



An den Grossen Rat

12.5341.02

ED/P125341

Basel, 14. Januar 2015

Regierungsratsbeschluss vom 13. Januar 2015

## **Anzug Heidi Mück und Konsorten betreffend „Möglichkeiten, den Unterricht in Heimatlicher Sprache und Kultur (HSK) in die Volksschule zu integrieren“**

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 17. Januar 2013 den nachstehenden Anzug Heidi Mück und Konsorten dem Regierungsrat zur Beantwortung überwiesen:

„Der Kanton Basel-Stadt hat ein grosses Interesse daran, dass Kinder und Jugendliche mit Migrationshintergrund bilinguale und interkulturelle Kompetenzen erwerben. Es ist auch unbestritten, dass der Unterricht in heimatlicher Sprache und Kultur (HSK) einen wichtigen Beitrag zur Chancengleichheit im Bildungswesen leistet, weil damit zentrale sprachliche Kompetenzen von Kindern mit Migrationshintergrund gefördert werden und die Anerkennung des kulturellen Hintergrunds auch positive Auswirkung auf deren Integration hat. Kinder, die ihre Herkunftssprache gut beherrschen, haben eine gute Grundlage für den Erwerb der Deutschen Sprache und auch das Erlernen weiterer Fremdsprachen fällt ihnen oft leichter. Dies wird auch durch das Fremdsprachenkonzept bestätigt, an welchem sich die Sprachenpolitik des Erziehungsdepartementes orientiert.

Rund drei Viertel der angebotenen Herkunftssprachen werden von Elternvereinen der Migrantinnen und Migranten getragen und nicht von einem der rund 30 Herkunftsländer gesichert. Die von ihnen eingesetzten Schulleiterinnen und -leiter und ihre Lehrpersonen leisten ihre Arbeit zu einem symbolischen Lohn, oft sogar ehrenamtlich. Die Eltern müssen einen Elternbeitrag entrichten, damit ihre Kinder den HSK-Kurs besuchen können.

Aber auch die Bedingungen für diejenigen HSK-Kurse, die ganz offiziell von Botschaften und Konsulaten der Herkunftsländer organisiert werden, geraten zunehmend unter Druck. Angesichts der volkswirtschaftlichen Krise haben Portugal und Griechenland ihr Engagement für die HSK-Kurse drastisch gekürzt und auch in Italien und Spanien sind ähnliche Massnahmen in Diskussion.

Die Umstellung des Basler Schulsystems gemäss HarmoS bedeutet für die Volksschule einen grösseren Systemwechsel. Dies wäre ein guter Zeitpunkt, um die Integration der HSK-Kurse voranzutreiben und damit diesen Kursen ein stabiles wirtschaftliches Fundament zu geben. Eine Integration der HSK-Kurse bedeutet auch eine Anerkennung der grossen Leistungen, die die Lehrpersonen, wie auch die organisierenden Elternorganisationen für unsere Gesellschaft erbringen. Ausserdem können die kantonalen Behörden die Qualität und den Inhalt der Kurse, sowie die Ausbildungsvoraussetzungen für die HSK-Lehrpersonen bestimmen, wenn die Kurse ein Teil des öffentlichen Schulangebots sind. Nicht zuletzt wäre dies auch eine Gelegenheit, die Vorreiterrolle, die der Kanton Basel-Stadt im Bereich der Sprachförderung einnimmt, zu festigen.

Aus diesen Gründen bitten die Unterzeichnenden die Regierung zu prüfen und zu berichten:

- wie der HSK-Unterricht so weit wie möglich in die öffentliche Schule integriert werden kann,
- welche Kosten eine Integration des HSK-Unterrichts in die Volksschule nach sich ziehen würde,

- welche finanzielle und ideelle Unterstützung von Seiten des Kantons möglich ist, damit der HSK-Unterricht der bisherigen Botschafts- und Konsulatskurse trotz Finanzkrise weiterhin und mindestens im bisherigen Umfang erteilt werden kann, solange die Integration in die öffentliche Schule noch nicht vollzogen ist,
- wie die finanziellen Bedingungen für die HSK-Kurse mit privater Trägerschaft (Elternvereine) verbessert werden können, solange die Integration in die öffentliche Schule noch nicht vollzogen ist.

Heidi Mück, Atilla Toptas, Sibylle Benz Hübner, Roland Engeler-Ohnemus, Esther Weber Lehner, Doris Gysin, Elisabeth Ackermann, Jürg Meyer, Christoph Wydler, Sibel Arslan, Bülent Pekerman, Talha Ugur Camlibel, Helen Schai-Zigerlig, Mustafa Atici, Annemarie Pfeifer“

Wir beantworten diesen Anzug wie folgt:

## 1. Ausgangslage

In der Schweiz ist die Finanzierung des Unterrichts HSK Sache der Trägerschaften. In der Regel geht es darum, das von ausserschulischen Trägerschaften organisierte Erstsprachenangebot für Kinder auf organisatorisch-struktureller sowie auf pädagogisch-didaktischer Ebene möglichst gut mit dem Sprachenunterricht in der Regelschule zu koordinieren und dessen Qualität zu fördern, ohne jedoch die Hauptverantwortung der Trägerschaften zu tangieren.

Zwischen Bund, Botschaften und Konsulaten bestehen spezielle Regelungen. Gesamtschweizerisch wird verlangt, dass Lehrerinnen und Lehrer HSK in ihrer Rolle als Mediationspersonen Deutschkenntnisse auf mindestens Niveau B1 ausweisen können. Der Bund finanziert kantonale Konzepte und Entwicklungen (Sprachengesetz), in Basel konnten damit die Entwicklung eines Weiterbildungskonzepts für Koordinationspersonen HSK, ein Handbuch und „HSK plus“ (IG HSK) unterstützt werden.

Die EDK weist darauf hin, dass es Vorstösse, die in Richtung eines österreichischen Modells mit staatlicher Mitfinanzierung zeigen (Kantonsumfrage, EDK, 2012 [www.edk.ch/dyn/13341.php](http://www.edk.ch/dyn/13341.php)), angesichts der finanziellen Lage der Kantone momentan sehr schwer hätten.

In Basel steht der Unterricht HSK auf dem rechtlichen Boden des HarmoS-Konkordats /Art. 4, Abs. 4). Gemäss Erziehungsratsbeschluss Basel-Stadt richtet er sich nach den Vorgaben des Rahmenlehrplans HSK und verfolgt wie die Volksschule als wesentliches Ziel die Förderung der mehrsprachigen und interkulturellen Kompetenzen. Das kantonale Gesamtsprachenkonzept von 2003 sieht einen konzeptionellen Einbezug der Migrationssprachen und eine Zusammenarbeit mit den Lehrerinnen und Lehrern HSK vor. Das Anliegen der Förderung von Mehrsprachigkeit wird regelmässig in strategischen Grundlagenpapieren des Erziehungsdepartements aufgenommen.

Mit der Änderung des Basler Schulgesetzes vom 22. Okt. 2014 hat HSK erstmalig eine rechtliche Grundlage (§ 134b): In Ergänzung zum staatlichen Unterricht können Schülerinnen und Schüler Unterricht in Heimatlicher Sprache und Kultur besuchen. Private Trägerschaften müssen eine Bewilligung einholen, wenn sie schulische Einrichtungen nutzen und von den Schulen vermittelt werden möchten. Zu den anspruchsvollen Voraussetzungen gehört u.a., dass der Lehrplan und der Unterricht den kantonalen Vorgaben entsprechen, der Unterricht von qualifizierten Lehrpersonen mit ausreichenden Deutschkenntnissen durchgeführt wird und die Trägerschaften mit den Schulen und den staatlichen Stellen zusammenarbeiten. Die Bewilligung wird für längstens vier Jahre erteilt, kann mit Auflagen und Bedingungen verbunden und entzogen werden, wenn die Voraussetzungen für die Bewilligung oder die Auflagen und Bedingungen nicht erfüllt werden. Es wird darüber hinaus festgehalten, dass die Volksschulleitung eine Aufsichts- und Kontaktperson

für alle bewilligten Trägerschaften HSK bestimmt und die Trägerschaft eine Koordinatorin oder einen Koordinator bezeichnet.

## 2. Beantwortung der Fragen

Ein Drittel der 30 Sprachgruppen in Basel-Stadt hat heute eine Botschaft oder ein Konsulat als Trägerschaft. Diese setzen Schulleiter oder Koordinationspersonen ein, stellen auf Grund komplexer Auswahlverfahren geeignete Lehrerinnen und Lehrer ein, beauftragen diese in der Regel mit Vollpensen, beaufsichtigen und entlönnen sie. Die Arbeitseinsätze finden meist in zwei oder in mehreren Kantonen statt. Kleine Sprachgruppen unterrichten in unserem Kanton Schülerinnen und Schüler aus der grösseren Region.

Die anderen zwei Drittel der Sprachgruppen erhalten aus diversen Gründen teilweise ideale, aber keine finanzielle Unterstützung von ihren Ländern. Sie müssen sich über Elternvereine organisieren, suchen selber geeignete Koordinations- und Lehrpersonen und finanzieren diese so weit wie möglich über Elternbeiträge. Sie setzen ihre Lehrerinnen und Lehrer in der Regel mit Kleinstpensen von zwei bis vier Wochenstunden ein.

Unter den Trägerschaften HSK ist eine grosse Heterogenität zu beobachten, mit hoher Individualität in den oft ausgezeichneten Angeboten und mit unterschiedlichsten Bedürfnissen. Sehr geschätzt werden Weiterbildungs- und Entwicklungsmöglichkeiten, als grundlegend erachtet werden der Austausch untereinander und die Zusammenarbeitsmöglichkeiten mit der öffentlichen Schule. Als mindestens ebenso wichtig wird von allen die Anerkennung durch Eltern und Kanton bezeichnet. Von Seiten der Elternvereine wäre darüber hinaus eine kantonale oder staatliche Mitfinanzierung ihrer Angebote sehr gewünscht.

### 2.1 Wie der HSK-Unterricht so weit wie möglich in die öffentliche Schule integriert werden kann

Unterricht HSK ergänzt das staatliche Angebot der öffentlichen Schule. Eine Fachstelle des Erziehungsdepartements unterstützt HSK administrativ und gewährleistet eine übergreifende Koordination. Sie trägt in Zusammenarbeit mit den Koordinationspersonen die Verantwortung, das Angebot HSK mit bedarfs- und bedürfnisorientierten Entwicklungen zu stabilisieren, zu institutionalisieren und zu optimieren.

Die EDK stellt die Leistungen von Basel-Stadt und Basel-Landschaft in einer 2014 veröffentlichten Publikation „Unterricht in Heimatlicher Sprache und Kultur – Eine Auswahl guter Praxis in der Schweiz“ in vielen Bereichen als beispielhaft dar.

- Grundsätzlich haben in Basel alle Sprachgruppen die Möglichkeit, nach Vorgaben des Rahmenlehrplans HSK und des Kantons eigenen Unterricht HSK anzubieten. Der Kanton stellt ihnen unentgeltlich Unterrichtsräume und Verbrauchsmaterial zu Verfügung.
- Die Zusammenarbeit zwischen den Lehrerinnen und Lehrern HSK und der öffentlichen Schule ist wichtig. Die Weiterbildungsangebote des PZ.BS stehen ihnen offen, es gibt zusätzliche Angebote wie z.B. Einführung in Sprachlehrmittel oder speziell konzipierte Deutschkurse. Lehrerinnen und Lehrer HSK haben das Recht, mit beratender Stimme an Konferenzen teilzunehmen.
- Die Koordinationspersonen HSK erhalten seit 2013/14 erstmalig eine von den beiden Basler Kantonen organisierte Weiterbildung, die sie in ihrer anspruchsvollen Aufgabe stützt. Das Konzept wurde vom Bund mitfinanziert, es hat Modellcharakter und kann von anderen Kantonen übernommen werden.

- Für die Unterstützung der Zusammenarbeit besteht ein Leitfaden, der einen Überblick über Vorgaben und Organisationsformen HSK bietet und eine differenzierte Rollen- und Aufgabeklä rung in der Administration und Organisation des Unterrichts auf allen Verantwortungsebenen.
- In einem weiteren Grundlagenpapier sind die Zuständigkeiten der Trägerschaften HSK und die Aufgaben der Koordinatorinnen und Koordinatoren HSK festgelegt.
- Die Vernetzung unter den Trägerschaften erfolgt über eine Konferenz HSK beider Basel, an der fachliche, pädagogische, organisatorische und administrative Themen rund um den Unterricht HSK diskutiert werden und organisatorisch mitgedacht wird.
- Für die Koordinationspersonen HSK wurde ein spezielles Schuladministrationsprogramm entwickelt. Zur Information und Koordination wird auf Grund dieser Daten jährlich ein Verzeichnis mit einer Übersicht der Angebote erstellt. Ein neu konzipierter Flyer „Zweisprachig – ein Gewinn!“ und dessen Übersetzungen in 30 Sprachen wurden samt Anmeldeformularen im August 2014 erstmalig an alle Klassen der Volksschule verteilt.
- Von den meisten Trägerschaften wird ein standardisiertes Verfahren zur Beurteilung der Leistungen der Schülerinnen und Schüler im Unterricht HSK eingesetzt. Dieses wurde auf Grundlage des Gemeinsamen europäischen Referenzrahmens für Sprachen (GER) und des Sprachenportfolios (ESP) entwickelt. Diese Beurteilung kann dem Zeugnis oder Lernbericht der öffentlichen Schule beigelegt werden. Die Beherrschung der Herkunftssprache wird somit als schulische (wenn auch nicht promotionsrelevante) Leistung anerkannt.
- In Basel-Stadt gibt es für die Sprachgruppen Albanisch, Bosnisch/Kroatisch/Serbisch, Italienisch, Portugiesisch, Spanisch, Tamil und Türkisch auf der Volksschulstufe in den Regelunterricht integrierte Modelle. Dieser Unterricht findet in den Schulhäusern statt, in denen die Schülerinnen und Schüler den Regelunterricht besuchen, und ist für die Eltern kostenlos. An einzelnen Schulstandorten ist die Zusammenarbeit mit Lehrpersonen HSK institutionalisiert. Mit dem Angebot ‚Sesam‘ stehen interessierten Lehrerinnen und Lehrern der Volksschulstufe interessante Begegnungen mit Lehrpersonen HSK offen. Die Schülerinnen und Schüler können ihre spezifischen Kenntnisse als etwas Anerkanntes erleben, das honoriert wird.
- Eine Anzahl von Lehrpersonen, die aus anderen Ländern stammen, unterrichten bereits an der öffentlichen Schule. Sie können als Ansprechpartner und Vermittlerinnen und Vermittler dienen und widerspiegeln so die kulturelle Vielfalt auch auf institutioneller Ebene.

## **2.2 Welche Kosten eine Integration des HSK-Unterrichts in die Volksschule nach sich ziehen würde**

Die Kosten für eine vollumfängliche Finanzierung von Unterricht HSK für alle potenziell zweisprachigen Schülerinnen und Schüler wurden im Gesamtsprachenkonzept Basel-Stadt 2003 auf rund 6 Mio. Franken jährlich geschätzt. Gemäss neuer Hochrechnung sind im Schuljahr 2014/15 auf Volksschulstufe 58.7% der insgesamt 14173 Schülerinnen und Schüler der Volksschulstufe zwei- oder mehrsprachig. Bei einem Vollausbau von Unterrichtsangeboten HSK bei durchschnittlicher Gruppengrösse von 14 Schülerinnen und Schülern wären insgesamt 594 Kurse erforderlich.

Tatsache ist, dass heute erst rund ein Viertel der potenziell mehrsprachigen Schülerinnen und Schüler Unterricht HSK besucht. In Basel-Stadt wurden im Oktober 2014 für 2521 Schülerinnen und Schüler insgesamt 229 Kurse mit sehr unterschiedlichen Gruppengrössen geführt. Insgesamt 1911 dieser Schülerinnen und Schüler HSK sind in der Stadt wohnhaft. Wenn ausschliesslich in

Basel wohnhafte Schülerinnen und Schüler geschult würden, wären bei einer durchschnittlichen Gruppengrösse von 14 Schülerinnen und Schülern hypothetische 137 Kurse erforderlich. Durch die Übernahme der Lohnkosten für Lehrpersonen gemäss staatlichen Ansätzen – ohne Finanzierung von Koordinationspersonen – würden jährlich Kosten von rund 1,45 Mio. Franken entstehen.

Etwas mehr als die Hälfte der Kosten dieser hypothetischen 137 Kurse werden bereits von Konsulaten und Botschaften getragen. Italien, Kroatien, Portugal, Schweden, Serbien, Slowenien, Spanien, die Türkei (und mit voraussichtlich letztmaligen Beiträgen auch Griechenland) kommen für die Lohnkosten der Lehrerinnen und Lehrer und der Koordinationspersonen auf. Nur ein Teil von ihnen erhebt zur Unkostendeckung kleine Elternbeiträge.

Für die andere Hälfte der Kosten kommen keine Herkunftsländer auf. Bei den meisten Sprachgruppen springen Elternvereine in die Lücke. Die meisten ihrer Lehrpersonen werden für ihre Arbeit entlohnt, die oft sehr zeitaufwendigen Leistungen der Koordinationspersonen werden mehrheitlich ehrenamtlich erbracht. Zur Deckung der Unkosten sind Elternbeiträge erforderlich, die von vielen Familien nicht aufgebracht werden können.

Die beispielhafte Zusammenarbeit zwischen Lehrpersonen der Volksschule und HSK in den integrierten Modellen ist gesamtschweizerisch von Interesse. Der Kanton finanziert einen Teil des Unterrichts mit jährlichen Lohnkosten von 0,647 Mio. Franken. Für die Zusammenarbeit im ‚St. Johann/Volta‘ und in der ‚Sprach- und Kulturbrücke‘ werden nur die jeweils grösseren Sprachgruppen (bisher Albanisch, Italienisch, Serbisch/Kroatisch, Spanisch, Tamil und Türkisch) berücksichtigt, und der speziell konzipierte Unterricht ist den standorteigenen Schülerinnen und Schülern vorbehalten. Das Angebot Sesam hingegen steht allen Schulstandorten und –stufen offen, und für die punktuelle Zusammenarbeit mit Lehrerinnen und Lehrern HSK können auch weitere Sprachen gewählt werden.

Zu beachten ist, dass zum Zeitpunkt der Berichterstattung der Unterricht HSK zu einem grösseren Teil auf Kindergarten- und Primarstufe stattfindet, bei einzelnen Sprachgruppen schon vor Kindergartenantritt oder auf höheren Schulstufen. Manchen Sprachgruppen gelingt es, unabhängig vom Status (Botschaft/Konsulat oder Elternverein) weitgehend alle in Basel wohnhaften Schülerinnen und Schüler zum Unterrichtsbesuch zu motivieren (z.B. Japanisch), bei anderen könnte der Anteil sicher stark erhöht werden (z.B. Serbisch, Kroatisch, Bosnisch, Türkisch). In einigen weiteren Sprachen bestünde Nachfrage, aber es gibt noch keine Unterrichtsangebote. Es ist damit zu rechnen, dass die Gesamtzahl der Sprachgruppen und der Schülerinnen und Schüler in den nächsten Jahren weiterhin zunimmt und somit auch die heute berechneten Kosten ansteigen.

### **2.3 Welche finanzielle und ideelle Unterstützung von Seiten des Kantons möglich ist, damit der HSK-Unterricht der bisherigen Botschafts- und Konsulatskurs trotz Finanzkrise weiterhin und mindestens im bisherigen Umfang erteilt werden kann, solange die Integration in die öffentliche Schule noch nicht vollzogen ist**

Es ist zu erwarten, dass in den nächsten Jahren weitere Botschafts- und Konsulatskurse in Bedrängnis geraten. Bei Wegfall einer Finanzierung durch ihre Länder müssten sich diese Sprachgruppen ebenfalls als Elternvereine organisieren (so wie dies im Moment die griechische Träger-schaft tut). Man geht davon aus, dass die Zahl der unterrichtsbesuchenden Schülerinnen und Schüler dadurch eher abnehme.

Die aufgezählten Leistungen des Kantons sollen weitergeführt werden, der Beratungs-, Entwicklungs- und Begleitungsaufwand wird steigen. Der Kanton verfügt nicht über finanziellen Spielraum, um Anteile von Lohnkosten von Lehr- und/oder Koordinationspersonen HSK zu übernehmen (s. auch Antwort auf untenstehende Frage). Eine Ausnahme bildet vom Kanton mitfinanzierte Mitarbeit in den Integrierten Modellen.

Bei einem Teil der Botschaftskurse (Portugiesisch, Spanisch, Türkisch) ist zu beobachten, dass die Klassen oft gross sind und dass nur ein kleiner Prozentsatz der Schülerinnen und Schüler Unterricht HSK besucht. Hier gilt es mit gemeinsamen Aktionen das Vertrauen der Eltern zu gewinnen und den Unterricht HSK für die Schülerinnen und Schüler bekannter und attraktiver zu machen.

Botschaften und Konsulate unterstehen mit ihrem Unterricht HSK prinzipiellen Regelungen des Bundes. Es müssten daher gesamtschweizerische Lösungen gefunden werden.

## **2.4 Wie die finanziellen Bedingungen für die HSK-Kurse mit privater Trägerschaft (Elternvereine) verbessert werden können, solange die Integration in die öffentliche Schule noch nicht vollzogen ist**

Praktisch alle Lehrpersonen der privaten Trägerschaften HSK unterrichten nur Kleinstpensen von zwei bis drei Lektionen pro Woche und gehen mehrheitlich anderen Erwerbstätigkeiten nach.

Gut qualifizierte Lehrpersonen aus diesen Gruppen können manchmal im Dolmetscherdienst ED Basel-Stadt oder im Regelbetrieb der Schulen eingesetzt werden.

Neue Flüchtlingsgruppen erhalten vom Kanton schon heute spezielle Beratung und Unterstützung.

Bei einer ganzen Reihe von weiteren Sprachgruppen (Englisch, Hindi, Kurdisch, Makedonisch, Niederländisch, Rumänisch, Tagalog, Urdu und Vietnamesisch) steht der für Kanton und Koordinationspersonen HSK sehr zeitaufwendige Aufbau von Angeboten noch aus.

Zu beachten ist, dass die meisten Sprachgruppen einen Anteil Schülerinnen und Schüler aus der grösseren Region unterrichten (BS, BL, SO, AG und teilweise auch D und F). Bei einer allfälligen Mitfinanzierung der Leistungen müsste man sich wohl auf hier wohnhafte Schülerinnen und Schüler begrenzen, um keine zusätzlichen Anreize zu schaffen.

Der Kanton Basel-Stadt anerkennt die grosse Integrationsleistung, die durch HSK erbracht wird. Trägerschaften, Koordinationspersonen und Lehrerinnen/Lehrer HSK werden so weit wie möglich durch enge Vernetzung und organisatorische Anbindung unterstützt. Er verfügt aber in der jetzigen Finanzlage bedauerlicherweise nicht über den erforderlichen finanziellen Handlungsspielraum, um die finanziellen Bedingungen von staatlichen oder privaten Trägerschaften zu verbessern und damit das Unterrichtsangebot längerfristig zu sichern.

## **3. Antrag**

Aufgrund dieses Berichts beantragen wir, den Anzug Heidi Mück und Konsorten betreffend Möglichkeiten, den Unterricht in Heimatlicher Sprache und Kultur (HSK) in die Volksschule zu integrieren abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Dr. Guy Morin  
Präsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl  
Staatsschreiberin