

Bericht der Bildungs-, Kultur- und Sportkommission an den Landrat

betreffend Zuweisungen von Schüler*innen: Tragfähige Lösungen fürs Baselbiet

2021/388

vom 8. November 2023

Das Wichtigste in Kürze	
Inhalt der Vorlage	<p>Im Kanton Basel-Landschaft treten pro Jahr ca. 2'500 Schülerinnen und Schüler in die Sekundarstufe I über. Die Klassenbildung erfolgt gemäss § 12a der Verordnung für die Sekundarschule (SGS 642.11) im Sekundarschulkreis. Um an den Sekundarschulen optimale Klassengrössen zu erreichen, werden mitunter Schülerinnen und Schüler einer anderen als der nahegelegensten Sekundarschule zugewiesen. Bei durchschnittlich 0,4 % der Schülerinnen und Schüler erfolgt diese Zuweisung jährlich gegen den ausdrücklichen Willen. Der Regierungsrat zeigt in seinem Bericht drei mögliche Szenarien auf, um die Anzahl an unfreiwilligen Zuweisungen zu reduzieren: Szenario A umfasst eine Informationsoffensive unter Beibehaltung des aktuellen Zuweisungsprozesses, Szenario B eine Anpassung der Richtzahlen an die Maximalzahlen ebenfalls unter Beibehaltung des aktuellen Zuweisungsprozesses und Szenario C eine Anpassung der Schulkreiseinteilung. Der Regierungsrat spricht sich für die Umsetzung von Massnahmen gemäss den Szenarien A und C aus. Diese Massnahmen seien zielführend, effizient und könnten mit angemessenem Aufwand umgesetzt werden.</p>
Beratung Kommission	<p>Die Kommission anerkannte, dass beim Zuweisungsprozess in den vergangenen Jahren bereits Verbesserungen erzielt werden konnten. Sie war sich zudem einig, dass mit der Darlegung der drei Szenarien das Anliegen des Postulats erfüllt sei. Eine Kommissionsmehrheit sprach sich entsprechend für die Abschreibung des Vorstosses aus. Der Landrat werde sich wieder mit dem Thema beschäftigen, wenn der Regierungsrat die im Bericht in Aussicht gestellte Vorlage zu Szenario C (Dekretsanpassung) vorlege. Eine Kommissionsminderheit argumentierte hingegen, dass mit einer Abschreibung des Vorstosses in der Kommission die Möglichkeit verpasst werde, bereits zum jetzigen Zeitpunkt eine politische Diskussion im Landrat zu führen – und zwar nicht nur zu den vom Regierungsrat bevorzugten Szenarien A und C, sondern auch zu Szenario B. Für Details wird auf das Kapitel Kommissionsberatung verwiesen.</p>
Antrag an den Landrat	<p>Die Kommission beantragt dem Landrat mit 11:2 Stimmen, das Postulat 2021/388 abzuschreiben. Zum Landratsbeschluss gemäss Kommission.</p>

1. Ausgangslage

Mit der Überweisung des Postulats 2021/388 am 2. Juni 2022 beauftragte der Landrat den Regierungsrat, im Rahmen einer Auslegeordnung zu prüfen und zu berichten, welche Szenarien möglich seien, um in Zukunft Zuweisungen von Schülerinnen und Schülern zu anderen als den nahegelegensten Sekundarschulen möglichst zu vermeiden.

Der Regierungsrat führt in seinem Bericht aus, dass im Kanton Basel-Landschaft jährlich ca. 2'500 Schülerinnen und Schüler in die Sekundarstufe I übertreten. Die Klassenbildung erfolgt gemäss § 12a der Verordnung für die Sekundarschule ([SGS 642.11](#)) im Sekundarschulkreis. Um an den Sekundarschulen optimale Klassengrössen zu erreichen, werden mitunter Schülerinnen und Schüler einer anderen als der nahegelegensten Sekundarschule zugewiesen. Die Anzahl der zu bildenden Parallelklassen wird in § 9 Absatz 1 der Sekundarschulverordnung geregelt und besagt, dass diejenige Klassengrösse massgeblich ist, die bei der Berechnung die kleinste Differenz zur Richtzahl ergibt. Die Anmeldung der Schülerinnen und Schüler an den einzelnen Sekundarschulen deckt sich nicht immer mit der zu bildenden Anzahl Parallelklassen. Die Aufgabe der Schulleitungen ist es abzuwägen, wie viele Klassen eines Leistungszugs an welchem Standort geführt werden. Grundlagen dieser Überlegungen sind einerseits die Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben zu Höchst- und Mindestzahlen, die Personal- und Schulraumsituation der einzelnen Standorte sowie pädagogische Überlegungen, damit die Klassengrössen über den Schulkreis hinweg ungefähr ausgeglichen sind. Zudem ist auch darauf zu achten, dass alle Leistungszüge in allen Jahrgängen an jedem Standort angeboten werden können. Die Schulen und das Amt für Volksschulen (AVS) kommunizieren während des Zuweisungsverfahrens proaktiv und binden die Betroffenen bestmöglich in ein zweistufiges Anhörungsverfahren ein. So werden die Auswahl möglichst objektiv und differenziert gestaltet und die Zahl von unfreiwillig zugewiesenen Schülerinnen und Schülern klein gehalten. Durchschnittlich werden pro Jahr 0,4 % der Schülerinnen und Schüler gegen ihren ausdrücklichen Willen einem anderen Schulstandort zugewiesen.

Der Regierungsrat zeigt in seinem Bericht drei mögliche Szenarien sowie deren Vor- und Nachteile auf, um die Anzahl an unfreiwilligen Zuweisungen zu reduzieren:

- Szenario A: Informationsoffensive unter Beibehaltung des aktuellen Zuweisungsprozesses,
- Szenario B: Anpassung der Richtzahlen an die Maximalzahlen unter Beibehaltung des aktuellen Zuweisungsprozesses,
- Szenario C: Anpassung der Schulkreiseinteilung.

Der Regierungsrat spricht sich für die Umsetzung von Massnahmen gemäss den Szenarien A und C aus und zeigt sich überzeugt, dass damit die Anzahl von unfreiwilligen Zuweisungen weiter reduziert werden kann. Diese Massnahmen seien zielführend, effizient und könnten mit angemessenem Aufwand umgesetzt werden. Da die Anpassung der Schulkreiseinteilung eine Änderung des zugehörigen Dekrets ([SGS 642.1](#)) bedingt, wird dem Landrat dazu eine entsprechende Landratsvorlage unterbreitet werden. Der Regierungsrat beantragt, das Postulat abzuschreiben.

Für Details wird auf die [Vorlage](#) verwiesen.

2. Kommissionsberatung

2.1. Organisatorisches

Die Vorlage wurde an der Sitzung vom 26. Oktober 2023 in Anwesenheit von Generalsekretär Severin Faller beraten. Beat Lüthy, Leiter Amt für Volksschulen (AVS), stellte der Kommission das Geschäft vor.

2.2. Eintreten

Eintreten war in der Kommission unbestritten.

2.3. Detailberatung

Die Kommission teilte die Einschätzung des Regierungsrats, dass beim Zuweisungsprozess in den vergangenen Jahren bereits Fortschritte gemacht und Verbesserungen erzielt werden konnten.

Das **Szenario A** – eine Informationsoffensive unter Beibehaltung des aktuellen Zuweisungsprozesses – gab zu keinen Rückfragen oder Diskussionen Anlass.

Die Direktion erklärte zu den Hintergründen von **Szenario B** – Anpassung der Richtzahlen an die Maximalzahlen unter Beibehaltung des aktuellen Zuweisungsprozesses –, dass aufgrund einer Volksabstimmung im 2012 in den Leistungszügen E und P die Maximalzahl der Schülerinnen und Schüler pro Klasse von 26 auf 24 gesenkt, die Richtzahl jedoch bei 22 belassen worden sei. Die Richtzahl sei aber ursprünglich in Bezug zur Maximalzahl von 26 festgelegt worden. Folglich hätten die Schulen und das AVS seit diesem Volksentscheid weniger Spielraum bei der Klassenbildung. Insgesamt seien weniger Klassen entstanden bei gleichzeitig mehr notwendigen Zuweisungen. Der interkantonale Vergleich für die Leistungszüge E und P zeige, dass der Kanton Basel-Landschaft den geringsten Spielraum zwischen Richtzahl und Maximalzahl aufweist. Eine Reduktion des Richtwerts (Änderung im Bildungsgesetz) hätte zur Folge, dass die Bandbreite grösser würde, in welcher eine Klasse entsprechend den gesetzlichen Vorgaben zur Differenz gebildet werden könnte. Dies hätte die Vorteile, dass mehr Schülerinnen und Schüler als bisher – auch solche die erst später, z. B. in der 8. Klasse, eintreten – an ihrem Wohnort zur Schule gehen könnten und der Durchschnitt der Klassengrössen leicht sinken würde. Der Nachteil dieses Szenarios sei, dass bei einer Senkung der Richtzahl von 22 auf 21 für die Leistungszüge E und P pro Jahrgang vier neue Klassen gebildet werden müssten. Dies würde Mehrkosten von jährlich CHF 1 Mio. mit sich bringen. Bei insgesamt drei Sekundarschuljahrgängen resultierten Zusatzkosten von CHF 3 Mio. pro Jahr. In Zeiten des Fachkräftemangels sei es auch nicht einfach, geeignete Lehrpersonen für zusätzliche Klassen zu finden. Steigende Klassenzahlen bedingten zudem mehr Schulraum. Wenn die Anzahl an Klassenzimmern und Spezialräumen nicht mehr ausreichte, würde der zusätzliche Raumbedarf weitere Kosten generieren.

Ein Teil der Kommission unterstrich hinsichtlich Szenario B insbesondere den Vorteil, dass eine Senkung der Richtzahl zur Lösung des Problems der oftmals zu vollen 8. Klassen beitragen könnte. Bei den 8. Klassen bestehe nämlich eine Art «Flaschenhals», weil gemäss Laufbahnverordnung ([SGS 640.21](#)) ein aufsteigender Wechsel des Leistungszugs mit Repetition nur in der 8. Klasse möglich ist. In der 7. Klasse könne nur direkt gewechselt werden, was für viele Schülerinnen und Schüler eine Überforderung darstelle. Zusätzlich müssten auch immer wieder Schülerinnen und Schüler die 8. Klasse repetieren. Mit den Szenarien A und C könne diesem «Flaschenhals» nicht entgegengewirkt werden.

Dies führte zu Nachfragen betreffend Klassengrössen. Die Kommission nahm zur Kenntnis, dass schweizweit die durchschnittliche Klassengrösse auf Sekundarstufe I bei 18,7 Schülerinnen und Schülern (nur Regelklassen) liegt (vgl. [Bildungsbericht Schweiz 2023](#)). In Basel-Landschaft sind es 19,7 Schülerinnen und Schüler pro Klasse; nur in den Kantonen Fribourg und Tessin sind die Klassen im Durchschnitt höher. Würde in Basel-Landschaft die Richtzahl von 22 auf 21 gesenkt, würde die durchschnittliche Klassengrösse um rund 0,5 Schülerinnen und Schüler sinken. Die Direktion legte ferner dar, dass die Schulleitungen bei sich abzeichnenden übervollen Klassen jeweils entscheiden könnten, ob eine neue Klasse gebildet oder ob eine Klasse für eine gewisse Zeit mit Überbelegung geführt werde. Aktuell gebe es insgesamt drei 8. Klassen (je eine pro Leistungszug), in denen die Maximalzahl um eine Schülerin/einen Schüler überschritten werde. Diesbezüglich hielt ein Kommissionsmitglied fest, dass die Statistik vermutlich nur einen Teil des Problems abbilden würde. So komme es immer wieder vor, dass aufgrund von schon sehr vollen Klassen Eltern entscheiden würden, einen Wechsel ins nächsthöhere Niveau nicht zu machen.

Zur Frage, wie Kantone ohne Richtzahl (z. B. BS oder AG) Verschiebungen handhaben würden, erklärte die Direktion, dass diese dennoch eine Maximalzahl hätten. Ein Vergleich der Zuweisungspraxen zwischen den Kantonen sei nur begrenzt möglich, da etwa in Basel-Stadt die Distanzen zwischen den einzelnen Schulstandorten kleiner oder im Kanton Aargau die Sekundarschulen in der Trägerschaft von Gemeindeverbänden seien, weshalb die Rolle des Kantons eine andere sei.

In Bezug auf die Zusatzkosten, die eine Umsetzung von Szenario B auslösen würde, wurde von verschiedener Seite festgehalten, dass jährlich CHF 3 Mio. sehr viel Geld seien, um für höchstens 0,4 % der Schülerinnen und Schüler möglicherweise eine Verbesserung herbeizuführen. Auf die Frage, weshalb der Regierungsrat sich gegen Szenario B entschieden habe, verwies die Direktion ebenfalls auf ökonomische Überlegungen. Es seien einerseits nur wenige Schülerinnen und Schüler von Zuweisungen betroffen und andererseits wäre unklar, wie stark mit den CHF 3 Mio. die Anzahl Zuweisungen tatsächlich reduziert werden könnte. Gleichzeitig wurde seitens Kommission auch festgehalten, dass 0,4 % an Zuweisungen gegen den ausdrücklichen Willen zwar nicht viel seien, aber eine Zuweisung für die einzelnen Betroffenen sehr schwierig sein könne. Ein Kommissionsmitglied argumentierte in Bezug auf die Kosten, dass der Bildungsfranken immer für die Bildungsqualität eingesetzt werden sollte. Da es im vorliegenden Postulat nur um die Zuweisung gehe, müsste die Frage separat beleuchtet werden, ob mit einer Herabsetzung der Richtzahl und somit kleineren Klassen die Bildungsqualität erhöht werden könnte.

Szenario C sieht eine Anpassung der Schulkreise vor, wofür eine Änderung des Dekrets über die Sekundarschulkreise und Sekundarschulstandorte ([SGS 642.1](#)) nötig wäre. Einerseits würden die Schulkreise Ergolz 1 und Frenkentaler geöffnet, andererseits die Schulkreise Birseck und Laufental. Die Direktion legte folgende Vorteile dieses Szenarios dar: Erstens könnten sich Nachbarstandorte nach einem Wegfall der Schulkreisgrenze gegenseitig entlasten oder unterstützen, zweitens wären nur Schülerinnen und Schüler betroffen, die sowieso schon einen Schulweg in eine andere Gemeinde haben, und drittens wären die ÖV-Verbindungen bereits vorhanden und gut ausgebaut. Ferner könnten die erweiterten Zuweisungsmöglichkeiten zu einer ausgeglicheneren Nutzung des vorhandenen Schulraums führen und die Klassenzahlen – insbesondere an den kleineren Standorten (z. B. Reigoldswil) – könnten auch bei rückläufigen Schülerzahlen erhalten werden. Gleichzeitig könnten die grösseren Standorte mit steigenden Klassenzahlen entlastet werden. Darüber hinaus wären durch die Öffnung der Schulkreise Ergolz 1 und Frenkentaler Kosteneinsparungen im Umfang von jährlich CHF 165'000.– möglich, da die Buslinie 92 (Hölstein–Reigoldswil) stillgelegt werden könnte, die aktuell vorwiegend von Schülerinnen und Schülern gebraucht wird. Als Nachteile einer Schulkreisaneinanderung nannte die Direktion erstens, dass es für Gemeinden zwischen zwei Sekundarschulstandorten keine gewohnheitsmässigen Regeln mehr gäbe, wohin die Kinder eingeteilt werden, und zweitens, dass Unterrichtszeiten geringfügig an den ÖV-Fahrplan angepasst werden müssten. Seitens Kommission wurde in Bezug auf die Nachteile betont, dass es sich um eine politisch heikle Lösung handle. So hätte sich beispielsweise Bubendorf bei der Aushandlung der Schulkreise erfolgreich gegen eine Zuordnung zum Schulkreis Frenkentaler gewehrt. Würden die Schulkreise Ergolz 1 und Frenkentaler nun zusammengelegt, ginge dies gegen die damalige Abmachung. Die Direktion pflichtete der Einschätzung bei, dass es sich bei den Schulkreisen um eine stark politische Angelegenheit handle.

Ein Kommissionsmitglied merkte zudem hinsichtlich Szenario C kritisch an, dass das System insgesamt sehr volatil erscheine. So könne es sein, dass die Zuweisungsproblematik aufgrund von Zu- und Wegzügen in einigen Jahren andere Schulkreise stärker betreffe als heute. Es gelte deshalb möglichst viel Flexibilität zu erhalten und nicht zu viel Aufwand für Anpassungsschritte zu betreiben, die später nicht mehr passen. Die Direktion bestätigte die Volatilität. Dank den Prognosen betreffend Schülerinnen- und Schülerzahlen des Amtes für Daten und Statistik bestehe jedoch eine gewisse Weitsicht, die nicht zuletzt auch für die Schulraumplanung benötigt werde. Die Erstellung von neuem Schulraum dauere Jahre.

Auf entsprechende Nachfrage bestätigte die Direktion, dass mit dem Einverständnis der Eltern bereits heute ein Schulbesuch in einem anderen Schulkreis möglich sei. Der Kanton könne jedoch keine Zuweisungen in einen anderen Schulkreis vornehmen.

Die Kommission war sich darin einig, dass das Anliegen des Postulats erfüllt sei. Eine Kommissionsmehrheit sprach sich entsprechend für die **Abschreibung des Vorstosses** aus. Der Landrat werde sich wieder mit dem Thema beschäftigen, wenn der Regierungsrat die im Bericht in Aussicht gestellte Vorlage zur Anpassung des Dekrets über die Sekundarschulkreise und Sekundarschulstandorte vorlege (Szenario C).

Eine Kommissionsminderheit argumentierte hingegen, dass mit einer Abschreibung des Vorstos-

ses in der Kommission die Möglichkeit verpasst werde, bereits zum jetzigen Zeitpunkt eine politische Diskussion im Landrat zu führen – und zwar nicht nur zu den vom Regierungsrat bevorzugten Szenarien A und C, sondern auch zu Szenario B. Die Frage nach einer Anpassung der Richtzahlen an die Maximalzahlen (Szenario B) sei aufgrund der finanziellen Folgen politisch brisanter als jene nach den Schulkreisen. In allgemeinerer Hinsicht gehe es um die Klärung der Frage, ob die Anzahl Verschiebungen reduziert werden solle oder nicht, wozu das vorliegende Geschäft den richtigen Rahmen biete. Ein Stimmungsbild des Landrats wäre wertvoll, um allfällige weitere Vorstösse zum Thema planen zu können. Dem wurde von anderer Seite entgegengehalten, dass dem Landrat zu wenige Informationen vorliegen würden, um vertieft über eine mögliche Anpassung der Richtzahl oder aber auch der Höchstzahl urteilen zu können. Es erscheine daher als wenig zielführend, im Rahmen dieses Postulats darüber zu diskutieren.

3. Antrag an den Landrat

Die Bildungs-, Kultur- und Sportkommission beantragt dem Landrat mit 11:2 Stimmen, das Postulat abzuschreiben.

08.11.2023 / pw

Bildungs-, Kultur- und Sportkommission

Anna-Tina Groelly, Präsidentin