



Vorlage an den Landrat des Kantons Basel-Landschaft

Titel: **Nichtformulierte Volksinitiative «Ja zu fachlich kompetent ausgebildeten Lehrpersonen»**

Datum: 22. Dezember 2015

Nummer: 2015-452

Bemerkungen: [Verlauf dieses Geschäfts](#)

Links:

- [Übersicht Geschäfte des Landrats](#)
- [Hinweise und Erklärungen zu den Geschäften des Landrats](#)
- [Landrat / Parlament des Kantons Basel-Landschaft](#)
- [Homepage des Kantons Basel-Landschaft](#)



Vorlage an den Landrat

Nichtformulierte Volksinitiative „Ja zu fachlich kompetent ausgebildeten Lehrpersonen“

vom 22. Dezember 2015

Inhaltsverzeichnis

1	Zusammenfassung	2
2	Zustandekommen und Wortlaut der Initiative	3
3	Beurteilung der Rechtsgültigkeit	3
4	Ziel der Initiative	3
5	Ausgangslage	4
5.1	Gesetzliche Grundlage.....	4
5.1.1	Nichtformulierte Volksinitiative	4
5.1.2	Anstellungsbedingungen für Lehrkräfte der Sekundarstufe I	4
5.1.3	Schweizer Arbeitsmarkt der Lehrpersonen	4
5.2	Ausbildung an der PH FHNW	5
5.2.1	Erneuerung der EDK-Anerkennung	7
6	Beurteilung des Anliegens der Initiative	8
6.1	Studieninhalte an Pädagogischen Hochschulen in der Schweiz für Lehrpersonen der Sekundarstufe I.....	8
6.2	Qualitätsgewährleistung durch universitäre Fachausbildung?	10
6.3	Finanzielle und arbeitsmarktbezogene Folgen einer Umsetzung der Initiative.....	10
7	Stellungnahme des Regierungsrates zur nichtformulierten Initiative	12
7.1	Gut ausgebildete Lehrpersonen	12
7.2	Weiterentwicklung des Sek I-Studiengangs an der PH FHNW	12
7.3	Keine Garantie für besseren Unterricht	12
7.4	Isolierung des Kantons Basel-Landschaft + nicht bezifferbare Kostenfolgen	13
8	Antrag	14

1 Zusammenfassung

Am 15. Oktober 2014 wurde die nichtformulierte Volksinitiative „Ja zu fachlich kompetent ausgebildeten Lehrpersonen“ eingereicht und am 13. November 2014 im Amtsblatt publiziert.

Die Initiative verlangt, dass die Hochschulausbildung für unbefristet angestellte Lehrpersonen auf Niveau Sekundarstufe I verändert wird. Zukünftige Lehrpersonen sollen einen universitären Bachelorabschluss sowie eine einjährige methodisch-didaktische Ausbildung an einer Pädagogischen Hochschule (PH) mitbringen, um unbefristet an einer Schule der Sekundarstufe I unterrichten zu können. Das Ziel der Initiative ist, die Unterrichtsqualität mittels einer stärkeren Gewichtung der Fachausbildung zu steigern, um so die Ausbildung der Schüler und Schülerinnen des Kantons Basel-Landschaft zu verbessern.

Der Regierungsrat kommt zum Schluss, dass die Initiative abzulehnen und ihr kein Gegenvorschlag gegenüberzustellen sei. Zum einen gewährt das heutige System in Form der gleichwertigen Akzeptanz von konsekutivem (Bachelor an Universität und Master an PH) und integrativem Studienabschluss (nur PH) eine zweckdienliche Flexibilität. Aufgrund der vielgestaltigen Anforderungsbedingungen, die sich im Berufsalltag auf Niveau Sekundarstufe I wiederfinden, ist es wünschenswert, dass diese auch in der Ausbildung Berücksichtigung finden. Das Angebot von integrativen und konsekutiven Studiengängen und die damit einhergehende Flexibilität der Lehrpersonenausbildung für die Sekundarstufe I an den PHs hat sich im Tessin und in der Romandie bewährt. In der Deutschschweiz bietet lediglich die PH FHNW einen konsekutiven Studiengang zusätzlich zum integrativen Modell an. Der Kanton Basel-Landschaft als Träger der FHNW hat daher direkten Zugriff auf ein diversifiziertes Angebot an Lehrpersonenprofilen. Damit können die zuständigen Behörden die Berufseinsteigerinnen und Berufseinsteiger auf der Sekundarstufe I gezielt nach Bedarf auf den entsprechenden Anforderungsniveaus einsetzen.

Des Weiteren fehlt eine wissenschaftliche Grundlage, welche die Argumente der Initiantinnen und Initianten stützen würde. So existiert schweizweit keine Studie, welche die Wirkung der beiden Formen der Lehrpersonenausbildungen auf die Unterrichtsqualität der Sekundarstufe I untersucht. Folglich wäre es fraglich, ob die Umstellung auf eine rein konsekutive Ausbildung die gewünschten Effekte erzielen würde.

Als wichtigsten Grund für die Ablehnung werden die negativen Folgen für den Arbeitsmarkt von Lehrpersonen angesehen. So gibt es nur eine geringe Anzahl an Studierenden in der Deutschschweiz, die in einem konsekutiven Studiengang für die Sekundarstufe I immatrikuliert sind. Bei der Annahme der Initiative wäre die Folge, dass sich der Mangel an Lehrpersonen weiter verschärfen würde. Dies würde zusätzliche Probleme mit sich bringen und nicht zur Erhöhung der Qualität beitragen. Der zweite Effekt wäre, dass sich der Kanton Basel-Landschaft vom Schweizer Arbeitsmarkt für Lehrpersonen abschotten würde, da er bei einer Annahme dazu gezwungen wäre, die Interkantonale Vereinbarung über die Anerkennung von Ausbildungsabschlüssen ([SGS 649.7](#)) zu kündigen.

Der Regierungsrat beantragt daher dem Landrat, die nichtformulierte Volksinitiative „Ja zu fachlich kompetent ausgebildeten Lehrpersonen“ abzulehnen und den Stimmberechtigten die Ablehnung der Initiative zu empfehlen.

2 Zustandekommen und Wortlaut der Initiative

Am 15. Oktober 2014 wurde die nichtformulierte Volksinitiative „Ja zu fachlich kompetent ausgebildeten Lehrpersonen“ bei der Landeskantlei eingereicht. Mit der Publikation im Amtsblatt vom 13. November 2014 verfügte die Landeskantlei deren Zustandekommen gemäss § 28 ff der Kantonsverfassung, KV, ([SGS 100](#)) mit 2'340 gültigen Unterschriften. Getragen wird die Initiative vom Komitee Starke Schule Baselland, Postfach 330, 4127 Birsfelden.

Die Initiative hat folgenden Wortlaut:

„Ja zu fachlich kompetent ausgebildeten Lehrpersonen“

Die Unterzeichnenden, im Kanton Basel-Landschaft stimmberechtigten Personen, stellen, gestützt auf §28 Absätze 1 und 3 KV, das folgende nichtformulierte Begehren und beantragen dem Landrat eine entsprechende Vorlage auszuarbeiten:

Ein unbefristetes Arbeitsverhältnis an einer Sekundarschule erhalten nur Lehrpersonen, die in denjenigen Fächern, die sie unterrichten, wieder ein Studium an der Universität oder der ETH (Eidgenössisch Technische Hochschule) absolvieren und in jedem Fach mindestens 60 Credit Points (CP) erreichen. Zudem muss eine einjährige pädagogische Ausbildung an einer pädagogischen Hochschule oder einem Lehrerseminar absolviert werden.

3 Beurteilung der Rechtsgültigkeit

Der Rechtsdienst des Regierungsrates hat im Gutachten vom 11. Februar 2015 die Rechtsgültigkeit der Initiative „Ja zu fachlich kompetent ausgebildeten Lehrpersonen“ geprüft und kommt zum Schluss, dass die Initiative rechtsgültig ist.

Die Initiative erfüllt die in § 64 ff des Gesetzes über die politischen Rechte ([SGS 120](#)) definierten Erfordernisse der Einheit der Form und Einheit der Materie. Des Weiteren wird durch die Initiative kein übergeordnetes Bundesgesetz tangiert, da die Ausbildung der Lehrpersonen für die Sekundarstufe I in die kantonalen Kompetenzen fällt. Zudem ist der Kanton Basel-Landschaft berechtigt, Anstellungsbedingungen für Lehrpersonen festzuschreiben, welche die Mindestanforderungen der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) übersteigen.

4 Ziel der Initiative

Die nichtformulierte Volksinitiative hat zum Ziel, die fachliche Ausbildung von der PH abzutrennen. So sollen angehende Lehrpersonen ihre Fachausbildung nur noch an einer universitären Hochschule erlangen und die methodisch-didaktischen Grundlagen anschliessend mit einer einjährigen Ausbildung an einer PH erwerben. Um dies zu erreichen, verlangt die Initiative, dass der Kanton Basel-Landschaft die Anstellungsbedingungen für unbefristete Arbeitsverträge von Lehrpersonen der Sekundarstufe I entsprechend anpassen soll. Die Initiantinnen und Initianten gehen davon aus, dass sich durch die Umstellung der Ausbildungsanforderungen, und die damit einhergehende Anstellung von Lehrpersonen mit hohen fachwissenschaftlichen Kenntnissen, eine Steigerung der Unterrichtsqualität erreichen lasse.

5 Ausgangslage

Die Lehrpersonenausbildung durchlief in den letzten Jahrzehnten eine enorme Wandlung. Die stark kantonal geprägte und zum Teil seminaristisch organisierte Ausbildung wurde im Laufe der Jahre tertiarisiert, d.h. sie wurde von den Lehrseminaren an die Pädagogischen Hochschulen überführt. Zudem entstand eine weitreichende Koordination zwischen den Kantonen, welche dazu führte, dass die zuvor kantonal verankerten Ausbildungsabschlüsse von Lehrpersonen eine gesamtschweizerische Anerkennung erfuhren.

Diese Reformschritte sind heute zu einem grossen Teil erfolgreich implementiert worden. Es lohnt sich daher, bevor auf den Inhalt der Initiative eingegangen wird, die heutige Lehrpersonenausbildung zu beschreiben. Dazu werden zuerst die gesetzlichen Grundlagen vermittelt und danach das Studienangebot der PH FHNW für die Lehrpersonenausbildung der Sekundarstufe I erläutert.

5.1 Gesetzliche Grundlage

5.1.1 Nichtformulierte Volksinitiative

Die Bearbeitung der nichtformulierten Volksinitiative wurde der Bildungs-, Kultur- und Sportdirektion zugewiesen. Nichtformulierte Volksinitiativen werden laut § 29 Absatz 3 KV, ([SGS 100](#)) innerhalb von zwei Jahren dem Volk zur Abstimmung vorgelegt, wenn der Landrat sie in der Sache ablehnt. Hat das Volk oder der Landrat beschlossen, dem Begehren Folge zu geben, so arbeitet der Landrat innerhalb von zwei Jahren eine entsprechende Vorlage zuhanden des Volkes aus. Bei diesen Fristen handelt es sich um Ordnungs- und nicht um Verwirkungsfristen. Ihre Überschreitung stellt eine Rechtsverzögerung dar, wenn sie nicht sachlich gerechtfertigt ist. Der Landrat kann laut § 29 Absatz 4 KV ([SGS 100](#)) jedem Begehren einen Gegenvorschlag gegenüberstellen.

5.1.2 Anstellungsbedingungen für Lehrkräfte der Sekundarstufe I

In § 73 des Bildungsgesetzes ([SGS 640](#)) wird festgehalten, dass die Voraussetzung für die unbefristete Anstellung einer Lehrperson das Vorliegen des notwendigen Fähigkeitsausweises für die jeweilige Schulstufe ist. Die Definition dieses Fähigkeitsausweises für die Sekundarstufe I findet sich in der Verordnung über die Lehrerinnen- und Lehrerfunktionen ([SGS 156.95](#)). Im Funktionskatalog, der dieser Verordnung beigelegt wurde, wird für die Sekundarstufe I vorgeschrieben, dass Lehrpersonen entweder über eine vierjährige Sekundarstufe I-Ausbildung oder über eine dreijährige universitäre sowie anschliessende einjährige pädagogische Ausbildung verfügen müssen. Im Zuge der Reform der Verordnung zum Personalgesetz ([SGS 150.11](#)) wird am 1. August 2016 eine neue Modellumschreibung für sämtliche Lehrpersonen auf Sekundarstufe I (407.10) in Kraft treten.

5.1.3 Schweizer Arbeitsmarkt der Lehrpersonen

Mit der am 18. Februar 1993 von den kantonalen Erziehungs- und Bildungsdirektoren und -direktorinnen beschlossenen interkantonalen Vereinbarung über die Anerkennung von Ausbildungsabschlüssen ([SGS 649.7](#)) wurde der Grundstein für eine tiefgreifende Reform der Lehrpersonenausbildung sowie für die Entstehung eines Schweizer Arbeitsmarktes von Lehrpersonen gelegt. Vor diesem Schritt war die Lehrpersonenausbildung und die Rekrutierung von neuen Lehrkräften stark regional verankert, d.h. es bestanden kantonale Monopole bei der Zulassung, so dass eine Lehrperson in der Regel nur im selben Kanton unterrichten konnte, in dem sie auch ausgebildet worden war.

Mit der interkantonalen Vereinbarung und den später verabschiedeten [EDK-Anerkennungsreglementen](#) wurden die kantonal eingegrenzten Arbeitsmärkte der Lehrpersonen liberalisiert und

durch einen einzigen gesamtschweizerischen Arbeitsmarkt ersetzt. Mit anderen Worten, die Kantone haben sich geeinigt, ein Primat der Freizügigkeit für Lehrpersonen zu etablieren und die regionale Ausrichtung der Lehrpersonenausbildung, die die Bildungspolitik der Schweiz bis anhin stark geprägt hatte, aufzubrechen. So kann heute zum Beispiel eine im Kanton St. Gallen ausgebildete Lehrperson im Kanton Basel-Landschaft unterrichten und umgekehrt, sofern ihre Ausbildung die Mindestanforderungen der EDK-Anerkennungsreglemente erfüllt.

5.2 Ausbildung an der PH FHNW

In der Schweiz können angehende Lehrpersonen zwischen Studiengängen an 15 verschiedenen Pädagogischen Hochschulen auswählen, um die in Abschnitt 5.1.2 beschriebenen Anstellungsverhältnisse zu erwerben. Der Inhalt variiert zwar zwischen den einzelnen PHs, die grundlegenden Studienbestandteile sind jedoch aufgrund der Vorgaben des EDK-Anerkennungsreglements Sekundarstufe I gleich gegliedert. Um diese Bestandteile zu verdeutlichen, wird die Ausbildung an der PH FHNW genauer dargestellt, die vom Kanton Basel-Landschaft mitgetragen wird. Als zweitgrösste PH der Schweiz, bezogen auf die Anzahl der Studierenden, stellt sie ein repräsentatives Beispiel für die Ausbildung, die ein Grossteil der angehenden Lehrpersonen absolvieren, dar.

Die PH FHNW bietet Studiengänge für alle Schulstufen an (Vorschule bis Sekundarstufe II). Für die Sekundarstufe I können die Studierenden zwischen drei Studiengängen auswählen:

- *Integrierte Ausbildung:* Das ganze Studium findet an der PH statt, umfasst drei Fächer und dauert minimal 9 Semester (270 Kreditpunkte (KP)).
- *Konsekutive Ausbildung:* Fachausbildung durch Bachelorstudium in zwei Fächern an einer Universität (180 KP) und anschliessend pädagogisch-didaktische Ausbildung an der PH FHNW (120 KP); dauert insgesamt minimal 10 Semester.
- *Stufenerweiterung Sek I:* Basis ist ein Lehrdiplom für die Vorschul-/Unterstufe oder Primarstufe (180 KP) und ein anschliessender Master in zwei Fächern an der PH FHNW (120 KP); dauert insgesamt minimal 10 Semester.

Integrierte Ausbildung

Da die integrierte Ausbildung im Fokus der Initiative steht, wird im Folgenden auf den Inhalt dieses Studiengangs an der PH FHNW näher eingegangen. Die integrierte Ausbildung an der PH FHNW setzt sich aus vier Bestandteilen zusammen: Fachwissenschaft, Fachdidaktiken, Erziehungswissenschaften und berufspraktische Studien. Beim integrierten Studiengang erfolgt die Ausbildung in diesen Bereichen parallel. Die Studierenden erhalten nach erfolgreichem Erwerb von 180 KP in diesen vier Bereichen den Studienabschluss Bachelor of Arts in Secondary Education. Dieser entspricht einem Zwischenabschluss ohne Lehrbefähigung. Das anschliessende Masterstudium an der PH FHNW umfasst die gleichen vier Studienbereiche, in denen Leistungen im Umfang von 90 KP erworben werden müssen.

Struktur des Curriculums

Der Aufbau der integrierten Ausbildung an der PH FHNW umfasst die folgende Verteilung der mit dem Masterabschluss erworbenen 270 KP:

- Erziehungswissenschaften: 57 KP (21.1%)
- Fachdidaktiken: 68 KP (25.2%)
- Fachwissenschaften: 96 KP (35.6%)
- Berufspraktische Studien: 49 KP (18.1%)

An den beiden PH-Standorten für die Sekundarstufe I in Basel und in Brugg-Windisch stehen den Studierenden 14 Fächer zur Auswahl: Deutsch, Mathematik, Englisch, Französisch, Naturwissenschaften, Geschichte, Technisches Gestalten, Hauswirtschaft, Musik, Bewegung und Sport, Geografie, Bildnerisches Gestalten, Biologie und Italienisch. Innerhalb des integrierten Studiengangs können die Studierenden bei den Fächern Deutsch, Geschichte, Englisch, Französisch, Biologie und Geographie zwischen einer Belegung der entsprechenden Veranstaltungen an der PH oder an der Universität Basel wählen. Während der ganzen Ausbildung an der PH FHNW können sich die Studierenden auf insgesamt drei Fächer bzw. Fachgebiete spezialisieren, von denen zwei Fächer in der Bachelor- und eines in der Masterphase studiert wird.

Gesamtschweizerische Anerkennung der Studiengänge

Die Studiengänge der PH FHNW sind gesamtschweizerisch anerkannt und erfüllen damit die Vorgaben in den Reglementen über die Anerkennung von Hochschuldiplomen der EDK. Das Reglement für Lehrkräfte der Sekundarstufe I hält fest, dass das Studium integriert oder konsekutiv angeboten werden kann ([Art. 5 Abs. 4](#)). Die Ausbildung muss insgesamt 270-300 KP umfassen ([Art. 6 Abs. 1](#)).

Die Vorgaben der EDK für den Umfang der einzelnen Ausbildungsbereiche betragen:

- Mindestens 120 KP für die fachlich fachwissenschaftliche und fachdidaktische Ausbildung
- Mindestens 36 KP für die erziehungswissenschaftliche Ausbildung
- Mindestens 48 KP für die berufspraktische Ausbildung

Der Umfang der fachwissenschaftlichen und fachdidaktischen Ausbildung pro Fach beträgt mindestens 30 KP, pro Integrationsfach mindestens 40 KP. Die fachdidaktische Ausbildung umfasst dabei pro Fach mindestens 10 KP ([Art. 6 Abs. 3](#)).

Änderung des Anerkennungsreglement EDK

Bei der EDK sind Bestrebungen in Gange, das Reglement zur Anerkennung von Hochschuldiplomen für Lehrpersonen der Sekundarstufe I zu ändern. Bei der Reglementsrevision werden drei Gebiete thematisiert. Dabei geht es auch um den Umfang der fachdidaktischen und fachwissenschaftlichen Ausbildung, die einem Integrationsfach zukommen soll. Der Kanton Basel-Landschaft vertrat gemeinsam mit den drei weiteren Kantonen des Bildungsraums Nordwestschweiz bei der Anhörung die Position, dass vor allem bei Integrationsfächern eine deutliche Erhöhung der Mindestkreditpunktzahl stattfinden muss. Dem Kanton Basel-Landschaft ist es wichtig, dass eine fachlich solide Ausbildung in den Integrationsfächern geboten wird, damit auch auf dem Anforderungsniveau P die besten Schülerinnen und Schüler von den Lehrpersonen kompetent gefördert werden können. Der Wunsch nach einer Anhebung der jetzigen Mindestkreditpunktzahl für die fachdidaktische und fachwissenschaftliche Ausbildung pro Integrationsfach von 40 KP auf neu 50 KP ist der EDK in einer Stellungnahme mitgeteilt worden. Leider deutet die aktuelle Situation darauf hin, dass es keine Mehrheit bei den Kantonen sowie bei der EDK gibt, welche die Position des Kantons Basel-Landschaft unterstützen wird. Der Status-Quo von 40 KP als Mindestkreditpunkt-

zahl für die fachdidaktische und fachwissenschaftliche Ausbildung bei Integrationsfächern wird deshalb voraussichtlich erhalten bleiben.

5.2.1 Erneuerung der EDK-Anerkennung

Die Studiengänge der PH FHNW wurden 2007 erstmals anerkannt und in den Jahren 2009–2011 überprüft. Die Anerkennung der Studiengänge durch die EDK muss periodisch erneuert werden. Bei der PH FHNW wird dies im Jahr 2017 der Fall sein. Die vorgängige PH-interne Überprüfung und Anpassung der Studiengänge wird von einem mehrstufigen Konsultationsverfahren unter Einbezug der Bildungsdirektionen, der Lehrerverbände und von Lehrpersonen flankiert (2014–2016).

Die Erneuerung der EDK-Anerkennung (Re-Akkreditierung) hat der Regierungsausschuss FHNW zum Anlass genommen, den integrierten Studiengang Sekundarstufe I mit Blick auf die Erfordernisse der Schulpraxis (breite Einsatzmöglichkeiten und fachwissenschaftliche Solidität) zu überprüfen. Er hat sich für ein Ausbildungskonzept Sekundarstufe I entschieden, das einen integrierten Dreifach-Master mit flexibler Erweiterbarkeit vorsieht (*3+-Fächer-Modell*: Facherweiterung, fachliche oder erziehungswissenschaftliche Vertiefung).

Vor dem Hintergrund der unterschiedlichen Voraussetzungen in den vier Trägerkantonen der FHNW in Bezug auf die Einführung von Sammelfächern, auch Integrationsfächer genannt, hat der Regierungsausschuss die PH FHNW zudem beauftragt, dieses *3+-Fächer-Modell* so zu gestalten, dass ab dem Studienjahr 2017/18 die angehenden Lehrpersonen sowohl Sammelfächer als auch Einzelfächer studieren können. Auf Bachelorstufe entscheiden sich die Studierenden für drei Fächer. Davon können sie ein oder zwei Sammelfächer („Räume, Zeiten, Gesellschaften“ oder „Natur und Technik“) wählen. Studierende, die ein Integrationsfach gewählt haben, studieren auf Masterstufe mindestens ein Einzelfach aus dem betreffenden Integrationsfach. Es können aber auch zwei Einzelfächer aus dem betreffenden Integrationsfach vertieft oder die fachliche Erweiterung in einem vierten Fach gewählt werden.

Damit können die Studierenden eine Lehrbefähigung in drei oder vier Fächern erwerben. Darüber hinaus kann trotz der Einführung der Sammelfächer der konsekutive Studiengang (Uni-Bachelor in zwei Fächer + pädagogisch-didaktische Ausbildung an der PH FHNW) weitergeführt werden.

Die Einführung des *3+-Fächer-Modells* steht unter dem Vorbehalt der Bewilligung durch den Fachhochschulrat der FHNW sowie der Anerkennung der EDK im Rahmen der Re-Akkreditierung 2017.

In Zusammenhang mit dem konsekutiven Studiengang wurde die Universität Basel angefragt, ob Möglichkeit bestehen würde, dass drei (Schul-)Fächer auf der Bachelorstufe mit je 60 KP studiert werden könnten. Aufgrund der aktuellen Studienstruktur fiel die Prüfung durch die Universität negativ aus. In allen Studiengängen ist die Wahl von zwei Fächern für den Erwerb eines Bachelors üblich und entspricht den Vorgaben der Bologna-Richtlinien. Es ist jedoch möglich, dass Studierende, die eine Ausbildung als Sekundarlehrperson ins Auge fassen, im Rahmen der freien Kreditpunkte im Komplementärbereich ein drittes Fach wählen, für das sie 30 fachwissenschaftliche KP erwerben. Dadurch würde die Facherweiterung auf ein drittes Fach im Rahmen der Ausbildung an der PH bzw. im Anschluss daran wesentlich vereinfacht. Der Regierungsausschuss FHNW hat daher die PH FHNW beauftragt, mit der Universität Basel in Kontakt zu treten, um diese Möglichkeit zu diskutieren und für deren konkrete Umsetzung eine Übereinkunft zu erzielen. Über die Erfüllung dieses Auftrag wird die PH FHNW den Regierungsausschuss FHNW im März 2016 informieren.

6 Beurteilung des Anliegens der Initiative

Das in Kapitel 4 beschriebene Ziel der Initiative basiert auf der Annahme, dass ein grösseres Fachwissen der Lehrpersonen die Unterrichtsqualität erhöht. Die Argumente, welche von den Initiantinnen und Initianten zur Unterstützung dieser These ins Feld geführt werden, sind vielfältig. Die mangelnde Fächerkenntnis der Personen, welche die integrierte Ausbildung an der PH abschliessen, zeige sich darin, dass begabte Schülerinnen und Schüler teilweise mehr wissen würden als ihre Lehrpersonen. Dies führe dazu, dass die Vorbildfunktion der Lehrpersonen untergraben werde und die disziplinarischen Probleme zunehmen würden. Zudem wird argumentiert, dass die PH nicht der geeignete Ort für die Fachausbildung sei, da die PH andere Bereiche wie Pädagogik priorisiere und somit nicht die Mittel für eine hochstehende Fachausbildung besitze.

Bei der Argumentation der Initiantinnen und Initianten gehen wichtige Aspekte verloren, die für die Gesamtbeurteilung der integrierten Ausbildung von Lehrpersonen für die Sekundarstufe I von Bedeutung sind. Im Folgenden wird darum auf diese nicht berücksichtigten Punkte eingegangen, damit eine ganzheitliche Betrachtungsweise möglich wird.

6.1 Studieninhalte an Pädagogischen Hochschulen in der Schweiz für Lehrpersonen der Sekundarstufe I

Wie bereits erwähnt ist die Schweizer PH-Landschaft sehr vielfältig und bietet verschiedene Studiengänge an, die zum Master of Arts in Secondary Education führen. Die meisten dieser Studiengänge umfassen die zuvor beschriebene integrierte Ausbildung. Neben der integrierten Ausbildung bieten vor allem die Hochschulen in der Romandie und dem Tessin zusätzlich die konsekutive Studienvariante an. Das parallele Angebot von integrierter und konsekutiver Ausbildung hat sich in der lateinischen Schweiz bewährt. In der Deutschschweiz wird der konsekutive Studiengang nur von der PH FHNW angeboten.

Um die verschiedenartigen Studienmöglichkeiten im Hinblick auf die fachliche Ausbildung zu vergleichen, wird in Tabelle 1 ein Überblick über den fachdidaktischen und fachwissenschaftlichen Anteil der integrierten Ausbildungen an den Deutschschweizer PH, die Bachelor- und Masterabschlüsse anbieten, präsentiert. Zudem wird die konsekutive Ausbildung an der PH FHNW zum Quervergleich hinzugezogen.

Tabelle 1: Übersicht Anteil Fachdidaktik (FD) und Fachwissenschaft (FW) an integriertem Gesamtstudium bei Deutschschweizer PHs

	Fächermodell	KP-Zahl Gesamtstudium	Mindestanzahl KP FD + FW alle Fächer	Anteil in %	Mindestanzahl KP FD + FW pro Normalfach	Anteil in %
Vorgaben EDK	-	270-300	120	mind. 40-44%	30	mind. 10-11%
FHNW	3	270	164	61%	40	15%
Thurgau ¹	4	270	132	49%	30	11%
Zürich ²	4	277	130	47%	3 Fächer: 30 bzw. 1 Fach: 40	11% bzw. 14%
Luzern	4	270	135	50%	33.75	13%
Bern ³	3-4	270	128	47%	32	12%
St. Gallen ⁴	4	270	135	50%	33.75	13%
FHNW konsekutiv	2	300	185	62%	92.5	31%

Aus Tabelle 1 ist zu erkennen, dass die Mindestanzahl der für Fachdidaktik und Fachwissenschaften vorgegebenen Kreditpunkte pro Fach bei den integrierten Ausbildungen zwischen 30 und 40 KP schwankt und in den meisten Fällen über der Vorgaben der EDK von 30 KP liegt. Beim konsekutiven Modell der FHNW ist dieser Wert verständlicherweise viel höher.

Die Vergleichswerte bieten dem Regierungsrat keinen Anhaltspunkt, die Anforderungen an den Umfang der fachwissenschaftlichen Ausbildung im integrierten Studienmodell in Zweifel zu ziehen. Die PH FHNW erfüllt die Vorgaben der EDK und zählt im Vergleich der Deutschschweizer PH-Landschaft zu jenen Hochschulen, welche viel Wert auf die fachliche Ausbildung legen. Für den Kanton Basel-Landschaft bedeutet dies, dass er im Deutschschweizer Vergleich direkten Zugang zu Lehrpersonen mit einer fachdidaktisch und -wissenschaftlich soliden Ausbildung hat. Der Bildungsbericht Schweiz 2014 bestätigt und ergänzt diese Ausführungen. So ist in der Grafik 221 auf Seite 238 des Berichts zu entnehmen, dass die PH FHNW die fachwissenschaftliche Ausbildung im integrierten Studiengang höher gewichtet als die Pädagogischen Hochschulen Luzern, Zürich, St. Gallen und Thurgau, niedriger aber als die integrierte Ausbildung der Universität Fribourg (Bern ist nicht aufgeführt).

Der Abschluss Master in Secondary Education berechtigt, wie zuvor erläutert, die Absolventen und Absolventinnen auf der Sekundarstufe I zu unterrichten. Dieser Abschluss gilt als Unterrichtsbefähigung für alle drei Anforderungsniveaus der Sekundarstufe I im Kanton Basel-Landschaft, auf denen Schülerinnen und Schüler leistungsdifferenziert unterrichtet werden. Nichtsdestotrotz werden auf den drei Anforderungsniveaus unterschiedliche Herangehensweisen der Lehrpersonen beim Unterrichten gefordert. So ist auf dem Anforderungsniveau P ein eher intellektueller Zugang zu den Schülerinnen und Schüler notwendig, wohingegen auf dem Anforderungsniveau A vermehrt auch pädagogisch-didaktische Kenntnisse gefragt sind. Aus diesem Grund ist es sicher von Vorteil, wenn die PHs im Rahmen der Gestaltung der Studieninhalte unterschiedliche Schwerpunkte

¹ Die PH Thurgau weist zusätzlich zu den in Kapitel 5.2 genannten Studienbereichen Erziehungswissenschaften, Fachdidaktiken- und Fachwissenschaften sowie den Berufspraktischen Studien die Masterarbeit als eigenständigen Studienbereich aus, auf den 7% des Studiums entfallen.

² Die PH Zürich weist die Masterarbeit und den Bereich Diverses als eigenständige Studienbereiche aus, auf die 9% respektive 5.1% des Studiums entfallen.

³ Die PH Bern weist den Bereich Forschung und Entwicklung als eigenständigen Studienbereich aus, auf den 11.1% des Studiums entfallen.

⁴ Die PH St. Gallen weist den Bereich Berufs- und Ergänzungsstudien als eigenständigen Studienbereich aus, auf den 14% des Studiums entfallen.

setzen können. Dies ist durch die jetzige Schweizer PH-Landschaft, wie in Tabelle 1 dargestellt, gesichert. Dieses System gewährt den anstellenden Behörden, dass geeignete Lehrpersonen für den Einsatz auf den verschiedenen Anforderungsniveaus verfügbar sind. Darüber hinaus führen die unterschiedlichen Ausbildungswege zur Lehrperson Sekundarstufe I (integrierte Ausbildung, konsekutive Ausbildung und Stufenerweiterung Sekundarstufe I auf der Basis eines Lehrdiploms für die Vorschul-/Unterstufe oder Primarstufe) zu einer Durchmischung der Teams an einer Schule. Dadurch können die Lehrpersonen gegenseitig von der anders gestalteten Ausbildung ihrer Kolleginnen und Kollegen profitieren.

Die aus der konsekutiven Ausbildung an der PH FHNW resultierende Lehrbefähigung in nur zwei Fächern stellt interkantonal eine Ausnahme dar. Sie kann aufgrund der eingeschränkten Einsatzbarkeit an einer Sekundarschule und den wenigen Unterrichtslektionen pro Klasse nachteilig sein. Im Vergleich mit integriert ausgebildeten Lehrpersonen, die drei Fächer studiert haben, führt die konsekutive Ausbildung im Kanton Basel-Landschaft zu einer tieferen Lohneinstufung. Eine Gleichbehandlung der konsekutiv ausgebildeten Lehrpersonen mit den integriert Ausgebildeten würde für den Kanton Basel-Landschaft bei der Annahme der Initiative Mehrkosten von knapp CHF 1 Mio. mitsichbringen.

Wie bereits im Abschnitt 5.2.1 erläutert, wurde die PH FHNW beauftragt, durch die Möglichkeit der Wahl eines dritten (Schul-)Fachs im Rahmen der freien Kreditpunkte im Komplementärbereich für Bachelor-Studierende an der Universität Basel den konsekutiven Studiengang zu stärken. Darüber hinaus prüft der Regierungsrat aktuell, ob die tiefere Lohneinstufung für Lehrpersonen mit einer konsekutiven Ausbildung im Kanton Basel-Landschaft behoben werden könnte.

6.2 Qualitätsgewährleistung durch universitäre Fachausbildung?

Im vorigen Kapitel wurden die Anteile der fachdidaktischen und fachwissenschaftlichen Ausbildung im Sekundarstufe I-Studium an Deutschschweizer PHs beschrieben. Diese rein quantitative Betrachtung lässt keine Schlüsse über die Qualität der Ausbildung zu. Hierfür würden wissenschaftliche Studien benötigt, die untersuchen, wie wirksam der fachdidaktische und -wissenschaftliche Anteil der Ausbildung ist, um einen qualitativ hochstehenden Unterricht der Lehrpersonen zu sichern. Für eine solche Studie müssten eine Reihe von Beurteilungskriterien genau definiert und die Veranstaltungen an der PH und der Universität sorgfältig analysiert und verglichen werden, nicht zuletzt auch unter Berücksichtigung der verschiedenen beruflichen Anforderungen, welche Lehrpersonen auf der Sekundarstufe I zu erfüllen haben. Zudem müssten Aussagen zur Wirksamkeit gemacht werden können. Der Untersuchungsgegenstand wären dann nicht allein die angebotenen Veranstaltungen und ihre Ziele, sondern der Unterricht ausgebildeter Lehrpersonen auf Sekundarstufe I selbst. Schweizer Studien dieser Art liegen laut Bildungsbericht Schweiz 2014 (S. 238) nicht vor. Es handelt sich dabei um sehr aufwändige und langfristige Forschungsprojekte, die es in der Schweiz erst zu etablieren gilt.

Aufgrund der gemäss Bildungsbericht Schweiz 2014 bisher fehlenden vergleichenden Wirkungsstudien kann der Regierungsrat der Überzeugung der Initiantinnen und Initianten, dass nur eine universitäre Fachausbildung den Sekundarlehrpersonen das nötige Fachwissen vermitteln kann, nicht folgen.

6.3 Finanzielle und arbeitsmarktbezogene Folgen einer Umsetzung der Initiative

Mit der Annahme der Initiative würden sich zwei gravierende Kostenfolgen sowie Probleme für den Arbeitsmarkt der Lehrpersonen ergeben. Zum einen gäbe es Rekrutierungsengpässe von neuen Lehrpersonen mit den gewünschten Qualifikationen für die Volksschulen des Kantons Basel-Landschaft. Zum anderen würde der Kanton die mit der Interkantonalen Vereinbarung über die

Anerkennung von Ausbildungsabschlüssen ([SGS 649.7](#)) geschaffene Freizügigkeit der Lehrpersonen innerhalb der Schweiz einseitig beenden.

Die alleinige Vollanstellung von im konsekutiven Studium ausgebildeten Lehrpersonen wäre für den Kanton Basel-Landschaft mit Mehrkosten von annähernd CHF 1 Mio. pro Jahr verbunden. Wobei die Mehrkosten aufgrund erhöhter Fluktuation noch nicht berücksichtigt sind. Darüber hinaus ist die Lage bei der Besetzung vakanter Stellen für die Sekundarstufe I ohnehin bereits angespannt. So liegt im Kanton Basel-Landschaft die prognostizierte Austrittsrate von pensionierten Lehrkräften in der Periode 2011–2020 deutlich über der durch die Ausbildung gesicherten Erneuerungsrate von 3.3 % (Bildungsbericht Schweiz 2014, S. 229). Um diese Lücke zu füllen, greifen die Kantone zu verschiedenen Massnahmen. An der PH FHNW wurden bereits in der Leistungsauftragsperiode 2012–2014 die Ausbildungsmöglichkeiten für Quereinsteigende geschaffen ([LRV 2011/315](#) vom 15. November 2011, [LRB Nr. 187](#) vom 1. Dezember 2011).

Innerhalb dieser angespannten Situation würde eine Anhebung der fachlichen Anforderungsqualifikationen für Lehrpersonen, wie sie die Volksinitiative verlangt, dazu führen, dass sich die Besetzung von Stellen noch einmal erschweren würde. Der Grund dafür ist, dass der Pool von Absolventinnen und Absolventen mit der geforderten konsekutiven Ausbildung in der Deutschschweiz relativ gering ist. Das ist darauf zurückzuführen, dass in der Deutschschweiz nur die PH FHNW einen solchen Studiengang anbietet. Im Oktober 2014 waren gemäss Statistiken der PH FHNW 40 Personen im konsekutiven und 114 im integrierten Studiengang auf der Masterstufe eingeschrieben. Als Folge des geringen Angebots an Lehrpersonen mit konsekutiver Ausbildung würden integrativ ausgebildete Lehrpersonen vermehrt befristet angestellt werden, da sie in diesem Fall nicht die erhöhten Ausbildungsvoraussetzungen erfüllen müssten. Bei befristet angestellten Lehrpersonen wird jedoch eine deutlich höhere Fluktuationsrate festgestellt. Dieser erhöhte Weggang von Lehrpersonen beeinträchtigt eine nachhaltige Entwicklung des Unterrichts und damit auch dessen Qualität.

Neben den personellen Folgen für die Schulen besitzt die Initiative auch schwerwiegende politische Konsequenzen. So müsste der Kanton Basel-Landschaft die Interkantonale Vereinbarung über die Anerkennung von Ausbildungsabschlüssen ([SGS 649.7](#)) kündigen, da er aufgrund der erhöhten Anforderungsqualifikationen nicht mehr allen Lehrpersonen mit von der EDK anerkannten Abschlüssen den gleichen Zugang zum Lehramt wie den konsekutiv ausgebildeten Angehörigen des eigenen Kantons gewähren könnte. Damit würde der in den 90er Jahren etablierte gesamtschweizerische Arbeitsmarkt der Lehrpersonen nur noch die restlichen 25 Kantone umfassen. Der Kanton Basel-Landschaft würde innerhalb der Schweiz alleine dastehen und hätte nicht nur personelle Schwierigkeiten, die passenden Nachwuchslehrpersonen zu finden, sondern auch strukturelle Probleme, da er sämtliche Lehrpersonen mit einem kantonalen Angebot ausbilden muss. Dies würde zusätzliche Kosten für den Kanton Basel-Landschaft verursachen, da die durch die mit den anderen Kantonen gemeinsam organisierte Lehrpersonenausbildung entstandenen Synergien verloren gehen würden. Folge der Kündigung der Interkantonalen Vereinbarung über die Anerkennung von Ausbildungsabschlüssen durch Basel-Landschaft wäre des Weiteren, dass der Studienabschluss der im Kanton ausgebildeten Lehrpersonen von anderen Kantonen nicht mehr anerkannt werden müsste. Dies würde den Anreiz, eine Ausbildung zur Sekundarlehre im Kanton Basel-Landschaft zu absolvieren, reduzieren und den Mangel an Lehrpersonen weiter verschärfen.

7 Stellungnahme des Regierungsrates zur nichtformulierten Initiative

7.1 Gut ausgebildete Lehrpersonen

Der Regierungsrat erachtet eine solide Fachausbildung der Lehrkräfte für die Sekundarstufe I als unabdingbar für einen Unterricht von hoher Qualität. Damit stimmt er mit dem Grundinteresse der Initiative, nämlich fachlich kompetente Lehrkräfte für die Sekundarstufe I auszubilden, überein. Die in der nichtformulierten Volksinitiative skizzierte Lösung zur Sicherung von fachlich kompetent ausgebildeten Lehrpersonen wird vom Regierungsrat jedoch abgelehnt.

Im Vergleich zu den anderen Deutschschweizer PHs zeichnet sich die integrierte Ausbildung an der PH FHNW durch einen hohen Anteil der fachwissenschaftlichen und -didaktischen Studienanteile aus. Neben der integrierten Ausbildung bietet die PH FHNW die Möglichkeit, die Lehrbefähigung durch ein konsekutives Studium oder Fachweiterungsstudien zu erwerben. Der Regierungsrat ist daher der Ansicht, dass der Kanton Basel-Landschaft bezüglich der Lehrpersonenausbildung für die Sekundarstufe I gut aufgestellt ist. Die Vielfalt der mit diesem Portfolio-Ansatz verbundenen Ausbildungsprofilen erleichtert es den anstellenden Behörden, Lehrpersonen auf den verschiedenen Anforderungsniveaus der Sekundarstufe I einzusetzen. So können Absolventinnen und Absolventen mit einem in der integrierten Ausbildung erworbenen pädagogischen Schwerpunkt vermehrt auf dem Niveau A und diejenigen mit einem konsekutiven Abschluss mehrheitlich auf dem Niveau P unterrichten. Dadurch kommt die Verschiedenheit der Ausbildungswege der Lehrpersonen ideal zum tragen.

Darüber hinaus prüft der Regierungsrat wie bereits erwähnt, ob die tiefere Lohneinstufung für Lehrpersonen mit einer konsekutiven Ausbildung im Kanton Basel-Landschaft behoben werden könnte. Wann diese Massnahme umgesetzt werden kann, ist jedoch angesichts der angespannten Finanzlage des Kantons unklar.

7.2 Weiterentwicklung des Sek I-Studiengangs an der PH FHNW

Für den Regierungsrat ist es dennoch wichtig, dass die Fachausbildung bei Lehrpersonen gestärkt wird. Dies sollte jedoch im gegebenen gesetzlichen und institutionellen Rahmen bewerkstelligt werden. Dazu soll beispielsweise eine Anpassung des integrierten Sek I-Studiengangs im Rahmen der Re-Akkreditierung an der PH FHNW beitragen. Mit dem *3+-Fächer-Modell* soll eine Erhöhung des Anteils der Fachdidaktik und der Fachwissenschaft erreicht werden. Darüber hinaus soll der konsekutive Studiengang weitergeführt und durch die Möglichkeit für Bachelor-Studierende an der Universität Basel, ein drittes (Schul-)Fach im Rahmen der freien Kreditpunkte im Komplementärbereich zu wählen, gestärkt werden.

Zudem unterstützt der Regierungsrat bei der derzeitigen Revision des EDK Reglements für Lehrdiplome der Sekundarstufe I eine Erhöhung der Mindestkreditpunktzahl im Bereich Fachwissenschaften und Fachdidaktiken bei Integrationsfächern auf 50 KP.

7.3 Keine Garantie für besseren Unterricht

Als weiteren wichtigen Grund zur Ablehnung der Volksinitiative beurteilt der Regierungsrat die mangelnde Beweisgrundlage. Die Annahme, dass eine stärkere Gewichtung der Fachausbildung bei Lehrpersonen eine höhere Qualität des Unterrichts bedeute, wurde in der Schweiz von keiner wissenschaftlichen Studie untersucht. Es lässt sich daher keine Aussage über die Wirksamkeit der von der Initiative vorgeschlagenen Lösung machen. Die tatsächlichen Auswirkungen auf die Unterrichtsqualität bei einer Annahme der Volksinitiative sind daher völlig unklar. Hingegen zeigt der Überblick über die fachwissenschaftlichen und fachdidaktischen Ausbildungsanteile in Tabelle 1,

dass die PH FHNW nicht nur die EDK-Vorgaben erfüllt, sondern auch einem Vergleich mit den anderen grossen Pädagogischen Hochschulen in der Deutschschweiz sehr gut stand hält.

7.4 Isolierung des Kantons Basel-Landschaft + nicht bezifferbare Kostenfolgen

Der Regierungsrat erachtet einen Alleingang des Kantons Basel-Landschaft in der Lehrpersonenausbildung und der Anstellungsbedingungen darüber hinaus für ausgesprochen kontraproduktiv, da die Lehrerinnen- und Lehrerausbildung auf einer Zusammenarbeit der Kantone und der Gewährleistung eines schweizweit freien Arbeitsmarktzugangs aufbaut. Zum einen würden aus einer alleinigen Vollzeitstellung von konsekutiv ausgebildeten Lehrpersonen im Kanton Basel-Landschaft Mehrkosten von CHF 1 Mio. resultieren. Zum anderen sieht der Regierungsrat in den von der Volksinitiative geforderten Änderungen der Anstellungsbedingungen von Lehrkräften der Sekundarstufe I schwerwiegende Gefahren und Folgen für den Arbeitsmarkt der Lehrpersonen. Die Besetzung vakanter Stellen würde massiv erschwert werden, da die Anzahl der Absolventen und Absolventinnen mit konsekutiver Ausbildung in der Deutschschweiz relativ gering ist. Hinzu kommt, dass mit dem Vorschlag der Initiative künftig ausschliesslich Personen mit einer gymnasialen Maturität die Ausbildung zur Sekundarlehrperson im Kanton Basel-Landschaft beginnen könnten. Das schränkt die Auswahl potentieller Lehrkräfte für den Kanton Basel-Landschaft noch stärker ein als in anderen Kantonen. Dies hätte zur Konsequenz, dass der sich Mangel an qualifizierten Lehrpersonen im Kanton Basel-Landschaft weiter verschärfen würde. Noch viel gravierender wäre die Konsequenz, dass der Kanton Basel-Landschaft die Interkantonale Vereinbarung über die Anerkennung von Ausbildungsabschlüssen ([SGS 649.7](#)) kündigen müsste. Damit würde sich der Kanton Basel-Landschaft von der restlichen Schweiz in Sachen Lehrpersonenausbildung abtrennen und müsste daher selber sicherstellen, dass genügend Nachwuchslehrpersonen im Kanton Basel-Landschaft ausgebildet werden. Die Kosten, welche damit ausgelöst würden, können aktuell nicht beziffert werden.

Die mit der Kündigung einhergehende fehlende Anerkennung eines Studienabschlusses aus dem Kanton Basel-Landschaft in den anderen Kantonen würde den Anreiz, eine Lehrpersonenausbildung im Kanton Basel-Landschaft zu absolvieren, stark reduzieren. Dies würde den Mangel an Lehrpersonen weiter erhöhen.

Vor dem Hintergrund der Stärkung der fachwissenschaftlichen Ausbildung im Rahmen der Re-Akkreditierung des Sek I-Studienganges an der PH FHNW, dem Umstand, dass der in der nichtformulierten Volksinitiative skizzierte Weg zur Sicherung von fachlich kompetent ausgebildeten Lehrpersonen keine Garantie für besseren Unterricht bietet, der Gefahr der Isolierung des Kantons Basel-Landschaft und vor allem der nicht abschätzbaren Kostenfolgen, welche die Umsetzung der Forderungen der nichtformulierten Volksinitiative „Ja zu fachlich kompetent ausgebildeten Lehrpersonen“ auslösen würden, lehnt der Regierungsrat die Initiative ab.

8 Antrag

Der Regierungsrat beantragt dem Landrat über die nichformulierte Volksinitiative „Ja zu fachlich kompetent ausgebildeten Lehrpersonen“ gemäss beiliegendem Entwurf zu beschliessen.

Liestal, 22. Dezember 2015

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:

Anton Lauber

Der Landschreiber:

Peter Vetter

Beilage:

- Entwurf Landratsbeschluss

Entwurf vom Datum

Landratsbeschluss

Nichtformulierte Volksinitiative „Ja zu fachlich kompetent ausgebildeten Lehrpersonen“

vom

Der Landrat des Kantons Basel-Landschaft beschliesst:

1. Die nichtformulierte Volksinitiative „Ja zu fachlich kompetent ausgebildeten Lehrpersonen“ wird abgelehnt.
2. Die nichtformulierte Volksinitiative „Ja zu fachlich kompetent ausgebildeten Lehrpersonen“ wird rechtsgültig erklärt und den Stimmberechtigten zur Abstimmung unterbreitet.
3. Den Stimmberechtigten wird empfohlen, die nichtformulierte Volksinitiative „Ja zu fachlich kompetent ausgebildeten Lehrpersonen“ abzulehnen.

Liestal,

Im Namen des Landrates

Die Präsidentin:

Der Landschreiber:
Peter Vetter