

Alles, was (nicht) recht ist Wer zahlt, befiehlt?

von Isabella Oser



«Wir entscheiden das»

Der Anruf kommt an einem Dienstagabend, kurz nach acht. Am Apparat eine Lehrperson einer Gemeindeschule, seit vierzehn Jahren im Dienst. Am Nachmittag sass sie in einem Gespräch, zu dem sie ohne Angabe eines Themas eingeladen worden war. Auf der anderen Seite des Tisches sassen die Schulleitung und ein Mitglied einer kommunalen Behörde. Es ging um Vorwürfe, die sie zum ersten Mal hörte. Als sie fragte, ob sie sich dazu vorbereitet äussern könne, fiel der Satz, den sie seither nicht mehr loswird: «In dieser Gemeinde entscheiden wir, wie wir das handhaben; wir bezahlen Sie schliesslich.»

Die Frage der Lehrperson an den LVB ist kurz: Stimmt das? Antwort: Nein. Aber die Haltung dahinter begegnet uns in der Rechtsberatung oft genug, dass sie eine ausführlichere Antwort verdient. *Wer bezahlt, befiehlt.* Gemeint ist: Die Gemeinde trägt die Kosten ihrer Schule und ist Arbeitgeberin, also soll sie auch weitestgehend selbst bestimmen können, wie sie mit ihren Mitarbeitenden umgeht. Auf den ersten Blick mag das einleuchten. Rechtlich greift es zu kurz.

Zwei Bestimmungen, die nichts miteinander zu tun haben

Das Bildungsgesetz sagt tatsächlich, wer bezahlt. Unter den Aufgaben der Trägerschaft hält § 15 fest: «Sie tragen die Lohnkosten aller Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Schulen.» Das ist der eine Satz.

Wer was entscheiden darf, steht jedoch an ganz anderer Stelle. Die Aufgaben der Schulleitung regelt § 77, jene des

Schulrats § 82, jene der Bildungs-, Kultur- und Sportdirektion § 87. Diese Bestimmungen nehmen mit keinem Wort Bezug darauf, woher der Lohn stammt. Das Gesetz hält Kostentragung und Kompetenzordnung in getrennten Kapiteln und das ist keine Redaktionslaune, sondern der Kern der Sache. Kompetenzen ergeben sich nicht daraus, wer die Rechnung bezahlt, sondern aus dem Gesetz.

Dasselbe Personalrecht, andere Strukturen

Zuständigkeiten und Führungsstrukturen unterscheiden sich zwischen kantonalen und kommunalen Schulen tatsächlich. Beim anwendbaren Personalrecht ist die Verordnung zum Personalgesetz jedoch eindeutig. Ihr § 1 bestimmt, dass die nachfolgenden Bestimmungen gelten, «wo nichts Abweichendes erwähnt ist», und zählt dann ausdrücklich auf: «alle Mitarbeitenden der öffentlichen Schulen des Kantons sowie die Schulleitungen, Lehrpersonen und Mitarbeitenden im pädagogischen Bereich der öffentlichen Schulen der Gemeinden». Will heissen: Eine Gemeinde finanziert ihre Schule. Ein eigenes Personalrecht entsteht daraus aber nicht.

Gemeindeautonomie bedeutet, dass Gemeinden innerhalb der ihnen übertragenen Aufgaben selbstständig entscheiden. Sie bedeutet nicht, dass die allgemeinen Regeln des öffentlichen Rechts ausser Kraft gesetzt wären. Auch eine kommunale Arbeitgeberin ist an das Gesetz und die rechtsstaatlichen Grundsätze gebunden: rechtliches Gehör, Treu und Glauben, Willkürverbot und Verhältnismässigkeit. Eine Behörde darf entscheiden. Sie darf jedoch nicht deshalb beliebig entscheiden, weil sie bezahlt.

Wenn mehrere Rollen zusammenrücken

An Gemeindeschulen wirken mehrere kommunale Organe zusammen: Die Schulleitung führt die Schule «in pädagogischer, personeller, organisatorischer und administrativer Hinsicht» und ist Anstellungsbehörde der Lehrpersonen. Der Schulrat seinerseits ist Anstellungsbehörde der Schulleitung, ihr gegenüber weisungsbefugt und Beschwerdeinstanz bei ihren Entscheiden. Überträgt die Einwohnergemeinde die Aufgaben des Schulrats gesamthaft an den Gemeinderat, rücken diese Rollen noch näher zusammen. Und die Gemeinde ist zugleich Trägerin der Schule und finanziert deren Kosten.

Diese Nähe kann sinnvoll sein. Sie birgt aber ein Risiko: In einem personalrechtlichen Konflikt können pädagogische Führung, Arbeitgeberinteressen, finanzielle Erwägungen und politische Verantwortung in wenigen Personen zusammenfallen. Umso wichtiger ist es, dass jedes Organ seine Rolle kennt. Wenig beachtet wird dabei, was das Ge-

setz dem Schulrat ausdrücklich aufträgt. Zu seinen Aufgaben gehört nämlich: «Er gewährleistet die Einhaltung der Vorgaben des Kantons, des Bundes und der Einwohnergemeinde.» Und wenn wichtige rechtliche Vorgaben nicht eingehalten werden, kann er befristet operative Eingriffe in die Schulführung vornehmen lassen. Der Schulrat ist also gerade *nicht* das Organ, das kantonale Vorgaben abwehrt, sondern das Organ, das für ihre Einhaltung sorgen soll.

Zwei Rechtswirklichkeiten?

In unserer Beratungstätigkeit entsteht dennoch zunehmend der Eindruck, dass Lehrpersonen an Gemeindeschulen personalrechtliche Konflikte anders erleben als ihre Kolleginnen und Kollegen an kantonalen Schulen. Nicht, weil das Gesetz ihnen weniger Rechte zugestände, sondern weil kommunale Arbeitgeberautonomie in der Praxis mitunter sehr weitgehend interpretiert wird und kantonale Stellen gleichzeitig auf die Zuständigkeit der Gemeinde verweisen.

Für die Betroffenen ist das zermürbend. Die Gemeinde beruft sich auf ihre Arbeitgeberstellung, die kommunalen Schulorgane auf ihre Kompetenzen, der Kanton auf die kommunale Zuständigkeit. Wer in dieser Schleife steckt, verliert Wochen, in denen es eigentlich um die Sache gehen müsste. Am Ende sind viele Stellen zuständig, aber für die Einhaltung einheitlicher rechtsstaatlicher Standards fühlt sich niemand wirklich verantwortlich.

Erschwerend kommt hinzu, wie kurz die Fristen sind. Gegen Verfügungen der Schulleitung einer kommunalen Schule kann nur innert zehn Tagen seit Eröffnung beim Schulrat beziehungsweise beim Gemeinderat Beschwerde erhoben werden. Zehn Tage: Das ist ungefähr die Zeit, die eine verunsicherte Lehrperson braucht, um überhaupt zu begreifen, was ihr da zuge- oder unterstellt wurde. Wer eine Verfügung erhält, sollte sich deshalb nicht erst beraten lassen, wenn er sich sortiert hat, sondern sofort.

Damit stellt sich eine grundsätzliche Frage: Kann, darf und soll es sein, dass wir im selben Kanton weitgehend dasselbe Personalrecht haben, in der Praxis aber zwei Rechtswirklichkeiten?

Der Kanton ist längst zuständig

Genau hier wird die kantonale Verantwortung interessant, denn das Bildungsgesetz zieht sich bei den kommunalen Schulen keineswegs zurück. Erstens beschreibt § 87 die Aufgabe der Bildungs-, Kultur- und Sportdirektion in einem einzigen Satz, der keine Trägerschaft ausnimmt: «Sie

leitet, koordiniert und beaufsichtigt das Bildungswesen des Kantons.»

Zweitens greift der Kanton an einer besonders heiklen Stelle sogar direkt ins kommunale Verfahren ein. § 77 verpflichtet die Schulleitung ausdrücklich: «Sie nimmt vor der Auflösung von unbefristeten Anstellungsverhältnissen durch die Arbeitgeberin Rücksprache mit der Bildungs-, Kultur- und Sportdirektion.» Diese gesetzlich vorgeschriebene Rücksprache zeigt jedenfalls, dass der kantonale Gesetzgeber auch bei einem kommunalen Anstellungsverhältnis eine Einbindung der BKSD für erforderlich hält.

Und drittens endet der Rechtsmittelweg in beiden «Welten» am selben Ort. An kantonalen Schulen gelangt man gegen personalrechtliche Entscheide der Schulleitung an den Regierungsrat. An kommunalen Schulen führt der Weg über den Schulrat oder den Gemeinderat und von dort ebenfalls an den Regierungsrat. Der Unterschied liegt in der Zahl der Stationen, nicht im Endpunkt.

Kantonale Aufsicht darf sich nicht darin erschöpfen, bei Konflikten auf die Gemeindeautonomie zu verweisen. Wo kantonales Personal- und Bildungsrecht gilt, muss auch ein Interesse daran bestehen, dass es kantonsweit vergleichbar angewendet wird.

Kommunale Arbeitgeberverantwortung und kantonale Verantwortung für ein rechtskonformes Schulsystem stehen also nebeneinander. Kantonale Aufsicht darf sich deshalb nicht darin erschöpfen, bei Konflikten auf die Gemeindeautonomie zu verweisen. Wo kantonales Personal- und Bildungsrecht gilt, muss auch ein Interesse daran bestehen, dass es kantonsweit vergleichbar angewendet wird.

Autonomie braucht Aufsicht

Das heisst nicht, dass die BKSD oder das AVS jeden Personalentscheid einer Gemeinde übernehmen oder korrigieren sollen. Teilautonomie setzt gerade voraus, dass Gemeinden innerhalb ihrer Zuständigkeit selbst entscheiden können. Problematisch wird sie dort, wo sie faktisch zur Distanz des Kantons führt.

In unseren Beratungen erleben wir, wie erwähnt, immer wieder, dass AVS oder BKSD bei personalrechtlichen Kon-

flikten an Gemeindeschulen auf die kommunale Zuständigkeit verweisen. Formal mag das zunächst richtig sein. Für die betroffene Lehrperson bedeutet es aber nicht selten: Hält die Gemeinde an ihrer Entscheidung fest, bleibt ihr nur der Rechtsweg.

Genau das kann nicht die befriedigende Antwort eines kantonalen Bildungssystems sein. Aufsicht und Beratung sollten nicht erst dort wirksam werden, wo eine Verfügung angefochten wird. Sie sollten dazu beitragen, dass rechtsstaatlich problematische Verfahren möglichst gar nicht erst an diesen Punkt gelangen.

Aufsicht und Beratung sollten nicht erst dort wirksam werden, wo eine Verfügung angefochten wird. Sie sollten dazu beitragen, dass rechtsstaatlich problematische Verfahren möglichst gar nicht erst an diesen Punkt gelangen.

nicht erst an diesen Punkt gelangen. Denn der Rechtsweg beantwortet Rechtsfragen, Konflikte indes löst er häufig nicht. Bis ein Entscheid vorliegt, sind Beziehungen beschädigt, Fronten verhärtet und erhebliche personelle wie finanzielle Ressourcen verbraucht. Selbst wenn eine Lehrperson am Ende Recht erhält, gibt es oft nur Verlierer. Zurück bleibt nicht selten das Gefühl, dass für kommunale Lehrpersonen zwar dasselbe Recht gilt, seine Durchsetzung aber weit schwieriger ist.

Gerade deshalb braucht Teilautonomie ein kantonales Gegenstück: eine BKSD und ein AVS, die ihre Aufsichts- und Beratungsverantwortung gegenüber kommunalen Schulen sichtbar wahrnehmen. Nicht indem sie kommunale Personalentscheide an sich ziehen, sondern indem sie frühzeitig auf die Einhaltung kantonaler Rechtsstandards hinwirken und dort genauer hinschauen, wo grundlegende Verfahrensregeln aus dem Blick geraten sind.

Andernfalls entsteht eine schwer vermittelbare Situation: Für die Lehrperson an einer kantonalen Schule ist der Kanton Arbeitgeber und unmittelbar verantwortlich. Ihrer Kollegin an einer Gemeindeschule begegnet derselbe Kanton zunächst mit dem Hinweis auf die kommunale Zuständigkeit – aber später wieder als Rechtsmittelinstanz. Dazwischen liegt ein Raum, in dem sich kommunale Lehrpersonen mitunter ziemlich alleine gelassen fühlen. Das nährt den Eindruck zweier Rechtswirklichkeiten. Nicht weil zwei verschiedene Gesetze gelten, sondern weil die Durchsetzung derselben rechtsstaatlichen Standards unterschiedlich gut erreichbar ist.

Zwei notwendige Schritte

Zwei Schritte wären aus Sicht des LVB naheliegend, und beide kommen ohne Gesetzesrevisionen aus: Einerseits sollte die BKSD klarer festhalten, welche rechtsstaatlichen Mindestanforderungen bei personalrechtlichen Verfahren an allen öffentlichen Schulen gelten. Die gesetzlich vorgeschriebene Rücksprache nach § 77 zeigt exemplarisch, dass kommunale Zuständigkeit und kantonale Verantwortung einander nicht ausschliessen.



Andererseits braucht es beim Kanton eine klar bezeichnete Anlaufstelle für personalrechtliche Verfahrensfragen an Gemeindeschulen, an die sich auch betroffene Lehrpersonen wenden können, bevor ein Konflikt zum Rechtsfall wurde. Nicht als Eingriff in die Führung einer Gemeinde, sondern als Möglichkeit, frühzeitig zu klären, ob ein Verfahren rechtsstaatlichen Anforderungen genügt.

Gemeindeautonomie und kantonale Aufsicht sind keine Gegensätze. Je grösser der kommunale Gestaltungsspielraum, desto wichtiger ist eine verlässliche Aufsicht über dessen Grenzen. Für Lehrpersonen muss vorhersehbar sein, welche Rechte ihnen zustehen – unabhängig davon, in welcher Baselbieter Gemeinde sie unterrichten. Sonst wird aus kommunaler Vielfalt rechtliche Ungleichheit.

Das Primat der Rechtsstaatlichkeit

Eine Gemeinde darf ihre Schule gestalten, führen und finanzieren. Sie darf innerhalb ihrer gesetzlichen Kompetenzen auch personalrechtliche Entscheide treffen. Diese müssen aber denselben rechtsstaatlichen Anforderungen genügen wie jene des Kantons. Und eine Lehrperson darf nicht erst im Beschwerdeverfahren erfahren, ob grundlegende Standards an ihrer Schule tatsächlich gelten. Rechtsstaatlichkeit muss im Verfahren selbst funktionieren und nicht erst dann, wenn eine betroffene Person genügend Kraft, Zeit und Geld aufbringt, einen Entscheid anzufechten.

Die eingangs beschriebene Lehrperson hat sich gewehrt, und zwar innerhalb der zulässigen Frist von zehn Tagen, weil sie noch am selben Abend den LVB angerufen und sich beraten lassen hatte. Es sei noch einmal festgehalten: Für eine Lehrperson darf nicht entscheidend sein, ob ihr Lohn aus einer Gemeinde- oder der Kantonskasse stammt. Die Trägerschaft einer Schule darf unterschiedlich sein, der Anspruch auf rechtsstaatliches Handeln ist es nicht.

Rechtsgrundlagen

Bildungsgesetz Basel-Landschaft (SGS 640), insbesondere § 15 Abs. 1 lit. e, § 77 Abs. 1 lit. c und lit. d, § 82 Abs. 1 lit. f, j, k und l, § 82bis, § 87 Abs. 1 lit. a, § 88 Abs. 1 lit. g sowie § 91 Abs. 2 und Abs. 3; Verordnung zum Personalgesetz (SGS 150.11), § 1 Abs. 1 lit. b.