



► **an den Grossen Rat**

ED/P022487/037601
Basel, 28. September 2005

Regierungsratsbeschluss
vom 27. September 2005

Ratschlag

betreffend

Änderung des Schulgesetzes als Gegenvorschlag zur unformulierten Bildungsinitiative (Jubiläumsinitiative I „Zämme goht's besser“)

sowie

Anzug Prof. Dr. Tobias Studer und Konsorten betreffend Übernahme des Baselbieter Schulsystems

Partnerschaftliches Geschäft

Den Mitgliedern des Grossen Rates des Kantons Basel-Stadt zugestellt am
30. September 2005

Zusammenfassung

Der Regierungsrat schlägt vor, der unformulierten Bildungsinitiative (Jubiläumsinitiative I) einen formulierten Gegenvorschlag zur Revision der Schulgesetzes vom 4. April 1929 gegenüberzustellen mit dem Auftrag an die Behörden, auf eine gesamtschweizerische und regionale Schulkoordination hinzuwirken und in Übereinstimmung damit durch Kooperation mit den Schulbehörden des Partnerkantons sukzessive für eine Harmonisierung der beiden Basler Schulsysteme zu sorgen. Über die erzielten Fortschritte sollen die beiden Partnerkantone im Jahre 2009 einen Bericht erarbeiten und den beiden Parlamenten zur Kenntnis bringen. Stellungnahme und Gegenvorschlag sind mit dem Kanton Basel-Landschaft abgestimmt.

In der gesetzlich vorgesehenen Vernehmlassung haben Gemeinden und Parteien im Kanton Basel-Landschaft das Anliegen grundsätzlich begrüsst, aber eine Sonderlösung für beide Basel ausdrücklich ausgeschlossen. Durch eine Anpassung im Gesetzestext wurde dem Vorbehalt Rechnung getragen.

Mit dem Gegenvorschlag wird auch das Anliegen des Anzugs Prof. Dr. Tobias Studer und Konsorten betreffend Übernahme des Baselbieter Schulsystems aufgenommen. Auch der Regierungsrat will für die Kompatibilität der Schulen in den beiden Basel und in der Nordwestschweiz sorgen. Kooperation zwischen den beiden Basel muss aber zwingend mit der gesamtschweizerischen Schulkoordination in Übereinstimmung gebracht werden, deshalb wäre die Übernahme des Baselbieter Schulsystems durch den Stadtkanton der falsche Weg und würde zu einer neuen Inselösung führen.

Inhalt

I. Änderung des Schulgesetzes als Gegenvorschlag zur unformulierten Bildungsinitiative (Jubiläumsinitiative I)

1. Die Bildungsinitiative und ihre bisherige Behandlung
2. Topographie der Bildungslandschaft Schweiz
3. Stand der gesamtschweizerischen und regionalen Schulkoordination
4. Strategie des Kantons Basel-Stadt zur gesamtschweizerischen Schulkoordination
5. Ziele der Schulkoordination in den beiden Basel
6. Initiative und Gegenvorschlag
7. Erläuterung zur beantragten Gesetzesrevision und zum Beschluss des Grossen Rates
8. Gemeinsame Erklärung der Regierungen der beiden Basel

II. Anzug Prof. Dr. Tobias Studer und Konsorten betreffend Übernahme des Baselbieter Schulsystems

1. Ausgangslage und Ziel
2. Konvergenz der Schulsysteme statt einseitige Übernahme des Baselbieter Systems
3. Antrag des Regierungsrats an den Grossen Rat

III. Anträge des Regierungsrats an den Grossen Rat

IV. Anhang

Vorgeschlagene Schulgesetzänderung

I. Änderung des Schulgesetzes als Gegenvorschlag zur unformulierten Bildungsinitiative (Jubiläumsinitiative I)

1. Die Bildungsinitiative und ihre bisherige Behandlung

Am 11. Dez. 2002 hat die Staatskanzlei festgestellt, dass die unformulierte Bildungsinitiative als Teil drei der Jubiläumsinitiativen "Zämme goht's besser", die in beiden Basler Halbkantonen eingereicht wurden, mit 4'142 gültigen Unterschriften in Basel-Stadt zustande gekommen ist. Ihre rechtliche Zulässigkeit bejahte der Grosse Rat auf Antrag des Regierungsrates am 10. Sept. 2003.

Das Begehren lautet:

„Parlament und Regierung werden beauftragt, im Rahmen von § 17a der Kantonsverfassung vom 2. Dezember 1889 gemeinsam mit dem Kanton Basel-Landschaft auf den 1. Januar 2008 eine angegliche gesetzliche Grundlage für das Bildungswesen zu schaffen mit einem einheitlichen Schulsystem für die Volksschulen, die weiterführenden Schulen und die Berufsschulen.

Ab dem 1. Januar 2008 führt der Kanton Basel-Stadt in gemeinsamer Verantwortung mit dem Kanton Basel-Landschaft Fachhochschulen und Universität als autonome Organisationen. Bis dahin sind gemeinsame Verwaltungsstrukturen und die Voraussetzung für einen gerechten finanziellen Lastenausgleich zu schaffen. Der Beitritt weiterer Gemeinwesen zur neuen Bildungsorganisation soll möglich sein.“

Auf Antrag der Regiokommission beschliesst der Grosse Rat am 10. März 2004, die unformulierte Bildungsinitiative dem Regierungsrat zur Berichterstattung zu überweisen. Das erlaubt, das im Grundsatz unbestrittene Anliegen der bikantonalen Koordination des Bildungswesens aufzunehmen und in Abstimmung mit dem Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft einen formulierten Gegenvorschlag auszuarbeiten. In Abkehr von seiner ursprünglichen Absicht hat der Regierungsrat Basel-Landschaft unmittelbar vorher im Landrat erwirkt, dass die Bildungsinitiative vor der Abstimmung aus dem Dreierpaket der Jubiläumsinitiativen herausgelöst wurde, in der Absicht, mit Basel-Stadt über einen Gegenvorschlag zu verhandeln.

2. Topographie der Bildungslandschaft Schweiz

Die Schullandschaft Schweiz ist höchst vielgestaltig: Dank der kantonalen Zuständigkeit (gemäss Artikel 62 Bundesverfassung) sind 26 Systeme entstanden mit Bildungswegen, die sich vor allem im Bereich der Volksschulen unterscheiden. Der Schulföderalismus hat Vorteile, weil den höchst unterschiedlichen lokalen Bedürfnisse entsprochen werden kann, weil die Beteiligung einfacher ist und eine demokratische Kontrolle durch direkt Betroffene stattfindet. Ausserdem erlaubt die Subsidiarität, lokale Kompetenzen ins Spiel zu bringen.

Doch die Nachteile des Schulpartikularismus sind gravierend. Ein erster Nachteil ergibt sich aus der Nichtübereinstimmung der Lebens- und Arbeitsräume mit den histo-

rischen Kantonsgrenzen. Die unterschiedlichen Schulsysteme sind ein Mobilitätshindernis und bedeuten eine Benachteiligung vor allem für schwächere Schülerinnen und Schüler. Ausserdem entstehen Nachteile für Lehrfirmen und Arbeitgeber bei der Personalrekrutierung. Dies gilt insbesondere für die Nordwestschweiz, deren Wohnungs- und Arbeitsmarkt längst zusammengewachsen ist. Der zweite Nachteil der kantonalen Zuständigkeit ist die Behinderung von Innovationen und Schulentwicklung, weil den meisten Kantonen die kritische Grösse und die Ressourcen fehlen und weil die landesweite Debatte über Bildung behindert wird. Im Bereich der höheren Schulen, Hochschulen und Universitäten erschwert der Partikularismus die notwendige Schwerpunktbildung und die effiziente Nutzung der Ressourcen.

Nur dann können wir uns den Bildungsföderalismus auch in Zukunft leisten, wenn die Kantone bereit sind, die erforderliche Kooperation und Koordination anzugehen.

3. Stand der gesamtschweizerischen und regionalen Schulkoordination

Über die Garantie minimaler Anforderungen für ausreichenden Grundschulunterricht hinaus kann der Bund aus verfassungsrechtlichen Gründen keinen Beitrag zur Koordination und Weiterentwicklung der Volksschulen leisten. Im Bereich der weiterführenden Schulen, der Berufsschulen und der verschiedenen Formen von höheren Schulen und Hochschulen verfügt der Bund über stärkere Steuerungsinstrumente, aber die vorhandenen Mittel sind im Verhältnis zu den Aufgaben ungenügend.

Die Erziehungsdirektorenkonferenz (EDK) als Zusammenschluss der kantonalen Regierungsmitglieder, die für Erziehung und Bildung zuständig sind, stützt ihre Koordinationsbemühungen auf Staatsverträge, namentlich auf das Konkordat zur Schulkoordination von 1970 und auf Finanzierungs- und Freizügigkeitsvereinbarungen. In der Regionalkonferenz der EDK Nordwestschweiz arbeiten die beiden Basel in verschiedenen Projekten zusammen mit den Kantonen Aargau, Solothurn, Bern, Luzern, Freiburg, Wallis und Zürich. Sie betreffen unter anderem, das Lehren und Lernen, den Sprachunterricht, Information and Communication Technologies (ICT) und das Qualitätsmanagement. Das Regionale Schulabkommen (RSA) erleichtert die kantonsübergreifende Nutzung von Bildungsangeboten. Es legt beispielsweise fest, welche Abgeltung der Kanton Basel-Landschaft für jene Schülerinnen und Schüler zahlt, die das Gymnasium in Basel-Stadt besuchen. Grundsätzlich haben es Koordinationsvorstösse in der EDK ausserordentlich schwer; sie sind nur erfolgreich, wenn alle 26 Kantone sich von der Richtigkeit des Vorhabens überzeugen lassen und mitziehen oder sich zumindest nicht quer legen.

Die Kooperation der beiden Basler Halbkantone im Bildungsbereich hat eine lange Tradition. Ihre Intensität und Verbindlichkeit ist in der Tertiärstufe am stärksten, in der nachobligatorischen Stufe etwas weniger und in der Volksschulstufe am wenigsten ausgeprägt. Die gemeinsame Führung und Nutzung von Universität, Fachhochschule und Hochschule für Pädagogik und soziale Arbeit ist in bikantonalen Verträgen geregelt, die Integration der Fachhochschule und der Pädagogischen Hochschule in die Nordwestschweizer Fachhochschule ist auf 1. Januar 2006 vorgesehen. Hier sind dringliche für die Region lebenswichtige Schritte vollzogen und die weiteren Perspektiven vorgespurt. Geregelt ist auch der Besuch von Jugendlichen aus dem Landkanton in städtischen Gymnasien und an der Handelsschule des Kaufmänni-

schen Vereines. Die Brückenangebote des zehnten Schuljahrs werden gemeinsam geführt.

Die grossen Strukturunterschiede im Bereich der obligatorischen Schulen reflektieren die in Vielem gegensätzlichen Profile der beiden Kantone: die Traditionen, Grösse und Topographie, die Siedlungs- und Kommunalstrukturen, die Wirtschaft, die Schülerpopulationen und ihre Bildungsbedürfnisse.

Seit der Annahme des neuen Bildungsgesetzes im Kanton Basel-Landschaft im Juni 2002 und dank der vom Grossen Rat im Juni 2003 beschlossenen Strukturänderung an der Weiterbildungsschule Basel-Stadt (WBS) haben sich die Schulsysteme der beiden Basel in der Sekundarstufe I angenähert. Beide Kantone verfügen im siebten und achten Schuljahr über zwei vergleichbare kooperativ geführte Leistungszüge. Der allgemeine Zug (A-Zug) und der erweiterte Zug (E-Zug) der städtischen WBS entsprechen den gleichnamigen Niveaus der Sekundarschule Basel-Landschaft. Die beiden Erziehungsdirektoren nutzten diese Chance zur Koordination der Stundentafeln, der Lehrpläne, der Abschlüsse und der vergleichenden Leistungsmessung (Orientierungsarbeiten). Noch in Vorbereitung ist die Einführung eines gut lesbaren bikantonalen Portfolios ab achtem Schuljahr, eines Selbstdarstellungsordners, in dem Schülerinnen und Schüler für ihre Bildung selbst Verantwortung übernehmen und die erworbenen Fähigkeiten zeigen können. Die Zusammenarbeit der beiden Basel erfolgt in Abstimmung mit den Wirtschaftsverbänden. Auch die Umsetzung des Gesamtsprachenkonzepts und der Sprachenstrategie der Erziehungsdirektorenkonferenz haben die beiden Basel gemeinsam an die Hand genommen: Die Vorverlegung des Französisch- und des Englischunterrichts wird zusammen mit vier weiteren deutschschweizerischen und zweisprachigen Kantonen an der Grenze zum französischen Sprachraum vorbereitet. Was die Weiterentwicklung der gesamten Volksschulen betrifft, haben die Partnerkantone mit den Nachbarn im Aargau und in Solothurn eine regionale Kooperation vereinbart.

4. Strategie des Kantons Basel-Stadt zur gesamtschweizerischen Schulkoordination

Die gesamtschweizerische Koordination und die Annäherung der Schulen der beiden Basel sind wichtige Zukunftsfragen, weil die Mobilitätsbedürfnisse der Menschen weiterwachsen, weil die landesweite Kohärenz der Anforderungen, Abschlüsse und Berechtigungen ein fundamentales Qualitätskriterium des Bildungsraums Schweiz darstellt, weil Bildung zum zentralen Erfolgsfaktor im Wettbewerb der Standorte und bei der Verteilung der Lebenschancen für die Jugend geworden ist.

Basel-Stadt ist willens, sich für die gesamtschweizerische und die regionale Schulkoordination einzusetzen. In der aktuellen, unübersichtlichen Situation möchte der Regierungsrat keine Chance verspielen, er setzt darum nicht auf einen Weg, sondern auf viele Zugänge. Er hat sich in der laufenden Vernehmlassung zu Gunsten des Entwurfs der Bildungsverfassung des Bundes ausgesprochen und begrüsst die strategischen Prioritäten der EDK, namentlich die Entwicklung von gesamtschweizerischen Bildungsstandards (HarmoS), den Aufbau eines schweizerischen Bildungs-

monitorings, die Weiterentwicklung des Sprachenunterrichts und die Stärkung des Lehrberufs. An der Entwicklung eines Volksschullehrplans der Deutschschweiz möchte er sich aus Überzeugung beteiligen. Priorität genießt für den Regierungsrat die Harmonisierung der Wirkungen und der Bildungsinhalte, also die Erarbeitung übereinstimmender Antworten auf die Frage, was Schülerinnen und Schüler können müssen. Sekundär zu klären sind die Fragen der Schulstruktur.

5. Ziele der Schulkoordination in den beiden Basel

Die Schulkoordination ist als Anliegen alt, und lang ist die Liste der missglückten Versuche. Im Zusammenhang mit der Vorverlegung des Fremdsprachenbeginns droht sogar die Errichtung neuer Barrieren zwischen den Kantonen mit Frühenglisch und jenen mit Frühfranzösisch. Die Erfahrung zeigt, dass eine Verbesserung der gesamtschweizerischen und der regionalen Schulkoordination erst durch einen beharrlichen jahrelangen Einsatz zu erringen ist, oft genug nicht auf dem direkten Weg. Die Bevölkerung im kleinräumigen schmerzlich zerschnittenen Gebiet der beiden Basel erwartet aber zu Recht, dass die Schulen in den beiden Kantonen die Zwischenzeit zur gegenseitigen Annäherung nutzen. Dazu sind die Behörden der beiden Kantone aufgrund der Partnerartikel in ihren jeweiligen Verfassungen verpflichtet.

Die entsprechende Verfassungsgrundlage des Kantons Basel-Stadt lautet:

„§ 17a. Die Behörden arbeiten zur Erfüllung von Aufgaben, die im gemeinsamen Interesse liegen, mit den Behörden der Region, insbesondere mit denjenigen des Kantons Basel-Landschaft zusammen und suchen dabei namentlich

- a) Vereinbarungen abzuschliessen,
- b) gemeinsame Institutionen zu schaffen,
- c) den gegenseitigen Lastenausgleich zu ordnen,
- d) die Gesetzgebung anzugleichen.

² Es sind Regeln für die wirksame Zusammenarbeit der Behörden aufzustellen.“

Eine analoge Formulierung findet sich in § 3 der Verfassung des Kantons Basel-Landschaft.

Die Regierungsräte der beiden Kantone teilen die Ansicht, dass die Schulen und Schulsysteme der beiden Kantone sich schrittweise und gegenseitig annähern sollen in Abstimmung mit der gesamtschweizerischen Koordination. Bedeutsame Veränderungen in den Schulen des einen oder anderen Kantons sollen jeweils als Chance zur gegenseitigen Abstimmung genutzt werden.

Schulsysteme entstehen nicht auf dem Reissbrett der Bildungsplaner, sie sind das Ergebnis einer jahrzehntelangen Auseinandersetzung zwischen unterschiedlichen Bedürfnissen und Vorstellungen der Akteurinnen und Akteure in Politik, Gesellschaft und Schulen. Sie sind deswegen nie kohärent, widerspruchsfrei und funktional. Wer ein Schulsystem beurteilen will, darf es nicht aus dem Kontext von Raum, Zeit und Personen lösen. Ein ganz entscheidender Erfolgsfaktor ist gerade der Rückhalt, den das System und die Schulen in der jeweiligen Öffentlichkeit genießen.

Basel-Landschaft hat es in den letzten Jahren verstanden, sein traditionelles System organisch mit einem verantwortbaren Aufwand weiterzuentwickeln und gleichzeitig die hohe Zustimmung in der Bevölkerung zu erhalten. Das neue Bildungsgesetz und sein Herzstück, die reformierte Sekundarschule, verstärken die Durchlässigkeit zwischen den anspruchsvollen und weniger anspruchsvollen Niveaus und erhöhen daher die Chancengleichheit. Für den Stadtkanton wäre eine Übernahme dieser Schulstruktur aber keine organische Weiterentwicklung des Gewachsenen, und der Grad der öffentlichen Zustimmung wäre höchst ungewiss.

Ein Nachteil bei der Übernahme wäre, dass Basel-Stadt mit der fünfjährigen Primarschule nach Baselbieter Muster einfach von der Minderheitsgruppe der Kantone mit vierjähriger Primarschule in jene mit fünfjähriger Primarschule wechseln würde. Eine erdrückende Mehrheit von 20 - bald 21 - Kantonen kennt jedoch die sechsjährige Primarschule. Es wäre unverständlich, wenn Basel-Stadt die fünfjährige Primarschule übernehme, in einem Zeitpunkt, wo der Kanton Aargau seine Primarschule aus Gründen der gesamtschweizerischen Koordination von fünf auf sechs Jahre verlängern will. Bei einer weitergehenden gesamtschweizerischen Koordination stünde Basel-Stadt unter Umständen ein erneuter Wechsel bevor. Nur am Rande bemerkt sei ein weiterer Nachteil: das dreieinhalbjährige Baselbieter Kurzgymnasium, welches auch im Nachbarkanton umstritten ist. Das halbe dreizehnte Schuljahr brächte erhebliche Mehrkosten.

Die Heterogenität der Klassen in der Stadt ist viel grösser als auf dem Land: Im Stadtkanton sind nach der Definition der Statistiker 62,7% der Klassen heterogen, im Landkanton bloss 30,8% (Bildungsindikatoren, Kulturelle Vielfalt der Schulklassen 2001/02, Bundesamt für Statistik). Das Wahlverhalten der Schülerinnen und Schüler auf die segregativen Angebote der Sekundarstufe I ist unterschiedlich: Im Kanton Basel-Landschaft sind die Anteile der drei Leistungsniveaus relativ stabil, in der Stadt entstand schon im alten Schulsystem ein zunehmendes Prestigegefälle von oben nach unten. Die Sekundarschule wurde zur ungeliebten Restschule, woraus eine Verschiebung der Schülerpopulationen nach oben resultierte. Mehr und mehr kamen leistungsschwache Schülerinnen und Schüler in die Realschule. In der Folge gab es in der Sekundarschule zu wenig Leistungsanreize, das führte zu Niveauverlust, was einen Prestigeverlust auslöste und zur Verschlechterung der Berufschancen der Absolventinnen und Absolventen beitrug. Das Phänomen wiederholte sich in der Realschule. Die Eignung des Baselbieter Schulsystems mit seiner im gesamtschweizerischen Vergleich einmalig frühen Selektion für den Stadtkanton ist höchst fraglich. Der Wechsel von der inneren Differenzierung, wie sie für die Orientierungsschule charakteristisch ist, auf ein System der äusseren Differenzierung, wie es die reformierte Baselbieter Sekundarschule mit ihren durchgehend getrennten Niveaus (A, E, P) schon im sechsten Schuljahr vorsieht, könnte in Basel-Stadt eine Restschulproblematik im untersten Niveauezug auslösen. Dadurch geriete nach und nach das ganze System in Schiefelage auf Kosten der Chancengleichheit und der Integrationskraft.

Auch die gesamtschweizerische Schulkoordination hat sich mit guten Gründen von der wenig ergiebigen Fixierung auf die Strukturfrage gelöst. Die gegenseitige Annä-

herung wird auf neuen Wegen gesucht. Mit ihrem Projekt „HarmoS“ will die EDK zunächst für die Kernfächer nationale Kompetenzniveaus festlegen, die die Schülerinnen und Schüler aller Kantone unabhängig vom Schulsystem am Ende des zweiten, sechsten und neunten Schuljahrs erreichen sollten. Wenn festgelegt ist, was Schülerinnen und Schüler am Ende eines Schuljahrs können sollten, spielt es keine Rolle, ob die besuchte Schule Primarschule, Sekundarschule oder Orientierungsschule heisst.

Das Bekenntnis zur gesamtschweizerischen Schulkoordination und zur gegenseitigen Annäherung der Schulsysteme in den beiden Basel hat auch in der als „Doppelösung“ bekannt gewordenen Schulstrategie Eingang gefunden, die der Regierungsrat im Dezember 2002 beschlossenen hat. Die bikantonale und die gesamtschweizerische Schulkoordination sind explizit unter jenen wichtigen pädagogische Anliegen aufgeführt, die bei der langfristigen Überprüfung der Bildungswege an den Volksschulen zu berücksichtigen sind. In der Arbeitsgruppe Bildungswege ist ein Vertreter des Kantons Basel-Landschaft vertreten.

6. Initiative und Gegenvorschlag

Die Bildungsinitiative möchte die Schulsysteme der beiden Basel vereinheitlichen und Fachhochschulen und Universität in eine gemeinsame Trägerschaft überführen. Beide Ziele sollen bis zum 1. Januar 2008 realisiert sein. Grundsätzlich befürworten die Regierungen der beiden Basel die beiden Stossrichtungen. Sie lehnen die Annahme der Initiative aber aus folgenden Gründen ab: Der Initiativtext klammert die gesamtschweizerische Schul- und Bildungscoordination aus. Eine Annäherung oder Angleichung der Schulsysteme der beiden Basel muss im Rahmen der gesamtschweizerischen Koordination verortet sein und darf kein neues Inseldasein schaffen. Die von den Initianten gesetzte Frist ist für den verlangten Änderungsaufwand viel zu kurz bemessen. Schliesslich fragt sich auch, ob die Schulsysteme der beiden Kantone - angesichts der unterschiedlichen Verhältnisse in den beiden Kantonen - völlig identisch sein müssen oder ob es nicht genügt, dass sie in allen relevanten Belangen optimal koordiniert sind. Aus diesen Gründen haben sich die beiden Regierungen auf einen gemeinsamen Gegenvorschlag geeinigt.

Der Gegenvorschlag sieht eine analoge Gesetzesrevision in den beiden Halbkantonen vor. Er nimmt das Anliegen der Initianten nach umfassender bikantonomer Kooperation im Schulwesen auf und verbindet es mit dem Ziel der gesamtschweizerischen Koordination. Der Gesetzestext verpflichtet die Behörden der beiden Kantone, auf diese Ziele hinzuwirken, ohne dass eine Zeitlimite festgelegt würde. Eine zusätzliche Legiferierung im Hochschulbereich scheint obsolet, weil die gewünschte Entwicklung in der Zwischenzeit im Gange ist. Ohnehin wäre im Basler Schulgesetz für sie kein Platz.

Von der Umsetzung des Gegenvorschlags versprechen sich die beiden Kantone die folgenden Wirkungen: Die schulischen Mobilitätshindernisse im Gebiet der beiden Basel und in der Nordwestschweiz würden schrittweise abgebaut. Die Qualität der Bildungssysteme könnte in Übereinstimmung mit allen anderen Kantonen gesteigert werden, weil die Ressourcen und Kräfte für die Entwicklung der Schulen - so weit

wie möglich - gemeinsam genutzt werden könnten. Gemeinsame Antworten auf Zukunftsfragen, wie die künftige Gestaltung der Schuleingangsphase oder die Entwicklung des Sprachunterrichts, würden zur Qualität und zur Konvergenz der Schulen in den beiden Basel, in der Region und in der Gesamtschweiz beitragen.

7. Erläuterung zur beantragten Gesetzesrevision und zum Beschluss des Grossen Rates

Zu Absatz 1

Die Behörden beider Kantone werden verpflichtet, auf eine grösstmögliche gesamtschweizerische und sprachregionale Koordination und Kooperation hinzuwirken. Die Kooperation der beiden Basel soll in diesem Rahmen erfolgen.

Zu Absatz 2

Die Zusammenarbeit zwischen den beiden Basel soll besonders intensiv sein. Die Schulen sollen in gegenseitiger Abstimmung entwickelt werden mit dem Ziel einer sukzessiven Annäherung. Diese soll wenn immer möglich auch die beiden Nachbarkantone Aargau und Solothurn einschliessen. Diese Kooperation und Koordination muss in Übereinstimmung mit dem grösseren schweizerischen, sprachregionalen oder zumindest nordwestschweizerischen Rahmen erfolgen.

Zu Absatz 3

Der Regierungsrat erhält die Kompetenz, in Absprache mit dem Regierungsrat Basel-Landschaft und dem Regierungsrat anderer Kantone Bestimmungen zur Zusammenarbeit in der Bildungsentwicklung zu erlassen. Für gemeinsame Projekte können gemeinsame Arbeitsgruppen eingesetzt werden, und Beratungen über wichtige Neuerungen können zwischen den Departementen, den Regierungsräten und Parlamenten abgestimmt werden.

Verpflichtung zur Berichterstattung

Ebenfalls per Grossratsbeschluss soll der Regierungsrat beauftragt werden, im Jahre 2009 dem Grossen Rat über die Fortschritte der Schulkoordination sowie das mit Basel-Landschaft abgestimmte Tätigkeitsprogramm für die folgenden Jahre zu berichten.

In der gesetzlich vorgesehenen Vernehmlassung haben Gemeinden und Parteien im Kanton Basel-Landschaft das Anliegen grundsätzlich begrüsst, aber eine Sonderlösung für beide Basel ausdrücklich ausgeschlossen. Durch eine Anpassung im Gesetzestext wurde dem Vorbehalt Rechnung getragen.

8. Gemeinsame Erklärung der Regierungen der beiden Basel

Der Gegenvorschlag ist gemeinsam vom Erziehungsdepartement des Kantons Basel-Stadt und der Bildungs-, Kultur- und Sportdirektion des Kantons Basel-Landschaft vorbereitet worden. Die gemeinsame Einschätzung lautete wie folgt:

„Die föderalistische Schullandschaft Schweiz ist zerklüftet. Zwar hat die dezentrale Lösung auch Vorteile, weil den höchst unterschiedlichen lokalen Bedürfnissen entsprochen werden kann, weil die Beteiligung einfacher ist und weil eine demokratische Kontrolle durch direkt Betroffene stattfindet. Ausserdem erlaubt die Subsidiarität, lokale Kompetenzen ins Spiel zu bringen. Doch die Nachteile des Partikularismus sind gravierend. Ein erster Nachteil ergibt sich aus der Nichtübereinstimmung der Lebens- und Arbeitsräume mit den historischen Kantonsgrenzen. Die unterschiedlichen Schulsysteme sind ein Mobilitätshindernis und bedeuten eine Benachteiligung vor allem für schwächere Schülerinnen und Schüler. Ausserdem entstehen Nachteile für Lehrfirmen und Arbeitgeber bei der Personalrekrutierung. Dies gilt insbesondere für die Nordwestschweiz, deren Wohnungs- und Arbeitsmarkt längst zusammengewachsen ist und die Unterschiede der Bildungssystemen zum Teil erheblich sind. Der zweite Nachteil der kantonalen Zuständigkeit ist die Behinderung von Innovationen und Schulentwicklung, weil den meisten Kantonen die kritische Grösse und die Ressourcen fehlen und weil die landesweite Debatte über Bildung behindert wird. Die gesamtschweizerische, sprachregionale und nordwestschweizerische Koordination und Annäherung der Schulen der beiden Basel ist eine wichtige Zukunftsfrage, weil die Qualität der Bildung zum zentralen Erfolgsfaktor im Wettbewerb der Standorte geworden ist.

Gegen die einseitige Übernahme eines der beiden Schulsysteme der beiden Basel durch den Partnerkanton sprechen die unterschiedliche Struktur des Stadtkantons mit seiner heterogenen Bevölkerung und des Landkantons mit seiner kommunalen Gliederung, der zu erwartende Widerstand und der hohe Änderungsaufwand. Vorzuziehen ist eine Annäherung in kleinen Schritten und eine fortlaufende Abstimmung mit der schweizerischen, sprachregionalen und nordwestschweizerischen Schulkoordination. Dies heisst einerseits, dass sich die Partnerkantone verstärkt gemeinsam für eine gesamtschweizerische und regionale Schulkoordination und Kooperation in der Schulentwicklung einsetzen, und andererseits, dass die beiden Basel ihre Schulen und Schulsysteme in Übereinstimmung mit der gesamtschweizerischen Koordination einander sukzessive angleichen und jede Chance zur Annäherung nutzen. Die gemeinsamen Bemühungen sollen gemäss dem analogen Verfassungsauftrag zur regionalen und partnerschaftlichen Zusammenarbeit weiter vertieft und ergänzt werden.

Im Hochschulbereich haben die beiden Basel in den letzten Jahren ihr Engagement für gemeinsame Lösungen mit erkennbaren Zwischenergebnissen verstärkt. Die mit dem Staatsvertrag vom 30. März 1994 bereits eingegangene Verpflichtung des Kantons Basel-Landschaft zur Erweiterung des Ausbaus der Zusammenarbeit und der Beteiligung an der Universität Basel wird in allgemeiner Form als Ergänzung in das Baselbieter Bildungsgesetz aufgenommen. Eine Änderung des Gesetzes ist in Basel-Stadt nicht erforderlich.

Eine Erweiterung der Zusammenarbeit der beiden Basel bei den Fachhochschulen und der Universität ist bereits im Gange. Für die Fachhochschulen haben die vier Regierungen der Kantone Aargau, Basel-Landschaft, Basel-Stadt und Solothurn die Vorlage vom 26. Mai 2004 zur „Errichtung und Führung der Fachhochschule Nord-

westschweiz verabschiedet und mit Frist bis zum 25. August 2004 in die Vernehmlassung gegeben.

Die Regierungen beider Basel unterstützen die Anliegen der Jubiläumsinitiativen. Wegen ihrer zu starken Ausrichtung der Schulkoordination auf die beiden Partnerkantone und der zu kurz bemessenen Frist für eine „angeglichene gesetzliche Grundlage für das Bildungswesen“ lehnen sie die Initiativen ab. Mit einem Gegenvorschlag sollen die Anliegen für die Schulkoordination und die gemeinsame regionale Bildungsentwicklung aufgenommen werden.“

II. Anzug Prof. Dr. Tobias Studer und Konsorten betreffend Übernahme des Baselbieter Schulsystems

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 17. September 2003 den nachstehenden Anzug Dr. Tobias Studer und Konsorten dem Regierungsrat überwiesen:

„Die Reform der Basler Schulen ist offensichtlich ein schwieriger und langwieriger Prozess. Nachdem die WBS nun wieder einer so genannten Optimierung unterzogen wird, stellt sich einmal mehr die drängende Frage nach der mittelfristigen Planung. Die Anzugsteller sind überzeugt, dass in der Nordwestschweiz, die in wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Hinsicht eine Einheit darstellt und die in zunehmendem Mass auch politisch zusammenwächst, das Schulsystem so kompatibel wie möglich sein sollte. Der vorliegende Entwurf für eine neue Verfassung des Kantons Basel-Stadt verpflichtet zudem in Art. 104 zu einer Angleichung der Gesetzgebung.

Insbesondere ist festzuhalten, dass es keinen geschlossenen Basler Wohnungsmarkt gibt, sondern nur einen Wohnungsmarkt der Agglomeration. Wachsende Familien mit wachsendem Raumbedarf sind daher vielfach gezwungen, bei der oft schwierigen Suche nach einer entsprechenden Wohnung das Wohnungsangebot der ganzen Agglomeration in Betracht zu ziehen und aus Sachzwängen einen Umzug über die Kantonsgrenze in Kauf zu nehmen. Leidtragende sind dann die schulpflichtigen Kinder, welche die Folgen der zu wenig kompatiblen Schulsysteme zu tragen haben.

Eine möglichst rasche Angleichung der Schulsysteme der beiden Basel muss daher Teil der Mittelfristplanung werden. Da das Baselbieter Schulsystem bei der dortigen Bevölkerung auf eine weit höhere Akzeptanz stösst als das unsrige bei der hiesigen Bevölkerung, muss der Angleichungsprozess zwangsläufig in Richtung auf das Baselbieter System erfolgen.

Die unterzeichnenden Anzugsteller bitten die Regierung zu prüfen und zu berichten, wie die mittelfristige Planung für die Basler Schulen aussieht und wann das neue Baselbieter Schulsystem, basierend auf dem neuen Bildungsgesetz, vom Stadtkanton übernommen werden kann.“

Wir gestatten uns, zu diesem Anzug wie folgt zu berichten:

1. Ausgangslage und Ziel

Der Regierungsrat stimmt mit dem Anzugsteller überein, dass die kantonalen Schulsysteme in der Nordwestschweiz teilweise ein Mobilitätshindernis sind. Die engmaschigen Grenzen der Schulsysteme stehen im Gegensatz zu den gewachsenen Lebens- und Arbeitsräumen in der Agglomeration. Der Schulpartikularismus bedeutet aber vor allem eine Zersplitterung der Ressourcen und Kräfte, die für die Weiterentwicklung der Schulen gebraucht werden. Auch der Regierungsrat will für die Kompatibilität der Schulen in den beiden Basel und in der Nordwestschweiz sorgen. Die Schulkooperation zwischen den beiden Basel muss aber zwingend mit der gesamtschweizerischen Schulkoordination in Übereinstimmung gebracht werden. Aus dem Zusammenwachsen der Schulen in den beiden Kantonen darf auf keinen Fall eine Schulinsel Basel entstehen.

In der als „Doppellösung“ bekannt gewordenen Schulstrategie des Regierungsrates vom Dezember 2002 ist das Bekenntnis zur gesamtschweizerischen Schulkoordination und zur gegenseitigen Annäherung der Schulsysteme in den beiden Basel bereits enthalten (Politikplan Basel-Stadt 2004-2007, S. 28f). Die bikantonale und die gesamtschweizerische Schulkoordination sind explizit unter jenen wichtigen pädagogische Anliegen aufgeführt, die bei der langfristigen Überprüfung der Bildungswege an den Volksschulen zu berücksichtigen sind. In der Arbeitsgruppe Bildungswege ist ein Vertreter des Kantons Basel-Landschaft vertreten.

Mit dem Gegenvorschlag zur Bildungsinitiative würde diese zweifache Zielsetzung als Verpflichtung der Schulbehörden in die Bildungsgesetzgebung der beiden Kantone aufgenommen.

2. Konvergenz der Schulsysteme statt einseitige Übernahme des Baselbieter Systems

Die Regierungsräte der beiden Basler Halbkantone zielen auf eine intensive und umfassende bikantonale Kooperation im Bildungswesen und eine sukzessive gegenseitige Angleichung der Schulen und Schulsysteme. Diese Bestrebungen müssen nach Ansicht der Regierungen jedoch im grösseren Rahmen der schweizerischen und sprachregionalen Koordination und Kooperation erfolgen. Die Annahme des Gegenvorschlags würde die Behörden der beiden Kantone verpflichten, auf diese Ziele hinzuwirken. Jede Chance zur Annäherung soll genutzt werden. Das gilt besonders für die Entwicklungen im Bereich der Schuleingangsstufe und in der Frage des Fremdsprachenbeginns.

Familien mit schulpflichtigen Kindern, die von einem Kanton in einen anderen ziehen, bekommen schon heute individuelle Beratung. Für sie steht in den beiden Basel ein ganzes System von Umsteigegehilfen bereit, das in Kooperation mit dem Partner optimiert werden soll. Im übrigen ist der Annäherungsprozess zwischen den Schulen der beiden Kantone längst im Gang. Die Fusion von Real- und Sekundarschule rückt Liestal näher an Basel, die Strukturänderung an der WBS bringt Basel näher an Liestal. Die Schulverwaltungen der beiden Kantone nutzen diese Chance zur Erarbeitung analoger Lehrpläne, Volksschulabschlüsse und Portfolios. Im Bereich der Aus- und Weiterbildung von Lehrkräften mündete die enge Zusammenarbeit in der

Gründung der bikantonalen Pädagogischen Hochschule, die nun ihrerseits in eine regionale Hochschule integriert wird. Die partnerschaftliche Zusammenarbeit erfolgt auch heute schon in Übereinstimmung mit der gesamtschweizerischen Harmonisierung.

Durch die einseitige und totale Übernahme des Baselbieter Systems von Seiten des Stadtkantons könnte das Ziel der regionalen und gesamtschweizerischen Schulkoordination nicht erreicht werden. Zudem stünden Aufwand und Kosten in einer schlechten Relation, und es wäre mit unerwünschten Nebenwirkungen zu rechnen:

1. Gegenüber den anderen Kantonen der Nordwestschweiz und der Deutschschweiz ergäbe sich insgesamt keine Annäherung. Basel-Stadt würde von der Minderheit der Kantone mit vier Primarschuljahren zur Minderheit der Kantone mit fünf Primarschuljahren wechseln. Grotesk wäre, dass diese Umstellung in einem Zeitpunkt erfolgen würde, wo der Kanton Aargau seine Primarschule aus Gründen der gesamtschweizerischen Koordination von fünf auf sechs Jahre verlängern will.
2. Der Wechsel erforderte eine umfassende Neuverteilung der Lehrpersonen und der Schulhäuser. Wegen dem Einbezug der Primarschule wäre der Aufwand eher noch grösser als jener für die Schulreform von 1988. Über Jahrzehnte würden alle Ressourcen und Kräfte aufgezehrt. Für die notwendige Qualitätsentwicklung des Schulwesens bliebe keine Kraft.
3. Der wachsenden Heterogenität der städtischen Schulklassen als wichtigster Herausforderung unserer Schulen wäre das neue System mit einer im schweizerischen Vergleich frühen Selektion weniger gewachsen als das aktuelle. Trotz kostspieliger halbjähriger Verlängerung ins dreizehnte Schuljahr könnte die Tradition des städtischen Gymnasiums nicht weitergeführt werden.
4. Die Akzeptanz des Systems liesse sich nicht vom Landkanton übertragen. Der Versuch zum Systemwechsel würde zu einer erneuten schulpolitischen Polarisierung in der Öffentlichkeit und in der Lehrerschaft des Kantons führen, die in scharfem Widerspruch zur jetzigen Konsensstrategie stünde und enormen Schaden stiften würde.

3. Antrag des Regierungsrats an den Grossen Rat

Gestützt auf diese Ausführungen beantragen wir dem Grossen Rat, den Anzug Prof. Dr. Tobias Studer und Konsorten betreffend Übernahme des Baselbieter Schulsystems als erledigt abzuschreiben.

III. Anträge des Regierungsrats an den Grossen Rat

Der Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt beantragt dem Grossen Rat:

1. Die unformulierte Bildungsinitiative wird abgelehnt.
2. Den Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern wird empfohlen, die unformulierte Bildungsinitiative abzulehnen.
3. Der Gegenvorschlag zur Bildungsinitiative (Änderung des Schulgesetzes) wird gemäss beiliegendem Entwurf beschlossen.
4. Der Regierungsrat wird beauftragt, dem Grossen Rat im Jahre 2009 über die Fortschritte in der Schulkoordination sowie über das mit Basel-Landschaft abgestimmte Tätigkeitsprogramm für die folgenden Jahre zu berichten.
5. Der Anzug Prof. Dr. Tobias Studer und Konsorten betreffend Übernahme des Baselbieter Schulsystems wird als erledigt abgeschrieben.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt

Der Präsident

Der Staatsschreiber

Dr. Ralph Lewin

Dr. Robert Heuss

IV Anhang

Schulgesetz

Änderung vom

Der Grosse Rat des Kantons Basel-Stadt, auf Antrag des Regierungsrates, beschliesst:

I.

Das Schulgesetz vom 4. April 1929 wird wie folgt geändert:

Es wird eine neuer Abschnitt XI mit folgendem neuen § 150 eingefügt:

XI. Regionale und gesamtschweizerische Zusammenarbeit

§ 150. Die Behörden sind verpflichtet, in Verbindung mit den Kantonen und dem Bund bei der Weiterentwicklung des Bildungswesens auf eine gesamtschweizerische und sprachregionale Koordination hinzuwirken. Sie fördern die interkommunale und interkantonale Zusammenarbeit im Bildungswesen und tragen zu einer kontinuierlichen Weiterentwicklung der in ihrer Obhut stehenden Schulen bei.

² Bedeutsame Veränderungen im Schulbereich sind jeweils insbesondere mit den Behörden des Partnerkantons Basel-Landschaft sowie ergänzend mit den Nachbarkantonen Aargau und Solothurn im Einklang mit der gesamtschweizerischen und sprachregionalen Koordination abzustimmen. Gegenstände dieser Absprachen sind vor allem: die Schullaufbahn, die Lehrpläne, die Lehrmittel, die Abschlussqualifikationen, der Sprachunterricht und die Weiterbildung der Lehrpersonen.

³ Der Regierungsrat kann in Absprache mit weiteren Kantonen Bestimmungen zur Zusammenarbeit in der Bildungsentwicklung erlassen.

II.

Diese Änderung im Sinne eines Gegenvorschlages zur unformulierten Bildungsinitiative ist zu publizieren und zusammen mit der unformulierten Bildungsinitiative der Gesamtheit der Stimmberechtigten vorzulegen. Für den Fall, dass sowohl die unfor-

mulierte Bildungsinitiative als auch der Gegenvorschlag angenommen werden, haben die Stimmberechtigten zu entscheiden, welche der beiden Vorlagen sie vorziehen. Der Grosse Rat empfiehlt den Stimmberechtigten, die unformulierten Bildungsinitiative zu verwerfen und den Gegenvorschlag anzunehmen.

Wird die unformulierte Bildungsinitiative zurückgezogen, ist die vorliegende Änderung des Schulgesetzes nochmals zu publizieren. Sie wird dem fakultativen Referendum unterliegen.

Nach Eintritt der Rechtskraft bestimmt der Regierungsrat in Absprache mit dem Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft den Zeitpunkt der Wirksamkeit.

Wird der Gegenvorschlag in der Volksabstimmung im Kanton Basel-Landschaft verworfen, fällt die vorliegende Änderung dahin.