

Vorlage an den Landrat

Sammelvorlage betreffend zwei Vorstösse zum Thema Weisungsrecht von Schulleitungen:

Bericht zum Postulat 2016/262 von Regula Meschberger: «Weisungsrecht der Schulleitungen»

Bericht zum Postulat 2015/098 von Jürg Wiedemann: «Methodisch und didaktisch freie Unterrichtsgestaltung soll erhalten bleiben»
2019/442

vom 18. Juni 2019

1. Einleitende Bemerkungen

Die beiden Postulate «Weisungsrecht der Schulleitungen» und «Methodisch und didaktisch freie Unterrichtsgestaltung soll erhalten bleiben» verfügen über einen ausgeprägten thematischen Zusammenhang, weshalb sie in einer Vorlage behandelt werden. Beide Postulate befassen sich mit dem Weisungsrecht der Schulleitungen gegenüber den Lehrpersonen. Das Postulat 2016/262 stellt das Weisungsrecht allgemein in den Fokus, während sich das Postulat 2015/098 speziell mit dem Weisungsrecht in Bezug auf die methodische und didaktische Unterrichtsgestaltung befasst. Es verlangt, dass § 70, Absatz 1 Buchstabe a des Bildungsgesetzes ([SGS 640](#)) verändert wird. Das Schulprogramm soll demnach als verbindlicher Rahmen für die Gestaltung des Unterrichts wegfallen. Anstelle von «*Die Lehrerinnen und Lehrer sind bei der Gestaltung des Unterrichts innerhalb der Lehrpläne und des Schulprogramms frei*» soll es gemäss Forderung des Postulats neu heissen «*Die Lehrerinnen und Lehrer sind bei der Gestaltung des Unterrichts innerhalb der Lehrpläne frei*».

Das Postulat 2015/098 weist auf die Motion 2013/359 «Unklare Weisungsbefugnisse» hin, welche am 11. Dezember 2014 als Postulat überwiesen wurde. Dieser Vorstoss betrifft die Führungsstrukturen innerhalb der Bildungs-, Kultur- und Sportdirektion (BKSD), die gegenwärtig überarbeitet werden. Er wird erst beantwortet, wenn das Projekt «Führungsstrukturen» abgeschlossen ist. Aus diesem Grund wird hier nicht auf den Vorstoss 2013/359 eingegangen.

2. Text der Postulate

2.1. Postulat 2016/262: «Weisungsrecht der Schulleitungen»

Am 8. September 2016 reichte Regula Meschberger das Postulat [2016/262](#) «Weisungsrecht der Schulleitungen» ein, welches vom Landrat am 17. November 2016 mit folgendem Wortlaut überwiesen wurde:

Im Urteil des Kantonsgerichts des Kantons Basel-Landschaft vom 29. Juni 2016 sind Aussagen zum Weisungsrecht der Schulleitungen zu lesen, die zu Diskussionen Anlass geben. Gemäss Kantonsgericht bestehen keinerlei Einschränkungen bezüglich Weisungsrecht, so dass die Schulleitungen sämtliche Entscheide von Lehrpersonen übersteuern könnten, solange es um den Betrieb der Schulen geht. Das führt aktuell zu grossen Verunsicherungen bei Lehrpersonen, aber ebenso bei Schulleitungen.

Weder im Bildungsgesetz, noch in den Verordnungen, ist das Weisungsrecht definiert. Dass es ein Weisungsrecht braucht, ist unbestritten. Die Schulen müssen geleitet werden. Dazu gehören auch Führungsentscheide. Es gibt aber Einschränkungen, die sich aus Beschwerdewegen ergeben. Weitere Einschränkungen können sich aus der pädagogischen Freiheit der Lehrpersonen ergeben.

Es gibt keine Klarheit. Es ist deshalb wichtig, dass eine intensive Diskussion stattfindet über den Inhalt des Weisungsrechts der Schulleitungen. In diese Diskussion einbezogen werden müssen die Amtliche Kantonalkonferenz (AKK), der Lehrerinnen- und Lehrerverein (LVB), der Verband Personal öffentlicher Dienste (VPOD), der Schulleitungsverband (VSL), das Amt für Volksschulen, der Bildungsrat und weitere.

Das Ergebnis dieser Auseinandersetzung soll zu einer Revision des Bildungsgesetzes oder der entsprechenden Verordnungen führen.

Der Regierungsrat wird aufgefordert, eine breit angelegte Diskussion über das Weisungsrecht der Schulleitungen zusammen mit den oben genannten Organisationen zu initiieren mit dem Ziel, allenfalls notwendige Revisionen im Bildungsgesetz oder in den Verordnungen vorzunehmen.

2.2. Postulat 2015/098: «Methodisch und didaktisch freie Unterrichtsgestaltung soll erhalten bleiben»

Am 5. März 2015 reichte Jürg Wiedemann die Motion [2015/098](#) «Weisungsrecht der Schulleitungen» ein, welche vom Landrat am 28. Januar 2016 mit folgendem Wortlaut als Postulat überwiesen wurde:

Bis anhin waren die Lehrpersonen an den Baselbieter Schulen in der methodischen und didaktischen Gestaltung ihres Unterrichtes im Rahmen des Stufenlehrplanes und des Schulprogrammes weitgehend frei. Dieses Unterrichts- und Bildungsmodell hat sich in der Vergangenheit bewährt. So konnten die Pädagoginnen und Pädagogen ihren Unterricht optimal an die jeweiligen Klassen anpassen und Lernziele effizient erreichen. Was für die eine Klasse gut und zielführend ist, muss für die andere Klasse nicht auch erfolversprechend sein. Lehrpersonen müssen deshalb den Unterrichtsstil an die unterschiedlichen Klassen anpassen können.

Festgeschrieben ist die methodische und didaktische Freiheit in §70 Absatz 1, lit. a (SGS 640). Zunehmend bestehen jedoch Tendenzen über das Schulprogramm die freie Unterrichtsgestaltung einzuschränken. Beispiele dafür sind z.B. die Festschreibung einer Pädagogischen Kooperation im Schulprogramm oder der Unterricht in Lernlandschaften, welche genau diese freie Unterrichtsgestaltung z.T. signifikant tangieren können. Durch eine entsprechende Änderung von §70 kann vermieden werden, dass der Schulrat über das Schulprogramm Lehrpersonen zu einer bestimmten Unterrichtsart (z.B. Werkstattunterricht, Lernlandschaft, Coachingunterricht, Frontalunterricht) verpflichten kann.

Die Aufsichtspflicht der Schulen ist unklar geregelt: Der Schulrat darf nicht in die operative Führung der Schule eingreifen und die Bildungsdirektion hat keine direkte Weisungsbefugnis über die Schulleitungen. Die vorhandene Teilautonomie der Schulen kann dazu führen, dass Schulleitungen ihre Schulen nach ihren eigenen Ideologien führen. Die Umsetzung der Motion [2013-359](#) "Unklare Weisungsbefugnisse", welche am 11.12.2014 als Postulat überwiesen wurde, kann ein Teil des Problems lösen, nicht jedoch die Regelung betreffend der freien Wahl der Unterrichtsgestaltung für die Lehrpersonen.

Wir bitten die Regierung um Ausarbeitung einer Gesetzesvorlage, mit dem Ziel das Bildungsgesetz SGS 640 vom 6. Juni 2002 wie folgt zu ändern:

§70

¹Die Lehrerinnen und Lehrer

a. sind in der Gestaltung des Unterrichtes innerhalb der Lehrpläne frei;

3. Stellungnahme des Regierungsrats

Gemäss der Forderung des Postulats 2016/262 von Regula Meschberger fand in einem ersten Schritt im Mai 2018 eine intensive Diskussion mit den Anspruchsgruppen statt. In einem zweiten Schritt waren alle Gesprächspartner zu einer Vernehmlassung eingeladen. Die Fragen und die Antworten aller Vernehmlassungspartner (Amtliche Kantonalkonferenz (AKK), Lehrerinnen- und Lehrerverein (LVB), Verband Personal öffentlicher Dienste (VPOD), Schulleitungsverband (VSL BL), Schulleitungskonferenz der Sekundarstufe I (SLK Sek I), Verband Basellandschaftlicher Gemeinden (VBLG), Schulratspräsidienkonferenz (SRPK)) sind im folgenden Abschnitt zusammengefasst.

3.1. Vernehmlassungsantworten zum Weisungsrecht

3.1.1. Grundsätzliches

Der VBLG hat zusätzlich zu seinen Antworten zu den Vernehmlassungsfragen allgemein festgehalten: *«Damit die Schulleitungen ihre anspruchsvolle Aufgabe in unseren teilautonom geführten Schulen erfüllen können, müssen sie über ein umfassendes Weisungsrecht verfügen. Die Weisungsbefugnis der Schulleitungen der Primarstufe ist im § 63 Absatz 2 der Verordnung Kindergarten und Primarschule geregelt.*

Es braucht keine detaillierteren Regelungen dazu, welche allenfalls das Weisungsrecht einschränken könnten. Da zurzeit die Führungsstrukturen neu definiert werden und dabei die Schulleitungen mit der Übernahme neuer Aufgaben gestärkt werden sollen, sollten allfällige Änderungen auf jeden Fall zurückgestellt werden.

Probleme mit dem Weisungsrecht (Übertretungen, Fehlentscheide etc.) kommen unseres Wissens selten vor und die Ausgangslage ist immer unterschiedlich. Die Lehrpersonen können sich in solchen Fällen an den Schulrat wenden. Wir sehen keinen Handlungsbedarf für die Primar- und Musikschulen.»

3.1.2. Postulat 2016/262

A1 Besteht ein breites Problem mit dem Weisungsrecht der Schulleitungen?

Alle Anspruchsgruppen verneinen diese Frage, wobei der LVB feststellt, dass sich in Einzelfällen durchaus Fragen stellen, die geklärt werden sollten.

Ergänzend hält der Vorstand der SRPK fest, dass einerseits ein genügender Rahmen existiert, der den Weisungsspielraum der Schulleitungen definiert. Andererseits bestehe mit der Einsprache gegen Entscheide der Schulleitungen eine ausreichende Möglichkeit, Entscheide prüfen und allenfalls korrigieren zu lassen. Auch die SLK Sek I betont die Beschwerdemöglichkeit der Lehrpersonen. Der VPOD betont, dass es zwar immer wieder zu Unklarheiten komme, diese aber Einzelfälle seien.

A2 Muss das Weisungsrecht in den Verordnungen genauer definiert werden?

Der LVB hält fest, dass das Weisungsrecht in den Verordnungen genauer definiert werden müsste, insbesondere das pädagogische Weisungsrecht. Alle anderen Vernehmlassungspartner sehen keinen Bedarf für eine genauere Definition des Weisungsrechts. Der VSL BL präzisiert, dass die Verordnung für die Schulleitung und die Schulsekretariate (SGS 647.12) ausreichend sei.

A3 Inwiefern sollte das Weisungsrecht beschränkt werden? Haben Sie konkrete Vorschläge?

Ausser dem LVB äussern sich alle Vernehmlassungspartner ablehnend und wünschen keine Anpassung. Der Vorstand der SRPK gibt Folgendes zu bedenken: *«Aus unserer Sicht muss das*

Weisungsrecht nicht beschränkt werden, da dies bereits der Fall ist. Mit der heutigen Formulierung „Die Lehrerinnen und Lehrer sind bei der Gestaltung des Unterrichts innerhalb der Lehrpläne und des Schulprogrammes frei“ haben die Lehrpersonen grundsätzlich genügend Freiraum in der Gestaltung des Unterrichts.»

Der LVB begründet seinen Wunsch nach einer Beschränkung des Weisungsrechts folgendermassen: *«Es müsste klargemacht werden, dass das pädagogische Weisungsrecht den erzieherischen Umgang mit Kindern und Jugendlichen regeln soll, nicht aber die methodisch-didaktische Unterrichtsführung. Zwar muss sichergestellt werden, dass die Lehrpersonen den Lehrplan erfüllen und der Unterricht in methodisch-didaktischer Hinsicht qualitativ hochwertig ist, dies ist jedoch über Zielvereinbarungen und nicht über Weisungen zu erreichen.»*

3.1.3. Postulat 2015/098

B1 Befürworten Sie eine Veränderung des § 70 des Bildungsgesetzes (SGS 640) gemäss dem Postulat 2015/098?

Mit Ausnahme des LVB äussern sich alle Vernehmlassungspartner deutlich gegen die Veränderung im Bildungsgesetz und damit für die klare Verbindlichkeit des Schulprogramms. Sie berufen sich unter anderem darauf, dass das Schulprogramm gemäss § 74 des Bildungsgesetzes (SGS 640) durch den Konvent ausgearbeitet und abschliessend vom Schulrat verabschiedet wird.

Die SLK Sek I verdeutlicht die Aufgabe des Schulprogramms wie folgt: *«Das Schulprogramm ist ein wichtiges Instrument der Schulen, um zwischen dem Konvent der Lehrerinnen und Lehrer, der Schulleitung und dem Schulrat (als genehmigende Behörde) die erforderlichen verbindlichen Absprachen zum pädagogischen und organisatorischen Konzept zu treffen. Diese Bestimmung gewährleistet die Mitwirkung der Lehrerinnen und Lehrer und das Zusammenspiel zwischen Konvent, Schulleitung und Schulrat bei der Konkretisierung der lokalen Umsetzung des Bildungsauftrags. Die Bestimmungen des Schulprogramms bewegen sich immer im Rahmen der gesetzlichen Grundlagen. Wie ausgeführt ermöglichen sie, dass sich an der Schule alle Lehrpersonen an den intern vereinbarten Rahmen zu halten haben.»*

B2 Sind aus Ihrer Sicht andere Ergänzungen/Veränderungen des Bildungsgesetzes in Bezug auf die Methodenfreiheit nötig?

SRPK, VPOD, SLK Sek I und VBLG sehen keine Notwendigkeit für andere Ergänzungen oder Änderungen des Bildungsgesetzes (SGS 640). Die AKK fordert eine Diskussion, ob und wie stark eine Lehrmittelfreiheit im Rahmen der kantonalen Lehrmittelliste zur Methodenfreiheit der Lehrkräfte gehört. Auch der LVB ist der Meinung, dass die Freiheit bei der Wahl der Lehrmittel, soweit diese mit dem Lehrplan vereinbar sind, ebenfalls Eingang ins Bildungsgesetz finden sollte.

Der VSL BL betont: *«Die Methodenfreiheit soll nicht auf gesetzlichem Weg eingeschränkt werden. Es ist wichtig, dass bei Bedarf im Schulprogramm Aussagen zur Methodenwahl einer Schule gemacht werden können. Die Wahl der Methode ist ein wesentliches Hand-werkinstrument einer Lehrperson. Sie kann situativ und themenbezogen eine passende Methode wählen und so den Unterricht optimal gestalten.»*

3.2. Diskussion mit den Anspruchsgruppen

Am 18. Januar 2019 fand nach der ersten Diskussionsrunde im Mai 2018 und der Vernehmlassung im Herbst 2018 in einem dritten Schritt im Rahmen einer Sitzung der «Plattform Bildung» die Diskussion der Umfrageergebnisse mit folgenden Anspruchsgruppen statt: AKK, LVB, VSL BL, VBLG, SRPK, SLKs.

Bereits die Umfrageergebnisse haben gezeigt, dass ausser dem Lehrerinnen- und Lehrerverein (LVB) keine der Anspruchsgruppen eine Veränderung bei der Reglementierung des Weisungs-

rechts als nötig erachtet. Die Vertretung des LVB brachte einige Beispiele in die Diskussion ein, die zeigen sollten, dass aufgrund der Weisungen von Schulleitungen in unserem Kanton tatsächlich schon mehrfach problematische Situationen entstanden seien. Die vorgebrachten Beispiele hatten aber weniger mit dem Weisungsrecht als mit Fehlern in Abläufen – wie z. B. einem nicht gewährten rechtlichen Gehör – zu tun. Keine der anwesenden Personen verneinte aber die Möglichkeit, dass aufgrund von Weisungen problematische Situationen entstehen könnten. Man war sich aber einig, dass auch bei Einschränkungen des Weisungsrechts nicht garantiert ist, dass keine Fehler passieren. Einschränkungen können sogar kontraproduktiv sein, weil eine Reglementierung, in welchen Punkten das Weisungsrecht wie weit einzuschränken ist, wieder neue Unklarheiten und Interpretationsspielräume und damit neue Probleme schaffen könnte. Die von der Vertretung des LVB geschilderten Fälle hätten sich auch mit Einschränkungen des Weisungsrechts nicht verhindern lassen, sofern sie überhaupt damit in Zusammenhang gebracht werden konnten.

Die Vertretung des Schulleitungsverbandes und die Vertretung der Schulratspräsidentenkonferenz äusserten an die Adresse des LVB den Wunsch, dass problematische Fälle anonymisiert durch den LVB jeweils bei ihnen deponiert werden sollen, damit man intern die Vorfälle als Fallbeispiele diskutieren, daraus lernen und allfällige Folgerungen den Schulleitungen weitergeben könne. Auf diese Weise würden sich eher Verhaltensänderungen bewirken und die beschriebenen Fehler vermeiden lassen.

Das Postulat 2015/098 verlangt, dass § 70 Absatz 1 Buchstabe a des Bildungsgesetzes (SGS 640) verändert wird. Das Schulprogramm soll demnach als verbindlicher Rahmen für die Gestaltung des Unterrichts wegfallen. Auch in diesem Punkt waren sich bis auf die Vertretung des LVB alle Anwesenden einig und betonten die Wichtigkeit des Schulprogramms und vor allem die Tatsache, dass die Lehrpersonen bei der Erstellung des Schulprogramms einbezogen werden. Insofern stellt das Schulprogramm eher einen Schutz der Lehrpersonen und deren Freiheit dar als eine Einengung. Die anwesende Vertretung des LVB anerkannte diese Sicht und verzichtete in der Folge auf die Forderung einer Änderung des Bildungsgesetzes.

3.3. Folgerungen

Der Regierungsrat kommt aufgrund der intensiven Diskussionen mit den Anspruchsgruppen und der Vernehmlassung zum Schluss, dass betreffend das Postulat 2016/262 von Regula Meschberger: «Weisungsrecht der Schulleitungen» und das Postulat 2015/098 von Jürg Wiedemann: «Methodisch und didaktisch freie Unterrichtsgestaltung soll erhalten bleiben» kein Handlungsbedarf besteht.

Postulat 2016/262 von Regula Meschberger: «Weisungsrecht der Schulleitungen»:

Lehrpersonen haben zum einen die Möglichkeit, gegen Weisungen der Schulleitung beim Schulrat eine aufsichtsrechtliche Anzeige gemäss § 43, VwVG BL, einzureichen. Damit verfügen sie über ein adäquates Rechtsmittel. Zum anderen sind Einschränkungen des Weisungsrechts problematisch. Die Schulleitungen sind auf ein umfassendes Weisungsrecht angewiesen, um die Schulen zu führen und ihren Auftrag zu erfüllen. Neue Regelungen, die das Weisungsrecht beschränken, schaffen neue Unklarheiten und vergrössern die Gefahr von Meinungsverschiedenheiten. Der Regierungsrat sieht ein hohes Potential im regelmässigen Austausch des Lehrervereins, der Schulratspräsidentenkonferenz und des Verbands der Schulleitungen. Dort können reale Problemfälle anonymisiert thematisiert und Handlungsmöglichkeiten diskutiert werden.

Postulat 2015/098 von Jürg Wiedemann: «Methodisch und didaktisch freie Unterrichtsgestaltung soll erhalten bleiben»:

Das Schulprogramm wird gemäss § 77 Absatz 1 Buchstabe g des Bildungsgesetzes (SGS 640) durch die Schulleitung erarbeitet und gemäss § 82 Absatz 1 Buchstabe d durch den Schulrat genehmigt. Gemäss § 74 Absatz 2 Buchstabe b beteiligen sich die Konvente an der Ausarbeitung des Schulprogramms. Die Mitsprache der Lehrpersonen einerseits und die Bewilligung durch den Schulrat andererseits stellt sicher, dass Schulleitungen nicht eigenmächtig Schulprogramme defi-

nieren und Lehrpersonen auf ihre Linie zwingen können. Für den Regierungsrat ist es ein zentrales Anliegen, dass das Schulprogramm verbindlich ist und auf diese Weise sichert, dass die Mitglieder der Kollegien am selben Strick ziehen, die Schulen vorwärtsbringen und deren Qualität sichern.

4. Antrag

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen beantragt der Regierungsrat dem Landrat, das Postulat 2016/262 «Weisungsrecht der Schulleitungen» und das Postulat 2015/098 «Methodisch und didaktisch freie Unterrichtsgestaltung soll erhalten bleiben» abzuschreiben.

Liestal, 18. Juni 2018

Im Namen des Regierungsrats

Die Präsidentin:

Monica Gschwind

Die Landschreiberin:

Elisabeth Heer Dietrich