision des Gemeindegesetzes, in dem die vom Volk gewählte Schulkommission verankert ist, beraten werden solle. An einer dritten Sitzung wurde auf Antrag zuerst die Frage diskutiert, ob die Kommission die Vorlage inhaltlich zu Ende durchberaten soll oder ob die Vorlage ohne weitere inhaltliche Prüfung dem Landrat direkt zur Rückweisung zu beantragen sei. Die Kommission kam nach gründlicher Diskussion sodann überein, die Vorlage vorab inhaltlich fertig zu beraten und erst danach über den an der zweiten Sitzung gestellten Rückweisungsantrag zuhanden des Landrates zu befinden. Die Eintretensdebatte zeigte deutlich auf, dass in der Kommission zum Teil grundsätzlich polare Einschätzungen über die Stossrichtung der Revisionsvorlage gegenüberstanden und viele in der Kommission mit der regierungsrätlichen Vorlage unzufrieden waren.

## **3. Detailberatung**

### **3.1. Sportschule**

In der Kommission führte die Änderung von Absatz 3 und die Neufassung von Absatz 3a des Artikels 22a des Bildungsgesetzes zu keiner grossen Diskussion. Es wurde die Frage aufgeworfen, ob beim Durchschnittswert der Besoldungskosten der Lehrpersonen auf der Oberstufe der Gemeinden separat je Gemeinde ein Wert gerechnet werde. Vonseiten des Departements wurde vorab auf den entsprechenden Kommentar verwiesen und zusätzlich klargestellt, dass es sich beim Durchschnitt gemäss Absatz 3a um den Gesamtdurchschnitt im

Kanton und nicht um drei verschiedene Durchschnittswerte handle. Es gebe damit eine einheitliche Höchstgrenze für die Beiträge aller Gemeinden.

### **3.2. Didaktisches Zentrum**

Der Aufhebung von Artikel 90 des Bildungsgesetzes und damit der Aufhebung der Pflicht der Gemeinden zur gemeinsamen Führung eines Didaktischen Zentrums wurde diskussionslos zugestimmt.

### **3.3. Aufgaben des Departements**

In der Kommission wurde die neue Kompetenz des Departements zur Genehmigung der Schulplanung der Gemeinden sowie der Berichterstattungspflicht gegenüber Regierungs- und Landrat diskutiert. Diese Zusatzaufgabe soll beim Departement mit den heutigen personellen Ressourcen erledigt werden. Der neue Absatz 1a von Artikel 80 BiG stiess grundsätzlich auf breite Zustimmung.

Die Notwendigkeit einer förmlichen Genehmigung der kommunalen Planung durch den Kanton wurde jedoch in Frage gestellt. Ein entsprechender **Abänderungsantrag** wollte den Artikel wie folgt anpassen:

Artikel 80 Absatz 1a: *Es (d.h. das Departement) überprüft die Einhaltung der kantonalen Vorgaben auf kommunaler Ebene und genehmigt die jährliche Schulplanung. Das Departement erstattet gegenüber Regierungsrat und Landrat periodisch Bericht dazu.*

Er wurde jedoch **mit 7 zu 2 Stimmen abgelehnt**.

Die Kommission **stimmt** damit der **unveränderten, regierungsrätlichen** Fassung dieser Bestimmung **zu**.

### **3.4. Aufgaben der Schulkommission**

Aus der Kommission wurde im Sinne einer Ergänzung der bestehenden Regelung der Zuständigkeit der Schulkommissionen im Bildungsgesetz beantragt, es sei der 2. Satz von Artikel 81 Absatz 1 BiG zu streichen und stattdessen ein neuer Absatz 1a aufzunehmen und zwar im Sinne einer leicht veränderten Variante, wie sie vom Regierungsrat in die Vernehmlassung gegeben, danach jedoch wieder verworfen worden sei.

Dieser Antrag lautete wie folgt:

*Artikel 81 Schulkommission (Absatz 1 geändert, Absatz 1a neu)*

*<sup>1</sup> Die Schulkommission ist zuständig für die strategische Führung und die Aufsicht über die Schule in der Gemeinde. Sie erfüllt die ihr durch dieses Gesetz und seine kantonalen und kommunalen Ausführungsbestimmungen übertragenen Aufgaben.*

*<sup>1a</sup> Ihr obliegen insbesondere folgende Aufgaben:*

- a) Planung des längerfristigen Schulbetriebs mit dem Bedarf an Personal und Infrastruktur*
- b) Steuerung der Entwicklung der Schule auf Gemeindeebene*
- c) Aufsicht über die Schulleitung*
- d) Festlegung von Vorgaben zur Umsetzung des Berufsauftrages der Lehrpersonen*
- e) Anstellung der Lehrpersonen sowie der Teilschulleiter*
- f) Anordnungen im Einzelfall gemäss Gesetz und Verordnung*
- g) Rechtsmittelinstanz auf Gemeindeebene*
- h) Sicherstellung von Mitwirkungsmöglichkeiten der Erziehungsberechtigten*

Zur Begründung wurde vorgebracht, einerseits sei zu verhindern, dass sich die Ausgestaltung der strategischen Führung in den Gemeinden zu unterschiedlich entwickle. Die Unterschiede in den drei Gemeinden sollten eher kleiner als grösser werden. Andererseits sei die Schulkommission in ihrer Kompetenz zu stärken, weshalb sie zusätzlich zur bisherigen Kompetenz bezüglich der Lehrpersonen neu auch für die Anstellung der Teilschulleitungen

zuständig sein sollte. In einem weiteren Antrag wurde in Ergänzung dieser Anstellungsbefugnis ein Antragsrecht der Schulkommission gegenüber dem Gemeinderat bezüglich der Wahl der Hauptschulleitung vorgeschlagen.

Die Anträge lösten eine breite und grundsätzliche Diskussion aus, welche an die Folgesitzung verschoben wurde. Es wurde über die Stellung der Schulkommission innerhalb der Gemeindeorganisation debattiert, über die notwendigen Kompetenzen für ein erfolgreiches Wirken zugunsten des Schulbetriebs und über die Abgrenzung zwischen strategischen Aufgaben bezüglich Volksschule sowie den weiteren Aufgaben der Gemeinde. Dabei wurde klar, dass es heute in den drei Gemeinden unterschiedlich klar geregelt und gelebt wird. In zwei von drei Gemeindeordnungen wird bezüglich Aufgaben der Schulkommission nur auf die kantonale Gesetzregelung verwiesen.

Auf eine konkrete Frage aus der Kommission hin bestätigte Regierungsrat Mühlemann, dass mit dem Absatz 1a vom Artikel 81 aus der Vernehmlassungsversion keine Ausdehnung der Kompetenzen, jedoch eine genauere Umschreibung der bereits geltenden Rolle der Schulbehörde bezweckt worden sei. Der Regierungsrat strebe nun in erster Linie eine Präzisierung und Verstärkung der Rolle des Departements an und räume den Gemeinden im Gegenzug eine Autonomie bei der Festsetzung der Anstellungsinstanz ein. Er hält keine grösseren Verschiebungen von Kompetenzen zwischen Schul- und Gemeindebehörde für nötig oder mehrheitsfähig. Die ursprüngliche Grundsatzfrage, ob ein radikaler Systemwechsel nötig sei, um zu verhindern, dass die drei Schulsysteme in den Gemeinden auseinanderdriften, sei geklärt und könne klar verneint werden.

Heute fällt die Aufgabe, die Lehrpersonen anzustellen und allenfalls zu entlassen, der Schulkommission zu. Bei der Anstellung der Schulleitungen gibt es heute Unterschiede zwischen den Gemeinden: Gemäss der Gemeindeordnung in Glarus Nord ist dort die Schulkommission auch dafür zuständig. In Glarus und Glarus Süd nicht. Es wurde ausführlich diskutiert, ob und wie sich diese Aufgaben der Schulkommission in Zukunft verändern sollen. So gab es drei Anträge zu Art. 81 Abs. 1a, welche alle Veränderungen der Aufgaben der Schulbehörde gegenüber heute zur Folge hätten. Einerseits wurde beantragt, alle Anstellungskompetenzen von der Schulkommission an die Schulleitung zu übertragen und Art. 81 Abs. 1a Buchstabe e zu streichen. Andererseits gab es folgende zwei Anträge zu Buchstabe e.

Antrag 1: e) *Anstellung der Lehrpersonen und Teilschulleiter sowie Antragsrecht für die Wahl der Hauptschulleitung an den Gemeinderat.*

Hauptantrag: e) *Antragsrecht für die Wahl der Hauptschulleitung an den Gemeinderat.*

Der Streichungsantrag obsiegte eventual mit 5 zu 4 gegenüber dem Antrag 1

Der Hauptantrag obsiegte mit 4 zu 3 bei 2 Enthaltungen gegenüber dem Streichungsantrag.

Hierauf wurde der bereinigte Artikel 81 Absatz 1a mit Buchstaben a) - h) der unveränderten Fassung gemäss Vorlage des Regierungsrates gegenübergestellt.

Die Kommission **beschloss** mit 4 gegen 4 Stimmen bei einer Enthaltung und **mit Stichtscheid** der Präsidentin bei der **unveränderten Fassung von Artikel 81** zu bleiben.

### **3.5. Anstellungsinstanz für die Lehrpersonen der Gemeinden**

Bereits in der vorhergehenden Diskussion über eine allfällige Anpassung der Kompetenzen der Schulkommission zeigte sich, dass der Frage grundlegende Bedeutung zukommt, wer zur Anstellung von Lehrpersonen befugt sein soll. In der Kommission setzte sich im Laufe der Beratung die Erkenntnis durch, dass die Frage im Rahmen von Artikel 64 zu klären ist und nicht bei der Umschreibung der Rolle der Schulkommission in Artikel 81. Dem Vorschlag des Regierungsrats, den Gemeinden die Wahl der Anstellungsinstanz zu überlassen standen in der Kommission zwei Alternativen gegenüber. In der Kommission wurde in grundsätzlicher Hinsicht kritisiert, dass es je nach Gemeinde zu unterschiedlichen Lösungen im kleinen Kan-

ton Glarus kommen könne, wenn man der regierungsrätlichen Version zustimme; dies sei ungünstig. Es wurde in der Kommission auch betont, dass die Aufteilung der Anstellungskompetenz auf verschiedene Instanzen nicht ideal erscheint. So wurde beantragt, die Anstellung der Lehrpersonen statt der Schulkommission neu der Schulleitung zuzuweisen. Andererseits wurde die bisher gültige Regelung – die Wahl der Lehrpersonen durch die Schulkommission - als bessere Lösung bezeichnet und auch beantragt.

#### Antrag:

Artikel 64 Absatz 1

*"Die Lehrpersonen der Volksschule werden durch die Schulleitung angestellt."*

Zur Begründung dieses Antrages wurde ausgeführt, dass mit dieser Kompetenzregelung die Anstellung der Lehrpersonen in die direkte Linie gelegt werden kann. Die faktisch vorgesetzte Führungsperson ist auch für die Anstellung verantwortlich. Die Verhältnisse bei Anstellung und Entlassung von Lehrpersonen rücken in dienstrechtlicher Hinsicht näher zum übrigen Gemeindepersonal.

Diesem Abänderungsantrag wurde aus der Kommission der Antrag gegenübergestellt, das bisher gültige Recht mit der Schulkommission als Anstellungsinstanz der regierungsrätlichen Version vorzuziehen, um eine breitere Abstützung von Anstellungs- und Kündigungsentscheidungen zu haben. Der Artikel 64 vom BiG sei damit beizubehalten. Er würde dann wie folgt lauten Artikel 64 Absatz 1:

*„Die Lehrpersonen der Volksschule werden durch die Schulkommission auf Antrag der Schulleitung angestellt.“*

In der Bereinigung beider Anträge obsiegte der erste Antrag (Schulleitung als Anstellungsinstanz) mit 4 gegen 3 Stimmen bei 2 Enthaltungen.

Dieser **Antrag obsiegte** in der Folge gegenüber dem Antrag des Regierungsrats, der die Festlegung der Anstellungsinstanzen den Gemeinden überlassen wollte. Das Abstimmungsresultat war **5 zu 3 Stimmen bei 1 Enthaltung**.

### **3.6. Rückweisungsantrag**

Zum Schluss der Detailberatung wurde die bereinigte Kommissionsversion dem Antrag gegenübergestellt, dem Landrat die gesamte Vorlage zur Rückweisung an den Regierungsrat zu beantragen.

Denn wie beim Eintreten erwähnt, wurde dazu aus der Kommission ein Antrag gestellt mit der Begründung, es sei auf die Anpassung des Bildungsgesetzes zurzeit nicht einzugehen, sondern zuerst im Rahmen einer Revision des Gemeindegesetzes das Verhältnis von Schulkommission und Gemeinderat zu klären und entsprechend neu zu regeln. Ziel einer solchen Rückweisung sei die Abschaffung der Schulkommission und Stärkung des Prinzips der Einheitsgemeinde. Es wurde argumentiert, dass gemäss dem Prinzip der Einheitsgemeinde es grundsätzlich keinen Raum für eine von der Gemeindeversammlung gewählte Schulbehörde gebe. Falls eine Schulkommission nötig sei, so wäre diese als vom Gemeinderat eingesetztes Gremium auszugestalten, ohne damit die grundsätzliche Führungsstruktur der Gemeinde zu durchbrechen. Dieser Grundsatz ergebe sich auch aus den Empfehlungen der externen Experten gegenüber Gemeinden und Kanton in der Effizienzanalyse. Auch der Kanton selber verzichte in Zukunft darauf, die Anstellung der Lehrpersonen bei seinen eigenen Schulen einem Aufsichtsgremium zu überlassen und weise diese Kompetenz dem Departement zu. Er schaffe damit für die kantonalen Lehrpersonen vergleichbare Verhältnisse wie beim weiteren Staatspersonal.

Dieser Argumentation wurde in der Kommission aber auch mehrfach entgegnet, dass eine demokratisch legitimierte und breitere Abstützung mittels Schulkommission keinen Widerspruch zur Einheitsgemeinde darstelle. Sehr wichtig sei jedoch eine klare Kompetenzab-

grenzung gegenüber dem Gemeinderat. Zudem sei diese Frage bereits in der Vorbereitung der Vorlage geklärt worden und eine Mehrheit war für die Beibehaltung der Schulkommission. Deshalb wurde vom Departement nur das Bildungsgesetz angepasst. Es wurde auch mehrfach dafür plädiert, die Schulkommission gegenüber heute zu stärken, unabhängiger zu machen und mit mehr Kompetenzen zu versehen. Weiter wurde eingewendet, dass mit einer Rückweisung zwar Zeit gewonnen würde, dass aber die spruchreifen Anpassungen der Rollen der Beteiligten, wie auch die Entscheide über Sportschule und Didaktisches Zentrum unter Umständen auf Jahre hinaus liegenbleiben würden. Es sei zudem nicht einfach möglich, mit der Rückweisung eine genaue Anweisung zur Überarbeitung des Gemeindegesetzes zu erteilen. Dafür wäre das Vorgehen mittels Vorstoss passender. Bei einer Rückweisung müsste damit gerechnet werden, dass für einige Jahre überhaupt keine Veränderung passiere und danach auch die Frage der Kantonalisierung erneut zum Thema werde, womit der Prozess dann wieder bei der Ausgangssituation ankommen würde.

Nach ausgiebiger Diskussion an der zweiten und dritten Sitzung **lehnte** die Kommission diesen **Rückweisungsantrag** zugunsten der Kommissionversion **mit 5 gegen 1 Stimme bei 3 Enthaltungen ab**.

Einen weiteren Antrag aus der Kommission, die regierungsrätliche Vorlage vom Landrat in ablehnendem Sinne der Landsgemeinde zum Entscheid vorzulegen, wurde **mit 6 gegen 2 Stimmen bei 1 Enthaltung abgelehnt**.

#### **4. Antrag**

*Die landrätliche Kommission beantragt dem Landrat die regierungsrätliche Vorlage in der von der Kommission angepassten Fassung zuhanden der Landsgemeinde zu verabschieden und zwar mit dem neuen Wortlaut von **Art. 64 Abs.1 BiG: "Die Lehrpersonen der Volksschule werden durch die Schulleitung angestellt."***

Genehmigen Sie, Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, den Ausdruck unserer vorzüglichen Hochachtung.

**Landrätliche Kommission Bildung/Kultur und Volkswirtschaft/Inneres**



*Priska Müller Wahl*  
Kommissionspräsidentin