

An den Landrat

Glarus, 15. August 2017

Änderung des Bildungsgesetzes (Projekt „Zukunft Volksschule“)
[Vernehmlassungsversion]

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 mit dem Ziel, im Nachgang der Gemeindestrukturereform 2011 eine Bilanz rund um die Verantwortlichkeiten im Bereich der Volksschule zu ziehen. Die Reform war damals mit der klaren Absicht umgesetzt worden, dass der Kanton vor allem die Rahmenbedingungen für eine in allen Gemeinden einheitliche und gleichwertige Volksschule festlegt. Gleichzeitig war mit dem Aufgeben der hälftigen Mitfinanzierung durch den Kanton naturgemäss sehr viel Verantwortung auf die Gemeinden übergegangen – verbunden mit dem entsprechenden Gestaltungsspielraum, etwa bei der Schulplanung oder der Wahl der Schulstandorte. Gut fünf Jahre später schien die Zeit reif, um zu überprüfen, ob die angestrebte Einheitlichkeit und Gleichwertigkeit genügend erreicht ist. Bereits im Vorjahr hatte der Regierungsrat in einer Interpellationsantwort in Aussicht gestellt, eine Arbeitsgruppe einzusetzen, um allfälligen Handlungsbedarf im Bereich des Schulwesens zu eruieren und allfällige strukturelle, organisatorische oder finanzielle Optimierungsmöglichkeiten auszuloten. Das Projekt „Zukunft Volksschule“ 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.

2. Projektarbeit

In der vom DBK eingesetzten Arbeitsgruppe nahmen Vertreter aller Landratsfraktionen Einsitz. Zudem waren Gemeinde- und Schulkommissionspräsidenten, Hauptschulleitungen, Exponenten des Lehrer- und des Schulleiterverbands sowie Vertretungen der kantonalen Verwaltung eingeladen. Angeleitet vom Departementsvorsteher wurden nach einer Auslegeordnung der anstehenden Anliegen an insgesamt vier Sitzungen die Themenschwerpunkte gesetzt und bearbeitet.

Erläuternde Ausführungen von Fachleuten der Verwaltung zum heutigen Schulsystem sowie zu den unterschiedlichen Aufgaben und Rollen (Kanton/DBK, Gemeinden, Schulkommissionen, Hauptschulleitungen/Schulleitungen und Lehrpersonen) klärten bereits in der Startphase verschiedene offene Fragen und ermöglichten eine Diskussion auf einer gemeinsamen Grundlage. Nichtsdestotrotz ergab sich im Rahmen der Auslegeordnung durch die Arbeitsgruppe zu allfälligem Optimierungspotential ein sehr heterogenes Bild. Was auf der einen

Seite als Schwäche im Glarner Schulwesen erkannt wird, interpretieren andere konträr als Stärke. In der Diskussion wurden zudem deutlich kontroverse Haltungen in vielen Punkten sichtbar. Einigkeit herrschte immerhin darüber, dass die lokalen Herausforderungen enorm unterschiedlich sind und in vielen Fällen unterschiedliche Lösungen je Gemeinde erfordern.

Nebst der aus den Reihen der Arbeitsgruppe angeregten Gegenüberstellung des heutigen und eines zentralisierten Schulführungsmodells kristallisierte sich letztlich eine Klärung von Rolle und Aufgaben der Schulkommissionen als elementares Thema heraus. Weitere Schwerpunkte der Projektarbeit waren die Diskussion zur Zukunft des Didaktischen Zentrums sowie zur Organisation der Sportschule (Pendenzen aus Effizienzanalyse Kanton/Gemeinden). Die Erwägungen der Arbeitsgruppe flossen in die nachfolgend beschriebenen Analysen der verschiedenen Themenbereich ein (s. Ziff. 3). Die einzelnen Handlungsfelder wurden vom DBK vertieft geprüft und ausgeführt, worauf der Regierungsrat die vorgeschlagenen Massnahmen abgeleitet hat (s. Ziff. 4). Der im Rahmen der Arbeitsgruppe gestreifte, inhaltlich jedoch nicht näher analysierte Aspekt der Besoldung von Lehrpersonen wurde unterdessen vom Landrat behandelt, weshalb er hier ausser Betracht fällt.

3. Analysierte Themenbereiche

3.1. Volksschulmodell im Grundsatz

Im Rahmen der Diskussionen der Arbeitsgruppe wurde die Idee der Verschiebung der gesamten Volksschule von den drei Gemeinden zum Kanton eingebracht und diskutiert. Dabei wurde im Wesentlichen die Organisation der Volksschule in Chur zum Vergleich herangezogen (die Hauptstadt des Kantons Graubünden verfügt über eine vergleichbare Einwohnerzahl wie der Kanton Glarus). Es rechtfertigt sich deshalb, hier die aktuellen Strukturen der drei Glarner Gemeinden jenen von Chur gegenüberzustellen. Die Stadt Chur wies 2016 bei rund 37'000 Einwohnern 2811 Lernende auf, der Kanton Glarus bei rund 40'000 Einwohnern 3981 Lernende. Dabei ist zu beachten, dass die Stadt Chur über viel weniger Schulstandorte verfügt. Die verfügbaren Daten ergeben folgendes Bild:

Anzahl Schüler/-innen (inkl. Deutsch-Intensiv; exkl. Untergymnasium, Sonder- und kantonale Schulen)

	Chur	GL	Abweichung
Kindergarten	500	736	147,2%
Primarstufe	1'605	2'310	143,9%
Sekundarstufe	706	935	132,4%
Total	2'811	3'981	141,6%

Stellenprozente Schulführung

	Stellen Chur	Stellen GL (extrapoliert)	Stellen GL (Status quo)	Abweichung
Schuldirektion (Direktor, Vizedirektor resp. Hauptschulleitung)	200%	283%	300%	17%
Stabsstelle	100%	142%	0%	-142%
Schulleiterinnen respektive Schulleiter	800%	1'133%	1'270%	137%
Leiter Zentrale Dienste	100%	142%	0%	-142%
Schulsekretariat	200%	283%	700%	417%
Total	1'400%	1'983%	2'270%	287%

Stellenprozente Lehrpersonen

	Stellen Chur	Stellen GL (extrapoliert)	Stellen GL (Status quo)	Abweichung
Kindergarten	3'350%	4'744%		
Primarstufe	13'650%	19'331%		
Sekundarstufe	7'700%	10'905%		
Total	24'700%	34'981%	34'700%	-281%

Die Übersicht zeigt die Zahlen zweier sehr unterschiedlicher Schulsysteme auf: das ländliche Glarner Schulsystem auf der einen und das Stadtmodell Chur auf der anderen Seite. Die Zahlen und Fakten lassen sich denn auch nur grob vergleichen. So sind beispielsweise den Hauptschulleitungen im Kanton Glarus (und somit auch den Schulsekretariaten) noch weitere, nicht direkt schulspezifische Themen wie Tagesbetreuung oder zum Teil auch die Jugendarbeit zugeteilt. Zudem ist die Rollenteilung zwischen Gemeinden und Kanton in Graubünden nicht in gleicher Art wie in Glarus ausgestaltet.

Im Wesentlichen ergibt der Vergleich der wichtigsten Kennzahlen zwischen dem Kanton Glarus mit seinen drei Gemeinden und der Stadt Chur Folgendes:

- In Chur wird ein Total von 247 Vollzeitstellen bei Lehrpersonen ausgewiesen, was 11,4 Lernende pro Vollzeitstelle ergibt. Im Kanton Glarus verfügt die Volksschule über 347 Vollzeitstellen, was 11,5 Lernende pro Vollzeitstelle ergibt. Im Vergleich dazu liegt der schweizerische Durchschnitt höher. Ein direktes Übertragen des Systems Chur auf den Kanton Glarus ergibt keine relevante Differenz.
- Die Differenzen bei den Kapazitäten auf der Führungsebene und bei der Administration sind – soweit ein direkter Vergleich überhaupt möglich ist – ebenfalls sehr gering. In Chur sind in der zentralen Schulverwaltung drei volle Stellen für Sekretariat und Dienste sowie eine Stelle für den Stab eingerichtet. Dem stehen in den drei Glarner Gemeinden insgesamt rund sieben Stellen gegenüber, deren Aufgaben jedoch nicht unmittelbar mit Chur vergleichbar sind. Der leicht höhere Wert bei den Schulleitungsstellen kann damit erklärt werden, dass der Kanton Glarus mit seinem deutlich weniger kompakten Siedlungsgebiet schon in geografischer Hinsicht mehr Aufwand erfordert als Chur.
- Eine aus dem Kreis der Arbeitsgruppe anvisierte, rein rechnerisch hergeleitete Einsparung bei der Administration als Folge einer vollständigen Zentralisierung im Kanton Glarus würde wohl kaum mehr als zwei Stellen ausmachen. Nicht berücksichtigt ist bei diesen Zahlen, dass innerhalb der Stadt Chur für weitere administrative Dienstleistungen zusätzlich Kosten in der Höhe einer halben Million Franken vergütet werden.
- Gemäss den aktuellsten Zahlen des Bundesamtes für Statistik betrug alleine der gesamte Personalaufwand für die Volksschullehrpersonen im Kanton Glarus im Jahr 2014 knapp 44 Millionen Franken, dies als grösster Teil der Gesamtkosten im Bereich der obligatorischen Schule von weit über 60 Millionen Franken. Allfällige Synergiegewinne aus einem grundsätzlichen Systemwechsel müssten in einem angemessenen Verhältnis zur Grössenordnung dieser Kosten gesehen werden.

Gestützt auf den Vergleich Glarus/Chur kann festgehalten werden, dass es zwar möglich wäre, die Führung der Volksschule im Glarnerland von den Gemeinden auf den Kanton zu übertragen. Die Arbeitsgruppe diskutierte die Vor- und Nachteile eines solchen Modells einer kantonalisierten Volksschule anhand eines möglichen Organigramms. Die für eine Kantonalisierung vorgebrachten Argumente fanden insgesamt jedoch wenig Unterstützung. Beispielfhaft vorgebrachte Anliegen betrafen jeweils nur eine Gemeinde. Sie wurden in vielen Fällen mit entgegengesetzten Beispielen entkräftet.

Letztlich herrschte in der Arbeitsgruppe eine weitgehende Einigkeit darüber, dass mit einem Systemwechsel keine grundsätzliche Verbesserung des Schulwesens und auch keine relevanten Einsparungen erzielt werden könnten. Ein Wechsel für sich wäre hingegen mit beträchtlichem Aufwand und entsprechenden Kosten verbunden. Zudem herrschte grossmehrheitlich Konsens, dass nach nur sechs Jahren in der neuen Organisationsform nicht wieder alles auf den Kopf gestellt werden sollte. Vielmehr soll gezielt optimiert werden, wo es wirklich nötig ist.

Auf eine erweiterte Auslegeordnung von möglichen Volksschulmodellen wurde verzichtet. Weder haben sich aus dem Kreis der Arbeitsgruppe Ansätze für Systemänderungen ergeben, noch stehen schweizweit anerkannte Elemente einer guten Volksschule zur Diskussion (Prinzip der geleiteten Schule, professionelle Schulaufsicht, Autonomie). Im Kanton Glarus ist zudem ein tendenziell konflikträchtiges Element gut kontrolliert, nachdem der Kanton seit der Gemeindestrukturreform vollständig und direkt für den Bereich der verstärkten Massnahmen in der Sonderschulung zuständig ist.

Fazit/Handlungsbedarf

Sowohl die Diskussionen in der Arbeitsgruppe wie auch der Faktenvergleich zeigen auf, dass ein Übertragen des Organisationsmodelles der Stadt Chur auf den ganzen Kanton Glarus grundsätzlich möglich wäre. Er hätte jedoch keinen relevanten Einfluss auf Kosten und Qualität der ganzen Schule. Selbst wenn das rein rechnerisch hergeleitete Einsparpotenzial in der Verwaltung realisiert werden könnte, wäre es unter Berücksichtigung des jährlichen Gesamtaufwandes praktisch nicht relevant. Reorganisationen in dieser Grössenordnung lösen regelmässig mindestens mittelfristig hohe Zusatzkosten aus, welche mittels Synergiegewinn zuerst refinanziert werden müssten. Zudem dürfte auch nicht vergessen werden, dass in Chur wie in der ganzen übrigen Schweiz der kommunalen Ebene immer auch eine kantonale Ebene gegenüber steht, welche Qualität und Aufsicht absichert. Auch nach einer Kantonalisierung wäre diese Funktion noch wahrzunehmen. Der Regierungsrat ist grundsätzlich der Meinung, das Glarner Schulwesen solle möglichst stark an regionale Gegebenheiten angepasst bleiben. Entscheide sollten möglichst nah beim Bürger fallen. Lerneffekte zwischen den Gemeinden verbessern die Qualität und ein gesunder Wettbewerb unter ihnen spornt an, optimale Schulstrukturen zu entwickeln. Aus all diesen Gründen lehnt der Regierungsrat die Idee einer Kantonalisierung ab und sieht diesbezüglich keinen weiteren Handlungsbedarf.

3.2. Schulführung

3.2.1. Pendenz aus Effizienzanalyse Kanton/Gemeinden

Die Rolle der Schulkommission als Behörde zwischen dem Schulbetrieb mit Lehrpersonen und Schulleitung auf der einen Seite und dem Gemeinderat und der Gemeindeversammlung auf der anderen Seite wird in den drei Gemeinden nicht gleich verstanden und folglich auch verschieden gelebt. Diese Differenzen führen zu ganz unterschiedlichen Problemstellungen. Der relativ hohe Grad der Autonomie der Gemeinden bei der Organisation ihrer Schulen hat zu individuellen Lösungen geführt, welche offensichtlich nicht alle gleich erfolgreich sind. Als Beispiele können die Fragen der Verteilung von Schulangeboten auf verschiedene Standorte oder die Kompetenzabgrenzung zwischen Schulkommission und Gemeinderat gelten. In Glarus Nord sind Standorte von Angeboten kein Thema mehr, in Glarus Süd ist seit Jahren ein komplizierter Prozess im Gang. Umgekehrt sind in Glarus Süd zwischen Schulkommission und Gemeinderat trotz des schwierigen politischen Prozesses keine Friktionen erkennbar, demgegenüber konnten in Glarus Nord in der Vergangenheit Differenzen zwischen den beiden Behörden beobachtet werden.

Bereits die Vorlage Effizienzanalyse Kanton/Gemeinden, welche der Landrat im August 2016 behandelte, warf ganz grundsätzliche Fragen zur Rolle der Schulkommissionen in den Glarner Einheitsgemeinden auf. Der Regierungsrat stellte darauf in Aussicht, die Thematik in der vorliegenden Gesamtschau zu behandeln. Die externen Berater hatten mit der Massnahme E4.3 angeregt, es sei den Gemeinden künftig offen zu lassen, ob sie eine Schulkommission einsetzen wollen oder nicht; zumindest seien die vom Kanton vorgeschriebenen Aufgaben der Schulkommissionen zu streichen, die in die ureigene Zuständigkeit des Gemeinderates gehörten. Die Gemeinden ihrerseits begrüsst den Vorschlag und eine Prüfung der Bestimmungen des Bildungsgesetzes hinsichtlich der strategischen Führung und Aufsicht über die Schule (Gemeinderat als einziges strategisches Organ der Einheitsgemeinde; Schulleitung als operatives Organ der Einheitsgemeinde; Schulkommission z.B. als beratende

Kommission des Gemeinderates und der Schulleitung oder als Instrument der Elternmitwirkung).

Nach der Einführung flächendeckender Schulleitungen ist es in der Tat angezeigt, das Rollenmodell gemäss dem Grundsatz Aufgaben, Verantwortung und Kompetenz zu überprüfen. Damit lässt sich klären, ob mit einer allfälligen Neupositionierung oder Aufhebung der Schulkommission wesentliche Effizienzgewinne zu erreichen wären. Heute bezeichnet Artikel 81 des Bildungsgesetzes (BiG) die Schulkommission als das für die strategische Führung und die Aufsicht über die Schule in der Gemeinde zuständige Gremium. Damit weist das Gesetz der Schulkommission eine Aufgabe zu, die in anderen Aufgabenbereichen dem Gemeinderat obliegt, und der Gemeinderat ist in seiner strategischen Führung und Aufsicht über einen gesellschaftspolitisch bedeutenden und finanziell aufwändigsten Aufgabenbereich auf die Zusammenarbeit mit der Schulbehörde angewiesen. Kompetenzen und Verantwortungen in einer Einheitsgemeinde sind damit für den Schulbereich abweichend zu regeln. Der Schulkommission kommen heute per Gesetz operative Aufgaben zu (z.B. Anstellung Lehrpersonen, Schulplanung).

In der folgenden Darstellung ist das heutige Modell jenem ohne Schulkommission gegenübergestellt:

<i>Schulkommission; präsiert durch Mitglied des Gemeinderats</i>	<i>Keine Schulkommission; ein Mitglied des Gemeinderats amtiert als Ressortchef Bildung</i>
<p><i>Wesentliche Elemente:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Schulkommission wird vom Volk gewählt und kann damit auch politische Verantwortung tragen - Schulkommission als spezifische Behörde konzentriert sich auf die strategischen Fragen und die Aufsicht - Schulkommission ist Anstellungsinstanz für die Lehrpersonen und entscheidet über wichtige Grundsatzfragen 	<p><i>Wesentliche Elemente:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Verantwortliche Exekutive ist ausschliesslich der Gemeinderat - Politisch verantwortlich für Schule: Ressortchef Bildung im Gemeinderat, der aber auch noch für andere Themen zuständig sein kann (z.B. Sport, Kultur, Jugend etc.) - Ressortchef Bildung ist Vorgesetzter der für die operative Gesamtleitung zuständigen Hauptschulleitung
<p><i>Vorteile/Chancen:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Schulkommission kann sich – aus Distanz zum operativen Tagesgeschäft – auf ihre strategischen Aufgaben im Thema Schule konzentrieren (sachkundige Aufsicht) - Breite Abstützung Schulkommission durch Volkswahl - Aufsicht ist einfach zugänglich für Elternanliegen 	<p><i>Vorteile/Chancen:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Schlanke Strukturen, kurze Entscheidungswege - Professionalität auf allen Ebenen gewährleistet - Exekutive (Gemeinderat) ist voll in Strategie der Schule eingebunden - Weniger Gremien nötig
<p><i>Kritische Punkte / Risiken:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Strukturelle und finanzielle Kompetenzen nicht deckungsgleich - Vom Volk gewählte Schulkommission ist politisches Gremium -> Fachkompetenz muss erworben werden (wie bei Gemeinderat) - Differenzen zwischen Schulkommission und Gemeinderat sind nur über klare 	<p><i>Kritische Punkte / Risiken:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Gefahr der „Verwaltungsmacht“ bzw. „Schattenherrschaft“ der Hauptschulleitung -> Vorrang Politik in Frage gestellt - Mitsprachemöglichkeiten der Bevölkerung kleiner - Geringere emotionale Verankerung der Schule in der Bevölkerung - Stolperstein für die Realisierung: Ab-

Funktionszuweisungen vermeidbar (AKV)	schaffung einer Behörde, Wertschätzung? - Steuerung/Aufsicht gegenüber Hauptschulleitung anspruchsvoll
<i>Fazit:</i> - Richtige Lösung, wenn die Schule auch als Volksschule in der Bevölkerung verankert bleiben soll.	<i>Fazit:</i> - Richtige Lösung, wenn die Schule vorwiegend als Managementaufgabe betrachtet wird.

Die Gegenüberstellung zeigt, dass beide Modelle spezifische Vor- und Nachteile aufweisen. Als Alternative dazu – und statt nur die Rolle dieser Behörde an sich zu hinterfragen – lässt sich auch dem an einem Ort auftretenden Problem der Lösungsansatz der anderen Orte aufzuzeigen. Dies kann insgesamt zu einer Klärung im Sinne einer „besten Praxis“ führen und gibt den Gemeinden die nötigen Hinweise darauf, wie sie zu noch besseren Lösungen kommen. Es sind daher die jeweils erfolgreichsten Lösungsansätze aufzuzeigen, um die Gemeinden in ihrer Entwicklung noch stärker zu unterstützen.

3.2.2. Die Rolle der Schulkommission – Abgrenzung gegenüber weiteren Instanzen

Die rechtlichen Grundlagen

Das Gemeindegesetz statuiert in Artikel 94 die Schulkommission als eine vom Volk gewählte Behörde. Das BiG ordnet ihr in Artikel 81 die Rolle der strategischen Führung und der Aufsicht zu. Das BiG definiert die hierarchisch nächst tiefere Ebene der Schulleitung in Artikel 82 sowie die Aufsicht über das gesamte Schulwesen (die Volksschule der Gemeinden ist Teil davon) durch Departement (Art. 80 BiG) und Regierungsrat (Art. 79 BiG).

Strategische Führung und behördliche Aufsicht

Die Schulkommission ist zusammengesetzt aus Volksvertreterinnen und -vertretern, welche die Verhältnisse vor Ort kennen. Diese behördliche Funktion sorgt dafür, dass die Mitglieder dieser Kommission sich auf die Vertretung der Interessen der Lernenden für eine gute Schule an sich konzentrieren können. Sie sind dabei keiner vorgesetzten Instanz unterstellt und sind keine Befehlsempfänger. Die Mitglieder sind selbstverständlich Recht und Gesetz verpflichtet und haben sich anlässlich ihrer Wahl gegenüber dem Volk zu rechtfertigen. Das verschafft ihnen eine „magistrale Unabhängigkeit“ gepaart mit der entsprechenden Verantwortung. Dieser Umstand ist das eigentliche Herzstück der „Volksschule“ typisch schweizerischer Ausprägung, welche sich von der „gemanagten“ Schule deutlich unterscheidet, wie sie in vielen anderen Ländern wie Deutschland, Frankreich und Österreich besteht. Dort regieren Minister und Staatsbeamte zum Schuldirektor direkt über die Linie. Dieser Unterschied zeigt sich auch gegenüber anderen Verwaltungsfunktionen in der Gemeinde. Diese Rolle der Schulkommission als Behörde ist einzigartig, stellt damit ein traditionelles, in der Schweiz weit verbreitetes und erfolgreiches Organ dar.

Die Schulkommission ist ausserdem das relevante Organ für die Schulstrategie. Die wichtigen Fragen, wohin sich die Schule entwickeln soll, wo Schwergewichte zu legen sind, wie sie sich strukturell oder eben geografisch zu verändern hat, wie sie mit steigenden oder rückläufigen Schülerzahlen umgehen soll, sind alle Sache der politisch verantwortlichen Behörde. Dies ist nicht der Gemeinderat, sondern im Schulbereich in erster Linie die Kommission. Kommen breit abgestützte Anliegen aus der Bevölkerung auf die Schule zu, so ist regelmässig zuerst die Schulbehörde gefordert. Ziel wäre es, zu verhindern, dass eigentliche Schulfragen von oder vor der Gemeindeversammlung diskutiert und entschieden werden. Selbstverständlich ist die Schulstrategie in die Gesamtstrategie der Einheitsgemeinde zu integrieren und mit ihr abzugleichen.

Schulraumbedarf, Schulangebot an den Schulstandorten

Die Schulkommission ist als Behörde auch zuständig, den zum Führen einer Schule notwendige Raumbedarf festzustellen. Nicht zuständig ist sie jedoch für die Entscheide, ob und in welchem Umfang Schulhäuser dann tatsächlich gebaut werden. Diese Fragen sind letztlich als Folge der Bedürfnisse in der Zuständigkeitslinie Gemeinderat (Bauvorsteher) und Gemeindeversammlung zu klären. In die direkte Zuständigkeit der Kommission gehört aber beispielsweise die Zuteilung einzelner Klassen und Stufen auf die Schulstandorte. Schulstandorte an und für sich sind ebenfalls Sache der Schulbehörde. Es ist aber natürlich zulässig, dass auf übergeordneter Ebene eine Sachplanung im Sinne von Ortsplanung von den dafür zuständigen Gremien Vorgaben macht. Die Gemeindeversammlung und der Gemeinderat können damit nicht nur beim Bau einzelner Schulhäuser, sondern etwa auch über die Richtplanung Einfluss auf mögliche Schulstandorte nehmen. Beispielsweise ist es aber Sache der Schulkommission (auf Antrag der Schulleitung) zu entscheiden, ob zwei Primarschulhäuser parallel alle sechs Klassen beherbergen, oder ob das eine Schulhaus die unteren Jahrgänge und das andere die älteren Lernenden aufnimmt – oder an welchem Ort eine allfällige zentrale Klasse (z.B. Deutsch-Intensiv, Kleinklasse) für die ganze Gemeinde geführt wird.

Rahmenvorgaben zum Berufsauftrag der Lehrpersonen

Schulische Vorgaben für Lehrpersonen macht die Schulkommission und in keinem Fall der Gemeinderat. Der Gemeinderat kann für die Bereiche des Dienstrechts Regelungen treffen, welche nicht bildungsrechtlich vorgegeben sind oder ausdrücklich zur Regelung auf unbestimmter Ebene der Gemeinde vorgesehen sind (z.B. Vorgaben für die Einreihung in die Anfangsbesoldung und die Besoldungserhöhung). Das Konkretisieren des Berufsauftrags fällt hingegen ausschliesslich in die Kompetenz der Schulkommission als Anstellungsinstanz für alle Lehrpersonen (Beispiel: Umfang der Entlastung einer Lehrperson für eine besondere Aufgabe).

Anstellung Lehrpersonen (inkl. erstmalige Lohnfestsetzung)

Anstellungs- und Entlassungsentscheide bei Lehrpersonen fallen in die ausschliessliche Zuständigkeit der Schulkommission. Die Kommissionsmitglieder und auch die mitbeteiligte Schulleitung sind diesbezüglich gegenüber dem weiteren Kader des Gemeindepersonals und dem Gemeinderat (inkl. Präsident) an das Amtsgeheimnis gebunden (Ausnahme: Personaldienst, wenn dieser für die Führungsunterstützung mit einbezogen ist). Die teilweise herrschende Ansicht, der Gemeindepräsident sei der oberste Arbeitgeber aller Gemeindeangestellten, trifft bezüglich Lehrpersonen jedenfalls nicht zu. Hier zeigt sich deutlich eine bestimmte, hierarchische Unabhängigkeit der Schulbehörde gegenüber dem Gemeinderat. Dies im Unterschied zu Fragen der Finanzen, Budget etc., in welchen immer die allgemeinen Regeln der Zuständigkeiten nach Finanzhaushaltsgesetz und dem weiteren Gemeinderecht gelten. Die Schulkommission hat normalerweise keine grossen Finanzkompetenzen.

Entscheide über den Beginn und Ende der Schulpflicht im Einzelfall

Solche Entscheidungen im Einzelfall sind regelmässig von recht grosser Tragweite und können Präjudizien schaffen. Aus diesem Grund sind sie von Gesetzes wegen von der Schulkommission und nicht alleine von der Schulleitung zu tragen (Art. 43 Abs. 2 BiG regelt den Beginn der Schulpflicht, Art. 44 Abs. 2 BiG die Entlassung aus der Schulpflicht).

Schwere Disziplinar massnahme gegenüber Lernenden im Einzelfall

Ein Schulausschluss gemäss Artikel 45 Absatz 3 BiG und die allenfalls damit zusammenhängende Nachfolgelösung (Schulpflicht an geeignetem Ort erfüllen, Vermittlung einer Arbeitsstelle) gemäss Artikel 45 Absatz 4 BiG stellen einen erheblichen Eingriff in die Rechtsstellung des einzelnen Kindes und deren Eltern dar und sind damit regelmässig von grosser Tragweite. Aus diesem Grund sind sie von der Schulkommission zu verantworten. Sie verfügt über die dazu nötige Unabhängigkeit und Souveränität als gewählte Behörde.

Schulbesuch in einer anderen Gemeinde gemäss Artikel 46 BiG

Die Entscheidungen über die Aufnahme von Lernenden aus anderen Gemeinden können grundsätzliche Auswirkungen haben, und ihnen kommt auch eine politische Komponente zu. Sie sind daher von der Schulkommission zu tragen.

Schulanliegen Eltern und Lehrpersonen gegenüber

Diese direkte (Aufsichts-)Funktion kann selbstredend nur von der Schulbehörde wahrgenommen werden, sind doch dazu einerseits eine gewisse Unabhängigkeit vom Alltagsgeschäft und andererseits aber doch Sachkenntnis gepaart mit den Möglichkeiten der verantwortungsvollen Intervention unabdingbar (Beispiele: Eltern sind mit der von der Schulleitung unzureichend angeordneten Schulwegsicherung nicht zufrieden; Lehrpersonen finden mit ihren Anliegen betreffend Klassenzuteilung bei der Schulleitung kein Gehör).

Die Schulkommission als Beschwerdeinstanz

Die Schulkommission ist gemäss Artikel 114 Absatz 2 BiG für die Überprüfung der anfechtbaren Schulleitungsentscheide zuständig. Die Funktion als Beschwerdeinstanz erfordert im konkreten Anwendungsfall ein uneingeschränktes Einsichtsrecht in alle Akten, weshalb die Rechtsprechung auf Stufe Gemeinde in Schulangelegenheit bei der Schulkommission am richtigen Ort ist. Zweite Instanz ist das DBK, welches auch als erste Instanz für die Überprüfung der Entscheide der Schulkommission zuständig ist.

Meldepflicht an KESB bei Gefährdung des Kindeswohls

Zum Schutz der beteiligten Lehrpersonen oder Schulleitungsmitglieder vor heftigen Reaktionen der betroffenen Erziehungsberechtigten ist gemäss Artikel 53 Absatz 2 BiG nur die Schulkommission zur Meldung an die KESB verpflichtet. Die weiteren Beteiligten trifft keine solche absolute Pflicht, sie sind hingegen zur Meldung berechtigt. Üblicherweise erfolgt die Meldung durch die Schulleitung, in besonders heiklen Fällen ist der Weg über die Schulkommission aber meist die beste Lösung.

3.2.3. Anspruchsvolle Abgrenzungsfragen in Beispielen

Ist zwischen finanzpolitischen Anliegen und lokalen Bedürfnissen entsprechenden Schulstandorten abzuwägen, so kommt der Kommission die anspruchsvolle Aufgabe zu, das zum Erreichen einer „guten Schule“ Nötige zu organisieren. Dabei hat sie sich in erster Linie auf ihre Rolle als Schulbehörde zu konzentrieren und sich erst in zweiter Linie als Organ der Gemeindekörperschaft zu verstehen. Über die Lösung eines solchen Interessenskonflikts wird unter Umständen letztlich politisch zu entscheiden sein.

Ist eine Auseinandersetzung mit komplizierten organisatorischen oder personellen Fragen angezeigt, so haben die spezifischen Bedürfnisse der Lernenden und der Schule Vorrang, und es ist erst in zweiter Linie auf allgemeine Verwaltungsprinzipien der Gemeindeverwaltung abzustützen (z.B. Abrechnungen, Formulare). Dabei ist auch darauf zu achten, dass das Amtsgeheimnis dem Austausch zwischen Mitgliedern der Schulleitung und der weiteren Gemeindeverwaltung aber auch dem Gemeinderat klare Grenzen setzt. Einsichtsrechte mit Interventionsmöglichkeiten stehen nur der Schulkommission zu, welche damit die einzige Instanz ist, welche für eine Absicherung schwieriger (politischer) Entscheide und entsprechender Unterstützung der Schulleitung sorgen kann.

3.2.4. Mangelhafte Kompetenzabgrenzung zwischen Schulkommission, Gemeinderat, Gemeindeverwaltung und Schulleitung als Herausforderung

Die Diskussionen in der Arbeitsgruppe haben unterschiedliche Schwierigkeiten im Zusammenwirken dieser verschiedenen hierarchischen und sachlichen Ebenen aufgezeigt. Diese rühren unter anderem daher, dass sich einerseits die Beteiligten ihrer Rolle zum Teil zu wenig bewusst sind und sich für gewisse Bereiche gar nicht oder auch zu Unrecht verantwortlich fühlen. Andererseits besteht auch aufgrund der eher knapp formulierten Gesetzgebung

scheinbar ein erheblicher Spielraum für gemeindespezifische Lösungen. Es existieren heute in den drei Glarner Gemeinden deutliche Unterschiede im Zusammenspiel von Schulkommission und Gemeinderat. Dies mag auch mit den unterschiedlichen Konstellationen zusammenhängen: So konstituiert sich beispielsweise die Schulkommission Glarus Süd aus einem kleinen Teil des Gemeinderates, während sie in den anderen Gemeinden weitgehend aus dafür separat gewählten Volksvertretungen besteht.

Trotz dieses in der Praxis sehr unterschiedlich wahrgenommenen Wirkens der Schulkommissionen hat die Diskussion in der Arbeitsgruppe einen weitgehenden, grundsätzlichen Konsens über die Rollenteilung aufgezeigt. Diese theoretische Übereinstimmung steht den verschiedenen Berichten über Schwierigkeiten in Einzelfällen gegenüber. Es wurde beispielsweise kritisiert, es gebe zu viele Führungsebenen und eine zu grosse Bürokratie. Es gibt aber offenbar keine generellen Hindernisse im System, welche sich in allen Gemeinden auswirken. Im Gegenteil, für fast jede der berichteten Schwierigkeiten gibt es Beispiele für funktionierende Lösungen. Damit weist das aktuelle Schulmodell, wie es vom kantonalen Recht für die Gemeinden vorgesehen ist, keine grundsätzlichen Mängel auf, die zu beheben wären. Zudem war eine Abschaffung der Schulkommissionen – wie sie in der Vorlage „Effizienzanalyse Kanton/Gemeinden“ seitens der externen Experten faktisch angeregt wurde – in der Arbeitsgruppe kein Thema. Eine Vereinheitlichung und Vereinfachung der Organisation und der Strukturen bedingt damit keinen grossen Systemwechsel, sondern verlangt nach einer Präzisierung der Rolle der Schulkommission.

Fazit/Handlungsbedarf

Das System der Schulführung zeigt, je nach Gemeinde unterschiedlich, an verschiedenen Stellen Schwächen auf. Um die Bedingungen einer gut funktionierenden Volksschule auf der Gemeindeebene besser sichtbar zu machen, sind insbesondere die Aufgaben der Schulkommission genauer zu umschreiben und ihre Rolle als verantwortliche Behörde einheitlich und damit enger festzulegen. Zu diesem Zweck ist das Bildungsgesetz zu ergänzen, um damit die Rolle der Schulkommission eindeutiger zu beschreiben. Der Regierungsrat ist davon überzeugt, dass damit viele der geklagten Schwierigkeiten vor Ort behoben werden können und dazu kein Wechsel im System nötig ist.

3.3. Rolle des Kantons

Als Konsequenz der Rollenklärung der Schulkommission wird dem Kanton die Aufgabe zufallen, noch deutlicher aufzuzeigen, wie durch optimierte Strukturen Probleme im Einzelfall vermieden werden können. Der relativ hohe Grad der Organisationsautonomie der Gemeinden hat zu unterschiedlichen Schulkulturen geführt. Dieser zum Teil auch negativen Entwicklung kann durch eine Verdeutlichung des gesetzlichen Rahmens und einer verstärkten Unterstützung über die Rolle der kantonalen Aufsicht entgegengewirkt werden. Dem Kanton soll wieder verstärkt die Rolle zufallen, beispielsweise die Einhaltung rechtlicher Vorgaben durchzusetzen.

3.3.1. Die gesetzlichen Grundlagen für die Aufsicht

Artikel 80 Absatz 2 BiG weist dem Departement eine besondere Aufgabe bezüglich der Volksschulen zu, welche über den allgemeineren Beaufsichtigungs- und Steuerungsauftrag gemäss Artikel 80 Absatz 1 BiG hinausgeht. Der Auftrag zur Evaluation umfasst auch Elemente, die früher unter den Begriffen Schulinspektion, Schulplanung und Koordination verstanden wurden. Im Zusammenhang mit der Gemeindestrukturereform fiel der Auftrag des Kantons weg, die Schulplanung der Gemeinden zu genehmigen, da er durch den Verzicht auf Mitfinanzierung nicht mehr direkt davon betroffen war. Seither liegt die Verantwortung bei den Gemeinden, dafür zu sorgen, dass die Volksschule ihren Bildungsauftrag nicht nur gut erfüllt, sondern die dafür eingesetzten finanziellen Mittel auch sorgfältig bemessen werden. Der Auftrag zur übergeordneten Qualitätssicherung obliegt jedoch weiterhin dem Kanton.

3.3.2. Die Ausübung der Aufsicht seit der Gemeindestrukturreform

In Erfüllung des besonderen Auftrags zur Aufsicht wurden bisher einerseits der Reihe nach alle Schulen der drei Gemeinden evaluiert und andererseits die Einhaltung gesetzlicher Vorgaben überprüft. Diese Aufsichtsformen dienen vor allem der Schulentwicklung, dem Erkenntnisgewinn sowie der Rechenschaftslegung gegenüber Behörden und der Öffentlichkeit. Der Fokus lag dabei auf der Betrachtung der Schulen innerhalb einer Gemeinde und weniger auf dem Gesamtsystem im Kanton. Dies auch als Ausdruck der Zurückhaltung gegenüber den neuen Gemeinden mit ihrer höheren Verantwortung und den zusätzlichen Kompetenzen. Die Rückmeldungen aus der Arbeitsgruppe haben jedoch aufgezeigt, dass der Kanton in seiner Rolle als Aufsichtsinstanz und als Garant einer bestimmten Einheitlichkeit der Volksschule im ganzen Kanton – im Unterschied zu den Zeiten vor der Gemeindestrukturreform – zu wenig spürbar wahrgenommen wird. Trotz hohem Pflicht- und Verantwortungsbewusstsein der Schulorgane der Gemeinden erscheint eine erweiterte und übergeordnete Aussen-sicht auf strukturelle und organisatorische Aspekte als nötig.

Fazit/Handlungsbedarf

Nach der Gemeindestrukturreform, die in erster Linie die Autonomie der Gemeinden verstärkt hat, zeigt sich nun, dass wieder eine verstärkte Koordination der gemeindlichen Schulen durch den Kanton angezeigt ist. Die bisherige Zurückhaltung des Kantons mit einer weitgehenden Beschränkung auf fachliche Gesichtspunkte ist durch eine stärkere Aufsichtsfunktion mit Steuerungsabsicht abzulösen. Entwickeln sich die Gemeinden zu individuell und zu unterschiedlich, so würde sich letztlich gar die Frage der Chancengleichheit im Kanton stellen. Der Regierungsrat ist davon überzeugt, dass einer solchen Entwicklung entgegenzuwirken ist.

3.4. Trägerschafts- und Finanzierungsmodell Sportschule

3.4.1. Pendenzaus Effizienzanalyse Kanton/Gemeinden

Eine weitere Pendenzaus der Vorlage „Effizienzanalyse Kanton/Gemeinden“ stellt die Massnahme E4.1 dar. Die externen Berater hatten damit angeregt, der Kanton solle für die Sportschule künftig die vollen Kosten übernehmen. Die Gemeinden teilten diese Einschätzung, da es sich bei der Sportschule in Wahrnehmung, Handhabung und gelebter Praxis um eine kantonale Schule handle – gemäss den Grundsätzen der Gemeindestrukturreform (Subsidiarität, fiskalische Äquivalenz) sei die Mitfinanzierung der Gemeinden aufzuheben. Der Regierungsrat hingegen beantragte, die Massnahme nicht weiterzuverfolgen. Eine Änderung käme einer Lastenverschiebung ohne Optimierung oder Spareffekt gleich. In der Sportschule werden die Schüler/-innen in den Leistungszügen Sekundar-, Real- und Oberschule beschult – also in Schultypen der Volksschule, für die grundsätzlich die Gemeinden zuständig sind. Der Landrat wiederum wies die Massnahme an den Regierungsrat zurück, verbunden mit dem Auftrag, sie ebenfalls im vorliegenden Bericht zu thematisieren.

3.4.2. Modellvarianten

Die Arbeitsgruppe diskutierte die Positionierung und die Einbettung der Sportschule anhand dreier Modelle. Neben Optimierungsmöglichkeiten für das heutige System wurde auch eine Verschiebung der Trägerschaft auf die Gemeindeebene oder die vollständige Entlassung der Gemeinden aus ihrer Pflicht zur Mitfinanzierung diskutiert. Zusätzlich wurden zwei alternative inhaltliche Ausrichtungen thematisiert: Einerseits die inhaltliche Ausrichtung der Schule in Richtung Spitzenförderung für weniger Sportarten statt wie bisher auf regionale Talente in ganz unterschiedlichen Sportarten. Andererseits die Öffnung der Schule im Sinne einer Talentschule auf der Sekundarstufe I mit einer Ausrichtung über den Sport hinaus auch auf Talente im musischen Bereich, also auf Musik und Gestaltung oder weitere Bereiche. Die Erwägungen der Arbeitsgruppe flossen in die Folgerungen des Regierungsrates ein.

Der folgende Überblick zeigt Vor- und Nachteile gangbarer Modelle:

<p><i>Modell Gemeinde</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Gemeinden hauptverantwortlich - Sportschule/-klasse(n) je Gemeinde oder gemeinsam geführte Sportschule - Strategische Führung durch Schulkommission oder gemeindeübergreifend zusammengesetzten Schulrat - allfälliger Kantonsbeitrag im Sinne der Sportförderung 	
<p><i>Vorteile</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Verstärkte Mitwirkung der Gemeinden - Alle Volksschüler bei den Gemeinden - Sportschule als kommunales Angebot - Stärker an Regelklassen Sekundarstufe I angebunden 	<p><i>Nachteile</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Einbindung ausserkantonale Lernende - Jetziger Standort in Frage gestellt - Unklare Zuständigkeit, viele Ansprechpartner - Höhere Kosten für die Gemeinden

<p><i>Modell Kanton</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Kanton ist ausschliesslich verantwortlich, Gemeinden (auch finanziell) nicht beteiligt - Strategische Führung weiterhin über Sportschulrat oder Zusammenführung mit Kantonschulrat 	
<p><i>Vorteile</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Klare, effiziente Abläufe/Führung 	<p><i>Nachteile</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Massiv höhere Kosten für den Kanton; keine solidarische Lastenverteilung (Gemeinden: Volksschüler, Kanton: Sportförderung) - Kleine Anzahl Volksschüler wird vom Kanton unterrichtet - Verbindung zu Gemeinden fehlt - Gefahr, dass durch Verstaatlichung Mitfinanzierung Dritter / Sponsorengelder wegfallen - Wille des Gesetzgebers bei Einführung war gemeinsame Führung - Exotisches Modell in Schullandschaft

<p><i>Modell Status Quo plus</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - heutiges Modell optimiert - gemeinsame Finanzierung, Obergrenze für Gemeindebeiträge - Gemeinden sind verstärkt im Schulrat eingebunden 	
<p><i>Vorteile</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Bewährtes System wird weitergeführt - Breite Abstützung in der Bevölkerung - Finanzlast wird aufgeteilt - Gemeinden bleiben im Grundsatz für alle Volksschulkinder zuständig - Kein Entscheid der Landsgemeinde notwendig 	<p><i>Nachteile</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Verbundaufgabe

Die aktuelle Positionierung und Einbettung der Sportschule wurde von der Arbeitsgruppe grundsätzlich bestätigt. Die Alternativmodelle „Verschiebung der Trägerschaft auf die Gemeindeebene“ oder „vollständige Entlassung der Gemeinden aus ihrer Pflicht zur Mitfinanzierung“ fanden keinen grossen Rückhalt.

Die Verteilung der Finanzierungslast zwischen Kanton und Gemeinde wird hingegen verbreitet als unbefriedigend empfunden. Der im Jahr 2003 erstmals formulierte Grundsatz des Gesetzgebers war es, die Verantwortung bewusst gemeinsam wahrzunehmen. So reflektierte der Gemeindebeitrag das damals übliche Prinzip der Kostenteilung für die Besoldung der Lehrpersonen (hälftige Teilung zwischen Kanton und Gemeinden). Die Höhe dieses Beitrages hat seither immer wieder zu Diskussionen geführt. Dies, obschon er die Durchschnittskosten, die von den Gemeinden für Lernende auf der Oberstufe zu tragen sind, deutlich unterschreitet.

Sowohl eine Konzentration auf Spitztalente als auch die Öffnung der Schule zu einer eigentlichen Talentschule stiessen in der Arbeitsgruppe auf wenig Unterstützung. Für den kulturellen Bereich wurde kein Bedarf erkennbar. Würde ein solcher wachsen, bräuchte es zualtererst private Vereins- bzw. Verbandsstrukturen, welche einerseits eine sinnvolle Selektion für den Eintritt sicherstellen und andererseits eine professionelle ausserschulische Ausbildung in der jeweiligen Disziplin ermöglichen könnten. Das diesbezügliche Potenzial im Glarnerland (und Umgebung) ist wohl zu klein, und in Einzelfällen wurden bisher auch bereits anderweitige Lösungen innerhalb der Regelstrukturen gefunden.

Optimierungspotential besteht hingegen bei den Mitspracherechten jener, die die Sportschule zur Hauptsache finanzieren. Nach dem Ausscheiden zweier Sportschulratsmitglieder aus ihren Funktionen in den Gemeinden (Rücktritt aus Gemeinderat und Pensionierung), sind die Gemeinden im Gremium aktuell nicht mehr vertreten. Der Regierungsrat als zuständige Wahlbehörde hat bei der Bestellung des Rats darauf zu achten, dass die Vertretung finanzierender Institutionen sowie sportliches und pädagogisches Know-how angemessen berücksichtigt sind.

Fazit/Handlungsbedarf

Die thematische Ausrichtung der Schule soll beibehalten werden. Die Sportschule ist eine Begabenschule, welche jedoch nicht im allgemeinbildenden Sinn als separater Leistungszug geführt wird, sondern spezifisch die Sportförderung zum Hauptziel hat. Sie ist deshalb nicht mit dem Untergymnasium der Kantonsschule vergleichbar. Der Regierungsrat sieht weder für eine Konzentration auf eine eigentliche Spitzenförderung (dies wäre im Gegenteil eine unnötige Einschränkung), noch für die Ausdehnung auf Talente über den Bereich des Sports hinaus ein Bedürfnis. Wenn – wie unter Ziffer 3.1 beschrieben – kein Handlungsbedarf besteht, dass der Kanton die Verantwortung für die Volksschule übernimmt, ist das auch im Fall der Sportschule nicht angezeigt. Hier werden Schülerinnen und Schüler der Sekundarstufe I in den Leistungszügen Ober-/Real- und Sekundarschule beschult, wofür die ureigene Zuständigkeit bei den Gemeinden liegt. Hingegen soll künftig insbesondere der Rahmen für die Höhe der Gemeindebeiträge nachvollziehbar hergeleitet werden können. Der Regierungsrat anerkennt, dass die rechtlichen Grundlagen für die Mitbeteiligung der Gemeinden und die Rollenverteilung mit dem Kanton zu präzisieren sind. Das Bildungsgesetz soll in Zukunft einen Rahmen für die finanzielle Beteiligung der Gemeinden setzen und damit auch deren Rolle klären.

3.5. Didaktisches Zentrum

Eine dritte Pende aus der Vorlage „Effizienzanalyse Kanton/Gemeinden“ betrifft die Zukunft des Didaktischen Zentrums. Die externen Berater hatten angeregt, die Gemeinden sollen künftig selber über den Betrieb eines solchen entscheiden können. Regierungs- und Landrat empfahlen die Umsetzung der Massnahme E4.2, da die Nachfrage nach Dienstleistungen des von den Gemeinden geführten Didaktischen Zentrums stark zurückgegangen ist.

Die Gemeinden haben die bestehende Form des Angebots bereits auf Ende des Schuljahres im Juli 2017 auslaufen lassen. Die gesetzliche Grundlage zur Führung eines solchen Zentrums ist dieser Entwicklung nachzuführen. Zudem kann festgehalten werden, dass – selbst wenn in ferner Zukunft eine bestimmte Form von zentralem Angebot an didaktischen Hilfsmitteln für die Lehrpersonen wieder nötig würde –, ein solches von den Gemeinden einzurichten wäre. Dazu ist allerdings keine besondere gesetzliche Grundlage nötig. Vielmehr wäre es Sache der Gemeinden, allfällige Regelungen dazu zu erlassen.

Fazit/Handlungsbedarf

Der Regierungsrat stimmt der Aufhebung der entsprechenden Bestimmung im Bildungsgesetz zu.

4. Anpassungen der rechtlichen Grundlagen

4.1. Rolle und Aufgaben der Schulkommission

Das Bildungsgesetz wies vor der Gemeindestruktureform der Schulbehörde (Schulrat oder Schulkommission) die „unmittelbare Leitung“ ihrer Schulen zu. In der Fassung von Artikel 81 Absatz 1 BiG, welche seit August 2011 in Kraft ist, wurde dieser Begriff mit der Wendung „zuständig für strategische Führung und die Aufsicht über die Schule in der Gemeinde“ ersetzt. Grund war neben der Gemeindestruktureform der Umstand, dass die Schulen seither nicht nur teilweise, sondern flächendeckend über Schulleitungen verfügen. Diese Aufgabenabgrenzung zwischen Schulleitung und Schulkommission bezieht sich auf sämtliche Schulfragen. Nicht weiter geregelt wurde damals die eigentliche Abgrenzung gegenüber der Gemeindevorsteherschaft. Bereits unter altem Recht gab es unterschiedliche Varianten der Umsetzung von Einheitsgemeinden mit entsprechendem Verhältnis zwischen Schulbehörde (Schulkommission als Nachfolger des Schulrats) und Gemeindevorsteherschaft (Gemeinderat). Es ist aber unabhängig davon klarzustellen, dass die Schulkommission die oberste Exekutive in schulischer Hinsicht auf Gemeindeebene ist. Die direkte und sehr enge Zusammenarbeit zwischen Kommission und Schulleitung ist dabei von herausragender Bedeutung.

Aktuell ist die Position der Schulleitung nicht in allen Gemeinden ausreichend verankert und in schulischer Hinsicht nicht überall unmittelbar gesteuert. Der Gemeindevorsteherschaft kommt demgegenüber in allen ausserschulischen Belangen diese Aufgabe zu. Dazu gehören insbesondere die Finanzen mit Budget, Rechnung, Finanzplanung und Steuern, die Liegenschaften mit Bau und Unterhalt sowie auch die allgemeine Verwaltung. Um die Wirksamkeit der Schule auf der Gemeindeebene zu erhöhen, ist die Verknüpfung zwischen strategischer Führung durch die Schulbehörde und der operativen Umsetzung durch die Schulleitung zu verstärken. Dazu ist insbesondere auf die Aufgaben, die dazu notwendigen Kompetenzen und auch auf die damit verbundene Verantwortung der Schulbehörde deutlicher hinzuweisen.

Die vorgesehenen Anpassungen am Rechtstext (unterstrichen = neu):

Artikel 81 Schulkommission

¹ 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.~~

^{1a} 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 Amtsführung der Schulleitung
- d) Festlegung von Vorgaben zur Umsetzung des Berufsauftrages der Lehrpersonen
- e) Anstellung der Lehrpersonen
- f) Anordnungen im Einzelfall gemäss Gesetz und Verordnung

g) Rechtsmittelinstanz auf Gemeindeebene

h) Sicherstellung von Mitwirkungsmöglichkeiten der Erziehungsberechtigten

² Sie kann bestimmte Aufgaben anderen Kommissionen zuweisen. Artikel 93 des Gemeindegesetzes gilt sinngemäss. Entscheidbefugnisse können nur dann delegiert werden, wenn dies vom kantonalen Recht ausdrücklich vorgesehen ist und von der Gemeindeordnung nicht ausgeschlossen wird.

³ Bei kantonalen Schulen sowie Privatschulen mit öffentlicher Aufgabenerfüllung (Art. 8) tritt die in den entsprechenden Spezialvorschriften bestimmte Behörde an die Stelle der Schulkommission.

Kommentar:

Anstelle des bisherigen einfachen Verweises auf andernorts zugewiesene Aufgaben umschreibt der neue Absatz 1a die grundsätzliche Funktion der Schulkommission mit seinen Grundaufgaben. Um ihrer Verantwortung für die Schule in der Gemeinde nachkommen zu können, ist eine enge und direkte Verbindung zur Schulleitung von zentraler Bedeutung. Die Amtsführung der Schulleitung ist von der Schulkommission zu beurteilen, da diese Behörde die Qualität des Schulbetriebs zu verantworten hat (Bst. c). Auch die Sicherstellung der Planung des für eine gute Schulführung nötigen Personals und der Infrastruktur gehört zu den Hauptaufgaben (Bst. a). Zwar wird die Planungsarbeit im Detail von der Schulleitung zu erbringen sein. Die Kommission ist jedoch für das Resultat verantwortlich und hat im nachfolgenden politischen Prozess die Aufgabe, die nötige Unterstützung der weiteren Gemeindeorgane zu gewinnen. Eine gute Schule muss laufend den Ansprüchen der sozialen und wirtschaftlichen Realität nachgeführt und damit entwickelt werden. Diese Entwicklung kommt nicht von alleine und benötigt eine umsichtige Steuerung. Auch diese Aufgabe kommt der Kommission zu (Bst. b). Zu den weiteren Details der Rollenumschreibung der Schulkommission als der verantwortlichen Behörde für Schulfragen auf der Gemeindeebene kann auf die Ausführungen weiter vorne unter Ziffer 3.2.2. verwiesen werden.

4.2. Rolle und Aufgaben des Departements

Im Artikel 80 Absatz 2 BiG in seiner bisherigen Fassung sind die Aufgaben des Departements im Rahmen der Qualitätsentwicklung und -sicherung sowie der Schulaufsicht knapp umschrieben. Diese beiden Aspekte sollen in eigenen Artikeln genauer definiert werden.

Es geht nun nicht darum, die Handlungsautonomie und Verantwortung der Organe der Gemeinde unzulässig beschränken zu wollen. Es ist vielmehr die Wirkung ihres Handelns aufmerksamer zu betrachten und es sind zum Wohl der Schule vermehrt Resultate verbindlicher einzufordern. Aus dem Landrat sind in der Vergangenheit auch wiederholt verschiedene Anliegen an die Volksschule herangetragen worden. Dies zeigt deutlich, dass ein zusätzliches, besonderes Informationsinteresse für diesen Bildungsbereich besteht. Es sind daher die Grundzüge der Schulaufsicht detaillierter auszuformulieren und zusätzlich eine regelmässige Berichterstattung vorzusehen. Damit können aktuelle Anliegen – falls dies nötig ist – rascher einer politischen Klärung zugeführt werden.

Die vorgesehenen Anpassungen am Rechtstext (unterstrichen = neu):

Artikel 80 Departement

¹ Das für den Bildungsbereich zuständige Departement steuert und beaufsichtigt das gesamte Schul- und Bildungswesen des Kantons.

~~² Es sorgt im Rahmen der Qualitätsentwicklung und -sicherung für regelmässige Evaluation aller Schulen auf der Volksschulstufe und für die Schulentwicklung und Begleitung von Entwicklungsprojekten. Es kann für Einzelfälle oder für spezifische Anliegen Beratung anbieten oder vermitteln.~~

³ Es führt eine Fachstelle Sonderpädagogik. Diese entscheidet über verstärkte sonderpädagogische Massnahmen.

⁴ Es führt eine Abklärungsstelle zur Ermittlung des individuellen Bedarfs bei verstärkten sonderpädagogischen Massnahmen.

Kommentar:

Der Absatz 2 kann aufgehoben werden, da die entsprechenden Aufgaben unter den Titeln *Aufsicht* und *Qualitätssorge* in den folgenden neuen Bestimmungen genauer umschrieben werden.

Artikel 80a Aufsicht über die Volksschule

¹ Das Departement überprüft im Rahmen der Aufsicht über die Organe der Volksschule der Gemeinden die Einhaltung der kantonalen Vorgaben auf kommunaler Ebene.

² Es begleitet die Entwicklung der Schulen und sorgt für die Bewahrung der Einheitlichkeit der Grundstrukturen im ganzen Kanton.

³ Es kann zu diesem Zweck Richtlinien zur Sicherung der Qualität und Empfehlungen zur Entwicklung von Organisation und Strukturen erlassen sowie besondere Massnahmen anordnen.

Kommentar:

Absatz 1. – Im Rahmen der Aufsicht wird namentlich die Einhaltung von Vorgaben des kantonalen Rechts wie z.B. Klassengrössen, Lektionstafel und Ähnliches geprüft.

Absatz 2. – Die bisher deutlich unterschiedlichen Entwicklungen in den Gemeinden sollen begleitet und damit besser koordiniert und werden.

Absatz 3. – Bei Bedarf sollen zur Sicherung der Qualität Richtlinien zum internen Qualitätsmanagement erstellt werden können. Entwickeln sich als Beispiel die Schulleitungsmodelle oder auch der Umgang mit Lernenden, die Bedarf an sonderpädagogischen Massnahmen haben, in den Gemeinden zu unterschiedlich, so sollen kantonale Empfehlungen erlassen werden können. Wird mit Richtlinien und Empfehlungen keine ausreichende Einheitlichkeit der Schulen in den Gemeinden erreicht, so sollen besondere Massnahmen angeordnet werden können. Unter besonderen Massnahmen sind beispielsweise die Anordnung einer externen Beratung, die Anordnung von arbeitsrechtlichen Vorgaben durch die Anstellungsbehörde bis hin zur aufsichtsrechtlichen Auflösung von Anstellungsverhältnissen zu verstehen. Ein solch weitgehender Eingriff müsste jedoch verhältnismässig und gleichzeitig unvermeidlich sein, weshalb er nur in Extremsituationen vorkommen dürfte.

Artikel 80b Qualitätssorge

¹ Das Departement überprüft die Qualität der Volksschule in den Gemeinden und sichert damit eine angemessene Weiterentwicklung von Schule und Unterricht. Es kann bei der zuständigen Schulleitung und Schulkommission einen schriftlichen Bericht dazu einholen.

Kommentar:

Zur Überprüfung kann das Departement selber Evaluationen durchführen, den Auftrag an externe Fachstellen zur Evaluation (analog anderer Kantone) übertragen, die Überprüfung der internen Evaluationen auf Gemeinde-/Schulebene vornehmen oder auch weitere Formen der Qualitätsüberprüfung in die Wege leiten. Als Methode ist die Berichterstattung durch Schulleitung oder Kommission vorgesehen. Damit wird bezweckt, dass diese beiden wichtigen Organe der Gemeindeebene über die Qualität ihrer Schule - jeweils auf besonderes Verlangen und zu spezifischen Aspekten - Rechenschaft ablegen.

Artikel 80c Berichterstattung

¹ Das Departement erstattet zuhanden Regierungsrat und Landrat periodisch Bericht über das Schulwesen in den Gemeinden und macht Hinweise auf Anpassungsbedarf, falls dies angezeigt ist.

Kommentar:

Der Bericht soll maximal alle sechs Jahre Auskunft zu den Entwicklungsthemen der Volksschule geben, die Kostenentwicklung aufzeigen und kann auch allgemeine oder punktuelle Hinweise enthalten. Er soll die Basis für bildungspolitische Weichenstellungen bilden, die in den folgenden Jahren anstehen und soll auch über unterschiedliche Entwicklungen in den Gemeinden berichten sowie allfälligen Anpassungsbedarf aufzeigen. Unter Anpassungsbedarf sind Änderungen zu verstehen, welche nicht unter die selbständige Umsetzungskompetenz des Departements oder des Regierungsrats fallen. Dazu gehören zum Beispiel Anpassungen im Rahmen der Schulstruktur/-organisation in den Gemeinden, der Gesetzgebung oder auch Massnahmen mit erheblichen Kostenfolgen.

4.3. Didaktisches Zentrum

Dem veränderten Bedürfnis der Gemeinden und ihren Lehrpersonen entsprechend, sind die drei Gemeinden übereingekommen, kein eigentliches didaktisches Zentrum mehr zu führen. Artikel 90 des BiG hat seit der letzten Revision als Folge der Gemeindestrukturereform vor allem die frühere Zuständigkeit des Kantons an die Gemeinden übertragen. Aus gesetzgeberischer Sicht könnten die Gemeinden auch ohne ausdrückliche gesetzliche Grundlage die aus schulbetrieblicher Sicht notwendigen Dienstleistungen, zentral oder dezentral, für sich oder auch gemeinsam organisieren. Es besteht für diesen Bereich auf kantonaler Ebene kein Regelungsbedarf mehr. Artikel 90 BiG kann aus diesen Gründen aufgehoben werden.

Die vorgesehenen Anpassungen am Rechtstext:

Artikel 90 — Didaktisches Zentrum

~~¹ Die Gemeinden gewährleisten den Betrieb eines gemeinsamen didaktischen Zentrums.~~

~~² Es steht insbesondere den Lehrpersonen zur Information in pädagogischen und didaktischen Belangen zur Verfügung.~~

4.4. Sportschule

Artikel 22a Absatz 4 BiG gibt dem Regierungsrat die Kompetenz unter anderem die Höhe der Gemeindebeiträge festzulegen. Die Ausgangslage im Zeitpunkt des Erlasses dieser Bestimmung noch vor der Gemeindestrukturereform, als der Kanton für alle Lernenden der Volksschule einen erheblichen Anteil der Kosten übernahm, hat sich seither deutlich verändert. Der Gemeindebeitrag wurde in der Folge ab 1. Januar 2012 von 8'000 auf 12'000 Franken erhöht. Gleichzeitig wurde der Elternbeitrag in gleichem Umfang reduziert. Zur Klärung der Anteile an der Finanzierungslast für diese Verbundaufgabe ist im Gesetz neu festzulegen, dass die Gemeinden maximal die Hälfte der vollen Kosten ihrer Lernenden zu tragen haben.

Die vorgesehenen Anpassungen am Rechtstext (unterstrichen = neu):

Artikel 22a Sportschule

¹ Der Kanton führt bei Bedarf eine Sportschule auf der Sekundarstufe I.

² Der Landrat entscheidet über den Schulbetrieb bei geringem Bedarf. Er kann die Führung der Schule einer Gemeinde oder Dritten übertragen.

³ Der Kanton leistet an die Kosten der Schule einen Grundbeitrag. Soweit die weiteren Kosten nicht durch Gemeindebeiträge und Schulgelder der Erziehungsberechtigten gedeckt werden können, sind dafür Zuwendungen Dritter einzusetzen.

⁴ Der Regierungsrat regelt das Weitere, namentlich den Betrieb, die Aufsicht sowie die Höhe der Gemeindebeiträge und der Schulgelder. Der Gemeindebeitrag beträgt maximal 50 Prozent der vollen Kosten.

Kommentar:

Das Gesetz legt eine Obergrenze für die Höhe des Gemeindebeitrages fest, welche von den tatsächlichen Kosten der Schule abhängig ist. Dieser Wert soll maximal dem heutigen Bei-

trag entsprechen. Er unterschreitet deutlich die Durchschnittskosten, die von den Gemeinden für Lernende auf der Oberstufe zu tragen sind. Je nach Auslastung der Sportschule decken sie damit einen Anteil der effektiven Kosten pro Schüler ab, welcher die Hälfte der vollen Kosten pro Kopf deutlich bis sehr deutlich unterschreitet. Es ist davon auszugehen, dass die Regierung den konkreten Wert längerfristig festlegen und nicht kurzfristig allfälligen finanzpolitischen Bedürfnissen nachführen wird.

5. Vernehmlassung

[...]

6. Antrag

Der Regierungsrat beantragt dem Landrat,

1. die Ergebnisse der Analysen gemäss Ziffer 3 zustimmend zur Kenntnis zu nehmen;
2. die beiliegenden Gesetzesänderungen der Landsgemeinde zur Zustimmung zu unterbreiten;
3. die Massnahmen E4.1 (Sportschule) und E4.2 (Didaktisches Zentrum) 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

*Rolf Widmer, Landammann
Hansjörg Dürst, Ratsschreiber*