



► an den Grossen Rat

ED/016910
Basel, 4. Februar 2004

Regierungsratsbeschluss
vom 3. Februar 2004

Anzug Markus Lehmann und Konsorten betreffend neue Definition der Ziele und Aufgaben des Erziehungsrates

Der Grosse Rat des Kantons Basel-Stadt hat an seiner Sitzung vom 25. Oktober 2001 den nachstehenden Anzug Markus Lehmann und Konsorten dem Regierungsrat überwiesen:

„Die gegenwärtigen gesetzlichen Vorschriften für den Erziehungsrat bedürfen einer eingehenden Überarbeitung. Die neuen Strukturen im Erziehungsdepartement, insbesondere auch den umfassenden Ausbau der Dienste und Angebote im Ressort Schulen sollen in eine grundsätzliche Neubeurteilung des Erziehungsrates als Gremium einfließen. Ziele und Aufgaben sind neu zu definieren, eine neue Struktur zu prüfen und die organisatorische Eingliederung zu überdenken.

Für diese neue Legislatur wurde die Einsetzung von Sachkommissionen beschlossen. Es stellt sich heute z.B. ernsthaft die Frage, ob man die Aufgaben - die heute der Erziehungsrat wahrnimmt - nicht sinnvollerweise telquel der neuen Bildungs- und Kulturkommission auftragen könnte?

Die Unterzeichneten bitten den Regierungsrat, zu prüfen und zu berichten,

- ob der Erziehungsrat in der heutigen Form innerhalb der neuen schulischen und pädagogischen Zielsetzungen noch zweckmässig ist?
- ob nicht andere, effizientere Beratungsformen im ED geeigneter wären?
- welche Nachteile durch eine Abschaffung des ER in der heutigen Form entstehen würden?

M. Lehmann, Dr. P. Schai, Dr. Ch. Heuss, E.V. Moracchi, P. Roniger, H. Käppeli, P. Lachenmeier, B. Fankhauser, M.G. Ritter, Dr. P. Eichenberger, A. von Bidder, Hp. Kiefer, R. Stark, M. Schweizer, M. Benz, G. Orsini, Dr. L. Saner“

Wir gestatten uns, zu diesem Anzug wie folgt zu berichten:

Ausgangspunkt des Anzugs

Anlässlich der Schaffung der Bildungs- und Kulturkommission stellten die Anzugsstellerinnen und Anzugssteller die Frage nach der Abgrenzung zwischen dieser ständigen Kommission des Grossen Rates und dem ebenfalls vom Grossen Rat gewählten Erziehungsrat. Der Regierungsrat ist der Ansicht, dass die Frage nach der Existenz und der Funktion des Erziehungsrates tiefschürfende Fragen aufwirft, die erst im Zusammenhang mit der Schaffung eines neuen Bildungsgesetzes geklärt werden können. In der Zwischenzeit kann das Nebeneinander von Erziehungsrat und Bildungs- und Kulturkommission weiter bestehen.

Die folgenden Überlegungen zur Geschichte und Funktion des Erziehungsrates münden in drei Szenarien. Festlegungen sind erst möglich, wenn die künftigen Funktionen der übrigen Institutionen und Akteure festgelegt werden.

Die Schaffung des Erziehungsrats und die Herausbildung der öffentlichen Schule¹

Am 28. Januar 1799 ist der Basler Erziehungsrat zu seiner ersten Sitzung zusammen getreten. Er ist damit die älteste Schulbehörde im Kanton, viel älter als das Erziehungsdepartement (1875) und das älteste Schulgesetz (1880) und älter als der Kanton selbst (1833). Am 24. Juli 1798 hatte das Vollzugsdirektorium der neu gegründeten Helvetischen Republik die Einsetzung kantonaler Erziehungsräte beschlossen, um dem fundamentalen Anliegen der Volksbildung zum Durchbruch zu verhelfen. Den Erziehungsräten sollten jeweils zwei Lehrer oder Professoren, ein Geistlicher und fünf Laien angehören. Das neue Gremium sollte die Verantwortung für das Erziehungswesen von den Kirchgemeinden übernehmen und nach und nach eine laizistische, staatlich-zentralistische Schulorganisation aufbauen. Die Erziehungsräte sollten nur für die Übergangszeit wirken bis zum Erlass eines umfassenden nationalen Bildungsgesetzes. Dazu ist es bekanntlich bis heute nicht gekommen, und die Erziehungsräte bestehen in vielen Kantonen bis heute. C'est le provisoire qui dure. In einer ersten Instruktion dekretierte Philipp Albert Stapfer, Minister der Künste und Wissenschaften, die Einführung und Durchsetzung der Schulpflicht. Die Schule sollte zum Menschen und Bürger erziehen. Demgegenüber dienten die bestehenden Gemeindeschulen zunächst der Gotteserkenntnis und Gottesfurcht und nur in zweiter Linie dem praktischen Leben. Sie standen unter der Aufsicht der Pfarrherren und waren in keinen grösseren Verband integriert. Als die Basler Ratsherren 1803 nach dem Zusammenbruch der Helvetischen Republik an die Macht zurückkehrten, war kein Platz mehr für den Erziehungsrat. Die Zuständigkeit für die Schule fiel wieder an die Deputaten, das Ratskollegium für Kirchen- und Schulsachen. Am 17. Juni 1818 nach der Neuorganisation der Elementar- und der Realschule wurde der Erziehungsrat erneut ins

¹ Hauptquellen: Eduard Vischer: Die Wandlungen des Verhältnisses der Schule zu Kirche und Staat in Basel von der Mitte des 18. bis gegen das Ende des 19. Jahrhunderts. Inaugural-Dissertation. Zürich 1931. Alois Häfliger: Der Luzerner Erziehungsrat 1798-1999. Eine schulhistorische Skizze. Luzern 2002.

Leben gerufen und unter das Präsidium des Bürgermeisters gestellt als erste ständige staatliche Schulbehörde. Die Entkirchlichung der Schule sollte aber noch bis 1870 dauern, als ein hauptamtlicher Schulinspektor die Pfarrherren endgültig aus der Schulaufsicht verdrängte. Die Modernisierung der öffentlichen Schule mündete 1880, fünf Jahre nach der Demokratisierung und nach der Schaffung des Erziehungsdepartements, im ersten umfassenden Schulgesetz, das jeder Klasse und jedem Schulhaus einen Ort in einem umfassenden Bildungssystem zuwies. Der Schulbesuch war damals acht Jahre obligatorisch und unentgeltlich. Der Erziehungsrat blieb bestehen und hat auch die Totalrevision des Schulgesetzes von 1929 überlebt.

Zur heutigen Funktion des Erziehungsrats

Hauptaufgaben

Der Erziehungsrat macht das Interesse der Öffentlichkeit und des Grossen Rates (in seiner Funktion als Volksvertretung) für die Schule sichtbar und unterstreicht die Bedeutung des Bildungsauftrags. In ihrer Gesamtheit repräsentieren seine Mitglieder die vielgestaltige Zivilgesellschaft; das ist der Sinn der ausführlichen Bestimmungen und der mehrfach geführten Diskussion (zuletzt 1957/58) über seine Zusammensetzung. Er hat das Recht, bei allen wichtigen Entscheiden in Schulfragen mitzuwirken. Der Erziehungsrat ist dem Erziehungsdepartement nicht übergeordnet, sondern „beigegeben“, er übt also keine Aufsichts- oder Kontrollfunktion gegenüber dem Departement aus mit Ausnahme derer, die gesetzlich festgelegt sind. Insbesondere ist er Beschluss- und Antragsinstanz mit Sach-, aber ohne Finanzkompetenz für alle Erlasse, die Schulfragen betreffen. Dazu gehören Anträge auf Gesetzesänderungen, der Erlass von Verordnungen, Reglementen, Ordnungen, Lehrplänen und Stundentafeln, die Genehmigung von Lehrmitteln, Ferienkalender, Unterrichtbeginn und Schulschluss. Der Erziehungsrat ist Anstellungsinstanz. Er stellt bei der Anstellung von Schulleitungen den Antrag zu Händen des Regierungsrates, er hat die Kompetenz zur Anstellung von Fachinspektoren und Inspektorinnen und von Lehrkräften ad personam.

Die Rolle des Erziehungsrates im Behördengefüge

Der Erziehungsrat ragt aus einer älteren Politikschicht in die Gegenwart. Er wurde 1875 durch die moderne Behördenorganisation überlagert, ohne wirklich integriert zu werden. Seine Existenz schafft in Schulfragen einen gegenüber anderen Verwaltungskommissionen in diesem Ausmass einzigartigen und verwirrenden Dualismus in der Exekutivfunktion. Eine Fülle von Geschäften wird sowohl im Erziehungsrat als auch im Regierungsrat behandelt. Der Departementsvorsteher kann vom Erziehungsrat in jeder Einzelfrage ohne weiteres überstimmt werden, aber im Regierungsrat hat er trotzdem gute Chancen, seiner Sicht der Dinge zum Durchbruch zu verhelfen. Der Erziehungsrat steht teilweise im Widerspruch zum Prinzip der Gewaltenteilung: Auch wenn der Erziehungsrat eindeutig Exekutivfunktionen wahrnimmt (mit einigen legislativen und judikativen Aufgaben), ist die Mitgliedschaft in diesem Gremium mit jener im Grossen Rat vereinbar. In seiner heutigen Zusammensetzung hat er zwei Mitglieder des Grossen Rates in seiner Mitte. Obwohl vom Grossen Rat gewählt, steht nicht er für seine Entscheide gegenüber dem Grossen Rat in der Verantwortung, sondern der Regierungsrat. Die Tatsache,

dass der Erziehungsrat Sachkompetenzen hat, aber nicht über die entsprechenden Ressourcen verfügt, widerspricht den Grundsätzen moderner Verwaltungsführung. Insgesamt ist das Weiterbestehen des Erziehungsrats zwar historisch begründbar, aber nicht systematisch. Die Überlagerung verschiedener Behörden mit ähnlichen Funktionen macht die Entscheidungswege unübersichtlich und schwerfällig und erschwert die Kohärenz in der Schulpolitik.

Der Erziehungsrat als Vertretung des öffentlichen Interesses für Schule

Der Erziehungsrat ist lange vor Bestehen der direkten Demokratie geschaffen worden, in einer Zeit als die Partizipationsmöglichkeiten noch sehr gering waren. Heute können Bürgerinnen (seit 1966) und Bürger (seit 1875) sich direkt in die Schuldebatte einbringen und an der Urne über die wichtigen Veränderungen in der Schulgesetzgebung beschliessen. Mit den Schulinspektionen, der Schulsynode und den Elternräten sind spezielle Institutionen geschaffen worden, die es Mitgliedern von Parteien, Lehrpersonen und Eltern erlauben, eine besondere Rolle im Schulgeschehen zu spielen. Seit den 50-er Jahren und vermehrt in den letzten Jahrzehnten werden alle wichtigen schulstrategischen Fragen internen und externen Anspruchsgruppen zur Vernehmlassung vorgelegt. Über Schulthemen schliesslich wird in den Medien spätestens seit der Schulreformdebatte ausgiebig informiert und diskutiert. In jüngster Zeit hat der Grosse Rat eigens eine ständige Kommission begründet, die sich mit Bildungs- und Kulturfragen beschäftigt. Das öffentliche Interesse für Schule kann sich auf sehr vielen Kanälen direkt und indirekt artikulieren, sehr viel wirksamer als über den Erziehungsrat.

Der Erziehungsrat als Beschlussinstanz

Noch vor zwanzig Jahren vermochten wenige Juristen und Sekretariatspersonen die Schulgeschäfte des Departements abzuwickeln. Die pädagogischen Fragen waren fast ausschliesslich in den Schulen angesiedelt. Der Erziehungsrat als parteipolitisch zusammengesetzte Milizbehörde genügte als pädagogisches Beratungsorgan für den Vorsteher. Die Veränderungen in den Schulen waren meist punktuell oder additiv und beschränkten sich in der Regel auf einen Schultypus. Für eine grössere Schulreform war das Erziehungsdepartement in keiner Weise gerüstet. 1983 hat der Grosse Rat die Aufgabe, eine grundlegende Schulreform zu prüfen, an sich gezogen und eine 19-köpfige Spezialkommission eingesetzt. Ihr Bericht lieferte die Grundlage für die Reform von 1988. Weil auch die Umsetzung das damalige Departement überfordert hätte, wurde eine externe Projektleitung mit drei Personen damit beauftragt. Seither haben das Tempo und die Komplexität der Veränderungen im Schulwesen eine neue Dimension angenommen, analog der Akzeleration in Wirtschaft und Gesellschaft. Oft handelt es sich um Prozesse, die sich nicht auf einen Schultyp oder eine Stufe beschränken, sondern das gesamte Schulsystem erfassen und verändern. Die Auswirkungen solcher Transformationen lassen sich schwer voraussagen. Zu diesen Prozessen gehören zum Beispiel die Integration der Fremdsprachigen, die Umsetzung des Gesamtsprachenkonzepts, die spezielle Förderung in den Regelschulen oder das Qualitätsmanagement. Akzeleration und Transformationen konnten nur durch eine Professionalisierung in den Schulen und in der Bildungsverwaltung bewältigt werden. Dieser Strukturwandel ist nicht abgeschlossen und wird in die Arbeit an einem neuen Bildungsgesetz münden. Für die Schulgeschäfte ist ein eigenes Ressort mit einem zentralen Stab von Allroundern und mit spezialisierten Schuldiensten gebildet worden.

Anträge auf Gesetzesänderungen, der Erlass von Verordnungen, Reglementen, Ordnungen, Lehrplänen mit Stundentafeln und die Genehmigung von Lehrmitteln sind allein wegen ihrer Vielzahl und wegen ihrer Komplexität heute nicht mehr von einer Milizbehörde mit elf jährlichen Sitzungen zu leisten. Um entscheiden zu können, braucht der Erziehungsrat auch Antworten auf die folgenden Fragen:

Wahrt der Entscheid die Kohärenz und Kontinuität der definierten Schulpolitik? Ist er fachgerecht und in Übereinstimmung mit den Qualitätsstandards? Wird er der Teilautonomie der Schulen gerecht? Sind die Betroffenen einbezogen worden? Ist das Verfahren korrekt verlaufen? Stimmt die Koordination über alle Stufen und Schulen? Ist der Entscheid rechtlich konform? Sind allfällige Kostenfolgen finanziert?

In all diesen Fragen muss der Erziehungsrat sich auf die Analyse und Einschätzung des Departements verlassen. Von sich aus kann auch eine hervorragend zusammengesetzte, seriös und effizient wirkende Milizbehörde nicht mehr als eine inhaltliche und formale Plausibilitätskontrolle vornehmen.

Der Erziehungsrat als Anstellungsinstanz

Zu den fragwürdigsten Abläufen im Erziehungsdepartement gehören die Anstellungsverfahren für die Rektorate und Direktionen der Schulen. Diese Stellen werden wie politische Ämter vergeben, statt wie angemessen als Kaderfunktionen. Aufgrund der eingegangenen Bewerbungen und seiner Anhörungen und nach Befragung der Konferenz der Lehrkräfte formuliert die Inspektion einen Anstellungsvorschlag zu Händen des Erziehungsrats. Die zweite Runde geht an den Erziehungsrat, der die wichtigsten Bewerberinnen und Bewerber befragt und seinerseits einen Anstellungsvorschlag zu Händen des Regierungsrates abgibt. Der Schlussscheid liegt beim Regierungsrat. Die Auswahl wird also zweimal von einer parteipolitisch zusammengesetzten Milizbehörde getroffen. Zunächst ist einsichtig, dass Gremien mit sieben bis fünfzehn Mitgliedern die gebotene Vertraulichkeit nicht garantieren können. Nicht verhindern lässt sich auch, dass interessierte Kreise Einfluss auf die Mitglieder des Gremiums zu nehmen versuchen. Schliesslich spielen politische Kriterien in parteipolitisch zusammengesetzten Gremien naturgemäss eine starke Rolle. Für den Departementvorsteher als direktem Vorgesetzten ist in diesem Spiel nur eine Nebenrolle vorgesehen. Seine strategischen Prioritäten und seine Fachkriterien können nur indirekt einfließen.

Die Zukunft des Erziehungsrats im neuen Bildungsgesetz

Zweckmässigkeit des Erziehungsrats in der heutigen Form

Der Erziehungsrat hat grosse historische Verdienste, er hat im vorletzten Jahrhundert eine bedeutende Rolle bei der Begründung eines umfassenden öffentlichen Schulsystems und bei der Definition des modernen Bildungsauftrags gespielt. In die Behördenorganisation, wie sie seit 1875 besteht, ist er nie richtig integriert worden, daher der problematische Exekutivdualismus Departementvorsteher – Erziehungsrat, die unbefriedigende Gewaltenteilung und die Tatsache, dass der Erziehungsrat keine Verantwortung für die finanziellen Auswirkungen seiner Beschlüsse hat. Als Vertretung der Öffentlichkeit ist er längst von anderen Institutionen abgelöst worden und sein Wirken als Anstellungsbehörde ist proble-

matisch. Aus diesen Gründen scheint die Weiterführung des Erziehungsrats in seiner jetzigen Funktion im Rahmen eines neuen Bildungsgesetzes wenig zweckmässig. Zur Diskussion stehen drei Szenarien. Die Wahl des Szenarios kann erst getroffen werden, wenn die Grundlinien des neuen Bildungsgesetzes fest stehen.

Szenario 1: Der Erziehungsrat wird Beschlussgremium in pädagogischen Belangen

Die Kompetenzen zwischen Regierungsrat und Erziehungsrat werden entflochten und die Überschneidungen beseitigt. Der Erziehungsrat gibt seine Anstellungskompetenz (respektive das entsprechende Antragsrecht bei der Wahl von Schulleitungen), sein Antragsrecht bei Gesetzesänderungen und seine Zuständigkeit für den Erlass von Verordnungen, Reglementen und Ordnungen an den Departementsvorsteher respektive an den Regierungsrat ab. Dafür wird er alleiniges Beschlussgremium für pädagogische Konzepte (also die pädagogischen Grundlagen von Verordnungen und Ordnungen), für Studentafeln, Lehrpläne und Lehrmittel. Der Erziehungsrat ist in die Entwicklung der Schulpolitik integriert, während er heute bloss deren Ergebnisse zurückweisen respektive gutheissen und an den Regierungsrat weiterleiten kann. Der Regierungsrat behält also seine sämtlichen Kompetenzen. Die abschliessenden Kompetenzen des neu konzipierten Erziehungsrates liegen entweder schon beim jetzigen Erziehungsrat (Studentafel, Lehrpläne, Lehrmittel) oder es handelt sich um eine neu geschaffene Kategorie (pädagogische Konzepte). Der Erziehungsrat wird weiterhin vom Grossen Rat gewählt, jedoch auf Antrag des Regierungsrates. Dieser kann Vorgaben für eine ausgewogene Vertretung der Anspruchsgruppen besser berücksichtigen als der Grosse Rat selbst. Die Nachteile der gegenwärtigen Lösung sind ausgemerzt.

Szenario 2: Der Erziehungsrat wird umfassendes Konsultativgremium für alle Schulfragen

Der Erziehungsrat wird mit dem neuen Bildungsgesetz zu einem Gremium mit ausschliesslich beratender Funktion. Von Detail- und Routinegeschäften befreit, widmet er sich den zentralen schulpolitischen Fragen. In seiner Mitte wirken Persönlichkeiten als Vertretungen verschiedener Anspruchsgruppen, insbesondere der Wirtschaft, der Universität, der Erziehungswissenschaften, der Elterngremien, der Lehrpersonen (Schulsynode) und der Schulleitungen, die vom Regierungsrat für eine vierjährige Amtsperiode ernannt werden. Ein derartiges Konsultativgremium könnte sich zu einer Autorität mit grosser öffentlicher Wirkung entfalten, von der wichtige schulpolitische Impulse ausgehen. Regierungsrat, Departementsvorsteher und Schulbehörden fänden in ihm dauernde Gesprächspartnerinnen und -partner für schulstrategische Fragen. In seiner neuen Funktion könnte der Erziehungsrat zur besseren Verwurzelung der Schule in der Gesellschaft beitragen. Interne und externe Vernehmlassungen wären aber weiterhin nötig. Die nicht mehr beanspruchten Beschluss- und Anstellungskompetenzen fielen in die Hand des Departementsvorstehers respektive des Regierungsrates analog den anderen Departementen. Aus diesem Funktionswandel des Erziehungsrats ergäben sich keine Nachteile. In sieben Kantonen hat der Erziehungsrat schon heute ausschliesslich beratende Funktion.

Szenario 3: Der Erziehungsrat wird nicht weitergeführt

Im neuen Bildungsgesetz wird auf einen Erziehungsrat verzichtet. Die Vernehmlassungsverfahren würden institutionalisiert. Die frei gewordenen Beschluss- und Anstellungskompetenzen fielen in die Hand des Departementsvorstehers respektive des Regierungsrates analog den anderen Departementen. Der Verzicht auf den Erziehungsrat bedeutet den Abbruch einer langen Tradition. Für die aktuellen Schulen, die Bildungsverwaltung und die Öffentlichkeit ergäben sich darüber hinaus grundsätzlich keine Nachteile. Das hat sich bei der Abschaffung des Erziehungsrats in den Kantonen Aargau und Luzern gezeigt. Heute gibt es in fünf Kantonen (worunter auch im Kanton Bern) keinen Erziehungsrat.

Stellungnahme des Erziehungsrats

An zwei Sitzungen am 27. November und am 18. Dezember 2003 haben die Mitglieder des Erziehungsrats mit grosser Mehrheit beschlossen, für ein unverändertes Weiterbestehen des Erziehungsrats einzutreten. Seine Sachkompetenzen wie auch sein Antragsrecht bei der Wahl von Direktions- und Rektoratspersonen sollen unverändert bestehen bleiben. Ebenso soll das Verfahren bei der Wahl der Mitglieder des Erziehungsrats so bleiben, wie es ist.

In der Diskussion betonten die Mitglieder, der Erziehungsrat trage „die ethische Verantwortung“ für die Schulpolitik. Sie verstehen den Erziehungsrat als Gegengewicht zur Verwaltung; er „sorge für Konstanz und Kontinuität“.

Antrag

Die Frage nach dem Weiterbestehen und nach der Funktion des Erziehungsrates wird bei der Schaffung des neuen Bildungsgesetzes entschieden.

Gestützt auf diese Ausführungen, beantragen wir dem Grossen Rat, den Anzug Markus Lehmann und Konsorten betreffend neue Definition der Ziele und Aufgaben des Erziehungsrates stehen zu lassen.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt

Der Präsident

Der Vizestaatsschreiber

Jörg Schild

Felix Drechsler

Anhang I:

Wichtige Aufgaben und Zusammensetzung des Erziehungsrats

Auszug aus § 79 Schulgesetz, SG 410.100

„Zur Mitwirkung beim Entscheid über alle wichtigen Fragen auf dem Gebiete des Erziehungs- und Unterrichtswesens wird dem Erziehungsdepartement ein aus neun Mitgliedern bestehender Erziehungsrat beigegeben.

² Präsident ist von Amtes wegen der Departementsvorsteher. Die übrigen acht Mitglieder wählt der Grosse Rat jeweilen zu Beginn seiner Amtsperiode auf vier Jahre. Dabei sollen nach Möglichkeit die Universität, verschiedene Berufe und auch Frauen berücksichtigt werden.

³ Nicht mehr als die Hälfte dieser Mitglieder dürfen dem Lehrkörper der öffentlichen oder privaten Schulen angehören. Unter diese Beschränkung fallen auch Lehrer und Rektoren im Ruhestand.

⁴ Nicht wählbar sind amtierende Rektoren, Mitglieder der Inspektionen der Schulen und Mitglieder der Kuratel der Universität. (...)

⁶ Der Erziehungsrat erlässt die zur Ausführung der Schulgesetze erforderlichen Ordnungen und Reglemente und stellt die Lehrziele auf. Die erlassenen Ordnungen und Reglemente (mit Ausnahme der Schulordnungen) unterliegen der Genehmigung des Regierungsrates.

⁷ Er nimmt die ihm durch Gesetz zugewiesenen Anstellungen vor. (...)

¹² Er übt überhaupt alle ihm gesetzlich zugewiesenen Befugnisse aus."

Anhang II

Übersicht Erziehungsräte in Deutschschweizer Kantonen