



An den Grossen Rat

23.5229.02

ED/P235229

Basel, 30. August 2023

Regierungsratsbeschluss vom 29. August 2023

Motion Franziska Roth und Konsorten betreffend genügend Unterrichtszeit für alle – Stellungnahme

Der Grosser Rat hat an seiner Sitzung vom 7. Juni 2023 die nachstehende Motion Franziska Roth und Konsorten dem Regierungsrat zur Stellungnahme überwiesen:

«Die Basler Schüler und Schülerinnen haben während ihrer Volksschulzeit (Primar/Sekundar) weniger Unterrichtszeit als der Durchschnitt der Schweizer Kinder (vgl. Bildungsbericht/BiBer 2023, Seiten 64 und 90).

Falls die Aussage stimmt, wonach „mehr oder weniger Unterrichtszeit insgesamt einen kausalen Effekt auf die Schulleistung hat“ (BiBer, S. 90), so sind die Basler Schüler und Schülerinnen gegenüber ihren Kolleginnen und Kollegen in anderen Kantonen offensichtlich benachteiligt. Möglicherweise ist dies mit ein Grund, weshalb sie bei den Leistungstests (UeGK Grundkompetenzen, BiBer, S. 67 und 92) unterdurchschnittlich abschneiden.

Gemäss den Vernehmlassungsunterlagen zur neuen Stundentafel der Sekundarschule soll die Zahl der wöchentlichen Lektionen im A-Zug im letzten Schuljahr um zwei weitere Lektionen gesenkt werden. Den A-Zug-Lernenden wird somit weniger Unterricht erteilt, als den Lernenden im E- und P-Zug. Dies benachteiligt die Schülerinnen und Schüler im A-Zug und entspricht nicht dem Grundsatz der Chancengerechtigkeit.

Weiter werden die Basler A-Zug-Lernenden auch gegenüber den Schülerinnen und Schülern im Nachbarkanton Basel-Landschaft benachteiligt, haben sie doch in den drei Sek-Jahren insgesamt fünf Wochenlektionen weniger Unterricht als ihre Alterskolleg:innen in der Landschaft. Dies schwächt ihre Position bei der Lehrstellensuche und bringt Folgekosten mit, z.B. wenn Sekabgänger:innen ein Zusatzjahr im ZBA benötigen, damit ihnen der Übertritt in die Berufswelt gelingt.

Die Unterzeichnenden fordern deshalb den Regierungsrat auf, die Anzahl Unterrichtszeit für die Volkschüler:innen mindestens auf den schweizerischen Durchschnitt zu heben und insbesondere den leistungsschwächeren Jugendlichen im Sek-A-Zug so viele Unterrichtslektionen – vermehrt auch in kleinen Gruppen oder in Doppelbesetzung – anzubieten, dass die Erreichung der vom Lehrplan 21 vorgegebenen Lernziele verbessert werden kann und dass sie bei der Lehrstellensuche gegenüber ihren Kolleginnen und Kollegen aus den Nachbar-kantonen konkurrenzfähig sind.

Franziska Roth, Sasha Mazzotti, Annina von Falkenstein, Sandra Bothe, Béla Bartha, Jenny Schweizer, Amina Trevisan, Catherine Alioth, Brigitte Gysin, Erich Bucher»

Wir nehmen zu dieser Motion wie folgt Stellung:

1. Zur rechtlichen Zulässigkeit der Motion

§ 42 des Gesetzes über die Geschäftsordnung des Grossen Rates (GO, SG 152.100) vom 29. Juni 2006 bestimmt über die Motion:

§ 42. Inhalt und Eintretensbeschluss

¹ In der Form einer Motion kann jedes Mitglied des Grossen Rates oder eine ständige Kommission den Antrag stellen, es sei der Regierungsrat zu verpflichten, dem Grossen Rat eine Vorlage zur Änderung der Verfassung oder zur Änderung eines bestehenden oder zum Erlass eines neuen Gesetzes oder eines Grossratsbeschlusses zu unterbreiten.

^{1bis} In der Form einer Motion kann zudem jedes Mitglied des Grossen Rates oder eine ständige Kommission den Antrag stellen, es sei der Regierungsrat zu verpflichten, eine Massnahme zu ergreifen. Ist der Regierungsrat für die Massnahme zuständig, so trifft er diese oder unterbreitet dem Grossen Rat den Entwurf eines Erlasses gemäss Abs. 1, mit dem die Motion umgesetzt werden kann.

² Unzulässig ist eine Motion, die auf den verfassungsrechtlichen Zuständigkeitsbereich des Regierungsrates, auf einen Einzelfallentscheid, auf einen in gesetzlich geordnetem Verfahren zu treffenden Entscheid oder einen Beschwerdeentscheid einwirken will.

³ Tritt der Rat auf die Motion ein, so gibt er dem Regierungsrat Gelegenheit, innert drei Monaten dazu Stellung zu nehmen, insbesondere zur Frage der rechtlichen Zulässigkeit des Begehrens.

Die Motion ist sowohl im Kompetenzbereich des Grossen Rates wie auch in demjenigen des Regierungsrates zulässig. Ausserhalb der verfassungsrechtlichen Kompetenzaufteilung (vgl. § 42 Abs. 2 GO) ist der betroffene Zuständigkeitsbereich somit keine Voraussetzung der rechtlichen Zulässigkeit. Die Frage nach der Zuständigkeit ist im Rahmen der inhaltlichen Umsetzung eines Motionsanliegens aber von entscheidender Bedeutung, da sie die Art der Umsetzung vorgibt. Es gilt, das Gewaltenteilungsprinzip zwischen Grossem Rat und Regierungsrat zu beachten, denn beide sind gestützt auf das Legalitätsprinzip an Erlassen gebunden, die die Entscheidungsbefugnisse auf die Staatsorgane aufteilen. Je nach betroffenem Kompetenzbereich richtet sich die Umsetzung entweder nach § 42 Abs. 1 GO oder nach § 42 Abs. 1^{bis} GO. Liegt die Motion im Zuständigkeitsbereich des Grossen Rates, wird sie mit einer Verfassungs-, Gesetzes- oder Beschlussvorlage erfüllt (§ 42 Abs. 1 GO). Eine Motion, die auf eine Materie im Kompetenzbereich des Regierungsrates zielt, wird mit einer Verordnungsänderung respektive mit einem anderen Mittel der Exekutive erfüllt (§ 42 Abs. 1^{bis} GO), oder aber dem Grossen Rat wird ein Gesetzesentwurf vorgelegt, der die Kompetenzverteilung zugunsten des Grossen Rates verändert (§ 42 Abs. 1^{bis} Satz 2 GO).

Mit der vorliegenden Motion soll der Regierungsrat beauftragt werden, die Anzahl Unterrichtszeit für die Volksschüler:innen mindestens auf den schweizerischen Durchschnitt zu heben und insbesondere den leistungsschwächeren Jugendlichen im Sek-A-Zug so viele Unterrichtslektionen – vermehrt auch in kleinen Gruppen oder in Doppelbesetzung – anzubieten, dass die Erreichung der vom Lehrplan 21 vorgegebenen Lernzeile verbessert werden kann und dass sie bei der Lehrstellensuche gegenüber ihren Kolleginnen und Kollegen aus den Nachbarkantonen konkurrenzfähig sind.

Die von der Motion angesprochene Unterrichtszeit für die einzelnen Schulstufen wird in der Stundenzahl der einzelnen Lektionen durch die Stundentafel festgelegt. Die Stundentafel für die Volksschule und für jede Mittelschule wird gemäss § 68 Abs. 1 des Schulgesetzes vom 4. April 1929 (SchulG; SG 410.100) vom Erziehungsrat erlassen. Die Mitglieder des Erziehungsrats werden mit Ausnahme der Präsidentin bzw. des Präsidenten (Vorsteherin bzw. Vorsteher des Erziehungsdepartements) durch den Grossen Rat gewählt (§ 79 Abs. 2 SchulG). Mit dem verbindlich wirkenden parlamentarischen Instrument der Motion können nur Forderungen gestellt werden, die in der Zuständigkeit des Grossen Rates oder des Regierungsrates liegen

(vgl. § 42 Abs. 1 und 1^{bis} GO). Es liegt nicht in der Kompetenz des Regierungsrates, die Stundentafel und damit die Unterrichtszeit festzulegen, weshalb er mittels Motion auch nicht dazu beauftragt werden kann.

Die Motion verlangt keine explizite und für die Änderung der Kompetenzordnung erforderliche Anpassung eines bestehenden Gesetzes nach § 42 Abs. 1 GO.

Die Motion ist aufgrund dieser Erwägungen als rechtlich unzulässig anzusehen.

2. Ausgangslage

Ein positiver Effekt von zusätzlicher Unterrichtszeit auf den Lernerfolg erscheint offensichtlich: Je mehr Lektionen zur Verfügung stehen, desto mehr kann gelehrt und gelernt werden. Der Lernerfolg wird aber durch eine Vielzahl anderer Faktoren bestimmt, die sich ihrerseits wechselseitig beeinflussen. Wichtige Faktoren sind nebst dem quantitativen und qualitativen Unterrichtsangebot die tatsächliche aktive Lernzeit und die Motivation der Schülerinnen und Schüler. Diese hängen wiederum davon ab, ob die Schülerinnen und Schüler genügend Zeit für Freizeitaktivitäten und Erholung haben.

Bei der Berechnung der jährlichen Unterrichtszeit sind drei Größen entscheidend: die Anzahl Wochenlektionen, die Anzahl Schulwochen pro Jahr und die Dauer einer Lektion in Minuten. Die Volkschulen Basel-Stadt liegen bezüglich Wochenlektionen knapp über dem schweizerischen Durchschnitt. Weil Basel-Stadt aber bei der Anzahl Schulwochen (38 Wochen) und der Lektionendauer (45 Minuten) leicht unter dem Durchschnitt liegt, weicht gemäss Auswertung des in der Motion zitierten Bildungsberichts Schweiz 2023 die jährliche Unterrichtszeit in der Primarschule -11.5 Stunden sowie in der Sekundarschule -13.5 Stunden vom Schweizer Mittelwert ab.

Zum Zusammenhang von Unterrichtszeit und Erreichen der Grundkompetenzen stellt der Bildungsbericht Schweiz 2023 fest: «Auch wenn es eine kausale Beziehung zwischen der Unterrichtszeit und der individuellen schulischen Leistung gibt, deutet die sehr geringe Korrelation zwischen der Unterrichtszeit und dem kantonalen Anteil an Schülerinnen und Schülern, die die Grundkompetenzen erreichen (Konsortium ÜGK, 2019a), darauf hin, dass für die meisten Kantone ein Potential zur Effizienzsteigerung besteht.» Das Resultat der Kausalität bei gleichzeitiger geringer Korrelation deutet darauf hin, dass andere Faktoren einen grossen Einfluss haben. Das Potenzial zur Effizienzsteigerung ergibt sich aus dem Umstand, dass sowohl Kantone mit viel und Kantone mit wenig Mathematikunterricht gute Resultate erzielt haben. Das bestätigt auch der Bericht der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren, «Nationaler Bericht der ÜGK 2016: Mathematik 11. Schuljahr», auf den im Bildungsbericht Bezug genommen wird: «Im Bereich von rund 450 Stunden Mathematikunterricht sind erhebliche kantonale Unterschiede im Erreichen der Grundkompetenzen feststellbar. Im Kanton Schaffhausen (439 Stunden) beispielsweise erreichen 93 Prozent der Schülerinnen und Schüler mit erweiterten Ansprüchen die mathematischen Grundkompetenzen, dies im Vergleich zu lediglich 26 Prozent im Kanton Genf (433 Stunden).»¹ In Basel-Stadt mit knapp 450 Stunden Mathematikunterricht jährlich erreichten 34 Prozent die Grundkompetenzen in Mathematik. Die Autorinnen und Autoren des Berichts fassen die Ergebnisse wie folgt zusammen: «Je nach Schultyp kann aufgrund einer Erhöhung der Unterrichtszeit auf der Sekundarstufe I um 100 Stunden – was ungefähr einer zusätzlichen 50-minütigen Lektion pro Woche und Schuljahr entspricht – ein um 6 bis 10 Prozent höherer Anteil an Schülerinnen und Schülern erwartet werden, welche die mathematischen Grundkompetenzen erreichen. Die Ergebnisse zeigen aber auch deutlich, dass das quantitative Unterrichtsangebot nur ein Merkmal unter vielen ist, von denen die schulischen Leistungen abhängen. Mit Massnahmen zur Verbesserung der Unterrichtsqualität können Leistungen vermutlich weit stärker beeinflusst werden als mit der Erhöhung der

¹ Konsortium ÜGK (Hrsg.) (2019). Überprüfung der Grundkompetenzen. Nationaler Bericht der ÜGK 2016: Mathematik 11. Schuljahr. S. 74. (<https://doi.org/10.18747/PHSGcoll3/id/386>)

Unterrichtszeit. Ausserdem erfolgt eine Erhöhung der Unterrichtszeit in einem Fach meist auf Kosten eines Abbaus in einem anderen Fach.»²

3. Anliegen der Motion

Die Motion nimmt Bezug auf Auswertungen zur Unterrichtszeit im Bildungsbericht Schweiz 2023. Gemäss Abb. 63 (S. 64) und Abb. 94 (S. 90) liegt die jährliche Unterrichtszeit in der Primarschule und der Sekundarschule des Kantons Basel-Stadt knapp unter dem schweizerischen Mittelwert. Die Unterzeichnenden folgern daraus, dass die Schülerinnen und Schüler des Kantons Basel-Stadt benachteiligt werden. Sie fordern den Regierungsrat auf, die Unterrichtszeit in der Volksschule anzupassen, so dass mindestens der gesamtschweizerische Mittelwert erreicht wird. Zudem sollen den Sekundarschülerinnen und -schülern des A-Zugs (Allgemeine Anforderungen) die für die Erreichung der im Lehrplan 21 vorgegebenen Lernziele notwendigen Lektionen angeboten werden.

4. Stellungnahme zu den von der Motion geforderten Massnahmen

Wie in der Ausgangslage erläutert, sind für den Schulerfolg vielen Faktoren ausschlaggebend. Die Stundentafeln der Primarschule sowie der Sekundarschule von Basel-Stadt und Basel-Landschaft sind bezüglich der Pflichtfächer und somit auch bezüglich der Fachbereiche, die im Rahmen der Überprüfung der Grundkompetenzen (ÜGK) geprüft werden, weitgehend gleich. Bei den Pflichtfächern auf der Sekundarstufe I liegt Basel-Stadt mit Ausnahme von Ethik, Religionen, Gemeinschaft (ERG) im oder über dem Mittel der Deutschschweizer Kantone.

Summe der Jahreswochenlektionen zu 45 Minuten über die 3 Schuljahre der Sekundarstufe I³:

	BS	Mittel D-CH-Kantone
Deutsch	15	13
Französisch	9	9
Englisch	9	7
Mathematik	16	16
Natur und Technik	9	9
Räume, Zeiten, Gesellschaften	9	9
Wirtschaft, Arbeit, Haushalt	5	5
Ethik, Religionen, Gemeinschaft	3	4
Bewegung und Sport	9	9

Die Sekundarschülerinnen und -schüler im A-Zug erhalten bereits heute deutlich mehr Unterstützung, indem für sie mehr Ressourcen zur Verfügung gestellt werden: Die Klassen des A-Zugs sind mit maximal 16 Schülerinnen und Schülern wesentlich kleiner als diejenigen des E-Zugs (maximal 23) und des P-Zugs (maximal 25). Die Lehrpersonen, die Schülerinnen und Schüler im A-Zug unterrichten, werden für die Klassenführung, Betreuung, Förderung und berufliche Orientierung stärker entlastet. A-Zug-Klassen stehen zudem zusätzliche, unterrichtsbegleitende Angebote wie zum Beispiel Kompetenzwochen oder das Skillstraining «Start Now» zur Verfügung.

Aktuell sind zwei Massnahmenpakete in Umsetzung, die Auswirkungen auf das quantitative und qualitative Unterrichtsangebot haben werden:

² Konsortium ÜGK (Hrsg.) (2019). Überprüfung der Grundkompetenzen. Nationaler Bericht der ÜGK 2016: Mathematik 11. Schuljahr. S. 77. (<https://doi.org/10.18747/PHSGcoll3/id/386>)

³ Nordwestschweizerische Erziehungsdirektorenkonferenz (NW EDK): Stundentafeln zum Lehrplan 21. Auswertung 2022. (www.lehrplan21.ch/stundentafeln)

Änderung der Stundentafel der Sekundarschule⁴

In Basel-Stadt soll «Medien und Informatik» in der Sekundarschule ein eigenes Schulfach werden. Dies hat Auswirkungen auf andere Schulfächer. Die Einführung von «Medien und Informatik» wurde zum Anlass genommen, die Stundentafel anzupassen. Der Vorschlag des Erziehungsdepartements wurde in eine Konsultation gegeben. Die Konsultationsantworten werden aktuell ausgewertet. Die Umsetzung ist aufsteigend ab Schuljahr 2024/25 geplant.

Massnahmen zur Weiterentwicklung der integrativen Schule⁵

Der Regierungsrat hat im Mai 2023 ein umfassendes Massnahmenpaket zur Weiterentwicklung der integrativen Schule zur Konsultation freigegeben. Das Paket enthält neue Angebote für Schülerinnen und Schüler, die aufgrund ihrer intellektuellen Ressourcen Schwierigkeiten beim Lernen oder einen massiv erhöhten Förderbedarf haben sowie für Schülerinnen und Schüler in akuten Krisen, die im Klassensetting nicht mehr adäquat lernen können. Daneben beinhaltet das Paket weitere Massnahmen wie etwa die Erhöhung der Ressourcen für Kindergarten und Logopädie oder die Überprüfung und Weiterentwicklung des Weiterbildungsangebots.

5. Fazit

Die Stundentafel für die Volksschule wird gemäss § 68 Abs. 1 des Schulgesetzes (SchulG; SG 410.100) vom Erziehungsrat erlassen. Es liegt nicht in der Kompetenz des Regierungsrates, die Stundentafel und somit die Unterrichtszeit festzulegen, weshalb er mittels Motion auch nicht dazu beauftragt werden kann. Wie in der vorliegenden Stellungnahme ausgeführt, ist die Lektionenzahl respektive die jährliche Unterrichtszeit ein Faktor unter vielen, welche die schulischen Leistungen von Schülerinnen und Schülern beeinflussen können. Mit der geplanten Anpassung der Stundentafel für die Sekundarschule und dem Massnahmenpaket zur Weiterentwicklung der integrativen Schule sind derzeit zwei Vorlagen in Bearbeitung, die das quantitative und qualitative Unterrichtsangebot betreffen. Der Regierungsrat wird nach der Umsetzung über die Ergebnisse berichten.

6. Antrag

Auf Grund dieser Stellungnahme beantragen wir, die Motion Franziska Roth und Konsorten betreffend genügend Unterrichtszeit für alle dem Regierungsrat als Anzug zu überweisen.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Beat Jans
Regierungspräsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin

⁴ Medienmitteilung des Erziehungsdepartements Basel-Stadt vom 01.02.2023. (www.ed.bs.ch/nm/2023-sekundarschule-basel-stadt-neues-schulfach-geplant-ed.html)

⁵ Medienmitteilung des Regierungsrates Basel-Stadt vom 17.05.2023. (www.regierungsrat.bs.ch/nm/2023-massnahmenpaket-zur-weiterentwicklung-der-integrativen-schule-rr.html)