



# Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt

An den Grossen Rat

01.6910.04

ED/P016910  
Basel, 8. März 2010

Regierungsratsbeschluss  
vom 2. März 2010

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

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 25. Oktober 2001 den nachstehenden Anzug Markus Lehmann und Konsorten betreffend neue Definition der Ziele und Aufgaben des Erziehungsrates dem Regierungsrat zum Bericht 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 berichten zu diesem Anzug wie folgt:

Der Regierungsrat hat diesen Anzug ein erstes Mal mit Schreiben Nr. 0509 am 4. Februar 2004 beantwortet und dem Grossen Rat beantragt, den Anzug stehen zu lassen. Mit einem zweiten Bericht Nr. 01.6910.03 vom 11. Juli 2007 hat der Regierungsrat ein weiteres Mal berichtet und beantragt, den Anzug noch einmal stehen zu lassen. Grund für die beiden Anträge auf „stehen lassen“ war, dass sowohl im Jahr 2004 als auch 2007 noch viele Fragen offen waren. Unbestritten war schon damals, dass die Aufgaben und Kompetenzen des Erziehungsrats überdacht und den heutigen Gegebenheiten angepasst werden müssen. Insbesondere die Kompetenzen des Erziehungsrats bei der Anstellung von Rektorinnen und Direktoren, Direktorinnen und Direktoren sollten im Kontext der Entwicklung eines zweckmässigeren Anstellungsverfahrens überprüft werden.

## **1. Ausgangspunkt des Anzugs**

Anlässlich der Schaffung der Bildungs- und Kulturkommission stellten die Anzugstellenden die Frage nach der Abgrenzung zwischen dieser ständigen Kommission des Grossen Rates und dem ebenfalls vom Grossen Rat gewählten Erziehungsrat. Schon in seinen Antworten vom 4. Februar 2004 und vom 11. Juli 2007 äusserte der Regierungsrat die Ansicht, dass das Nebeneinander von Erziehungsrat und Bildungs- und Kulturkommission bestehen könne, bis die Frage nach der Existenz und der Funktion des Erziehungsrats geklärt sei.

## **2. Zusammenfassung der Berichte vom 4. Februar 2004 und vom 11. Juli 2007**

### **2.1 Historische Würdigung des Erziehungsrats**

In den erwähnten Antworten vom 4. Februar 2004 und vom 11. Juli 2007 wurde ausführlich die historische Entwicklung des Erziehungsrats beschrieben und gewürdigt<sup>1</sup>: So wurde beschrieben, dass der Basler Erziehungsrat, der 1799 zu seiner ersten Sitzung zusammentrat, die älteste Schulbehörde im Kanton sei, älter als das Erziehungsdepartement (1875), das älteste Schulgesetz (1880) und sogar älter als der Kanton selbst (1833). In den Anzugsbeantwortungen heisst es weiter: „Die Einsetzung kantonaler Erziehungsräte wurde durch das Vollzugsdirektorium der neu gegründeten Helvetischen Republik 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

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

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 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.“

## **2.2 Zur Funktion des Erziehungsrats zum Zeitpunkt des Einreichens des Anzugs**

Früher 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 grössere Schulreformen war das Erziehungsdepartement in keiner Weise gerüstet. So hat der Grosse Rat die Aufgabe, eine grundlegende Schulreform zu prüfen, an sich gezogen und 1983 eine 19-köpfige Spezialkommission eingesetzt. Der Bericht dieser Kommission lieferte die Grundlage für die Reform von 1988. Weil auch die Umsetzung das damalige Departement überfordert hätte, wurde eine externe Projektleitung 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. Integration der Fremdsprachigen, spezielle Förderung in den Regelschulen, Begabungsförderung oder das Qualitätsmanagement betreffen alle Schulstufen.

Eine ganz neue Dimension eröffnet sich im Bereich Harmonisierung über die Kantonsgrenzen hinaus. Im Kanton Basel-Stadt stimmten rund 92% der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger im Mai 2006 dem Bildungsartikel zu. In der Folge ist vor allem in der Nordwestschweiz vieles in Bewegung gekommen. Die vier Kantone Aargau, Basel-Landschaft, Basel-Stadt und Solothurn streben ein gemeinsames Bildungssystem an. Zurzeit liegt dem Grossen Rat der Ratschlag „Gesamtschweizerische und regionale Harmonisierung der Schulen (Bildungsraum Nordwestschweiz)“ vor.

Die mit all diesen Anforderungen verbundenen vielfältigen Aufgaben konnten und können nur durch eine Professionalisierung in den Schulen und in der Bildungsverwaltung bewältigt werden.

Der Erziehungsrat ist das Bindeglied der Öffentlichkeit und des Grossen Rates zur Schule und unterstreicht die Bedeutung des Bildungsauftrags. 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. Er ist Beschluss- und Antragsinstanz mit Sach-, aber ohne Finanzkompetenz für alle Erlasse, die Schulfragen betreffen. Dazu gehören Anträge auf Gesetzes- und Verordnungsänderungen, der Erlass von Reglementen, Ordnungen, Lehrplänen und Stundentafeln, die Genehmigung von Lehrmitteln, Ferienkalender, Unterrichtbeginn und Schulschluss. Zum Zeitpunkt des Einreichens des Anzugs hatte der Erziehungsrat umfangreiche Personalkompetenzen. So stellte er unter anderem bei der Anstellung von Schulleitungen Antrag an den Regierungsrat und entschied über die Anstellung von Lehrpersonen in so genannten ad personam-Verfahren. Von den Personalaufgaben ist der Erziehungsrat in der Zwischenzeit entlastet worden.

### **3. Neupositionierung des Erziehungsrats**

Als der Regierungsrat den vorliegenden Anzug am 4. Februar 2004 und am 11. Juli 2007 beantwortete, waren noch viele Fragen offen. In der Zwischenzeit ist vieles geklärt worden:

#### **3.1 Neues Anstellungsverfahren für alle Schulleitungen**

Am 1. Juni 2008 haben die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger den Grossratsbeschluss betreffend "Teilautonomie und Leitungen an der Volksschule" vom 20. Februar 2008 bestätigt. Damit sind zahlreiche Anpassungen im Schulgesetz für die Volksschulstufe, also den Kindergarten, die Primarschule, die Orientierungsschule und Weiterbildungsschule sowie für die Kleinklassen und Integrativen Schulungsformen in Kraft getreten, welche auch die Anstellungsverfahren neu regeln. Die operative Führung der Schulen wird durch die Schulleitungen an den Standorten wahrgenommen, die strategische Führung durch die Volksschulleitung. Die Führungskräfte in den Schulleitungen und in der Volksschulleitung wurden bereits nach neuem Verfahren und ohne Beizug des Erziehungsrats angestellt.

Bei den weiterführenden Schulen – Gymnasien, Berufsfachschulen, Fachmaturitätsschule, Wirtschaftsmittelschule, Schule für Brückenangebote, Maturitätsschule für Berufstätige und Passerellenlehrgang – und den Berufsschulen wurde durch diese Leitungsreform der Volksschule eine Anpassung im Anstellungsverfahren von Leitungspersonen notwendig. Die Kompetenzen der Führungsebene entsprachen bei den weiterführenden Schulen bereits der Teilautonomie. Im November 2008 wurde dem Grossen Rat eine Angleichung der Rechtssetzung beider Stufen beantragt. Der Grosse Rat hat mit Beschluss vom 14. Januar 2009 den entsprechenden Änderungen des Schulgesetzes, des Gesetzes betreffend die Allgemeine Gewerbeschule Basel und des Gesetzes betreffend die Berufs- und Frauenfachschule zugestimmt. Somit werden der Erziehungsrat und der Regierungsrat nicht mehr in die Wahl von Rektorinnen und Rektoren einbezogen, sondern Anstellungsbehörde ist die vorge setzte Stelle, die Wahl wird durch den Departementsvorsteher bzw. die Departements-

vorsteherin genehmigt. In Analogie zu diesen Änderungen wird auch das Anstellungsverfahren für Abteilungsleiterinnen und Abteilungsleiter der Berufsschulen demjenigen der Konrektorinnen und Konrektoren angepasst.

Als letzte Personalkompetenz des Erziehungsrats blieb noch die Zuständigkeit, Lehrpersonen ohne anerkannte Ausbildung, „aber Bewährung in der Praxis, die Anstellungsfähigkeit analog den Inhaberinnen und Inhabern von Fähigkeitsausweisen“ zu erteilen. Dabei geht es vor allem um fachliche und rechtliche Fragen, die bei den vorgesetzten Stellen geklärt werden müssen. Deshalb wurde auch diese Kompetenz aufgehoben.

Der Erziehungsrat wurde mit diesen Gesetzesänderungen, welche alle in Kraft sind, von allen Personalgeschäften entlastet.

### **3.2 Kompetenzen und Aufgaben des Erziehungsrats**

Der Erziehungsrat ist somit klar zum pädagogischen und bildungspolitischen Entscheidungsgremium geworden, das alle wichtigen Bildungskonzepte beschliesst und damit verbundenen Verordnungen dem Regierungsrat zum Erlass beantragt. Ebenfalls in seine Kompetenz fallen Studententafeln, Lehrpläne und Lehrmittel. Der Erziehungsrat ist also systematisch in die Entwicklung der Schulpolitik involviert.

Dies gilt in der Zwischenzeit auch für den Berufsbildungsbereich. Der Erziehungsrat ist mit den oben erwähnten Gesetzesänderungen vom 14. Januar 2009 auch bei den Berufsschulen für die Einrichtung von obligatorischen Unterrichtsfächern und für den Erlass von Lehrplänen zuständig. Mit diesem Beschluss ist die Kohärenz der Konzeptentwicklung über den gesamten Schulbereich, insbesondere auch für die Angebotsstrukturen (Studententafeln) und pädagogischen Leitlinien (Lehrpläne) sichergestellt.

Damit ist die Rolle des Erziehungsrats nun geklärt und geschärft. Er wirkt als politisches Gremium auf der Ebene der strategischen Bildungskonzepte für den ganzen Schulbereich, die ihm vom Erziehungsdepartement vorgelegt werden, indem er diese diskutiert und je nach Zuständigkeitsebene selbst erlässt oder sie den übergeordneten Instanzen zum Erlass beantragt. Dabei liegen die Chancen darin, dass

- der Erziehungsrat zum einen näher beim Erziehungsdepartement wirkt, als die Bildungs- und Kulturkommission und die Geschäfte deshalb in statu nascendi begleiten kann,
- im Erziehungsrat zum andern die wichtigsten Haltungen und Auffassungen der Öffentlichkeit vertreten sind, was die Möglichkeiten für tragfähige und öffentlich legitimierte Lösungen verbessert.

### **3.3 Stellungnahme des Erziehungsrats**

An seiner Sitzung vom 8. Februar 2010 hat der Erziehungsrat die vorliegende Anzugsbeantwortung diskutiert. Er unterstützt insbesondere die konsequente Neuausrichtung des Erziehungsrats als pädagogisches und bildungspolitisches Gremium und als Bindeglied der Schule zur Öffentlichkeit und Politik.

#### 4. Schlussfolgerungen

In der Zwischenzeit hat sich gezeigt, dass das Nebeneinander von Erziehungsrat und von Bildungs- und Kulturkommission des Grossen Rates nicht nur reibungslos verläuft, sondern als Chance genutzt werden kann, sofern das Profil des Erziehungsrats geschärft wird. Letzteres ist, wie in Kap. 3 erläutert, in der Zwischenzeit erfolgt. Der Erziehungsrat wurde von Personalaufgaben entlastet und als bildungspolitisches, auf die Inhalte ausgerichtetes, die politischen Strömungen repräsentierendes Gremium positioniert, welches nahe beim Erziehungsdepartement wirkt und auf der Ebene der bildungspolitischen Strategien Konzepte und Verordnungen für alle Schulen erlässt oder sie dem Regierungsrat beantragt. Eine Abschaffung des Erziehungsrats käme einer Schwächung der Strategieebene bezüglich der politischen Abstützung und Repräsentanz sowie ihrer Kohärenz gleich.

#### 5. Antrag

Auf Grund dieses Berichts beantragen wir Ihnen, den Anzug Markus Lehmann und Konsorten betreffend neue Definition der Ziele und Aufgaben des Erziehungsrates als erledigt abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Dr. Guy Morin  
Präsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl  
Staatschreiberin