



An den Grossen Rat

13.5230.02

ED/P135230

Basel, 11. Dezember 2013

Regierungsratsbeschluss vom 10. Dezember 2013

Motion Thomas Grossenbacher und Konsorten betreffend Beibehaltung von Einführungsklassen auf der Primarstufe – Stellungnahme

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 18. September 2013 die nachstehende Motion Thomas Grossenbacher und Konsorten gemäss § 42 Abs. 3 der Ausführungsbestimmungen zum Gesetz über die Geschäftsordnung des Grossen Rates (AB) vom 29. Juni 2006 (SG 152.110) dem Regierungsrat zur Stellungnahme überwiesen:

„Basierend auf dem Rahmenkonzept "Förderung und Integration an der Volksschule" soll jeder Standort der Primarstufe sein eigenes Förderkonzept entwickeln. In diesem Zusammenhang teilte die Volksschulleitung mit, dass die Einführungsklassen spätestens ab Schuljahr 2015/2016 nicht mehr weitergeführt werden können. Seit Jahrzehnten ist die Einführungsklasse ein bewährter und unbestrittener Bestandteil unserer Volksschule. Kinder mit Entwicklungsverzögerungen werden im richtigen Moment und in idealer Weise so gefördert, dass sie ihren Entwicklungsrückstand durch die Ausdehnung der 1. Klasse auf zwei Jahre grösstenteils aufholen können. Die überschaubaren und klaren Strukturen mit wenigen Bezugspersonen, die geringere Klassengrösse und die Verteilung des Schulstoffs auf zwei Jahre bieten dazu die ideale Voraussetzung.

Aus diesen Gründen ist es notwendig, dass die Einführungsklasse als Angebot für Primarschülerinnen und Primarschüler mit Entwicklungsverzögerungen erhalten bleibt. Die Einführungsklasse erfüllt die Bedingungen des Rahmenkonzepts "Förderung und Integration an der Volksschule", da sie dem Vorortsprinzip gerecht wird und die 2. Primarklasse an diese anschliesst. Sie gehört damit zum erweiterten Grundangebot der Regelschule, wie dieses auf Seite 6 im Rahmenkonzept dargestellt ist. In zahlreichen Kantonen (u.a. BL) werden deshalb weiterhin EK geführt.

Mit den im erweiterten Grundangebot zur Verfügung stehenden Ressourcen soll neben anderen Möglichkeiten weiter eine Einführungsklasse an jedem teilautonomen Standort der Primarstufe geführt werden können. Verbundlösungen zwischen den Schulhäusern sind zuzulassen.

Da in § 4 der Verordnung über die Schulung und Förderung von Schülerinnen und Schülern mit Besonderem Bildungsbedarf (Sonderpädagogikverordnung) die Förderangebote abschliessend aufgezählt werden, sind die Einführungsklassen zusätzlich aufzuführen, damit dieses Angebot weitergeführt werden kann.

Thomas Grossenbacher, Anita Lachenmeier-Thüring, Eveline Rommerskirchen, Nora Bertschi, Annemarie Pfeifer, Rolf von Aarburg, Martina Bernasconi, Danielle Kaufmann, Martin Lüchinger, Stephan Luethi-Brüderlin, Heidi Mück, Patrizia Bernasconi, Kerstin Wenk, Helen Schai-Zigerlig, Sarah Wyss, Joël Thüring“

Der Regierungsrat hat mit Präsidialbeschluss vom 18. September 2013 Nr. 13/27 PR/6 die Motion dem Justiz- und Sicherheitsdepartement zur rechtlichen Prüfung und dem Erziehungsdepartement zum Bericht überwiesen.

Wir nehmen dazu wie folgt Stellung:

1. Rechtliche Zulässigkeit

§ 42 Abs. 1 und 2 GO bestimmen Folgendes:

- ¹ In der Form einer Motion kann jedes Mitglied des Grossen Rates oder eine ständige Kommission den Antrag stellen, es sei der Regierungsrat zu verpflichten, dem Grossen Rat eine Vorlage zur Änderung der Verfassung oder zur Änderung eines bestehenden oder zum Erlass eines neuen Gesetzes oder eines Grossratsbeschlusses zu unterbreiten.
- ² Motionen können sich nicht auf den ausschliesslichen Zuständigkeitsbereich des Regierungsrates oder den an ihn delegierten Rechtssetzungsbereich beziehen.

Mit der vorliegenden Motion soll der Regierungsrat beauftragt werden, die Verordnung über die Schulung und Förderung von Schülerinnen und Schülern mit besonderem Bildungsbedarf (Sonderpädagogikverordnung SPV, SG 412.750) in § 4 dahingehend zu ergänzen, dass Einführungsklassen bei den Fördermassnahmen aufgeführt werden, damit dieses Angebot weitergeführt werden kann.

Der Erlass bzw. die Änderung der Promotionsverordnung fällt in den an den Regierungsrat delegierten Rechtsetzungsbereich (§ 74 Abs. 2 lit. g Schulgesetz [SG 410.100]). Mit einer Motion - als verbindlicher Auftrag des Grossen Rates an den Regierungsrat - kann hingegen nur etwas beantragt werden, das in die Zuständigkeit des Grossen Rates als Gesetzgeber fällt. Motionen dürfen sich nicht auf den ausschliesslichen Zuständigkeitsbereich des Regierungsrates oder den an ihn delegierten Rechtssetzungsbereich beziehen (§ 42 Abs. 2 GO).

Hingegen kann in Form eines Anzugs jedes Mitglied des Grossen Rates oder eine ständige Kommission dem Regierungsrat oder dem Grossen Rat Anregungen zur Änderung der Verfassung, zu Gesetzes- oder Beschlussentwürfen oder zu Massnahmen der Verwaltung vorlegen (§ 44 GO). Der Anzug ist somit gewissermassen die unverbindliche Form der Motion und kann deshalb auch im Zuständigkeitsbereich des Regierungsrats eingesetzt werden (DENISE BUSER, Grosser Rat, Regierungsrat, Verwaltung und Ombudsstelle, in: DENISE BUSER [Hrsg.], Neues Handbuch des Staats- und Verwaltungsrechts des Kantons Basel-Stadt, Basel 2008, S. 381).

Die Motionärinnen und Motionäre haben in ihrer Motion festgehalten, dass für ihr Anliegen die Sonderpädagogikverordnung geändert werden soll. Die Beschränkung der Umsetzung des Anliegens der Motionärinnen und Motionäre auf die Sonderpädagogikverordnung führt dazu, dass die Motion für rechtlich unzulässig anzusehen ist, da aufgrund der Kompetenzregelung der Regierungsrat für die Anpassung von Verordnungen zuständig ist. Das Anliegen, für sich betrachtet, verletzt kein höherrangiges Recht wie Bundesrecht oder kantonales Verfassungsrecht. Um sich mit den Anliegen der Motionärinnen und Motionäre dennoch inhaltlich zu befassen, ist es möglich, dass der Regierungsrat dem Grossen Rat die Umwandlung und Überweisung der Motion als Anzug beantragt.

Die Motion ist aufgrund dieser Erwägungen als *rechtlich unzulässig* anzusehen.

2. Materielle Prüfung

2.1 Ausgangslage

Das Behindertengleichstellungsgesetz (§ 20 Abs. 2), die Interkantonale Vereinbarung über die Zusammenarbeit im Bereich der Sonderpädagogik (Sonderpädagogik-Konkordat, Art. 2 Abs. b) das revidierte Schulgesetz (§ 63 a) und die vom Regierungsrat beschlossene Sonderpädagogikverordnung (§ 3 Abs. 3) verpflichten die Volksschule, Schülerinnen und Schüler mit besonderem Bildungsbedarf wenn immer möglich integrativ zu schulen.

Das Rahmenkonzept „Förderung und Integration“ hält folgenden Grundsatz fest: „Die Volksschule ist der Ort der Bildung und Förderung für alle Kinder. Sie werden integrativ gefördert.“ Und weiter: „Die Förderung ist so angelegt, dass sie vorwiegend innerhalb der Klassen zum Einsatz kommt und feste Parallelstrukturen wie Einführungsklassen und Kleinklassen ersetzt.“ Nach einer Konsultation bei Lehrpersonen, Schulleitungen und Schuldiensten gab der Erziehungsrat die Umsetzung des Rahmenkonzepts mit Beschluss vom 8. Februar 2010 in Auftrag.

Die Mehrheit der Schulen im Kanton Basel-Stadt führt bereits heute keine Einführungsklassen mehr. Die noch bestehenden sieben Einführungsklassen werden spätestens per Ende Schuljahr 2014/15 aufgelöst. Mit den in die Förderangebote umgelagerten Ressourcen soll möglichst allen Kindern ein erfolgreicher Übergang vom Kindergarten in die Primarschule ermöglicht werden.

2.2 Zusammenrücken von Kindergarten und Primarschule

Lernen im Kindergarten und in der Schule

Lange Jahre waren Kindergarten und Primarschulen verschiedenen Rektoraten unterstellt. Sie entwickelten sich weitgehend unabhängig voneinander: Der Kindergarten verstand sich als Lebens-, Spiel- und Erfahrungsraum, die Schule hingegen als Ort, in dem in erster Linie Lernen stattfand und Leistung gefordert wurde.

Durch die intensivere Zusammenarbeit von Kindergarten und Primarschule, die Anfang Schuljahr 2012/13 in der Zusammenführung der beiden Schulen zur Primarstufe mündete, haben sich der Bildungsauftrag, aber auch die Lernformen von Kindergarten und Primarschule einander angenähert. Diese Entwicklung wird im Lehrplan 21 fortgeführt: Er listet die zu erreichenden Kompetenzen nach Zyklen auf, z.B. am Ende des ersten Harnos-Zyklus (beide Kindergartenjahre und 1./2. Klasse der Primarschule). Mit dem Lehrplan 21 wird die Förderung aller Kinder über die Nahtstelle hinaus kontinuierlich gestaltet werden können. Davon profitieren vor allem Schülerinnen und Schüler mit besonderem Bildungsbedarf.

Berücksichtigung individueller Voraussetzungen vs. normierte Schulreife

Mit dem Wandel der Gesellschaft ändern sich die Anforderungen an Kinder und Schulklassen. Individuelle Entwicklungsunterschiede und eine grosse Heterogenität innerhalb einer Klasse sind heute die Norm. Der Kindergarten als erste Schulstufe hat die Aufgabe, an die individuellen Voraussetzungen der Schülerinnen und Schüler anzuknüpfen und sie durch differenzierte Angebote in ihrer Entwicklung zu fördern. „Das schulreife Kind“ im herkömmlichen Sinne, an das früher bestimmte Anforderungen an die kognitive, physische, soziale und emotionale Entwicklung gestellt wurden, gibt es nicht mehr. Entsprechend verlor die stark auf dem Prinzip der Schulreife aufgebaute EK zunehmend ihre Berechtigung. An ihre Stelle sind andere Unterstützungsangebote getreten (vgl. die anschliessende Beschreibung des dreistufigen Fördermodells). Eine Handreichung des Erziehungsdepartements zeigt konkrete Ansätze auf, wie Kinder bei der Bewältigung der Nahtstelle Kindergarten - Primarschule unterstützt werden können.

2.3 Drei Stufen der Förderung

Der Grosse Rat hat mit Beschluss vom 19. Mai 2010 das dem Rahmenkonzept und dem Sonderpädagogik-Konkordat zugrundeliegende dreistufige Fördermodell im Schulgesetz verankert. Kern der integrativen Schule bildet das *Grundangebot* (§ 63a Schulgesetz), das heisst der Unterricht in der Regelklasse. Der Unterricht ist auf die individuellen Lernvoraussetzungen der Schülerinnen und Schüler abgestimmt und fördert gleichzeitig die Gemeinschaftsbildung. Reicht die Förderung im Rahmen des Grundangebotes nicht aus, stehen den Schülerinnen und Schülern mit besonderem Bildungsbedarf in einem zweiten Schritt sog. *Förderangebote* (§ 63b Schulgesetz) zur Verfügung. In § 4 der Verordnung über die Schulung und Förderung von Schülerinnen und Schülern mit besonderem Bildungsbedarf (Sonderpädagogikverordnung) werden die Förderangebote abschliessend aufgezählt. Es sind dies: a) Unterricht in Deutsch als Fremdsprache, b) Förderangebote für besonders leistungsfähige Schülerinnen und Schüler, c) Schulische Heilpädagogik, d) Logopädie und e) Psychomotorik. Einführungsklassen hingegen zählen nicht dazu.

Verstärkte Massnahmen (§ 64 Schulgesetz) schliesslich werden ergriffen, wenn Grund- und Förderangebot für eine Schülerin bzw. einen Schüler nicht ausreichen. In diesem Fall kann die Volksschulleitung eine separative Schulung, z.B. in einem Spezialangebot der Volksschule oder in einer Sonderschule, verfügen. Verstärkte Massnahmen sind hochschwellig. Sie zeichnen sich durch einzelne oder alle der folgenden Merkmale aus: a. lange Dauer, b. hohe Intensität, c. hoher Spezialisierungsgrad der Fachpersonen, d. einschneidende Konsequenzen auf den Alltag, das soziale Umfeld oder den Lebenslauf des Kindes (Art. 5 Sonderpädagogik-Konkordat). *Sämtliche* dieser Kriterien treffen auf die Einführungsklassen zu. Sie sind daher, wenngleich unter dem Dach der Volksschule geführt, zu den Sonderklassen zu zählen. Auch in der Bundesstatistik figurieren die Einführungsklassen im Übrigen unter den Sonderklassen, d.h. unter den separierenden Schulungsformen (Bestätigung bei der Neukonzeption der Statistik der Sonderpädagogik vom 13. Dezember 2012).

Schülerinnen und Schüler, für die eine verstärkte Massnahmen ergriffen wird, haben jedoch - anders als in der EK praktiziert - Anspruch auf eine standardisierte Abklärung und eine Entscheidung der Volksschulleitung (vgl. Art. 6, Abs. 3 Sonderpädagogik-Konkordat, § 64 Abs. 2 Schulgesetz sowie § 10, Abs. 3 SPV).

2.4 Zur heutigen Situation der Einführungsklassen

Ausweitung der ursprünglichen Zielgruppe und zunehmende Entmischung

Ursprüngliche Idee der Einführungsklasse war es, Kindern mit Entwicklungsrückständen einen verlangsamen Schulstart zu ermöglichen, indem die Lerninhalte der ersten Primarklasse auf zwei Jahre verteilt wurden. Gerade dieser Gruppe von Kindern konnte die EK in den letzten Jahren immer weniger gerecht werden. Sie entwickelte sich vielmehr zunehmend hin zu einem Auffangbecken für Kinder mit Verhaltensauffälligkeiten. Jungen wurden sehr viel häufiger in Einführungsklassen eingeteilt als Mädchen. Ihr Anteil betrug im Schuljahr 2012/13 61,3 Prozent. Stossend ist zudem der hohe Anteil fremdsprachiger Kinder. Dieser betrug im gleichen Zeitraum 87,1 Prozent. Bildungsnahe, deutschsprachige Eltern von Kindern mit einem Entwicklungsrückstand bevorzugen ganz offensichtlich die Regelklasse, während bildungsferne und fremdsprachige Eltern der Empfehlung für die EK folgen. Eine ausgewogene, der Population des Quartiers entsprechende Durchmischung der Einführungsklassen ist daher nicht mehr gegeben.

Umstrittene Wirkung der EK

Die Wirkung der Einführungsklassen auf den Schulerfolg ist in der Literatur umstritten: Eine im Kanton Basel-Landschaft durchgeführte Studie des Schulpsychologischen Dienstes zeigt, dass Kinder, die trotz der Empfehlung des SPD eine Regelklasse besuchen, die ersten drei Schuljahre nicht weniger erfolgreich bewältigen als ihre für die Regelklasse empfohlenen Schulkameradinnen und Schulkameraden. Von Expertinnen und Experten geäusserte generelle Bedenken bezüglich der sozial-emotionalen Schulfähigkeit erwiesen sich als ungeeignete Prädiktoren für den Schulerfolg; dies im Gegensatz zu Bedenken in Bezug auf die kognitiven Fähigkeiten. Letztere

gingen mit einer statistisch signifikant schlechteren Schulbewältigung einher (B. ANNEN et al.: Schulfähigkeitsbeurteilung und Schulerfolg. Psychologie und Erziehung Nr. 2/05).

Standorte mit und ohne EK

Heute werden noch an sieben Primarschulstandorten Einführungsklassen geführt (Bläsi, Gellert, Gotthelf, Isaak Iselin, Thierstein, Vogelsang und Wasgenring). Die übrigen 16 Standorte sowie Riehen und Bettingen führen bereits heute keine EK mehr. Von den insgesamt 75 Kindern, die aktuell eine EK besuchen, kommen 60 aus dem Einzugsgebiet. 15 kommen aus anderen Quartieren, wobei drei davon im Verlauf des EK-Besuchs in ein anderes Quartier gezogen sind und vier die Tagesadresse im Einzugsgebiet haben. Der überwiegende Teil (80 Prozent) der Kinder, die eine EK besuchen, kommt also aus dem Einzugsgebiet, max. 20 Prozent von ausserhalb. Oder mit anderen Worten: Wo es eine EK gibt, wird diese auch in Anspruch genommen, während Schulen, die keine EK mehr führen, diese Kinder bereits heute integrieren. Die Erfahrung an vielen dieser Standorte zeigt, dass Integration zwar anspruchsvoll, aber möglich ist.

2.5 Spezialangebote und Integrationsklassen

Spezialangebote

In den letzten Jahren wurden die Kleinklassen Schritt für Schritt aufgehoben und durch sog. Spezialangebote abgelöst. Letztere führen (im Gegensatz zu den früheren Kleinklassen) jeweils auch eine erste Klasse. Spezialangebote zählen zu den verstärkten Massnahmen und richten sich an Kinder, die im Rahmen der Fördermassnahmen nicht ausreichend unterstützt werden können oder an solche, die die Integrationskraft einer Regelklasse überfordern. Die sehr kleinen Klassen (in der Regel acht bis zehn Schülerinnen und Schüler) werden von Heilpädagoginnen und Heilpädagogen geführt. Für einen Teil Schülerinnen und Schüler, die früher in eine EK eingeteilt worden wären, sind die Spezialangebote gut geeignet. Es macht keinen Sinn, weiterhin ein Parallelangebot in Form von Einführungsklassen zu führen.

Integrationsklassen

Der Kanton Basel-Stadt gilt als Pionierkanton von sog. Integrationsklassen. Seit nunmehr fünfzehn Jahren nehmen diese Klassen Kinder mit einer Behinderung auf, die die Ziele des Lehrplans zum Teil nicht annähernd erreichen können und für die aufgrund dessen individuelle Lernziele gelten. Im Vergleich zu diesen Schülerinnen und Schülern sind Kinder der Einführungsklasse in ihrer Lern- und Leistungsfähigkeit meist weit weniger stark eingeschränkt. Es lässt sich kaum rechtfertigen, weshalb letztere im Rahmen von EK separiert werden, während Kinder mit einer Behinderung, wenn auch mit zusätzlicher Unterstützung, eine Regelklasse besuchen.

2.6 Überlegungen zum sinnvollen Einsatz finanzieller Ressourcen

Einführungsklassen werden von ausgebildeten Schulischen Heilpädagoginnen und Heilpädagogen geführt. Weil sie oft schwer zu führen sind, werden heute fünf der sieben Klassen zusätzlich durch eine Vorpraktikantin oder einen Vorpraktikanten unterstützt. Die Schülerzahl lag im Schuljahr 2012/13 zwischen acht und 13 (gegenüber aktuell 19 in der 1. Regelklasse der Primarschule). Aus diesen Gründen sind EK sehr ressourcenintensiv: Sie konsumieren ca. die Hälfte der Förderressourcen, die allen Schülerinnen und Schülern eines Standortes zur Verfügung stehen und kosten mit ca. CHF 65'000 pro Kind und Jahr rund das Vierfache einer Regelklasse.

Mit der Auflösung der Einführungsklassen werden keine Kosteneinsparungen angestrebt. Es handelt sich vielmehr um eine Umlagerung von Mitteln in die Förderangebote. Mit Förderangeboten kann flexibler auf den Förderbedarf an den einzelnen Standorten reagiert und die Gelder unter der Regie der Schulleitungen sinnvoller und gegebenenfalls zugunsten einer grösseren Anzahl Schülerinnen und Schüler eingesetzt werden als dies im Rahmen einer EK der Fall war. Die Auflösung der EK ist pädagogisch begründet.

3. Fazit und Antrag

Die Prüfung des Justiz- und Sicherheitsdepartements ergibt, dass die Motion Thomas Grossenbacher und Konsorten als rechtlich *unzulässig* anzusehen ist.

Einführungsklassen widersprechen dem in Behindertengleichstellungsgesetz (§ 20 Abs. 2), Sonderpädagogik-Konkordat (Art. 2 Abs. b), Schulgesetz (§ 63 a) und Sonderpädagogikverordnung (§ 3 Abs. 3) verankerten Prinzip der integrativen Schule. Wenngleich unter dem Dach der Volksschule geführt, sind sie ein separatives Angebot, welches sämtliche Kriterien für verstärkte Massnahmen erfüllt: a. lange Dauer, b. hohe Intensität, c. hoher Spezialisierungsgrad der Fachpersonen, d. einschneidende Konsequenzen auf den Alltag, das soziale Umfeld oder den Lebenslauf des Kindes (vgl. Art 5 Sonderpädagogik-Konkordat). Schülerinnen und Schüler, die ausgesondert werden sollen, haben jedoch - anders als derzeit im Falle der EK praktiziert - Anspruch auf ein standardisiertes Abklärungsverfahren und eine entsprechende Verfügung der Volksschulleitung (vgl. Art. 6, Abs. 3 Sonderpädagogik-Konkordat, § 64 Abs. 2 Schulgesetz sowie § 10, Abs. 3 SPV).

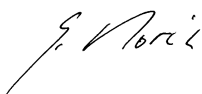
Der Regierungsrat hält darüber hinaus aus folgenden Gründen an der Auflösung der Einführungsklassen per Ende Schuljahr 2014/15 fest:

- Bildungsauftrag und Lernformen von Kindergarten und Primarschule haben sich in den letzten Jahren stark angenähert.
- Die EK konnten den Kindern mit Entwicklungsrückständen, für die sie ursprünglich gedacht waren, in den letzten Jahren immer weniger gerecht werden. Stattdessen wurden sie immer mehr zum Auffangbecken für Kinder mit Verhaltensauffälligkeiten.
- Der hohe Anteil fremdsprachiger Kinder und die Übervertretung von Jungen sind stossend.
- Die Wirkung der EK ist in der Literatur umstritten.
- Ein Parallelangebot zu den Spezialangeboten macht keinen Sinn.
- Auch Kinder mit Behinderungen werden, mit entsprechender Unterstützung, zunehmend in Regelklassen gefördert (sog. Integrationsklassen).
- Einführungsklassen sind ressourcenintensiv. Mit Förderangeboten kann flexibler auf den Förderbedarf an den einzelnen Standorten reagiert werden. Die Mittel können so sinnvoller eingesetzt werden und gegebenenfalls einer grösseren Anzahl Schülerinnen und Schülern zugute kommen.
- Erfahrungen an Standorten ohne EK zeigen, dass Integration zwar anspruchsvoll, aber möglich ist.

Der Prozess zur Einführung des Sonderpädagogik-Konkordates ist anspruchsvoll und bedarf der sorgfältigen Begleitung. Der Hochschule für Heilpädagogik Zürich wurde deshalb der Auftrag erteilt, die Integrative Volksschule Basel-Stadt zu evaluieren. Die Resultate werden Mitte 2014 vorliegen.

Zu den Ergebnissen der Evaluation und allfälligen, daraus abgeleiteten Anpassungen soll erneut berichtet werden. Aus diesem Grund beantragen wir, die Motion Thomas Grossenbacher und Konsorten betreffend Beibehaltung von Einführungsklassen auf der Primarstufe dem Regierungsrat als Anzug zu überweisen.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Dr. Guy Morin
Präsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin