Grosser Rat des Kantons Basel-Stadt

Bildungs- und Kulturkommission

23.1410.03

22.1303.05
20.5343.05
19.5264.06

Bildungs- und Kulturkommission
Basel, 26. Juni 2024

Kommissionsbeschluss vom 26. Juni 2024

Bericht der Bildungs- und Kulturkommission

zum

Ratschlag zur Anpassung des Schulgesetzes vom 4. April 1929 und Bericht

betreffend

Kantonale Volksinitiative «für den Ausbau der separativen Angebote an der integrativen Schule Basel-Stadt (Förderklassen-Initiative)»

und

Gegenvorschlag «Massnahmen für die Verbesserung der integrativen Volksschule Basel-Stadt»

sowie Umsetzung der

Motion Franziska Roth und Konsorten betreffend ergänzende Massnahmen zur Umsetzung des Auftrages der integrativen Schule

sowie Bericht zum

Anzug Martina Bernasconi und Konsorten betreffend Aufhebung des Kleinklassenverbots

Den Mitgliedern des Grossen Rates des Kantons Basel-Stadt zugestellt am 28. Juni 2024

Inhaltsverzeichnis

1. Begehren 3
2. Ausgangslage 3
3. Auftrag und Vorgehen 4
4. Kommissionsberatung 4
4.1 Allgemeine Erwägungen 4
4.2 Anhörungen 5
4.2.1 Verwaltung 5
4.2.2 Delegation des Initiativkomitees 6
4.2.3 Delegation der Gemeinde Riehen 7
4.2.4 Delegation des VPOD der Region Basel 7
4.2.5 Delegation des Verbands der Schulleiterinnen und Schulleiter BS (VSLBS) 8
4.2.6 Delegation der FSS 9
4.3 Verlängerung der Bearbeitungsfrist 9
4.4 Massnahmen des regierungsrätlichen Gegenvorschlags 10
4.4.1 Heilpädagogisch geführte klassenübergreifende Fördergruppen (teilseparatives Angebot in der Schule) an der Primarschule 10
4.4.2 Lerninseln an der Primarschule und der Sekundarstufe I 11
4.4.3 Verbesserter Einsatz und Erhöhung der Förderressourcen direkt an den Schulen 11
4.4.4 One-Pool-Lösung an der Primar- und Sekundarstufe I 11
4.4.5 Erhöhung der Förderressourcen im Kindergarten 12
4.4.6 Erhöhung der Ressourcen im Zentrum für Frühförderung (ZFF) 12
4.4.7 Erhöhung der Logopädie-Ressourcen und Erhöhung der Psychomotorik-Ressourcen 12
4.4.8 SpA Plus für Schülerinnen und Schüler mit hohem Förderbedarf auf der Primarstufe und der Sekundarstufe I 12
4.4.9 Weiterentwicklung der Tagesstrukturen für Schülerinnen und Schüler mit speziellem Betreuungsbedarf 13
4.4.10 Fördergruppen und Förderklassen auf Primarschulstufe 13
4.5 Gegenvorschlag der BKK 14
4.5.1 Förderklassen 14
4.5.2 Doppelbesetzungen 16
4.5.3 Erwartungen an die Volksschulleitung 17
5. Antrag 17

Beilage:
- Entwurf Grossratsbeschluss

1. Begehren

Mit dem Ratschlag Nr. 23.1410.01 beantragt der Regierungsrat, die kantonale Volksinitiative «für den Ausbau der separativen Angebote an der integrativen Schule Basel-Stadt (Förderklassen-Initiative)» den Stimmberechtigten des Kantons Basel-Stadt zur Abstimmung vorzulegen.

Gleichzeitig beantragt der Regierungsrat, den Stimmberechtigten die Ablehnung der kantonalen Volksinitiative und die Annahme des Gegenvorschlags «Massnahmen für die Verbesserung der integrativen Volksschule Basel-Stadt» zu empfehlen. Zur Umsetzung des formulierten Gegenvorschlags beantragt der Regierungsrat eine Änderung des Schulgesetzes (SG 410.000) vom 4. April 1929 sowie wiederkehrende Mehrkosten.

Im Weiteren beantragt der Regierungsrat, die Motion Franziska Roth und Konsorten betreffend «ergänzende Massnahmen zur Umsetzung des Auftrages der integrativen Schule» und den Anzug Martina Bernasconi und Konsorten betreffend «Aufhebung des Kleinklassenverbots» abzuschreiben.

2. Ausgangslage

Am 9. September 2022 stellte die Staatskanzlei durch Verfügung fest, dass die kantonale Volksinitiative «für den Ausbau der separativen Angebote an der integrativen Schule Basel-Stadt (Förderklassen-Initiative)» mit 3'588 gültigen Unterschriften zustande gekommen ist. Die Initiative hat folgenden Wortlaut:

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 31.100) reichten die Unterzeichnenden, im Kanton Basel-Stadt Stimmberechtigten, am 19. August 2022 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»).»

Nach Einsichtnahme in den Bericht des Regierungsrates Nr. 22.1303.01 vom 7. Dezember 2022 erklärte der Grosse Rat die unformulierte Förderklassen-Initiative am 11. Januar 2023 für rechtlich zulässig.

Die detaillierten Ausführungen sind dem Ratschlag zu entnehmen.

3. Auftrag und Vorgehen

Der Grosse Rat hat den Ratschlag Nr. 23.1410.01 betreffend «Ratschlag zur Anpassung des Schulgesetzes vom 4. April 1929 und Bericht betreffend kantonale Volksinitiative 'für den Ausbau der separativen Angebote an der integrativen Schule Basel-Stadt (Förderklassen-Initiative)'» der Bildungs- und Kulturkommission (BKK) am 6. Dezember 2023 zur Beratung überwiesen. Die BKK hat den Ratschlag an elf Sitzungen beraten. An der Beratung haben seitens Erziehungsdepartement (ED) der (damalige) Vorsteher, der Leiter Volksschulen, der Co-Leiter des Schulpsychologischen Diensts, die Leiterin Stab Volksschulen, sowie die Co-Schulleiterin der SEK Sandgruben, teilgenommen. Die BKK hat im Rahmen der Beratung zudem eine Delegation des Initiativkomitees, der Gemeinde Riehen, des VPOD der Region Basel, des Verbands der Schulleiterinnen und Schulleiter BS (VSLBS) sowie der freiwilligen Schulsynode Basel (FSS) angehört.

4. Kommissionsberatung

4.1 Allgemeine Erwägungen

Seit der Übernahme der Vorgaben aus dem Sonderpädagogik-Konkordat im Jahre 2011[1] ist die integrative Schule Teil des pädagogischen Auftrages der Volksschule und der Berufsbildung im Kanton Basel-Stadt. Ziel der integrativen Schule ist es, möglichst alle Kinder zu integrieren und ihnen die bestmögliche Bildung zu ermöglichen, unabhängig von ihren individuellen Unterschieden und besonderen Bedürfnissen. Dieses Prinzip der integrativen Schule ist in Basel-Stadt seit 2011 ein gesetzlicher Auftrag. Im Zusammenhang mit der Einführung der integrativen Schule hat der Kanton Basel-Stadt als einziger der 16 Kantone, die dem Sonderpädagogik-Konkordat beigetreten sind, Kleinklassen gänzlich abgeschafft. Die Basler Schulen haben somit schweizweit eine Vorreiterrolle eingenommen.

Der Wechsel hin zur integrativen Schule birgt zwar grosse Chancen, bedarf jedoch auch einer steten Justierung der Massnahmen, damit ihr Potenzial entfaltet werden kann. So wurde im Jahr 2019 auf die spezifischen Erfordernisse der Schulen mit der Verankerung der Förderangebote im § 63b Abs. 1bis Schulgesetz (Unterricht in Deutsch als Zweitsprache, Förderangebote für besonders leistungsfähige Schülerinnen und Schüler, Schulische Heilpädagogik, Logopädie, Psychomotorik sowie Einführungsklassen)[2] reagiert. Obschon damit der Massnahmenkatalog für die integrative Schule gesetzlich weiter gestärkt wurde, wurden sowohl seitens der Verfechter des integrativen Modells als auch von Seiten der Verfechter der Wiedereinführung von Kleinklassen der Ruf nach weiteren Massnahmen laut.[3] Die gemäss Initianten und Initiantinnen chronische Überforderung aller Beteiligten bei der Umsetzung der integrativen Schule mündete letztlich in der Lancierung der «Förderklassen-Initiative».

Am System der integrativen Schule spaltet sich die Gesellschaft seit deren Einführung. Die Zweifel über das Konzept sind nie ganz verstummt, und in den vergangenen Jahren kam es immer wieder zu kritischen Diskussionen. Dennoch anerkennt die Kommission die Leistungen, welche im Zusammenhang mit dem Systemwechsel im Kanton vollbracht wurden, und heisst die integrative

[1] https://www.edk.ch/de/themen/sonderpaedagogik
[2] https://grosserrat.bs.ch/ratsbetrieb/geschaefte/200109366
[3] Motion Franziska Roth und Konsorten betreffend «ergänzende Massnahmen zur Umsetzung des Auftrages der integrativen Schule» Anzug Martina Bernasconi und Konsorten betreffend «Aufhebung des Kleinklassenverbots»

Beschulung mehrheitlich weiterhin gut. Es ist völlig nachvollziehbar, dass Systemwechsel dieser Grössenordnung eine sukzessive und stete Anpassung, an die sich ändernden Gegebenheiten bedingen. Die Schwierigkeit dieses iterativen Prozesses besteht nicht zuletzt darin, dass es bei diesem Systemwechsel um Schülerinnen und Schüler geht. Es sind letztlich ganze Generationen von Kindern, welche durch die Art der Beschulung massgeblich auf ihrem weiteren Lebensweg geprägt werden. Die Frage, welche Art der Beschulung die richtige ist, wird auch von der Forschung nicht einheitlich beantwortet. Daher benötigen Anpassungen am System ein gehöriges Mass an Fingerspitzengefühl. Für den Einsatz der richtigen Mittel ist folglich immer das sorgfältige Abwägen der Vor- und Nachteile zentral. Für die BKK ist entscheidend, dass bei jeglicher Diskussion stets das Wohl der Kinder oberste Prämisse ist.

In der Kommissionsberatung wurde oft auf verschiedene Studien hingewiesen, darüber diskutierte die BKK jeweils angeregt. Die BKK entschied aber mehrheitlich, auf Anhörungen einzelner Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler zu verzichten. In der Folge wird bei den Erwägungen auf Verweise auf einzelne Studien verzichtet. Soweit Anhörungsgäste Studien referenzieren, wird dies so angegeben.

Aus diesen Überlegungen heraus kommt die Kommissionsmehrheit zum Schluss, dass die integrative Schule durch geeignete Erweiterungen des Massnahmenkatalogs des § 63b Abs. 1bis Schulgesetz weiter gestärkt werden muss. Bei der Umsetzung der Massnahmen müssen sowohl die Lehrerschaft und die Schulleitungen als auch die Kinder und deren Eltern gut miteingebunden werden. Eine separative Beschulung nach Vorbild der vor rund 16 Jahren abgeschafften Kleinklassen lehnt die Kommission hingegen ab.

4.2 Anhörungen

4.2.1 Verwaltung

Die BKK liess sich zu Beginn der Beratung vom zuständigen Departement die regierungsrätlichen Absichten erläutern, welche mit dem Ratschlag 23.1410.01 einhergehen. Die Beratung kann als aussergewöhnlich bezeichnet werden, da die regierungsrätliche Zuständigkeit nach der Wahl des Departementvorstehers zum Regierungspräsidenten im April 2024, wechselte. Die zuverlässige und gute Begleitung der Kommission durch die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Erziehungsdepartements erfuhr durch diesen Umstand keinen Abbruch. Der neue Departementsvorsteher konnte an den Kommissionsberatungen nicht teilnehmen und gab auch keine schriftliche Stellungnahme ab.

Die Vertreterinnen und Vertreter der Verwaltung stellten zu Beginn der Beratung des Geschäfts klar, dass der regierungsrätliche Vorschlag sehr breit abgestützt sei. Am Anfang des Prozesses zur Ausarbeitung des Ratschlags habe nicht die «Förderklassen-Initiative», sondern grundlegende Überlegungen seitens des Erziehungsdepartements gestanden. So sei schon früher erkannt worden, dass das Basler System der integrativen Schule an seine Grenzen stosse. Als Grund für die Überlastung des Systems wurde der erhebliche Anstieg der Anzahl von Kindern genannt, die eine zusätzliche Unterstützung benötigen und mit dem normalen Förderangebot der Schule nicht zurechtkommen. Innert sieben Jahren seien die verstärkten Massnahmen an den Basler Schulen um 66 Prozent angestiegen. Das betreffe zum einen Kinder in einem Grenzbereich, die schulisch zu leistungsstark für Sonderschulmassnahmen, aber gleichzeitig zu leistungsschwach seien, um dem Regelunterricht nach Kaskade 2-Massnahmen folgen zu können (Lernschwäche/kognitive Einschränkungen), sowie Kinder mit Verhaltensauffälligkeiten. Diese Faktoren könne man nicht beeinflussen. Die Schulen stossen bei der Beschulung solch betroffener Kinder zunehmend an ihre

Grenzen. Leider sei das Erziehungsdepartement mit seinen Überlegungen zur Stärkung der integrativen Schule durch die Corona-Pandemie ausgebremst worden.

Die BKK formulierte nach der Anhörung der Verwaltung, an welcher alle Massnahmen des Ratschlags nochmals hergeleitet und diskutiert wurden, zwei ausführliche Fragenkataloge zuhanden des Erziehungsdepartements. Die Fragenkataloge wurden beantwortet. Zudem wurde im Zuge der Beratung die Co-Schulleiterin der SEK Sandgruben angehört, welche der Kommission interessante Einblicke in die Arbeit im Bereich der heilpädagogischen Spezialangebote (SpA) geben konnte (vgl. hierzu Kapitel 4.4.8).[4]

4.2.2 Delegation des Initiativkomitees

Die Vertreterinnen und Vertreter des Initiativkomitees nannten als Ziel der Initiative die Stärkung der integrativen Schule. Das Massnahmenpaket der Regierung, insbesondere die Ressourcen zur Frühförderung und im Kindergarten, werden vom Initiativkomitee begrüsst. Die Mehrheit der Lehrpersonen heisse diese Massnahmen ebenfalls gut. Es gebe dennoch zwei zentrale Lücken im Massnahmenpaket: Es fehlen die Förderklassen sowie ein Förderangebot auf Sekundarstufe I. Diese zentralen Anliegen der Initiative sollten in den Gegenvorschlag aufgenommen werden. Die Schaffung heilpädagogischer Förderklassen müsse sowohl auf Primar- als auch auf Sekundarstufe I möglich sein. Förderklassen bieten die Chance, Schülerinnen und Schüler umfassend und nicht nur punktuell zu fördern. Sofern diese beiden Anliegen im Gegenvorschlag Berücksichtigung finden, wäre das Initiativkomitee dazu bereit, die Initiative zurückzuziehen. Die Initiative fordere auch, dass Förderklassen eine eigenständige Leitung mit voller Führungskompetenz aufweisen sowie dass ein separatives Angebot aufgebaut werden müsse. Auf diese beiden Punkte würde beim Rückzug der Initiative verzichtet.

Die wichtigsten Eckwerte für das Gelingen von Förderklassen sind gemäss der Delegation des Initiativkomitees die nachfolgenden:

- Die Förderklassen bestehen aus einer kleinen Lerngruppe (mit max. 10 Schülerinnen und Schüler) auf allen Stufen der Volksschule.
- Die Förderklassen unterscheiden sich durch ihre umfassende Förderung von der nur punktuellen Förderung in den Regelklassen.
- Die Förderklassen werden grundsätzlich mit Doppelbesetzung geführt, vorzugsweise durch eine schulische Heilpädagogin oder eine erfahrene Lehrperson zusammen mit einer Sozialpädagogin.
- Für die Förderklassen ist eine Erhöhung der kollektiven Ressourcen an den Schulstandorten zwingend erforderlich.
- Die minimale und maximale Dauer des Verbleibs in der Förderklasse wird festgelegt.
- Die Kriterien für den Eintritt und Austritt in die Förderklasse sind festgelegt.
- Die Förderklassen haben eigene Klassenräume.
- Die Förderklassen sind für kleine Standorte in Verbundlösungen möglich. Das Quartiersprinzip ist bei der Primarstufe weiterhin wichtig. Ausserdem muss die gute Begleitung dieser Schülerinnen und Schüler auch in der Tagesstruktur mit den nötigen Ressourcen mitgedacht werden.

Die Delegation des Initiativkomitees erachtet den Einsatz von Lerninseln als legitim. Lerninseln seien jedoch nicht die Lösung des Problems. Auf die Bedenken hinsichtlich der Separation von

[4] Das Schweizer Zentrum für Heil- und Sonderpädagogik SZH erstellte ein Faktenblatt, in dem zentrale Informationen zur schulischen Integration in der Schweiz gesammelt und mit Quellen belegt sind. Alle darin enthaltenen Aussagen basieren auf einer fundierten Recherche von aktuellen Statistiken, Forschungsergebnissen und weiteren Quellen: https://www.szh.ch/bausteine.net/f/53632/20240208.Wissen-Integration.SZH.pdf?fd=3.

Schülerinnen und Schüler durch Förderklassen erwiderten die Anhörungsgäste, dass pauschale Aussagen zu ausschliesslich positiven Effekten der integrativen Schule mit Verweis auf eine Metanalyse von Stephan Ellinger und Roland Stein mit 1300 Einzelstudien falsch seien[5]. Gemäss Simone Balestra[6] verhält es sich so, dass wenn mehr als 15 Prozent der Schülerinnen und Schüler aufgrund eines Förderbedarfs integriert werden müssen, die Leistungen der Kinder im unteren Leistungsdrittel darunter leiden. Die integrierten Kinder weisen ebenfalls schlechtere Leistungen auf.

Weitere Bedingungen für das Gelingen der integrativen Schule seien unter anderem kleine Lerngruppen, konstante Bezugspersonen und eine umfassende Förderung durch Doppelbesetzungen. Die freiwillige Schulsynode Basel-Stadt (FSS) und der Verband des Personals öffentlicher Dienste (VPOD) fordern das schon lange. Unterrichtsstörungen seien oftmals ein Hilfeschrei der Kinder (kognitive oder soziale Probleme). Für diese Kinder sollte ein gutes Angebot geschaffen werden.

4.2.3 Delegation der Gemeinde Riehen

Die Delegation der Gemeinde Riehen teilte der Kommission mit, dass sich die Gemeinden Riehen und Bettingen mit dem regierungsrätlichen Gegenvorschlag einverstanden zeigen. Die Gemeinden wollen an der integrativen Schule festhalten. Bei der Umsetzung der Massnahmen müsse die Vergleichbarkeit verschiedener Schulstandorte gewährleistet und Willkür ausgeschlossen werden. Zudem müsse die Wahrung der Gemeindeautonomie garantiert werden. Die beiden Gemeinden befürworten die Aufnahme von Förderklassen in den Massnahmenkatalog der Schulleitungen. Den Schulen soll bei Bedarf die Möglichkeit gegeben werden, Erfahrungen mit diesem Gefäss zu sammeln. Im Rahmen der Anhörung wurde darauf hingewiesen, dass die Gemeinden Riehen und Bettingen andere Schulstandortgrössen aufweisen als die Stadt Basel. Daher solle den Gemeinden genügend Flexibilität beim Einsatz aller Massnahmen zugestanden werden. Die Gemeinden wünschen sich die nötige Autonomie, um die richtige Lösung für jede Schule und Klasse anbieten zu können. Das könne entweder der Einsatz einer Fördergruppe, einer Förderklasse und/oder eine Lerninsel sein. Aufgrund der Standortgrössen seien Lerninseln jedoch nicht immer zielführend. Hier wünschen sich die Gemeinden ein offeneres Konzept. Grundsätzlich weisen Riehen und Bettingen andere Herausforderungen auf als die meisten Stadtquartiere.

4.2.4 Delegation des VPOD der Region Basel

Die Vertreterinnen des VPOD der Region Basel legten dar, warum die dem VPOD angeschlossenen Lehrerinnen und Lehrer sich gegen die «Förderklassen-Initiative» aussprechen. So zeige die Forschung auf, dass Schülerinnen und Schüler langfristig von Integration profitieren. Deshalb brauche Basel ein Schulsystem, das den Schülerinnen und Schülern von heute gerecht werde, ohne diese zu separieren und zu diskriminieren. Trotz dem Bekenntnis zur integrativen Schule mangle es auch in Basel-Stadt an der Umsetzung. Der VPOD nehme die Überlastung der Lehrpersonen durch den akuten Lehr- und Fachpersonenmangel und die steigenden Anforderungen im jetzigen Schulsystem ernst und fordert die Weiterentwicklung der integrativen Schule. Den Ausbau separativer Massnahmen lehnt der VPOD ab, da die Entlastung der Lehr- und Fachpersonen nicht auf dem Rücken der Schülerinnen und Schüler ausgetragen werden dürfe. Aufgrund dieser Argumente stellen sich die Lehr- und Fachpersonen des VPOD klar gegen die «Förderklassen-Initiative». Auch die Vorschläge des Erziehungsdepartements gehen

[5] Ellinger, Stephan; Stein, Roland (2012). Effekte inklusiver Beschulung: Forschungsstand im Förderschwerpunkt emotionale und soziale Entwicklung. Empirische Sonderpädagogik 2, 85-109.
[6] Balestra, Simone, Eugster, Béatrix, Liebert, Helge (2022). Peers with Special Needs: Effects and Policies, The Review of Economics and Statistics 104 (3), 602-618.

grossmehrheitlich in Richtung stärkere Separation, weshalb diese kritisch gesehen werden. Aus Sicht des VPOD könnten die nachfolgenden drei Aspekte den Gegenvorschlag verbessern:

- Doppelbesetzungen: Umsetzung in mindestens 30 Prozent der Schulen. Langfristig würde das wohl keine grösseren Kosten als die separative Beschulung verursachen.
- Schaffung von Gefässen für die integrative Arbeit: Es werde nie mitbedacht, dass schulische Arbeit koordiniert werden müsse (wo befindet sich welches Kind wann).
- Weniger administrative Aufgaben für Lehrpersonen (Ausgleich durch mehr Ressourcen für Schulsekretariate).

4.2.5 Delegation des Verbands der Schulleiterinnen und Schulleiter BS (VSLBS)

Die Delegation des Verbands der Schulleiterinnen und Schulleiter BS (VSLBS) setzte sich aus dem Schulleiter einer Sekundarschule und der Schulleiterin einer Primarschule zusammen. Der VSLBS unterstützt das Massnahmenpaket des Regierungsrats. Grund dafür sei hauptsächlich, dass mit den Massnahmen individuell auf den Standort und die Bedürfnisse der Schülerinnen und Schüler reagiert werden könne. Die Gegebenheiten der Quartiere, die Schulstandortgrösse sowie die Zusammensetzung der Schülerinnen und Schüler seien sehr wichtig und entscheidend bei der Auswahl der Massnahmen. Die Erhöhung der Förderressourcen sowie die Schaffung von SpA Plus wurden ausdrücklich gutgeheissen. Wichtig sei zudem, dass der Bereich Lerninseln geschaffen werde. Lerninseln seien wertvoll, da sie es ermöglichen, Sozialpädagoginnen und Sozialpädagogen in den Unterricht einzubinden. Das sei eine Chance für alle Schülerinnen und Schüler. Bei Lerninseln gehe es darum im Schulhaus einen Ort zu schaffen, an welchem Zusatzförderungen geleistet werden können. Die Lerninsel sollen für Schülerinnen und Schüler zum Alltag gehören. Probleme verhaltensauffälliger Schülerinnen und Schüler können jedoch nicht innert drei Tagen im Rahmen der Beschulung an der Lerninsel gelöst werden. Man müsse die Probleme über die Jahre, welche der betroffenen Schülerin oder Schüler an der Sekundarschule verbringt, angehen und nach einer passenden Anschlusslösung suchen. Interdisziplinäre Schularbeit vor Ort spiele dabei eine wesentliche Rolle.

Es sei zudem ein wichtiger Ansatz, der Lehrerschaft in den unteren Schulstufen mehr Ressourcen für die Elternarbeit zukommen zu lassen. Wenn Kinder und Eltern früher eng begleitet würden, könne sich ein tragfähiges Konstrukt entwickeln. Die Lehrerschaft komme dadurch früher an Themen ran, für welche gemeinsam mit den Eltern Lösungen gefunden werden müssen.

Die Delegation des VSLBS sprach sich für Fördergruppen aus, da die betroffenen Kinder sich in Fördergruppen weiterhin als Teil der Klasse verstehen und den Anschluss nicht verlieren. Fördergruppen seien flexibler und man müsse die Kinder dort packen, wo sie Stärken haben. Förderklassen seien ungleich stigmatisierender als Fördergruppen, da dauerhaft separiert werde. Die Delegation des VSLBS sprach sich jedoch nicht explizit gegen Förderklassen aus. Diese seien jedoch nicht durchlässig. Fördergruppen können hingegen auch Begabte und damit beide Enden des Spektrums fördern.

Doppelbesetzungen wurden als ergänzende Massnahme grundsätzlich gutgeheissen. Je tiefer die Schulstufe, desto wünschenswerter sei es seitens der Lehrerschaft, dass im Team agiert werden könne. Durch den Einsatz von Doppelbesetzungen könne wohl mehr Ruhe in den Primarklassen erreicht werden. Auf Sekundarstufe wäre hingegen nur der ergänzende Einsatz von Sozialpädagogen oder Heilpädagoginnen zielführend.

4.2.6 Delegation der FSS

Der Vertreter der Freiwilligen Schulsynode Basel-Stadt (FSS) legte zu Beginn der Anhörung dar, dass rund 70 Prozent der Mitglieder der FSS die Initiative unterstützen. Abweichend vom Gegenvorschlag sollte es möglich sein, an den Schulstandorten Förderklassen zu bilden, sofern das von den Schulleitungen und der Lehrerschaft als sinnvoll erachtet werde. Förderklassen seien durchlässig und zeitlich begrenzt und nicht mit Kleinklassen gleichzusetzen. Die Kinder sollen durch sie die Möglichkeit erhalten, durchzuatmen und neue Kraft zu schöpfen. Es müsse grundsätzlich das Ziel bestehen, dass Kinder nach dem erfolgreichen Besuch der Förderklassen in die Regelklassen reintegriert werden können. Die integrative Schule solle auf keinen Fall abgeschafft werden.

Das regierungsrätliche Massnamenpaket sehe für die Sekundarstufe I lediglich Lerninseln vor. Es sei jedoch dringend notwendig, dass die Sekundarstufe I neue Werkzeuge erhalte. In der Vernehmlassung vom Mai 2023 seien Massnahmen im Umfang von 16,2 Millionen Franken angedacht gewesen. Viele Lehrerinnen und Lehrer hatten daraufhin signalisiert, dass sie das Massnahmenpaket unterstützen. Im August 2023 sei die Summe um rund 4 Millionen Franken reduziert worden. Das regierungsrätliche Paket sei jedoch grundsätzlich ausgewogen und gehe in vielen Punkten darüber hinaus, was die Initiative fordere. Die Schaffung von Lerninseln sei wichtig.

Das Massnahmenpaket weise viele wichtige Punkte auf, die nicht gefährdet werden sollten. Die Delegiertenversammlung der FSS vom November 2023 habe gezeigt, dass rund 75 Prozent der Mitglieder der FSS die Einführung von Förderklassen gutheissen. Fördergruppen in Primarschulen seien zudem organisatorisch kaum umsetzbar. Das Erziehungsdepartment sei wohl von der Annahme ausgegangen, dass Fördergruppen weniger Schulraum vereinnahmen als Förderklassen. Die FSS bezweifle das.

Förderklassen sollten nicht wie Kleinklassen als dauerhafte Lösungen konzipiert werden. Hierfür seien Spezialangebote gedacht. In Förderklassen sollen Kinder aufgefangen werden, die sich in einer Negativspirale befinden. Diese Kinder müssen reintegriert werden. Förderklassen dürfen daher nur für eine maximale Dauer von zwei Jahren ausgelegt werden. Deren Einführung solle an allen Schulstandorten möglich sein, wo es umsetzbar sei. Lerninseln sollten grundsätzlich Kindern mit Verhaltensauffälligkeiten vorbehalten sein. Es gehe darum, dass die Kinder wieder ihre Motivation finden zu lernen und Freude an der Schule entwickeln. Es solle ein individueller Unterricht stattfinden, da jedes Kind andere Bedürfnisse aufweise. Kinder aus einer Förderklasse sollen mittels eines individuellen «Rucksacks» dazu befähigt werden, dass sie den Wiedereintritt schaffen.

Es gebe verschiedene Modelle von Doppelbesetzungen. Zürich habe sein Modell (Einsatz zweier Primarlehrpersonen) wieder aufgegeben. Diese Art von Doppelbesetzung mache allenfalls im Kindergarten Sinn. Eine sinnvolle Doppelbesetzung (mit Sozialpädagogen oder Heilpädagoginnen) sei deutlich teurer. 80 Prozent der FSS-Mitglieder haben sich für sinnvolle Doppelbesetzungen ausgesprochen.

4.3 Verlängerung der Bearbeitungsfrist

Bedingt durch den Wechsel des Departementvorstehers des für die Bearbeitung der Initiative zuständigen Erziehungsdepartements hatte sich die Beratung des Geschäfts in der Kommission verzögert. Die BKK sah sich daher dazu veranlasst, die Frist zur Durchführung der Volksabstimmung zur kantonalen Volksinitiative «Förderklassen-Initiative» zu verlängern. Die BKK

beantragte dem Grossen Rat daher mit Einverständnis des Initiativkomitees, eine Fristverlängerung zur Durchführung der Volksabstimmung bis zum 9. Februar 2025. Das entsprechende Ersuchen der Kommission wurde vom Grossen Rat gutheissen.[7]

4.4 Massnahmen des regierungsrätlichen Gegenvorschlags

4.4.1 Heilpädagogisch geführte klassenübergreifende Fördergruppen (teilseparatives Angebot in der Schule) an der Primarschule

Gemäss Ratschlag sind Fördergruppen heilpädagogisch geführte altersgemischte Kleingruppen mit einer maximalen Klassengrösse von zwölf Schülerinnen und Schülern. Fördergruppen sind für Schülerinnen und Schüler gedacht, die aufgrund ihrer allgemeinen Lernschwäche oder einer ausgeprägten Lernstörung einen höheren Betreuungsaufwand aufweisen, als andere gleichaltrige Kinder. Sie benötigen daher ein gewisses Mass an individueller Förderung, welches ihnen in der Regelklasse nicht angeboten werden kann. Die betroffenen Kinder besuchen je nach Alter zehn bis elf Lektionen pro Woche die Fördergruppe und bleiben trotz des Fördergruppenbesuchs ihrer Stammklasse zugehörig. Sie besuchen den Unterricht der anderen Fächer (Sport und Musik) im Klassenverband. Ein wesentlicher Vorteil von Fördergruppen ist, dass die meisten Kinder den Unterricht in ihrem Quartierschulhaus besuchen können. Die betroffenen Kinder behalten somit ihren Schulweg und ihren vertrauten Freundeskreis, was das Modell hinsichtlich der Akzeptanz bei den Eltern ideal erscheinen lässt. Der Einsatz von schulischen Heilpädagoginnen und -pädagogen erlaubt es, die Kinder auch in Kompetenzen wie Selbstregulation, Lern- und Arbeitsverhalten, soziale Fertigkeiten etc. zu schulen.
Die BKK erkennt im Einsatz von Fördergruppen im skizzierten Umfang eine wichtige ergänzende Massnahme der integrativen Schule. Sowohl die Kinder der Regelklasse als auch die Schülerinnen und Schüler, welche eine Fördergruppe besuchen, können somit bestmöglich beschult werden. Die Kommission erachtet es als äussert wichtig, dass die verantwortlichen Lehr- und Fachpersonen einzelfallbezogen sorgfältig prüfen, ob ein Kind tatsächlich einer Fördergruppe zugewiesen werden muss oder auch integrativ in der Regelklasse adäquat beschult werden kann. Zudem ist eine regelmässige Prüfung der Massnahme essentiell. Ein Teil der BKK befand, dass der geschickte Einsatz von Fördergruppen einen Beitrag dazu leisten kann, dass in den Klassen weniger Unruhe herrscht als heute. In Basler Schulen werden derzeit die leistungsschwächeren Schülerinnen und Schüler mitgezogen, was letztlich für alle Kinder keine optimale Lösung darstellt.

Die Kommission begrüsst es, dass die Zuweisung in eine Fördergruppe «auf dem kleinen Dienstweg» jederzeit im Schuljahr erfolgen kann. Dem sorgfältigen Einbezug der Eltern bei der Beurteilung und Zuweisung des Kindes in eine Fördergruppe ist dennoch grosse Aufmerksamkeit beizumessen. Insbesondere müssen Eltern, welche das Schulsystem nicht kennen oder sprachliche Barrieren aufweisen, Dolmetscherinnen oder Dolmetscher zur Seite gestellt und über den Rechtsweg aufgeklärt werden. Bei der Anordnung aller separativen und teilseparativen Massnahmen muss stets das Kindeswohl im Vordergrund stehen. Es darf nicht unterschätzt werden, welchen Einfluss die Separierung, auch wenn es nur für wenige Stunden in der Woche ist, auf das Kind und das Zusammengehörigkeitsgefühl in der Klasse haben kann.

Die BKK anerkennet, dass die Organisation von Fördergruppen zweifelsfrei anspruchsvoll ist, da die Stundenpläne der Klassen sorgfältig aufeinander abgestimmt werden müssen. Die Arbeitslast für Lehrpersonen kann aufgrund von Mehrbedarf an Absprachen zunehmen.

[7] https://grosserrat.bs.ch/dokumente/100407/000000407541.pdf

Ein Teil der Kommission zeigt sich dem Einsatz von Fördergruppen kritisch gegenüber, sollte nicht gleichzeitig die Möglichkeit zur Schaffung von Förderklassen erfolgen. Fördergruppen könnten nicht alle Bedürfnisse der Schülerinnen und Schüler respektive der Lehrerschaft abdecken. Die Durchmischung der Klassen könne zudem auch zu Stress bei den einzelnen Schülerinnen und Schülern führen.

Andere Mitglieder der BKK sprechen sich aus anderen Gründen gegen den Einsatz von Fördergruppen aus. Der adäquate Einsatz von Doppelbesetzungen (Lehrperson und schulische heilpädagogische Fachperson) wäre ausreichend, um eine merkliche Verbesserung des Status quo zu erreichen.

Die BKK spricht sich mit 11 zu 2 Stimmen für den Einsatz von Fördergruppen aus.

4.4.2 Lerninseln an der Primarschule und der Sekundarstufe I

Gemäss Ratschlag sollen Schulen mittels Lerninseln auf schwierige Situationen im Klassenverband reagieren können. Schülerinnen und Schüler mit akut schwierigem Verhalten sollen kurzfristig an eine Lerninsel am Schulstandort geschickt werden können. Mit dem Ziel der möglichst raschen Reintegration in die Regelklasse soll an den Lerninseln in einer kleinen Gruppe durch eine Sozialpädagogin und einen Heilpädagogen gezielt gefördert und unterstützt werden. Die Schülerinnen und Schüler bleiben während der Dauer der Beschulung an den Lerninseln ihrer Stammklasse zugehörig. Während des Aufenthalts der Kinder und Jugendlichen an den Lerninseln können allfällige Abklärungen getroffen, Unterstützungsmassnahmen aufgegleist und die Situation in der Regelklasse beruhigt werden.

Die BKK heisst das Lerninsel-Modell grossmehrheitlich gut. Die Massnahme scheint angemessen zu sein, um den Klassenverband und die betroffenen Schülerinnen und Schüler bei Bedarf schnell zu beruhigen, damit wieder ein gutes Lernklima geschaffen werden kann. Kinder, welche in einer (kurzfristigen) Krise stecken, können sich nicht auf den Schulstoff konzentrieren. Daher muss zunächst die Krise bewältigt werden, damit die Kinder sich wieder auf den Schulstoff konzentrieren können. Das Modell der Lerninseln wird zudem schon in anderen Kanton und vereinzelt auch an Basler Schulen erfolgreich eingesetzt. Damit Lerninseln nachhaltig funktionieren können, wird es aus Sicht der BKK notwendig sein, die Kinder nach ihrer Rückkehr in die Stammklassen auch dort noch eine Zeit lang zu begleiten. Hierzu braucht es genügend Ressourcen.

Die BKK spricht sich mit 11 zu 2 Stimmen für den Einsatz von Lerninseln aus.

4.4.3 Verbesserter Einsatz und Erhöhung der Förderressourcen direkt an den Schulen

Die BKK heisst die Massnahme ausdrücklich gut. Entscheidend ist, dass die Ressourcen schnell bereitstehen und direkt von den Schulleitungen abgerufen werden können.

Die BKK spricht sich stillschweigend für die Massnahme aus.

4.4.4 One-Pool-Lösung an der Primar- und Sekundarstufe I

Die Schulleitungen übernehmen mit dem Zuweisen dieser zur Verfügung stehenden Ressourcen eine grosse und zusätzliche Verantwortung. Damit sie diese Ressourcen zielführend und zum Wohl der betroffenen Kinder einsetzen können, muss ihnen ein adäquates Weiterbildungsangebot zur Verfügung stehen. Allenfalls sollen Schulleitungen auch zur Weiterbildung verpflichtet werden

können. Auch bei dieser Massnahme schlägt die BKK die Schaffung eines Dachkonzepts seitens der Volksschulleitung vor.

Die BKK spricht sich stillschweigend für die Massnahme aus.

4.4.5 Erhöhung der Förderressourcen im Kindergarten

Die BKK spricht sich stillschweigend für die Massnahme aus.

4.4.6 Erhöhung der Ressourcen im Zentrum für Frühförderung (ZFF)

Die BKK stellt in Frage, ob die gemäss Ratschlag bereitzustellenden Ressourcen den Bedarf decken können. Die Kommission begrüsst die Erhöhung der Ressourcen dennoch und spricht sich dafür aus, dass nach einer angemessenen Zeit der Ressourcenbedarf sorgfältig evaluiert wird.

Die BKK spricht sich stillschweigend für die Massnahme aus.

4.4.7 Erhöhung der Logopädie-Ressourcen und Erhöhung der Psychomotorik-Ressourcen

Die BKK spricht sich stillschweigend für die Massnahme aus.

4.4.8 SpA Plus für Schülerinnen und Schüler mit hohem Förderbedarf auf der Primarstufe und der Sekundarstufe I

Zum besseren Verständnis der bestehenden Spezialangebote (SpA) sowie der Implementierung der gemäss Ratschlag vorgeschlagenen SpA Plus, hat die BKK die Co-Schulleiterin der SEK Sandgruben angehört. Der Schulstandort wurde 2015 gegründet und bündelt alle Spezialangebote der Sekundarstufe I des Kantons. Die heilpädagogischen Spezialangebote bieten jenen Kindern und Jugendlichen schulische Entwicklungsmöglichkeiten, die im regulären Unterricht nicht ausreichend gefördert werden können und in einer kleineren Klasse besser aufgehoben sind. Die Zuweisung von Schülerinnen und Schüler in die Spezialangebote erfolgt immer nach einem standardisierten Abklärungsverfahren mit Einbezug des Schulpsychologischen Dienstes. Die Beschulung in den SpA ist der Kaskade 3, den verstärkten Massnahmen, zugeordnet. Die Schülerinnen und Schüler erhalten eine zeitlich befristete Verfügung, die an der Sekundarschule meistens bis zum Ende der obligatorischen Schulzeit gültig ist. Die Schülerinnen und Schüler werden gemäss Lehrplan oder nach individuellen Lernzielen geschult. Die SpA weisen vier verschiedene Schwerpunkte auf: Arbeitspraxis, Lebenspraxis, Schulpraxis und Wiedereinstieg.[8]

Die neu angedachten Spezialangebote Plus sollen von Schülerinnen und Schülern der Primar- und Sekundarstufe I ohne kognitive Einschränkungen (IQ über 75) besucht werden, die durch ihr selbst- und fremdgefährdendes Verhalten mit Impulskontrollstörungen und fehlender Emotionsregulation den Rahmen der bestehenden Spezialangebote sprengen und in solchen Krisen separiert und stabilisiert werden müssen. Aufgrund von Störungen des Sozialverhaltens können sie noch nicht in den Fachkompetenzen gefördert werden. Hingegen benötigen sie spezifische Förderung in den überfachlichen Kompetenzen.

[8] https://www.sek-sandgruben.ch/spa

Die BKK erachtet die Schaffung der SpA-Plus als folgerichtig, da die bestehenden Klassen der Spezialangebote oftmals durch Kinder und Jugendliche mit sehr starken Verhaltensauffälligkeiten überlastet sind. Sie plädiert dafür, das Angebot nicht am selben Standort wie SpA zu etablieren, damit keine Vermischung der Angebote stattfindet. Da die Schülerinnen und Schüler nur zwischen 8.00 und 15.00 Uhr vor Ort betreut respektive beschult werden, scheint es zudem erforderlich, dass der Freizeit- und der familiäre Bereich eine gut funktionierende Betreuung erhalten, damit die Jugendlichen nach Schulschluss nicht auf sich allein gestellt sind.

Da die Schulen keine psychotherapeutische Begleitung anbieten dürfen, sind die Betroffenen auf stationäre oder ambulante Einrichtungen angewiesen. Die Kommission bemängelt, dass diesem Aspekt im Ratschlag keine Aufmerksamkeit geschenkt wurde. Eine ausreichende Anzahl Plätze in Einrichtungen für Kinder und Jugendliche mit psychischen Problemen ist wesentlich.

Die BKK spricht sich stillschweigend für die Massnahme aus.

4.4.9 Weiterentwicklung der Tagesstrukturen für Schülerinnen und Schüler mit speziellem Betreuungsbedarf

Die Kommission macht darauf aufmerksam, dass es für Fachkräfte an den Tagesstrukturen keine adäquaten Weiterbildungsangebote betreffend Schülerinnen und Schüler mit speziellen Betreuungsbedarf gibt. Die Schaffung von entsprechenden Angeboten ist daher von erheblicher Relevanz und muss in die Wege geleitet werden.

Die BKK spricht sich stillschweigend für die Massnahme aus.

4.4.10 Fördergruppen und Förderklassen auf Primarschulstufe

Die BKK nimmt die Argumentation des Regierungsrats zur Kenntnis, Fördergruppen und Förderklassen nur auf der Primarstufe und nicht auf der Sekundarstufe einzuführen. Die BKK hat sich daher den Projektauftrag zur Optimierung der Sekundarstufe I zeigen lassen und unterstützt diesen Weg. Allerdings empfiehlt die BKK dem ED, den skizzierten Zeitplan dringend einzuhalten und zu Beginn des Schuljahres 2025/26 Entlastungsmassnahmen vorzuschlagen.

4.5 Gegenvorschlag der BKK

Die BKK hat die im vorangehenden Kapitel 4.4 diskutierten regierungsrätlichen Massnahmen grossmehrheitlich als sinnvolle Ergänzungen des bestehenden Massnahmenfächers zur Verbesserung der integrativen Schule gutgeheissen. Für einen Teil der Kommission gehen die Massnahmen jedoch nicht weit genug. Die BKK hat daher auf Basis des Ratschlags weitere Aspekte, wie die Schaffung der umstrittenen Förderklassen sowie den Einsatz von Doppelbesetzungen, diskutiert. Die BKK hat bei der Abwägung ihrer Entscheide versucht, die Belange aller Akteure zu beachten, und dabei einen Vorschlag erarbeitet, welcher eine solide Mehrheit der Kommission als tragfähig erachtet. Sie betrachtet die in den nachfolgenden Kapiteln abgebildeten Aspekte als Ergänzung des regierungsrätlichen Gegenvorschlags. Es ist der Kommission ein Anliegen, dass die Schulleitungen und die Kollegien einen möglichst breiten Fächer an sinnvollen Massnahmen erhalten, aus welchem sie jene aussuchen und umsetzen können, die sich am besten für die speziellen Bedürfnisse an ihrem Standort eignen. Dabei soll es ausdrücklich möglich sein, mehrere Massnahmen gleichzeitig am gleichen Schulstandort einzusetzen. Der Einsatz beliebig vieler Massnahmen ist hingegen ausgeschlossen, da die Ressourcen mittels des Budgets des Erziehungsdepartements, welcher der Grosse Rat jährlich spricht, gedeckelt sind.

Für ein Gelingen der Implementierung und den zielgerichteten Einsatz der bereits geschilderten und der in den nachfolgenden Kapiteln umschriebenen Massnahmen hält es die BKK für unerlässlich, dass adäquate Weiterbildungsangebote zur Weiterqualifizierung geschaffen und bereitgestellt werden. Das Angebot muss sowohl auf die Bedürfnisse von Schulleitungen als auch von Lehr- und Fachpersonen ausgerichtet sein.

4.5.1 Förderklassen

Die Initiative fordert, dass Förderklassen 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.

Die BKK definiert Förderklassen in der Folge im Sinne der Konsultationsfassung bezüglich der Massnahmen für die Verbesserung der integrativen Volksschule Basel-Stadt vom 16. Mai 2023[9]. Demnach sind Förderklassen für Schülerinnen und Schüler ausgelegt, die eine allgemeine Lernschwäche im IQ-Bereich 70-85 aufweisen, oder für Kinder mit höherem IQ, jedoch mit einer ausgeprägten Lernstörung. Nicht geeignet sind Förderklassen für Schülerinnen und Schüler mit auffälligem Verhalten, welche sich nicht auf Lernschwächen zurückführen lassen. Sie sollen unter anderem in den Spezialangeboten beschult werden. Ebenfalls nicht geeignet für Förderklassen sind Kinder mit primär sozialen Auffälligkeiten oder in akuten Krisen. Für diese Kinder ist das neue Angebot der Lerninsel vorgesehen. Für einen grossen Teil der Kommission ist ein klarer Vorteil von Förderklassen, dass die Kinder den Unterricht in einer fixen Klasse mit einer heilpädagogisch geschulten Klassenlehrperson besuchen können und nicht ständig das Setting wechseln müssen. Zudem hat die notwendige Elternarbeit wegen der kleineren Klasse mehr Platz.

Die Kommission betont, dass Förderklassen gemäss dieser Definition keine Rückkehr zum früheren System der Kleinklassen gleichkommen. Das gewählte Setting soll vielmehr sicherstellen, dass nicht nur die betroffenen Kinder, sondern auch die Ursprungsklasse sowie die unterrichtenden

[9] https://www.edubs.ch/publikationen/konsultationen

Lehr- und Fachpersonen und die Schulleitungen den bestmöglichen Unterricht erhalten respektive gewährleisten können. Am Grundsatz «Integration vor Separation» soll festgehalten werden. Zentral ist, dass die Schulleitungen kein zu enges Korsett erhalten, was die Förderklassen inhaltlich umsetzen respektive leisten müssen. Es soll dem Standort, den Schulleitungen und dem Kollegium überlassen werden, ob Förderklassen eingesetzt und wie sie konzipiert werden sollen, damit auf spezifische Bedürfnisse eingegangen werden kann. Der individuelle Rucksack der Kinder kann durch dieses Gefäss erheblich gestärkt werden, damit diese später wieder in eine Regelklasse übergehen können.

Die Kommission spricht sich zudem gegen eine eigenständige Leitung der Förderklassen mit voller Führungskompetenz aus. Vielmehr soll für Schulen der Primarstufe die in der Konsultationsfassung beschriebene Verbundslösung gelten, die sich am erweiterten Quartiersprinzip orientiert. Die Klassen können auf die Schulhäuser aufgeteilt oder dort eingerichtet werden, wo entsprechender Schulraum vorhanden ist. Die BKK geht nicht davon aus, dass an jedem Standort Förderklassen eingeführt werden, da es kein niederschwelliges Angebot darstellt. Den Schulen müssen dennoch Massnahmen für alle Bedürfnisse zur Verfügung gestellt werden. Teile der Kommission weisen darauf hin, dass der Kanton Basel-Stadt zwar als Vorzeigekanton in Sachen umfassender Integration gilt. Beim umfassenden Systemwechsel wurden allerdings wesentliche - hauptsächlich externe - Unterstützungsangebote abgebaut, so dass Kinder, die im neuen System trotzdem überfordert waren, keine für sie geeignete Unterstützung mehr erfahren konnten. Wichtig beim Einsatz aller Mittel ist, dass Kinder nicht nur separiert werden dürfen, weil sie gerade auffällig sind. Zunächst muss verstanden werden, weshalb sie ein auffälliges Verhalten zeigen.

Wie auch schon beim Einsatz von Fördergruppen verlangt (vgl. Kapitel 4.4.1), muss bei der Anordnung separativer Massnahmen stets das Kindeswohl im Vordergrund stehen. Die Eltern müssen früh Teil der Entscheidungsfindung sein und bei Bedarf muss auch der Beizug einer Dolmetscherin oder eines Dolmetschers erfolgen. Zudem muss über den Rechtsweg aufgeklärt werden. Der Reintegration in die Regelklassen muss ein hohes Mass an Aufmerksamkeit beigemessen werden. Zudem soll in der Schullaufbahnverordnung[10] die Möglichkeit zur Wiederholung eines Schuljahres geschaffen werden, wenn mit der Wiederholung des Schuljahres die Schülerinnen und Schüler im Hinblick auf die weitere Schullaufbahn eine bessere Entwicklungsperspektive haben.

Eine Kommissionsminderheit spricht sich gegen die Einführung von Förderklassen aus. Gemäss Studienlage sei klar, dass der Einsatz von Förderklassen nicht im Sinne der Kinder sei und in erster Linie eine Entlastung für die Lehrerschaft darstelle. Es bestehe die Gefahr, dass in Förderklassen vornehmlich Kinder aus sozial benachteiligen Schichten beschult werden. Kinder würden ferner stigmatisiert, wenn sie separiert werden. Dieses Stigma könne sich bis in die Berufswelt weiterziehen. Zudem schmälere das Fehlen von Vorbildern den Lernerfolg von Kindern und Jugendlichen in solchen Settings erheblich. Nachteilig sei weiter, dass Kinder mit entsprechendem Bedarf den Unterricht nicht mehr im Quartierschulhaus besuchen können. Die Einführung von Förderklassen komme einem Rückschritt der integrativen Schule gleich.

Die BKK stimmt mit 10 zu 3 Stimmen für den Einsatz von Förderklassen und nachfolgende Litera h des § 63b Absatz 1bis Schulgesetz:

[10] https://www.gesetzessammlung.bs.ch/app/de/texts_of_law/410.700

§ 63b Absatz 1bis

1bis Förderangebote sind:

h) (neu) Heilpädagogisch geführte Förderklassen.

4.5.2 Doppelbesetzungen

Basler Primar- und Sekundarschulklassen dürfen bis zu 25 Kinder aufweisen. Das kann insbesondere in sozial benachteiligten Quartieren oder in sehr heterogenen Klassen zu einer Überforderung der Lehrkräfte führen. Daher stellt sich die Frage, warum Doppelbesetzungen, wie sie im Massnahmenkatalog für den Kindergarten vorgeschlagen werden, nicht auch in der Primar- respektive Sekundarschule zum Einsatz kommen sollen. Entscheidender als das Alter der Schülerinnen und Schüler ist das Kriterium, inwieweit es sich um anspruchsvolle Klassen mit einem überwiegend problematischen Arbeits- und Sozialverhalten handelt. Derartige Lerngruppen kommen in nahezu allen Jahrgangsstufen und Schulformen vor. Die Ursachen für die Häufung von schwierigen Klassen sind vielschichtig und oftmals struktureller Natur. So können beispielsweise ein schwieriges soziales Umfeld, ökonomische Probleme, mangelnde Förderung von Kindern und Jugendlichen, sprachliche Defizite und Perspektivlosigkeit ursächlich sein. Ist aufgrund von Erfahrungswerten damit zu rechnen, dass Klassen von Lernenden mit persönlichen Problemen geprägt werden, macht es Sinn, der schwierigen Situation mit zwei Lehr- oder Fachpersonen im Klassenzimmer zu begegnen. Doppelbesetzungen bringen Entlastung ins Klassenzimmer, so dass jedes Kind gute Chancen bekommt, sein Potential entwickeln zu können. Das Zürcher-Modell (Einsatz zweier Lehrpersonen) hat in Zürich nicht zum gewünschten Erfolg geführt und wurde zwischenzeitlich wieder aufgegeben. Evaluationen haben aufgezeigt, dass die durchschnittliche Leistung der Schülerinnen und Schüler beim Einsatz einfacher Doppelbesetzungen sogar gesunken ist. Diese Art von Doppelbesetzung ergibt allenfalls im Kindergarten Sinn. Eine sinnvolle Doppelbesetzung, bei welcher Sozialpädagoginnen oder Sozialpädagogen oder gar Heilpädagoginnen respektive Heilpädagogen zum Einsatz kommen, wäre ideal für den Erfolg dieser Massnahme.

Die Mehrheit der BKK ist der Ansicht, dass die Schulleitungen die Fördermassnahme der Doppelbesetzung als weitere Massnahme zur Unterstützung der Arbeit in den Klassen und des Unterrichtens erhalten sollen. Lehrpersonen stehen derzeit zu oft allein im Klassenzimmer und haben zu wenige Ressourcen, um die nötige individuelle Unterstützung für einen gelungenen Unterricht zu gewährleisten. Die Kommission vertritt die Ansicht, dass mit der Massnahme eine wirkungsvollere Beschulung und damit eine Entlastung des gesamten Schulsystems erreicht werden kann.

Die BKK stimmt mit 10 zu 3 Stimmen für den Einsatz von Doppelbesetzungen und nachfolgende Litera j des § 63b Absatz 1bis Schulgesetz:

§ 63b Absatz 1bis

1bis Förderangebote sind:

j) (neu) Doppelbesetzungen.

4.5.3 Erwartungen an die Volksschulleitung

Da jeder Schulstandort eine andere Ausgangslage aufweist, erachtet es die BKK als wichtig, dass jede Schule ihr eigenes Konzept zum möglichen Einsatz jeglicher Massnahmen erstellt. Die Kommission plädiert jedoch dafür, dass seitens Volksschulleitung, welche auch für die Prüfung der Konzepte verantwortlich zeichnet, Dachkonzepte erstellt werden. Sie sollen dazu dienen, dass die Schulen innerhalb der gesetzten Leitplanken ihren Weg finden können, ohne dabei mit zu viel administrativen Aufwand konfrontiert zu werden. Zudem sollen Fördergruppen, Lerninseln und Förderklassen nach Best Practice-Modellen weiterentwickelt werden. Das sorgt für gemeinsame Handlungsstränge und Leitlinien. Die Volksschulleitungen sollen Gefässe schaffen, um den Austausch zwischen den Schulleitungen hinsichtlich der Umsetzung des Massnahmenkataloges zu ermöglichen.

Um die Wirksamkeit der vorgeschlagenen Massnahmen überprüfen zu können, soll gemäss Ratschlag drei Jahre nach Inkrafttreten der Schulgesetzänderungen eine Evaluation durchgeführt und umfassend über die Ergebnisse berichtet werden. Die BKK heisst das Vorgehen explizit gut.

5. Antrag

Die Bildungs- und Kulturkommission beantragt dem Grossen Rat mit 7 zu 4 Stimmen bei zwei Enthaltungen, den nachfolgenden Grossratsbeschluss anzunehmen.

Die BKK beantragt dem Grossen Rat einstimmig mit 13 Stimmen, den Anzug Martina Bernasconi und Konsorten betreffend Aufhebung des Kleinklassenverbots, als erledigt abzuschreiben.

Die BKK beantragt dem Grossen Rat einstimmig mit 13 Stimmen, die Motion Franziska Roth und Konsorten betreffend ergänzende Massnahmen zur Umsetzung des Auftrages der integrativen Schule als erledigt abzuschreiben.

Die BKK empfiehlt den Stimmberechtigten mit 10 zu 2 Stimmen bei einer Enthaltung, die Volksinitiative an der Urne zu verwerfen. Für den Fall, dass sowohl das Initiativbegehren als auch der Gegenvorschlag angenommen werden, empfiehlt die BKK mit 9 zu 2 Stimmen bei zwei Enthaltungen, bei der Stichfrage den Gegenvorschlag vorzuziehen.

Die Bildungs- und Kulturkommission hat diesen Bericht am 26. Juni 2024 einstimmig mit 13 Stimmen per Zirkularbeschluss verabschiedet und ihre Präsidentin zur Kommissionssprecherin bestimmt.

Im Namen der Bildungs- und Kulturkommission

Franziska Roth
Kommissionspräsidentin

Beilage:
- Entwurf Grossratsbeschluss

Grossratsbeschluss betreffend kantonale Volksinitiative «für den Ausbau der separativen Angebote an der integrativen Schule Basel-Stadt (Förderklassen-Initiative)»

und

Gegenvorschlag «Massnahmen für eine Verbesserung der integrativen Volksschule Basel-Stadt»

(vom [Datum eingeben])

Der Grosse Rat des Kantons Basel-Stadt, nach Einsichtnahme in den Ratschlag des Regierungsrates Nr. 23.1410.01 vom 18. Oktober 2023 und des schriftlichen Berichts Nr. 23.1410.03 der Bildungs- und Kulturkommission vom 26. Juni 2024, beschliesst:

I. Gegenvorschlag

Im Sinne eines Gegenvorschlags zu der von 3’588 im Kanton Basel-Stadt Stimmberechtigten eingereichten, vom Grossen Rat in der Sitzung vom 11. Januar 2023 an den Regierungsrat überwiesenen unformulierten Volksinitiative «für den Ausbau der separativen Angebote an der integrativen Schule Basel-Stadt (Förderklassen-Initiative)» mit folgendem Wortlaut:

> ***«Gestützt auf § 47 der Verfassung des Kantons Basel-Stadt vom 23. März 2005 und auf das Gesetz betreffend Initiative und Referendum vom 16. Januar 1991 (IRG) reichen die unterzeichnenden, im Kanton Basel-Stadt Stimmberechtigten folgende 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.»***

wird beschlossen:

I.
Schulgesetz vom 4. April 1929 11) (Stand 1. Januar 2021) wird wie folgt geändert:

§ 63b Abs. 1bis

^{1bis} Förderangebote sind:

g) **(neu)** Heilpädagogisch geführte klassenübergreifende Fördergruppen;
h) **(neu)** Heilpädagogisch geführte Förderklassen;

11) SG 410.100

i) **(neu)** Interventionsangebote (Lerninseln);
j) **(neu)** Doppelbesetzungen.

II. Änderung anderer Erlasse
Keine Änderung anderer Erlasse.

III. Aufhebung anderer Erlasse
Keine Aufhebung anderer Erlasse.

IV. Schlussbestimmung
Diese Änderung ist zu publizieren; sie unterliegt dem Referendum und tritt auf Beginn des Schuljahres 2024/25 am 12. August 2024 in Kraft. Sollte aufgrund eines erhobenen Referendums der Zeitpunkt des Inkrafttretens nicht eingehalten werden können, bestimmt im Falle der Annahme der Vorlage der Regierungsrat den Zeitpunkt des Inkrafttretens.

II. Weitere Behandlung

Die Volksinitiative «für den Ausbau der separativen Angebote an der integrativen Schule Basel-Stadt (Förderklassen-Initiative)» ist, sofern sie nicht zurückgezogen wird, der Gesamtheit der Stimmberechtigten gleichzeitig mit dem unter I. aufgeführten Gegenvorschlag zum Entscheid vorzulegen.

Der Grosse Rat empfiehlt den Stimmberechtigten, die Volksinitiative zu verwerfen und den Gegenvorschlag anzunehmen.

Für den Fall, dass sowohl das Initiativbegehren als auch der Gegenvorschlag angenommen werden, haben die Stimmberechtigten zu entscheiden, welche der beiden Vorlagen sie vorziehen. Der Grosse Rat empfiehlt, bei der Stichfrage den Gegenvorschlag vorzuziehen.

Bei Annahme der Volksinitiative arbeitet der Grosse Rat unverzüglich eine entsprechende Vorlage aus. Bei Annahme des Gegenvorschlages bestimmt der Regierungsrat den Zeitpunkt des Inkrafttretens der entsprechenden Gesetzesänderung.

Wenn das Initiativbegehren zurückgezogen wird, ist die Änderung des Schulgesetzes nochmals zu publizieren. Sie unterliegt dem fakultativen Referendum und tritt auf Beginn des Schuljahres 2024/2025 am 12. August 2024 in Kraft. Sollte aufgrund eines erhobenen Referendums der Zeitpunkt des Inkrafttretens nicht eingehalten werden können, bestimmt im Falle der Annahme der Vorlage der Regierungsrat den Zeitpunkt des Inkrafttretens.

III. Publikation

Dieser Beschluss ist zu publizieren.