

An den Landrat

Glarus, 5. Juli 2018

Änderung des Gesetzes über Schule und Bildung

Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

1. Ausgangslage

Das Departement Bildung und Kultur (DBK) lancierte im Frühling 2016 ein Projekt unter dem Titel „Zukunft Volksschule“. Dies hatte zum Ziel, im Nachgang zur Gemeindestrukturreform 2011 eine Bilanz rund um die Verantwortlichkeiten im Bereich der Volksschule zu ziehen. Bereits im Vorjahr hatte der Regierungsrat in einer Interpellationsantwort zum Thema Kantonalisierung der Volksschule in Aussicht gestellt, es werde eine Arbeitsgruppe allfälligen Handlungsbedarf im Bereich des Schulwesens eruieren und strukturelle, organisatorische oder finanzielle Optimierungsmöglichkeiten ausloten. Das Projekt wurde zudem genutzt, um departementsinterne Pendenzen vertieft zu analysieren und Aufträge aus der Vorlage „Optimierung der Zusammenarbeit zwischen dem Kanton und den Gemeinden“ (Effizienzanalyse Kanton/Gemeinden) anzugehen.

In einer vom DBK eingesetzten Arbeitsgruppe wurden nach einer Auslegeordnung an mehreren Sitzungen Themenschwerpunkte gesetzt und bearbeitet. Die daraus resultierende Einschätzung des Optimierungspotenzials ergab ein uneinheitliches Bild. Einigkeit herrschte darüber, dass die lokalen Herausforderungen enorm unterschiedlich sind und nach differenzierten, je nach Gemeinde unterschiedlichen Lösungen rufen. Nebst der Gegenüberstellung des heutigen mit einem zentralisierten Schulführungsmodell (Kantonalisierung) kristallisierte sich als weiteres Thema auch die Klärung von Rolle und Aufgaben der Schulkommissionen heraus. Zusätzliche Schwerpunkte bildeten die Diskussion zur Zukunft des Didaktischen Zentrums (DZ) sowie zur Organisation der Sportschule. Die Erwägungen der Arbeitsgruppe flossen in eine erste Analyse der verschiedenen Themenbereiche durch DBK und Regierungsrat ein, worauf entsprechende Änderungen des Gesetzes über Schule und Bildung (Bildungsgesetz, BiG) einer Vernehmlassung unterzogen wurden. Gestützt auf das Resultat der Vernehmlassung wurde die Vorlage überarbeitet und das Projekt abgeschlossen.

2. Handlungsfelder

2.1. Die Rolle des Kantons gegenüber den Gemeinden

Während der Projektarbeit stellte sich zur Hauptsache die Frage, ob in den drei Gemeinden eine unterschiedliche Entwicklung der Volksschule stattfindet, welche mit einer Kantonalisierung, mit strukturellen Anpassungen oder einer anderen Rollenverteilung zwischen den Akt-

euren zu korrigieren wäre. Als Fazit aus der Projektarbeit kann festgehalten werden, dass sich die Schulen in den drei Gemeinden unterschiedlich entwickeln. Dies hängt im Wesentlichen mit unterschiedlichen Gegebenheiten zusammen, welche auf lokalen Bedürfnissen gründen oder sich aus gemeindespezifischen, strukturellen Umständen ergeben. Je nach Sichtweise werden die Unterschiede als positive Eigenart oder aber als Nachteil empfunden. Ein Konsens über das Bestehen genereller Mängel im System besteht nicht, hingegen lässt sich eine differenzierte Entwicklung in den Gemeinden bejahen. Über die Konsequenzen daraus herrscht allerdings keine Einigkeit. Verschiedene in der Arbeitsgruppe vorgebrachte und geprüfte Veränderungsansätze erscheinen nicht mehrheitsfähig. Mit anderen Worten besteht zwar eine gewisse Unzufriedenheit, es gibt aber keine eindeutige Marschrichtung für Korrekturen. Betreffend die Aufsicht lässt sich daraus ableiten, dass aktuell weder ein Systemwechsel noch einschneidende Korrekturen auf gesetzlicher Ebene angezeigt sind.

In der Vernehmlassung votierte nur eine kleine Minderheit für eine vertiefte Prüfung einer grundsätzlichen Neuausrichtung. Die Idee einer Übernahme der Volksschule durch den Kanton fand keinen Rückhalt. Der Regierungsrat ist daher der Ansicht, dass sich eine weitere Prüfung dieses Ansinnens erübrigt. Die Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden soll grundsätzlich beibehalten und lediglich bezüglich der Mittel der kantonalen Aufsicht justiert werden. Der Ansatz, die Aufsichtsfunktion des Kantons gegenüber den Gemeinden zu verstärken, stiess in der Vernehmlassung auf ein positives Echo. Allerdings wurden gewisse Bedenken gegenüber einer zu detaillierten Umschreibung von Instrumenten der Aufsicht geäussert, weshalb sich die nun vorgeschlagene Änderung des BiG auf die Beachtung der kantonalen Vorgaben durch die Gemeinden (Bevolligungspflicht) und auf die Berichterstattung gegenüber den politischen Instanzen konzentriert.

2.2. Die Funktion der Schulkommission

Aus der Beratung der Effizienzanalyse Kanton/Gemeinden im Landrat ist die Frage pendent, ob es den Gemeinden zu überlassen sei, eine Schulkommission einzusetzen; respektive zu prüfen, ob gewisse Aufgaben von den Schulkommissionen in die Zuständigkeit des Gemeinderates zu verschieben seien (Massnahme E.4.3). Im Rahmen des Projekts hat sich gezeigt, dass den Schulkommissionen gemäss BiG kaum Aufgaben zukommen, welche grundsätzliche Kompetenzen des Gemeinderates tangieren würden. Die bestehende Kompetenzordnung hat die Landsgemeinde zudem nicht nur im BiG, sondern auch im Gemeindegesetz ausdrücklich festgelegt.

Was die Frage betrifft, ob es der Kanton den Gemeinden überlassen soll, eine Schulkommission zu führen, ist auf die Ergebnisse der Vernehmlassung zu verweisen. Von den drei Gemeinderäten und einer Partei wurde die Idee eingebracht, die Schulkommission abzuschaffen. Alle Akteure im Schulbereich (Schulkommissionen, Lehrpersonen und Schulleitungen) sowie die weiteren politischen Parteien sprechen sich jedoch grundsätzlich für die Beibehaltung des aktuellen Systems mit den Schulkommissionen als Schulbehörden auf Gemeindeebene aus. Zudem kann aus Erfahrungen in jüngster Vergangenheit (z. B. Entscheid Gemeindeversammlung Glarus Süd) der Schluss gezogen werden, dass die Volksschule in der Bevölkerung stark verankert ist und einen hohen Stellenwert genießt. Weder anlässlich der Arbeit der Arbeitsgruppe noch im Rahmen der Vernehmlassung konnte dargelegt werden, inwiefern die Lernenden, die Lehrpersonen oder die Schule im Allgemeinen von einer Abschaffung der Schulbehörde profitieren würden. Mit dem Argument, eine Schulbehörde widerspreche den Grundsätzen der Einheitsgemeinde, lässt sich wohl weder die Qualität der Schule erhöhen noch ein Mehrwert für die Bevölkerung schaffen. Aus diesen Gründen lehnt der Regierungsrat eine grundsätzliche Änderung der gesetzlichen Grundlagen zur Stellung der Schulkommission ab.

Die Aufgaben der Schulkommission ergeben sich weitgehend aus ihrer Rolle als Behörde im Schulbereich. Nicht zwingend aus ihrer behördlichen Funktion ableiten lässt sich jedoch die Tatsache, dass sie heute auch über die Kompetenz zur Anstellung einzelner Lehrpersonen

verfügt. Dies wurde in der Vernehmlassung verschiedentlich vorgebracht. Bei den kantonalen Schulen ist in Zukunft vorgesehen, die Wahl der Lehrpersonen der gleichen Instanz zuzuweisen wie für das weitere Personal. In diesem Sinne soll neu auch die Gemeinde selber bestimmen können, welche Instanz für die Anstellung und die weiteren dienstrechtlichen Entscheide bei den Lehrpersonen zuständig sein soll. Das BiG ist entsprechend anzupassen. Damit kann auch eine entsprechende Anregung der externen Experten aus der Effizienzanalyse Kanton/Gemeinden aufgenommen und die pendente Massnahme als erledigt abgeschrieben werden.

2.3. Sportschule

Eine weitere hängige Frage aus der Effizienzanalyse ist, ob der Kanton die Kosten für die Sportschule alleine tragen soll. Sie wurde vom Landrat zur vertieften Prüfung angewiesen (Massnahme E.4.1). Aus dem Projekt und auch aus der Vernehmlassung hat sich ergeben, dass eine vollständige Entlastung der Gemeinden von Aufwendungen für ihre Lernenden an der Sportschule vor allem von den drei Gemeinderäten unterstützt wird. Dieser Ansatz hat jedoch kaum weitere Zustimmung gefunden und erweist sich damit als nicht mehrheitsfähig. Der Regierungsrat ist der Ansicht, dass die Landsgemeinde beim Entscheid über die gesetzliche Verankerung der Sportschule offensichtlich ein Mittragen der finanziellen Last durch die Gemeinden gewollt hat. Er sieht aber ein, dass ein Bedürfnis für eindeutigeren Regeln für die Höhe der Gemeindebeiträge existiert. Die Anpassung des BiG bringt die nötige Klärung. Der Regierungsrat schlägt vor, den Gemeindebeitrag so zu begrenzen, dass er die Höhe des durchschnittlichen Besoldungsaufwands der Gemeinden für die Beschulung ihrer Lernenden auf der Oberstufe nicht überschreitet.

Als weiteres Fazit aus dem Projekt soll die thematische Ausrichtung der Sportschule unverändert bleiben. Der Regierungsrat sieht in Übereinstimmung mit den Resultaten der Vernehmlassung weder für eine Konzentration auf eine eigentliche Spitzensportförderung noch für die Ausdehnung auf Talente über den Bereich des Sports hinaus ein Bedürfnis. Die Sportschule ist eine Begabtschule, welche spezifisch die Sportförderung zum Hauptziel hat. Das Führen dieses speziellen Angebots ist als Verbundaufgabe zwischen Kanton und Gemeinden zu verstehen, wie dies beispielsweise bei den Tagesstrukturen der Fall ist. Organisatorisch soll die Sportschule in Zukunft noch stärker der Kantonsschule angenähert werden, wie sich dies bezüglich der Örtlichkeiten bereits bewährt hat. Entsprechende Anpassungen liegen in der Kompetenz des Regierungsrates, die er auf Verordnungsstufe vornehmen und dabei die Bedürfnisse der Gemeinden angemessen berücksichtigen wird. Auch diese Anregung der externen Experten bzw. die Massnahme aus der Effizienzanalyse Kanton/Gemeinden kann damit als erledigt abgeschrieben werden.

2.4. Didaktisches Zentrum

Die dritte Pende aus der Effizienzanalyse Kanton/Gemeinden betrifft das Didaktische Zentrum (DZ). Im Projekt und auch in der Vernehmlassung blieb völlig unbestritten, die entsprechende Bestimmung im BiG aufzuheben. Das DZ wurde bereits im vergangenen Schuljahr aufgelöst, die Anpassung des Gesetzes wird damit lediglich nachvollziehen, was bereits Realität ist.

3. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

3.1. Sportschule

Artikel 22a; Sportschule

Absatz 3: Die finanzielle Verantwortung des Kantons wird geklärt und den bereits bisher tatsächlich herrschenden Verhältnissen angepasst. Die ursprüngliche Idee eines „Globalbudgets“ mit festem Kantonsbeitrag wird aufgegeben, da diese Konstruktion nicht funktioniert

hat. Der Kanton steht damit nicht mehr nur faktisch, sondern explizit in der Pflicht für die Sportschule. Wie bisher leisten die Gemeinden einen Beitrag an die Kosten der Beschulung. Dies entspricht dem ursprünglichen Gedanken bei der Gründung der Sportschule, welcher davon ausging, dass es sich um eine Verbundaufgabe mit den Gemeinden handelt.

Die Eltern sollen weiterhin für die Verpflegung aufkommen und dafür ein Schulgeld entrichten. Diese Kostenbeteiligung entspricht dem Grundsatz bei der familienergänzenden Betreuung, wo neben den Betreuungskosten auch die Verpflegungskosten von den Erziehungsberechtigten getragen werden. Die Kosten für Trainingsbetreuung, Ausrüstung und Transport stehen nicht in direktem Zusammenhang mit der Beschulung und können daher auch nicht als Teil der unentgeltlichen Volksschule betrachtet werden. Diese Aufwendungen sind daher auch weiterhin mit Beiträgen Dritter zu decken.

Absatz 3a: Die Höhe der Beiträge der Gemeinden wird wie bisher vom Regierungsrat festgelegt. Der aktuelle Wert von 12'000 Franken deckt etwas mehr als die Hälfte der Gesamtkosten je Sportschüler ab (Durchschnitt der letzten 5 Jahre: 22'300 Fr.) und entspricht ungefähr dem Durchschnitt der Besoldungskosten der Gemeinden für ihre Oberstufe. Der Durchschnittswert rechnet sich aus dem Total des Besoldungsaufwandes der drei Gemeinden für ihre Lehrpersonen geteilt durch die Anzahl der Oberstufenschüler der drei Gemeinden gemäss Schulstatistik. Die Gemeindebeiträge können damit verlässlich und längerfristig festgelegt werden. Erst wenn sich die Kostensituation deutlich ändern würde, könnten sie unter Wahrung einer angemessenen Frist vom Regierungsrat neu festgelegt werden.

3.2. Anstellungsinstanz

Artikel 64; Anstellungsinstanzen

Absatz 1: Bei den kantonalen Schulen werden Personalentscheide absehbar nicht mehr den Aufsichtsgremien zugewiesen, sondern wie beim übrigen Personal in direkter Linie gefällt. Analoges kann auch für die Volksschule gelten. Die Gemeinden sollen neu die Anstellungsinstanz für ihre Lehrpersonen selber bestimmen. Damit können sie entweder die bisherige Kompetenzordnung festschreiben, eine abweichende Zuständigkeit festlegen oder aber auf die Bestimmungen für das weitere Gemeindepersonal verweisen.

Absatz 2: Wird im BiG die Anstellungsinstanz für die Lehrpersonen der Volksschule nicht mehr speziell festgelegt, so gilt gemäss Artikel 58a für die kantonalen Lehrpersonen das (allgemeine) kantonale Personalrecht. Absatz 2 der bisherigen Bestimmung hat damit keine Bedeutung mehr und kann aufgehoben werden.

3.3. Aufsicht über die Volksschule

Artikel 80; Departement

Absatz 1a: Die Schulplanung bestimmt zu einem guten Teil den Charakter und das gute Funktionieren des Schulbetriebes und sorgt damit für günstige Lern- und Unterrichtsbedingungen bei akzeptablem Schulweg mit bedarfsgerechten Tagesstrukturen ohne damit unverhältnismässige Kosten zu verursachen. Bei der jährlichen Schulplanung in den Gemeinden sind die Vorgaben der landrätlichen Verordnung über die Volksschule insbesondere bezüglich Klassengrösse zu berücksichtigen. Um diesen Vorgaben mehr Nachdruck zu verleihen, wird eine Genehmigungspflicht (wieder-)eingeführt. Die frühere Phase kantonaler Bewilligungen (2003–2010) hatte sich bezüglich der damals besonders angestrebten Wirtschaftlichkeit bewährt. Der Fokus soll nun aber stärker auf Qualität und Einheitlichkeit der Volksschule über den ganzen Kanton hinweg liegen. Als Indikator dient die Einhaltung der Bestimmungen bezüglich Lektionsdauer, wöchentlicher Unterrichtszeiten von Lernenden und Lehrpersonen, Stundenplan sowie insbesondere bezüglich der Klassengrössen. Weiter sind aber auch die Bestimmungen der Vollzugsverordnung bezüglich Schulleitungen und Tagesstrukturen zu beachten. Das Einhalten der entsprechenden kantonalen Vorschriften kann im

Rahmen der Genehmigung überprüft werden. Damit kann der Kanton einen Beitrag dazu leisten, dass die Chancen für alle Lernenden im ganzen Kanton vergleichbar bleiben.

3.4. Aufhebung der Bestimmungen über das DZ

Artikel 90; Didaktisches Zentrum

Dem veränderten Bedürfnis der Lehrpersonen entsprechend, sind die drei Gemeinden über-
eingekommen, kein eigentliches didaktisches Zentrum mehr zu führen. Artikel 90 des BiG
hat seit der letzten Revision als Folge der Gemeindestrukturreform vor allem die frühere Zu-
ständigkeit des Kantons an die Gemeinden übertragen. Aus gesetzgeberischer Sicht könn-
ten die Gemeinden auch ohne ausdrückliche gesetzliche Grundlage die aus schulbetriebli-
cher Sicht notwendigen Dienstleistungen, zentral oder dezentral, für sich oder auch gemein-
sam organisieren. Es besteht für diesen Bereich auf kantonaler Ebene kein Regelungsbedarf
mehr. Artikel 90 BiG kann aus diesen Gründen aufgehoben werden.

4. Antrag

Der Regierungsrat beantragt dem Landrat,

- 1. die beiliegende Gesetzesänderung der Landsgemeinde zur Zustimmung zu unterbreiten;*
- 2. die Prüfaufträge E.4.1 „Sportschule“, E.4.2 „Didaktisches Zentrum“ sowie E.4.3 „Schul-
kommission“ aus der Effizienzanalyse Kanton/Gemeinden als erledigt abzuschreiben.*

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

Im Namen des Regierungsrates

*Andrea Bettiga, Landammann
Hansjörg Dürst, Ratsschreiber*

Beilagen:

- SBE
- Synopse