Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt

An den Grossen Rat **22.1303.01**

ED/P221303

Basel, 7. Dezember 2022

Regierungsratsbeschluss vom 6. Dezember 2022

Kantonale Volksinitiative «für den Ausbau der separativen Angebote an der integrativen Schule Basel-Stadt (Förderklassen-Initiative)»; Bericht zur rechtlichen Zulässigkeit und zum weiteren Vorgehen

Inhalt

1. Begehren 3

2. Zustandekommen der Initiative 3

2.1 Initiativtext (veröffentlicht im Kantonsblatt vom 19. Januar 2022) 3

2.2 Vorprüfung 3

2.3 Zustandekommen 4

2.4 Überweisung an den Regierungsrat zur rechtlichen Überprüfung und Antrag an den Grossen Rat 4

3. Rechtliche Zulässigkeit der Volksinitiative 4

3.1 Das Anliegen der Initiative 4

3.2 Formulierte – unformulierte Initiative 4

3.3 Materielle Prüfung 4

3.3.1 Allgemeines 4

3.3.2 Übereinstimmung mit höherem Recht 5

3.3.3 Keine Unmöglichkeit und Einheit der Materie 7

3.4 Fazit 7

4. Inhaltliche Prüfung der Volksinitiative 7

4.1 Anliegen der Volksinitiative 7

4.2 Regelung des Förderangebots an den Volksschulen Basel-Stadt 7

4.3 Hängige parlamentarische Vorstösse zur integrativen Schule 8

4.4 Prüfung der Anliegen der Initiative und Zusammenhang mit zwei hängigen parlamentarischen Vorstössen zur integrativen Schule Basel-Stadt 9

5. Antrag 9

1. Begehren

Mit diesem Bericht beantragt der Regierungsrat, die kantonale Volksinitiative «für den Ausbau der separativen Angebote an der integrativen Schule Basel-Stadt (Förderklassen-Initiative)» für rechtlich zulässig zu erklären und ihm zur Berichterstattung zu überweisen.

2. Zustandekommen der Initiative

2.1 Initiativtext (veröffentlicht im Kantonsblatt vom 19. Januar 2022)

Gestützt auf § 47 der Verfassung des Kantons Basel-Stadt vom 23. März 2005 (KV; SG 111.100) und auf das Gesetz betreffend Initiative und Referendum vom 16. Januar 1991 (IRG; SG 131.100) reichen die Unterzeichnenden, im Kanton Basel-Stadt Stimmberechtigten folgende unformulierte Initiative ein:

«Die unterzeichnenden im Kanton Basel-Stadt stimmberechtigten Personen verlangen, dass im Kanton Basel-Stadt neben den Integrationsklassen wieder heilpädagogisch geführte Förderklassen eingeführt werden. Diese sollen wieder von einer eigenständigen Leitung mit voller Führungskompetenz geleitet werden. In die heilpädagogischen Förderklassen sollen Schülerinnen und Schüler eingeteilt werden, die kleinere Lerngruppen benötigen, um sich entfalten zu können oder Schülerinnen und Schüler, die wegen ihres auffälligen Verhaltens nicht in eine Regelklasse integriert werden können. Zudem sollen die heilpädagogischen Schulen sowohl privat als auch staatlich weiter ausgebaut werden.

Die integrative Schule wurde in der Deutschschweiz vor etwa zehn Jahren eingeführt. Jetzt zeigt sich, dass das System für die Lehr- und Fachpersonen zunehmend zum Problem wird. Gemäss einer Studie des Schweizer Lehrerverbands (LCH) sehen 90 % der Lehrerinnen und Lehrer Verhaltensauffälligkeiten von Schülern als ein Hauptproblem ihres Berufsalltags. In besonderen Situationen muss es laut dem langjährigen ehemaligen Lehrerverbandspräsidenten Beat Zemp deshalb trotz integrativer Schule möglich sein, verhaltensauffällige Schüler nach einer sorgfältigen Abklärung in Sonderklassen zu separieren. Das Ziel ist eine gute Schule für alle Kinder und Jugendlichen (anstelle des aktuellen «integrativen Einheitsmodells»).»

Kontaktadresse:

Freiwillige Schulsynode Basel-Stadt (FSS)
Claramattweg 8
4058 Basel

2.2 Vorprüfung

Am 12. Januar 2022 hat die Staatskanzlei gemäss § 4 IRG vorprüfungsweise durch Verfügung festgestellt, dass die Unterschriftenliste und der Titel der kantonalen Volksinitiative «für den Ausbau der separativen Angebote an der integrativen Schule Basel-Stadt (Förderklassen-Initiative)» 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 19. Januar 2022 veröffentlicht worden.

Gemäss § 47 Abs. 4 KV in Verbindung mit § 6 IRG sind Initiativen innert 18 Monaten seit ihrer Veröffentlichung im Kantonsblatt bei der Staatskanzlei einzureichen. Im Kantonsblatt vom 19. Januar 2022 hat die Staatskanzlei demgemäss darauf hingewiesen, dass die Sammelfrist am 19. Juli 2023 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 9. September 2022 durch Verfügung festgestellt, dass die kantonale Volksinitiative «für den Ausbau der separativen Angebote an der integrativen Schule Basel-Stadt (Förderklassen-Initiative)» mit 3'588 gültigen Unterschriften die vorgeschriebene Zahl der gültigen Unterschriften aufweist und damit zustande gekommen ist. Diese Verfügung ist im Kantonsblatt vom 10. September 2022 veröffentlicht worden.

Die Rechtsmittelfrist von zehn Tagen ist am 20. September 2022 ungenutzt abgelaufen.

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

Die vorliegende Initiative verlangt, dass neben den Integrationsklassen wieder heilpädagogisch geführte Förderklassen eingeführt werden sowie einen Ausbau des staatlichen und privaten Angebots von heilpädagogischen Schulen.

3.2 Formulierte – 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.

Bei der vorliegenden Initiative «für den Ausbau der separativen Angebote an der integrativen Schule Basel-Stadt (Förderklassen-Initiative)» handelt es sich nicht um einen ausformulierten Verfassungs-, Gesetzes- oder Beschlusstext. Es handelt sich somit um eine unformulierte Initiative.

3.3 Materielle Prüfung

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

3.3.1 Allgemeines

Bei der Überprüfung einer Initiative auf deren Rechtmässigkeit ist deren Text auf der Grundlage der üblichen Auslegungsregeln zu interpretieren. Grundsätzlich ist vom Wortlaut der Initiative auszugehen und nicht auf den subjektiven Willen der Initiantinnen und Initianten abzustellen. Eine allfällige Begründung des Volksbegehrens und Meinungsäusserungen der Initiantinnen und Initianten dürfen allerdings mitberücksichtigt werden (BGE 139 I 292 E. 7.2.1, 141 I 186 E. 5.3 und 143 I 129 E. 2.1). Von verschiedenen Auslegungsmöglichkeiten ist jene zu wählen, die einerseits dem Sinn und Zweck der Initiative am besten entspricht und zu einem vernünftigen Ergebnis führt und die anderseits im Sinne einer verfassungskonformen Auslegung mit dem übergeordneten

Recht vereinbar erscheint. Kann der Initiative ein Sinn beigemessen werden, der sie nicht klarerweise als unzulässig erscheinen lässt, ist sie in diesem für ihre Gültigkeit günstigsten Sinne auszulegen und als gültig zu erklären (BGE 139 I 292 E. 5.7 und 129 I 392 E. 2.2; WULLSCHLEGER, Bürgerrecht und Volksrechte, in: BUSER [Hrsg.], Neues Handbuch des Staats- und Verwaltungsrechts des Kantons Basel-Stadt, Basel 2008, S. 127 ff., 158). Wenn immer möglich sollen Ungültigerklärungen vermieden werden und die Initiative, wenn sie in einem Sinne ausgelegt werden kann, der mit dem übergeordneten Recht vereinbar erscheint, dem Volk zur Abstimmung unterbreitet werden («in dubio pro populo» [BGE 111 Ia 292 E. 3c S. 300 mit Hinweisen]). Dies geht auch aus dem Verfassungsgrundsatz der Verhältnismässigkeit hervor. Danach haben sich staatliche Eingriffe in die politischen Rechte der Bürgerinnen und Bürger auf das geringst mögliche Mass zu beschränken (Art. 34 und 36 Abs. 2 und 3 BV). Ungültigerklärungen sind demzufolge nach Möglichkeit zugunsten der für die Initiantinnen und Initianten günstigsten Lösung einzuschränken (BGE 142 I 216 E. 3.2 und 3.3 [= Praxis 2017 Nr. 35] und 143 I 129 E. 2.2). Sodann muss der Text einer Initiative genügend bestimmt sein. Es muss hinreichend klar sein, worauf die Initiative gerichtet ist, so dass eine Volksabstimmung durchgeführt werden kann, ohne dass sich die Stimmberechtigten der Gefahr eines Irrtums über wesentliche Punkte ausgesetzt sehen. Bei unformulierten Initiativen sind keine hohen Ansprüche an die Formulierung zu stellen, da gewisse Unklarheiten, ja vielleicht sogar Widersprüche, bei der Ausarbeitung des Verfassungs-, Gesetzes- oder Beschlusstextes im Parlament noch behoben werden können (vgl. BGE 129 I 392 E. 2.2; BGE 111 Ia 115 E. 3a, BGE 111 Ia 303 E. 7b mit Hinweisen).

3.3.2 Übereinstimmung mit höherem Recht

3.3.2.1 Übereinstimmung mit internationalem Recht

Es sind keine offensichtlichen Unvereinbarkeiten mit völkerrechtlichen Verpflichtungen ersichtlich. Für das Schulwesen von Relevanz ist zunächst Art. 13 des Internationalen Pakts über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte vom 16. Dezember 1966 (UNO-Pakt I; SR 0.103.1), der ein allgemeines Recht auf Bildung statuiert sowie die Verpflichtung der Vertragsstaaten enthält, die Bildung auf bestimmte Bildungsziele auszurichten (EHRENZELLER, in: EHRENZELLER/SCHINDLER/SCHWEIZER/VALLENDER [Hrsg.], Die Schweizerische Bundesverfassung (BV), St. Galler Kommentar, 3. Aufl., Zürich/St. Gallen 2014, Art. 62 N 5 ff.). Das Übereinkommen über die Rechte des Kindes vom 20. November 1989 (KRK; SR 0.107) verbietet jegliche Art von Diskriminierung von Kindern, auch im Bildungsbereich (EHRENZELLER, in: St. Galler Kommentar BV, Art. 62 N 6; HÄNNI, in: BSK BV, Art. 62 N 7). Zu berücksichtigen ist weiter das von der Schweiz am 15. Mai 2014 in Kraft getretene UNO-Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen vom 13. Dezember 2006 (SR 0.109). Dieses sieht in Art. 24 Abs. 1 vor, dass die Vertragsstaaten ein «integratives Bildungssystem» gewährleisten. Art. 24 Abs. 2 Bst. b verpflichtet die Vertragsstaaten, den gleichberechtigten Zugang von Menschen mit Behinderungen zu einem integrativen, hochwertigen und unentgeltlichen Unterricht an Grundschulen zu gewährleisten. Die inklusive Schulung im Sinne des Übereinkommens geht aber nicht über die bundesrechtlichen Garantien (unten Ziff. 3.3.2.2) hinaus (BGE 141 I 9, E. 5.3.2). Die Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4. November 1950 (EMRK; SR 0.101) hingegen enthält keine schulspezifische Norm (HÄNNI, in: BSK BV, Art. 62 N 6).

3.3.2.2 Übereinstimmung mit Bundesrecht

Es sind keine offensichtlichen Unvereinbarkeiten mit Bundesrecht ersichtlich. Art. 62 Abs. 1 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV; SR 101) konstatiert die kantonale Schulhoheit. Die Kantone sind demnach grundsätzlich frei, über Organisation, Finanzierung und Lehrziele im Schulwesen zu befinden (HÄNNI, in: WALDMANN/BELSER/EPINEY [Hrsg.], Basler Kommentar Bundesverfassung (BV), Basel 2015, Art. 62 N 11 ff.). Auch der vorliegend besonders interessierende Bereich der «Sonderschulung» gemäss Art. 62 Abs. 3 BV fällt in den Bereich des Schulwesens im Sinne von Art. 62 Abs. 1 BV und damit ebenso in den Kompetenzbereich der Kantone (vgl. HÄNNI, in: BSK BV, Art. 62 N 35). Auf verfassungsrechtlicher Ebene

tritt der in Art. 19 BV normierte Anspruch auf ausreichenden und unentgeltlichen Grundschulunterricht sowie das in Art. 8 Abs. 2 BV festgelegte Diskriminierungsverbot hinzu.

Die skizzierten Kompetenzen der Kantone im Schulwesen gelten indes nicht absolut. So greifen verschiedenartige Einschränkungen einerseits durch interkantonale Vereinbarungen (dazu unten) sowie verschiedene bundesrechtliche Vorschriften (HÄNNI, in: BSK BV, Art. 62 N 12 f.; EHRENZELLER, in: St. Galler Kommentar BV, Art. 62 N 9 ff.). Auf bundesrechtlicher Ebene ist zunächst das Bundesgesetz über die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen (BehiG; SR 151.3) zu beachten. Dieses kommt auch im Schulwesen (vgl. Art. 3 lit. f. BehiG) zur Anwendung. Gemäss Art. 20 BehiG sorgen die Kantone dafür, dass behinderte Kinder und Jugendliche eine Grundschulung erhalten, die ihren besonderen Bedürfnissen angepasst ist (HÄNNI, in: BSK BV, Art. 62 N 35). Des Weiteren sollen die Kantone gemäss Art. 20 Abs. 2 BehiG mit entsprechenden Schulungsformen die Integration behinderter Kinder und Jugendlicher in die Regelschule fördern, soweit dies möglich ist und dem Wohl des behinderten Kindes oder Jugendlichen dient. Art. 20 BehiG konkretisiert damit die verfassungsrechtlichen Grundsätze (Art. 8 Abs. 2, Art. 19 und Art. 62 Abs. 3 BV), geht aber nicht darüber hinaus (BGE 141 I 9, E. 3.2; 138 I 162, E. 3.1, BGer 2C_405/2016 vom 09. Januar 2017, E. 2.4). Im Rahmen dieser Grundsätze verfügt der Kanton über einen grossen Ermessensspielraum (Art. 46 Abs. 3 BV; anstatt vieler BGer 2C_405/2016 vom 9. Januar 2017, E. 2.5 m.w.H.). Die Kantone sind aber nicht völlig frei, wie sie den Grundschulunterricht ausgestalten wollen. Aus Art. 8 Abs. 2 BV, Art. 20 Abs. 2 BehiG sowie Art. 24 der Behindertenrechtekonvention ergibt sich eine (gewisse) Präferenz für die integrierte Sonderschulung (BGE 141 I 9, E. 5.3).

3.3.2.3 Übereinstimmung mit interkantonalen Vereinbarungen

3.3.2.3.1 Übereinstimmung mit der interkantonalen Vereinbarung über die Harmonisierung der obligatorischen Schule vom 14. Juni 2007 (HarmoS-Konkordat)

Der Kanton ist der interkantonalen Vereinbarung über die Harmonisierung der obligatorischen Schule vom 14. Juni 2007 (HarmoS-Konkordat; SG 419.630) beigetreten.[1] Der Zweck des HarmoS-Konkordats wird in Art. 1 umschrieben. Die Harmonisierung der obligatorischen Schule soll die Qualität und die Durchlässigkeit des schweizerischen Schulsystems gewährleisten und somit auch die in Art. 62 Abs. 4 BV festgeschriebenen Verpflichtungen erfüllen (vgl. HarmoS-Kommentar, Bern 2011, S. 11).[2] Vorliegend geht es jedoch um den Ausbau an separativen Angeboten, was vom Regelungsgehalt des HarmoS-Konkordats nicht erfasst wird.

3.3.2.3.2 Übereinstimmung mit der interkantonalen Vereinbarung über die Zusammenarbeit im Bereich der Sonderpädagogik vom 25. Oktober 2007

Der Kanton ist weiter der interkantonalen Vereinbarung über die Zusammenarbeit im Bereich der Sonderpädagogik vom 25. Oktober 2007 (Sonderpädagogik-Konkordat; SG 419.630) beigetreten.[3] Gemäss dem Sonderpädagogik-Konkordat arbeiten die Vereinbarungskantone im Bereich der Sonderpädagogik mit dem Ziel zusammen, den in der Bundesverfassung, im HarmoS-Konkordat sowie im BehiG festgelegten Verpflichtungen nachzukommen (Art. 1 Sonderpädagogik-Konkordat). Für die Beitrittskantone ist das Sonderpädagogik-Konkordat verbindlich anzusehen (Art. 48 Abs. 5 BV). Es regelt in erster Linie die Zusammenarbeit der Kantone, indem es im Wesentlichen mit gemeinsamen Qualitätsstandards für Leistungsanbieter, einer gemeinsamen Terminologie und einem gemeinsamen Abklärungsverfahren drei Steuerungsinstrumente[4] vorgibt (vgl. Art. 7 Sonderpädagogik-Konkordat). Die konkrete Organisation und Ausgestaltung der jeweiligen Massnahmen erfolgt über kantonale Vorgaben.

Gemäss Art. 2 lit. b Sonderpädagogik-Konkordat sind integrative Lösungen den separierenden Lösungen vorzuziehen, unter Beachtung des Wohles und der Entwicklungsmöglichkeiten des Kindes

[1] Beitritt vom Grossen Rat genehmigt am 05.05.2010, wirksam seit 24.06.2010; Geschäftsnr. 09.2064 und 10.0413, in Kraft seit 01.01.2011.
[2] Abrufbar unter: https://www.cdpe.ch/de/themen/harmos (zuletzt besucht am 01.11.2022).
[3] Beitritt vom Grossen Rat genehmigt am 05.05.2010, wirksam seit 24.06.2010; Geschäftsnr. 09.2064 / 10.0413, in Kraft seit 01.01.2011.
[4] Instrumente einzeln abrufbar unter: https://www.edk.ch/de/themen/sonderpaedagogik (zuletzt besucht am 01.11.2022).

oder des Jugendlichen sowie unter Berücksichtigung des schulischen Umfelds und der Schulorganisation. Das Bestehen von heilpädagogisch geführten Förderklassen ist damit nicht ausgeschlossen.

Die Forderungen der Initiative, dass neben den Integrationsklassen wieder heilpädagogisch geführte Förderklassen eingeführt werden und staatliche sowie private Angebote von heilpädagogischen Schulen ausgebaut werden sollen, widerspricht daher nicht dem Sonderpädagogik-Konkordat. Die Initiative ist damit insgesamt mit übergeordnetem Recht vereinbar.

3.3.3 Keine Unmöglichkeit und Einheit der Materie

Die Initiative verlangt nichts Unmögliches und die Forderungen der Initiative weisen einen inhaltlichen Zusammenhang auf.

3.4 Fazit

Aufgrund der vorstehenden Ausführungen und gestützt auf § 20 Abs. 2 IRG und § 13 Satz 2 IRG kommen wir zum Schluss, dass die vorliegende unformulierte Initiative **rechtlich zulässig** ist.

4. Inhaltliche Prüfung der Volksinitiative

4.1 Anliegen der Volksinitiative

Mit der kantonalen Volksinitiative «für den Ausbau der separativen Angebote an der integrativen Schule Basel-Stadt (Förderklassen-Initiative)» fordern die Initiantinnen und Initianten, dass im Kanton Basel-Stadt neben den Integrationsklassen wieder heilpädagogisch geführte Förderklassen eingeführt werden. Diese sollen wieder von einer eigenständigen Leitung mit voller Führungskompetenz geleitet werden. In die heilpädagogischen Förderklassen sollen Schülerinnen und Schüler eingeteilt werden, die kleinere Lerngruppen benötigen, um sich entfalten zu können oder Schülerinnen und Schüler, die wegen ihres auffälligen Verhaltens nicht in eine Regelklasse integriert werden können. Zudem sollen die heilpädagogischen Schulen sowohl privat als auch staatlich weiter ausgebaut werden.

4.2 Regelung des Förderangebots an den Volksschulen Basel-Stadt

Der Grosse Rat ist mit Beschluss vom 19. Mai 2010 dem Sonderpädagogik-Konkordat beigetreten und hat im Schulgesetz vom 4. April 1929 (SG 410.000) ein dreistufiges Fördermodell 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 Sonderpädagogik- und Spitalschulverordnung, SPSSV; vgl. auch Art. 5 Sonderpädagogik-Konkordat). Die verstärkten Massnahmen werden von der Leiterin oder dem Leiter Volksschulen verfügt. Zuvor wird unter Einbezug der Erziehungsberechtigten ein standardisiertes Abklärungsverfahren (SAV) durchgeführt (vgl. Art. 6 Abs. 3 Sonderpädagogik-Konkordat, § 64 Abs. 2 Schulgesetz sowie § 10 Abs. 3 SPSSV).

4.3 Hängige parlamentarische Vorstösse zur integrativen Schule

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 11. November 2020 die Motion Franziska Roth und Konsorten betreffend «ergänzende Massnahmen zur Umsetzung des Auftrages der integrativen Schule» dem Regierungsrat zur Stellungnahme überwiesen. Die Motionärin fordert ergänzende Massnahmen zur Umsetzung des Auftrags der integrativen Schule mit allfälligem Gesetzesvorschlag. Dabei sollen die in der Stellungnahme zur in einen Anzug umgewandelten Motion Martina Bernasconi und Konsorten betreffend «Aufhebung des Kleinklassenverbots» 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 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.

In seiner Stellungnahme vom 3. Februar 2021 führte der Regierungsrat aus, dass er die in der Motion dargelegte Auffassung, dass insbesondere Schülerinnen und Schüler mit einer massiven Verhaltensauffälligkeit den Unterricht stark erschweren und dadurch die Anforderungen an Lehr- und Fachpersonen sowie Schulleitungen stetig steigen, teilt. Er geht mit den Motionärinnen und Motionären dahingehend einig, dass die teilweise hochkomplexen Beeinträchtigungen vielfältige Massnahmen erfordern. Die vom Regierungsrat im Bericht angekündigten Massnahmen umfassen zum Beispiel die Weiterentwicklung und Ausdifferenzierung der Spezialangebote der Primarstufe oder die Erstellung eines Konzepts zum sozialpädagogischen Auftrag der Tagesstrukturen. Der Regierungsrat beantragte dem Grossen Rat, ihm die Motion zur Erfüllung zu überweisen. Mit Beschluss vom 21. April 2021 überwies der Grosse Rat dem Regierungsrat die Motion zur Ausarbeitung einer Vorlage innert zwei Jahren.

Um den grossrätlichen Auftrag zu erfüllen, erarbeitet die Volksschulleitung unter Einbezug von Vertretungen aus der Praxis zurzeit diverse Vorschläge mit dem Ziel, dem Bildungsbedarf der Schülerinnen und Schüler sowohl in der Regelschule als auch in den separativen Angeboten besser gerecht zu werden. Damit soll die Tragfähigkeit des gesamten Systems gestärkt werden; es sollen also insbesondere die Klasse und alle beteiligten Lehr- und Fachpersonen entlastet werden.

4.4 Prüfung der Anliegen der Initiative und Zusammenhang mit zwei hängigen parlamentarischen Vorstössen zur integrativen Schule Basel-Stadt

Die Initiantinnen und Initianten fordern heilpädagogisch geführte Förderklassen unter eigenständiger Leitung und einen Ausbau der heilpädagogischen Schulen. Die Motion Franziska Roth und Konsorten sowie der Anzug Martina Bernasconi und Konsorten fordern unter anderem die Weiterentwicklung der heilpädagogisch geführten sonderpädagogischen Spezialangebote sowie weitere Förderangebote für Schülerinnen und Schüler mit Verhaltensauffälligkeiten und/oder mit einem IQ von 75–80 (sie haben knapp keinen Anspruch auf Verstärkte Massnahmen).

Sowohl die Initiative als auch die beiden parlamentarischen Vorstösse erachten das bestehende Fördersystem als nicht ausreichend respektive nicht für alle Schülerinnen und Schüler zielführend. Sie fordern, das bestehende Förderangebot so zu verändern, dass eine wirkungsvollere Beschulung und Förderung erreicht wird.

Die Initiative fordert konkret Förderklassen. Trotz der integrativen Schule soll es möglich sein, Schülerinnen und Schüler mit Verhaltensauffälligkeiten nach einer sorgfältigen Abklärung in Sonderklassen zu separieren. Indirekt steht dabei die Forderung im Raum, durch diese Massnahmen auch eine Entlastung für die Mitarbeitenden an den Schulen zu erreichen.

Der Regierungsrat benötigt die gesetzliche Frist von sechs Monaten, um die Auswirkungen der Initiative zu überprüfen und darzulegen sowie die Möglichkeit eines Gegenvorschlags zu prüfen. Er möchte die Forderungen der Initiative in den laufenden Arbeitsprozess zur Umsetzung der parlamentarischen Vorstösse Franziska Roth und Konsorten sowie Martina Bernasconi und Konsorten aufnehmen und den Initiantinnen und Initianten sowie dem Grossen Rat ein Massnahmenpaket aus einem Guss vorlegen.

5. Antrag

Wird eine Initiative für rechtlich zulässig erklärt, entscheidet gemäss § 18 IRG der Grosse Rat über das weitere Verfahren. Dabei kann er die Initiative entweder dem Volk vorlegen oder sie dem Regierungsrat oder einer Grossratskommission zur Berichterstattung überweisen.

Gestützt auf § 18 IRG und auf unsere Ausführungen beantragen wir dem Grossen Rat:

1. Dem beiliegenden Entwurf zu einem Grossratsbeschluss wird zugestimmt und die Volksinitiative «für den Ausbau der separativen Angebote an der integrativen Schule Basel-Stadt (Förderklassen-Initiative)» wird für rechtlich zulässig erklärt.
2. Die Volksinitiative «für den Ausbau der separativen Angebote an der integrativen Schule Basel-Stadt (Förderklassen-Initiative)» wird dem Regierungsrat gemäss § 18 Abs. 3 lit. b IRG zur Berichterstattung überwiesen.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt

Beat Jans
Regierungspräsident

Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin

Beilage
Entwurf Grossratsbeschluss

Grossratsbeschluss

über die rechtliche Zulässigkeit der kantonalen Volksinitiative «für den Ausbau der separativen Angebote an der integrativen Schule Basel-Stadt (Förderklassen-Initiative)»

(vom [Datum eingeben])

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

://: Die mit 3'588 Unterschriften zustande gekommene unformulierte kantonale Volksinitiative «für den Ausbau der separativen Angebote an der integrativen Schule Basel-Stadt (Förderklassen-Initiative)» 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.