

Vorlage an den Landrat

Klare Führungsstrukturen für die kantonalen Schulen / Änderung des Bildungsgesetzes
[wird vom System eingesetzt]

vom [wird vom System eingesetzt]

1. Übersicht

1.1. Zusammenfassung

Die Bundesverfassung überträgt den Kantonen die Zuständigkeit für das Schulwesen. Das gesamte Schulwesen untersteht der Aufsicht des Kantons. Das Bildungsgesetz regelt das Bildungswesen in den öffentlichen Schulen des Kantons und der Gemeinden. Der Kanton ist zuständig für die Sekundarstufe I (Sekundarschule), die Sekundarstufe II (Berufsfachschulen, Mittelschulen und Brückenangebote) und die Sonderschulung. Der Schulträger finanziert das jeweilige Schulangebot. Die Schulen werden von einem gewählten Schulrat und der Schulleitung geführt.

Seit dem Inkrafttreten des „neuen“ Bildungsgesetzes im Jahre 2002 gab es viele Entwicklungen und grosse Veränderungen in der Bildungslandschaft des Kantons Basel-Landschaft. Diese fordern die Schulen stark, auch weil die Rollen und Kompetenzen von Schulrat und Schulleitung teilweise unklar sind. Die Bildungs-, Kultur- und Sportdirektion (BKSD) sowie die jeweiligen Gemeinderäte der kommunalen Schulen haben nur beschränkte Einflussmöglichkeiten, da die dezentralen vorgesetzten Behörden, namentlich die lokalen Schulräte, für die jeweilige Schule zuständig sind, insbesondere für die Anstellung der Schulleitungsmitglieder und der unbefristeten Lehrpersonen, für die Genehmigung des Schulprogramms, die Umsetzung von Evaluationsergebnissen und das Beschwerdewesen. Die Führungsstrukturen sind für alle Schulen des Kantons gleich ausgestaltet.

Beim aktuellen Führungssystem zeigen sich folgende Schwächen: Das Dreiecksverhältnis der verschiedenen Führungsebenen (Schulleitung – Schulrat – BKSD) führt im Schulalltag immer wieder zu schwierigen Entscheidungssituationen und Zuständigkeitsproblemen, die oft mit Qualitätseinbußen und Reputationsschäden für die jeweilige Schule verbunden sind. Die Teilautonomie der Schulen im Rahmen der Vorgaben des Kantons ist unklar definiert. Die Aufteilung der strategischen Aufgaben und Weisungsbefugnisse sind unklar und unbefriedigend. Die Einflussmöglichkeiten der BKSD auf die kantonalen Schulen sind gering, insbesondere auch in schwierigen Situationen, denn sie ist gegenüber dem Schulrat nicht weisungsbefugt. Der Schulrat kann als Milizgremium in fachlicher und zeitlicher Hinsicht an seine Grenzen stossen. Bisweilen nehmen Schulräte ihre Führungsaufgabe bezüglich der Schulleitungen auch nur ungenügend wahr. Die Sicherung der Qualität im Bildungswesen ist eine hoheitliche Aufgabe, welche in dieser Konstellation nicht in ausreichendem Masse gewährleistet werden kann. Die Schwächen des aktuellen Führungssystems stellte auch die Finanzkontrolle 2012 im Rahmen einer Prüfung fest.

Demgegenüber hat das aktuelle Führungssystem auch Stärken: Die Schulräte werden beispielsweise an der Volksschule demokratisch gewählt und sind damit ein Bindeglied zur Bevölkerung. Als Führungsgremium sind mehrere Personen an der Führung der Schule beteiligt. Die Schulräte sind als Milizgremien organisiert, wodurch für die strategische Schulführung relativ geringe Kosten anfallen.

Mit der vorliegenden Vorlage werden die Schulleitungen gestärkt und deren Teilautonomie erhöht, indem ihnen sämtliche operativen Entscheide zugeordnet werden. Die neuen Führungsstrukturen ermöglichen dem Kanton trotz der erhöhten Teilautonomie der Schulleitungen, die von ihm getragenen Schulen besser zu lenken. Die BKSD und die Schulleitungen führen die Schulen in einer direkten Linie und binden alle Betroffenen angemessen ein. Entwicklungsschwerpunkte und Entwicklungsstrategien können deshalb koordiniert angegangen und bearbeitet werden. Damit wird eine effektivere und effizientere Führung der Schule ermöglicht und die Qualität der Schulen zu Gunsten von Schülerinnen und Schülern¹ verbessert. Dies entspricht der bereits heute gelebten Praxis an den Berufsfachschulen. Gleichzeitig werden die Aufgaben des Schulrats fokussiert und liegen neu schwerpunktmässig auf der Ausgestaltung der Schule zur Erfüllung des Bildungsauftrags, indem der Schulrat massgebend an der Ausarbeitung des Schulprogramms

¹ Mit Schülerinnen und Schülern sind auch Lernende der Berufsbildung gemeint.

mitwirkt und dieses genehmigt. Dieses stellt die zentrale Vorgabe der jeweiligen Schule dar und legt fest, wie die Schule ihren Bildungsauftrag im Interesse der Schülerinnen und Schüler ausgestaltet und umsetzt. Diese Bündelung der Kräfte des Schulrats auf die Ausgestaltung des Schulprogramms hat einen sehr direkten Einfluss auf die Qualität der jeweiligen Schule.

Die Ausübung der Aufsicht ist wie die Sicherung der Qualität eine hoheitliche Aufgabe des Kantons und gilt für alle Schulen unabhängig von der Trägerschaft, das heisst auch für die Primarstufe und die Musikschulen. Die kantonale Aufsicht zielt darauf ab, dass der Bildungsauftrag in erwarteter Qualität und im Rahmen der Vorgaben von Bund und Kanton umgesetzt wird. Die Aufsicht hat vor allem darauf zu achten, dass die Verantwortung für die Qualität auf allen Ebenen subsidiär wahrgenommen wird. Dafür müssen Informationen und Daten vorliegen, die valide Aussagen in Bezug auf die Qualität der Schulen und die Einhaltung der entsprechenden Vorgaben ermöglichen. Hierzu bedarf es koordinierter Qualitätsentwicklungs- und -sicherungssysteme sowohl in den Schulen als auch auf kantonaler Ebene. Mit den vorgesehenen Neukonzeption der Aufsicht sollen fundierte Analysen bezüglich der Qualität und des Entwicklungsstandes der Schulen ermöglicht werden. Aus diesen Analysen werden zielgerichtete Massnahmen abgeleitet. Dabei vermeidet die kantonale Aufsicht Direkteingriffe so lange, als keine gravierenden Qualitätsdefizite vorliegen. Sämtliche Massnahmen haben zum Ziel, die Qualität der Schulen sicherzustellen oder gar zu verbessern und damit die Qualität der Ausbildung der Schülerinnen und Schüler kontinuierlich zu steigern.

Die Ziele der vorliegenden Vorlage können wie folgt zusammengefasst werden:

- Gut funktionierende Führungsstrukturen mit klarer Zuteilung von Kompetenzen und Verantwortlichkeiten
- Konsequente Trennung von strategischen und operativen Aufgaben
- Führung der Schulen in direkter Linie
- Starke Schulleitungen
- Stärkung der Teilautonomie der Schulen
- Berücksichtigung von Unterschieden zwischen den Schulstufen
- Beibehaltung der lokalen Verankerung der Sekundarstufe I
- Verbindliche kantonale Aufsicht zur Stärkung der Qualität der Schulen

Mit dieser Vorlage wird dem Landrat die Annahme der neuen Führungsstrukturen für die Sekundarstufen I und II und die vom Kanton getragenen Sonderschulen sowie die Neuregelung von Qualitätsentwicklung und –sicherung, Aufsicht und Berichterstattung mit den entsprechenden Änderungen im Bildungsgesetz beantragt. Die Führungsstrukturen der Primarstufe und der Musikschulen werden in einer separaten Landratsvorlage behandelt. Die beiden Landratsvorlagen bauen aufeinander auf, wobei die vorliegende Vorlage betreffend die Führungsstrukturen für die kantonalen Schulen im Bildungsgesetz in einem ersten Schritt und die Führungsstrukturen für die kommunalen Schulen darauf aufbauend in einem zweiten Schritt geregelt werden.

Die neuen Führungsstrukturen der kantonalen Schulen und die Neuregelung von Qualität und Aufsicht aller Schulstufen führen zu vertretbaren Mehrkosten beim Kanton. Diese sind in Anbetracht der Stärkung des Gesamtsystems, des qualitativen Mehrwerts für die Schulen und der angestrebten erhöhten Ausbildungsqualität der Schülerinnen und Schüler angemessen. Für die Gemeinden sind keine Mehrkosten zu erwarten.

Schliesslich werden mit dieser Vorlage auch diverse politische Vorstösse beantwortet, welche sich mit den Aufgaben und Funktionen des Schulrats, mit der Weisungsbefugnis der BKSD gegenüber den Schulen sowie mit den Rechtswegen im Schulbereich befassen.

1.2. Inhaltsverzeichnis

1.	Übersicht	2
1.1.	Zusammenfassung	2
1.2.	Inhaltsverzeichnis	4
2.	Bericht	6
2.1.	Ausgangslage	6
2.1.1.	<i>Geltende Führungsstrukturen der Sekundarstufen I und II – Stärken und Schwächen</i>	6
2.1.2.	<i>Konzept zur Optimierung der Führungsstrukturen der Schulen Basel-Landschaft / Prüfung verschiedener möglicher Führungsmodelle (2014-2016)</i>	7
2.1.3.	<i>Führungsstrukturen Sek I/II – Weiterentwicklung im Rahmen von «avanti BKSD»</i>	8
2.1.4.	<i>Entwicklungen in anderen Kantonen</i>	9
2.2.	Ziel der Vorlage	10
2.3.	Erläuterungen	11
2.3.1.	<i>Allgemein</i>	11
2.3.2.	<i>Neue Aufgabenzuteilungen</i>	12
2.3.3.	<i>Qualität, Aufsicht und Monitoring</i>	17
2.4.	Strategische Verankerung und Verhältnis zur Langfristplanung	22
2.5.	Rechtsgrundlagen; Finanz- oder Planungsreferendum	22
2.6.	Finanzielle Auswirkungen	22
2.6.1.	<i>Aufgabenverschiebungen im Rahmen der neuen Führungsstrukturen und der Aufsicht</i>	22
2.6.2.	<i>Auswirkungen auf einzelne Aufgaben, auf die Führungsebenen und die Aufsicht</i>	23
2.6.3.	<i>Führung durch die Linie</i>	23
2.6.4.	<i>Schulleitungsressourcen auf der Sekundarstufe I</i>	24
2.6.5.	<i>Initialisierungsaufwand</i>	25
2.6.6.	<i>Beschwerdewesen</i>	25
2.6.7.	<i>Aufsicht</i>	25
2.7.	Finanzhaushaltsrechtliche Prüfung	29
2.8.	Regulierungsfolgenabschätzung	29
2.9.	Ergebnis des allfälligen Vernehmlassungsverfahrens	29
2.10.	Vorstösse des Landrats	29
2.10.1.	<i>Postulat 2013/186, Caroline Mall, SVP: „Funktion der Schulräte der Volksschule neu überdenken“</i>	29
2.10.2.	<i>Postulat 2013-313 von Jürg Wiedemann, Grüne Fraktion: Prüfung einer Anpassung des Pflichtenheftes der Schulräte</i>	30
2.10.3.	<i>Motion 2013-359 von Jürg Wiedemann, Grüne Fraktion: Unklare Weisungsbefugnisse</i>	30
2.10.4.	<i>Motion 2014-204 von Claudio Botti, CVP/EVP Fraktion: Abschaffung der Schulräte?</i>	31
2.10.5.	<i>Motion 2016-254 von Klaus Kirchmayr, Fraktion Grüne-EVP: Neue Rechtswege im Schulbereich – «Grounding für Helikopter-Eltern»</i>	32
2.10.6.	<i>Postulat 2019-619 von Andreas Dürr, FDP Fraktion: Bildungsoffensive 2025: Postulat «Ist der Schulrat als Rekurskommission geeignet?»</i>	33
2.10.7.	<i>Postulat 2019-624 von Andreas Dürr, FDP Fraktion: Bildungsoffensive 2025: Postulat für effektivere Führungsstrukturen auf allen Schulstufen</i>	34

2.10.8. *Postulat 2018-831 von Béatrix von Sury d'Aspremont, CVP: Konzept für
 Qualitätsmanagement der öffentlichen Schulen* 35

3.	Fazit.....	36
4.	Anträge	37
4.1.	Beschluss	37
4.2.	Abschreibung von Vorstössen des Landrats	37
5.	Beilagen.....	38
6.	Anhang	38

2. Bericht

2.1. Ausgangslage

2.1.1. *Geltende Führungsstrukturen der Sekundarstufen I und II – Stärken und Schwächen*

Die Bundesverfassung überträgt den Kantonen die Zuständigkeit für das Schulwesen (Artikel 62 Bundesverfassung [BV, [SR 101](#)]). Das gesamte Schulwesen untersteht der Aufsicht des Kantons (§ 94 Verfassung des Kantons Basel-Landschaft (KV BL, [SGS 100](#))). Das Bildungsgesetz ([SGS 640](#)) regelt das Bildungswesen in den öffentlichen Schulen des Kantons und der Gemeinden. Danach sind die Gemeinden zuständig für die Primarstufe (Kindergarten und Primarschule) und die Musikschule (§ 13). Der Kanton ist unter anderem zuständig für die Sekundarstufe I (Sekundarschule), die Sekundarstufe II (Berufsfachschulen, Mittelschulen und Brückenangebote) und die Sonderschulung (§ 14). Der Schulträger finanziert das jeweilige Schulangebot. Die Schulen werden von einem gewählten Schulrat und der Schulleitung geführt.

Seit dem Inkrafttreten des „neuen“ Bildungsgesetzes im Jahre 2002 gab es viele Entwicklungen in der Bildungslandschaft des Kantons Basel-Landschaft. Diese fordern die Schulen stark. Ein Hauptproblem ist, dass die Schulen sehr unterschiedliche Ausgangslagen haben und unterschiedlich mit Veränderungen umgehen. Es fehlen gemeinsame Grundlagen sowie Steuerungsdaten und –instrumente. Die Rollen von Schulrat und Schulleitung sind teilweise nicht klar. Die BKSD hat nur beschränkte Einflussmöglichkeiten, da die dezentralen vorgesetzten Behörden, namentlich die lokalen Schulräte für die jeweilige Schule zuständig sind, insbesondere für die Anstellung der Schulleitungsmitglieder und der unbefristeten Lehrpersonen, für die Genehmigung des Schulprogramms, die Umsetzung von Evaluationsergebnissen und das Beschwerdewesen.

Beim aktuellen Führungssystem zeigen sich folgende Schwächen: Das Dreiecksverhältnis zwischen den verschiedenen Führungsebenen im Schulwesen (Schulleitung – Schulrat – BKSD) führt im täglichen Umgang immer wieder zu schwierigen Entscheidungssituationen und Zuständigkeitsproblemen, die oft mit Qualitätseinbussen und Reputationsschäden für die jeweilige Schule verbunden sind. Die Aufteilung der strategischen Aufgaben und Weisungsbefugnisse sind unklar und unbefriedigend. Bei Fehlentscheiden oder fehlender Führung ist der Unterstützungsaufwand meist komplex und enorm gross. Gleichzeitig sind die Einflussmöglichkeiten der BKSD gering, insbesondere auch in schwierigen Situationen. Denn die BKSD ist gegenüber dem Schulrat in seiner Führungsfunktion nicht weisungsbefugt. Nimmt dieser seine Aufgaben ungenügend wahr, kann die BKSD nur disziplinarische Massnahmen einleiten, was aufgrund des erheblichen Eingriffs in eine gewählte Behörde kaum vorkommt. Die Sicherung der Qualität im Bildungswesen ist eine hoheitliche Aufgabe des Kantons, welche in dieser Konstellation nicht in genügendem Masse gewährleistet werden kann. Eine breite Koordination von Bildungsvorhaben und damit ein koordiniertes Vorgehen ist in der aktuellen Situation kaum möglich, da die finanziellen Kompetenzen beim Kanton liegen und die strategische Hauptverantwortung beim Schulrat. Die Schulleitungen sind in einem Spannungsfeld zwischen verschiedenen Anspruchsgruppen.

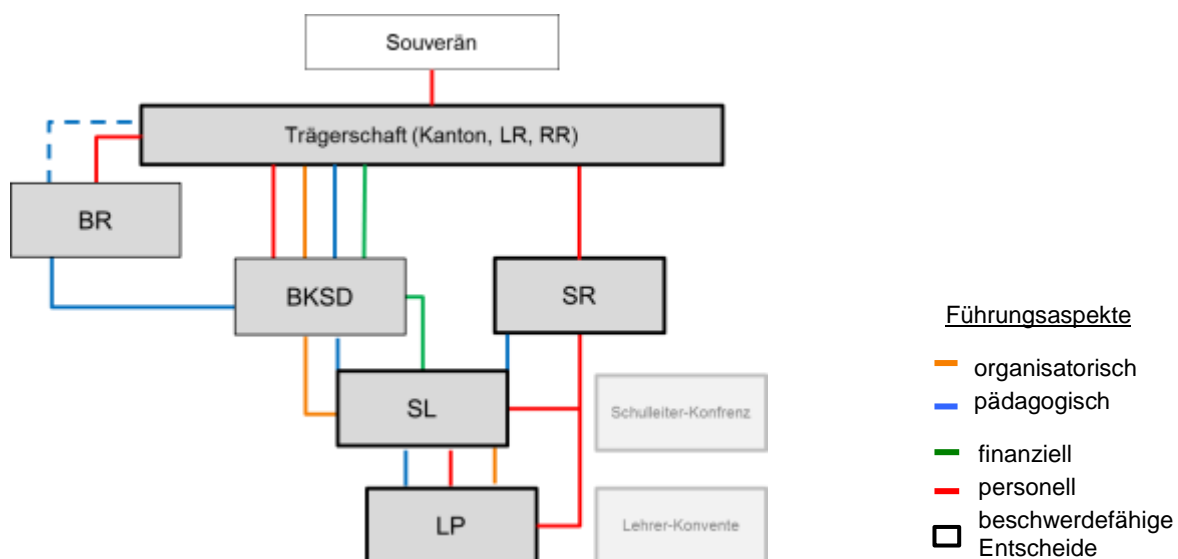
Beim Schulrat besteht eine gewisse Diskrepanz zwischen seinen Aufgaben und Kompetenzen, insbesondere bezüglich des Budgets und seiner Rolle als Entscheid- und Beschwerdeinstanz. Ohne ihm sein Engagement und sein Interesse für die Schule abzusprechen zu wollen, kann er als Milizgremium in fachlicher und zeitlicher Hinsicht an seine Grenzen stossen, z.B. bei komplexen Personalentscheiden, bei Schulausschlüssen (mit fehlender Anschlusslösung) oder bei der Einhaltung der formellen Verfahrensbestimmungen. Daraus resultieren zum Teil Fehlentscheidungen mit erheblichen Kostenfolgen. Zudem birgt die heterogene Rechtsprechung auf Ebene Schulrat das Risiko von Ungleichbehandlungen von Schülerinnen und Schülern sowie von Lehrpersonen und weiteren Mitarbeitenden in vergleichbaren Situationen. Bisweilen fehlt es auch an der Führung der Schulleitungen durch den Schulrat. Das machte in der Vergangenheit verschiedentlich tiefgreifende Interventionen nötig und führte zum Teil zu erheblichem medialen Echo mit entsprechendem Reputationsverlust. Zusätzlich besteht die Tendenz zum Überhandnehmen von Bürokratie und damit Fokussierung auf Abläufe statt Inhalte.

Die Schwächen des aktuellen Führungssystems stellte auch die Finanzkontrolle im Rahmen einer Prüfung fest und urteilte im Revisionsbericht Nr. 042/2012:

„Die Corporate Governance resp. das Dreiecksverhältnis zwischen der Schulleitung, dem Schulrat und der BKSD beurteilt die Finanzkontrolle [...] als hinderlich und nicht zielführend.“

Demgegenüber hat das aktuelle Führungssystem auch Stärken: Die Schulräte werden beispielsweise an der Volksschule demokratisch gewählt. Mit der Volkswahl soll der Schulrat die Interessen der Bevölkerung in der Schule vertreten und eine Brückenfunktion zwischen der Schule und der Bevölkerung einnehmen. Das trifft aber nur dann zu, wenn gerade Eltern als Mitglieder im Schulrat allgemeine und nicht persönliche Interessen verfolgen. Als Führungsgremium sind mehrere Personen an der Führung der Schule beteiligt. Dies kann teilweise entlastend wirken. Die Schulräte sind als Milizgremien organisiert, womit für die strategische Schulführung relativ geringe Kosten anfallen.

Das aktuelle System gestaltet sich wie folgt:



LR = Landrat, RR = Regierungsrat, BR = Bildungsrat, BKSD = Bildungs-, Kultur- und Sportdirektion, SR = Schulrat, SL = Schulleitung, LP = Lehrperson

Grafik 1 Aktuelles System Sekundarstufen I und II

Im November 2013 wurde eine interne Arbeitsgruppe ‚Governance Bildung‘ der BKSD eingesetzt. Diese analysierte die Führungsstrukturen aller Schulstufen sowie das gesamte Bildungssystem umfassend. Sie gelangte zum Schluss, dass die aktuellen Führungsstrukturen zu optimieren und die unterschiedlichen Rollen unter Berücksichtigung der bisherigen Stärken zu schärfen sind. Die Überprüfung der Rolle von Schulleitungen, Schulräten und Verwaltung war nicht von Anfang an als Auftrag konzipiert. Sie entstand aus dem Ergebnis dieser Analyse und entspricht einem erkannten Bedarf.

2.1.2. *Konzept zur Optimierung der Führungsstrukturen der Schulen Basel-Landschaft / Prüfung verschiedener möglicher Führungsmodelle (2014-2016)*

Basierend auf den Resultaten der Analyse haben 2014/2015 Vertreterinnen und Vertreter aller betroffenen Schulstufen und Dienststellen mit der Unterstützung des Instituts für Arbeitsforschung und Organisationsberatung (iafob) ein „Konzept zur Optimierung der Führungsstrukturen der Sekundarstufe I und II“ erarbeitet. Ausgehend von den aktuellen Führungsstrukturen wurden in diesem die Anforderungen an ein künftiges Führungsmodell sowie mögliche Gestaltungsoptionen dargelegt und gewürdigt:

Das iafoB prüfte verschiedene Führungsmodelle, namentlich ein *Schulratsmodell*, ein *Dienststellenmodell* und ein *Modell Schulleitungskonferenz*. Die Modelle wurden ausgewertet und zu einem favorisierten Führungsmodell weiterentwickelt. Dieses orientierte sich an den Führungsprinzipien a) Governance, b) Subsidiarität, c) Teilautonomie der Schulen, d) Stufengerechtigkeit, e) Wirkungsorientierung und f) Partizipation aller Schulbeteiligten. Es umfasste die folgenden Eckpunkte:

- Die normative Führung, d.h. die Festlegung von Bildungszielen und Vorgaben, Aufsicht und Kontrolle, liegt wie bisher beim Kanton, vertreten durch Regierungs-, Land- und Bildungsrat.
- Die BKSD mit ihren Dienststellen hat die strategische Führung der Schulen inne und zieht beratend die Schulleitungskonferenzen bei.
- Die operative Führung der Schulen liegt weiterhin, aber geschärft bei den Schulleitungen.

Im Jahre 2016 wurde das Konzept für die Sekundarstufen I und II erweitert durch ein „Konzept Optimierung der Führungsstrukturen der Primarstufe/Musikschulen“. Dieses wurde mit Vertreterinnen der Schulstufen und Dienststellen sowie der Gemeinden (inkl. Schulräte) ebenfalls mit Unterstützung der iafoB erarbeitet. Die Führungsstrukturen der Primarstufe / Musikschulen sind jedoch nicht Gegenstand der vorliegenden Landratsvorlage. Sie werden dem Landrat separat vorgelegt.

2.1.3. Führungsstrukturen Sek I/II – Weiterentwicklung im Rahmen von «avanti BKSD»

In der Folge wurden die Führungsstrukturen der Schulen des Kantons Basel-Landschaft voneinander getrennt, aber inhaltlich koordiniert weiterbearbeitet. Für die Führungsstrukturen der Primar- und Musikschulen wurde ein VAGS-Projekt unter Co-Leitung des Verbands Basellandschaftlicher Gemeinden (VBLG) und der BKSD gestartet.

Das im „Konzept zur Optimierung der Führungsstrukturen der Sekundarstufe I und II“ erarbeitete Führungsmodell wurde im Rahmen des Strukturprojektes «avanti BKSD» unter Beteiligung von Vertreterinnen und Vertretern von Schulleitungen, Schulräten und Verwaltung weiterentwickelt und konkretisiert. Von Mai bis Juli 2018 wurden Soundings mit Schulräten, Schulleitungen, Sozialpartnern und Trägerschaftsvertretenden durchgeführt. Die Rückmeldungen haben jeweils ein ausgesprochen breites Spektrum an Meinungen gezeigt. Diese verliefen von der Ansicht, das aktuelle System müsse dringend verändert werden bis hin zur Ansicht, dass eine Anpassung des bestehenden Systems nicht sinnvoll erscheine. So wurde z.B. der Wunsch nach dem Schulrat als ein starkes Gremium neben der Linienführung geäussert, aber auch der Wunsch nach dessen ersatzloser Abschaffung. In Bezug auf die Teilautonomie der Schulen wurde einerseits die Auffassung vertreten, diese werde durch das neue Führungsmodell gestärkt, andererseits aber auch, dass diese verloren gehe. Die Soundings – so verschieden die Ergebnisse waren – führten zum Schluss, dass der Schulrat mit veränderten und fokussierten Aufgaben beibehalten werden soll, und zwar ausdrücklich zur Sicherung der teilautonomen Ausgestaltung der einzelnen Schulen.

Die Resultate der Soundings wurden zudem mit weiteren Erkenntnissen aus dem Strukturprojekt «avanti BKSD» verknüpft. Das Projektteam entwickelte daraus ein erweitertes Führungsmodell. Dieses zeichnet sich durch folgende Eckpunkte aus:

- Konzentration des Schulrats auf seine Hauptaufgaben, insbesondere die strategische Ausgestaltung der jeweiligen Schule, die im Schulprogramm definiert wird
- Stärkung der Schulleitungen und Einbindung in die Linie der BKSD
- Klare Rollenzuteilung und klare Zuteilung der Kompetenzen nach Führungsebenen
- Sicherung der Teilautonomie der Schulen durch konsequente Anwendung des Subsidiaritätsprinzips²

² «Das *Subsidiaritätsprinzip* legt eine genau definierte Rangfolge staatlich-gesellschaftlicher Massnahmen fest und bestimmt die prinzipielle Nachrangigkeit der nächsten Ebene: Die jeweils grössere gesellschaftliche oder staatliche Einheit soll nur dann, wenn die kleinere Einheit dazu nicht in der Lage ist, aktiv werden und regulierend, kontrollierend oder helfend eingreifen. Hilfe zur Selbsthilfe soll

- Unveränderte Zusammensetzung der Schulräte auf den Sekundarstufen I und II, die den stufenspezifischen Bedürfnissen Rechnung tragen

Zu den Hauptaufgaben des Schulrats soll künftig die Mitwirkung am Schulprogramm und dessen Genehmigung gehören. Er nimmt auch das Budget hinsichtlich der Übereinstimmung mit den Vorgaben des Schulprogramms zur Kenntnis. Im Schulprogramm werden das pädagogische und organisatorische Konzept sowie die Massnahmen zur Integration von Schülerinnen und Schülern mit besonderen Bildungsbedürfnissen ausgeführt, die Kriterien und Umsetzung der schulinternen Evaluation und die Schulentwicklungsplanung festgelegt, der Mitteleinsatz im Rahmen des verfügbaren Budgets vorgesehen und die Formen von Mitsprache und Zusammenarbeit der Schulbeteiligten geregelt (§ 59 Bildungsgesetz). Somit ist das Schulprogramm die zentrale und auf die Bedürfnisse der jeweiligen Schule zugeschnittene Vorgabe. Es prägt massgeblich, wie diese ihren Bildungsauftrag zum Wohle der Schülerinnen und Schüler wahrnimmt. So hat das Schulprogramm einen sehr direkten Einfluss auf die Qualität der jeweiligen Schule.

Der Schulrat hat zudem eine Mitsprache bei der Anstellung der Schulleitung, berät die Schulleitung, bringt Anliegen der Öffentlichkeit, der Erziehungsberechtigten und der Arbeitswelt in die Schule ein und vermittelt die Anliegen der Schule den Anspruchsgruppen. Zudem berät er die Ergebnisse der schulinternen Evaluationen und des Aufsichtsprozesses mit der Schulleitung.

Die Schulleitung soll in ihrer operativen Führung gestärkt werden. Sie wird in die Linienführung der BKSD eingebunden. Diese erhält eine direkte Führungskompetenz, insbesondere in den Bereichen Personal, Führung und Finanzen. Entscheide der Schulleitungen sollen direkt beim Regierungsrat anfechtbar sein. Das führt zu einer Normalisierung des Beschwerdeverfahrens im Vergleich mit der übrigen Verwaltung.

2.1.4. *Entwicklungen in anderen Kantonen*

Ein Vergleich der Führungsstrukturen mit anderen Kantonen gestaltet sich schwierig. Gemeinsam ist allen Kantonen, dass sie den Verfassungsauftrag aus Art. 62 BV erfüllen müssen. Bei dessen Vollzug wurden jedoch die verschiedenen Funktionen der Schulbehörden unterschiedlich akzentuiert. Auch die Trägerschaften haben sich verschieden entwickelt. Grundsätzlich wurden überall stärkere Schulleitungen aufgebaut, welche die Funktionen der politischen Behörden verändern. Dies führt in einer Tendenz zu einer Professionalisierung der Schulen und einem Rückgang der Aufgaben der politischen Behörden. Exemplarisch kann hier auf die Kantone im Bildungsraum Nordwestschweiz verwiesen werden.

Der Kanton Basel-Stadt führt die städtischen Schulen der Volksschule sowie die Schulen der Sekundarstufe II als liniengeleitete Schulen. Jedem Schulstandort der Mittelschulen, der Wirtschaftsmittelschulen und dem Zentrum für Brückenangebote ist eine Schulkommission als Aufsichtsbehörde beigegeben. An der Volksschule besteht seit 2010 auch ein Schulrat. Der Schulrat ist als strategisch beratendes Gremium ausgestaltet und hat keine Leitungsfunktion. Er ist zuständig für die Genehmigung des Schulleitbilds, wobei diesem nicht wie dem Schulprogramm im Kanton Basel-Landschaft die Funktion einer lokalen, individualisierten Vorgabe für die Schule zukommt. Daneben bestehen weitere Gremien, wie z.B. der Elternrat für den Einbezug der Erziehungsberechtigten.

Im Kanton Solothurn sind die Gemeinden Trägerinnen der gesamten Volksschule. Der Kanton hat die Schulräte an den Volksschulen abgeschafft. Zwischen dem Volksschulamt und dem jeweiligen Gemeinderat bestehen Leistungsvereinbarungen, Beratung seitens Kanton, ein Reporting und eine Controllingverpflichtung. Die Gemeinden führen die Schulen über einen Leistungsauftrag. Sie sind frei, eine beratende Schulkommission einzusetzen, wie dies auch in anderen kommunalen

aber immer das oberste Handlungsprinzip der jeweils übergeordneten Instanz sein.» (<https://de.wikipedia.org/wiki/Subsidiarität> besucht am 10. Dezember 2019)

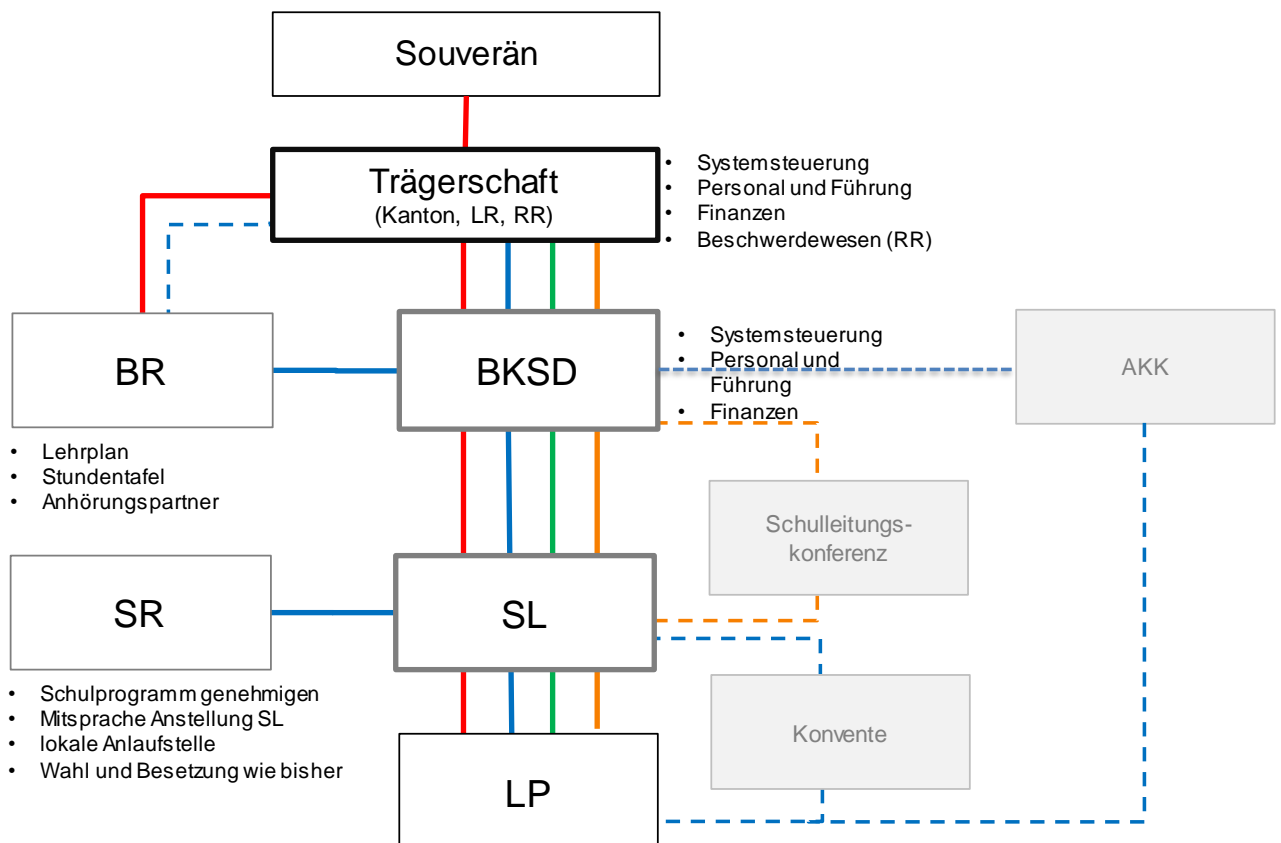
Aufgabenbereichen der Fall ist. Es handelt sich dabei um trügerschaftsgeleitete Schulen. Auf der Sekundarstufe II sind Aufsichtskommissionen vorgesehen.

Der Kanton Aargau ist derzeit daran, die Führungsstrukturen für die kommunalen Volksschulen zu optimieren. Ende 2019 hat das Parlament entschieden, die Schulpflegen abzuschaffen. Die Aufgaben der Schulpflege sollen neu dem Gemeinderat übertragen werden. Die Volksabstimmung dazu ist für den 27. September 2020 angesetzt. Allerdings ist diesbezüglich darauf hinzuweisen, dass die Volksschule im Kanton Aargau als Verbundsaufgabe von Kanton und Gemeinden geführt wird. Für die kantonalen Führungsstrukturen an den Volksschulen sieht der Kanton von einer Änderung ab und behält das bisherige System mit Schulleitungen und Bezirksschulräten bei. Die in Bezirken organisierten Schulräte sind Beschwerdeinstanz ([Botschaft](#) 19.295 vom 5.11.2019).

2.2. Ziel der Vorlage

Mit dieser Vorlage wird dem Landrat die Annahme der neuen Führungsstrukturen für die Sekundarstufen I und II und die vom Kanton getragenen Sonderschulen sowie die Neuregelung von Qualitätsentwicklung und –sicherung, Aufsicht, Bildungsmonitoring und -berichterstattung aller Schulstufen mit den entsprechenden Änderungen im Bildungsgesetz beantragt.

Das neue Führungsmodell soll wie folgt ausgestaltet werden:



Führungsaspekte

- organisatorisch
- pädagogisch
- finanziell
- personell
- 1. Beschwerdeinstanz
Entscheidunginstanz

LR = Landrat, RR = Regierungsrat, BR = Bildungsrat, BKSD = Bildungs-, Kultur- und Sportdirektion, AKK = Amtliche Kantonalkonferenz der Lehrerinnen und Lehrer, SR = Schulrat, SL = Schulleitung, LP = Lehrperson

Grafik 2: Neues Führungsmodell Sekundarstufen I und II sowie der vom Kanton getragenen Sonderschulen

Die neuen Führungsstrukturen ermöglichen dem Kanton, die von ihm getragenen Schulen wirkungsorientiert zu steuern. Gleichzeitig werden die Schulleitungen gestärkt, indem ihnen sämtliche operativen Entscheide übertragen werden. Die BKSD und die Schulleitungen führen die Schulen in einer direkten Linie und binden alle Schulbeteiligten angemessen ein. Entwicklungsschwerpunkte und -strategien können koordiniert angegangen und bearbeitet werden. Damit wird eine effektivere und effizientere Führung der Schulen ermöglicht und die Qualität der Schulen zu Gunsten von Schülerinnen und Schülern verbessert. Parallel dazu werden die Aufgaben des Schulrats fokussiert. Sie liegen neu schwerpunktmässig auf der Ausgestaltung der Schule mit Blick auf die Erfüllung des Bildungsauftrags, indem der Schulrat an der Ausarbeitung des Schulprogramms mitwirkt und dieses genehmigt. Dieses stellt die zentrale und auf die Bedürfnisse der jeweiligen Schule zugeschnittene Vorgabe dar und legt fest, wie die Schule ihren Auftrag zum Wohle der Schülerinnen und Schüler ausgestaltet und umsetzt. Diese Bündelung der Kräfte des Schulrats auf die Ausgestaltung des Schulprogramms hat einen sehr direkten Einfluss auf die Qualität der jeweiligen Schule.

Die Ausübung der kantonalen Aufsicht ist eine hoheitliche Aufgabe und gilt für alle Schulen unabhängig von der Trägerschaft, das heisst auch für die Primarstufe und die Musikschulen. Sie zielt darauf ab, dass der Bildungsauftrag in erwarteter Qualität und im Rahmen der Vorgaben von Bund und Kanton umgesetzt wird. Die Aufsicht hat vor allem darauf zu achten, dass die Verantwortung für die Qualität auf allen Ebenen subsidiär wahrgenommen wird. Dafür müssen Informationen und Daten vorliegen, die valide Aussagen in Bezug auf die Qualität der Schulen und die Einhaltung dieser Vorgaben ermöglichen. Hierzu bedarf es koordinierter Qualitätsentwicklungs- und -sicherungssysteme an den Schulen wie auch auf kantonaler Ebene. Mit den vorgesehenen Anpassungen sollen fundierte Analysen bezüglich der Qualität und des Entwicklungsstandes der Schulen ermöglicht werden. Daraus abgeleitet werden zielgerichtete Massnahmen initiiert. Dabei vermeidet die kantonale Aufsicht Direkteingriffe so lange, als keine gravierenden Qualitätsdefizite vorliegen. Sämtliche Massnahmen haben zum Ziel, die Qualität der Schule zu stärken und die Ausbildung der Schülerinnen und Schüler kontinuierlich zu verbessern.

Die Ziele der vorliegenden Vorlage können wie folgt zusammengefasst werden:

- Gut funktionierende Führungsstrukturen mit klarer Zuteilung von Kompetenzen und Verantwortlichkeiten
- Konsequente Trennung von strategischen und operativen Aufgaben
- Führung der Schulen in direkter Linie
- Starke Schulleitungen
- Stärkung der Teilautonomie durch Sicherung der Gestaltungsspielräume der Schulen in ihrem Schulprogramm
- Berücksichtigung von Unterschieden zwischen den Schulstufen
- Beibehaltung der lokalen Verankerung der Sekundarschulen
- Verbindliche kantonale Aufsicht zur Stärkung der Qualität der Schulen

2.3. Erläuterungen

2.3.1. Allgemein

Mit den neuen Führungsstrukturen kommen die Schulen der Sekundarstufen I und II sowie die vom Kanton getragenen Sonderschulen weg von einer Mehrfachunterstellung hin zur Führung in direkter Linie, mit jeweils einer vorgesetzten Instanz und der Führung durch eine Dienststelle der BKSD. Die Anbindung an die Linie sichert, dass die vom Kanton getragenen Schulen näher in den Blick der BKSD sowie des Regierungs- und Landrats rücken. Die Steuerung kann

wirkungsorientierter und koordiniert erfolgen. Mit ihr werden die von Bund und Kanton gesetzten Vorgaben im Bildungswesen gesichert und umgesetzt.

Das Ziel ist, schlankere, koordinierte und transparente Entscheidungsabläufe zu gestalten, ohne die einzelnen Führungsebenen zu übersteuern. Rollen und Weisungsbefugnisse werden geklärt. Die Schulleitungen werden dadurch in ihren Kompetenzen gestärkt. Die BKSD respektiert und unterstützt die Gestaltungsspielräume der Schulen. Sie greift nur in die Schulführung ein, wenn Vorgaben missachtet werden oder wenn das Funktionieren einer Schule schwerwiegend gefährdet ist. Die Aufgaben des Schulrats werden fokussiert. Sie liegen schwerpunktmässig darauf, wie die jeweilige Schule ihren Bildungsauftrag erfüllen und ausgestalten will. Dies ist im Schulprogramm geregelt. Darin werden das pädagogische und organisatorische Konzept sowie die Massnahmen zur Integration von Schülerinnen und Schülern mit besonderen Bildungsbedürfnissen ausgeführt, die interne Evaluation und die Schulentwicklungsplanung festgelegt, der Mitteleinsatz im Rahmen des verfügbaren Budgets vorgesehen und die Formen von Mitsprache und Zusammenarbeit der Schulbeteiligten geregelt (§ 59 Bildungsgesetz). Damit wird die Teilautonomie der Schulen gesichert. Durch die klare Linienorganisation werden die Führungskompetenzen eindeutig definiert. Dies bedingt eine Neuregelung der Führungsaufgaben. Zudem wird die Schulleitungskonferenz neu im Bildungsgesetz positioniert. Sie ist Koordinationsgremium für die jeweilige Schulart und nimmt gegenüber der BKSD eine beratende Funktion ein.

Die neue Organisation hat zur Folge, dass die Führungsstrukturen der kantonalen Schulen in einem eigenen Kapitel des Bildungsgesetzes geregelt werden (Abschnitt 3.4.2 Leitung kantonalen Schulen), während für die kommunalen Schulen ebenfalls ein eigenes Kapitel vorgesehen wird (Abschnitt 3.4.1 Leitung kommunale Schulen). Die neuen Aufgabenzuteilungen für die kantonalen Schulen werden im nachfolgenden Unterkapitel vertieft behandelt. Weitere Erläuterungen sind in der Synopse zur Änderung des Bildungsgesetzes ausgeführt.

2.3.2. *Neue Aufgabenzuteilungen*

1. Schulleitung (82a ff. Bildungsgesetz)

Eines der Hauptziele der neuen Führungsstrukturen an den Sekundarstufen I und II ist die Stärkung der Schulleitungen. Die Schulleitungen erhalten über ihre neu definierten Aufgaben direktere Führungskompetenzen, insbesondere in den Bereichen Schulbetrieb, Personal und Finanzen. Damit werden sie in ihrem Gestaltungsspielraum gestärkt, und die Teilautonomie der Schulen wird gesichert. Dazu werden die Schulleitungen besser in die Linie eingebunden. Kompetenzen und Rollen werden geschärft und klar zugeordnet.

Daraus ergibt sich eine Aufgabenverschiebung vom Schulrat zur Schulleitung, allerdings in Verbindung mit der neuen Linie, der jeweils zuständigen Dienststelle der BKSD.

Die bisherigen Aufgaben bleiben unberührt. Zusätzlich erhalten die Schulleitungen neu folgende Aufgaben und Zuständigkeiten (§ 82b Bildungsgesetz):

- Anstellung aller Lehrpersonen (bisher nur befristete) und der weiteren Mitarbeitenden der Schule
- Verantwortung für die Qualität der Schule: interne Evaluation sowie Besprechung deren Ergebnisse mit dem Schulrat zuhanden der BKSD
- Umsetzung der Massnahmen aus der Evaluation und der Erkenntnisse der Aufsicht im Rahmen der Schulentwicklungsplanung
- Erstellung des Budgets und Jahresabschlusses inkl. Entscheidkompetenz im Rahmen des bewilligten Budgets
- Übernahme von verschiedenen operativen Entscheiden, für die bisher der Schulrat zuständig war (z.B. Jokertage, Personalrecht etc.)

Damit nehmen die Schulleitungen die volle Verantwortung für in der pädagogischen, personellen, organisatorischen und administrativen Führung ihrer Schule wahr. Dies führt nicht zu einem Mehraufwand bei den Schulleitungen. Die Schulleitungen führen z.B. bereits heute den Bewerbungsprozess bei der Anstellung von Lehrpersonen und unterbreiten ihre Vorschläge dem Schulrat. Auch entfällt die Vorbereitung von einer Grosszahl der Entscheidungsgrundlagen zuhanden des Schulrats.

Bereits heute sind auf der Sekundarstufe II die Schulleitungen organisatorisch in ein Rektorat und Konrektorate gegliedert. Das hat sich bewährt. Dieses Modell soll auch für die Sekundarstufe I und die vom Kanton getragenen Sonderschulen übernommen werden. Eine kollektive Verantwortung kann dazu führen, dass sich niemand verantwortlich fühlt. Sie eignet sich grundsätzlich nicht für klare Führungsstrukturen. Deshalb wird an allen kantonalen Schulen eine Person mit der Gesamtverantwortung betraut und die Führungsspanne bei den zuständigen Stellen eingegrenzt. Dies entspricht dem Modell einer guten, geleiteten Schule, bei der die Verantwortung klar verortet ist³. Bei kleinen Sekundarschulen mit maximal 2 Schulleitungsmitgliedern soll jedoch weiterhin ein Co-Rektorat möglich sein.

Alle Mitglieder der Schulleitung der Schulen der Sekundarstufe I und der kantonalen Sonderschulen sowie die Rektorin oder der Rektor der Schulen der Sekundarstufe II werden von der zuständigen Dienststelle der BKSD angestellt, wobei die Mitwirkungsrechte von Schulleitungsmitgliedern, Vertretungen der Lehrpersonen und auf der Sekundarstufe II der Schülerinnen und Schüler im heutigen Umfang gewahrt bleiben. Der Schulrat, der heute alle Schulleitungsmitglieder der Schulen anstellt, hat auch in Zukunft ein Mitwirkungsrecht. Die Mitwirkung beinhaltet auch ein gemeinsames Vetorecht der Mitwirkenden beim abschliessenden Anstellungsentscheid (§ 82a Bildungsgesetz).

Auf der Sekundarstufe I und an den kantonalen Sonderschulen führt die Rektorin oder der Rektor die Konrektorinnen und Konrektoren (§ 82b Bildungsgesetz).

Auf der Sekundarstufe II werden die Konrektorinnen und Konrektoren von der Rektorin oder dem Rektor angestellt, ebenfalls mit den entsprechenden Mitwirkungsrechten der Schulbeteiligten, der Schulräte sowie der Mitwirkung der zuständigen Dienststelle der BKSD (§ 82a Bildungsgesetz).

Die organisatorische Neugliederung der Schulleitungen führt nicht zu einem personellen Mehraufwand. Derzeit werden jedoch in einem separaten Projekt die Stellenbeschriebe für die neuen Funktionen der Schulleitungen auf der Sekundarstufe I erarbeitet und bewertet. Für die Schulleitungsfunktionen der Sekundarstufe II bestehen bereits Stellenbeschriebe. Die Überprüfung der den Schulleitungen zur Verfügung stehenden Ressourcen sind nicht Gegenstand dieser Vorlage. Sie werden im regulären Rhythmus überprüft und bei Bedarf angepasst.

2. Schulleitungskonferenz (§ 82e Bildungsgesetz)

Die Schulleitungskonferenzen sind bisher nicht im Bildungsgesetz geregelt. Allerdings sind sie auf Verordnungsstufe bereits heute installiert. Mit der Aufnahme im Bildungsgesetz werden die Schulleitungskonferenzen in die Führungsstrukturen eingebunden und gestärkt. Sie erhalten zudem einen neuen Auftrag als beratendes Gremium der zuständigen Dienststelle der BKSD.

Die Aufgaben und die Ausgestaltung der Schulleitungskonferenzen lehnen sich an das heutige Modell der Sekundarstufe II an. Die Schulleitungskonferenz der berufsbildenden Schulen wird bereits heute von der Leiterin oder dem Leiter der Hauptabteilung Berufsbildung der Dienststelle Berufsbildung, Mittelschulen und Hochschulen (BMH) geleitet. An den Gymnasien bestehen zwei unterschiedliche Gefässe: die kleine Schulleitungskonferenz, welcher nur die Rektorinnen und Rektoren angehören, sowie die grosse Schulleitungskonferenz, bestehend aus allen Schulleitungsmitgliedern der Gymnasien. Beide werden von der Leiterin oder dem Leiter der

³ Die Führung einer Schule, Leadership und Management, Rolf Dubs, 3. Auflage, Stuttgart 2019

Hauptabteilung Mittelschulen der Dienststelle BMH geleitet, hier allerdings mit der Spezialität, dass diese oder dieser in Personalunion gleichzeitig Rektorin oder Rektor eines Gymnasiums ist.

Die Schulleitungskonferenz der Sekundarschulen ist heute hingegen anders organisiert als diejenigen der Gymnasien und der berufsbildenden Schulen. Sie wird von einem Vorstand geleitet - nicht vom Amt für Volksschulen - und umfasst sämtliche Schulleitungsmitglieder der Sekundarschulen. Dieses Modell funktioniert zwar als Informationsplattform und Koordinationsgremium, jedoch nicht als Führungsunterstützung. Für die ersten beiden Aufgabenbereiche ist es den künftigen Schulleitungskonferenzen unbenommen, neben den Rektorinnen und Rektoren alle weiteren Schulleitungsmitglieder einzubeziehen.

Die zukünftigen Aufgaben der Schulleitungskonferenzen orientieren sich stark an den heutigen Aufgaben der Schulleitungskonferenz der berufsbildenden Schulen und werden ergänzt durch Aufgaben aus dem heutigen Aufgabenkatalog der Schulleitungskonferenz der Sekundarschule und der Gymnasien. Sie umfassen:

- Beratung der BKSD in zentralen, die Schulart betreffenden Fragen
- Koordination schulübergreifender Geschäfte im Zuständigkeitsbereich der Schulleitungen
- Gegenseitige Information und Orientierung
- Einbezug als Anhörungs- bzw. Vernehmlassungsadressat bei Erlassen, die das Bildungswesen betreffen
- Bindeglied zu abgebenden und aufnehmenden Bildungsinstitutionen

3. Schulrat (§§ 82f ff. Bildungsgesetz)

Die Aufgaben des Schulrats werden fokussiert. Sie liegen neu schwerpunktmässig darauf, wie die jeweilige Schule ihren Bildungsauftrag erfüllen und ausgestalten will. Dies ist im Schulprogramm geregelt. Darin werden das pädagogische und organisatorische Konzept sowie die Massnahmen zur Integration von Schülerinnen und Schülern mit besonderen Bildungsbedürfnissen ausgeführt, die interne Evaluation und die Schulentwicklungsplanung festgelegt, der Mitteleinsatz im Rahmen des verfügbaren Budgets vorgesehen und die Formen von Mitsprache und Zusammenarbeit geregelt (§ 59 Bildungsgesetz). Damit ist das Schulprogramm die zentrale und individualisierte Vorgabe der jeweiligen Schule und prägt massgeblich, wie diese ihren Bildungsauftrag zum Wohle der Schülerinnen und Schüler wahrnimmt. So hat das Schulprogramm einen sehr direkten Einfluss auf die Qualität der jeweiligen Schule. Der Schulrat wirkt an der Erarbeitung des Schulprogramms mit und genehmigt dieses wie bis anhin. Er ist also das zentrale Gremium zur Sicherung der Teilautonomie.

Neu hat der Schulrat folgende Aufgaben (§§ 82c und 82i Bildungsgesetz):

- Beratung der Schulleitung
- Genehmigung des Schulprogramms und Kenntnisnahme des Budgets in Bezug auf das Schulprogramm
- Beratung der Ergebnisse der internen Evaluation sowie der Rückmeldungen aus dem Aufsichtsprozess mit der Schulleitung
- Bindeglied zur Öffentlichkeit und zur Arbeitswelt
- Mitwirkung bei der Anstellung der Rektorin oder des Rektors sowie der Konrektorinnen und Konrektoren
- Bei Bedarf vermittelnde Rolle bei Anliegen der Schulbeteiligten

Neu ist der Schulrat nicht mehr Anstellungsbehörde der Schulleitung und der unbefristet angestellten Lehrpersonen. Er wirkt aber bei der Anstellung von Schulleiterinnen und Schulleitern mit. Er ist nicht mehr Beschwerdeinstanz bei Entscheiden der Schulleitung. Diese Aufgabe kommt neu, wie in anderen Verwaltungsbereichen, direkt dem Regierungsrat zu. Entscheide, welche bisher vom Schulrat gefällt wurden, fallen neu mehrheitlich in die Zuständigkeit der Schulleitung,

z.B. im Disziplinarwesen oder bei der Bewilligung von Urlauben. Der Schulrat ist zudem nicht mehr Aufsichtsinstanz über die Schulleitung. Diese Aufgabe kommt neu der BKSD zu.

Auf eine Änderung der Zusammensetzung und der Wahl der Schulräte wird verzichtet (§§ 82f bis 82h Bildungsgesetz). Damit werden die unterschiedlichen Bedürfnisse betreffend die Zusammensetzung des Schulrats gewahrt und die regional geprägten Wahlmechanismen der Schulräte auf der Sekundarstufe I respektiert, insbesondere die Nähe zur Bevölkerung in der obligatorischen Schulzeit. Einzig die Möglichkeit der Gemeinden, einen gemeinsamen Schulrat für die Primarstufe sowie für die Sekundarstufe I einzusetzen, entfällt. Dieses Modell kam auch bis anhin nur in Einzelfällen zum Tragen und hat sich nicht bewährt.

Um eine gewisse Koordination zwischen den Schulräten einer Stufe sicherzustellen und die Kommunikation zwischen Schulrat, Schulleitung und BKSD zu stärken, kann neu eine Vertretung der BKSD mit beratender Stimme an den Sitzungen des Schulrats teilnehmen. Diese Möglichkeit lehnt sich an die heutige Ausgestaltung der Schulräte der berufsbildenden Schulen an. In diesen ist eine Vertretung der Hauptabteilung Berufsbildung der Dienststelle BMH als stimmberechtigtes Schulratsmitglied auf Verordnungsstufe vorgesehen. Die Mitwirkung der zuständigen Dienststelle hat den Vorteil, dass Informationen aus der Bildungsverwaltung besser in die Schulräte einfließen und damit deren Fachwissen gestärkt wird. Umgekehrt kann so auch die individuelle Sicht und Ausgestaltung jeder Schule der Bildungsverwaltung besser vermittelt werden.

Neu wird auch die Wahl der Schulräte der Sonderschulen im Bildungsgesetz (und nicht nur auf Verordnungsstufe) geregelt. Damit wird eine Gesetzeslücke geschlossen.

4. Bildungs-, Kultur- und Sportdirektion (§ 82j Bildungsgesetz)

Mit den neuen Führungsstrukturen sollen die Schulen in die Linienorganisation der BKSD eingebunden werden. Damit werden die zuständigen Dienststellen, das Amt für Volksschulen (AVS) für die Sekundarstufe I und die Sonderschulen sowie die Dienststelle BMH für die berufliche Grundbildung und die weiterführenden Schulen (Gymnasium, FMS und WMS), Vorgesetzte der Schulleitungen und übernehmen diese Führungsaufgabe von den Schulräten. Daraus resultieren folgende Führungsaufgaben:

- Anstellung der Rektorinnen und Rektoren der Sekundarstufe II sowie aller Schulleitungsmitglieder der Sekundarstufe I sowie Beurteilung der Rektorinnen und Rektoren auf beiden Schulstufen.
- Auf der Sekundarstufe II: Mitwirkung bei der Anstellung von Konrektorinnen und Konrektoren
- Genehmigung der Organisation der Schulleitungen
- Unterstützung der Schulleitungen
- Genehmigung des Budgets und der Rechnung
- Jährliche Betriebsgespräche mit den Schulleitungen
- Beschluss von Massnahmen zur Umsetzung der Evaluationsergebnisse und der Erkenntnisse aus der Aufsicht
- Gewährleistung der Einhaltung von Vorgaben von Bund und Kanton

Die Dienststellen haben Weisungsbefugnis gegenüber den Schulleitungen. Dabei wahren sie die eigenverantwortlichen Gestaltungsspielräume der Schulen. Sie können allerdings bei schwerwiegender Nichteinhaltung der Vorgaben oder in Krisensituationen zeitlich befristete operative Eingriffe in die Schulführung vornehmen (Kontextsteuerung⁴). Eine Krisensituation kann z.B. entstehen durch einen erheblichen Personalausfall, der die Schulführung gefährdet, bei

⁴ Weisungsbefugnis gegenüber Schulleitung unter Sicherung der eigenverantwortlichen Gestaltungsspielräume, Gewährleistung Einhaltung Vorgaben Bund und Kanton, zeitlich befristete operative Eingriffe in die Schulführung bei Nichteinhaltung der Vorgaben oder Krisensituationen

gravierenden Vorfällen an Schulen oder bei massiven Vorwürfen gegen einzelne Schulbeteiligte (mit ausgeprägtem medialen Echo).

5. Beschwerdewesen (§ 91 Bildungsgesetz)

Aufgrund der neuen Aufgabenzuteilung, insbesondere des Wegfalls der Verfügungskompetenz beim Schulrat, wird das Beschwerdewesen neu geregelt. Hierfür wurden verschiedene Modelle geprüft und bewertet, namentlich der Beschwerdeweg von der Schulleitung über die Dienststelle an den Regierungsrat, die Einsetzung einer externen Rekurskommission sowie die Direktionsvorsteherin oder der Direktionsvorsteher als erste Beschwerdeinstanz (analog dem Kanton Basel-Stadt). Diese Optionen wurden allesamt verworfen. Schliesslich entschied man sich für einen Beschwerdeweg von der Schulleitung direkt an den Regierungsrat. Diese Option führt insgesamt zu einer Beschleunigung des Beschwerdeverfahrens. In all den Fällen, in denen die Schulleitungen entscheiden, sind – wie dies auch in den anderen Bereichen der Verwaltung der Fall ist – nicht mehr zwei aufeinander folgende verwaltungsinterne Beschwerdemöglichkeiten vorgesehen, sondern lediglich eine (bei Entscheiden von Lehrpersonen oder dem Klassenkonvent führt der Beschwerdeweg hingegen in erster Instanz an die Schulleitung). Dies führt zu einer Normalisierung im Vergleich zu den anderen Verwaltungsbereichen. Die Zuständigkeit für das Instruktionsverfahren bei Beschwerden vor dem Regierungsrat liegt – wie dies auch heute der Fall ist – bei der BKSD. Da jedoch nicht bereits eine vorgelagerte Beschwerdeinstanz in der Sache entschieden hat, kann eine stabilere und einheitlichere Praxis in Schulangelegenheiten entwickelt werden. Dies führt zu mehr Chancengleichheit für die Schülerinnen und Schüler sowie die Mitarbeitenden der Schulen. Die Beschwerden werden konsequent von Beginn an durch juristisch ausgebildete Mitarbeitende bearbeitet und nicht, wie bis anhin, durch ein Milizgremium mit mehr oder weniger juristischen Kenntnissen.

Für Beschwerdeverfahren, die bei den Schulräten beim Inkrafttreten der vorliegenden Änderung des Bildungsgesetzes hängig sind, bleiben diese bis zum rechtskräftigen Entscheid zuständig (§ 111 Bildungsgesetz, Übergangsbestimmung).

Damit kann das Beschwerdewesen insgesamt beschleunigt, professionalisiert und normalisiert werden.

6. Disziplinar massnahmen und Versetzungen von Schülerinnen und Schülern (§§ 65a und 65b Bildungsgesetz)

Die Regelung betreffend Disziplinar massnahmen muss mit den neuen Führungsstrukturen angepasst werden. Sie werden zudem in § 65a systematisch neu platziert (bisher § 90). Die Bestimmungen müssen für die kommunalen und kantonalen Schulen unterschiedlich geregelt werden, da sich die Aufgaben der kommunalen und kantonalen Schulräte unterscheiden. Während bei den kommunalen Schulen für die schweren Disziplinar massnahmen weiterhin der Schulrat zuständig ist, wird der Entscheid über den Schulausschluss bei den kantonalen Schulen neu von der Schulleitung gefällt. Sie nimmt jedoch vorgängig Rücksprache mit der zuständigen Stelle der BKSD. Damit soll eine einheitliche Praxis innerhalb der kantonalen Schulen sichergestellt werden. Bei Schulausschlüssen in der obligatorischen Schulzeit muss zudem zwingend eine Anschlusslösung vorhanden sein.

Bisher gibt es keine Bestimmungen für eine mögliche Versetzung von Schülerinnen und Schülern an eine andere Schule aus anderen als disziplinarischen Gründen. Dies hat immer wieder zu Problemen geführt. Zum Beispiel kann bei Mobbing, schweren Konflikten mit einer Lehrperson oder mit Erziehungsberechtigten eine Versetzung zum Wohle des Kindes angezeigt sein. Dies soll daher neu im Bildungsgesetz aufgenommen werden.

2.3.3. Qualität, Aufsicht und Monitoring

1. Qualitätssicherung und Aufsicht – allgemeine Entwicklung seit Einführung des Bildungsgesetzes

Der Kanton Basel-Landschaft hat mit dem Bildungsgesetz vom 6. Juni 2002 den Auftrag zur Qualitätssicherung und zur Aufsicht neu auf die Schule als teilautonome Organisation ausgerichtet. Folgende Elemente standen im Vordergrund:

- Verantwortung der einzelnen Schulen für das Erreichen der Bildungsziele (§ 58 Bildungsgesetz);
- Erstellung des Schulprogramms, in welchem die Schulen festlegen, wie sie ihren Bildungsauftrag erfüllen wollen (§ 59 Bildungsgesetz), durch die Schulleitung in Zusammenarbeit mit den Lehrpersonen;
- Genehmigung des Schulprogramms durch den Schulrat;
- Externe Evaluation als Ergänzung zur internen Evaluation und als Faktengrundlage für die Weiterentwicklung der einzelnen Schule und des Bildungswesens (§ 60 Abs. 2 Bildungsgesetz);
- Bildungsberichterstattung des Regierungsrats alle vier Jahre als Grundlage für die Stellungnahme des Landrats zur Qualität des Bildungswesens (§ 89 Abs. 1 Bstb. c Bildungsgesetz).

Am 26. September 2010 hiess der Soverän Änderungen des Bildungsgesetzes gut, welche aufgrund neuer schweizerischer Vorgaben der Verfassung sowie des HarmoS-Konkordates und des Sonderpädagogik-Konkordates erarbeitet wurden. Bezüglich der Qualitätssicherung und Aufsicht sind folgende Entwicklungen herauszustreichen:

- Gemäss dem neuen Art. 61a BV sorgen Bund und Kantone gemeinsam im Rahmen ihrer Zuständigkeiten für eine hohe Qualität und Durchlässigkeit des Bildungsraumes Schweiz.
- Standardisierte externe Leistungsmessungen (z.B. Checks) für Schülerinnen und Schüler wurden als Teil eines Test- und Fördersystems neu gesetzlich vorgegeben. Die BKSD erhielt speziell mit Bezug zu den Testergebnissen und der externen Evaluation den Auftrag, die politischen Instanzen, Behörden und die Öffentlichkeit im Hinblick auf die Qualitätsentwicklung des gesamten Bildungswesens sowie in der gesamten Laufbahn Bildung mit einer aussagekräftigen Berichterstattung zu informieren.
- Am 16. Juni 2011 verabschiedete die Erziehungsdirektorenkonferenz (EDK) nationale Bildungsziele als „Bildungsstandards“. Diese umschreiben, welche minimalen Grundkompetenzen die Schülerinnen und Schüler in Deutsch, Mathematik und Naturwissenschaften während der obligatorischen Schulzeit erwerben sollen. Mit Erhebungen überprüfen die Kantone, wie gut Schülerinnen und Schüler die Kompetenzen in diesem Bereich des Bildungsauftrags auch tatsächlich erworben haben. Dies soll auch Rückschlüsse auf die Leistungsfähigkeit des kantonalen Bildungswesens erlauben.
- Das Bundesgesetz über die Berufsbildung vom 13. Dezember 2002 (Berufsbildungsgesetz, BBG, [SR 412.10](#)) legte in Artikel 8 fest, dass die Anbieter von Berufsbildung die Qualitätsentwicklung sicherstellen. Der Bund hat den Auftrag, die Qualitätsentwicklung zu fördern, Qualitätsstandards zu entwickeln und deren Einhaltung zu überwachen.
- Bei den Gymnasien hat die EDK im Nachgang zur Totalrevision des Maturitäts-Anerkennungsreglements von 1995 (MAR, Rechtsammlung der [EKD 4.2.1.](#)) zwei Evaluationen („EVAMAR“) durchgeführt. Ziel war es, der Öffentlichkeit, den Schulen und politischen Behörden Wissen für eine Weiterentwicklung der gymnasialen Ausbildung zur Verfügung zu stellen und die Studierfähigkeit der Maturandinnen und Maturanden zu sichern.

Qualitätssicherung ist folglich mehr und mehr auch für die Volksschule durch schweizerische Vorgaben und interkantonale Zusammenarbeit geprägt. Die Erfüllung der schweizerischen Vorgaben bei den weiterführenden Schulen der Sekundarstufe II und der Berufsbildung sind ebenfalls zu überprüfen. Qualitätssicherung bezieht sich immer auch auf die Qualität des ganzen Bildungssystems bzw. dessen Rahmenbedingungen, auf die Qualität der einzelnen Schule und auf

die Qualität des Unterrichts in Klassen sowie dem Lernen der einzelnen Schülerinnen und Schüler selbst. Im Folgenden werden die Qualitätssicherung und die Aufsicht mit Bezug zu den einzelnen Schulen ins Zentrum gerückt.

2. Qualitätssicherung (§§ 60 ff. Bildungsgesetz) und Aufsicht (§ 61a und 61b Bildungsgesetz)

Qualitätssicherung und Aufsicht an den Volksschulen – Ausgangslage

Mit dem Inkrafttreten des Bildungsgesetzes im Jahr 2003 wurde das Schulinspektorat als kantonale Aufsichtsbehörde durch das Amt für Volksschulen abgelöst. Qualitätssicherung sollte vor allem durch interne und externe Evaluation und daraus abzuleitende Massnahmen stattfinden. Diese sollte von den Schulräten verantwortet werden. Das AVS entwickelte dazu ein Verfahren der externen Evaluation, dem sich alle Schulen im Turnus von sechs Jahren unterziehen sollten. Das Verfahren war umfassend angelegt, sodass durchschnittlich pro Jahr ca. 10 bis 12 Schulen evaluiert werden konnten. Obwohl sich der Aufwand dafür auf ca. CHF 530'000 jährlich belief, dauerte ein Evaluationszyklus mit den zur Verfügung stehenden Mitteln mindestens 7 Jahre. Der angestrebte 4-jährige Zyklus, welcher auch Fortschritte an den Schulen hätte thematisieren können, konnte unter diesen Bedingungen nicht eingehalten werden.

Gleichzeitig entwickelten sich Verfahren und Instrumentarien der externen Evaluation schweizweit sehr schnell weiter, sodass es schwierig war, den Anschluss nicht zu verlieren. Aufgrund dieser Situation wurde im Jahr 2011 entschieden, nach alternativen Möglichkeiten zu suchen. Die Kantone Aargau und Solothurn gaben die externe Schulevaluation bei der PH FHNW in Auftrag. Diesem Beispiel folgend wurde eine Richtofferte bei der PH FHNW eingeholt. Diese belief sich auf jährlich wiederkehrende Kosten von ca. CHF 1.3 Mio. Die Beantragung dieser zusätzlichen Kosten wurde zugunsten der Umsetzung der Bildungsharmonisierung sistiert, da diese bei den Schulen sehr viele Ressourcen band. Gleichzeitig wurden im Bereich der externen Schulevaluation Einsparungen vorgenommen, da die Resultate nicht oder nicht ausreichend umgesetzt wurden. Dies führte schliesslich dazu, dass externe Schulevaluationen in der damaligen Form im Jahr 2013 eingestellt wurden. Im Gegenzug wurden ausgewählte Themenfelder mit zum Teil deutlich geringerem Aufwand evaluiert. Aktuell werden die Schulprogramme untersucht, u.a. zu den Medienkonzepten der Schulen und den internen Evaluationen.

Die kantonale Aufsicht war während der **externen Evaluation** darauf beschränkt, schriftliche Massnahmenkataloge mit einer Umsetzungsplanung gutzuheissen oder die Schulen zu Nachbesserungen einzuladen. Nach der Einstellung der externen Evaluation beschränkte sich die Aufsicht darauf, aufgrund der Kenntnisnahme von Vorkommnissen bzw. Beschwerden reaktiv tätig zu werden. In der Dienstordnung des AVS, gültig seit dem 1. August 2014, wurde aus der Abteilung «Aufsicht» die Abteilung «Betrieb». Es wurden regelmässige Betriebsgespräche zwischen AVS, Schulleitungen und Schulräten eingeführt, die in erster Linie dem Austausch zwischen AVS und Schulen und der Klärung anstehender Fragen dienten. In den Betriebsgesprächen zeigten sich schnell Problemstellungen, die Interventionen seitens des AVS erforderten. In gravierenden Fällen wurden der PH FHNW externe Evaluationen in Auftrag gegeben, um Problemlagen genau analysieren und zielführende Massnahmen zu entwickeln. Damit konnten zwar konkrete Krisensituationen bewältigt werden. Auf Dauer sorgt dies jedoch weder für Qualitätssicherung noch für Qualitätsentwicklung. Deshalb wurde nach einem System gesucht, das den gesetzlichen Anforderungen heute und in Zukunft gerecht werden kann. Ziel ist es, die Analysen möglichst schlank zu halten, dafür aber mittels einer verstärkten Aufsicht sicherzustellen, dass Schulen Massnahmen ergreifen und umsetzen, bevor es zu Krisen kommt. Gleichzeitig sollen Schulen, die sich gut entwickeln, darin bestärkt werden, ihren Weg weiter zu verfolgen.

Bezüglich der **internen Evaluation** erhielten die Schulen Wegleitungen zu deren Durchführung. Es wurden Weiterbildungen angeboten, und seit dem Jahr 2009 steht das Tool IQES online zur Verfügung, mit dem Schulen Online-Befragungen in eigener Regie durchführen können. Die

Kosten für die Sekundarschulen in der Grössenordnung von insgesamt ca. CHF 20'000 jährlich werden vom Kanton getragen. Die Primarschulen können sich zu einem vergünstigten Preis anschliessen.

Die Untersuchung der internen Evaluationspraxis im Jahr 2015 hat gezeigt, dass diese verbesserungsbedürftig ist. Neben einigen erfolgreichen Umsetzungen versanden die Ergebnisse aus internen Evaluationen leider häufig. Massnahmen werden oft nur ansatzweise getroffen bzw. umgesetzt. Evaluationen werden immer wieder zu gross angelegt, womit die Schulen sich selber überfordern. Insgesamt hat dies dazu geführt, dass das Ansehen der internen Evaluation und das Vertrauen in deren Wirkung nur schwach ausgeprägt sind. Seit 2017 bietet die PH FHNW im Auftrag des AVS professionell begleitete Selbstevaluationen an. Erste Erfahrungen mit diesem Vorgehen sind ermutigend und die Rückmeldungen dazu positiv. Dieses Vorgehen soll darum im Rahmen der Neugestaltung der Qualitätsentwicklung und -sicherung weiterverfolgt werden.

Qualitätssicherung und Aufsicht an den Schulen der Sekundarstufe II – Ausgangslage

Gemäss §§ 60 und 62 Bildungsgesetz wurden die Schulen der Sekundarstufe II in Ergänzung zur internen Evaluation regelmässig auch extern evaluiert. Im Kanton Basel-Landschaft wurden Erfahrungen mit der externen Evaluation im Sinne der Bildungsgesetzgebung bereits Ende der 1990er Jahre gesammelt. Der Zyklus der externen Evaluation einer Berufsfachschule (mit oder ohne Einbezug des Lehrbetriebs) und eines Gymnasiums sollte in ca. 4-6 Jahren mit jährlich zwei Schulen erfolgen und jeweils zwei kantonal vorgegebene Qualitätsansprüche und ein Entwicklungsthema der Schule gemäss Schulprogramm umfassen. Die externe Evaluation erfolgte im Rahmen eines standardisierten Verfahrens mit einem gemischt zusammengesetzten Evaluationsteam von rund 4 Personen in 2 bis 3 Besuchstagen. Die Kosten für zwei externe Evaluationen beliefen sich pro Jahr auf rund CHF 120'000. Gesamthaft waren für insgesamt 10 externe Evaluationen bis Ende 2010 CHF 600'000 an externen Kosten veranschlagt.

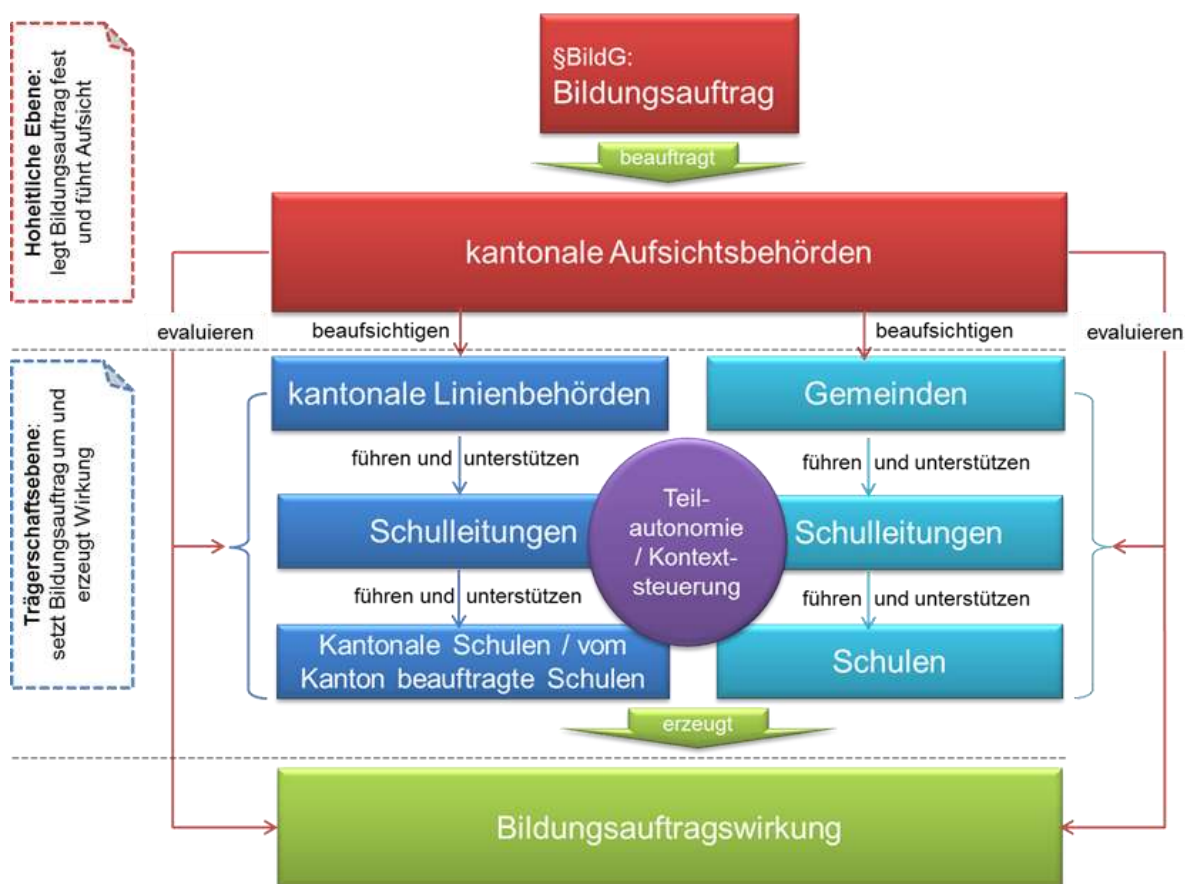
Die **externen Evaluationen** wurden mit der Verlängerung der Gymnasialzeit eingestellt, da mit dieser erst Erfahrungen gesammelt werden musste. Für die Qualitätsentwicklung der Gymnasien war aber auch die schweizerische Evaluation der Maturitätsreform (EVAMAR I und II) bedeutsam. EVAMAR zeigte gesamtschweizerisch Handlungsbedarf bei der Verbesserung der Studierfähigkeit der Maturandinnen und Maturanden hinsichtlich der Lern- und Denkprozesse sowie der fachlichen und überfachlichen Kompetenzen auf. Weiter obliegt dem Kanton die Aufsicht über die Umsetzung der von der EDK definierten Massnahmen und Teilprojekte. Daneben wird vom Institut für Externe Schulevaluation auf der Sekundarstufe II (IFES) eine standardisierte Ehemaligenbefragung durchgeführt. An dieser nahmen 75 Berufsfachschulen und Gymnasien aus 12 Kantonen der Deutschschweiz teil, darunter auch der Kanton Basel-Landschaft. Zudem wurden standardisierte Schulabgangsbefragungen an der Fachmittelschule durchgeführt. Für die **interne Evaluation** steht das Tool IQES online zur Verfügung. Die diesbezüglichen Kosten liegen bei den Mittelschulen in der Grössenordnung von CHF 15'000 bis CHF 20'000 pro Jahr. Parallel dazu hat sich aber auch der Baselbieter Bildungsbericht weiterentwickelt und liefert zusätzliches Steuerungswissen.

Die Qualitätsentwicklung in den berufsbildenden Schulen gestaltet sich insofern komplexer, als drei Lernorte (schulische Bildung, überbetriebliche Kurse und betriebliche Bildung) für die Qualitätsentwicklung der Gesamtausbildung zuständig sind. Zudem sind die privaten Bildungseinrichtungen kvBL und aprentas auf Basis eines Leistungsauftrags dafür verantwortlich, den vom Berufsbildungsgesetz den Kantonen zugewiesenen Auftrag zur schulischen Bildung wahrzunehmen und die Qualitätsentwicklung zu sichern. Die Anbieter der Berufsbildung können die Methode der Qualitätsentwicklung frei wählen. Der Kanton kann aber für öffentlich-rechtliche Anbieter eine Methode vorschreiben. Die BKSD ist zuständig für die Durchführung der **externen Evaluationen** der Schulen, die der Aufsicht des Kantons unterstellt sind oder in seinem Auftrag Lernende aufnehmen. Die Schulen selbst sind zuständig für regelmässige **interne Evaluationen** über die Qualität ihrer Arbeit. Das so generierte Steuerungswissen dient nicht nur der Schule, sondern auch dem Kanton für die Qualitätsentwicklung. Für die lernortübergreifende Qualitätsentwicklung und -sicherung in der beruflichen Grundbildung ist die Hautabteilung

Berufsbildung per Berufsbildungsgesetz des Bundes zuständig. In diesem Rahmen werden seit 6 Jahren jährliche standardisierte Schulabgangsbefragungen durchgeführt über die Zufriedenheit der Auszubildenden mit der schulischen Bildung, den überbetrieblichen Kursen und der betrieblichen Bildung. Die lernortübergreifende Qualitätsentwicklung erfolgt in Kooperation mit Basel-Stadt.

Qualitätsentwicklung, -sicherung und Aufsicht - Neuregelung

Gemäss § 94 Absatz 4 der Verfassung des Kantons Basel-Landschaft steht das gesamte Schulwesen unter Aufsicht des Kantons, dies als Ausfluss von Art. 62 BV. Die Ausübung der Aufsicht ist eine hoheitliche Aufgabe und gilt für alle Schulen unabhängig von der Trägerschaft, das heisst auch für die Primarstufe und die Musikschulen. Die kantonale Aufsicht zielt darauf ab, dass der Bildungsauftrag in erwarteter Qualität und im Rahmen der Vorgaben von Bund und Kanton umgesetzt wird. Dabei vermeidet die kantonale Aufsicht Direkteingriffe so lange, als keine gravierenden Qualitätsdefizite vorliegen (unter Wahrung der Teilautonomie, der Kontextsteuerung und des Subsidiaritätsprinzips).



Grafik 3: Aufsicht über die Schulen des Kantons Basel-Landschaft

Um die Aufsicht ausüben zu können, müssen Informationen und Daten vorliegen, die valide Aussagen über die Qualität der Schulen und die Einhaltung der Vorgaben ermöglichen. Hierzu bedarf es koordinierter Qualitätsentwicklungs- und -sicherungssysteme in den Schulen ebenso wie auf kantonaler Ebene. Regelmässige Befragungen und Datenerhebungen zum Entwicklungsstand der Schulen sowie Audits (bisherige externe Evaluation) auf kantonaler Ebene verschaffen ein Bild über die Qualität der Schulen. Dies erlaubt, Aufsichtsprozesse auf die jeweilige Situation bezogen einzusetzen und zu gestalten. Ein wichtiger Baustein dabei ist die kontinuierliche Qualitätsentwicklung und -sicherung (§ 60b Bildungsgesetz) in den Schulen, welche auch die interne Evaluation umfasst (§§ 60d und 60e). Sie ist neben der Schulführung, dem Schulprogramm

und der darin enthaltenen Schulentwicklungsplanung (§ 60c) Gegenstand der kantonalen Datenerhebungen und Audits.

Die Aufsicht beurteilt die vorliegenden Daten und Informationen unter Einbezug allfällig weiterer Erkenntnisse und entscheidet, ob und wie sie interveniert (§§ 61a und 61b). Im Regelfall führen Interventionen zu Vereinbarungen mit der Schulleitung. Diese umfassen eine Darlegung der Problemsituation, priorisierte Massnahmen zur Lösung, eine Zeitplanung für deren Umsetzung, die Form der Überprüfung der Zielerreichung und die Dokumentation. Aufgabe der Aufsicht ist es, durch eine entsprechende Begleitung und Kontrolle sicherzustellen, dass Vereinbarungen termingerecht und in erwarteter Qualität umgesetzt werden. In komplexen Fällen kann als erster Schritt eine vertiefte externe Analyse der Problemlage in Auftrag gegeben werden.

Mit den vorgesehenen Anpassungen in der Qualitätsentwicklung und -sicherung sowie der Aufsicht sollen in Zukunft fundierte Analysen bezüglich der Qualität und des Entwicklungsstandes ermöglicht werden. Im Unterschied zur aktuellen Handhabung soll mit Hilfe der Aufsicht eine Verbindlichkeit für die Umsetzung von Erkenntnissen in wirkungsvolle Massnahmen sichergestellt werden. Die Ergebnis- und die Prozessverantwortung bleiben bei der Schule und ihrer Trägerschaft. Sämtliche Massnahmen haben zum Ziel, die Qualität der Schule zu stärken und die Ausbildung der Schülerinnen und Schüler kontinuierlich zu verbessern.

Ergänzend müssen die notwendigen Instrumente und Verfahren (z.B. Orientierungsraster zu wichtigen Qualitätsbereichen) zur Verfügung gestellt und finanziert werden. Dazu gehören auch geeignete Weiterbildungen und Prozessberatungen für die Schulentwicklung, welche den Schulen ermöglichen, die notwendigen Kompetenzen vor Ort aufzubauen (§§ 60a und 60b).

Die neuen Bestimmungen über die Qualitätsentwicklung und -sicherung sowie die Aufsicht gelten für alle Schulen, also auch für die kommunalen Schulen. Deshalb müssen die Aufgaben der Schulleitung und des Schulrats in diesen Themenbereichen auch für die Primarstufe und die Musikschulen angepasst werden (§§ 77 und 82 Bildungsgesetz).

3. Bildungsmonitoring und Berichterstattung (§§ 62a, 62a^{bis} und 62a^{ter} Bildungsgesetz)

Gemäss Art. 61a BV sorgen Bund und Kantone gemeinsam im Rahmen ihrer Zuständigkeiten für eine „hohe Qualität und Durchlässigkeit des Bildungsraumes Schweiz“. Ein Instrument für die Erfüllung dieser Aufgabe ist das Bildungsmonitoring Schweiz. Bildungsmonitoring wird als systematische und auf Dauer angelegte Beschaffung und Aufbereitung von Informationen über ein Bildungssystem, dessen Nutzung sowie dessen Umfeld verstanden. Es dient als Grundlage für die Bildungsplanung und bildungspolitische Entscheide, für die Rechenschaftslegung und die öffentliche Diskussion. Das kantonale Bildungsmonitoring ist als Ergänzung des schweizerischen Bildungsmonitorings im Gesetz verankert. Die Leistungsfähigkeit des Baseler Bildungswesens in der gesamten Laufbahn Bildung soll damit datengestützt beobachtet, analysiert und die entsprechenden Informationen den Behörden und der Öffentlichkeit vermittelt werden. Das Bildungsmonitoring befasst sich mit den Grundsatzfragen, ob die Ziele erreicht werden (Effektivität), ob sie chancenfair erreicht werden (Equity) und ob sie mit verhältnismässigen Mittel erreicht werden (Effizienz). Es beinhaltet die Auswertung und Analyse der Laufbahndaten der Schülerinnen und Schüler vom Kindergarten bis zum Abschluss der Sekundarstufe II und der Tertiärstufe sowie die Ergebnisse von Leistungsmessungen.

Mit der Bildungsberichterstattung gewährleistet die BKSD die Information der politischen Instanzen, Behörden und Öffentlichkeit im Hinblick auf den Stand, die Entwicklung und die Qualität des Bildungswesens. Darin enthalten sind Ergebnisse des Bildungsmonitorings, Massnahmen der Qualitätsentwicklung und -sicherung sowie Erkenntnisse aus der Aufsicht. Der Bildungsbericht Basel-Landschaft wurde und wird dem Landrat alle 4 Jahre zur Stellungnahme unterbreitet (2007, 2011, 2015 und neu 2019, 2023 etc.). Das Wissen und die Stellungnahme des Landrates zur Qualitätsentwicklung des Bildungswesens leisteten und leisten einen Beitrag zur Klärung der Prioritäten der Bildungsentwicklung, wie sie im Aufgaben- und Finanzplan einfließen.

In Zukunft kann der Regierungsrat dem Landrat einen Strategiebericht Bildung mit Zielen und Schwerpunkten der Weiterentwicklung des Bildungswesens vorlegen. Dieser soll mit Einbezug der Bevölkerung, der Wirtschaft, der Wissenschaft, des Sozialwesens, der Gemeinden und der Schulen erstellt werden.

2.4. Strategische Verankerung und Verhältnis zur Langfristplanung

Die Optimierung der Führungsstruktur der Sekundarstufen I und II und die damit einhergehenden Änderungen des Bildungsgesetzes erfolgen basierend auf Mittel- und Langfristplanung im [AFP 2020-2023](#).

Das relevante Ziel für die Optimierung der Führungsstrukturen lautet wie folgt:

- LFP 6 Bildung und Innovation / Überprüfung der Führungsstrukturen Sek I/II: Bestandteil von «avanti BKSD» ist auch das Teilprojekt Führungsstrukturen Sek I/II. Im Rahmen dieses Projekts werden die Leitungsstrukturen überprüft mit dem Ziel, das Aufgabenprofil von Trägerschaft und Schulräten zu schärfen und die Schulleitungen zu stärken. Koordiniert mit den Führungsstrukturen SeK I/II werden gemeinsam mit den Gemeinden die Führungsstrukturen der Primar- und Musikschulen überprüft.

2.5. Rechtsgrundlagen; Finanz- oder Planungsreferendum

Die vorliegende Landratsvorlage beinhaltet eine weitreichende Änderung des Bildungsgesetzes. Von den neuen Bestimmungen im Bildungsgesetz sind auch das Verwaltungsverfahrensgesetz Basel-Landschaft vom 13. Juni 1988 (VwVG BL, [SGS 175](#)), das Gesetz vom 25. September 1997 über die Arbeitsverhältnisse der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Kantons (Personalgesetz, [SGS 150](#)) sowie das Schulgesundheitsgesetz vom 17. Januar 2019 ([SGS 645](#)) betroffen. Betroffen sind die §§ 27 und 29 VwVG BL in Bezug auf den Schulrat als Vorinstanz vor dem Regierungsrat sowie § 71 Personalgesetz in Bezug auf den Schulrat als (bisherige) Beschwerdeinstanz bei den kantonalen Schulen.

Weiter wird dem Landrat eine Änderung des Dekrets vom 28. Januar 2010 über die Sekundarschulkreise und Sekundarschulstandorte ([SGS 642.1](#)) unterbreitet. § 3 muss geändert werden, weil der Schulrat nicht mehr Aufsichtsinstanz ist.

Die Landratsvorlage bedingt darüber hinaus die Änderung diverser Verordnungen, namentlich die Verordnung vom 13. Mai 2003 für die Schulleitung und die Schulsekretariate ([SGS 647.12](#)), die Verordnung vom 13. Mai 2003 für die Sekundarschule ([SGS 642.11](#)), die Verordnung vom 13. Mai 2003 über das Gymnasium (Maturitätsschule und Fachmittelschule) ([SGS 643.11](#)), die Verordnung vom 17. März 2009 für die Berufsbildung ([SGS 681.11](#)) sowie mehrere weitere, kleine Verordnungsanpassungen.

2.6. Finanzielle Auswirkungen

Voraussichtliche Mehr- oder Minderausgaben (§ 4a Abs. 1 Bst. a Vo FHG)

Ja

Nein

2.6.1. Aufgabenverschiebungen im Rahmen der neuen Führungsstrukturen und der Aufsicht

Die Linienführung und die Aufsicht werden effektiver und wirksamer. Die neuen Führungsstrukturen ermöglichen dem Kanton trotz der erhöhten Teilautonomie der Schulleitungen, die von ihm getragenen Schulen besser zu lenken. Gerade im Personalbereich können Fehlentscheide mit hohen Kostenfolgen und Reputationsschäden verhindert werden. Im Beschwerdewesen können Verfahrens- und Formfehler mit gravierenden Auswirkungen reduziert werden. Entwicklungsschwerpunkte und Entwicklungsstrategien können koordiniert angegangen und bearbeitet werden. Mit den vorgesehenen Anpassungen in der Aufsicht sollen fundierte

Analysen bezüglich der Qualität und des Entwicklungsstandes der Schulen ermöglicht werden. Damit sind aber auch massvolle zusätzliche Ressourcen verbunden. Für die Linienführung erfolgt in erster Linie eine Umlagerung von Ressourcen bedingt durch die Aufgabenverschiebung vom Schulrat in die zuständige Dienststelle als künftige vorgesetzte Stelle. Die Aufgaben im Schulrat können auf der Sekundarstufe I deutlich reduziert werden, auf der Sekundarstufe II kostenneutral umgelagert und gegebenenfalls an einzelnen Standorten leicht reduziert werden. Beim Beschwerdewesen verlagern sich Aufgaben vom Schulrat zum Stab Recht der BKSD als zuständige Stelle für die Instruktion der Verfahren vor Regierungsrat. Bei der Aufsicht müssen bestehende Defizite behoben werden, was insbesondere mit externen Kosten verbunden ist.

2.6.2. Auswirkungen auf einzelne Aufgaben, auf die Führungsebenen und die Aufsicht

Schulrat	Schulleitung	Verwaltung
Anstellungen: keine Personalentscheide mehr (Aufwand -)	Anstellungen: Lehrpersonenanstellung unverändert (Aufwand =). Konrektorat und Rektorat: neue Aufgabe (Aufwand +)	Anstellungen: Anstellung Rektorat und Schulleitung neue Aufgabe (+)
Beschwerden: müssen nicht mehr behandelt werden (Aufwand -)	Beschwerden: müssen weiterhin bearbeitet werden. Neu ev. auch mit der Linie (Aufwand =)	Beschwerden: neue Aufgabe – Stab Recht GS (Aufwand ++)
Schulprogramm: Schärfung der Aufgabe (Aufwand +)	Schulprogramm: Schärfung in Zusammenarbeit mit Schulrat (Aufwand =)	Schulprogramm: nur im Rahmen der Aufsicht (Aufwand =)
Führung: keine Führungsaufgabe (Aufgabe -)	Führungsaufgabe: Neue Unterstellung in der Linie; Gestaltungsspielraum durch konsequente Subsidiarität gesichert. (Aufwand =)	Führungsaufgabe: neue Aufgabe (Aufwand ++)
QE/QS/Aufsicht: Beratung der Ergebnisse aus QE/QS und Aufsicht mit der SL (Aufwand -)	QE/QS/Aufsicht: QE/QS wie heute; Aufsichtsfunktion wird formalisiert (Aufwand =)	QE/QS/Aufsicht: QE/QS im Rahmen der Führungsaufgabe; Aufsichtsfunktion wird gestärkt und formalisiert (Aufwand ++)

Tabelle 1: Aufwandsverschiebung zwischen Führungsebenen und Aufsicht

2.6.3. Führung durch die Linie

1. Sekundarstufe I

Die Sekundarstufe I umfasst 17 Sekundarschulstandorte. Für die 17 Schulräte wurden im Jahr 2017 insgesamt rund CHF 370'000 aufgewendet. Im Vergleich dazu fielen für die Aufgaben der Schulräte bei den 5 Gymnasien ca. CHF 57'000 und bei den 3 Berufsfachschulen CHF 22'000 an. Aufgrund der Aufgabenverschiebungen kann davon ausgegangen werden, dass sich die Kosten bei allen Schulräten bei rund CHF 10'000 pro Schulstandort und Jahr einpendeln werden. Damit kann auf der Sekundarstufe I mit einer Reduktion von ca. CHF 200'000 gerechnet werden. Diese sollen neu für die Linienführung in der Dienststelle zur Verfügung stehen.

Für die Führung der 17 Sekundarschulstandorte sollen 1,5 Stellen zur Verfügung gestellt werden. Pro Vollzeitstelle ist damit eine Führungsspanne von 12 Schulen vorgesehen. Dies entspricht einem Aufwand von rund CHF 250'000 (basierend auf LK 9/ES 10). Netto resultieren jährlich wiederkehrende zusätzliche Kosten von ca. CHF 50'000.

Führung durch Linie	Stellen	Kosten jährlich
Führung durch Linie AVS	1,5	CHF 250'000

Einsparungen Schulräte Sek I		CHF -200'000
Total neue wiederkehrende Ausgaben		CHF 50'000

Tabelle 2: Personalkosten Führung Sekundarstufe I

2. Sekundarstufe II

Die Sekundarstufe II umfasst 5 Gymnasien und 3 vom Kanton geführte Berufsfachschulen. Letztere werden mit der Fusion der Gewerblichen Berufsfachschulen Muttenz und Liestal künftig auf 2 reduziert. Auf der Sekundarstufe II wird gleichzeitig die Aufsicht in der zuständigen Dienststelle BMH über die entsprechenden Schulen ausgebaut. Für die Linienführung resultiert ein Mehraufwand bei den Gymnasien von 0,3 Stellen, was einem Aufwand von rund CHF 65'000 (basierend auf LK 6/ES 10) entspricht. Bei den Berufsfachschulen sind für die Linienführung keine zusätzlichen Ressourcen notwendig, weil bereits im Rahmen der bestehenden Rechtsgrundlage die Führung der Berufsfachschulen durch die Hauptabteilung Berufsbildung der Dienststelle BMH in Kooperation mit der eigentlichen Linienführung, dem Schulrat, erfolgt. Das neue System basiert somit auch auf den Erfahrungen der Berufsfachschulen in der direkten Linienführung.

Führung durch Linie	Stellen	Kosten jährlich
Führung durch Linie BMH	0,3	CHF 65'000
Total neue wiederkehrende Ausgaben		CHF 65'000

Tabelle 3: Personalkosten Führung Sekundarstufe II

2.6.4. Schulleitungsressourcen auf der Sekundarstufe I

Bereits heute sind die Schulleitungen auf der Sekundarstufe II hierarchisiert mit einer Rektorin oder einem Rektor. Die neuen Führungsstrukturen haben daher keine finanziellen Auswirkungen auf diese Schulen. Hingegen werden die Schulleitungen auf der Sekundarstufe I neu dem Modell der Sekundarstufe II angepasst und ebenfalls hierarchisiert. Die Rektorinnen und Rektoren der Sekundarstufe I sollen gemäss Annahme um eine Lohnklasse höher eingestuft werden als in ihrer bisherigen Funktion als Schulleitungsmitglieder. Derzeit sind die neuen Modellumschreibungen in Arbeit. Die Konrektorinnen und Konrektoren verbleiben in der bisherigen Lohnklasse. Die Stelle der Rektorin oder des Rektors ist mit mindestens einer 80%-Anstellung zu besetzen. Bei Co-Rektoraten können maximal 100 Stellenprozente auf die beiden Co-Rektorinnen bzw. Co-Rektoren, der Rest der verfügbaren Stellenprozente als Konrektorinnen und Konrektoren verteilt werden. Für die rund 17 Stellen resultiert gemäss dieser Annahme ein Zusatzaufwand von ca. CHF 220'000 (basierend auf LK 9/ES 10 zu LK 8/ES 10).

Schulleitungsressourcen Sek I	Stellen	Kosten jährlich
Neueinstufung Rektorate	0	CHF 220'000
Total neue wiederkehrende Ausgaben		CHF 220'000

Tabelle 4: Personalkosten Hierarchisierung Schulleitung Sekundarstufe I

2.6.5. Initialisierungsaufwand

Für die Implementierung der neuen Führungsstrukturen, insbesondere die Neudefinition der Abläufe und Klärung der Schnittstellen in der Praxis, sollen CHF 250'000 zur Verfügung stehen.

Initialisierungsaufwand	Stellen	Kosten einmalig
Sachkosten	0	CHF 250'000
Total		CHF 250'000

Tabelle 5: Initialisierungskosten Sekundarstufe I und II

2.6.6. Beschwerdewesen

Der Stab Recht rechnet mit einem zusätzlichen Aufwand für die Instruktionsverfahren bei Beschwerden gegen Entscheide der Schulleitungen auf den Sekundarstufen I und II von rund 0,6 Stellen. Dies basiert auf der Annahme von jährlich rund 2-3 Beschwerden je Sekundarschulstandort (34-51 Beschwerden) und 1-2 Beschwerde je Schule der Sekundarstufe II (10 Beschwerden) ohne hohe Komplexität. Diese Annahme basiert auf den informellen Rückmeldungen von Schulleitungen und Schulräten im Rahmen des Sounding-Prozesses zu den neuen Führungsstrukturen. Daraus resultieren jährlich wiederkehrende Kosten von ca. CHF 90'000 (basierend auf LK 11/ES10).

Beschwerdewesen	Stellen	Kosten jährlich
Personalkosten Stab Recht BKSD	0,6	CHF 90'000
Total neue wiederkehrende Ausgaben		CHF 90'000

Tabelle 6: Personalkosten Beschwerdewesen

2.6.7. Aufsicht

Aufsicht Volksschulen, Musikschulen und Privatschulen

Die Aufsicht wird in dieser Vorlage neu verankert. Es besteht wie unter Kapitel 2.3.3. ausgeführt ein erheblicher Nachholbedarf. Im Rahmen von „avanti BKSD“ hat sich das Amt für Volksschulen neu organisiert. Die verfügbaren Personalressourcen wurden neu gebündelt mit Fokus auf eine zielführende, tragfähige Aufsicht. Die Hauptabteilung Aufsicht und Qualität umfasst seit dem 1. Januar 2020 3,1 Stellen. Sie ist zuständig für die Volksschulen, die Musikschulen, die Privatschulen und die private Schulung. Dabei ist sie auch Bewilligungsbehörde für die Privatschulen und die private Schulung. Die Sonderschulen werden in einer nächsten Phase von „avanti BKSD“ im Bereich der Aufsicht ebenfalls dieser Hauptabteilung zugeordnet werden.

Daneben bedarf es externer Ressourcen, um zeitgemässe Datenerhebungen und die Grundlagen für eine fundierte Qualitätssicherung und Aufsicht wahrnehmen zu können. Der Aufbau dieses Systems der externen Unterstützung der Aufsicht wie in Kapitel 2.3.3. beschrieben soll für die Volksschulen schrittweise mit Hilfe einer Pilotphase vorgenommen werden, damit das Vorgehen passgenau entwickelt werden kann, bevor es umfassend umgesetzt wird.

Im Vollausbau ab voraussichtlich 2023 fallen für die Aufsicht der Volksschulen jährlich wiederkehrende externe Kosten von CHF 620'000 an, wovon bereits heute CHF 50'000 verwendet werden. Es bedarf keiner zusätzlichen Stellen. Die externen Kosten im Vollausbau setzen sich für die Volksschulen, d.h. für die 71 Primarschulen und 17 Sekundarschulen wie folgt zusammen:

Die Musikschulen sind zunächst nur in das Monitoring involviert. Privatschulen und private Schulung folgen einem separaten Verfahren der Aufsicht. Die Aufsicht über die Sonderschulen basiert auf den Leistungsvereinbarungen und umfasst ein Finanz- und Leistungscontrolling. Diese sind in der nachfolgenden Kostenübersicht nicht enthalten.

externe Unterstützung der Aufsicht	Anzahl Durchführungen	Kosten pro Durchführung	Kosten jährlich
1. Konzeption und regelmässige Durchführung Befragungen	1	CHF 20'000	CHF 20'000
2. Regelmässig wiederkehrende Audits (bei einer Periodizität von 4 Jahren für die Schulen der Volksschule)	22	CHF 20'000	CHF 440'000
3. Vertiefte Analysen: 4 Schulen im Jahr	4	CHF 40'000	CHF 160'000
Total			CHF 620'000
Bestehender Etat externe Evaluation			CHF -50'000
Davon neue wiederkehrende Ausgaben			CHF 570'000

Tabelle 7: Externe Kosten Aufsicht Volksschulen

Die Kosten für vertiefte Analysen fallen aktuell schon an in Form von externen Evaluationen im Umfang von rund CHF 50'000, die in gravierenden Fällen in Auftrag gegeben werden. Sie sind daher beim Zusatzaufwand nur teilweise zu berücksichtigen.

In der Pilotphase ist zu prüfen, inwiefern die Befragungen intern durchgeführt werden können und welche Teile davon zwingend extern in Auftrag zu geben sind.

Aufsicht Sekundarstufe II

Der Auftrag der Gymnasien und der Berufsbildung unterscheidet sich im Wesentlichen dadurch, dass die Berufsfachschulen nicht für die gesamte Ausbildung zuständig sind, sondern nur für einen Teilbereich, wie unter Kapitel 2.3.3 ausgeführt. Der Teil der schulischen Ausbildung ist aber vergleichbar. Sowohl bei den Gymnasien als auch bei den Berufsfachschulen besteht Nachholbedarf bei der Aufsicht, bei den Gymnasien etwas mehr als bei den Berufsfachschulen. Im Strukturprojekt „avanti BKSD“ wird sich die Dienststelle BMH gerade im Bereich der Aufsicht weiterentwickeln. Wichtig dabei ist, eine klare Rollentrennung zwischen Leitung Hauptabteilungen und Rektoraten zu bewirken. Diese Trennung ist in der Hauptabteilung Berufsbildung bereits erfolgt, im Bereich der Mittelschulen soll sie im Rahmen der neuen Führungsstrukturen eingeführt werden. Unter der neuen Ausgangslage sind für die Aufsicht und Qualitätssicherung teilweise neue Instrumente, wie in Kapitel 2.3 erläutert, einzuführen. In personeller Hinsicht wird die Aufsicht der Sekundarstufe II im Stab der Dienststelle BMH institutionalisiert und umfasst 1 Stelle für deren Aufbau im Bereich Mittelschule sowie für eine Verstärkung im Bereich der Berufsbildung. Dies entspricht einem Mehraufwand von rund CHF 167'000 (basierend auf LK 9/ES 10).

Daneben bedarf es externer Ressourcen für zeitgemässe Datenerhebungen, um die Grundlagen für eine fundierte Qualitätssicherung und Aufsicht zu schaffen. Der Aufbau dieses Systems der externen Unterstützung der Aufsicht, wie in Kapitel 2.3.3. beschrieben, soll auch für die

Sekundarstufe II schrittweise vorgenommen werden. Teilweise sind diese Ansätze bei den Berufsfachschulen bereits vorhanden.

Der Vollausbau dieses System soll parallel mit den Volksschulen auf 2023 erfolgen. Audits und vertiefte Analysen mit klaren Fragestellungen sollen in Zukunft nur nach Bedarf genutzt werden und in Zusammenhang mit den Ergebnissen der Betriebsgespräche mit den einzelnen Schulen stehen. Die Kosten für die Audits und vertieften Analysen werden jährlich mit rund CHF 80'000 veranschlagt. Für den Aufbau der Befragungen von Schülerinnen und Schülern bzw. Lernenden ist bereits eine Grundlage vorhanden. Diese soll für die Berufsbildung und insbesondere für die Gymnasien weiter ausgebaut, standardisiert und professionalisiert werden. Die Kosten betragen CHF 20'000 pro Jahr.

Externe Unterstützung der Aufsicht	Anzahl Durchführungen	Kosten pro Durchführung	Kosten jährlich
1. Konzeption und regelmässige Durchführung Befragungen	1	CHF 20'000	CHF 20'000
2. Regelmässig wiederkehrende Audits (bei einer Periodizität von 4 Jahren für die Berufs- und Mittelschulen)	2	CHF 20'000	CHF 40'000
3. Vertiefte Analysen: 1 Schule im Jahr	1	CHF 40'000	CHF 40'000
Total			CHF 100'000
Davon neue wiederkehrende Ausgaben			CHF 100'000

Tabelle 8: Externe Kosten Aufsicht Sekundarstufe II

Stärkung der Aufsicht	Stellen	Kosten jährlich
Aufsicht Schulen BMH	1	CHF 167'000
Total neue wiederkehrende Ausgaben		CHF 167'000

Tabelle 9: Personalkosten Aufsicht Sekundarstufe II

Auswirkungen auf den Aufgaben- und Finanzplan (§ 4a Abs. 1 Bst. a Vo FHG):

Ja Nein

Bei der Dienststelle BMH, dem AVS und dem Generalsekretariat wird die Organisation zur Erfüllung der bestehenden Aufgaben angepasst. Die Mehrausgaben wurden im AFP-Prozess 2021-2024 im Aufgaben- und Finanzplan abgebildet.

Die effektiven Mehrausgaben, die sich aus der Reorganisation ergeben, sind in wiederkehrende und einmalige Aufwendungen zu gliedern.

Die Implementierungskosten für die Führungsstrukturen sind ab Mitte 2021 für ein Jahr vorgesehen, damit ab Schuljahr 2022/23 der Reorganisationsprozess abgeschlossen und die neu aufgestellten Führungsstrukturen umgesetzt werden können.

Finanzen in CHF	2021	2022	2023	2024
Personalaufwand				
Linie AVS		104'000	250'000	250'000
Schulräte (AVS)		-83'000	-200'000	-200'000
Neueinstufung Rekorate SEK 1		92'000	220'000	220'000
Linie BMH		27'000	65'000	65'000
Stab Recht (Beschwerdewesen)		38'000	90'000	90'000
Aufsicht BMH		70'000	167'000	167'000
Total Personalaufwand		248'000	592'000	592'000
Sachaufwand				
Initialisierungsaufwand		250'000		
Externe Unterstützung Aufsicht (Volksschulen)		238'000	570'000	570'000
Externe Unterstützung Aufsicht (Sek I)		42'000	100'000	100'000
Total Sachaufwand		530'000	670'000	670'000
Total Aufwand		778'000	1'262'000	1'262'000

Stellen	2021	2022	2023	2024
Linie AVS		0.6	1.5	1.5
Linie BMH		0.1	0.3	0.3
Stab Recht (Beschwerdewesen)		0.3	0.6	0.6
BMH (Stärkung Aufsicht Schulen)		0.4	1.0	1.0
Total Stellen		1.4	3.4	3.4

Auswirkungen auf den Stellenplan (§ 4a Abs. 1 Bst. a Vo FHG):

 Ja

 Nein

Für die Stärkung der Aufsicht auf der Sekundarstufe II wird 1 Stelle benötigt. Die Festigung der Führungsstrukturen wird auf der Sekundarstufe I mit 1,5 Stellen angegangen und für die Sekundarstufe II sind 0.3 Stellen Linienführung bei den Gymnasien vorgesehen. Die zusätzlichen Aufgaben in rechtlichen Abklärungen wird mit 0.6 Stellen geplant. Insgesamt handelt es sich um 3.4 Stellen, die für die Reorganisation der Führungsstrukturen benötigt werden bei teilweiser finanzieller Kompensation des Personalaufwandes.

Wirtschaftlichkeitsbetrachtung und Risiken (§ 35 Abs. 1 Bst. k, § 49–51 Vo FHG):

Die Linienführung erfordert zusätzliche Ressourcen, wird dafür aber effektiver und wirksamer. Die neuen Führungsstrukturen ermöglichen dem Kanton trotz der erhöhten Teilautonomie der Schulleitungen, die von ihm getragenen Schulen besser zu lenken. Gerade im Personalbereich können Fehlentscheide mit hohen Kostenfolgen und Reputationsschäden verhindert werden. Im Beschwerdewesen können Verfahrens- und Formfehler mit gravierenden Auswirkungen reduziert werden. Entwicklungsschwerpunkte und -strategien können koordiniert angegangen und bearbeitet werden. Mit den vorgesehenen Anpassungen in der Aufsicht sollen fundierte Analysen bezüglich der Qualität und des Entwicklungsstandes der Schulen ermöglicht werden. Die Mehrkosten, die mit dem Wechsel zu den neuen Führungsstrukturen entstehen, sind im Vergleich zur Stärkung des Gesamtsystems vertretbar. Dasselbe gilt für die Mehrkosten im Bereich der Aufsicht, mit welchen ein bestehendes Defizit gedeckt wird. Die bessere Verankerung der Qualitätsentwicklung und

–sicherung sowie der Aufsicht dient der permanenten Verbesserung der Erfüllung des Bildungsauftrages zu Gunsten der Schülerinnen und Schüler auf allen Schulstufen.

2.7. Finanzhaushaltsrechtliche Prüfung

Die Finanz- und Kirchendirektion hat die Vorlage gemäss § 12 des Finanzhaushaltsgesetzes geprüft und stellt fest, dass die Grundsätze der Haushaltsführung und die Kompetenzordnung eingehalten sind.

2.8. Regulierungsfolgenabschätzung

([§ 4 KMU-Entlastungsgesetz](#) und [§ 58 Abs.1 Bst. e Geschäftsordnung Landrat](#))

Auswirkungen (organisatorisch, personell, finanziell, wirtschaftlich, regional / Gemeinden, Nachhaltigkeit etc.)

Die Änderungen des Bildungsgesetzes hinsichtlich der Führungsstrukturen und der Bestimmungen zu Qualität und Aufsicht regelt die Prozesse und die Organisation der Volksschulen und der weiterführenden Schulen neu.

Die kommunalen Schulen sind von dieser Änderung des Bildungsgesetzes mit Ausnahme der Bestimmungen zu Qualität und Aufsicht nicht betroffen. Diese Änderungen führen zu keinen Mehrkosten auf kommunaler Ebene.

2.9. Ergebnis des allfälligen Vernehmlassungsverfahrens

Ergebnis folgt.

2.10. Vorstösse des Landrats

Der Bedarf einer Überprüfung und allfälligen Überarbeitung des aktuellen Führungssystems auf allen Schulstufen wurde auch vom Landrat seit geraumer Zeit erkannt, wie die untenstehenden Postulate und Motionen zeigen.

2.10.1. Postulat 2013/186, Caroline Mall, SVP: „Funktion der Schulräte der Volksschule neu überdenken“

Unlängst sind viele Stimmen laut geworden, welche sich über die Bedeutung des Schulrates Gedanken machen, ob es diesen in dieser Form heute noch braucht.

In § 82 des Bildungsgesetzes sind die Aufgaben des Schulrates geregelt. Bei näherer Betrachtung dieser Behörde und deren effektiven Nutzen für unsere Schulen stellt sich für mich die Frage, ob der Schulrat mit seiner Funktion den Gemeinden heute noch Rechnung trägt. Diese Behörde hat einerseits vornehmlich unterstützenden Charakter der Schulleitung und stellt andererseits das Bindeglied von Schule, Schulleitung und der Öffentlichkeit bzw. der Erziehungsberechtigten dar. Die Kompetenzregelung zwischen Schulleitung und Schulrat sowie Gemeinderat müsste so geregelt sein, dass die Schnittstellen besser erkennbar und umsetzbar sind. Ebenso müsste die Einbindung zwischen Erziehungsberechtigten und Schulrat besser definiert werden. Es wäre daher sinnvoll, diese Behördenfunktion neu zu überdenken. Weiter wäre bei der Überprüfung der Behörde eine Effizienzsteigerung in der Schullandschaft anzupeilen aber auch mögliche Kosteneinsparungen anzuvisieren und nicht zuletzt den administrativen Aufwand zu verringern.

Der Regierungsrat wird gebeten, die Funktion der Schulräte der Volksschule mit den o. e. aufgeführten Gedanken zu prüfen entsprechend zu berichten.

Die Anliegen der Postulantin wurde im Rahmen der beiden Projekte ‚Führungsstrukturen Sekundarstufen I und II‘ sowie ‚Führungsstrukturen Primarstufe und Musikschulen‘ umfassend angegangen.

Nach einer verwaltungsinternen Systemanalyse wurden Konzepte für die Führungsstrukturen der Sekundarstufen I und II und nachfolgend für die Primarstufen und die Musikschulen erarbeitet. Die darauf aufbauenden Ergebnisse in zwei Projekten wurden den Schulräten, Schulleitungen, Sozialpartnern und Trägerschaftsvertretungen präsentiert und Rückmeldungen eingeholt.

Daraus ergab sich für die Sekundarstufen I und II ein neues Führungsmodell mit einer Schärfung und Konzentration der Aufgaben des Schulrats auf seine Hauptaufgaben, namentlich die strategische Ausgestaltung der jeweiligen Schule. Dieses ist Gegenstand dieser Vorlage.

Für die Primarstufe und die Musikschulen führten die Resultate der Soundings sowie zweier Tagsatzungen der Gemeinden zum Auftrag, den Gemeinden grösstmöglichen Spielraum bei der Ausgestaltung der Führungsstrukturen ihrer Schulen zu ermöglichen. Dies kann dadurch erfolgen, dass die heutigen Aufgaben und Kompetenzen der Schulräte grundsätzlich den Gemeinderäten zugeordnet werden mit der Möglichkeit, diese ganz oder teilweise an einen Schulrat oder eine Schulkommission zu delegieren. Damit sollen die Gemeinden künftig über die Ausgestaltung der Führungsstrukturen ihrer Schulen selber entscheiden können. Dieses Projekt wird dem Landrat in einer separaten Vorlage unterbreitet.

2.10.2. Postulat 2013-313 von Jürg Wiedemann, Grüne Fraktion: Prüfung einer Anpassung des Pflichtenheftes der Schulräte

Am 5. September 2013 reichte Jürg Wiedemann, Grüne Fraktion das Postulat 2013-313: „Prüfung einer Anpassung des Pflichtenheftes der Schulräte“ mit folgendem Wortlaut ein:

Mit der Neuorganisation der Sekundarschulen in nur noch sieben Schulkreisen stellt sich die Frage, ob die Schulräte als Gremium entsprechend angepasst und/oder gegebenenfalls mit einem neuen Pflichtenheft versehen werden soll. Auch der Verband der Basel-Landschaftlicher Gemeinden (VBLG) macht sich offensichtlich entsprechende Überlegungen für die Primarschulen. Gemäss Protokoll der Tagsatzung 5 "Avenir BL-Gemeinden" vom 9. März 2013 will der VBLG sogar die "Abschaffung der Schulräte" zur Diskussion stellen. Auf Primstufe könnte die Arbeit der Schulräte z.B. durch die Schulleitungen und den Gemeinderat erledigt werden. Eine Überprüfung z.B. auch auf Synergiemöglichkeiten ist auch aus Kostengründen sinnvoll: Die Kosten für die Schulräte für alle Stufen bewegen sich jährlich im Millionenbereich.

Ich bitte den Regierungsrat um Ausarbeitung eines Grundlagenpapiers, welches dem Landrat als Diskussionspapier dient. Dabei sollen die verschiedenen Möglichkeiten mit ihren Vor- und Nachteilen mit Kostenfolgen aufgezeigt werden. Die aufgezeigten Möglichkeiten sollen vom Erhalt der heutigen Schulräte, einer Neustrukturierung der Schulräte bis zur teilweisen oder vollständigen Abschaffung gehen.

Mit dieser Vorlage wird dem Landrat die künftige Führungsstruktur für die Sekundarstufen I und II beantragt. Diese ist das Resultat einer breit abgestützten Diskussion mit allen Anspruchsgruppen (siehe Ziff. 2.1. und 2.10.2 dieser Vorlage).

Für die Führungsstrukturen der Primarstufe und der Musikschulen wurde dieser Prozess getrennt, aber inhaltlich koordiniert mit der vorliegenden Vorlage durchgeführt. Die Führungsstrukturen dieser beiden Schularten werden dem Landrat in einer separaten Vorlage unterbreitet.

2.10.3. Motion 2013-359 von Jürg Wiedemann, Grüne Fraktion: Unklare Weisungsbefugnisse

Am 17. Oktober 2013 reichte Jürg Wiedemann, Grüne Fraktion die Motion 2013-359: „Unklare Weisungsbefugnis“ mit folgendem Wortlaut ein:

Die Weisungsbefugnisse an den kantonalen Schulen sind unklar. Obwohl der Kanton Träger dieser Schulen ist, hat offensichtlich die Bildungsdirektion, so die mehrfach geäusserten Bedenken von RR Urs Wüthrich, keine Weisungsbefugnis über die Schulleitungen. Die Bildungsdirektion kann somit auch dann kaum intervenieren, wenn eine kantonale Schule sich nicht an Regeln,

Verordnungen oder das Bildungsgesetz hält. Auch der Schulrat darf sich nicht in die operative Führung einmischen. Selbst in strategischen Fragen bleibt in der Realität die Möglichkeit korrigierend einzugreifen beschränkt.

Die fehlende Weisungsberechtigung der politischen Behörde Schulrat ist mangels Fachkompetenz in den dafür notwendigen Bereichen nachvollziehbar. Dass aber auch die Bildungsdirektion, die über qualifiziertes und sie beratendes Fachpersonal verfügt, über keine klare Weisungsberechtigung über die Schulleitungen der kantonalen Schulen verfügt, ist unverständlich.

Letztlich verfügen die Schulleitungen damit über weitgehende und autonome Kompetenzen und können die Schulen ohne real funktionierende Aufsicht von Fachpersonen mit Weisungsbefugnis führen. Es ist selbstredend, dass dieser Zustand nicht in der Intention des Gesetzgebers lag. Entweder gehen aus meiner Sicht die Sekundarschulen zurück an die Gemeinden, was zurzeit kaum zur Diskussion steht, oder der Kanton sollte die unklaren Weisungsbefugnisse klären.

Ich bitte den Regierungsrat um entsprechende Anpassung des Bildungsgesetzes: Die Weisungsberechtigung über die Schulleitungen derjenigen Schulen, dessen Träger der Kanton ist, soll klar geregelt werden.

Mit dieser Vorlage kommt der Regierungsrat dem Anliegen des Montionäres vollumfänglich nach. Die neuen Führungsstrukturen der Sekundarstufen I und II sehen die Einbindung der Schulleitung in die Linie der BKSD vor und regeln deren Weisungsbefugnis gegenüber den Schulleitungen. Im Sinne einer konsequenten Anwendung des Subsidiaritätsprinzips wird den Schulleitungen ein grösstmöglicher Gestaltungsspielraum für ihre Schulen gewährt. Dieser wird unter anderem mit dem neuen Fokus der Aufgaben des Schulrats auf das Schulprogramm gesichert.

2.10.4. Motion 2014-204 von Claudio Botti, CVP/EVP Fraktion: Abschaffung der Schulräte?

Am 12. Juni 2014 reichte Claudio Botti, CVP/EVP Fraktion, die Motion 2014-204: „Abschaffung der Schulräte?“ mit folgendem vom Landrat am 19. März 2015 modifizierten Wortlaut ein:

Zuständig für die Schule ist, je nach Stufe oder Schulart, der Gemeinderat, die Schulleitung, der Schulrat, der Kanton usw. Für eine effiziente Führung sind das zu viele Gremien. Bereits nach Einführung der teilautonom geleiteten Schulen haben die Schulleitungen wichtige Aufgaben übernommen, wie etwa die ganze operative Leitung der jeweiligen Schule und auch die Bewertung der Leistung der Lehrpersonen mittels Schulbesuchen usw.

Besonders im Volksschulbereich liegen die finanziellen Kompetenzen jedoch weiterhin beim Gemeinderat, was immer wieder zu Diskussionen führt.

Nach dem Übergang von der Schulpflege zum Schulrat sind diesem die Aufgaben abhandengekommen. Das hat dazu geführt, dass zum Beispiel der Kanton Solothurn die Schulpflege bereits abgeschafft hat. Die Regierung des Kantons Aargau schlägt ebenfalls vor, die Schulpflege abzuschaffen, da sie praktisch keine Entscheidungsgewalt mehr hat.

Selbst die Bildungsexperten sind der Meinung, dass die Tendenz klar in Richtung Abschaffung geht. Somit sollen die Strukturen für die Schulleitungen einfacher werden, damit sie ihre Aufgaben optimal und auch betriebswirtschaftlich angehen und umsetzen können.

1. Der Regierungsrat wird aufgefordert, dem Landrat eine Vorlage vorzulegen, um die Aufgaben der Schulräte zu überprüfen und somit eine effizientere Führung der Schulen durch die Schulleitungen zu ermöglichen.

2. Der Regierungsrat soll aufzeigen, wie die Erziehungsberechtigten in wichtigen Schulangelegenheiten miteinbezogen werden können.

Mit dieser Vorlage werden dem Landrat neue Führungsstrukturen für die Sekundarstufen I und II unterbreitet. Diese nehmen die Forderungen des Motionärs aus Ziff. 1 vollumfänglich auf und führen für diese Schulstufen zu einer effizienteren Führung der Schule und einer Konzentration der Aufgaben des Schulrates auf die strategische Ausrichtung der Schule.

Der Forderung aus Ziff. 2 wird insofern Rechnung getragen, als die Zusammensetzung und Wahl der Schulräte, insbesondere auch auf der Sekundarstufe I, nicht verändert wird und damit praxisgemäss ein starker Einbezug von Erziehungsberechtigten über das Schulratsamt gewährleistet ist.

Für die Primarstufe und die Musikschulen hat die Tagsatzung der Gemeinden den Regierungsrat damit gebeten, Führungsstrukturen für die von den Gemeinden getragenen Schulen zu entwickeln und dem Landrat zu unterbreiten, welche den Gemeinden grösstmöglichen Spielraum bei der Ausgestaltung der Führungsstrukturen ihrer Schulen zu ermöglichen. Dies kann dadurch erfolgen, dass die heutigen Aufgaben und Kompetenzen der Schulräte grundsätzlich den Gemeinderäten zugeordnet werden mit der Möglichkeit, diese ganz oder teilweise an einen Schulrat oder eine Schulkommission zu delegieren. Damit sollen die Gemeinden künftig über die Ausgestaltung der Führungsstrukturen ihrer Schulen selber entscheiden können. Dieses Projekt wird dem Landrat in einer separaten Vorlage unterbreitet.

2.10.5. *Motion 2016-254 von Klaus Kirchmayr, Fraktion Grüne-EVP: Neue Rechtswege im Schulbereich – «Grounding für Helikopter-Eltern»*

Am 8. September 2016 reichte Klaus Kirchmayr, Grüne-EVP Fraktion, die Motion 2016-254: „Neue Rechtswege im Schulbereich – «Grounding für Helikopter-Eltern»“ mit folgendem Wortlaut ein:

Wie im Rest der Schweiz sind die Schulen im Kanton Baselland stark zunehmend von rechtlichen Auseinandersetzungen betroffen, welche direkt den Unterricht betreffen. Prüfungs- und Promotions- Entscheide, ebenso wie disziplinarische Massnahmen werden in einzelnen Fällen fast schon systematisch vor den Kadi gezerrt und durch alle Instanzen des Rechtswegs gezogen.

«Helikopter-Eltern» zögern nicht mit teurer anwaltlicher Unterstützung Schulen über Jahre im Rechtssystem auf Trab zu halten. Die Verhältnismässigkeit bleibt dabei meist auf der Strecke und wertvolle Zeit von Schulleitungen, Schulräten und Lehrpersonen werden für unproduktive Rechtshändel verschwendet.

Diese Entwicklung hat zudem dazu geführt, dass sich in Schulräten, Schulleitungen und Lehrpersonen eine Absicherungs-Mentalität verbreitet, welche Kreativität und Initiative in den Schulen behindert. Heute bewirkt oft schon die «Drohung» mit einem Rechtsfall, dass aufwändige und unproduktive Prozesse in den Schulen bzw. Schulleitungen und Schulräten in Gang gesetzt werden.

Die Kosten dieser Entwicklung sind immens. Schulleitungen und Schulräte brauchen viel öfters als früher Rechtsbeistände und auch in der Erziehungsdirektion bis hinauf zur Erziehungsdirektorin (sie ist oft Rekursinstanz) wird viel Zeit für die Behandlung von solchen Rechtshändeln verwendet, welche kaum als stufengerecht bezeichnet werden kann. Diese Entwicklung ist ein wesentlicher Treiber der viel beklagten Bildungsbürokratie. Konkrete Änderungen sind notwendig. Anzustreben ist eine Kultur, in der sich Eltern und Schule als Kooperationspartner begegnen, die im Interesse der Schülerinnen und Schüler gemeinsam die Verantwortung für ein gutes Gelingen tragen.

Entsprechend wird beantragt:

Der Regierungsrat wird beauftragt, wie in anderen Kantonen bereits geschehen, die rechtlichen Grundlagen für Beschwerden im Schulwesen so anzupassen, dass:

- Rekurse stufengerecht, schnell und kostengünstig abgewickelt werden können

- *Lehrpersonen, Schulleitungen, Schulräte und die Erziehungsdirektion bei Rechtsgeschäften deutlich entlastet werden*

- *Die Hürden für Beschwerden zu Unterrichtsfragen erhöht werden*

All diese Massnahmen sind so auszugestalten, dass die Unterrichtstätigkeit, Lehrpersonen und SchülerInnen in von Rekursen betroffenen Klassen nicht Schaden leidet und eine Kostenersparnis auf allen Stufen und eine Reduktion der Bürokratie im Schulbereich erreicht wird.

Über die rechtlichen Rahmenbedingungen zur Motion 2016-254 von Klaus Kirchmayr, Fraktion Grüne-EVP: Neue Rechtswege im Schulbereich – «Grounding für Helikopter-Eltern» hat der Regierungsrat dem Landrat mit LRV 2020/xxx. berichtet. Die Umsetzung im Bildungsgesetz erfolgt mit der vorliegenden Landratsvorlage.

Wie der Regierungsrat in dieser Landratsvorlage ausgeführt hat, lassen sich die Beschwerdemöglichkeiten nur soweit einschränken, als dies mit der bundeverfassungsrechtlich garantierten Rechtsweggarantie vereinbar ist. Das heisst, die Anordnung darf nicht in sogenannte individuelle, schützenswerte Rechtspositionen eingreifen. Für solche muss eine Beschwerdemöglichkeit in jedem Fall bestehen. In § 90a Bildungsgesetz wird neu ausdrücklich geregelt, in welchen Bereichen keine Beschwerdemöglichkeit besteht. Dies betrifft folgende Fälle:

- Klasseneinteilungen oder -umteilungen innerhalb eines Schulhauses/einer Schulanlage greifen nicht in individuell schützenswerte Rechtspositionen von Schülerinnen und Schüler ein und sind damit nicht beschwerdefähig.
- Die Bildungsgesetzgebung kennt je nach Schulstufe verschiedene Disziplinar-massnahmen. Auf allen Schulstufen wird zwischen Massnahmen unterschieden, die durch die Lehrperson, durch die Schulleitung oder an kommunalen Schulen durch den Schulrat ergriffen werden können. Die Massnahmen unterscheiden sich hinsichtlich der Eingriffsintensität und reichen von zusätzlichen Hausaufgaben bis hin zum definitiven Schulausschluss. Niederschwellige Disziplinar-massnahmen, welche durch Lehrpersonen angeordnet werden, greifen nicht in individuell schützenswerte Rechtspositionen von Schülerinnen und Schülern ein und sind damit nicht beschwerdefähig.
- Noten und Zeugnisse sind nur insofern anfechtbar, als ihnen eine rechtsgestaltende oder eine rechtsfeststellende Funktion zukommt. Dies ist dann der Fall, wenn eine Note bzw. die Gesamtheit der Noten unmittelbar ausschlaggebend ist für das Bestehen einer Prüfung, für den Erwerb eines Diploms oder für die Berechtigung, eine weitere Ausbildung antreten oder einen Titel tragen zu dürfen. Ansonsten fehlt einer einzelnen Note die Eigenschaft einer der Anfechtung zugänglichen Verfügung (vgl. [Entscheidung des Kantonsgerichts Basel-Landschaft vom 29. Juni 2016](#) und die dort zitierte Rechtsprechung und Literatur).
- Ermahnungen gegenüber Erziehungsberechtigten werden an kantonalen Schulen von der Schulleitung ausgesprochen (Bussen von der BKSD). An den kommunalen Schulen sind die Schulräte dafür zuständig.

2.10.6. *Postulat 2019-619 von Andreas Dürr, FDP Fraktion: Bildungsoffensive 2025: Postulat «Ist der Schulrat als Rekurskommission geeignet?»*

Am 26. September 2019 reichte Andreas Dürr, FDP Fraktion, das Postulat 2019-619: „Bildungsoffensive 2025: «Ist der Schulrat als Rekurskommission geeignet?»“ mit folgendem Wortlaut ein:

Eine den Schulräten zugeordneten Aufgabe ist der Entscheid über Beschwerden gegen Verfügungen der Schulleitungen. Damit sind die Schulräte technisch als Rekurskommissionen einzuordnen. Die Erfüllung der Aufgabe stellt hohe Anforderungen insbesondere im formaljuristischen Bereich: rechtsgenügli-che Beweisaufnahme, Gewährung des rechtlichen Gehörs, materiell und formell korrekte Begründung des Beschwerdeentscheids. Diese Tätigkeiten beschlagen eher weniger die Kernkompetenz der Schulräte.

Es stellen sich insbesondere folgende Fragen:

- *Sind die Schulräte das kompetente Gremium, als erste Rechtsmittelinstanz gegen Schulleitungsverfügungen zu amten?*
- *Sind die Schulräte den formellen Anforderungen eines Beschwerdeverfahrens angesichts des vermehrten Bezugs von Anwältinnen und Anwälten gewachsen?*
- *Ist es effektiv und effizient, dass Schulräte, die eine Beschwerde zu behandeln haben, sich vorher beim Kanton «Nachhilfe» holen müssen?*
- *Sind die Schulräte aufgrund ihrer Nähe zur Schulleitung genügend unabhängig für einen objektiven Beschwerdeentscheid?*

Der Regierungsrat wird beauftragt zu prüfen, ob der Schulrat als erste Beschwerdeinstanz gegen Schulleitungsverfügungen sinnvoll ist und welche anderen Beschwerdeinstanzen in Frage kommen könnten.

Mit der vorliegenden Vorlage wird das Beschwerdewesen auf den Sekundarstufen I und II sowie an den kantonalen Sonderschulen neu geregelt. Entscheide der Schulleitungen können direkt beim Regierungsrat angefochten werden. Für die kantonalen Schulen ist somit der Schulrat nicht mehr Beschwerdeinstanz.

Die Führungsstrukturen der Primarstufe und der Musikschulen werden dem Landrat in einer separaten Vorlage unterbreitet. Im Sinne der Variabilität gemäss § 47a KV BL soll den Gemeinden grösserer Handlungsspielraum bezüglich ihren schulischen Führungsstrukturen eingeräumt werden. Grundsätzlich sollen die Aufgaben der heutigen Schulräte an den Gemeinderat übergehen (ausser wie auch in dieser Vorlage in Bezug auf die Anstellung von Lehrpersonen und weiteren Mitarbeitenden der Schulen). Die Gemeinden werden als Trägerinnen der Primarstufe und der Musikschule sodann autonom entscheiden können, ob sie in Abweichung von diesem Grundmodell den Gemeinderat durch eine beratende Schulkommission unterstützen lassen wollen oder die Aufgaben des Gemeinderats an einen Schulrat delegieren möchten. Es fällt folglich in den Zuständigkeitsbereich der Gemeinden zu entscheiden, ob künftig der Gemeinderat 1. Beschwerdeinstanz wird oder ob diese Funktion weiterhin einem Schulrat zukommt.

2.10.7. Postulat 2019-624 von Andreas Dürr, FDP Fraktion: Bildungsoffensive 2025: Postulat für effektivere Führungsstrukturen auf allen Schulstufen

Am 26. September 2019 reichte Andreas Dürr, FDP Fraktion, das Postulat 2019-624: „Bildungsoffensive 2025: Postulat für effektivere Führungsstrukturen auf allen Schulstufen“ mit folgendem Wortlaut ein:

Der Kanton Basel-Landschaft soll dezentral geführt werden, das gilt auch für die Bildung. Es ist jedoch Aufgabe des Kantons, die Führungsstrukturen aller Schulstufen in regelmässigen zeitlichen Abständen auf Effektivität und auf Effizienz zu überprüfen.

Es stellen sich insbesondere folgende Fragen:

- *Sind die Aufgaben und Kompetenzen des Schulrates, der Schulleitung und der Organe des Schulträgers klar und zeitgemäss definiert?*
- *Bestehen Überschneidungen in den Kompetenzen, die zu unklaren Entscheidungen führen?*
- *Sind gesetzliche Mechanismen für die Lösung von innerschulischen Konflikten vorhanden?*
- *Ist eventuell eine der Führungsebenen zu ersetzen?*
- *Sind Voraussetzungen definiert, die eine für den Schulrat kandidierende Person erfüllen muss?*
- *Sind klare Kriterien vorhanden, die Schulleitungspersonen erfüllen müssen?*
- *Ist eine sorgfältige Auswahl der Schulleitungspersonen gewährleistet?*
- *Wie kann die Führungskompetenz von Schulleitungspersonen gesteigert und gesichert werden?*

- *Ist es zielführend, wenn Schulleitungspersonen aus dem Lehrkörper derselben Schule rekrutiert werden können?*

Der Regierungsrat wird beauftragt, einen umfassenden Bericht über die Verbesserung der Effektivität der Führungsstrukturen aller Schulstufen zu unterbreiten.

Mit der vorliegenden Vorlage werden die Führungsstrukturen der Sekundarstufen I und II sowie der kantonalen Sonderschulen grundlegend überarbeitet. Die neuen Führungsstrukturen ermöglichen dem Kanton, die von ihm getragenen Schulen wirkungsorientiert zu lenken. Die BKSD und die Schulleitungen führen die Schulen in einer direkten Linie und binden alle Schulbeteiligten angemessen ein. Die Schulleitungen werden in der operativen Führung gestärkt, indem sämtliche operativen Entscheide bei ihr liegen. Entwicklungsschwerpunkte und Entwicklungsstrategien können koordiniert angegangen und bearbeitet werden. Damit wird eine effektivere und effizientere Führung der Schule ermöglicht und die Qualität der Schulen zu Gunsten von Schülerinnen und Schülern verbessert. Gleichzeitig werden die Aufgaben des Schulrats fokussiert: Sie liegen neu schwerpunktmässig auf der Ausgestaltung der Schule mit Blick auf die Erfüllung des Bildungsauftrags, indem der Schulrat an der Ausarbeitung des Schulprogramms mitwirkt und dieses genehmigt. Dieses stellt die zentrale und individualisierte Vorgabe der jeweiligen Schule dar und legt fest, wie die Schule ihren Auftrag zum Wohle der Schülerinnen und Schüler ausgestaltet und umsetzt. Diese Bündelung der Kräfte des Schulrats auf die Ausgestaltung des Schulprogramms hat einen sehr direkten Einfluss auf die Qualität der jeweiligen Schule.

2.10.8. Postulat 2018-831 von Béatrix von Sury d'Aspremont, CVP: Konzept für Qualitätsmanagement der öffentlichen Schulen

Am 27. September 2018 reichte Béatrix von Sury d'Aspremont, CVP, das Postulat 2018-831: „Konzept für Qualitätsmanagement der öffentlichen Schulen“ mit folgendem Wortlaut ein:

Die unabhängige Aussensicht durch die Fachstelle für Schulbeurteilung erlaubt es den Schulen, ihr Selbstbild zu überprüfen. Die unabhängigen Befragungen durch ein unabhängiges Evaluationsteam unterstützen eine offene Meinungsäusserung aller Anspruchsgruppen und können so der Schule bisher verborgene Ansichten zur Kenntnis bringen. Qualitätsbefunde durch die Fachstelle erhöhen die Glaubwürdigkeit von schulinternen Qualitätsaussagen. Damit werden bewährte und erfolgreiche Schulmerkmale durch eine professionelle und neutrale Aussensicht bestätigt, aber auch unbewusste Qualitäten und allenfalls blinde Flecken erhellt.

Im Bildungsgesetz BL sind interne und externe Evaluationen der öffentlichen Schulen verankert. Im §60 Abs. 1 BG ist von regelmässigen Evaluationen die Rede. Die Verordnungen zur Primarschule sowie Sekundarschule verankern die Zuständigkeit der externen Evaluation bei der BKSD. Für die interne Evaluation sind die Schulen dagegen selber zuständig.

Die externe Evaluation beurteilt die Arbeit einer ganzen Schule in pädagogisch-fachlicher, personeller, organisatorischer und anderer Hinsicht. So können Stärken und Schwächen festgehalten, Massnahmen zur Qualitätsverbesserung etc. vorgeschlagen werden.

Eine geeignete Fachstelle für Schulbeurteilung erlaubt es der Schule mittels dieser unabhängigen Aussensicht, das Selbstbild zu prüfen. Das Evaluationsteam unterstützt eine freie Meinungsäusserung der verschiedenen Anspruchsgruppen (SchülerInnen, Lehrpersonen, Schulleitung und Eltern) ohne Betroffenheitsverzerrung mit unabhängigen Befragungen. Dies erlaubt den Schulen verborgene Ansichten an das Tageslicht zu bringen.

Solche Qualitätsbefunde durch die Fachstelle erhöhen die Glaubwürdigkeit von schulinternen Qualitätsaussagen. Zur Evaluation gehören jedoch auch das Entwerfen von Massnahmen, die Begleitung bei der Umsetzung von Massnahmen sowie das Monitoring, ob die Massnahmen die gewünschte Wirkung entfalten haben.

Dieses Qualitätsmanagement sollte in unseren öffentlichen Schulen vor allem in der Sekundarschule regelmässig stattfinden. Doch bisher sind diese Evaluationen eher unregelmässig und in sehr grossen Abständen erfolgt oder sogar erst auf Anfrage erfolgt.

Der Kanton Aargau aber auch Solothurn führen diese Evaluation in regelmässigen Zyklen durch.

Der Aargau begann mit einem 4 jährigen Turnus und geht jetzt zu einem 6 jährigen über. Solothurn hat einen 4 bis 6 jährigen Rhythmus. In Zürich finden sie mindestens alle 5 Jahre statt. Es wäre ebenso denkbar, dass anstatt einer regelmässigen vollständigen Evaluation, nur ein Teilbereich im Rahmen eines Audits beleuchtet wird.

Der Nutzen dieser Evaluationen ist unbestritten, verbessern bzw. bestätigen sie doch die Qualität unserer Schulen. Der Regierungsrat wird mit diesem Postulat gebeten, ein Konzept zum Qualitätsmanagement an öffentlichen Schulen (externen Evaluation inkl. Nachbegleitung und Monitoring) zu erarbeiten und möglichst einen definierten Zeitrahmen (z. B. alle 4 bis 6 Jahre) für die externe Evaluation in der Verordnung zum Bildungsgesetz festzulegen.

Mit der vorliegenden Vorlage werden die Qualitätsentwicklung und –sicherung sowie die Aufsicht grundlegend überarbeitet. Die Ausübung der Aufsicht ist eine hoheitliche Aufgabe und gilt für alle Schulen unabhängig von der Trägerschaft, das heisst auch für die Primarstufe und die Musikschulen. Die kantonale Aufsicht zielt darauf ab, dass der Bildungsauftrag in erwarteter Qualität und im Rahmen der Vorgaben von Bund und Kanton umgesetzt wird. Die Aufsicht hat vor allem darauf zu achten, dass die Verantwortung für die Qualität auf allen Ebenen subsidiär wahrgenommen wird. Dafür müssen Informationen und Daten vorliegen, die valide Aussagen in Bezug auf die Qualität der Schulen und die Einhaltung dieser Vorgaben ermöglichen. Hierzu bedarf es koordinierter Qualitätsentwicklungs- und -sicherungssysteme in den Schulen ebenso wie auf kantonaler Ebene. Mit den vorgesehenen Anpassungen sollen fundierte Analysen bezüglich der Qualität und des Entwicklungsstandes der Schulen ermöglicht werden. Daraus abgeleitete, werden zielgerichtete Massnahmen initiiert. Dabei vermeidet die kantonale Aufsicht Direkteingriffe so lange, als keine gravierenden Qualitätsdefizite vorliegen. Sämtliche Massnahmen haben zum Ziel, die Qualität der Schule zu stärken und die Ausbildung der Schülerinnen und Schüler kontinuierlich zu verbessern.

Die Aufsicht ist künftig wie folgt ausgestaltet:

- Erlangen von Erkenntnissen:
 1. Regelmässiges Monitoring (Kennzahlen und Entwicklungsstand in definierten Bereichen)
 2. Externe Beurteilung (schlanke, fokussierte, periodische Audits)
 3. Überprüfung der Einhaltung ausgewählter Vorgaben (Stichproben, Vollerhebung)
 4. Bei Defizit bzw. Defizitverdacht vertiefte Analysen
- Aufsicht in Form von begleitetem Prozesscontrolling:
 1. Sicherstellen, dass Q-Kreisläufe der Schulen geschlossen werden
 2. Begleitung der Schulen in engem Rahmen, bis Handlungsfähigkeit wiedererlangt ist

3. Fazit

Die Bildungslandschaft des Kantons Basel-Landschaft hat sich seit dem Inkrafttreten des aktuellen Bildungsgesetzes im Jahr 2002 stark verändert, und die Ansprüche an alle Bildungsverantwortlichen und das Führungssystem der Schulen sind gestiegen. Die Finanzkontrolle stellte im Jahr 2012 die Schwächen des aktuellen Führungssystems fest und beurteilte es als nicht zielführend und gar als hinderlich. Im Fokus dieser Beurteilung stand das Dreiecksverhältnis Schulleitung – Schulrat – BKSD. Dieses führt im Schulalltag immer wieder zu

schwierigen Entscheidungskonstellationen und Zuständigkeitsproblemen, die oft mit Qualitätseinbussen und Reputationsschäden verbunden sind.

Mit dieser Vorlage wird das Dreiecksverhältnis entflochten, die Schulleitungen gestärkt und deren Teilautonomie erhöht, indem ihnen die Kompetenz für sämtliche operativen Entscheide übertragen wird. Die neuen Führungsstrukturen ermöglichen dem Kanton aber trotz dieser erhöhten Teilautonomie der Schulen, deren Entwicklung ziel- und qualitätsorientiert zu lenken. Der Schulrat spielt weiterhin eine zentrale Rolle bei der Ausgestaltung der Schule, deren Erfüllung des Bildungsauftrags und damit deren Qualität, indem er massgebend an der Ausarbeitung des Schulprogramms mitwirkt und dieses genehmigt.

Zusätzlich zur Schaffung von klaren Führungsstrukturen befasst sich diese Vorlage mit der Aufsicht über die Schulen und der Qualitätssicherung. Die kantonale Aufsicht achtet darauf, dass der Bildungsauftrag im Rahmen der Vorgaben von Bund und Kanton umgesetzt wird. Sämtliche Massnahmen bezwecken, die Qualität der Schulen sicherzustellen oder gar zu verbessern und damit die Qualität der Ausbildung der Schülerinnen, Schüler und Lernenden zu optimieren. Die kantonale Aufsicht vermeidet Direkteingriffe, solange keine gravierenden Qualitätsdefizite vorliegen.

Die neuen Führungsstrukturen der kantonalen Schulen und die Neuregelung von Qualitätssicherung und Aufsicht über alle Schulstufen führen zu vertretbaren Mehrkosten beim Kanton. Diese sind in Anbetracht der Stärkung des Gesamtsystems, des qualitativen Mehrwerts für die Schulen und mit Blick auf die angestrebte Ausbildungsoptimierung für die Schülerinnen und Schüler angemessen. Für die Gemeinden sind keine Mehrkosten zu erwarten.

4. Anträge

4.1. Beschluss

Der Regierungsrat beantragt dem Landrat gemäss beiliegendem Entwurf des Landratsbeschlusses zu beschliessen:

1. Das Bildungsgesetz wird gemäss Beilage geändert.

4.2. Abschreibung von Vorstössen des Landrats

Der Regierungsrat beantragt dem Landrat die Abschreibung folgender Vorstösse:

1. Postulat 2013/186, Caroline Mall, SVP: Funktion der Schulräte der Volksschule neu überdenken
2. Postulat 2013-313 von Jürg Wiedemann, Grüne Fraktion: Prüfung einer Anpassung des Pflichtenheftes der Schulräte
3. Motion 2013-359 von Jürg Wiedemann, Grüne Fraktion: Unklare Weisungsbefugnisse
4. Motion 2014-204 von Claudio Botti, CVP/EVP Fraktion: Abschaffung der Schulräte?
5. Motion 2016-254 von Klaus Kirchmayr, Fraktion Grüne-EVP: Neue Rechtswege im Schulbereich – «Grounding für Helikopter-Eltern»
6. Postulat 2019 -619 von Andreas Dürr, FDP Fraktion: Bildungsoffensive 2025: Postulat «Ist der Schulrat als Rekurskommission geeignet?»
7. Postulat 2019 -624 von Andreas Dürr, FDP Fraktion: Bildungsoffensive 2025: Postulat für effektivere Führungsstrukturen auf allen Schulstufen

8. Postulat 2018-831 von Béatrix von Sury d'Aspremont, CVP: Konzept für Qualitätsmanagement der öffentlichen Schulen

Liestal, Datum wird von der LKA eingesetzt!

Im Namen des Regierungsrats

Der Präsident:

Die Landschreiberin:

5. Beilagen

- Entwurf Landratsbeschluss
- Entwurf Änderung des Bildungsgesetzes
- Synopse zum Bildungsgesetz
- Auswertung zur Vernehmlassung

6. Anhang

- Konzept „Optimierung der Führungsstrukturen der Schulen Basel-Landschaft“
- Aufstellung der wiederkehrenden externen Kosten für die Aufsicht

Landratsbeschluss

über die Führungsstrukturen der Sekundarstufen I und II / Änderung des Bildungsgesetzes

Der Landrat des Kantons Basel-Landschaft beschliesst:

1. Die Änderung des Bildungsgesetzes ([SGS 640](#)) wird gemäss beiliegendem Entwurf beschlossen.
2. Ziffer 1 dieses Beschlusses untersteht der Volksabstimmung gemäss §§ 30 und 31 der Verfassung des Kantons Basel-Landschaft vom 17. Mai 1984 ([SGS 100](#)).
3. Die Änderung des Dekrets über die Sekundarschulkreise und Sekundarschulstandorte (SGS 642.1) wird gemäss beiliegendem Entwurf beschlossen.
4. Die nachfolgend aufgeführten Vorstösse werden als erfüllt abgeschrieben.

Postulat 2013/186, Caroline Mall, SVP: Funktion der Schulräte der Volksschule neu überdenken

Postulat 2013-313 von Jürg Wiedemann, Grüne Fraktion: Prüfung einer Anpassung des Pflichtenheftes der Schulräte

Motion 2013-359 von Jürg Wiedemann, Grüne Fraktion: Unklare Weisungsbefugnisse

Motion 2014-204 von Claudio Botti, CVP/EVP Fraktion: Abschaffung der Schulräte?

Motion 2016-254 von Klaus Kirchmayr, Fraktion Grüne-EVP: Neue Rechtswege im Schulbereich – «Grounding für Helikopter-Eltern»

Postulat 2019-619 von Andreas Dürr, FDP Fraktion: Bildungsoffensive 2025: Postulat «Ist der Schulrat als Rekurskommission geeignet?»

Postulat 2019-624 von Andreas Dürr, FDP Fraktion: Bildungsoffensive 2025: Postulat für effektivere Führungsstrukturen auf allen Schulstufen

Postulat 2018-831 von Béatrix von Sury d'Aspremont, CVP: Konzept für Qualitätsmanagement der öffentlichen Schulen

Liestal, **Datum wird von der LKA eingesetzt!**

Im Namen des Landrats

Der Präsident:

Die Landschreiberin: