

An den Landrat

Glarus, 11. Dezember 2024

Bericht zur Änderung des Gesetzes über Schule und Bildung

(Postulat Samuel Zingg, Mollis, und Unterzeichnende «Attraktive Rahmenbedingungen im Bildungsbereich»; Postulat Thomas Kistler, Niederurnen, und Unterzeichnende «Klare Zuständigkeiten im Bereich der Volksschule»)

Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Die landrätliche Kommission Bildung/Kultur und Volkswirtschaft/Inneres behandelte die oben genannten Geschäfte an ihrer Sitzung vom 11. Dezember 2024 in folgender Zusammensetzung:

Vorsitz: LR Albert Heer, Oberurnen

Mitglieder: Vizepräsidentin LR Yvonne Carrara, Mollis
LR Fritz Waldvogel, Ennenda
LR Sarah Küng, Glarus
LR Hans Jenny, Ennenda
LR Matthias Schnyder, Netstal
LR Hans-Heinrich Wichser, Braunwald
LR Priska Müller Wahl, Niederurnen
LR Marius Grossenbacher, Ennenda

An der Sitzung nahmen weiter teil:

- Kaspar Becker, Landammann, DBK
- Balz Bänziger, Departementssekretär DBK
- Andrea Glarner, Hauptabteilungsleiterin Volksschule und Sport, DBK

Das Sitzungsprotokoll wurde von Jacqueline Paysen-Petersen, Sekretariat Departement Bildung und Kultur, geführt.

Für die Bearbeitung standen der Kommission folgende Unterlagen zur Verfügung:

- Antrag an den Landrat – Änderung des Gesetzes über Schule und Bildung (Postulat Samuel Zingg, Mollis, und Unterzeichnende «Attraktive Rahmenbedingungen im Bildungsbereich»; Postulat Thomas Kistler, Niederurnen, und Unterzeichnende «Klare Zuständigkeiten im Bereich der Volksschule»)
- PG Postulat Volksschule_Bericht der Projektgruppe vom 17.06.2024

1. Grundsätzliches und Eintreten

Landammann Kaspar Becker führte die Kommission in das Geschäft ein. Der Landrat sei am 23. Januar 2019 auf die letzte Änderung des Bildungsgesetzes «Zukunft Volksschule» nicht eingetreten. Akute Reibungspunkte im Bildungsgesetz bestehen jedoch weiterhin. So wurden zwei politische Vorstösse eingereicht. Die aktuelle Revision sei die Umsetzung dieser Postulate. Nach der Erfahrung aus dem Jahr 2019 habe man daher für die Ausarbeitung der Vorlage sämtliche Involvierten beigezogen und mittels breit abgestützter Projektgruppe versucht, auf sämtliche Bedürfnisse einzugehen. Auf eine revolutionäre Revision des Gesetzes wurde bewusst verzichtet und im Wesentlichen die Aufträge der Postulate umgesetzt. Die Revision betreffe zwei unterschiedliche Themen. Einerseits werde die Zuständigkeiten klarer geregelt und andererseits attraktivere Rahmenbedingungen für die Lehrpersonen geschaffen.

Balz Bänziger präsentiert eine vertiefte, aber kurze Einführung. Die Revision beziehe sich auf zwei verschiedene Themen der beiden Postulate. Die wichtigste Umsetzung zum Postulat Kistler «Klare Zuständigkeiten im Bereich der Volksschule» mit dem Auftrag klare Zuständigkeiten zu regeln, sei im Wesentlichen neu die Bildung einer Fachkommission und die Umverteilung der Kompetenzen. Zum Postulat Zingg «Attraktive Rahmenbedingungen im Bildungsbereich» sei die wesentliche Änderung im Gesetz die Altersentlastung. Beide Postulate wurden mit Arbeits- und Projektgruppen breit abgestützt bearbeitet. Die Erkenntnisse und Resultate aus diesen Sitzungen bilden die Grundlage der Revision.

Das Postulat Kistler führe zu einer Änderung von der Schulkommission in eine Fachkommission mit rein strategischen Aufgaben. Gemäss den Erkenntnissen aus der Projektgruppen und Rückmeldungen aus der Vernehmlassung sei dies der grösste Konfliktfaktor. Die Besetzung der Fachkommission soll aufgrund fachlicher Kriterien durch den Gemeinderat gewählt werden, was rein strukturell bedingt sei. Die Gestaltung der Fachkommission werde bewusst den Gemeinden überlassen. Ein weiterer Punkt im Postulat sei die neue Verteilung der Kompetenzen. Durch diese Umverteilung werde die Hauptschulleitung insgesamt gestärkt und nehme eine wichtigere Position als bisher ein.

Zum Postulat Zingg wurde in der Arbeitsgruppe ein Massnahmenpaket mit elf Massnahmen ausgearbeitet. Einige dieser Massnahmen sind bereits in der Umsetzung. Der Berufsauftrag müsse attraktiver und neugestaltet werden, mit neu 28 Lektionen ohne Präsenzlektionen. Dadurch könne die Schulleitung Lehrpersonen gezielt nach deren Bedürfnissen einsetzen. Die wesentliche Änderung im Gesetz sei die Altersentlastung, die von bisher 60 Jahren auf 55 Jahre herabgesetzt werde. Ab 60 Jahren erhalten die Lehrpersonen neu drei statt zwei Lektionen. Der Rechtsmittelweg musste aufgrund der neuen Zuständigkeiten im Zusammenhang mit dem Kantonsschulrat, der rein strategisch handelt, und der neuen Kompetenzen angepasst werden.

Auf Anfrage des Kommissionspräsidenten hin, führte das Departement zum Bericht der Projektgruppe aus, dass innerhalb der breit abgestützten Arbeitsgruppe viele unterschiedliche Meinungen in den verschiedenen Sitzungen auf ein einheitliches Ergebnis haben gebracht werden können.

Aus der Kommission wurde ein Antrag auf Nichteintreten gestellt. Im Wesentlichen wurde dieser damit begründet, dass auch das Gemeindegesetz an der Landsgemeinde 2025 behandelt werde und daher vieles zum heutigen Zeitpunkt unklar sei. Der Präsident wies auch darauf hin, dass an den Landrat auch eine Rückweisung mit entsprechenden Aufträgen beantragt werden könne.

Vor der Abstimmung zum Nichteintretensantrag wurde in der Kommission besprochen, weshalb der Bericht der Projektgruppe nicht bereits für die Vernehmlassung zur Verfügung stand. Das Departement wies daraufhin, dass mit der Revision das ausgearbeitete Ergebnis

des Projektberichts umgesetzt wurde. Aus Sicht eines Kommissionsmitglieds seien die Zuständigkeiten nicht geklärt, sondern nur verschoben worden. Aus der Kommission kam jedoch auch der Hinweis, dass es vorliegend nicht um eine Totalrevision gehe. Vielmehr sollen aktuelle Probleme gelöst werden. Grundlage sei eine von Experten und Betroffenen in mehreren Sitzungen ausgearbeitete Revision.

Beschluss Eintreten:

Die Kommission lehnt den Antrag an den Landrat, nicht auf die Vorlage einzutreten, mit 6 zu 3 Stimmen ab.

2. Detailberatung und Beratung des Gesetzestextes

2.1 Ausgangslage

Aus der Kommission kam die Frage, ob mit der Revision dem Fachkräftemangel entgegenwirkt werden könne und eine Entlastung bei älteren Lehrpersonen nicht der falsche Weg sei. Dem wurde von Seiten des Departements entgegengehalten, dass mit der Revision insbesondere die Diskrepanz zu den angrenzenden Kantonen ausgeglichen werden soll, um wettbewerbsfähig zu bleiben. Zudem dürfe nicht vergessen werden, dass mit dem Massnahmenpaket bereits weitere Projekte laufen, um dem Fachkräftemangel auch bei jüngeren Lehrpersonen entgegenwirken zu können. Die Kommission sah auch bei den Kleinstpensen und der integrativen Beschulung Probleme, welche den Fachkräftemangel verstärken.

Auf die Frage hin, ob bei den Zuständigkeiten nicht nur eine Verschiebung stattgefunden habe, wies das Departement daraufhin, dass insbesondere auch die Reibungsverluste zwischen den Hauptschulleitungen, Schulkommission und Gemeinderat so verhindert werden können.

2.2 Zuständigkeiten

Aus der Kommission kam die Meinung, dass die neue Bildungskommission uninteressant sei, da sie keine wesentlichen Themen mehr behandeln könne. Departementsseitig wurde darauf aufmerksam gemacht, dass die Kommission für die strategischen Entscheide zuständig sei. Beratend sei sie im Rahmen der konkreten Umsetzung der strategischen Entscheide tätig, jedoch nicht mehr direkt im operativen Bereich. Auch die Bildungskommission sei somit weiterhin ein wesentliches Element im kantonalen Bildungssystem und Qualitätsmanagement der Schulen. Zur Frage, welche Aufgaben strategischer Natur seien, müsse sich gewiss eine Praxis bilden. Mit dem Wegfall der klar operativen Aufgaben – wie bspw. einem Beschwerdeentscheid – können klare Kompetenzen neu verteilt werden. Die Kommission wünschte einige Beispiele zu strategischen Entscheiden. So wäre es neu beispielsweise klar, dass die Bildungskommission aus den Schulberichten im Rahmen der evaluationsbasierten Schulaufsicht mehrjährig angelegte strategische Zielsetzungen für die Gemeinde festlege und deren Zielerreichung überprüfe. Dieses Beispiel zeigt exemplarisch den möglichen Mehrwert einer rein strategischen Bildungskommission. So kann auch auf Stufe Gemeinde die Qualitätsentwicklung und Kontrolle besser verankert werden.

Die Kommission diskutierte rege darüber, wie eine Fachkommission zusammengesetzt werden solle und ob der Kanton hier Vorgaben machen müsse. Das Departement führte aus, dass man mit der vorliegenden Revision den Gemeinden einen möglichst grossen Handlungsspielraum einräumen wollte zur Klärung der Details. Für die Aufsichtsgremien der kantonalen Schulen findet sich in Artikel 13 der Bildungsangebotsverordnung eine grobe Vorgabe für die Zusammensetzung der Aufsichtsgremien. So sollen gemäss Absatz 2 des Artikels die abgebende Schulstufe, die weiterführenden Bildungsgänge sowie die einschlägige Berufswelt angemessen vertreten sein. Eine Verankerung der Kriterien auf Gesetzesstufe sei

in Anbetracht einer gewissen Flexibilität sicher ungünstig. Zudem müsse die Zusammensetzung der Kommission mit den definierten strategischen Mehrjahreszielen zusammenhängen und sei somit auch von diesen abhängig.

Die Kommission äusserte sich kritisch über die fehlende finanzielle Kompetenz der Bildungskommission, welche beim Gemeinderat liege. Es wurde darauf hingewiesen, dass auch aus diesem Grund das Wahlgremium der Kommissionsmitglieder der Gemeinderat sein soll und so höheres Vertrauen und eine bessere Akzeptanz zwischen den Entscheiden der Kommission und dem Gemeinderat gefördert werde.

In der Kommission wurde auf die hohe Fluktuation der Schulleitungen hingewiesen. Mit den neuen Zuständigkeiten werden der Handlungsspielraum und die Kompetenz der Schulleitungen klar definiert. Aktuell sind die Schulleitungen unsicher, was sie genau entscheiden dürfen. Diese Klarheit wird das Amt der Schulleitung attraktiver machen.

2.3 Wahlbehörde der Bildungskommission

Kontrovers wurde in der Kommission die Frage des Wahlgremiums der Bildungskommission diskutiert. Die Wahl der Bildungskommission durch die Gemeindeversammlung sollte dafür sorgen, dass diese besser akzeptiert werden. Die Projektgruppe war bei der Ausarbeitung der Lösung der Meinung, dass ein Fachgremium nicht einer politischen Wahl unterworfen werden sollte, sondern anhand objektiver Kriterien gewählt sein muss. In der Kommission wurden dann auch Zwischenlösungen diskutiert, wonach der Gemeinderat einen Teil bspw. die Hälfte der Bildungskommissionsmitglieder wählt und die andere Hälfte von der Gemeindeversammlung – oder möglicherweise von einem Gemeindeparlament – gewählt werde. In der Kommission wurde das Vorgehen der Abstimmung festgelegt: In einem ersten Schritt wurde der Abänderungsantrag zu Artikel 80a (Streichung Wahl durch Gemeinderat) dem regierungsrätlichen Antrag gegenübergestellt. Da der Abänderungsantrag mit 5 zu 4 Stimmen abgelehnt wurde, wurde eine Folgeabstimmung über die Anzahl, der durch den Gemeinderat zu wählenden Bildungskommissionsmitglieder hinfällig.

Beschluss zu Artikel 80a:

Die Kommission lehnt den Abänderungsantrag mit 5 zu 4 Stimmen ab.

2.4 Hauptschulleitung als Beschwerdeinstanz und Meldewesen KESB

Sowohl im Zusammenhang mit der Beschwerdeinstanz als auch bei einer Meldung an die KESB wurde in der Kommission thematisiert, dass eine Einzelperson nicht die Verantwortung tragen könne und diese Entscheide einem Gremium zugewiesen werden müssen. Das Departement entgegnete, dass man aufgrund der Vernehmlassung bei Entscheiden der Hauptschulleitung den Gemeinderat als Instanz eingefügt habe. Die Hauptschulleitung werde im Rahmen der Revision jedoch gestärkt und sei so angedacht, dass solche Entscheide – insbesondere auch die Meldung an die KESB – möglich seien. Im Zivilprozess seien dringliche Entscheide auch Einzelpersonen zugewiesen. Eine Meldung an die KESB sei dringlich und ein Entscheid durch ein Gremium daher zu langsam. Der Abänderungsantrag zu Artikel 53, wonach der Gemeinderat und nicht die Hauptschulleitung der KESB Meldung erstatten müsste, wurde mit 7 zu 2 Stimmen zugunsten der regierungsrätlichen Vorlage abgelehnt.

Beschluss zu Artikel 53:

Die Kommission lehnt den Abänderungsantrag mit 7 zu 2 Stimmen ab.

2.5 Altersentlastung

Die Kommission war der Meinung, dass die Altersentlastung wichtig sei. Sorgen bereitet die grosse finanzielle Belastung. Auf die Frage hin, ob bei kantonalen Schulen eine Entlastung nötig sei, da diese Lehrpersonen ohnehin weniger Lektionen und weniger Kontakt mit Eltern

hätten, entgegnete das Departement, dass sich die Stellenbesetzung auch bei der Kantonschule zusehends schwieriger gestalten würde. Ausführlich setzte sich die Kommission damit auseinander, ob die Entlastung nur bei einem Vollpensum gewährt werden solle. Der entsprechende Abänderungsantrag zu Artikel 94 (Absatz 2 unverändert belassen; mithin nur Entlastung bei Vollpensum) wurde mit 5 zu 4 Stimmen zugunsten der regierungsrätlichen Version abgelehnt.

Beschluss zu Artikel 94:

Die Kommission lehnt den Abänderungsantrag mit 5 zu 4 Stimmen ab.

2.6 Klassengrössen

Die Kommission steht der Aufhebung der Klassenuntergrenze kritisch gegenüber. Es wird befürchtet, dass so mehr Lehrpersonen und Schulzimmer nötig würden. Auch hier wies das Departement darauf hin, dass dies im Rahmen der Projektgruppenarbeit aufgenommen wurde und auch hier den Gemeinden eine gewisse Autonomie zugestanden werden soll. Das Departement teilt zudem diese Befürchtung nicht. Vielmehr ist die Definition einer Mindestgrösse noch auf das alte Recht zurückzuführen, bei dem der Kanton die Hälfte der Lehrpersonenkosten übernommen und somit ein Mitspracherecht eingefordert hat. In der Praxis hat das Departement heute wenig Handhabe, wenn eine Gemeinde die Mindestklassengrösse unterschreitet. Auf diese unnötige Einschränkung der für die Volksschulen zuständigen Gemeinden soll somit verzichtet werden. Die definitive Entscheidung zu den Klassengrössen wird jedoch erst mit der landrätlichen Verordnung gefällt.

2.7 Zuständigkeit Nachfolgelösung bei Schulausschluss an kantonalen Schulen

Die Kommission befasste sich ausführlich damit, dass aus disziplinarischen Gründen von kantonalen Schulen ausgeschlossene Lernende während der obligatorischen Schulzeit in die Zuständigkeit der Volksschule zurückfallen würden. Einzelne Kommissionsmitglieder befürchten hier eine Mehrbelastung der Volksschule. Demgegenüber sehen andere die Möglichkeit, dass nach Abschluss der Sekundarschule ein erneuter Übertritt an die Kantonschule nicht ausgeschlossen sei und auch die genügende Disziplin als Voraussetzung gefordert werden dürfe. Die Mehrbelastung der Volksschule dürfte sich in Grenzen halten: In den letzten 15 Jahren mussten lediglich zwei Lernende aus disziplinarischen Gründen von der Kantonsschule ausgeschlossen werden, wovon ein Ausschluss die Zeit nach Abschluss der obligatorischen Schulzeit betraf. Der Streichungs- und Abänderungsantrag in Artikel 45 (keine Meldung der Schulleitung an kantonalen Schulen an die zuständige Hauptschulleitung und Ergänzung der Schulleitungen kantonalen Schulen bei der Vermittlungspflicht) wurde mit 5 zu 4 Stimmen zugunsten der Version des Regierungsrates abgelehnt.

Beschluss zu Artikel 45:

Die Kommission lehnt den Abänderungsantrag mit 5 zu 4 Stimmen ab.

2.8 Inkraftsetzung

In der Kommission wurde der Ablauf der Inkraftsetzung besprochen. Bereits ab dem 1. Juni 2025 würden die neuen Gerichtsferien gelten. Die Änderungen im Bildungsgesetz werden – in Berücksichtigung des Schuljahresbeginns – auf den 1. August 2026 in Kraft gesetzt. Dies ist knapp ein Monat nach Beginn der neuen Amtsperiode der Bildungskommissionsmitglieder. Für den Fall, dass das neue Gemeindegesetz an der Landsgemeinde nicht angenommen oder erst später in Kraft treten würde, kann der Regierungsrat auf die Wahl der Bildungskommissionsmitglieder hin, die Fremdänderungen im geltenden Gemeindegesetz in Kraft setzen. Damit seien die vorliegende Änderung des Bildungsgesetzes und des Gemeindegesetzes koordiniert.

Ein Problem könnte jedoch darin bestehen, dass das totalrevidierte Gemeindegesetz vor dem 1. August 2026 in Kraft treten würde und eine andere Wahlzuständigkeit als die Vorsteherschaft vorsehe. In diesem Fall wären die Fremdänderungen im Gemeindegesetz obsolet und könnten nicht mehr in Kraft gesetzt werden und die Lex-specialis-Wahlkompetenz im Bildungsgesetz würde erst im August 2026 wirksam. Dies hätte zur Folge, dass die Wahl der Schulkommission per 1. Juli 2026 dem Bildungsgesetz widersprechen würde. Das Departement legt nahe, dass für den Fall der vorzeitigen Inkraftsetzung des Gemeindegesetzes, das Bildungsgesetz beachtet werden müsse und für die Bildungskommission die Wahl in Abstimmung mit dem Bildungsgesetz festgelegt werden müsse.

2.9 Schlussabstimmung

Nachdem die Detailberatung abgeschlossen wurde, die Vorlage samt Synopse behandelt und sämtliche Abänderungsanträge zugunsten der regierungsrätlichen Vorlage abgelehnt wurden, folgte die Schlussabstimmung. Die Kommissionsmitglieder stimmten mit 5 zu 4 Stimmen dagegen, die beiliegende Gesetzesänderung der Landsgemeinde zur Zustimmung zu unterbreiten.

Beschluss:

- 1. Die Kommission beantragt dem Landrat mit 5 zu 4 Stimmen, die beiliegende Gesetzesänderung abzulehnen.**
- 2. Die Kommission beantragt dem Landrat mit 6 zu 3 Stimmen, das Postulat Thomas Kistler, Niederurnen, und Unterzeichnende als erfüllt abzuschreiben.**
- 3. Die Kommission beantragt dem Landrat mit 6 zu 2 Stimmen und einer Enthaltung, das Postulat Samuel Zingg, Mollis, und Unterzeichnende als erfüllt abzuschreiben.**

3. Antrag

Die Kommission beantragt dem Landrat, Ziffer 1 der regierungsrätlichen Vorlage abzulehnen und die Ziffern 2 und 3 gutzuheissen.

Genehmigen Sie, Frau Präsidentin, sehr geehrte Damen und Herren, den Ausdruck unserer vorzüglichen Hochachtung.

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



Albert Heer
Kommissionspräsident