



An den Grossen Rat

19.5264.02

ED/P195264

Basel, 15. Januar 2020

Regierungsratsbeschluss vom 14. Januar 2020

Motion Martina Bernasconi und Konsorten betreffend «Aufhebung des Kleinklassenverbots» – Stellungnahme

Der Grosse Rat hat in seiner Sitzung vom 23. Oktober 2019 die nachstehende Motion Martina Bernasconi und Konsorten dem Regierungsrat zur Stellungnahme überwiesen:

«Basel-Stadt ist der einzige der 16 Kantone, die dem Sonderpädagogik-Konkordat beigetreten sind, der die Kleinklassen vollumfänglich abgeschafft hat. Die Sonderpädagogikverordnung regelt die Schulung und Förderung der Schülerinnen und Schüler mit besonderem Bildungsbedarf. Die vorliegende Motion verlangt die Aufhebung des Kleinklassenverbotes.

Ziel der integrativen Schule ist, dass "... alle Schülerinnen und Schüler unabhängig von ethnischer oder sozialer Herkunft, Geschlecht, Sprache, Religion, Hautfarbe, Behinderung, Leistungsstand usw. ihren Platz haben..." (Integrative Schule. Orientierungsraster für Schulentwicklung und Schulevaluation an den Volksschulen des Kantons Basel-Stadt. Broschüre, FHNW PH, März 2015). Die Motionärinnen und Motionäre sind überzeugt, dass dieses Ziel mit der Aufhebung des Kleinklassenverbotes besser realisiert werden kann. Die grössten Schwierigkeiten bereiten verhaltensauffällige Kinder. Eine Petition (P 354) zum Thema Umsetzung der schulischen Integration beantwortet der Regierungsrat im Januar 2017 unter anderem mit: "Umgang mit Schülerinnen und Schülern mit Verhaltensauffälligkeiten optimieren;"

(<http://www.grosserrat.bs.ch/dokumente/100388/000000388086.pdf?t=155897100920190527173009>, S. 4). Gemäss einer Umfrage der Pädagogischen Hochschule Zürich ist jedes fünfte Kind einer Klasse verhaltensauffällig und verhaltensauffällige Schülerinnen und Schüler sind der grösste Belastungsfaktor für Lehrpersonen (<https://www.tagesanzeiger.ch/sonntagszeitung/jedes-fuenfte-kind-stoert-den-unterricht/story/26596087>). Der Schweizer Lehrerverband fordert mehr Mittel für die Integration und die Wiedereinführung von Kleinklassen (<http://schule467.rssing.com/browser.php?indx=47926054&last=1&item=4>) und Radio SRF 1 fragt: Ist die integrative Schule am Ende (<https://www.srf.ch/radio-srf-1/radio-srf-1/integrative-schule-am-ende-umgang-mit-radau-schuelern-braucht-es-wieder-kleinklassen>)? Da in § 4 der Verordnung über die Schulung und Förderung von Schülerinnen und Schülern mit besonderem Bildungsbedarf (Sonderpädagogikverordnung) die Förderangebote abschliessend aufgezählt werden, sind Kleinklassen zusätzlich im Schulgesetz unter § 63b aufzuführen, damit folgende Angebote weitergeführt werden können:

Schulgesetz

§ 63b. Förderangebote

1 Im Rahmen der Regelschule werden Förderangebote bereitgestellt, die Schülerinnen und Schüler mit besonderem Bildungsbedarf unterstützen und ihre individuellen Begabungen stärken.

1. a) Unterricht in Deutsch als Zweitsprache;
2. b) Förderangebote für besonders leistungsfähige Schülerinnen und Schüler;
3. c) Schulische Heilpädagogik;
4. d) Logopädie;
5. e) Psychomotorik;
6. f) Einführungsklassen;
7. g) Kleinklassen

Die Motionärinnen und Motionäre fordern, dass zusätzlich zu den bestehenden Angeboten neu auch Kleinklassen als Förderangebot eingeführt werden.

Martina Bernasconi, Stephan Mumenthaler, Beatrice Messerli, Pascal Messerli, Katja Christ, Luca Urgese, Andreas Zappalà, Christian C. Moesch, Claudio Miozzari, Joël Thüning, 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 Grosse Rat und Regierungsrat zu beachten, denn beide sind gestützt auf das Legalitätsprinzip an Erlasse 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. 1bis 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. 1bis GO), oder aber dem Grossen Rat wird ein Gesetzesentwurf vorgelegt, der die Kompetenzverteilung zugunsten des Grossen Rates verändert (§ 42 Abs. 1bis Satz 2 GO).

Mit der vorliegenden Motion soll der Regierungsrat beauftragt werden, das Schulgesetz dahingehend zu ändern, dass dort unter den Förderangeboten die vor einigen Jahren abgeschafften Kleinklassen wieder aufgenommen werden. In der Motion wird dafür ein formulierter Vorschlag für die Anpassung von § 63b Schulgesetz vorgelegt.

Bezüglich der Übereinstimmung der Motion mit übergeordnetem Recht ist festzuhalten, dass gemäss Art. 62 Abs. 1 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (SR 101) für das Schulwesen die Kantone zuständig sind, wobei Art. 19 BV als Grundrecht einen Anspruch auf ausreichenden und unentgeltlichen Grundschulunterricht gewährleistet. Die Kantone sorgen sodann nach Art. 62 Abs. 3 BV für eine ausreichende Sonderschulung aller behinderten Kinder und Jugendlichen bis längstens zum vollendeten 20. Lebensjahr. Gemäss Art. 20 des Bundesgesetzes über die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen (Behindertengleichstellungsgesetz, BehiG) vom 13. Dezember 2002 (SR 151.3) sorgen die Kantone dafür, dass behinderte Kinder und Jugendliche eine Grundausbildung erhalten, die ihren besonderen Bedürfnissen entspricht (Abs. 1). Die Kantone fördern, soweit dies möglich ist und dem Wohl des behinderten Kindes oder Jugendlichen dient, mit entsprechenden Schulungsformen die Integration behinderter Kinder und Jugendlicher in die Regelschule (Abs. 2). Diese Bestimmung konkretisiert die verfassungsrechtlichen Grundsätze (Art. 19 und Art. 62 Abs. 3 BV), geht aber nicht über sie hinaus. Im Rahmen der genannten Grundsätze verfügen die Kantone praxisgemäss über einen erheblichen Gestaltungsspielraum, was auch für die Sonderschulung gilt. Der verfassungsrechtliche Anspruch umfasst ein angemessenes, erfahrungsgemäss ausreichendes Bildungsangebot an öffentlichen Schulen. Bezüglich behinderter Kinder bedeutet «ausreichend», dass der Grundschulunterricht ihren spezifischen Bedürfnissen angepasst sein muss, wobei eine Sonderschulung integrativ oder separativ erfolgen kann. Nach der Rechtsprechung ist grundsätzlich der integrierten Schulung der Vorrang gegenüber der separierten einzuräumen (zum Ganzen: Urteil Bundesgericht 2C_713/2018 vom 27.05.2019 E. 3.1.1 mit zahlreichen Hinweisen).

Im Bereich der Sonderschulung haben die Kantone die «Interkantonale Vereinbarung über die Zusammenarbeit im Bereich der Sonderpädagogik (Sonderpädagogik-Konkordat)» vom 25. Oktober 2007 geschlossen, der der Kanton Basel-Stadt am 5. Mai 2010 beigetreten ist und die am 1. Januar 2011 in Kraft getreten ist. Dieses Konkordat zwischen den Kantonen regelt nicht die Organisation und Ausgestaltung der Massnahmen (das geschieht über kantonale Vorgaben), sondern in erster Linie die Zusammenarbeit der Kantone. Diese erfolgt im Wesentlichen über drei Instrumente: gemeinsame Qualitätsstandards für Leistungsanbieter, eine gemeinsame Terminologie (siehe Liste Einheitliche Terminologie für den Bereich der Sonderpädagogik vom 25. Oktober 2007) und ein gemeinsames Abklärungsverfahren (Homepage der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren, www.edk.ch). Für die Beitrittskantone ist das Sonderpädagogik-Konkordat im Sinne von § 48 Abs. 5 BV als verbindlich anzusehen.

Das Sonderpädagogik-Konkordat befürwortet den Vorzug der integrativen Beschulung (Art. 2 lit. b), macht dazu aber nicht umfassende Detailvorgaben. Das Konkordat enthält denn auch nur teilweise konkrete Vorgaben zu einzelnen sonderpädagogischen Massnahmen oder

deren Kategorisierung, sondern stellt vielmehr generelle Einteilungsrichtlinien auf (z.B. in Art. 5). Es ist somit davon auszugehen, dass die Kantone für die Umsetzung des Konkordats einen gewissen Spielraum dafür haben, welche Massnahmen sie vorsehen und unter welche der vom Konkordat vorgegebenen Kategorien (Grundangebot oder verstärkte Massnahmen) sie diese subsumieren wollen. Dafür sprechen zudem die zum Konkordat gehörende Terminologie und der Kommentar zum Sonderpädagogik-Konkordat, worin die Führung von in kleineren Gruppen geführten Sonderklassen an den Regelschulen nicht untersagt wird (Homepage der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren, www.edk.ch). Dementsprechend gibt es bei den Beitrittskantonen Unterschiede in der konkreten Umsetzung des Konkordats (EDK, Kantonsumfrage 2018/2019, Sonderpädagogische Schulungsformen). Die in der Motion geforderte (Wieder-) Einführung des Instituts der Kleinklassen widerspricht dem Sonderpädagogik-Konkordat nicht.

Mit der Motion wird im Sinne von § 42 Abs. 1 GO vom Regierungsrat die Ausarbeitung eines Gesetzesentwurfes beantragt. Im vorliegenden Fall wird in der Motion ein ausformulierter Entwurf für eine Änderung von § 63b Schulgesetz vom 4. April 1929 (SG 410.100) vorgelegt. Der Entwurf orientiert sich an der am 20. März 2019 vom Grossen Rat beschlossenen Änderung von § 63b Schulgesetz. Diese Änderung ist mit dem unbenutzten Ablauf der Referendumsfrist am 4. Mai 2019 rechtskräftig geworden und wird auf den 10. August 2020 in Kraft gesetzt. Es ist korrekt, den rechtskräftigen neuen Wortlaut von § 63b Schulgesetz der vorliegenden Motion zugrunde zu legen. Die im Motionstext dennoch enthaltenen textlichen Abweichungen vom genauen Wortlaut der am 20. März 2019 vom Grossen Rat beschlossenen Fassung des Gesetzestextes von § 63b (Abs. 1 anstatt Abs. 1bis mit Einleitungssatz, andere Einzelbezeichnung) könnten angesichts ihrer offensichtlich nur formellen Bedeutung bei einer Umsetzung der Motion im Anschluss an eine allfällige Überweisung korrigiert werden.

Der Erlass von Gesetzesbestimmungen fällt in die Zuständigkeit des Grossen Rates. Zudem verlangt die Motion nicht etwas, das sich auf den verfassungsrechtlichen Zuständigkeitsbereich des Regierungsrates, auf einen Einzelfallentscheid, auf einen in gesetzlich geordnetem Verfahren zu treffenden Entscheid oder einen Beschwerdeentscheid bezieht. Es spricht auch kein höherrangiges Recht wie Bundesrecht, interkantonales Recht oder kantonales Verfassungsrecht gegen den Motionsinhalt.

Die Motion ist aufgrund dieser Erwägungen als rechtlich zulässig anzusehen.

2. Einleitung

Die Motion Martina Bernasconi und Konsorten möchte die Kleinklassen (KKL) wieder als Schulungsform einführen, um damit insbesondere den Umgang mit Schülerinnen und Schülern mit Verhaltensauffälligkeiten zu erleichtern. Der Regierungsrat teilt die in der Motion dargelegte Auffassung, dass Schülerinnen und Schüler mit einer massiven Verhaltensauffälligkeit den Unterricht teilweise enorm erschweren und dass die Anforderungen an Lehr- und Fachpersonen sowie Schulleitungen durch die zunehmend komplexer werdenden Beeinträchtigungen steigen. Die in der Motion dargelegte Lösung der Wiedereinführung der Kleinklassen lehnt der Regierungsrat jedoch ab. Basel-Stadt führt bereits kleinere Klassen mit einer gegenüber den früheren Kleinklassen deutlich verbesserten personellen Ausstattung – diese Klassen sind heute Klassen der separativen heilpädagogisch geführten sonderschulischen Spezialangebote (SpA). Die Spezialangebote werden laufend weiterentwickelt und ausgebaut.

3. Dreistufige Förderung in den Volksschulen Basel-Stadt

Der Grosse Rat ist mit Beschluss vom 19. Mai 2010 dem Sonderpädagogik-Konkordat beigetreten und hat das dreistufige Fördermodell im Schulgesetz verankert:

- Grundangebot (§ 63a Schulgesetz), Unterricht in der Regelklasse: Der Unterricht ist auf die individuellen Lernvoraussetzungen der Schülerinnen und Schüler abgestimmt und fördert gleichzeitig die Gemeinschaftsbildung.
- Förderangebote (§ 63b Schulgesetz): Reicht die Förderung im Rahmen des Grundangebotes nicht aus, stehen den Schülerinnen und Schülern mit besonderem Bildungsbedarf in einem zweiten Schritt die Förderangebote zur Verfügung. Ab Schuljahr 2020/21 werden die Förderangebote im Schulgesetz abschliessend aufgezählt. Es sind dies: a) Unterricht in Deutsch als Fremdsprache, b) Förderangebote für besonders leistungsfähige Schülerinnen und Schüler, c) Schulische Heilpädagogik, d) Logopädie, e) Psychomotorik und f) Einführungsklassen.
- Verstärkte Massnahmen (§ 64 Schulgesetz): Braucht ein Kind Unterstützung, die über jene der Förderangebote hinausgeht, kann die Schulleitung zusätzliche Unterstützung in Form von verstärkten Massnahmen (VM) beantragen. In diesem Fall kann die Leiterin oder der Leiter Volksschulen eine separative Schulung, zum Beispiel in einem sonderschulischen Spezialangebot der Volksschule oder in einer kantonalen Sonderschule, verfügen. Es kann auch eine integrative Schulung in einer Integrationsklasse festgelegt werden. Diese Klassen nehmen Kinder mit einer Behinderung auf, welche die Ziele des Lehrplans zum Teil nicht annähernd erreichen können und für die aufgrund dessen individuelle Lernziele gelten. Verstärkte Massnahmen sind hochschwierig. Sie zeichnen sich durch einzelne oder alle der folgenden Merkmale aus: a) lange Dauer, b) hohe Intensität, c) hoher Spezialisierungsgrad der Fach- und Lehrpersonen, d) einschneidende Eingriffe in den Alltag, das soziale Umfeld oder den Lebenslauf der Schülerin oder des Schülers (§ 9 Sonderpädagogikverordnung, SPV; vgl. auch Art. 5 Sonderpädagogik-Konkordat). Sämtliche dieser Kriterien treffen auf die Kleinklassen zu. Sie sind daher zu den Sonderklassen zu zählen. Schülerinnen und Schüler, für die eine verstärkte Massnahmen ergriffen wird, haben Anspruch auf eine standardisierte Abklärung und eine Entscheidung der Leiterin oder des Leiters Volksschulen (vgl. Art. 6 Abs. 3 Sonderpädagogik-Konkordat, § 64 Abs. 2 Schulgesetz sowie § 10 Abs. 3 SPV).

Das Behindertengleichstellungsgesetz (§ 20 Abs. 2), das Sonderpädagogik-Konkordat (Art. 2 Abs. b), das Schulgesetz (§ 63 a) und die vom Regierungsrat beschlossene Sonderpädagogik-verordnung (§ 3 Abs. 3) verpflichten die Volksschule, Schülerinnen und Schüler mit besonderem Bildungsbedarf wenn immer möglich integrativ zu schulen. Die separative Schulung ist einschneidend und soll dann erfolgen, wenn aufgrund von objektiven Kriterien eine separative Schulung angezeigt ist. Die objektive Beurteilung leistet der Schulpsychologische Dienst (SPD) mit dem standardisierten Abklärungsverfahren (SAV).

4. Separative Schulung von Schülerinnen und Schülern mit besonderem Bildungsbedarf in Basel-Stadt

Neben der Regelschule gibt es in Basel-Stadt im Wesentlichen zwei separate Schulungsangebote. Wie bereits in Ziff. 3 erwähnt, sind dies zum einen sonderschulische Spezialangebote, welche die Volksschule anbietet, zum anderen kantonale Sonderschulen, die von privaten Träger-schaften geführt werden.

4.1 Die sonderschulischen Spezialangebote

Basel-Stadt verfügt seit Jahren über das bewährte separate Angebot der heilpädagogisch ge-führten sonderschulischen Spezialangebote, das sich auch für diejenigen Schülerinnen und Schüler eignet, die früher in einer Kleinklasse oder einer «Kleinklassen Tagesschule» beschult wurden. Die Spezialangebote zählen zu den verstärkten Massnahmen. Die Spezialangebote bie-ten jenen Kindern und Jugendlichen schulische Entwicklungsmöglichkeiten, die im regulären Un-terricht nicht ausreichend gefördert werden können, in einer kleineren Klasse besser betreut und für die Regelklasse nicht mehr tragbar sind. Die kleinen Klassen (in der Regel acht Schülerinnen und Schüler) werden von Heilpädagoginnen und Heilpädagogen geführt. Gegenüber den frühe-ren Kleinklassen (maximal 14 Schülerinnen und Schüler) sind die kleinen Klassen der Spezialan-

gebote mit acht Schülerinnen und Schülern wesentlich höher ressourciert. Gleichzeitig werden die früheren Schülerinnen und -Schüler der Kleinklassen durch die noch kleineren Gruppen in den Spezialangeboten noch intensiver unterstützt.

Spezialangebote der Volksschule gibt es an drei Primarschulstandorten und an einem Sekundarschulstandort. Für Kindergarten-Schülerinnen und -Schüler mit entsprechendem Bedarf stehen vier heilpädagogisch geführte Klassen in den Kindergärten Basel zur Verfügung.

4.2 Die kantonalen Sonderschulen

In den beiden Basel gibt es anerkannte Sonderschulen, die wie die Spezialangebote auf bestimmte Beeinträchtigungen der Schülerinnen und Schüler spezialisiert sind. Lässt sich eine Schülerin oder ein Schüler auch in einem Spezialangebot nicht ausreichend fördern, kann die Leiterin oder der Leiter Volksschulen einen Platz in einer Sonderschule verfügen. Die beiden Kantone haben mit diesen Schulen Leistungsvereinbarungen und überprüfen in regelmässigen Abständen die Qualität der sonderpädagogischen Schulung in diesen Einrichtungen.

Kantonale Sonderschulen sind die Externate im Schul- und Förderzentrum Wenkenstrasse und im Sonderschulheim zur Guten Herberge sowie das Schulzentrum TSM für Kinder und Jugendliche mit Behinderungen.

5. Verfahren zur Zuweisung einer sonderpädagogischen Massnahme

5.1 Zuweisung eines Förderangebots

Die Förderung von Schülerinnen und Schülern generell und im Speziellen von Kindern mit einer Verhaltensproblematik erfolgt zunächst im Rahmen des Regelunterrichts. Dabei orientieren sich die Lehrpersonen am standortspezifischen Schulprogramm. In diesem ist der Umgang mit verhaltensauffälligen Schülerinnen und Schülern nach dem standortspezifischen Bedarf festgehalten. In einem ersten Schritt sind das zuständige pädagogische Team, die Schulleitung und/oder die Mitarbeitenden der Schulsozialarbeit einzubeziehen. Dies erfolgt niederschwellig, die Fallbesprechung geschieht zeitnah. Wird ein Förderbedarf festgestellt, erfolgen die Abklärungen nach dem Prinzip der Subsidiarität und Komplementarität. Es ist zu prüfen, welche Schritte und Massnahmen geeignet und angezeigt sind. Dies verlangt eine Analyse aller Einflussfaktoren, eine Einschätzung des Bedarfs und die Umsetzung eines Unterstützungs- und Massnahmenprozesses.

5.2 Zuweisung einer verstärkten Massnahme

Kinder, die im Rahmen der schulischen Fördermassnahmen nicht mehr ausreichend unterstützt werden können, oder solche, welche die Integrationskraft einer Regelklasse überfordern, können nach dem standardisierten Abklärungsverfahren durch den SPD und unter Einbezug des pädagogischen Teams, der Eltern, der Schulleitung und der Fachstelle Zusätzliche Unterstützung (ZU) eine separative Schulung erhalten. Das Abklärungsverfahren wird durchgeführt, wenn das Pädagogische Team unter Beteiligung des SPD und der Schulleitung eine Abklärung des Bildungsbedarfs als erforderlich ansieht. Die Abklärung wird durch die Antragstellung der Schulleitung ausgelöst, die einen Bericht erstellt. Der SPD stellt aus fachlicher Perspektive der Schulpsychologie anhand des standardisierten Abklärungsverfahrens den Bildungsbedarf des Schülers oder der Schülerin fest und berücksichtigt dabei alle erforderlichen Einflussfaktoren. Bericht und Abklärungsbefunde werden unter Beteiligung der Stufenleitung, des SPD, der Fachstelle Förderung und Integration sowie der Fachstelle Zusätzliche Unterstützung zuhanden der Leiterin Volksschulen bzw. des Leiters Volksschulen fachlich bewertet. Der Leiter bzw. die Leiterin Volksschulen berücksichtigt für die Entscheidung über die zusätzliche Unterstützung nebst dem Abklärungsbericht des SPD die Stellungnahme der Erziehungsberechtigten und die Position der betroffenen

Schulleitung. Massgebliches Kriterium für die Entscheidung ist die schulische und persönliche Entwicklung des Schülers oder der Schülerin. Die geeigneten Massnahmen bzw. der geeignete Schulungsort wird durch den Leiter oder die Leiterin Volksschulen oder die zuständige Stelle der Gemeinde verfügt.

6. Die ehemaligen Basler Kleinklassen¹ und deren Auflösung

Bei den Schülerinnen und Schülern, die in eine Kleinklasse eingeteilt wurden, handelte es sich um Kinder mit einem besonderen Bildungsbedarf in der Regel aufgrund von Lernverzögerungen und/oder Verhaltensauffälligkeiten. Insbesondere die Verhaltens-Problematik führte dazu, dass Schülerinnen und Schüler in Kleinklassen eingeteilt wurden. Dabei waren Schülerinnen und Schüler mit Migrationshintergrund häufiger vertreten².

Die Kleinklassen in Basel-Stadt zeichneten sich durch eine geringe Klassengrösse aus (maximal 14 statt 25 Kinder), die Schülerinnen und Schüler wurden durch Heilpädagoginnen und Heilpädagogen unterrichtet. Eine Schülerin oder ein Schüler konnte nur dann einer Kleinklasse zugeteilt werden, wenn die Eltern damit einverstanden waren. Die Klassenlehrperson stellte Antrag, der SPD gab eine Empfehlung ab und der Aufnahmeentscheid erfolgte bei Einverständnis der Eltern. Ein Platz kostete ungefähr doppelt so viel wie ein Platz in der Regelschule.

Mit der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen wurden neu die Kantone für die Sonderschulung zuständig und das Sonderpädagogik-Konkordat wurde erlassen. Basel-Stadt trat 2010 dem Sonderpädagogik-Konkordat bei, das Schulgesetz wurde entsprechend angepasst. In Ergänzung zu den bereits bestehenden privaten Sonderschulen mit kantonalem Auftrag wurden in den folgenden Jahren die sonderschulischen Spezialangebote als staatliche Sonderschulen auf- und ausgebaut, zunächst durch Umwandlung der ehemaligen «Kleinklassen Tagesschule» und durch Auflösung der Heilpädagogischen Schule. In der Folge wurde im Erziehungsdepartement die Fachstelle Zusätzliche Unterstützung aufgebaut und die SPV mit dem Standardisierten Abklärungsverfahren durch den SPD erlassen. Damit auch konzeptionell ganz klar werden sollte, dass die Zuweisung zu den Spezialangeboten nicht mehr wie vorher durch die damaligen Rektorate bzw. Schulleitungen vorgenommen werden kann, sondern nur noch durch eine Verfügung der Leiterin oder des Leiters Volksschulen, wurde der Begriff Kleinklassen abgeschafft. Die letzte Kleinklasse nach früherem System wurde Ende Schuljahr 2014/15 aufgelöst.

7. Beurteilung der Motion

Die Motion Martina Bernasconi und Konsorten möchte Kleinklassen wieder als Schulungsform einführen. In der Motion werden Kleinklassen in § 63b Schulgesetz unter den Förderangeboten eingeordnet. Unklar ist, ob damit auch die Forderung verbunden ist, dass für die Zuweisung in eine Kleinklasse die für Förderangebote geltenden schulinternen Verfahren zur Anwendung gelangen sollen (Feststellung des Förderbedarfs durch das zuständige pädagogische Team, Entscheid der Schulleitung). Ferner wäre zu klären, ob die Ressourcen für Kleinklassen aus dem Förderangebot gesprochen werden sollen.

Der Regierungsrat lehnt eine Wiedereinführung von Kleinklassen im Sinne der Motion aus folgenden Gründen ab:

- Die Kleinklassen der anderen Kantone entsprechen im Wesentlichen den kleinen Klassen der Spezialangebote in Basel-Stadt. Diese heilpädagogisch geführten Klassen weisen mit acht Schülerinnen und Schülern eine deutlich bessere Ressourcierung auf als die ehemaligen ba-

¹ Es ist davon auszugehen, dass die Motionärinnen und Motionäre diejenigen Kleinklassen ansprechen, wie sie früher in Basel-Stadt geführt wurden.

² Siehe dazu die Statistik „Schulen mit besonderem Lehrplan: Schülerbestand nach Geschlecht, Heimat und Kantonen (Schulstandort) 1977/78-2004/05 (ausgewählte Jahre)“ unter <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/dienstleistungen/historische-daten/tabellen.assetdetail.264360.html>.

selbstständigen Kleinklassen mit 14 Schülerinnen und Schülern. Es ist nicht zielführend, neben diesen bewährten kleinen Klassen der Spezialangebote ein Parallelangebot in Form von anderen Kleinklassen zu führen.

- Die ehemaligen Kleinklassen bestanden nur auf bestimmten Stufen, es gab sie zum Beispiel nicht auf der Kindergartenstufe und nicht in der 1. Klasse der Primarschule. Die Klassen der Spezialangebote werden auf allen Stufen geführt, also auch im Kindergarten und in der 1. Klasse der Primarschule.
- Mit Einführung der Spezialangebote wurde das Angebot der kleinen Klassen ausgebaut: Aus der damaligen «Kleinklassen Tagesschule» entwickelten sich die kleinen Klassen der Spezialangebote. Die Plätze wurden ausgebaut von zwei (Bachgraben, Richter Linder) auf drei Standorte (Bachgraben, Richter Linder, Ackermätteli). Bei Bedarf werden stetig weitere Plätze in den Spezialangeboten geschaffen. Die Anzahl Kinder in den Spezialangeboten hat sich seit 2012 sukzessive erhöht. Insbesondere auf Kindergartenstufe und in der Primarschule hat die Auslastung der verfügbaren Plätze zugenommen. Im Kindergarten wurde ein neuer Standort eröffnet und die Anzahl der Lerngruppen wurde von zunächst zwei auf vier Klassen erhöht.
- Für diejenigen Schülerinnen und Schüler, die früher in eine Kleinklasse eingeteilt worden wären, sind die kleinen Klassen der Spezialangebote gut geeignet.
- Für Schülerinnen und Schüler mit kognitiven Beeinträchtigungen (Schülerinnen und Schüler mit einer geistigen Behinderung) eignen sich die Kleinklassen nicht, für sie sind die Integrationsklassen/Einzelintegrationen geeignet. Geht mit der kognitiven Beeinträchtigung eine Verhaltensproblematik einher, werden die betreffenden Kinder und Jugendlichen ebenfalls in den kleinen Klassen der Spezialangebote unterrichtet.
- Die Beschulung von Schülerinnen und Schülern in einer Klasse der Spezialangebote kann auch gegen den Elternwillen verfügt werden, mit einer Zuweisung in die ehemaligen Kleinklassen mussten die Eltern einverstanden sein. Der Einbezug der fachlich notwendigen Aussensicht durch den SPD und die Fachstelle Zusätzliche Unterstützung stellt sicher, dass die Kinder am für sie geeignetsten Ort beschult werden, in seltenen Fällen kann eine solche Schulung auch abweichend vom Elternwillen umgesetzt werden. Würden die Kleinklassen gesetzlich unter den Förderangeboten verortet, fehlte diese Aussensicht.

8. Weiterentwicklung der heilpädagogisch geführten sonderschulischen Spezialangebote

Der Regierungsrat geht mit den Motionärinnen und Motionären einig, dass Handlungsbedarf insbesondere bei der Verbesserung der Angebote für die Beschulung und Förderung von Kindern mit einer Verhaltensauffälligkeit besteht. Das Erziehungsdepartement ist deshalb daran, die bestehenden Angebote – insbesondere die kleinen Klassen der separativen Spezialangebote – zu optimieren. Neben der Verbesserung des Umgangs mit Schülerinnen und Schülern mit einer Verhaltensauffälligkeit soll auch das schulische Angebot für die lernschwachen und im Verhalten anspruchsvollen Schülerinnen und Schüler weiter differenziert und noch besser spezialisiert werden. Diese Weiterentwicklung und Differenzierung insbesondere des Angebots der heilpädagogisch geführten kleinen Klassen der Spezialangebote soll in einem ersten Schritt Ende Schuljahr 2020/21 abgeschlossen und auf das Schuljahr 2021/22 umgesetzt werden. Bei der Weiterentwicklung sollen Schulleitungen sowie Lehr- und Fachpersonen einbezogen werden. Zum jetzigen Zeitpunkt ist anzunehmen, dass die Bildung von kleinen Klassen tendenziell zunehmen wird.

9. Zusammenfassung

Es gilt, auf neuere gesellschaftliche Herausforderungen, wie zum Beispiel die Zunahme von Kindern mit Verhaltensauffälligkeiten, mit einer diagnostizierten Autismusspektrumsstörung oder mit einer Lernschwäche, zu reagieren und passende Lösungen anzubieten. Der Regierungsrat geht mit den Motionärinnen und Motionären einig, dass Handlungsbedarf insbesondere bei der Verbesserung der Angebote für die Beschulung und Förderung von Kindern mit einer Verhaltensauf-

fälligkeit besteht. Die in der Motion dargelegte Lösung der Wiedereinführung der Kleinklassen lehnt der Regierungsrat aus oben erwähnten Gründen jedoch ab. Wie in Ziff. 8 erwähnt, ist das Erziehungsdepartement daran, die bestehenden Angebote – insbesondere die kleinen Klassen der separativen Spezialangebote, aber auch den Regelunterricht – weiterzuentwickeln und zu optimieren. Das Erziehungsdepartement will für Schülerinnen und Schüler mit einem besonderen Bildungsbedarf angesichts der veränderten Herausforderungen stets bedarfsgerechte Lösungen finden, aber auch die Lehr- und Fachpersonen sowohl im Regel- als auch im Förderbereich besser entlasten.

Der Regierungsrat möchte über die Weiterentwicklung und Differenzierung insbesondere des Angebots der heilpädagogisch geführten kleinen Klassen der Spezialangebote spätestens in zwei Jahren berichten und beantragt deshalb die Umwandlung in einen Anzug.

10. Antrag

Auf Grund dieser Stellungnahme beantragen wir, die Motion Bernasconi und Konsorten betreffend «Aufhebung des Kleinklassenverbots» dem Regierungsrat als Anzug zu überweisen.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Elisabeth Ackermann
Präsidentin



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin