

Regierungsratsbeschluss

vom 6. September 2011

Nr. 2011/1847

KR.Nr. A 068/2011 (DBK)

Auftrag Stefan Müller (CVP, Herbetswil): Handhabung der "schwarzen Liste" über Lehrpersonen ohne Unterrichtsberechtigung (10.05.2011) ; Stellungnahme des Regierungsrates

1. Vorstosstext

Der Regierungsrat wird beauftragt, die Handhabung der „schwarzen Liste“ über Lehrpersonen ohne Unterrichtsberechtigung dahingehend auszugestalten, dass bei sämtlichen Anstellungen von Lehrpersonen eine möglichst automatische Konsultation der Liste erfolgt. Die dafür nötigen Anpassungen können einerseits über Änderungen der kantonalen Verfahren, andererseits über die Einflussnahme im Rahmen der EDK erfolgen.

2. Begründung

In der Vergangenheit wurden wiederholt Fälle publik, bei denen Lehrpersonen ohne Unterrichtsberechtigung als Stellvertretungen angestellt wurden. Dies geschah, obwohl die EDK eine Liste der Lehrpersonen ohne Unterrichtsberechtigung führt und diese Lehrpersonen darauf vermerkt waren.

Der Grund, weshalb diese Lehrpersonen trotz dem Eintrag in der Liste zu einer Anstellung gelangen, liegt unseres Erachtens einerseits im Anstellungsprozedere, andererseits bei der zu wenig restriktiven Handhabung der schwarzen Liste: Stellvertretungen werden nicht durch einen Vertrag, sondern durch eine Verfügung des AVK besetzt. Trotzdem zeichnet die Schulleitung für die Selektion der Lehrpersonen verantwortlich. Auskunft über einen Eintrag in der schwarzen Liste erhalten die kantonalen oder kommunalen Aufsichtsbehörden (gemäss Richtlinie der EDK) nur dann, wenn schriftlich angefragt wird, ein berechtigtes Interesse vorliegt und sich die Anfrage auf eine bestimmte Person bezieht.

Es gibt also keinen Automatismus, welcher dazu führen könnte, dass Lehrpersonen ohne Unterrichtsberechtigung vor Ausstellung der Verfügung entdeckt werden. Die Überführung hängt somit davon ab, ob die Schulleitung einen schriftlichen Antrag an die EDK richtet und diesen noch mit einem berechtigten Interesse geltend machen kann. Das AVK wiederum verfügt mit der gängigen Praxis die Anstellung von Lehrpersonen, ohne Kenntnis davon zu haben, ob die Lehrperson eine Unterrichtsberechtigung besitzt.

Mit den heute zur Verfügung stehenden Möglichkeiten wäre es ein Leichtes, den kantonalen Behörden eine Software-, resp. Onlinelösung zur Verfügung zu stellen, welche eine einfache, automatische Abfrage der Liste ermöglicht und gleichzeitig den Datenschutz gewährleistet.

Angesichts des herrschenden Mangels an Lehrpersonen und dadurch auch Stellvertretungen ist absehbar, dass die auf der EDK-Liste aufgeführten Lehrpersonen vermehrt ihr Glück in Stellvertretungen suchen werden. Eine Handhabung, welche weniger den Datenschutz, dafür vielmehr den Schutz von Schülerinnen und Schülern, Gemeinden und nicht zuletzt auch der „unbescholtenen“ Lehrpersonen in den Vordergrund stellt, ist deshalb dringend angezeigt.

3. **Stellungnahme des Regierungsrates**

3.1 „Schwarze Liste“

Die sogenannte „schwarze Liste“ der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) wurde 2005 eingeführt, um Kinder und Jugendliche vor Lehrpersonen zu schützen, denen die kantonale Unterrichtsberechtigung entzogen wurde. Dabei handelt es sich etwa um pädophile, süchtige oder gewalttätige Lehrpersonen. Mit der Liste soll verhindert werden, dass sich solche Lehrpersonen einfach in einen anderen Kanton "einschleichen".

Die EDK stützt sich auf Artikel 12^{bis} der Interkantonalen Vereinbarung über die Anerkennung von Ausbildungsabschlüssen vom 18. Februar 1993 (Diplomanerkennungsvereinbarung; BGS 411.251). Für das Führen der Liste finden die Grundsätze des Datenschutzrechtes des Kantons Bern sinngemäss Anwendung. Sie wird von der Rechtsabteilung des Generalsekretariats der EDK geführt und ist sonst nicht zugänglich.

Kantonale wie kommunale Behörden im Bildungsbereich erhalten Auskünfte, „sofern sie schriftlich anfragen, ein berechtigtes Interesse haben und sich die Anfrage auf eine bestimmte Person bezieht.“¹ Die Verantwortung, ob eine Anfrage bei der EDK gemacht wird oder nicht, liegt in erster Linie bei der jeweiligen Anstellungsbehörde und somit im Kanton Solothurn bei der Schulleitung.

3.2 Unterrichtsberechtigung

In rechtlicher Hinsicht ist zu unterscheiden zwischen Lehrberechtigung und Unterrichtsberechtigung (Berufsausübungsbewilligung). Über die Lehrberechtigung verfügen Lehrpersonen, welche ein von der EDK anerkanntes Lehrdiplom besitzen. Die Lehrberechtigung wird von der EDK festgestellt (Art. 4 der Diplomanerkennungsvereinbarung). Darüber hinaus gibt es die Unterrichtsberechtigung, die nach § 50^{bis} Absatz 1 des Volksschulgesetzes vom 14. September 1969 (VSG; BGS 413.111) vom Departement für Bildung und Kultur erteilt wird. Damit die Unterrichtsberechtigung erteilt werden kann, müssen die Lehrpersonen kumulativ über die ausbildungsmässigen Voraussetzungen zur Ausübung des Lehrberufs (Lehrberechtigung) sowie über die persönliche Eignung verfügen (§ 49 VSG).

Entzogen wird die Unterrichtsberechtigung dann, wenn die persönliche oder die fachliche Eignung der Lehrperson für eine genügende Berufsausübung nicht mehr gewährleistet ist. Dies ist namentlich dann der Fall, wenn die Lehrperson a) ihre Handlungsfähigkeit verloren hat, b) wegen eines Delikts verurteilt worden ist, das sie nach Art und Schwere der Tat und dem Verschulden nach als nicht vertrauenswürdig bzw. zur Ausübung des Lehrberufes ungeeignet erscheinen lässt, c) wiederholt durch ihr Verhalten die Sicherstellung des ordentlichen Schulbetriebs ernsthaft gefährdet hat oder d) sonst offensichtlich unfähig geworden ist, ihren Beruf auszuüben (§ 50^{bis} Abs. 3 VSG).

Stellvertretende werden für Lehrpersonen oder Lehrbeauftragte eingesetzt, die ihren Unterricht vorübergehend nicht erteilen können. Grundsätzlich sind für Stellvertretungseinsätze Lehrpersonen einzusetzen, die über die Anstellungsvoraussetzungen gemäss § 49 VSG verfügen. Für die Sicherstellung des Unterrichts ist es zulässig, auch Personen ohne Lehrdiplom einzusetzen. Stellvertretende ohne Lehrdiplom verfügen allerdings über keine formale Unterrichtsberechtigung gemäss § 50^{bis} VSG, da sie die zwingende Voraussetzung, eine Lehrberechtigung zu besitzen, nicht erfüllen. In solchen Fällen sind Stellvertretende ausschliesslich für die Dauer des Stellvertretungseinsatzes legitimiert zu unterrichten. Sie erhalten eine befristete Unterrichtsberechtigung

¹ Richtlinien des Generalsekretariats der EDK betreffend die Anwendung der Liste der EDK über Lehrpersonen ohne Unterrichtsberechtigung

nach § 8 der Verordnung über die Unterrichtsberechtigung vom 3. April 2007 (VUB; BGS 413.612).

3.3 Personalführung

Laut § 78^{ter} Absatz 1 Buchstabe a VSG sind die Personalführung, die Selektion der Lehrpersonen sowie deren Anstellung Aufgabe der Schulleitung. Die Anstellung von Lehrpersonen erfolgt mittels schriftlichem öffentlich-rechtlichem Vertrag (§ 52 VSG). Eine freie Stelle, für die die Schulgemeinde keine Anstellung vornehmen konnte, besetzt das Amt für Volksschule und Kindergarten (AVK) mittels Verfügung (§ 53 VSG und § 348 Gesamtarbeitsvertrag vom 25. Oktober 2004, GAV; BGS 126.3). Bei Stellvertretungseinsätzen ist die Schulleitung gemäss Gesetz zwar für die Selektion der Stellvertretenden verantwortlich und Anstellungsbehörde. Allerdings entspricht es jahrelanger Praxis und gilt als Dienstleistung für die Gemeinde, dass diese Einsätze mittels kantonalen Verfügung - an Stelle eines öffentlich-rechtlichen Vertrags - besetzt werden.

3.4 Stellvertretungen

Kantonsweit werden pro Unterrichtstag durchschnittlich 20 bis 24 neue Stellvertretungen eingesetzt. Pro Schuljahr entstehen jeweils 4'200 Anstellungsverhältnisse für Stellvertretungen. Es darf grundsätzlich kein Unterricht ausfallen (§ 61 VSG und § 348 GAV). Zudem müssen die Blockzeiten sichergestellt werden (§ 10^{bis} VSG). Der sehr grosse Teilpensenanteil bei Lehrpersonen und Lehrbeauftragten erhöht tendenziell die Anzahl Stellvertretungseinsätze.

Aufgrund der sehr grossen Anzahl von Stellvertretungseinsätzen wäre eine generelle Anfragepflicht bei der EDK, ob eine als Stellvertretung einzusetzende Person auf der „schwarzen Liste“ aufgeführt ist oder nicht, unmöglich. Einerseits fehlt es an den personellen Ressourcen und andererseits wäre das mit enormem Aufwand und einer starken Überlastung der EDK verbunden. Hinzu kommt bei Stellvertretungen erschwerend der Umstand, dass ein entsprechender Einsatz in der Regel kurzfristig erfolgt und oft nur wenig Zeit für eine umfassende Prüfung sämtlicher Belange verbleibt. Viele Kurzeinsätze werden erst nach Beginn oder gar nach Abschluss des Einsatzes dem AVK gemeldet. In diesen Fällen erfolgt dann der Stellvertretungseinsatz rückwirkend.

Der generelle Einsatz von Stellvertretungen mittels kantonalen Verfügungen schafft eine sehr hohe Anwendungssicherheit (Pensum, Lohn), ist aber rechtlich problematisch, da die Schulleitung die personelle Verantwortung trägt und der Kanton die Anstellung stellvertretend durchführt. Die Verfügung kann zudem die Schulleitung in falscher Sicherheit wähnen, wenn sie irrtümlich annimmt, der kantonalen Einsatzverfügung wäre eine vorgängige Risikoabschätzung vorausgegangen. Die heutige generelle Regelung basiert auf der Schulgesetzgebung vor Einführung der geleiteten Schulen (§ 348 GAV) und widerspricht § 78^{ter} Absatz 1 Buchstabe a VSG. Eine rechtliche Abstützung von § 348 GAV auf § 53 Absatz 2 VSG ist nicht gegeben, da es sich hier explizit um die Besetzung freier Lehrerstellen - also keine Stellvertretungen - handelt. Im VSG in der Fassung vom 16. April 1988 (gültig bis 31. Dezember 2007) war diese Kompetenz explizit in § 52 Absatz 3 VSG gegeben und wurde im Rahmen der Gesetzesänderung als Folge der geleiteten Schule aufgehoben. Somit besteht keine hinreichende gesetzliche Grundlage mehr für die geltende Anstellungspraxis für Stellvertretende.

Aufgrund der Ausführungen stimmen wir dem Auftraggeber zu, dass das Anstellungsverfahren für Stellvertretungen aus betrieblichen, aber auch aus rechtlichen Gründen revidiert werden muss. Das Departement für Bildung und Kultur erhält den Auftrag, die entsprechenden Arbeiten rasch anzugehen.

3.5 Generelle Überprüfung

Aus Gesichtspunkten der Verhältnismässigkeit wäre es nicht haltbar, im Sinne eines Generalverdachts in jedem Einzelfall eine Prüfung der Liste zu beantragen, zumal auf der „schwarzen Liste“ ausschliesslich Lehrpersonen figurieren, denen die Unterrichtsberechtigung entzogen wurde, Stellvertretende ohne Lehrdiplom jedoch nicht auf dieser Liste eingetragen werden können. Eine Konsultation der „schwarzen Liste“ vor Anstellungsbeginn ist in der Praxis deshalb lediglich in Verdachtsfällen angezeigt.

Aufgrund einer fehlenden gesetzlichen Grundlage ist es zurzeit den Solothurner Strafbehörden nicht erlaubt, die Schulbehörden in bestimmten Fällen (Pädophilie, Sucht, Gewalt) zu informieren. Deshalb haben wir Botschaft und Entwurf vom 28. Juni 2011 (RRB Nr. 2011/1513) zur Änderung des § 9 des Einführungsgesetzes zur Schweizerischen Strafprozessordnung und zur Schweizerischen Jugendstrafprozessordnung (EG StPO; BGS 321.3) zu Händen des Kantonsrates verabschiedet. Die vorgesehene Regelung schafft das Informationsrecht der Strafbehörden und ist Voraussetzung, dass betroffenen Lehrpersonen die Unterrichtsberechtigung entzogen werden kann.

Das freie Zugänglichmachen der Liste für alle Schulen und Gemeinden der Schweiz oder auch für alle interessierten kantonalen Stellen ist unvorstellbar, da die Geheimhaltung der Liste sowie der Persönlichkeits- und Datenschutz nicht mehr gewährleistet werden könnten. Eine Änderung der Anwendung der Liste drängt sich unseres Erachtens aus den genannten Gründen nicht auf. Umso mehr Bedeutung kommt deshalb dem Personalmanagement der Schulleitung bei der Personalgewinnung, -einführung, -betreuung und -beurteilung zu.

4. Antrag des Regierungsrates

Nichterheblicherklärung.



Andreas Eng
Staatsschreiber

Vorberatende Kommission

Bildungs- und Kulturkommission

Verteiler

Departement für Bildung und Kultur (7) KF, VEL, FL, YJP, DK, em, LS

Amt für Volksschule und Kindergarten (20) Wa, YK, Li, SB, eac, uvb, Eg, MP, RUF, EMF, RF, HR,
Di, Kanzlei

Amt für Berufsbildung, Mittel- und Hochschulen (4)

Verband Solothurner Einwohnergemeinden (VSEG), Postfach 123, 4528 Zuchwil

Verband Lehrerinnen und Lehrer Solothurn (LSO), Hauptbahnhofstrasse 5, 4500 Solothurn

VSL SO, Albert Arnold, Schulhaus, 4556 Aeschi

VPOD AG/SO, Sekretariat, Postfach 4209, 5001 Aarau

Verband Schulverwaltungen Aargau/Solothurn, SCASO, Anita Tschanz-Gerber,
Schulverwaltung Bettlach, Postfach 116, 2544 Bettlach

Aktuariat BIKUKO

Parlamentsdienste

Traktandenliste Kantonsrat