An den Grossen Rat **23.5543.02**

ED/P235543

Basel, 10. April 2024

Regierungsratsbeschluss vom 9. April 2024

Motion Jessica Brandenburger und Konsorten betreffend ganzheitliche Sexualaufklärung im Kanton Basel-Stadt; Stellungnahme

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 6. Dezember 2023 die nachstehende Motion Jessica Brandenburger und Konsorten dem Regierungsrat zur Stellungnahme überwiesen:

> «Laut dem Jugendgesundheitsbericht 2022[1] des Gesundheitsdepartements BS, haben 12,4% der Schüler*innen im Kanton Basel-Stadt keine Sexualaufklärung erhalten, obwohl die sexuelle Bildung obligatorischer Bestandteil des Unterrichts ist (ED/P225346, S.3). Aus dem Bericht geht hervor, dass 90,5% der Schülerinnen und Schüler sich in sexueller Aufklärung «gut» oder «sehr gut» auskennen. Gleichzeitig gab ein Viertel fälschlicherweise an, dass es eine Impfung gegen HIV gibt, ein weiterer Viertel sagte, dass sie es nicht wissen. Auch bei der HPV-Impfung gibt es grosse Wissenslücken: Mehr als die Hälfte der Schüler*innen wussten nicht, dass sie sich gegen HPV impfen lassen können. Diese Ergebnisse lassen darauf schliessen, dass Schüler*innen relevante Informationen in Bereich der sexuellen Gesundheit fehlen. Offensichtlich kann aktuell nicht sichergestellt werden, dass alle Schüler*innen eine adäquate Sexualaufklärung erhalten.
>
> Der Auftrag für eine systematische und altersgemässe Bildung zum Thema Sexualität ist im LP21 verankert. Dieser legt fest, dass Kinder und Jugendliche ein Recht auf einen altersgemässen Zugang zur Sexualaufklärung in der Schule haben[2]. Im Kanton Basel-Stadt bildet der Leitfaden «Lernziel sexuelle Gesundheit» eine zusätzliche Grundlage für die schulische Sexualaufklärung. Die Handreichung soll Lehr- und Fachpersonen eine Sicherheit geben, wie und welche Inhalte sie vermitteln können. Die Betonung liegt auf «können», denn dieser Leitfaden dient lediglich als Empfehlung für den Unterricht[3]. Weil der aktuelle Leitfaden veraltet ist, hat der Regierungsrat am 28.09.2022 bestätigt, dass im Frühling 2023 eine überarbeitete Handreichung erscheinen würde[4], veröffentlicht wurde bisher noch nichts.
>
> Lehrpersonen, die das Thema Sexualaufklärung selbst unterrichten, müssen die Möglichkeit haben, sich zum Thema weiterzubilden oder die Möglichkeit haben, dieses Unterrichtsthema an externe Stellen mit Expertise zu delegieren.
>
> Um eine nachhaltige und den qualitativen Standards entsprechende Sexualaufklärung zu gewährleisten, braucht es klare Vorgaben zur Umsetzung und eine adäquate Unterstützung der Lehrpersonen. Die Unterzeichnenden fordern deshalb:
>
> 1. Dass der Kanton sicherstellt, dass alle Schüler*innen im Kanton Basel-Stadt eine ganzheitliche Sexualaufklärung erhalten.
> 2. Dass Konzepte und Materialien zur Schulung der verschiedenen Themen standardisiert und allen Lehrpersonen zur Verwendung zur Verfügung gestellt werden.
> 3. Dass klare Vorgaben betreffend der Allokation der notwendigen personellen und finanziellen Ressourcen erarbeitet werden, um die Inhalte des LP21 im Kanton umzusetzen.

4. Dass Lehrpersonen, die selbst die Sexualaufklärung anleiten, die Möglichkeit zur Weiterbildung erhalten, die fundiert auf die zu vermittelnden Inhalte eingeht.
5. Dass Lehrpersonen, die nicht selbst die Sexualaufklärung anleiten, die Möglichkeit haben die Unterrichtsanleitung kostenlos an externe Stellen delegieren zu können.
6. Dass die externen Stellen mit genügend finanziellen Ressourcen ausgestattet werden, um den Bedarf nach schulischer Sexualaufklärung, die den ganzheitlichen Standards entspricht, im Kanton abzudecken.

[1] Jugendgesundheitsbericht 2022 „Fragen rund um das Thema Sexualaufklärung bei Jugendlichen in Basel-Stadt", Gesundheitsdepartement
[2] Grundsatzpapier zum Themenkreis Sexualität und Lehrplan 21
[3] Schriftliche Anfrage ED/P225346, S. 3
[4] Schriftliche Anfrage ED/P225346, S. 3

Jessica Brandenburger, Fleur Weibel, Fina Girard, Adrian Iselin, Alexandra Dill, Tonja Zürcher, Christian C. Moesch, Sandra Bothe-Wenk, Johannes Sieber»

Wir nehmen zu dieser Motion wie folgt Stellung:

1. Zur rechtlichen Zulässigkeit der Motion

1.1 Grundlagen des Motionsrechts

Mit einer Motion kann der Grosse Rat den Regierungsrat verpflichten, eine Verfassungs- oder Gesetzesvorlage oder eine Vorlage für einen Grossratsbeschluss vorzulegen (§ 42 Abs. 1 GO) oder eine Massnahme zu ergreifen (§ 42 Abs. 1bis GO). Der Grosse Rat kann dem Regierungsrat also sowohl in seinem eigenen Zuständigkeitsbereich als auch im Zuständigkeitsbereich des Regierungsrats Aufträge erteilen.

Das Recht setzt dem Grossen Rat bezüglich Motionsbegehren allerdings auch Schranken, die in der Gewaltenteilung, im Gesetzmässigkeits-, im Föderalismus- und im Demokratieprinzip gründen. So darf eine Motion nicht gegen höherrangiges Recht verstossen (wie Bundesrecht, interkantonales Recht oder kantonales Verfassungsrecht). Zudem ist gemäss § 42 Abs. 2 GO eine Motion unzulässig, die einwirken will auf

- den verfassungsrechtlichen Zuständigkeitsbereich des Regierungsrats,
- einen Einzelfallentscheid,
- einen in gesetzlich geordnetem Verfahren zu treffenden Entscheid oder
- einen Beschwerdeentscheid.

1.2 Motionsforderungen

Mit der vorliegenden Motion fordern die Motionärinnen und Motionäre,

1. Dass der Kanton sicherstellt, dass alle Schüler*innen im Kanton Basel-Stadt eine ganzheitliche Sexualaufklärung erhalten.
2. Dass Konzepte und Materialien zur Schulung der verschiedenen Themen standardisiert und allen Lehrpersonen zur Verwendung zur Verfügung gestellt werden.
3. Dass klare Vorgaben betreffend der Allokation der notwendigen personellen und finanziellen Ressourcen erarbeitet werden, um die Inhalte des LP21 im Kanton umzusetzen.
4. Dass Lehrpersonen, die selbst die Sexualaufklärung anleiten, die Möglichkeit zur Weiterbildung erhalten, die fundiert auf die zu vermittelnden Inhalte eingeht.
5. Dass Lehrpersonen, die nicht selbst die Sexualaufklärung anleiten, die Möglichkeit haben die Unterrichtsanleitung kostenlos an externe Stellen delegieren zu können.

6. Dass die externen Stellen mit genügend finanziellen Ressourcen ausgestattet werden, um den Bedarf nach schulischer Sexualaufklärung, die den ganzheitlichen Standards entspricht, im Kanton abzudecken.

1.3 Rechtliche Prüfung

Die Motionsinhalte betreffen die Vermittlung von obligatorischem Schulstoff und die Weiterbildung von Lehrpersonen. Die Forderungen sind sowohl mit dem Bundesrecht als auch mit dem interkantonalen Recht vereinbar (Interkantonale Vereinbarung über die Harmonisierung der obligatorischen Schule vom 14. Juni 2007 [HarmoS; SG 419.600]).

Die Forderungen können mit Massnahmen im Sinn von § 42 Abs. 1^{bis} OG im Kompetenzbereich des Regierungsrats umgesetzt werden. Sie sind so offen formuliert, dass dem Regierungsrat in der Umsetzung ein genügender Spielraum verbleibt. Unter Punkt 2 wird namentlich keine Pflicht der Lehrpersonen gefordert, die zu erarbeitenden Konzepte und Materialien zu verwenden. Bei Forderung 5 ist eine Umsetzung im Rahmen des geltenden Rechts möglich, solange keine vollständige Auslagerung des Sexualkundeunterrichts an Private erfolgt, sondern Externe nur zur Vermittlung beigezogen werden und die Verantwortung für den Unterricht bei den Lehrpersonen verbleibt. Eine Verletzung des verfassungsrechtlichen Zuständigkeitsbereichs des Regierungsrates (§ 42 Abs. 2 OG) ist also nicht zu erkennen. Die Forderungen sind damit rechtlich zulässig.

1.4 Schlussfolgerung

Die Motion ist als rechtlich zulässig anzusehen.

2. Ausgangslage

Der Jugendgesundheitsbericht 2022 des Schulärztlichen Dienstes führt aus, dass von allen befragten Schülerinnen und Schülern nach eigener Angabe 87,6 % bereits Aufklärungsunterricht in der Schule gehabt hatten. Diese hohe Erinnerungsrate zeigt, dass die Sexualaufklärung an den Schulen stattfindet und dies in einer Form, die das Interesse der Kinder und Jugendlichen trifft.

Die Motion nimmt insbesondere Bezug auf das im Jugendgesundheitsbericht 2022 festgestellte mangelnde Wissen der Jugendlichen betreffend den Schutz vor sexuell übertragbaren Krankheiten durch Impfungen. Daraus leiten die Unterzeichnenden der Motion ab, dass aktuell nicht sichergestellt sei, dass alle Schülerinnen und Schüler eine adäquate Sexualaufklärung erhalten. Dass sich das objektive Wissen der Jugendlichen seit dem Schuljahr 2014/15 bezüglich Geschlechtskrankheiten und möglichen Impfungen verschlechtert hat, ist tatsächlich kein gutes Zeichen und zeigt, dass die Wissensvermittlung zum Thema sexuelle Gesundheit ein wichtiges Anliegen der Schule bleiben muss. Das von den Motionärinnen und Motionären gewählte Beispiel zeigt aber auch, dass mit standardisierten und von Fachpersonen durchgeführten Programmen nicht garantiert werden kann, dass sich alle Schülerinnen und Schüler das nötige Wissen nachhaltig aneignen können. Denn in Basel-Stadt führt der Kinder- und Jugendgesundheitsdienst in der 1. Klasse der Sekundarschule eine Impfaktion an allen Schulen durch. Im Jugendgesundheitsbericht 2022 steht dazu Folgendes: «Im Rahmen dieser [Impfaktion] findet eine Informationsveranstaltung für alle Schülerinnen und Schüler statt, bei der insbesondere über die für das Jugendalter empfohlenen Impfungen gegen Hepatitis B und HPV gesprochen wird. Bei der Informationsveranstaltung wird auch erklärt, wie man sich gegen andere Geschlechtskrankheiten wie AIDS schützen kann, gegen die man nicht impfen kann (z.B. Schutz mit Präservativen). Die Schülerinnen und Schüler haben dann mit Einwilligung der Eltern die Möglichkeit, sich impfen zu lassen. Angesichts dieser Informations- und Impfkampagne, die die befragten Schülerinnen und Schüler zwei Jahre vor der hier dargestellten Befragung im Rahmen der schulärztlichen Untersuchung durchliefen, sind die erheblichen Wissenslücken zur Verhütung von Sexualerkrankungen durch Impfungen umso enttäuschender.»

In den Volksschulen ist Sexualbildung und Prävention obligatorischer Bestandteil des Unterrichts. Systematischer sexualkundlicher Unterricht beginnt gegen Ende der Primarstufe und setzt sich in der Sekundarschule fort. Im Kanton Basel-Stadt besteht im Bereich Sexualpädagogik seit vielen Jahren eine enge und gut eingespielte Zusammenarbeit zwischen dem Erziehungsdepartement und dem Gesundheitsdepartement. Diese beinhaltet eine vielfältige Palette an Angeboten von sehr unterschiedlichen Leistungserbringern. Neben den obligatorischen Programmen, die von allen Schülerinnen und Schülern absolviert werden, können weitere ergänzende Angebote, die in Zusammenarbeit mit externen Expertinnen und Experten durchgeführt werden, besucht werden. Alle Programme sind in der Datenbank «Präventionsprogramme» auf dem Basler Bildungsserver einsehbar.

Die dem Regierungsrat zur Erfüllung überwiesene «Motion Karin Sartorius und Konsorten betreffend sexualisierte Gewalt: Prävention soll bereits in der Schule beginnen» (22.5469) verlangt eine Stärkung der Präventionsmassnahmen betreffend sexualisierte und öffentliche Gewalt an den Schulen. In seiner Stellungnahme hat der Regierungsrat ein Konzept zu den Präventionsprogrammen an den Schulen in Aussicht gestellt, das zurzeit erarbeitet wird. Im Weiteren analysiert eine interdepartementale Arbeitsgruppe die Angebotsstruktur im Bereich Prävention, bestehend aus Schulmassnahmen, Pflichtprogrammen und ergänzenden Programmen, und erarbeitet Vorschläge für die künftige Koordination, Bewirtschaftung und Ressourcierung aller Präventionsleistungen. Der Regierungsrat wird im Rahmen der Beantwortung der Motion Karin Sartorius einen entsprechenden Vorschlag zur Neuausrichtung vorlegen.

3. Zu den einzelnen Forderungen

Die Motion möchte sicherstellen, dass alle Kinder und Jugendlichen in der obligatorischen Schulzeit «eine nachhaltige und den qualitativen Standards entsprechende Sexualaufklärung» erhalten. Sie verlangt, dass den Lehrpersonen standardisierte Konzepte und Materialien zur Verfügung gestellt werden, klare Allokationsvorgaben und genügend finanzielle Ressourcen für externe Angebote und Weiterbildungsangebote. Des Weiteren sollen Lehrpersonen die Möglichkeit haben, den Unterricht nach eigenem Ermessen an externe Stellen zu delegieren.

Die in der vorliegenden Motion enthaltenen Forderungen sind bereits weitgehend erfüllt. Zwei Forderungen dieser Motion sind kritisch zu bewerten, weil sie je nach Auslegung einerseits die Methodenfreiheit (Punkt 2) und andererseits den Berufsauftrag (Punkt 5 und 6) der Lehr- und Fachpersonen tangieren.

Punkt zwei fordert, dass allen Lehrpersonen Konzepte und Materialien standardisiert zur Verfügung gestellt werden.

Der Weg zum Erreichen der Lehrplanziele liegt in der Verantwortung der Lehrpersonen. Verbindliche Vorgaben und Unterrichthilfen unterstützen sie dabei. Der stufengerechte und wertneutrale sexualkundliche Unterricht ist als Teil des allgemeinen Bildungsauftrags im Lehrplan 21 verankert. Der Lehrplan 21 gibt für alle Fächer und fachübergreifenden Themenbereiche die zu erlernenden Kompetenzen sowie die Inhalte, die im Unterricht zwingend behandelt werden müssen, vor. Das gilt auch für die schulische Sexualbildung, die im Lehrplan 21 fächerübergreifend abgebildet ist. Die Lehrmittel konkretisieren die Bildungsziele des Lehrplans. Sie bieten einen strukturierten Rahmen für den Unterricht und unterstützen die Lehrpersonen dabei, die Themen altersgerecht im Unterricht aufzugreifen. Für jede Stufe wird je eine Liste mit allen zugelassenen Lehrmitteln geführt. Zur Methodenfreiheit gehört, dass die Lehrpersonen bei den fakultativen Lehrmitteln entscheiden können, ob sie eines dieser Lehrmittel einsetzen und wenn ja, welches. Zusätzlich unterstützen auch die sich in Überarbeitung befindliche Handreichung zur Sexualbildung und die Möglichkeit, Programme von externen Organisationen zu besuchen, die Lehr- und Fachpersonen dabei, die Lernziele in standardisierter Qualität umzusetzen.

In Punkt fünf und sechs fordern die Motionärinnen und Motionäre, dass Lehrpersonen «die nicht selbst die Sexualaufklärung anleiten, die Möglichkeit haben die Unterrichtsanleitung kostenlos an externe Stellen delegieren zu können» und «die externen Stellen mit genügend finanziellen Ressourcen ausgestattet werden, um den Bedarf nach schulischer Sexualaufklärung, die den ganzheitlichen Standards entspricht, im Kanton abzudecken».

Dazu ist Folgendes festzuhalten: Die Planung, Durchführung und Auswertung des Unterrichts sowie die Beurteilung gehören zum Berufsauftrag einer Lehrperson. Sie kann die «Unterrichtsanleitung» nicht delegieren. Lehrpersonen, die unsicher sind, wie sie gewisse Kompetenzen mit der Klasse erarbeiten sollen, können sich Unterstützung von Kolleginnen und Kollegen in ihrer Schule, von Fachexpertinnen und Fachexperten des Pädagogischen Zentrums oder des Schulärztlichen Dienstes holen. Sie haben zudem die Möglichkeit, eine Weiterbildung zu besuchen, und können ihren Unterricht situativ mit einem externen Angebot ergänzen. Der Unterricht steht jedoch immer unter der Leitung einer Lehr- oder Fachperson der Schule, unabhängig davon, ob Expertinnen und Experten in die Schule kommen oder die Klasse einen ausserschulischen Lernort besucht.

Gegen eine weitgehende Auslagerung der Sexualaufklärung spricht des Weiteren die Tatsache, dass Lehrpersonen generell befähigt sein müssen, die Schülerinnen und Schüler altersgerecht in ihrer sexuellen Sozialisation zu begleiten. Sexualität kann an der Schule aus unterschiedlichen Anlässen jederzeit zum Thema werden. Wenn beispielsweise Kinder Fragen stellen, sich spontan zu sexuellen Themen äussern oder abwertende und diskriminierende Bemerkungen äussern. Lehr- und Fachpersonen sind in solchen Situationen gefordert, angemessen zu reagieren, zu intervenieren oder auf ein nicht vorbereitetes Thema einzugehen. Dazu müssen sie über die notwendigen Kompetenzen verfügen.

4. Fazit

Die Verantwortung für den Unterricht – in Bezug auf die Themenauswahl, fachlich und methodisch-didaktisch – und für den Lernerfolg liegt bei den Lehr- und Fachpersonen. Der Regierungsrat erachtet es als wichtig, dass sie beim vorliegenden wichtigen Themenbereich fachlich kompetent sind. Die Lehr- und Fachpersonen haben bereits die Möglichkeit, für einzelne Unterrichtseinheiten externe Fachpersonen beizuziehen oder mit ihrer Klasse ausserschulische Lernorte zu besuchen. Im Zug der Umsetzung der Motion «Karin Sartorius und Konsorten betreffend sexualisierte Gewalt: Prävention soll bereits in der Schule beginnen» werden die bestehenden Angebote sowie deren künftige Ausgestaltung und Ressourcierung überprüft. Anregungen für neue Themenschwerpunkte werden laufend aufgenommen und wo möglich implementiert. Mit der überarbeiteten Handreichung Sexualbildung erhalten die Schulleitungen sowie die Lehr- und Fachpersonen zusätzliche Orientierungshilfen für den Unterricht und den Schulalltag.

5. Antrag

Auf Grund dieser Stellungnahme beantragen wir, die Motion Jessica Brandenburger und Konsorten betreffend ganzheitliche Sexualaufklärung im Kanton Basel-Stadt dem Regierungsrat als Anzug zu überweisen.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt

Lukas Engelberger
Vizepräsident

Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin