



An den Grossen Rat

18.5335.03

Petitionskommission
Basel, 27. Januar 2020

Kommissionsbeschluss vom 27. Januar 2020

Petition P 388 betreffend "Es reicht! Keine weiteren Schnellschüsse bei der Regulierung der öffentlichen Schule"

Der Grosse Rat des Kantons Basel-Stadt hat in seiner Sitzung vom 17. Oktober 2018 die Petition „Es reicht! Keine weiteren Schnellschüsse bei der Regulierung der öffentlichen Schule“ der Petitionskommission zur Prüfung und Berichterstattung überwiesen. Mit dem Bericht vom 14. Januar 2019 stellte die Petitionskommission dem Grossen Rat Antrag, die Petition der Regierung zur Stellungnahme innert einem halben Jahr zu überweisen. In seiner Sitzung vom 20. Februar 2019 folgte der Grosse Rat der Empfehlung der Petitionskommission. Mit Schreiben vom 14. August 2019 nahm der Regierungsrat zuhanden der Petitionskommission Stellung.

1. Wortlaut der Petition¹

Es reicht! Keine weiteren Schnellschüsse bei der Regulierung der öffentlichen Schule

Die Unterzeichnenden fordern deshalb einen Marschhalt. Allfällige Massnahmen zur Senkung der Gymnasialquote sind neu zu überdenken!

Wir wollen keinen Schnellschuss bei einer allfälligen Neuregelung zum Übertritt von der Primarin in die Sekundarstufe! Die Motivation und eine allfällige Leistungssteigerung im 2. Semester der Primarschule soll sich nach wie vor lohnen! Allfällige Massnahmen zur Senkung der Gymnasialquote sollen sinnvoll und am richtigen Ort angesetzt sein. § 55 der Schullaufbahnverordnung soll demensprechend angepasst werden.

Wir wollen eine politisch breit abgestützte Diskussion über eine allfällig angestrebte Quote am Gymnasium und wie diese allenfalls zu erreichen ist, keinen einseitig diktierten „Numerus Clausus“ ohne positive Auswirkung auf das Bildungsniveau.

2. Bericht der Petitionskommission vom 14. Januar 2019

Der Grosse Rat überwies die Petition in seiner Sitzung vom 17. Oktober 2018. In seiner Sitzung vom 22. Oktober 2018 nahm die Petitionskommission die Petition entgegen und setzte ein Hea-

¹ Petition P 388 „Es reicht! Keine weiteren Schnellschüsse bei der Regulierung der öffentlichen Schule“, Geschäfts-Nr. 18.5335.01.

ring am 5. November 2018 an. Am Hearing der Petitionskommission nahmen zwei Mitglieder der glp Riehen als Vertretende der Petentschaft sowie der Bereichsleiter Volksschulen und der Bereichsleiter Mittelschulen und Berufsbildung als Vertretende des Erziehungsdepartements (ED), der Präsident der Freiwilligen Schulsynode Basel-Stadt und die Präsidentin der Kantonalen Schulkonferenz Basel-Stadt (auch Geschäftsleitungsmitglied der FSS) teil.

Die Petitionskommission ist sich einig, dass die vom Erziehungsdepartement beschlossene Massnahme bereits durch den Erziehungsrat genehmigt worden seien und sich deshalb nicht einfach rückgängig machen lassen würden. Für die Petitionskommission ist zudem nachvollziehbar, dass nicht jedes Kind über die Fähigkeiten und Eigenschaften für den Besuch des Gymnasiums verfüge. Offenbar bestehe aber in Basel kein Konsens, wie hoch die Maturitätsquote ausfallen solle und dürfe. An sich müsste das Bildungssystem so durchlässig – sowohl selektionierend wie auch fördernd – ausgestaltet sein, dass jeder Schüler und jede Schülerin letztlich den richtigen Ort im Berufsfeld finde. Von Interesse scheine deshalb die Frage, in welcher Form in nächster Zukunft eine Diskussion über diese Thematik geführt werden solle. Die Kommission bittet das Erziehungsdepartement deshalb um eine Stellungnahme, in welcher Form diese Diskussion in den auf die Umstellung folgenden Monaten fortgesetzt werden konnte. Ermöglichten die getroffenen Massnahmen eine Verbesserung der bestehenden Situation? In welcher Form werden Schulleitungen, Lehrpersonen beziehungsweise weitere Interessierte und allfällige Betroffene (FSS, Eltern) in die Diskussion einbezogen und für die Thematik des Selektionsauftrags weiter sensibilisiert? Die Petitionskommission bittet das Erziehungsdepartement weiter um eine Erläuterung, welche strategischen Ziele sich das Departement in Bezug auf die Gymnasialquote setzt und auf welchen Grundlagen diese Entscheidung beruht. Bestehen Bestrebungen, die Diskussion dieser Thematik fortzusetzen und zu überlegen, wie die Gymnasialquote auf einem breit akzeptierten Niveau stabilisiert werden kann und wer mit einbezogen werden sollte?

3. Stellungnahme des Regierungsrats, Schreiben vom 14. August 2019

Zu den Erwägungen der Petitionskommission nimmt der Regierungsrat mit Schreiben vom 14. August 2019 wie folgt Stellung:

- 1) *In welcher Form wird in nächster Zukunft eine Diskussion über die beschlossenen Massnahmen zur Senkung der Gymnasialquote geführt? In welcher Form wird diese Diskussion in den auf die Umstellung folgenden Monaten fortgesetzt werden können?*

An der Schnittstelle Sekundarstufe I - Sekundarstufe II werden ab August 2019 jährliche Austauschgespräche zwischen den Rektorinnen und Rektoren der aufnehmenden Schulen (Gymnasien, Fachmaturitätsschule, Wirtschaftsmittelschule) und den Schulleitungen der abgebenden Sekundarstufe I stattfinden. Inhalt dieser Gespräche ist die Qualität der Zuweisungen aus der Volksschule, d. h. es wird je Fach besprochen, ob die in der Sekundarschule erteilten Noten und Qualifikationen für die verschiedenen Schultypen der Sekundarstufe II im ersten Schuljahr an den abnehmenden Schulen bestätigt werden konnten bzw. wie viele Schülerinnen und Schüler das erste Jahr an der Mittelschule nicht bestanden haben. Durch diese Gespräche, die es bereits vor der Schulreform gab (damals mit den Schulleitungen der Orientierungsschule und den Gymnasien), soll eine langfristige Annäherung der Erwartungen und Anforderungen der beiden Schulstufen erreicht werden. Die Lehrpersonen und Fachpersonen Berufliche Orientierung werden nach den Gesprächen durch die jeweilige Rektorin oder den jeweiligen Rektor schulintern informiert.

- 2) *Ermöglichen die getroffenen Massnahmen eine Verbesserung der bestehenden Situation?*

Die beiden mit der Schulharmonisierung angestrebten Ziele – die Stärkung der Berufsbildung und die Stabilisierung der Gymnasialquote – konnten im ersten Jahrgang, der die obligatorische Schulzeit vollständig im neuen Schulsystem durchlaufen hatte, nicht erreicht werden. Im Mai 2018 wurden daher zwei Massnahmen beschlossen, welche die Zuweisungsqualität des Basler

Schulsystems verbessern sollten. Zum einen zählen für den Übertritt von der Primarschule in die Sekundarstufe I beide Zeugnisse der sechsten Klasse. Zum anderen müssen im E-Zug (Erweiterte Anforderungen) und im P-Zug (Hohe Anforderungen) der Sekundarstufe I sowie in allen Mittelschulen die Klassennotendurchschnitte zwischen 4 und 5 liegen (Ausnahmen sind zu begründen). Nachdem die Massnahmen nun ein Jahr in Kraft sind, haben sich die Quoten in die gewünschte Richtung entwickelt:

Bei der Primarschule führten die Qualifikation über beide Zeugnisse im 6. Schuljahr und die Sensibilisierung der Lehrpersonen und Schulleitungen zu deutlichen Verschiebungen innerhalb der Qualifikationen für die Leistungszüge: Während sich im Schuljahr 2017/18 noch 43 % der Primarschülerinnen und -schüler für den P-Zug der Sekundarstufe I qualifizierten, sind es im aktuellen Schuljahr 2018/19 39 %. Umgekehrt sind 26 % für den A-Zug (Allgemeine Anforderungen) qualifiziert, im Vorjahr waren es 22 %. Der Anteil des E-Zugs ist mit 33 % (2019) bzw. 34 % (2018) praktisch gleich geblieben. Es lässt sich feststellen, dass eine Entwicklung in Richtung gleich grosser Leistungszüge stattgefunden hat.

Das vorgegebene Notenband führte in der Sekundarstufe I zu einer Veränderung in den Notenspiegeln. Hatten beispielsweise im Fach Deutsch im Schuljahr 2017/18 noch 30 % bzw. 40 % der Klassen des P-Zugs einen Notendurchschnitt über 5,0, waren es 2018/19 noch rund 10 %. Ähnlich ist die Situation im Fach Englisch. Dort hatten im Schuljahr 2017/18 noch 33 % bzw. 50 % der Klassen des P-Zugs einen Notendurchschnitt über 5,0, 2018/19 waren es noch 22 bzw. 26 %. Im E-Zug waren diese Auswirkungen weniger gross, da dort die Notendurchschnitte der Klassen bereits vor der neuen Regelung meist unter 5,0 lagen.

Insgesamt hat damit die Zahl der Qualifikationen fürs Gymnasium abgenommen, was die Massnahmen im Sinne der Sicherung der Qualität und Anschlussfähigkeit der Gymnasialbildung im Kanton Basel-Stadt bewirken sollten. Im aktuellen Schuljahr 2018/19 haben sich 43 % der Schülerinnen und Schüler fürs Gymnasium qualifiziert, 37 % gaben im Rahmen einer Abgangsbefragung an, auch ein Gymnasium besuchen zu wollen. Im Schuljahr 2017/18 hatten noch 48 % eine entsprechende Qualifikation und 41 % wollten ins Gymnasium eintreten. Eine Qualifikation für die Fachmaturitätsschule, die Wirtschaftsmittelschule, die Informatikmittelschule, die Berufsmaturitätsschule oder das Gymnasium erreichten im Schuljahr 2018/19 insgesamt 58 % (inklusive oben genannter Gymnasialqualifikationen). Im Schuljahr 2017/18 hatten noch 64 % eine entsprechende Qualifikation. 13 % der Sekundarschülerinnen und Schüler beabsichtigen, nach dem Schuljahr 2018/19 eine Fachmaturitätsschule zu besuchen, ein Jahr zuvor waren es 11 %.

3) *In welcher Form werden Schulleitungen, Lehrpersonen beziehungsweise weitere Interessierte und allfällige Betroffene (FSS, Eltern) in die Diskussion einbezogen und für die Thematik des Selektionsauftrags weiter sensibilisiert?*

Das Erziehungsdepartement hat in verschiedenen Gremien über die Umsetzungsmassnahmen informiert und Diskussionen mit den gewählten Vertretungen aus Politik und Elternschaft geführt. Der Erziehungsrat wurde an der Sitzung vom 8. April 2019 zu den Übertrittsquoten in die 1. Klassen des Gymnasiums und über die Auswirkungen der vorgenommenen Änderungen der Schullaufbahnverordnung auf diese Quoten im laufenden Schuljahr 2018/2019 informiert. Die Schulkommissionspräsidien wurden an ihrem Treffen vom 11. April 2019 ebenfalls über den aktuellen Stand in Kenntnis gesetzt. Die Fragen der Bildungs- und Kulturkommission wurden im Juni 2019 schriftlich beantwortet. Im Schulblatt des Erziehungsdepartements, das sich an alle Lehrpersonen des Kantons richtet, nahmen 2018 in den November- und Dezemberausgaben der Leiter Mittelschulen und Berufsbildung und die Präsidentin der KSBS Stellung zum Thema Selektion. In den halbjährlich stattfindenden Austauschgefässen zwischen den Schulratspräsidien und dem Erziehungsdepartement werden ebenfalls selektionsrelevante Themen diskutiert. Der Austausch bzw. Einbezug der Elternräte obliegt der Zuständigkeit der Schulleitungen. Eine übergeordnete Diskussion mit der FSS und der KSBS findet periodisch im Rahmen der institutionalisierten Gespräche statt.

4) *Welche strategischen Ziele, auch auf politischer Ebene, setzt sich das Erziehungsdepartement in Bezug auf die Gymnasialquote und auf welchen Grundlagen beruhen diese Entscheidungen?*

Wichtige Grundlage für die strategischen Zielsetzungen des Erziehungsdepartements sind die nationalen Bildungsberichte der Schweizerischen Koordinationsstelle für Bildungsforschung (SKBF), die seit 2006 periodisch alle vier Jahre erscheinen.² Der Bildungsbericht vermittelt Daten und Informationen aus Statistik, Forschung und Verwaltung zum gesamten Bildungswesen der Schweiz von der Vorschule bis zur Weiterbildung. Damit wird ein Vergleich zwischen den Maturitäts- und Abschlussquoten auf der Sekundarstufe II sowie den Übergängen zwischen der obligatorischen Schule und der weiterführenden Bildung möglich, die sich je nach Kanton stark unterscheiden.

Wie der Bildungsbericht 2018 zeigt, sind allgemeinbildende Ausbildungen und Berufsbildung auf der Sekundarstufe II eng verzahnt. Veränderungen auf der einen Seite – im Fall von Basel-Stadt die angestiegene Zahl von Schülerinnen und Schülern, die ein Gymnasium oder die Fachmaturitätsschule besuchen – bewirken umgehend Reaktionen auf der anderen Seite.

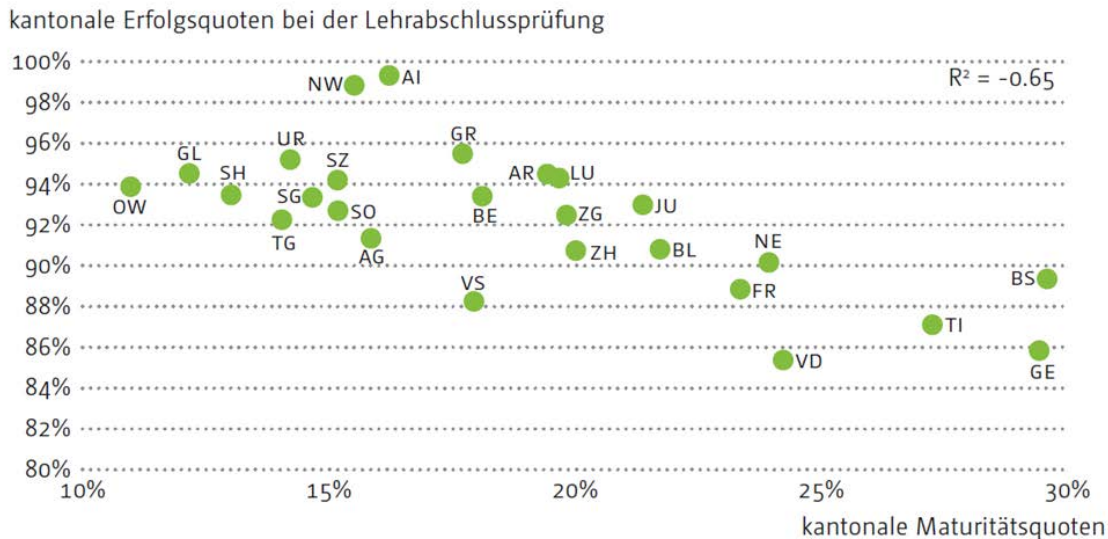
Ein zu starker Zustrom auf die Gymnasien gefährdet nicht nur die Qualität der Maturität und das Schweizer Matursystem mit dem prüfungsfreien Zutritt zu den meisten Studiengängen, sondern senkt auch die Erfolgsquoten in der Berufsbildung. Strategisches Ziel des Erziehungsdepartements ist, dass 95 % aller 25-Jährigen über einen Abschluss der Sekundarstufe II verfügen. Diese Quote der Erstabschlüsse auf der Sekundarstufe II, die vom Bund, den Kantonen und den Organisationen der Arbeitswelt festgelegt wurde, ist ein Indikator für den Output und die Effizienz des Bildungssystems. Eine abgeschlossene Ausbildung auf der Sekundarstufe II öffnet den Zugang zur nächsten Bildungsstufe und bereitet junge Erwachsene darauf vor, als qualifizierte Arbeitskräfte in den Arbeitsmarkt einzutreten. Ein Abschluss auf der Sekundarstufe II wird heutzutage als minimale Voraussetzung für einen erfolgreichen Eintritt in das Erwerbsleben betrachtet.

Wie der Bildungsbericht 2018 zeigt, ist es bislang keinem Kanton gelungen, die Gymnasialquote über den Landesdurchschnitt zu steigern, ohne:

- a. die Misserfolgsquote in der Berufsbildung zu erhöhen;
- b. die Misserfolgsquote der Maturandinnen und Maturanden im Studium zu erhöhen;
- c. die Misserfolgsquote auf der Sekundarstufe II im Allgemeinen zu erhöhen (Ziel 95 %).

Kantone mit einer hohen bis sehr hohen Maturitätsquote wie der Kanton Basel-Stadt haben eine tiefe Gesamtquote der Abschlüsse auf der Sekundarstufe II. Der Bildungsbericht 2018 zeigt, dass es für die Qualität der Berufsbildung negative Konsequenzen hat, wenn die Mehrheit der schulisch starken Schülerinnen und Schüler die Mittelschulen besuchen. Die Erfolgsquoten der Schülerinnen und Schüler bei den Lehrabschlussprüfungen ist in Kantonen mit hoher Maturitätsquote tiefer.

² <https://www.skbf-csre.ch/bildungsbericht/bildungsbericht/>



Grafik: Erfolgsquote Lehrabschlussprüfung und gymnasiale Maturitätsquoten im Vergleich (SKBF 2018)

Die beiden moderaten Massnahmen, die 2018 beschlossen wurden, sollen dazu beitragen, die Verteilung auf die verschiedenen Ausbildungsgänge auf Sekundarstufe II stabil zu halten. Eine hohe Zahl von Wechseln nach dem ersten Gymnasialjahr in die Fachmaturitätsschule bzw. in die Wirtschaftsmittelschule ist ein Indikator für eine tendenziell nicht leistungsgerechte Zuteilung nach der Volksschule. Zu hohe Wechselquoten wirken sich ungünstig auf die Qualität des Unterrichts aus und führen dazu, dass nach dem ersten Jahr Klassen aufgelöst werden müssen. Ziel ist es daher, durch die Wahl eines geeigneten Ausbildungsgangs am Übergang von der Volksschule zur Sekundarstufe II unnötige Misserfolge von Schülerinnen und Schülern durch zielführende Information und eine griffige Selektion zu vermeiden. Von den im letzten Schuljahr von der Sekundarschule ins Gymnasium übergetretenen Schülerinnen und Schülern haben 13 % das Gymnasium bereits wieder verlassen, weitere 8 % repetieren das Schuljahr. Wer die Qualifikation fürs Gymnasium nur knapp schafft, hat grosse Mühe, den gymnasialen Anforderungen zu genügen. So sind mehr als die Hälfte der provisorisch ins Gymnasium eingetretenen Sekundarschülerinnen und Sekundarschüler mittlerweile wieder ausgetreten. Die getroffenen Massnahmen sollen diese Misserfolge minimieren.

- 5) *Müsste das Bildungssystem an sich so durchlässig – sowohl selektionierend wie auch fördernd – ausgestaltet sein, dass jeder Schüler und jede Schülerin letztlich den richtigen Ort im Berufsfeld findet?*

Während dem Thema der Selektion bei der Umsetzung der Schulreform im Kanton Basel-Stadt tendenziell weniger Gewicht beigemessen wurde und man daher die beiden Massnahmen von 2018 nachträglich einführen musste, waren die Durchlässigkeit und der Gedanke des Förderns der Schülerinnen und Schüler erfolgreiche Kernpunkte der Basler Schulreform.

Unter dem Begriff der Durchlässigkeit werden gemeinhin unterschiedliche Phänomene subsumiert. Die zwei häufigsten Formen sind horizontale und vertikale Durchlässigkeit. Horizontale Durchlässigkeit wird als Wechselmöglichkeit zwischen getrennten, aber parallel verlaufenden Bildungswegen in derselben Schulstufe – z. B. innerhalb der Sekundarstufe I oder der Sekundarstufe II – verstanden. Unter vertikaler Durchlässigkeit werden mögliche Übergänge zwischen einer Schulstufe (nach deren Abschluss) und einem anderen Zweig der nächsthöheren Stufe – z. B. von der Berufsbildung auf Sekundarstufe II an eine Fachhochschule – zusammengefasst.

Bei der Gestaltung der neuen Sekundarstufe I war die horizontale Durchlässigkeit zwischen den Leistungszügen ein zentrales Anliegen. Das bedeutet: Bei sehr guten Leistungen können Schülerinnen und Schüler in einen anspruchsvolleren Zug wechseln, ohne dass sie ein Schuljahr wie-

derholen müssen. Umgekehrt wechseln Schülerinnen und Schüler, deren Leistungen den Anforderungen des Leistungszugs nicht entsprechen, in einen weniger anspruchsvollen Leistungszug. Sie wiederholen also, ausser in Ausnahmefällen, nicht das Schuljahr. Alle zehn Sekundarschulstandorte führen dieselben drei Leistungszüge. Bei einem Wechsel des Leistungszugs muss die Schule somit in der Regel nicht gewechselt werden.

Anfang September 2018 befanden sich 7,6 % (190) der Schülerinnen und Schüler, die ein Jahr zuvor das erste oder zweite Schuljahr der Sekundarstufe I besucht hatten, in einem anderen Leistungszug (die dritten Klassen sind aus der Sekundarschule ausgetreten). 2,3 % (57) besuchten einen Leistungszug mit höheren, 5,3 % (133) einen Leistungszug mit niedrigeren Anforderungen. 92,4 % (2'318) verblieben im gleichen Leistungszug.

Von den Leistungszügen her betrachtet gab es folgende Wechsel:

- Aus dem A-Zug haben 3,2 % (19) den Sprung in den E-Zug geschafft und 96,8 % (571) besuchen weiterhin den A-Zug.
- Vom E-Zug sind 4,6 % (38) in den P-Zug gewechselt, 84,8 % (698) besuchen weiterhin den E-Zug und 10,6 % (87) wechselten in den A-Zug.
- Im P-Zug verblieben 95,8 % (1'049) und 4,2 % (46) wechselten in den E-Zug.

Obige Zahlen belegen die Durchlässigkeit zwischen den Leistungszügen der Sekundarstufe I. Innerhalb eines Jahres wechselten rund 8 % der Sekundarschülerinnen und -schüler den Leistungszug. Die Problematik der zu hohen Maturitätsquoten im Kanton Basel-Stadt steht daher nicht in Zusammenhang mit der Förderung der Durchlässigkeit, die unbestritten ist, da damit der sozialen Selektivität von Bildungsentscheidungen entgegengewirkt werden kann.

- 6) *Bestehen Bestrebungen, die Diskussion dieser Thematik fortzusetzen und zu überlegen, wie die Gymnasialquote auf einem breit akzeptierten Niveau stabilisiert werden kann und wer mit einbezogen werden sollte?*

Die Maturitäts- und Gymnasialquoten in den Kantonen der Schweiz sind unterschiedlich hoch. Das gesamtschweizerische Mittel hat sich in den letzten Jahren aber bei einer gymnasialen Maturitätsquote von 22 % eingependelt. Städtische Regionen haben eindeutig höhere Quoten, ländlich und gewerblich geprägte Regionen eindeutig tiefere. Es besteht kein objektiv begründbarer und den regionalen Unterschieden entsprechender Konsens über die «richtige Maturitätsquote». Der Kanton Basel-Stadt hat mit 31,7 % die mit Abstand höchste Maturitätsquote in der Deutschschweiz. Der Abstand zum Kanton Basel-Landschaft, der mit 23,3 % den zweithöchsten Wert ausweist, beträgt beachtliche 8,4 %. Die Kantone tragen in diesem selbstregulierenden System von ausgewogenen Verteilungen zwischen Mittelschul- und Berufsbildung und der Gewährleistung der Anschlussfähigkeit aller Bildungswege die Verantwortung, Extreme zu verhindern. Mit den ergriffenen Massnahmen hat das Erziehungsdepartement diese Verantwortung wahrgenommen.

4. Erwägungen der Petitionskommission

Die Petitionskommission nimmt die ausführliche Beantwortung der gestellten Fragen zur Kenntnis. Sie begrüsst den begonnenen Dialog zur Gymnasialquote und wünscht sich dessen Fortsetzung. Die Kommission ist nach wie vor der Ansicht, dass es sich um ein wichtiges, noch nicht vollständig ausdiskutiertes oder gelöstes Thema handelt. Da die Entscheidungskompetenz jedoch beim Erziehungsrat und nicht beim Grossen Rat liegt, erachtet sie die Möglichkeiten, die Ziele der Petition auf dem Petitionsweg zu erreichen, als ausgeschöpft.

5. Antrag

Die Petitionskommission beantragt dem Grossen Rat einstimmig, vorliegende Petition als erledigt zu erklären.

Im Namen der Petitionskommission

A handwritten signature in black ink, consisting of a stylized 'T' followed by a horizontal line and a small flourish.

Tonja Zürcher
Kommissionspräsidentin