

Beschluss

Sitzung des Landrates vom Mittwoch, 23. Januar 2019

§ 82

Änderung des Gesetzes über Schule und Bildung

(Berichte Regierungsrat, 5.7.2018; Kommission Bildung/Kultur und Volkswirtschaft/Inneres, 6.11.2018)

Eintreten

Priska Müller Wahl, Niederurnen, Kommissionspräsidentin, beantragt Eintreten und Zustimmung zu den Anträgen der Kommission. – Diese Vorlage hat eine längere Vorgeschichte. Trotz oder gerade wegen der wenigen Änderungen kam es in der Kommission zu einer kontroversen Debatte. – Der Ursprung dieser Vorlage liegt in einer Interpellation einer überparteilichen Parlamentariergruppe. Als Reaktion auf diese Interpellation hat das Departement Bildung und Kultur ein Projekt lanciert, um allfälligen Handlungsbedarf bei der Volksschule zu prüfen. Dafür hat das Departement eine Arbeitsgruppe mit allen Volksschulverantwortlichen der Gemeinden und des Kantons sowie den Interpellanten gebildet. Ziel war es, alle Bereiche mit Handlungsbedarf zu identifizieren. Daraus entstand eine erste Revisionsvorlage, die in die Vernehmlassung ging. Aufgrund der sehr unterschiedlichen Reaktionen hat der Regierungsrat schliesslich eine angepasste und vereinfachte Vorlage verabschiedet. – Die Vorlage beinhaltet verschiedene Änderungen. Die Anpassung des Finanzierungsschlüssels bei der Sportschule befürwortet die Kommission. Weiter wird das Didaktische Zentrum aus dem Gesetz gestrichen. Diese Änderung ist in der Praxis bereits umgesetzt und wurde in der Kommission diskussionslos akzeptiert. Beide Punkte entsprechen Aufträgen des Landrates im Rahmen der Effizienzanalyse. Wird die Vorlage heute beraten, können zumindest diese Punkte bereinigt werden. Weiter sieht die Vorlage eine Stärkung der Aufsichtsfunktion des Kantons gegenüber den Gemeinden vor. Die Kommission befürwortet den regierungsrätlichen Vorschlag dazu mehrheitlich. Und schliesslich schlägt der Regierungsrat vor, dass es künftig den Gemeinden überlassen sein soll, die Anstellungsinstanz für die Lehrpersonen festzulegen. Heute sind im ganzen Kanton die Schulkommissionen dafür zuständig. Dieser letzte Punkt führte zu einer breiten Debatte über die Aufgaben und Kompetenzen der Schulkommissionen. Die Meinungen in der Kommission waren diametral entgegengesetzt. Die einen wollten die Schulkommission mit zusätzlichen Kompetenzen gezielt stärken. Andere wollten sie schwächen oder abschaffen. Letzteres ist nur mit einer Änderung des Gemeindegesetzes und einer Rückweisung möglich. Der Kommissionsbericht zeigt die breite Palette an Anträgen auf. Schliesslich beantragt die Kommission, eine Kompetenzverschiebung vorzunehmen. Neu sollen die Schulleitungen Anstellungsinstanz sein. Der Entscheid über eine Anstellung wird also in die Linie gelegt. – Gemäss einem Antrag aus der Kommissionsmitte sollte ein neuer Artikel 81 Absatz 1a eingeführt werden. Der Antrag ist im Kommissionsbericht aufgeführt. Dort wären acht Aufgaben der Schulkommission definiert

gewesen. Alle diese Aufgaben sind sinngemäss in anderen Artikeln des Gesetzes bereits enthalten. Einzige Ausnahme ist die Anstellung der Teilschulleiter. Die Aufgaben bestehen also heute schon und auch in Zukunft, auch wenn die Kommission auf diesen neuen Artikel – wie er bereits in der Vernehmlassungsversion enthalten war – verzichtet. – Zu danken ist Regierungsrat Benjamin Mühlemann für die Erläuterungen zum Geschäft und zur Vorgeschichte. Ein besonderer Dank gebührt Christoph Zimmermann, Departemenssekretär, der die Kommission bei den teilweise komplexen Diskussionen und Abstimmungen unterstützt hat. Für fachliche Auskünfte ist Andreas Karrer, Leiter der Abteilung Volksschule, sowie Andrea Glarner, Leiterin der Hauptabteilung Volksschule und Sport, und für die aufwendige Protokollführung Susanne Baumgartner zu danken. Und nicht zuletzt gebührt den Kommissionsmitgliedern Dank für die engagierte Diskussion, die bei der wechselnden Besetzung nicht immer ganz einfach war.

Samuel Zingg, Mollis, Kommissionsmitglied, beantragt im Namen der SP-Fraktion Nichteintreten; eventualiter sei die Vorlage zurückzuweisen. – Die SP-Fraktion setzt sich für eine starke Schulkommission ein. Die Vorschläge von Regierungsrat und Kommission bringen jedoch eine Schwächung mit sich. Der Schulkommission sollen Kompetenzen entzogen werden. – Das Geschäft hat eine lange Vorgeschichte. Einen Teil davon bildet die erwähnte Arbeitsgruppe. Dort ging es darum, dass nicht drei verschiedene Bildungssysteme entstehen. Es gab eine Vernehmlassungsvorlage, in der im neuen Artikel 81 Absatz 1a aufgeschlüsselt wurde, welche Aufgaben der Schulkommission zukommen. Nicht überall wird die Meinung der Kommissionspräsidentin geteilt, wonach diese Aufgaben „sinngemäss“ bereits andernorts festgehalten sind. Weshalb Artikel 81 Absatz 1a schliesslich gestrichen wurde, war nicht allen Kommissionsmitgliedern klar. Das war wohl mit ein Grund, weshalb die Diskussionen so breit geführt wurden. – Ein zweiter Auslöser für die Revision war die Effizienzanalyse, welche die Schulkommission als Störfaktor in einem effizienten Ablauf sah. Solche Störfaktoren braucht es im Bildungsbereich aber. Die Bildung ist zu wichtig, als dass es nur um Effizienz gehen sollte. Es muss eine Stimme aus dem Volk über die Strategie im Bildungsbereich mitreden können. Es geht schliesslich um die Kinder. Die Reibungsfläche zwischen Schulkommission und Gemeinderat ist deshalb wichtig. Der eine Akteur nimmt die finanzpolitische Perspektive ein, der andere eine bildungspolitische. Die Reibungsfläche führt zu guten Lösungen, die nicht nur lediglich effizient sind. – Weiter ist für die SP-Fraktion fraglich, ob die Genehmigung der Schulplanung beim Kanton wirklich am richtigen Ort ist. Die Gemeinden bezahlen die Schule. Dann sollen sie auch die Schulplanung vornehmen. Die rechtlichen Rahmenbedingungen bestehen bereits. Auf diese kann der Regierungsrat jederzeit zurückkommen. – Die Sportschule dient der Begabtenförderung – wie das Untergymnasium auch. Weshalb es der Kanton verpasst hat, die beiden Schulen gleich zu behandeln, ist fraglich. Wenn es zu einer Rückweisung kommt, wäre nebst einer Stärkung der Schulkommissionen auch die Neuorganisation der Sportschule ein Anliegen. Diese soll gleich organisiert sein wie das Untergymnasium: Als Begabtenförderung in der Zuständigkeit des Kantons. Dann wäre alles aus einem Guss und es gäbe nicht drei verschiedene Lösungen auf verschiedenen Ebenen.

Karl Mächler, Ennenda, beantragt namens der BDP/GLP-Fraktion Nichteintreten. – Die Begründung für den Antrag auf Nichteintreten liegt in Artikel 64 betreffend die Anstellungsinstanz der Lehrpersonen. Der Antrag des Regierungsrates wie auch jener der Kommission führen in Etwa zum gleichen Ergebnis: Es käme zu einer klaren Schwächung der Schulkommission. Das lehnt die BDP/GLP-Fraktion ab. – Der Regierungsrat möchte die Festlegung der Anstellungsinstanz den Gemeinden überlassen. Unterschiedliche Zuständigkeiten in den drei Gemeinden sind dadurch denkbar, ja sogar wahrscheinlich. Auch der Kommissionsantrag entzieht den Schulkommissionen die Kompetenz, Lehrpersonen anzustellen. Das führt gegenüber heute ebenfalls zu einer Schwächung der Schulkommissionen. Eine schwache Schulkommission verliert an Bedeutung. Dadurch wird auch das Amt des Schulkommissionsmitglieds für Bürgerinnen und Bürger weniger interessant. Wer möchte schon in einer Alibikommission Mitglied sein? – Das Zusammenführen von Orts- und Schulgemeinden zu Einheitsgemeinden ist schweizweit zu beobachten. Weitgehend erfolgreich verläuft der Prozess

dort, wo auch in der neuen Einheitsgemeinde eine Schulkommission installiert wird. Sehr oft scheiterten Fusionen von Schul- und Ortsgemeinden, weil man glaubte, man könne auf eine Schulkommission verzichten. Im Kanton Glarus wurde die Schulkommission im Rahmen der Gemeindestrukturereform als Organ der Einheitsgemeinde definiert. Acht Jahre später wollen ein paar Wenige die Schulkommission schwächen, indem man ihr Kompetenzen entzieht. Die Bevölkerung will das nicht. Sie will beim Thema Bildung ein Mitspracherecht. Das hat sie, wenn sie Mitglieder der Schulkommission wählen kann. Diese Schulkommission soll innerhalb der Gemeindeorganisation eine starke Position mit entsprechenden Kompetenzen haben. – Der Kanton Zürich hat aus den gescheiterten Zusammenschlüssen von Schul- und Ortsgemeinden gelernt. Er hat die Schulkommission im Gemeindegesetz verankert. Im Volksschulgesetz werden deren Aufgaben definiert. Eine davon besteht in der Anstellung und Entlassung der Schulleitung, der Lehrpersonen und der übrigen Mitarbeitenden. Der Antrag des Regierungsrates wie auch der Kommission geht in die entgegengesetzte Richtung. Sie schwächen die Schulkommission. Es ist nicht auszuschliessen, dass dadurch weitergehende Ziele verfolgt werden. – Die Bildung ist einer der wichtigsten, wenn nicht der wichtigste Bereich in der Gesellschaft. Entscheide im Bildungswesen sollen und müssen breit abgestützt sein. Deshalb braucht es weiterhin eine Schulkommission, die diesen Namen auch verdient.

Christian Marti, Glarus, Kommissionsmitglied, spricht sich stellvertretend für die FDP-Fraktion für Eintreten aus. – Nach grossen Veränderungen bei den Rahmenbedingungen im Bildungswesen in den vergangenen zehn Jahren sind im Moment kleine Schritte und ein Feinjustieren passend. Ein neuer grosser Wurf ist nicht nötig. – Der Landrat erteilte den Auftrag, Pendenzen aus der Gemeindestrukturereform bezüglich Bildungsgesetz zu bearbeiten, doppelt an den Regierungsrat und an das Departement. Aus der Effizienzanalyse erging ein Auftrag im Zusammenhang mit der Finanzierung der Sportschule. Ein weiterer Auftrag betrifft die Klärung von Zuständigkeiten und Aufgaben von Gemeinderat und Schulkommission. Weiter gibt es das Projekt „Zukunft Volksschule“, das wesentlich auf einer Interpellation aus dem Landrat basiert. – Mit einem Eintretensentscheid und dem Führen der Detailberatung wird dieser mehrjährige Prozess ernst genommen. Der Landsgemeinde wird dadurch ermöglicht, über diese Fragen zu beraten. Es wurden viele bedenkenswerte Argumente genannt. Eine inhaltliche Diskussion zu entscheidenden Punkten wurde damit bereits geführt. Das zeigt geradezu, dass Diskussionsbedarf besteht.

Urs Sigrist, Schwändi, votiert im Namen der CVP-Fraktion für Nichteintreten. – Mit dieser Vorlage werden die Schulkommissionen geschwächt. Die CVP-Fraktion möchte diese aber stärken. Wenn den Schulkommissionen immer mehr Kompetenzen entzogen werden und dadurch deren Spielraum immer enger wird, dann werden diese zu Gremien ohne eigentliche Aufgaben und früher oder später abgeschafft. Die Schulkommissionen sind nicht zuletzt für die politische Führung der Schule, die Aufsicht über die Schulleitung und die Führung der Schulleitung zuständig. Die Schulkommissionspräsidien sind Vertrauenspersonen der Schulleitungen. Diese bereiten Geschäfte zuhanden der Schulkommissionen vor. Die betrieblich-operativen Aufgaben der Schulleitungen werden durch Entscheide der Schulkommission legitimiert. Mit Blick auf die Bürgernähe sind die Schulkommissionen besonders wichtig. Sie fungieren gewissermassen als eine Art Scharnierstelle zwischen Volk bzw. Familien, Behörden und Lehrerschaft. Sie haben die Verantwortung für eine gute Schulführung, entlasten zudem die ohnehin schon stark belasteten Exekutiven und können beratend wirken. Es braucht diese Gremien, die sich um die Schule kümmern. Deshalb ist auf die Vorlage nicht einzutreten.

Fridolin Staub, Bilten, beantragt namens der SVP-Fraktion ebenfalls, auf die Vorlage nicht einzutreten. – Dieses Geschäft gehört in dieser Form einfach nicht an eine Landsgemeinde. Der Antrag des Regierungsrates beinhaltet drei Artikel. Das ist schon relativ wenig, um die Landsgemeinde zu bemühen. Der Bericht der Kommission zeigt ausserdem auf, wie schwierig die Verhandlungen bei diesem Geschäft waren. Die Meinungen betreffend Sportschule werden wohl auch an der Landsgemeinde diametral auseinandergehen. Beim von der Kom-

mission beantragten Artikel 64 betreffend Beschneidung der Kompetenzen der Schulkommission wird das ebenso der Fall sein. – Trotz der massiven Veränderungen in den vergangenen Jahren funktioniert das Bildungswesen gut. Das verdient auch eine Erwähnung. – Die Aufgaben der Schulkommission im Tagesgeschäft werden auch heute noch in den Gemeinden unterschiedlich interpretiert. Die Gemeinderäte erachteten diese bisher als Feigenblatt. Es kann durchaus sein, dass die Meinungen betreffend die Kompetenzen von Schulkommission, Gemeinderat, Geschäftsprüfungskommission und der Fachstelle für Gemeindefragen in einem konkreten Fall nicht die gleichen sind. Wenn sich dann an der Landsgemeinde nach endlosen Diskussionen die eine oder andere Meinung durch ein Zufallsmehr durchsetzt, ist der Sache nicht gedient.

Mathias Zoppi, Engi, ersucht namens der Grünen Fraktion um Eintreten. – Vielleicht gehört diese Vorlage in der aktuellen Form tatsächlich nicht an die Landsgemeinde. Aber die Thematik tut es grundsätzlich. Die Vorredner äusserten bereits inhaltliche Argumente. Landrat Samuel Zingg etwa möchte die Situation der Sportschule klären. Wenn es im Kanton Glarus ein Gremium gibt, das solche Frage abschliessend klären kann und soll, dann ist das die Landsgemeinde. Gerade die Sportschule bzw. deren Finanzierung ist seit Jahren Gegenstand politischer Diskussionen. Diese Frage sollte man endlich einmal von der Landsgemeinde klären lassen. Auch die Frage betreffend die Schulkommission gehört auf den Tisch. Vielleicht ist die Vorlage mutlos und wahrscheinlich gehen die Meinungen auseinander. Landrat Karl Mächler erklärte aber, die Schulkommission sei der Bevölkerung wichtig. Dann muss diese aber auch zu diesem Thema befragt werden. Gerade der Antrag des Regierungsrates zur Schulkommission, der die Regelung der Kompetenz zur Anstellung von Lehrpersonen auf Stufe Gemeinde vorsieht, würde dazu führen, dass die Gemeindeversammlungen Stellung nehmen könnten. Es besteht also Diskussionsbedarf, der Landrat sollte diskutieren. Bei Bedarf kann er die Vorlage an den Regierungsrat oder die Kommission zurückweisen. Die aktuelle Vorlage ist so zu bearbeiten, dass sie an die Landsgemeinde gehört. Es gibt wichtige Diskussionspunkte. Nichteintreten ist die schlechteste Variante. In den letzten Jahren wurde auf lediglich eine Vorlage nicht eingetreten. Das kommt also extrem selten vor. Man weiss nämlich gar nicht genau, was es zu bedeuten hat und was danach zu tun ist. Der Bildungsdirektor könnte sich für vier Jahre zurücklehnen. Ist sich der Landrat angesichts der bereits geführten Diskussion sicher, dass in den nächsten Jahren kein Handlungsbedarf besteht? Er würde besser jetzt die Diskussion führen. Am Schluss und in Abhängigkeit des Votums der Bevölkerung gibt es gar keine, eine kleine oder eine grosse Reform.

Regierungsrat *Benjamin Mühlemann* beantragt Eintreten. – Die Idee war es, zu analysieren, wie einheitlich und gleichwertig die Glarner Schulen unterwegs sind. Einerseits war die Zeit acht Jahre nach der Gemeindestrukturereform reif für eine solche Analyse. Andererseits wurden vonseiten des Landrates grundsätzliche Fragen aufgeworfen. Ausserdem kamen Anregungen aus der Effizienzanalyse. Zu erinnern ist an die Themen Aufsicht und Finanzierung der Sportschule. Die Prüfung dieser Themen und die Ausarbeitung eines Vorschlags entsprechen einem Auftrag des Landrates. Dieser Vorschlag kann heute auf seriöser Basis diskutiert werden. Das gilt auch für das Thema der Schulkommission. Auch hier regte der Landrat 2016 an, den Handlungsbedarf zu prüfen. Das Thema wurde mehr als intensiv vorberaten. Es ist reif für das Plenum. – Die Arbeiten wurden mit einer breit aufgestellten Arbeitsgruppe angegangen. Diese nahm eine Auslegeordnung vor. Ein erster Entwurf ging in eine sehr umfassende Vernehmlassung. Dort zeigte sich bezüglich des Handlungsbedarfs ein sehr heterogenes Bild. Gleichzeitig zeigte sich aber auch, dass kein Bedarf an einer radikalen Neuordnung des Bildungswesens besteht. Das war auch eine wichtige Schlussfolgerung. – Landrat Fridolin Staub erklärte, dass das Glarner Bildungswesen gut funktioniere. Das kann man nur unterschreiben. Die Voten jener Redner, die nicht auf die Vorlage eintreten wollen, zeugen davon. Und doch gibt es punktuellen Anpassungsbedarf. Die wenigen Änderungen, die es vorzunehmen gilt, wurden aber sauber hergeleitet. Chirurgisch präzise wurden die Schwachstellen herausgeschält. Man ist sich auch einigermaßen einig, dass es sich um Schwachstellen handelt. Diese kann man nun korrigieren, wenn man den absolvier-

ten Prozess, die Aufträge und vor allem auch das Ergebnis der Vernehmlassung ernst nimmt. In der Vernehmlassung wurde explizit die Frage gestellt, ob das Handeln der Schulkommissionen unterschiedlich sei und einer Klärung bedürfe? Zwei Drittel der Vernehmlassungsteilnehmer stimmten dieser Frage zu. Tendenziell sei die Kompetenz zur Anstellung von Lehrpersonen in die ordentliche Kompetenzregelung bezüglich Gemeindepersonal zu überführen. Die Schulkommission soll dennoch bestehen bleiben. Im Kommissionsbericht ist eine Auflistung der Kompetenzen und Aufgaben der Schulkommission enthalten. Sie hat weiterhin ein Mitspracherecht. Es ist völlig bewusst, dass gerade die Frage nach den Kompetenzen der Schulkommission im Kanton Glarus eine Glaubensfrage ist. Schon im Rahmen der Gemeindestrukturreform war dies ein Thema. Wenn der Landrat heute nicht auf die Vorlage eintritt, bleiben die offenen Fragen unbeantwortet und die Zuständigkeiten werden nicht geklärt. Die zugegebenermassen schwierige Diskussion würde einfach verschoben. Das gilt auch für die übrigen Fragen, die in der Kommission im Übrigen kaum zu reden gaben. Diese Punkte müssten an und für sich spruchreif sein. – Dank gebührt der Kommission unter der Leitung von Landrätin Priska Müller Wahl, welche drei Sitzungstermine in dieses Thema investiert hat. Das zeigt auf, dass Diskussionsbedarf vorhanden ist.

Abstimmung: Der Antrag auf Eintreten unterliegt dem Antrag auf Nichteintreten. Auf die Vorlage wird nicht eingetreten.