



An den Grossen Rat

20.5343.02

ED/P205343

Basel, 3. Februar 2021

Regierungsratsbeschluss vom 2. Februar 2021

Motion Franziska Roth und Konsorten betreffend «ergänzende Massnahmen zur Umsetzung des Auftrages der integrativen Schule» – Stellungnahme

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 11. November 2020 die nachstehende Motion Franziska Roth und Konsorten dem Regierungsrat zur Stellungnahme überwiesen:

«Seit der Übernahme der Vorgaben aus dem Sonderpädagogik-Konkordat im Jahre 2011 ist die integrative Schule Teil des pädagogischen Auftrages der Volksschule und auch der Berufsbildung in Basel-Stadt. Mit der integrativen Schule war von Anfang an der Ansatz verfolgt worden, Kinder mit Beeinträchtigungen nach Möglichkeit in den Regelklassen zu integrieren, unabhängig davon, ob die Kinder einen besonderen Förderbedarf haben auf Grund einer Behinderung, sozialer Belastung oder der Fremdsprachigkeit. Im Zuge der Einführung der integrativen Schule wurden denn auch die Kleinklassen aufgelöst. Mit Grossratsbeschluss vom 11. Februar 2019 wurden in § 63b Abs. 1bis die Förderangebote (Unterricht in Deutsch als Zweitsprache, Förderangebote für besonders leistungsfähige Schülerinnen und Schüler, Schulische Heilpädagogik, Logopädie, Psychomotorik sowie Einführungsklassen) im Schulgesetz verankert.

Trotz den bereits bestehenden Angeboten ist unbestritten, dass die Umsetzung der integrativen Schule weitere Massnahmen braucht, um den spezifischen Anforderungen in belasteten Situationen für Schülerinnen und Schüler, Eltern und Lehrpersonen wirklich gerecht zu werden. Diese Massnahmen sind auf verschiedenen Ebenen anzusetzen, einerseits um eine Weiterentwicklung der Integrativen Schule zuzulassen, andererseits aber auch um schnell und gezielt Entlastung in die Klassenzimmer zu bringen. Dadurch werden die Grundkompetenzen sowie die Lernerfolge aller Schülerinnen und Schüler nachhaltig verbessert. Die in der Stellungnahme zur abgelehnten Motion Bernasconi ausgeführten Massnahmen sind deshalb angezeigt und müssen umgesetzt werden. Sie reichen aber nicht. So braucht es vor allem auf der Stufe der kollektiven Ressourcen Verbesserungen wie

- weitere Förderangebote insbesondere für Schülerinnen und Schüler mit Auffälligkeiten im sozialemotionalen Bereich (verhaltensauffällige SuS) und für Schülerinnen und Schüler, die knapp keine verstärkten Massnahmen bekommen (IQ 75-80%) (bspw. sozialpädagogische Massnahmen, schulstandortbezogene Time-Out-Lösungen, pädagogisch-therapeutische Massnahmen)
- die Entlastung der Lernsituation durch genügend qualifiziertes Personal wie zusätzliche SozialpädagogInnen sowie angepasste Raum- und/oder Klassengrössen

Die Unterzeichnenden bitten den Regierungsrat im Sinne der obigen Ausführungen und gemäss §42 Abs. 1 resp. 1bis GO, dem Grossen Rat innert eines Jahres ergänzende Massnahmen zur Umsetzung des Auftrages der integrativen Schule mit allfälligem Gesetzesvorschlag vorzulegen. Die Ausarbeitung dieser ergänzenden Massnahmen erfolgt in Zusammenarbeit mit den offiziellen Lehr- und Fachpersonenvertretungen des Kantons Basel-Stadt.

Franziska Roth, Georg Mattmüller, Kerstin Wenk, Edibe Gölgeli, Sasha Mazzotti, Sandra Bothe, Tonja Zürcher, Semsedin Ylmaz, Martina Bernasconi, Oliver Bolliger, Jérôme Thiriet, Talha Ugur Camlibel, Alexandra Dill, Ursula Metzger, Nicole Amacher, Daniel Hettich, Sibylle Benz, Joël Thüring, Seyit Erdogan»

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. 1^{bis} GO. Liegt die Motion im Zuständigkeitsbereich des Grossen Rates, wird sie mit einer Verfassungs-, Gesetzes- oder Beschlussvorlage erfüllt (§ 42 Abs. 1 GO). Eine Motion, die auf eine Materie im Kompetenzbereich des Regierungsrates zielt, wird mit einer Verordnungsänderung respektive mit einem anderen Mittel der Exekutive erfüllt (§ 42 Abs. 1^{bis} GO), oder aber dem Grossen Rat wird ein Gesetzesentwurf vorgelegt, der die Kompetenzverteilung zugunsten des Grossen Rates verändert (§ 42 Abs. 1^{bis} Satz 2 GO).

Mit der vorliegenden Motion soll der Regierungsrat beauftragt werden, dem Grossen Rat innert eines Jahres ergänzende Massnahmen zur Umsetzung des Auftrages der integrativen Schule mit allfälligem Gesetzesvorschlag vorzulegen. Die Ausarbeitung der ergänzenden Massnahmen habe in Zusammenarbeit mit den offiziellen Lehr- und Fachpersonenvertretungen des Kantons zu er-

folgen. Die Motionsforderung bezieht sich auf Förderangebote für Schülerinnen und Schüler mit Auffälligkeiten im sozialemotionalen Bereich und für solche, die knapp noch keine sog. verstärkten Massnahmen bekommen. Zudem geht es um genügend qualifiziertes Personal sowie angepasste Raum- und Klassengrössen.

Bezüglich der Übereinstimmung der Motion mit übergeordnetem Recht ist festzuhalten, dass sie nicht gegen Art. 19 (Anspruch auf ausreichenden und unentgeltlichen Grundschulunterricht) sowie die verschiedenen Aspekte von Art. 62 (Schulwesen) der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (SR 101) verstösst. Die besonderen Bedürfnissen angepasste Grundausbildung sowie die integrative Schulungsform werden im Bundesgesetz über die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen (Behindertengleichstellungsgesetz, BehiG) vom 13. Dezember 2002 (SR 151.3) und in der für den Kanton Basel-Stadt im Sinne von Art. 48 Abs. 5 BV verbindlichen Interkantonalen Vereinbarung über die Zusammenarbeit im Bereich der Sonderpädagogik (Sonderpädagogik-Konkordat) vom 25. Oktober 2007 geregelt. Das Sonderpädagogik-Konkordat befürwortet den Vorzug der integrativen Beschulung (Art. 2 lit. b), macht dazu aber nicht umfassende Detailvorgaben, sondern bestimmt im Sinne einer Mindestregelung ein sonderpädagogisches Grundangebot (Art. 4), das die Vereinbarungskantone anbieten müssen, wobei es den Vereinbarungskantonen freisteht, ihren Leistungskatalog anzureichern (Kommentar zum Sonderpädagogik-Konkordat, Homepage der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren, www.edk.ch). Die in der Motion geforderte Ergänzung der bestehenden integrativen Förderangebote bildet keinen Widerspruch zu dem im Sonderpädagogik-Konkordat vorgeschriebenen sonderpädagogischen Grundangebot. Auch gegen die Forderung der Motion nach mehr Personal und angepasste Raum- und Klassengrössen spricht kein übergeordnetes Recht. Die Motion widerspricht ebenfalls nicht §§ 17 f. der Verfassung des Kantons Basel-Stadt vom 23. März 2005 (SG 111.100) zu Bildung und Schulen.

Aufgrund der Formulierung der Motion ist davon auszugehen, dass mit der Motion vom Regierungsrat in erster Linie die Ausarbeitung und Ergreifung von verschiedenen Massnahmen verlangt wird. Ob für diese Massnahmen oder einen Teil von ihnen deren Verankerung auf Gesetzesstufe (z. B. im Schulgesetz) notwendig ist, wird der Prüfung durch den Regierungsrat anheimgestellt.

Die in der Motion geforderte Zusammenarbeit mit den offiziellen Lehr- und Fachpersonenvertretungen bei der Ausarbeitung sämtlicher der neuen Massnahmen bedarf einer differenzierten Betrachtung. Soweit diese Zusammenarbeit für gewisse Massnahmen oder deren Ausgestaltung in den entsprechenden Rechtsgrundlagen im Schulbereich vorgesehen ist, hat sie im Rahmen dieser Rechtsgrundlagen ohnehin zu erfolgen. Darüber hinaus tangiert die Forderung der Motion auf Zusammenarbeit allerdings die verfassungsmässige Kernkompetenz des Regierungsrats zur Leitung und Organisation der Verwaltung (§§ 69, 101 Abs. 1 und 108 Abs. 1-3 Kantonsverfassung), die nach § 42 Abs. 2 GO dem parlamentarischen Instrument der Motion nicht zugänglich ist, zumal nicht ersichtlich ist, dass mit der Motion die grundsätzliche Änderung der gesetzlichen Grundlagen zur Zusammenarbeit im Schulbereich gefordert würde. Aufgrund der offenen Formulierung der Rechtsgrundlagen im Schulgesetz vom 4. April 1929 (SG 410.100) und diverser Verordnungen zur Konsultation von Lehr- und Fachpersonenvertretungen sowie der Offenheit der Motion zu den zu ergreifenden Massnahmen kann indessen nicht von vornherein von einer rechtlichen Teilungültigkeit der Motion gesprochen werden.

Demnach verlangt die Motion nicht von vornherein 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.

Der Grosse Rat kann gemäss § 43 GO eine Frist zur Motionserfüllung festlegen, weshalb der Motionstext bereits eine solche Frist enthalten kann.

Die Motion ist aufgrund dieser Erwägungen als rechtlich zulässig anzusehen.

2. Einleitung

2.1 Rechtliche Grundlagen

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. Seit dem 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, 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 hochschwellig. 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). Schülerinnen und Schüler, für die eine verstärkte Massnahme 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).

2.2 Anliegen der Motion

Die Motion Franziska Roth und Konsorten möchte, dass der Regierungsrat dem Grossen Rat innert eines Jahres ergänzende Massnahmen zur Umsetzung des Auftrags der integrativen Schule mit allfälligem Gesetzesvorschlag vorlegt.

Dabei sollen die in der Stellungnahme zur in einen Anzug umgewandelten Motion Bernasconi (P195264) angekündigten Massnahmen umgesetzt werden. Es sind dies:

- Weiterentwicklung der heilpädagogisch geführten sonderpädagogischen Spezialangebote
 - Verbesserung der Angebote für die Beschulung und Förderung von Kindern mit einer Verhaltensauffälligkeit
 - Differenzierung und Spezialisierung des schulischen Angebots für die lernschwachen und im Verhalten anspruchsvollen Schülerinnen und Schüler

Darüber hinaus sollen auf der Stufe der kollektiven Ressourcen weitere Verbesserungen erzielt werden. Es sind dies:

- Weitere Förderangebote, insbesondere
 - für Schülerinnen und Schüler mit Auffälligkeiten im sozial-emotionalen Bereich (verhaltensauffällige Schülerinnen und Schüler)
 - für Schülerinnen und Schüler, die knapp keine Verstärkten Massnahmen bekommen (IQ 75-80%) (bspw. sozialpädagogische Massnahmen, schulstandortbezogene Time-Out-Lösungen, pädagogisch-therapeutische Massnahmen)
- Entlastung der Lernsituation durch genügend qualifiziertes Personal wie zusätzliche Sozialpädagogen/-pädagoginnen sowie angepasste Raum- und/oder Klassengrössen

3. Bestehende Fördermassnahmen der Stufen 1 und 2

3.1 Regel- und Förderunterricht

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. Weiter stehen diverse Dienste mit ihren spezifischen Angeboten zur Verfügung: Schulpsychologischer Dienst (SPD), Kriseninterventionsstelle (KIS), Fachstelle Förderung und Integration (FFI) sowie die Fachstelle Zusätzliche Unterstützung. In einzelnen Fällen können sich die Lehrpersonen zudem von der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde, dem Kinder- und Jugenddienst, der Opferhilfe, der Jugendarbeit oder der Präventionspolizei beraten lassen.

Die Unterstützung und Förderung 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.

Die Volksschulleitung bzw. die zuständige Stelle der Gemeinden teilt den Schulen jährlich für alle Förderangebote die so genannten kollektiven Ressourcen zu. Die Schulleitungen verantworten in Zusammenarbeit mit den zuständigen Fachpersonen und Fachstellen, mit welchen Förderangeboten die Schülerinnen und Schüler an ihrer Schule unterstützt werden. Sie teilen die Förderressourcen (kollektive Ressourcen) zu und sind verantwortlich dafür, dass alle für den Unterricht und die Förderung zuständigen Lehr- und Fachpersonen Mitglieder eines Pädagogischen Teams sind. Die Zusammensetzung des Pädagogischen Teams ist im standortspezifischen Förderkonzept beschrieben.

3.2 Kriseninterventionsstelle (KIS) vor Ort und KIS extern

Die Kriseninterventionsstelle (KIS) ist ein Unterstützungsangebot der Volksschulen Basel-Stadt. In ausserordentlichen Situationen, die von den Schulen nicht mehr mit den vor Ort vorhandenen Ressourcen selbst bewältigt werden können, bietet sie einzelnen Schülerinnen und Schülern,

Klassen und Gruppen, ihren Lehr- und Fachpersonen sowie weiteren Beteiligten eine zeitlich beschränkte pädagogische Begleitung an.

Diese Unterstützung erfolgt niederschwellig. Von Anfang bis Abschluss einer KIS-Intervention teilen sich die Schulen und die KIS die Verantwortung für die betroffenen Schülerinnen und Schüler und arbeiten eng zusammen. Neben den direkt Betroffenen und ihren Eltern werden weitere Fachstellen des kantonalen Unterstützungssystems involviert.

Das schulinterne Angebot (KIS vor Ort) bietet eine rasche und niederschwellige Unterstützung am Schulstandort für die ganze Primarstufe der Volksschulen Basel-Stadt an. Dieses Angebot ist für Krisen, auf die rasch, unaufwändig und vor Ort reagiert werden kann.

Das schulexterne Angebot (KIS extern) kommt dann zum Zuge, wenn Krisen bereits weiter eskaliert sind und ausserhalb der Schule angegangen werden müssen. KIS extern sieht unterschiedliche Unterstützungsmöglichkeiten für Kinder und Jugendliche vom Kindergarten bis zum Ende der obligatorischen Schulzeit vor. Der Schüler bzw. die Schülerin bleibt während des KIS-Aufenthaltes Mitglied der Regelschule, in die sie zurückkehren, sobald dies möglich ist.

Die Interventionen der KIS dauern zwischen einer und maximal 12 Schulwochen (in begründeten Ausnahmefällen länger, maximal 38 Schulwochen).

Die KIS-Mitarbeitenden arbeiten nach heil- und sozialpädagogischen Kriterien.

4. Bestehende Formen der verstärkten Massnahmen (Stufe 3)

Wie bereits in Ziff. 2.1 dargelegt, werden Schülerinnen und Schüler, die eine verstärkte Massnahme erhalten, integrativ in der Regelklasse beschult. In begründeten Fällen können sie auch separativ beschult werden.

4.1 Integrative Schulung

Bei der integrativen Schulung mit verstärkten Massnahmen werden die Schülerinnen und Schüler mit besonderem Bildungsbedarf in der Regelklasse mit zusätzlicher Unterstützung durch eine Fach- oder Lehrperson geschult. Darüber hinaus können Assistenzpersonen mit Qualifikation oder Praktikantinnen und Praktikanten eingesetzt werden.

4.2 Heilpädagogisch geführte andersschulische Spezialangebote

Basel-Stadt verfügt seit Jahren über das bewährte separate Angebot der heilpädagogisch geführten andersschulischen Spezialangebote, das sich auch für diejenigen Schülerinnen und Schüler eignet, die früher in einer Kleinklasse oder einer «Kleinklassen Tagesschule» beschult wurden. Spezialangebote werden auf allen Stufen der Volksschule angeboten. Der Besuch eines Spezialangebotes ist vorgesehen, wenn es für das Kindeswohl der Schülerin / des Schülers nötig ist oder wenn die Tragfähigkeit der Regelschule – insbesondere wegen Lern- und Verhaltensstörungen der Schülerin / des Schülers – nicht mehr gegeben ist. Die Spezialangebote sind keine Quartierschulen.

Die Klassen der Spezialangebote werden nach heil- und sozialpädagogischen Ansätzen geführt. Schulische Heilpädagoginnen und Heilpädagogen führen an den Spezialangeboten kleine Klassen. Sie unterrichten und fördern die Schülerinnen und Schüler. Dabei orientieren sie sich am Regellehrplan und passen diesen dem besonderen Bildungsbedarf der einzelnen Schülerinnen und Schüler entsprechend an. Bei Bedarf arbeiten die Schülerinnen und Schüler mit individuellen Lernzielen (iLz). Zusätzlich sind die Spezialangebote dem spezifischen Bildungsbedarf der Schülerinnen und Schüler entsprechend mit einem sozialpädagogischen Förder-, Unterstützungs- und auf der Primarstufe teilweise auch einem Betreuungsangebot ausgestattet. Sozialpädagoginnen

und Sozialpädagogen fördern und betreuen die Schülerinnen und Schüler nach sozialpädagogischen Ansätzen.

Die Spezialangebote der Primarstufe haben zudem ein höheres Kontingent an logopädischen und psychomotorischen Ressourcen. Für die Schülerinnen und Schüler der Sekundarschule stehen an zentralen Standorten Fachpersonen für Logopädie zur Verfügung.

5. Forderungen und Massnahmen im Einzelnen

Die Forderungen der Motion beziehen sich einerseits auf die in der Stellungnahme zur in einen Anzug umgewandelten Motion Bernasconi (P195264) angekündigten Massnahmen und der Frage nach deren Umsetzung (Weiterentwicklung der heilpädagogisch geführten sonderpädagogischen Spezialangebote, Verbesserung der Angebote für die Beschulung und Förderung von Kindern mit einer Verhaltensauffälligkeit, Differenzierung und Spezialisierung des schulischen Angebots für die lernschwachen und im Verhalten anspruchsvollen Schülerinnen und Schüler).

Andererseits werden ergänzende Massnahmen auf der Stufe der kollektiven Ressourcen verlangt (weitere Förderangebote für Schülerinnen und Schüler mit Auffälligkeiten im sozial-emotionalen Bereich, für Schülerinnen und Schüler, die knapp keine Verstärkten Massnahmen erhalten, Entlastung der Lernsituation durch genügend qualifiziertes Personal wie zusätzliche Sozialpädagogen/-pädagoginnen sowie angepasste Raum- und/oder Klassengrössen).¹

Die Förderung der Schülerinnen und Schüler mit Auffälligkeiten im sozial-emotionalen Bereich (verhaltensauffällige Schülerinnen und Schüler) und die Bereitstellung von weiteren Förderangeboten für Schülerinnen und Schüler, die knapp keine Verstärkten Massnahmen erhalten (lernschwache Schülerinnen und Schüler) sind die zentralen Forderungen der Motion.

Das Erziehungsdepartement hat sich dem Thema «Umgang mit Verhaltensauffälligkeiten» bereits 2012 angenommen. Eine Arbeitsgruppe hat mit der Handreichung «Störungen im Unterricht» eine Orientierungshilfe für die Lehrpersonen geschaffen. In der Handreichung werden Faktoren, die zu Verhaltensauffälligkeiten führen, dargestellt und präventive Massnahmen sowie Interventionen aufgezeigt. Verhaltensauffälligkeiten sind nicht nur auf personale Faktoren zurückzuführen. Weitere Faktoren wie die Klassenführung, die Unterrichtsgestaltung und soziale sowie familiäre Faktoren sind ebenso zu berücksichtigen. Eine einseitige Fokussierung auf die Person des Kindes oder des Jugendlichen ist nicht zielführend. Das auffällige Verhalten ist im Kontext verschiedener Einflussfaktoren zu betrachten und zu bearbeiten. Auch Schülerinnen und Schüler mit einer Lernschwäche, die knapp keine Verstärkten Massnahmen erhalten (IQ 75-80), können ein auffälliges Verhalten entwickeln. Beim Lernen (IQ schwach, aber nicht unter 70) ist die Sozialpädagogik nicht die fachlich qualifizierte Profession, sondern die Heilpädagogik.

Basierend auf diesen Erkenntnissen hat sich in den letzten Jahren in Bezug auf die Analyse der Situation und die Massnahmen eine Sichtweise etabliert, die den Blick auf das gesamte System unterschiedlicher Einflüsse richtet. Verhaltensauffälligkeiten werden als Ausdruck für eine auf unterschiedlichen Ebenen entstandene und sich so auch manifestierende problematische Situation der Schülerinnen und Schüler gesehen.

¹ Die Forderungen überschneiden sich teilweise: Die Weiterentwicklung der Spezialangebote gemäss Motion Bernasconi dient der Verbesserung des Umgangs mit Verhaltensauffälligkeiten, während die im Folgenden dargelegten Massnahmen dazu beitragen, dass die Kinder mit einer Lernschwäche noch besser gefördert werden. Die Massnahmen sind sowohl auf der Förderstufe 2 als auch 3 zu verorten. Die verlangten ergänzenden Massnahmen auf Stufe der kollektiven Ressourcen beziehen sich auf die Förderstufe 2, die Weiterentwicklung der Spezialangebote auf Stufe 3.

5.1 Massnahmen die Förderstufe 2 betreffend

5.1.1 Spezielle Förderräume

Das Erziehungsdepartement plant, spezielle Förderräume einzurichten. Ein solcher Förderraum ist ein niederschwelliges Angebot im Schulhaus, in das Schülerinnen und Schüler rasch eintreten bzw. zugewiesen werden können und für zeitlich begrenzte Zeit ausserhalb ihrer Stammklasse, in einer Gruppe oder Kleingruppe, unterrichtet und gefördert werden. Diese Massnahme soll die Schülerin bzw. den Schüler selbst, aber auch die Klasse und die Lehr- und Fachpersonen zeitnah entlasten mit dem Ziel, dass eine Rückkehr in die Klasse in der Regel bereits nach Stunden oder Tagen möglich ist. Der Förderraum soll durch die Schulleitungen vor Ort bereitgestellt werden. Zurzeit wird geprüft, welche Professionen sich für die fachliche Förderung eignen. Es ist davon auszugehen, dass sowohl Sozialpädagoginnen und Sozialpädagogen als auch Schulische Heilpädagoginnen und Heilpädagogen eingesetzt werden könnten.

Die Finanzierung ist zum aktuellen Zeitpunkt noch offen. Das Angebot soll einerseits durch Umwidmung der kollektiven Ressourcen finanziert werden, andererseits ist zu prüfen, ob Zusatzressourcen beantragt werden müssen.

Auch das bereits etablierte Angebot «KIS vor Ort» (siehe dazu Ziff. 3.2) bietet eine intensive, zeitlich befristete pädagogische Unterstützung. Das neue Angebot der Förderräume unterscheidet sich vom zentral gesteuerten Angebot der «KIS vor Ort», indem noch schneller auf Krisensituationen reagiert werden kann und eine unmittelbare Entlastung geschaffen werden.

5.1.2 Ausbau der Tagesstrukturen auch für Schülerinnen und Schüler mit besonderem Bildungsbedarf

Aufgrund der gestiegenen Schülerinnen- und Schülerzahlen und des zunehmenden Bedarfs nach Tagesstrukturen in der Stadt Basel plant der Regierungsrat, die Tagesstrukturen auf Primarstufe und Sekundarstufe I weiter auszubauen und qualitativ weiterzuentwickeln². Der Anteil an Schülerinnen und Schüler mit einem besonderen Bildungsbedarf ist in den letzten Jahren auch in den Tagesstrukturen stetig gestiegen. Wie eine aktuelle Studie der Fachhochschule Nordwestschweiz zeigt, sind die Mitarbeitenden der Tagesstrukturen in der Stadt Basel davon überzeugt, für die meisten der ihnen anvertrauten Kinder eine gute Integrationsarbeit zu leisten. Dies insbesondere, weil die Schülerinnen und Schüler im Bereich der Tagesstrukturen ihren individuellen Fähigkeiten entsprechend und ohne Leistungsaspekt gefördert werden können. Damit die Tagesstrukturen ihren Auftrag zur Betreuung dieser Schülerinnen und Schüler auch bei steigendem Bedarf gut erfüllen können, sollen sie analog zum Unterricht entsprechende kollektive Förderressourcen einsetzen können. Das Umsetzungskonzept orientiert sich am standortspezifischen Bedarf, dessen Ausarbeitung obliegt dem jeweiligen Schulstandort.

In diesem Zusammenhang soll zudem ein übergeordnetes Konzept zum sozialpädagogischen Auftrag der Tagesstrukturen unter Berücksichtigung der Erfahrungen aus der Praxis erarbeitet werden.

5.1.3 Pädagogisch-therapeutische Massnahmen

Zu den pädagogisch-therapeutischen Massnahmen gehören Logopädie und Psychomotorik.

Logopädie ist ein pädagogisch-therapeutisches Angebot für Schülerinnen und Schüler, das sich mit Störungen der Kommunikation, der Sprache, des Sprechens, des Redeflusses, der Stimme, des Schluckens und der Schriftsprache (Lesen und Schreiben) befasst.

² Der Bericht wurde am 26. Januar 2021 vom Regierungsrat zuhanden des Grossen Rates verabschiedet.

Psychomotorik ist ein pädagogisch-therapeutisches Angebot für Schülerinnen und Schüler, die Auffälligkeiten in ihrer Bewegungsentwicklung, ihrem Bewegungsverhalten und ihrer Interaktion aufweisen. Psychomotorische Auffälligkeiten zeigen sich vor allem im Lebensbereich Bewegung und Mobilität und sind oft mit sozialemotionalen Auffälligkeiten verbunden.

Die Fachpersonen Logopädie und Psychomotorik erfüllen einen ganzheitlich zu verstehenden Auftrag. Dazu gehören Diagnostik, pädagogisch-therapeutische Interventionen, Prävention im Klassen-, Gruppen- und Einzelsetting sowie Beratung und Unterstützung der Schülerinnen und Schüler, der Erziehungsberechtigten, der Lehr- und Fachpersonen und der Schulleitungen. Der Fokus in der Volksschule liegt primär auf der pädagogischen Arbeit, da es nicht Aufgabe der Schule ist, die Schülerinnen und Schüler therapeutisch zu behandeln.

Seit dem Schuljahr 2017/18 wurde das logopädische Angebot kontinuierlich erweitert. Zum einen wurden Standorte mit Integrationsklassen zusätzlich ressourciert, die Spezifische Sprachförderung in der Regelschule (SSR) wurde auf- und ausgebaut und es wurden zusätzliche Ressourcen für die Regelschulen gesprochen. Seit dem Schuljahr 2018/19 sind die Ressourcen für Logopädie und Psychomotorik neu – analog dem Unterrichtslektionendach – an die Anzahl Schülerinnen und Schüler gebunden. Damit werden bei steigender Schülerzahl die Ressourcen linear erhöht.

Dies sind wichtige Massnahmen, die der Entstehung von Verhaltensschwierigkeiten entgegenwirken, denn auch Sprachverständnisschwierigkeiten und Beeinträchtigungen in der Interaktion und der sozialen Kompetenz sind Aspekte im Gefüge der sozial auffälligen Schülerinnen und Schüler. Zudem ist Lernen nur bei hinreichendem Sprachverständnis gut möglich, weshalb es auch für die lernschwachen Schülerinnen und Schüler zentral ist, dass Logopädie zur Verfügung steht.

Durch den verstärkten Einsatz von Logopädie und Psychomotorik erachtet der Regierungsrat das Anliegen, pädagogisch-therapeutische Massnahmen bereitzustellen, als erfüllt.

5.2 Massnahmen die Förderstufe 3 betreffend

5.2.1 Weiterentwicklung der heilpädagogisch geführten sonderschulischen Spezialangebote

In einem ersten Schritt wurden die Spezialangebote wie folgt um zusätzliche Angebote erweitert: Seit dem Schuljahr 2019/20 führen die Spezialangebote befristete Time-out-Angebote. In diesen können Schülerinnen und Schüler, die auch im bereits hoch spezialisierten Angebot der Spezialangebote zeitweise überfordert sind und ihrerseits das System stark belasten, für eine gewisse Zeit – einzeln oder in Kleinstgruppen – beschult werden. Die Mitarbeitenden in diesen spezialisierten Angeboten haben eine sozialpädagogische Ausbildung. Damit erhalten die separativ geförderten Schülerinnen und Schüler mit schweren Verhaltensproblemen bei Bedarf zusätzliche sozialpädagogische Förderung.

Es ist geplant, die Spezialangebote der Primarstufe bis zum Schuljahr 2022/23 weiterzuentwickeln, zu differenzieren und hinsichtlich des Bedarfes unterschiedlicher Zielgruppen voraussichtlich auch im Angebot und in der Methodik der pädagogischen Arbeit zusätzlich zu spezialisieren.

5.2.2 Weiterentwicklung des Umgangs mit Schülerinnen und Schülern mit einer Autismus-Spektrum-Störung

Eine weitere Problematik liegt im Umgang mit Schülerinnen und Schülern mit der Diagnose Autismus-Spektrum-Störung (ASS). Es stellte sich heraus, dass für einige der Schülerinnen und Schüler mit einem sehr hohen Bedarf im Kontext der Autismus-Spektrum-Störung keines der bestehenden Angebote³ eine ausreichende Beschulung und Förderung darstellte. Der hohe Bedarf

³ Dabei handelt es sich um folgende Formen:

- Förderung in der Regelschule mit Unterstützung durch Assistenzpersonen,

an Einzelbegleitung lässt sich in einer regulären Integrationsklasse und im Spezialangebot nicht immer abdecken. Weiter werden im Spezialangebot häufig Schülerinnen und Schüler mit einer Verhaltensauffälligkeit beschult, welche die für die Kinder mit einer ASS-Diagnose wichtigen Voraussetzungen Ruhe, Struktur und Reizminderung stören.

In der Regelschule kann der Bedarf an Einzelbegleitung zwar abgedeckt werden, jedoch sind die Schülerinnen und Schüler hier mit der Herausforderung konfrontiert, einen ganzen Schultag in der Grossgruppe zu verbringen, was häufig eine Überforderung darstellt.

Die Möglichkeit, dass diese Schülerinnen und Schüler in einer grossen Gruppe von Kindern Erfahrungen sammeln, sich jedoch gleichzeitig zurückziehen können und individuelle Förderung erhalten, lässt sich in den bestehenden Settings nicht immer abdecken.

Die verantwortlichen Fachpersonen des Erziehungsdepartements entwickeln deshalb ein Konzept für einen Kindergarten, in welchem Schülerinnen und Schüler mit einer Autismus-Spektrum-Diagnose noch besser und spezialisierter gemäss ihrem Bedarf beschult und gefördert werden können. Die Rahmenbedingungen sehen wie folgt aus:

- Die Schülerinnen und Schüler verbringen ihre gesamte Kindergartenzeit in diesem neuen Angebot.
- Der Kindergartenalltag findet für die integrierten Schülerinnen und Schüler sowie die Regelschülerinnen und -schüler gemeinsam statt. So werden alle Kinder in ihrer Entwicklung angeregt. Daneben sollen die Kinder mit der ASS-Diagnose und dem dementsprechend spezialisierten Bedarf in Kleingruppen entsprechend ihres aktuellen Entwicklungsstandes beschult und gefördert werden. Die Förderangebote Logopädie und Psychomotorik stehen ebenfalls nach Bedarf zur Verfügung.
- Das Raumangebot gewährleistet, dass Unterrichtssequenzen sowohl in der Klein- als auch in der Grossgruppe stattfinden können. Weitere Räumlichkeiten stehen für die Einzelförderung und Ruhephasen zur Verfügung. Das Aussengelände bietet genügend Bewegungsraum und ist entsprechend den Bedürfnissen der Kinder gestaltet.

In Einzelfällen besteht nach Bedarfsabschätzung die Möglichkeit, ein 3. Kindergartenjahr zu absolvieren, damit allfällige kognitive und sozioemotionale Entwicklungsrückstände sowie Lernverzögerungen aufgefangen werden können.

Zurzeit plant die Volksschulleitung ein Pilotprojekt.

5.3 Forderung betreffend ausreichende Rahmenbedingungen (genügend qualifiziertes Personal sowie Raum- und Klassengrössen)

5.3.1 Weiterbildung und Coaching für Regellehrpersonen

Die Regelschulen haben standortspezifische Förderkonzepte entwickelt, die aus den konkreten Gegebenheiten und Profilen der jeweiligen Schule im Sozialraum hervorgegangen sind. Damit können die Leistungsspektren der Lehr- und Fachpersonen auf der einen Seite und die Lernbedürfnisse der Schülerinnen und Schülern auf der anderen Seite dargestellt und berücksichtigt werden. Dies hat eine Qualitätsentwicklung der pädagogischen Arbeit in den Schulen angestossen, die bereits jetzt durch Weiterbildungsmassnahmen und zunehmende Supervision gezielt unterstützt wird.

-
- Förderung in einer Integrationsklasse mit Unterstützung durch Schulische Heilpädagoginnen und Heilpädagogen,
 - Förderung in einem Spezialangebot mit Unterstützung durch Schulische Heilpädagoginnen und Heilpädagogen sowie durch einen Praktikanten, eine Praktikantin oder eine Person, die Zivildienst leistet.

Zur Stärkung der Handlungsmöglichkeiten und zur Optimierung der Zusammenarbeit aller beteiligten Fachstellen, der unterstützenden Dienste und aller Lehr- und Fachpersonen in den Schulen hat die Volksschulleitung gemeinsam mit den Lehr- und Fachpersonen Richtlinien zur Förderung und Integration in einem partizipativen Prozess erarbeitet und verabschiedet. Diese Richtlinien regeln die Schulung und Förderung der Schülerinnen und Schüler mit besonderem Bildungsbedarf in den integrativen und separativen Angeboten während der obligatorischen Schulzeit.

Der Regierungsrat erachtet es als zentral, dass sich die Klassen- und Regellehrpersonen weiterbilden, um die herausfordernde Aufgabe besser bewältigen zu können. Dazu wird zurzeit das bestehende Weiterbildungs- und Beratungsangebot überprüft und neuen Erkenntnissen und Gegebenheiten angepasst. Die Regellehrpersonen sollen Sicherheit gewinnen im Umgang mit den anspruchsvollen Schülerinnen und Schülern. Dazu gehört auch, dass der Unterricht so organisiert und strukturiert wird, dass es seltener zu Störungen kommt, die das Klima belasten (Classroom-Management).

5.3.2 Raum- und Klassengrößen

Die Raumgrößen orientieren sich an den im Jahr 2012 festgelegten Raumstandards. Die Klassengrößen werden in § 67b Schulgesetz festgelegt. Dabei werden die unterschiedlichen Anforderungen an den Betreuungsbedarf in den verschiedenen Schulstufen und -angeboten berücksichtigt. So werden beispielsweise im Leistungszug A der Sekundarschule eine Klassenobergröße von 16 Schülerinnen und Schülern, im Leistungszug P von 25 Schülerinnen und Schülern festgelegt. Betreffend die sonderschulischen Spezialangebote wird keine konkrete Zahl genannt, sondern die Klassengröße muss sich nach dem Bildungsbedarf richten.

Die Anzahl Klassen, welche die im Schulgesetz festgehaltenen Maximalgrößen überschritten hat, war bereits im vergangenen Schuljahr mit 47 Klassen über alle Stufen überdurchschnittlich hoch. Im aktuellen Schuljahr sind es gemäss Klassen- und Schülerstatistik des Statistischen Amtes 62 Klassen⁴ (Stichtag 4. September 2020, 1 ½ und Doppelkindergärten sowie Klassen in Atelierschulen mitgerechnet).

Das Erziehungsdepartement stützt sich bei der Planung des Schulraums und der Zuteilung der Schülerinnen und Schüler auf die Anzahl der beschulten Schüler und Schülerinnen in der vorangehenden Schulstufe und auf die Prognosen des Statistischen Amtes. Der Bedarf an zusätzlichen Plätzen in den einzelnen Schulen resp. Kindergärten aufgrund von Zuzügen oder Übertritten aus Privatschulen während des Schuljahrs lässt sich nur ungenau voraussagen.

Die Volksschulleitung hat auf die Überschreitungen im vergangenen und aktuellen Schuljahr bereits reagiert und der Leiter Volksschulen hat in der letzten Ausgabe des Basler Schulblatts (Nr. 4/2020) angekündigt, die Prozesse im Volksschulbereich so anzupassen, dass einer Überschreitung der maximalen Klassengrößen nur noch in tatsächlichen Ausnahmefällen stattgegeben wird. Dazu gehört u. a. die Prüfung der Fälle nach dem Sechs-Augen-Prinzip. Im kommenden Sommer werden an den Sekundarschulen zudem mehr 1. Klassen eröffnet, so dass mehr Plätze für Leistungszugwechsel vorhanden sein werden. Bei Bedarf werden wie bisher bereits geschehen in den 2. und 3. Sekundarklassen neue, zusätzliche Klassen eröffnet.⁵

Mit dem geplanten Ausbau der Tagesstrukturen und den in Ziff. 5.3.2 dargelegten Massnahmen zur Vermeidung von Überschreitungen der Klassenobergröße erachtet der Regierungsrat das Anliegen, die Raumsituation zu berücksichtigen, als erfüllt.

⁴ Stichtag 4. September 2020, 1 ½ und Doppelkindergärten sowie Klassen in Atelierschulen mitgerechnet.

⁵ Siehe dazu die Beantwortung der Interpellation Nr. 157 von Kerstin Wenk betreffend «Überschreitung der maximalen Klassengrößen» vom 26.1.2021 (P215004).

6. Zusammenfassung und Antrag

Die Motion Franziska Roth und Konsorten möchte, dass die bestehenden Angebote der integrativen Schule weiterentwickelt und zusätzliche Massnahmen ergriffen werden, so dass die Schülerinnen und Schüler wirkungsvolle Beschulung und Förderung sowie deren Eltern sowie Lehr- und Fachpersonen gezielte Entlastung erhalten. Der Regierungsrat soll dem Grossen Rat innert eines Jahres ergänzende Massnahmen zur Umsetzung des Auftrags der integrativen Schule mit allfälligem Gesetzesvorschlag vorlegen.

Wie bereits in der Stellungnahme zur Motion Bernasconi ausgeführt, teilt der Regierungsrat die in der vorliegenden Motion dargelegte Auffassung, dass insbesondere Schülerinnen und Schüler mit einer massiven Verhaltensauffälligkeit den Unterricht stark erschweren und dass die Anforderungen an Lehr- und Fachpersonen sowie Schulleitungen dadurch steigen. Er geht mit den Motionärinnen und Motionären einig, dass die teilweise hochkomplexen und multifaktoriellen Beeinträchtigungen vielfältige Massnahmen erfordern.

Der Regierungsrat plant deshalb, die folgenden Massnahmen umzusetzen:

- Weiterentwicklung der Spezialangebote Primarstufe bis Schuljahr 2022/23.
- Entwicklung und Umsetzung des Konzepts für das neue Angebot der speziellen Förderräume zwischen dem Schuljahr 2021/22 und dem Schuljahr 2022/23.
- Erstellung eines Konzepts zum sozialpädagogischen Auftrag der Tagesstrukturen zwischen dem Schuljahr 2022/23 und Ende Kalenderjahr 2023.
- Überprüfung des bestehenden Weiterbildungs- und Beratungsangebots für Regellehrpersonen bis zum Schuljahr 2022/23.

Bis Februar 2022 wird der Regierungsrat zu der in einen Anzug umgewandelten Motion Bernasconi berichten. In diesem Bericht wird der Regierungsrat zu allen geplanten Massnahmen, auch zu den in der vorliegenden Motion Franziska Roth beschriebenen Massnahmen, berichten.

Für die weitere Umsetzung der Motion Franziska Roth benötigt der Regierungsrat mehr Zeit als die in der Motion festgelegte Frist von einem Jahr. Die Angebote und Konzepte sollen unter Einbezug der verschiedenen Anspruchsgruppen – insbesondere der Schulleitungen sowie der Lehr- und Fachpersonen – entwickelt und konkretisiert werden. In der Folge müssen gegebenenfalls Vorgaben erarbeitet werden. Diese erfordern – nicht zuletzt wegen den dafür vorgesehenen Konsultationen unter anderen bei den offiziellen Lehr- und Fachpersonenvertretungen, den Schulleitungen sowie den Gewerkschaften – mehr Zeit.

Auf Grund dieser Stellungnahme beantragen wir, die Motion Franziska Roth betreffend «ergänzende Massnahmen zur Umsetzung des Auftrages der integrativen Schule» dem Regierungsrat zu überweisen, die Bearbeitungszeit allerdings auf zwei Jahre festzulegen.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Elisabeth Ackermann
Präsidentin



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin