



An den Grossen Rat

15.0783.01

ED/P150783

Basel, 16. September 2015

Regierungsratsbeschluss vom 15. September 2015

Kantonale Initiative „für eine freie Wahl aller Wahlpflichtfächer in der Sekundarschule“; Zustandekommen

Bericht über die rechtliche Zulässigkeit und das weitere Vorgehen

1. Ausgangslage

Am 11. Juni 2012 haben der Erziehungsrat des Kantons Basel-Stadt und am 13. Juni 2012 der Bildungsrat des Kantons Basel-Landschaft eine gemeinsame Jahresstundentafel vom Kindergarten bis Ende Gymnasium beschlossen. Zum ersten Mal haben in der Schweiz zwei Kantone die gleiche Stundentafel. Den Beschlüssen gingen zweijährige bikantonale Absprachen und Vorarbeiten sowie eine Anhörung in jedem Kanton voraus. Die Stundentafel trat in Basel-Stadt zeitgleich mit dem Lehrplan 21 am 17. August 2015 in Kraft.

In der Stundentafel wird die Anzahl Lektionen pro Fach festgelegt. In der 2. und 3. Sekundarschulklasse sind die Fächer in Pflichtfächer, Wahlpflichtfächer und Wahlfächer aufgeteilt.

- Die zehn Pflichtfächer sind: Deutsch, Französisch, Englisch, Mathematik, „Natur und Technik“, „Wirtschaft, Arbeit, Haushalt“, „Räume, Zeiten, Gesellschaften“, „Ethik, Religionen, Gemeinschaft“, berufliche Orientierung, „Bewegung und Sport“.
- Die sieben Wahlpflichtfächer sind: Lingua Latein, Lingua Italienisch, MINT (Mathematik, Informatik, Naturwissenschaften, Technik), Bildnerisches Gestalten, Textiles Gestalten, Technisches Gestalten, Musik.

Das Pflichtpensum beträgt in der Sekundarschule (9. bis 11. Schuljahr) 34 Lektionen pro Woche. Ab der 2. Klasse (10. und 11. Schuljahr) beträgt die Pflichtlektionenzahl nur noch 30 Lektionen, dafür wählen die Schülerinnen und Schüler zusätzlich zwei Wahlpflichtfächer im Umfang von vier Lektionen aus.

Der Erziehungsrat legte 2012 den Wahlmodus der sieben Wahlpflichtfächer fest. Demnach müssen alle Schülerinnen und Schüler der Leistungszüge E und P entweder MINT oder Lingua wählen und das zweite Wahlpflichtfach aus dem musisch-gestalterischen Bereich aussuchen. Die Vorgabe des Erziehungsrats zum Wahlmodus der sieben Wahlpflichtfächer war seit dem Erlass der Stundentafel umstritten. Verschiedene Gruppierungen, darunter die kantonale Schulkonferenz und die Konferenz der Schulleitungen der Volksschule, plädierten für eine freie Wahl der sieben Wahlpflichtfächer ab der 2. Sekundarschulklasse in allen Leistungszügen A, E und P. Die

Vertretungen der weiterführenden Schulen hingegen stützten weiterhin das Wahlobligatorium für die Leistungszüge E und P. Dem Erziehungsrat wurden die Vorgaben zu den Wahlpflichtfächern deshalb im Herbst 2014 nochmals zum Entscheid vorgelegt mit dem Antrag des Erziehungsdepartements, im E-Zug von der Wahlvorschrift abzusehen, im P-Zug hingegen an der Vorgabe festzuhalten. Das Anliegen der Vertretungen der Volksschule wurde somit zu einem Teil aufgenommen. Am 27. Oktober 2014 hat der Erziehungsrat den Wahlpflichtfachbereich der Stundentafel nochmals behandelt und an der Vorschrift für die Wahlpflichtfächer im P-Zug festgehalten. In der Folge wurde die kantonale Initiative „für eine freie Wahl aller Wahlpflichtfächer in der Sekundarschule“ lanciert.

2. Zustandekommen der Initiative

2.1 Initiativtext (veröffentlicht im Kantonsblatt vom 15. November 2014) Kantonale Initiative «für eine freie Wahl aller Wahlpflichtfächer in der Sekundarschule»

«Gestützt auf § 47 der Verfassung des Kantons Basel-Stadt vom 23. März 2005 und auf das Gesetz betreffend Initiative und Referendum vom 16. Januar 1991 reichen die unterzeichnenden, im Kanton Basel-Stadt wohnhaften Stimmberechtigten folgende formulierte Initiative ein:

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

Es wird der neue §68b eingefügt:

§ 68b

¹ Auf der Sekundarstufe können alle Schülerinnen und Schüler ihre Wahlpflichtfächer ohne Einschränkung frei wählen.

II. Vorstehende Bestimmung tritt sofort nach der Annahme durch die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger in Kraft.»

Kontaktadresse:
FFS Freiwillige Schulsynode
Claramattweg 8
Postfach
4005 Basel

2.2 Vorprüfung

Am 10. November 2014 hat die Staatskanzlei gemäss § 4 des Gesetzes betreffend Initiative und Referendum (IRG) vom 16. Januar 1991 (SG 131.100) vorprüfungsweise durch Verfügung festgestellt, dass die Unterschriftenliste und der Titel der Volksinitiative «für eine freie Wahl aller Wahlpflichtfächer in der Sekundarschule» den gesetzlichen Formvorschriften entsprechen. Diese Verfügung ist gemäss § 4 Abs. 3 IRG mit Titel und Text der Initiative sowie der Kontaktadresse des Initiativkomitees im Kantonsblatt vom 15. November 2014 veröffentlicht worden.

Gemäss § 47 Abs. 4 der Verfassung des Kantons Basel-Stadt vom 23. März 2005 (KV, SG 111.100) in Verbindung mit § 6 IRG sind Initiativen innert 18 Monaten seit ihrer Veröffentlichung im Kantonsblatt bei der Staatskanzlei einzureichen. Im Kantonsblatt vom 15. November 2014 hat die Staatskanzlei demgemäss darauf hingewiesen, dass die Sammelfrist am 15. Mai 2016 abläuft.

2.3 Zustandekommen

Die Unterschriftenlisten der vorliegenden Initiative sind innert Frist eingereicht worden. Aufgrund der §§ 9 und 10 IRG hat die Staatskanzlei nach Prüfung der Stimmrechtsbescheinigungen am 26. Mai 2015 durch Verfügung festgestellt, dass die kantonale Volksinitiative «für eine freie Wahl aller Wahlpflichtfächer in der Sekundarschule» mit 3'530 gültigen Unterschriften die vorgeschriebene Zahl der gültigen Unterschriften aufweist und damit zustande gekommen ist. Diese Verfügung ist im Kantonsblatt vom 30. Mai 2015 veröffentlicht worden.

2.4 Überweisung an den Regierungsrat zur rechtlichen Überprüfung und Antrag an den Grossen Rat

Wenn das Zustandekommen der Initiative feststeht, überweist die Staatskanzlei sie gemäss § 13 IRG an den Regierungsrat. Dieser stellt dem Grossen Rat innerhalb von drei Monaten Antrag, sie für zulässig oder unzulässig zu erklären.

3. Rechtliche Zulässigkeit der Volksinitiative

3.1 Das Anliegen der Initiative

Bei der Initiative geht es um eine Vorgabe zur Umsetzung der Studentafel der Sekundarschule im Wahlpflichtbereich (die bikantonale Studentafel selber ist davon nicht betroffen). Die auf Beginn des Schuljahrs 2015/2016 am 17. August 2015 wirksam werdende Regelung schränkt die Wahl insoweit ein, als dass Schülerinnen und Schüler des Leistungszuges P entweder MINT oder Lingua (mit Schwerpunkt Latein oder Italienisch) wählen müssen und nur das zweite Wahlpflichtfach aus dem musisch-gestalterischen Bereich wählen können (vgl. Ziff 1).

Die Initiantinnen und Initianten begehren, dass alle Schülerinnen und Schüler der Sekundarschule künftig aus dem Angebot an Wahlpflichtfächern zwei Fächer ohne Einschränkungen frei wählen können.

3.2 Formulerte – unformulierte Initiative

Nach § 47 Abs. 3 KV und § 1 Abs. 1 IRG enthalten formulierte Initiativen einen ausgearbeiteten Verfassungs-, Gesetzes- oder Beschlusstext. Sofern sie geltendes Recht aufheben oder ändern wollen, müssen sie gemäss § 1 Abs. 2 IRG den betroffenen Erlass oder Beschluss sowie den oder die betroffenen Paragraphen bezeichnen. Erfüllen Initiativen die Voraussetzungen gemäss § 1 IRG nicht, so gelten sie gemäss § 2 Abs. 1 IRG als unformuliert.

Die vorliegende kantonale Volksinitiative «für eine freie Wahl aller Wahlpflichtfächer in der Sekundarschule» beinhaltet einen ausformulierten Gesetzestext. Nach dem Vorschlag der Initiantinnen und Initianten soll im Schulgesetz vom 4. April 1929 (SG 410.100) ein neuer § 68b eingefügt werden. Die neue Bestimmung lässt sich ohne weiteres Dazutun in das bestehende Regelwerk einfügen und erfüllt damit die Erfordernisse an eine ausformulierte Initiative gemäss § 47 Abs. 3 KV bzw. von § 1 IRG.

3.3 Prüfung der Zulässigkeit der Initiative

Gemäss § 48 Abs. 2 KV und § 14 IRG ist eine Initiative zulässig, wenn sie übergeordnetes Recht beachtet, sich nur mit einem Gegenstand befasst und nicht etwas Unmögliches verlangt.

3.3.1 Übereinstimmung mit höherstehendem Recht

Gemäss Art. 62 der Bundesverfassung (BV) sind die Kantone für das Schulwesen zuständig, sie sind jedoch verpflichtet, das Schulwesen im Bereich des Schuleintrittsalters und der Schulpflicht, der Dauer und Ziele der Bildungsstufen und von deren Übergängen sowie der Anerkennung von Abschlüssen gesamtschweizerisch zu harmonisieren (Abs. 4).

In der «Interkantonalen Vereinbarung über die Harmonisierung der obligatorischen Schule» vom 14. Juni 2007 (HarmoS-Konkordat), der der Kanton Basel-Stadt am 5. Mai 2010 beigetreten ist, haben sich die Kantone über Eckwerte der obligatorischen Schule verständigt. Sie definiert die übergeordneten Ziele der obligatorischen Schule, regelt den Sprachenunterricht und macht Vorgaben zur Einschulung und zur Dauer der Schulstufen. Gemäss Art. 8 des Konkordats sollen diesbezügliche Lehrpläne, Lehrmittel, Evaluationsinstrumente und Bildungsstandards sprachregional aufeinander abgestimmt werden. Die Harmonisierung der Lehrpläne erfolgt für die Deutschschweiz durch den von der Deutschschweizer Erziehungsdirektoren-Konferenz (D-EDK) erarbeiteten Lehrplan 21, der mit Beschluss des Erziehungsrates vom 1. Dezember 2014 für den Kanton Basel-Stadt ab dem Beginn des Schuljahres 2015/2016 am 17. August 2015 gilt. Der Lehrplan 21 hat keinen Gesetzescharakter, sondern soll den Kantonen vielmehr als Leitfaden dienen.

Die Bundesverfassung verpflichtet die Kantone lediglich dazu, die Eckwerte des Schulwesens zu harmonisieren. Bei der Ausgestaltung der Wahlpflichtfächer handelt es sich nicht um solche, weshalb aus der Verfassungsbestimmung keine Vorschriften für den Wahlpflichtbereich abgeleitet werden können. Schliesslich sehen weder das HarmoS-Konkordat noch der Lehrplan 21 einschlägige Bestimmungen vor, die dem Anliegen der Initiative entgegenstehen würden. Die Kantone können die ihnen sinnvoll und nötig erscheinenden Anpassungen oder Ergänzungen am Lehrplan vornehmen und somit die Wahlpflichtfächer bestimmen sowie die Modalitäten der Wahl durch die Schülerinnen und Schüler regeln.

Die vorliegende Initiative widerspricht somit weder der Bundesverfassung noch der Bundesgesetzgebung und eine Kollision mit Vorschriften von Staatsverträgen ist nicht ersichtlich.

3.3.2 Beachtung kantonalen Rechts

Gemäss § 68 Schulgesetz erlässt der Erziehungsrat für die Volksschule den Lehrplan mit der Beschreibung der Lernziele, den obligatorischen und fakultativen Fächern und der Stundentafel. Es ist zulässig, wenn der Gesetzgeber dem Erziehungsrat dabei – wie mit der vorliegenden begehrteten Gesetzesänderung – Vorgaben macht.

Widersprüche zu kantonalem Recht sind folglich nicht ersichtlich.

3.3.3 Keine Unmöglichkeit und Einheit der Materie

In Bezug auf den Grundsatz der Einheit der Materie und Durchführbarkeit gibt die Initiative zu keinen grundsätzlichen rechtlichen Bemerkungen Anlass.

Die in Ziff. II der Initiative genannte Übergangsbestimmung, wonach der § 68b sofort nach der Annahme durch die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger in Kraft tritt, scheint möglich zu sein. Aus der Übergangsbestimmung kann nicht abgeleitet werden, dass es den Schülerinnen und Schülern bei bereits erfolgter Wahl der Wahlpflichtfächer während eines laufenden Schuljahres möglich sein soll, nach Annahme der Initiative nochmals neu zu wählen.

3.3.4 Fazit

Aufgrund der vorstehenden Ausführungen und gestützt auf § 20 Abs. 2 IRG und § 13 Satz 2 IRG kommt der Regierungsrat zum Schluss, dass die vorliegende formulierte Initiative rechtlich zulässig ist.

4. Inhaltliche Beurteilung der Initiative

4.1 Erwägungen

Das Anliegen der Initiative steht dem Entscheid des Erziehungsrats entgegen. Es gibt Argumente für und gegen die Vorschrift, dass die Sekundarschülerinnen und Sekundarschüler eines der beiden neuen Wahlpflichtfächer MINT (Mathematik, Informatik, Naturwissenschaften, Technik) und Lingua (Latein oder Italienisch) wählen müssen.

In Übereinstimmung mit dem Erziehungsrat waren dem Erziehungsdepartement bis anhin folgende Punkte wichtig:

- Die Fächer MINT und Lingua sollen als Schwerpunkte gestärkt werden – auch durch die Vorgaben zur Umsetzung der Stundentafel.
- Die Schulreform soll so soweit wie möglich mit dem Nachbarkanton koordiniert werden. Die weitgehend gleiche Stundentafel Basel-Stadt und Basel-Landschaft ist ein wichtiger Meilenstein, der beibehalten und auch in seiner Umsetzung nicht durch davon abweichende Einzelvorschriften gefährdet werden soll.
- Die Entscheidungskompetenz über den Lehrplan, die Stundentafel und über wichtige Vorgaben zur Umsetzung soll beim Erziehungsrat belassen werden.

4.2 Gewichtung und Beurteilung

Bei dieser Initiative handelt es sich um eine Vorgabe zur Umsetzung der bikantonalen Stundentafel der Sekundarschule. Die Stundentafel selber ist davon nicht betroffen. Würde sie umgesetzt, gäbe es aus pädagogischer Sicht eine Änderung mit vergleichsweise wenig inhaltlicher Wirkungskraft. Die Schülerinnen und Schüler des Leistungszugs P könnten in der 2. und 3. Sekundarschulklasse ihre Wahlpflichtfächer aus einem breiteren Fächerspektrum auswählen als heute. Die Initiative wird deshalb mehr aus organisatorischer Sicht beurteilt: Der Erziehungsrat würde in seiner Kompetenz beschnitten, pädagogische Schwerpunkte zu setzen – in diesem Fall im Bereich MINT und Lingua Latein oder Lingua Italienisch. Die Vorgabe zur Umsetzung würde auf einer höheren rechtlichen Ebene geregelt als das Kernstück Stundentafel selber. Zudem gäbe es eine neu geschaffene Differenz zwischen der sorgfältig austarierten gemeinsamen Stundentafel der Kantone Basel-Stadt und Basel-Landschaft.

5. Weiteres Vorgehen

Um die Auswirkungen der Initiative näher zu prüfen, soll die Initiative dem Regierungsrat zur Berichterstattung überwiesen werden. Die Schülerinnen und Schüler der Leistungszüge A, E und P werden nach den Frühlingsferien 2016 zum ersten Mal ihre Wahlpflichtfächer wählen. Ein Vergleich des Wahlverhaltens der Schülerinnen und Schüler der Züge E (ohne Vorschrift) und P (mit Vorschrift) kann zeigen, als wie relevant sich die vom Erziehungsrat erlassene Umsetzungsvorgabe erweist. Zudem soll mit dem Nachbarkanton Basel-Landschaft abgeklärt werden, welche gemeinsamen Möglichkeiten in Bezug auf die Umsetzung der Stundentafel bestehen. Im Weiteren können Aspekte gemäss Ziffer 4.1 geprüft und erläutert werden.

5.1 Umsetzungsfrist

Die Bestimmung soll im Falle einer Annahme durch die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger auf das nächstfolgende Schuljahr in Kraft treten. Schülerinnen und Schüler, die nach den Vorgaben der aktuellen Stundentafel unterrichtet werden, durchlaufen die Sekundarschule nach der bisherigen Vorgabe.

6. Antrag

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen und gestützt auf § 18 IRG beantragen wir dem Grossen Rat die Annahme des folgenden Beschlussentwurfes:

- ://:
1. Dem beiliegenden Entwurf zu einem Grossratsbeschluss wird zugestimmt und die formulierte Volksinitiative „für eine freie Wahl aller Wahlpflichtfächer in der Sekundarschule“ für rechtlich zulässig erklärt.
 2. Gestützt auf die Ausführungen wird die formulierte Volksinitiative „für eine freie Wahl aller Wahlpflichtfächer in der Sekundarschule“ dem Regierungsrat zur Berichterstattung überwiesen.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Dr. Guy Morin
Präsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin

Beilage

Entwurf Grossratsbeschluss

Grossratsbeschluss

über die rechtliche Zulässigkeit der kantonalen Initiative «für eine freie Wahl aller Wahlpflichtfächer in der Sekundarschule»

(vom [Datum eingeben])

Der Grosse Rat des Kantons Basel Stadt, nach Einsichtnahme in den Ratschlag des Regierungsrates Nr. [Nummer eingeben] vom [Datum eingeben], beschliesst:

://: Die mit 3'530 Unterschriften zustande gekommene formulierte Volksinitiative «für eine freie Wahl aller Wahlpflichtfächer in der Sekundarschule» wird für rechtlich zulässig erklärt.

Dieser Beschluss kann beim Verfassungsgericht durch Beschwerde angefochten werden. Die Beschwerde ist innert zehn Tagen seit der Veröffentlichung im Kantonsblatt schriftlich beim Verfassungsgericht anzumelden. Innert 30 Tagen vom gleichen Zeitpunkt an gerechnet, ist die schriftliche Begründung einzureichen, welche die Anträge, die Angabe der Tatsachen und Beweismittel und eine kurze Rechtserörterung zu enthalten hat.

Dieser Beschluss ist zu publizieren.