



An den Grossen Rat

13.5501.02

ED/P135501

Basel, 19. März 2014

Regierungsratsbeschluss vom 18. März 2014

Motion Thomas Grossenbacher und Konsorten betreffend Beibehaltung von Fremdsprachenklassen an der Volksschule – Stellungnahme

Der Grosse Rat hat in seiner Sitzung vom 8. Januar 2014 die nachstehende Motion Thomas Grossenbacher und Konsorten gemäss § 42 Abs. 3 des Gesetzes über die Geschäftsordnung des Grossen Rates (GO) vom 29. Juni 2006 (SG 152.100) und § 36 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 Schulstandort sein eigenes Förderkonzept entwickeln. In diesem Zusammenhang sollen nebst den Einführungsklassen auf der Primarstufe auch die Fremdsprachenklassen an den Volksschulen nicht mehr weitergeführt werden. Seit Jahrzehnten ist die Fremdsprachenklasse ein bewährter und unbestrittener Bestandteil unserer Volksschule. Kinder und Jugendliche, die ohne Deutschkenntnisse in die Schule eintreten, erhalten von speziell geschulten Lehrpersonen intensiven Deutschunterricht, mit dem Ziel, sie so schnell wie möglich in eine Regelklasse zu integrieren. Wenn immer möglich und sinnvoll werden Kinder und Jugendliche auch sofort in die Regelklassen integriert. Trotz DaZ- Angeboten ("Deutsch als Zweitsprache") an den Regelschulen ist es Kindern und Jugendlichen nicht immer möglich, die nötigen Deutschkenntnisse in nützlicher Zeit zu erwerben. Für diese Kinder und Jugendlichen kann eine Fremdsprachenklasse das richtige Angebot sein, um sie dann später optimal für die Regelklassen vorbereiten zu können.

Aus diesen Gründen ist es notwendig, dass die Fremdsprachenklasse als Angebot für Kinder und Jugendliche erhalten bleibt. Die Fremdsprachenklasse erfüllt die Bedingungen des Rahmenkonzepts "Förderung und Integration an der Volksschule", da sie dem Vorortsprinzip gerecht wird. Sie gehört damit zum erweiterten Grundangebot der Regelschule, wie dieses auf Seite 6 im Rahmenkonzept "Förderung und Integration" dargestellt ist. In zahlreichen Kantonen werden deshalb weiterhin Fremdsprachenklassen geführt.

Mit den im erweiterten Grundangebot zur Verfügung stehenden Ressourcen soll neben anderen Möglichkeiten weiter eine Fremdsprachenklasse an jedem teilautonomen Schulstandort 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 Fremdsprachenklassen zusätzlich aufzuführen, damit dieses Angebot weitergeführt werden kann.

Thomas Grossenbacher, Daniel Stolz, Heidi Mück, Patrizia Bernasconi, Karl Schweizer, Sarah Wyss, Urs Müller-Walz, Daniel Goepfert, Stephan Luethi-Brüderlin, Markus Lehmann, Rolf von Aarburg, Martina Bernasconi, Aeneas Wanner, Andreas Zappalà, Sebastian Frehner, Joël Thüring, Franziska Roth-Bräm, Elisabeth Ackermann, Anita Lachenmeier-Thüring“

Der Regierungsrat hat mit Präsidialbeschluss vom 8. Januar 2014 Nr. 14/01A/4 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 GO bestimmt über die Motion:

§ 42. 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.

³ Tritt der Rat auf die Motion ein, so gibt er dem Regierungsrat Gelegenheit, innert drei Monaten dazu Stellung zu nehmen, insbesondere zur Frage der rechtlichen Zulässigkeit des Begehrens.

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

Der Erlass bzw. die Änderung der Sonderpädagogikverordnung fällt in den an den Regierungsrat delegierten Rechtssetzungsbereich (§ 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 Anlie-

gens 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 dennoch mit den Anliegen der Motionärinnen und Motionäre 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

Die Volksschule hat den Auftrag, Ort der Förderung für alle Schülerinnen und Schüler zu sein. Die Förderung der Schülerinnen und Schüler soll im Grundsatz integrativ erfolgen und so angelegt sein, dass sie feste Parallelstrukturen ersetzt (vgl. Sonderpädagogik-Konkordat, Sonderpädagogikverordnung sowie Rahmenkonzept „Förderung und Integration“, vom Erziehungsrat am 8. Februar 2010 zur Umsetzung beschlossen). Die Forschung zeigt, dass integrative Schulung der sozialen Integration förderlich ist, weil sie den Schülerinnen und Schülern mit besonderem Bildungsbedarf ein anregendes Umfeld bietet und weniger stigmatisierend wirkt als separative Schulungsformen.

2.2 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 demnach das *Grundangebot* (§ 63a Schulgesetz), das heisst der Unterricht in der Regelklasse. 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. Reicht das Förderangebot nicht aus, kommen sog. *verstärkte Massnahmen* zum Zug (Sonderschulung, § 64 SG). Letztere können gegebenenfalls auch im Rahmen einer Sonderschule stattfinden.

Der Unterricht in Deutsch als Zweitsprache zählt demnach explizit zu den *Förderangeboten* (§ 4a Sonderpädagogikverordnung). Alle Schulen müssen den betroffenen Schülerinnen und Schülern entsprechende Angebote vor Ort zur Verfügung stellen.

2.3 Bisheriger Unterricht in Deutsch als Zweitsprache (DaZ) an der Primarschule

An der Primarschule fand die Förderung in Deutsch als Zweitsprache bisher weitgehend in sog. Fremdsprachenklassen statt. Solche Spezialklassen gibt es derzeit an den Standorten Theobald Baerwart, Margarethen und Wasgenring. Grundidee der Fremdsprachenklassen ist es, neu zugezogene, fremdsprachige Kinder vor dem Übertritt in die Regelklasse intensiv in der Unterrichtssprache Deutsch zu fördern.

Trotz grossem Engagement der Lehrpersonen genügen die heutigen Fremdsprachenklassen den heutigen Anforderungen in vielerlei Hinsicht nicht mehr. Dies ist systembedingt: Da Fremdspra-

chenklassen im gesamten Kanton nur an drei Standorten geführt werden, müssen die betroffenen Schülerinnen und Schüler bereits nach kurzer Zeit, in der Regel nach einem Jahr, die Bezugspersonen, meist auch die Schule und mit ihr das gesamte schulische Umfeld wechseln. Das Prinzip der Wohnortsnähe wird nicht eingehalten. Viele Schülerinnen und Schüler verfügen auch nach dem Besuch einer Fremdsprachenklasse noch nicht über ausreichende Deutschkenntnisse und benötigen weiterhin eine zusätzliche Förderung. Zudem wirkt sich die Verlängerung der Primarschule um zwei Schuljahre erschwerend aus, da die Fremdsprachenklassen altersgemischt geführt werden. In der neu sechsjährigen Primarschule können die Lehrpersonen das grosse Altersspektrum nicht mehr abdecken, und durch den zu erwartenden Anstieg der Schülerzahlen müssten zusätzliche Fremdsprachenklassen eröffnet werden. Beim Übertritt in die Regelklasse ist die Anschlussförderung der DaZ-Schülerinnen und -Schüler nicht überall optimal auf den tatsächlichen Förderbedarf der Schülerinnen und Schüler abgestimmt. Es fehlt meist an einer systematischen Lernstandserfassung und Förderplanung sowie an qualifizierten Lehrpersonen für Deutsch als Zweitsprache. Ein weiteres Problem besteht darin, dass oft nicht nur neu Zugezogene, sondern vielfach auch in der Schweiz geborene Schülerinnen und Schüler nicht genügend Deutschkenntnisse aufweisen, um dem Unterricht in der Regelklasse folgen zu können. Diese Kinder werden jedoch in der Regel nicht in eine Fremdsprachenklasse eingeteilt und profitieren nicht von einer Förderung in Deutsch als Zweitsprache. Die Förderung in DaZ an den einzelnen Standorten hat deshalb bereits vor dem Inkrafttreten der Sonderpädagogikverordnung an Bedeutung gewonnen.

2.4 Neukonzeption des DaZ-Unterrichts an der Primarschule per Schuljahr 2014/15

Der Grundsatz der integrativen Förderung impliziert, dass auch die Sprachförderung Teil der Förderung an jeder Schule sein muss. Neu wird jedes Kind - unabhängig von seinen Deutschkenntnissen - einer Schule in der Nachbarschaft zugeteilt. Ziel ist es, allen Kindern, die den Bedarf einer Sprachförderung in Deutsch als Zweitsprache haben, eine verlässliche, möglichst transparente und effiziente Sprachförderung anzubieten. Die DaZ-Förderung besteht neu aus sog. DaZ-Anfangsunterricht und DaZ-Aufbauunterricht (s. Beschreibung in den beiden folgenden Abschnitten).

Die Umsetzung des neuen Konzepts erfolgt per Schuljahr 2014/15. Im Schuljahr 2014/15 wird im Sinne einer Übergangslösung am Standort Margarethen noch eine Fremdsprachenklasse geführt.

2.4.1 DaZ-Anfangsunterricht

Der DaZ-Anfangsunterricht ist für neu zugezogene, fremdsprachige Kinder, die kein oder nur wenig Deutsch sprechen, konzipiert. In seinem Rahmen findet die erste, intensive DaZ-Schulung statt. Der DaZ-Anfangsunterricht ist zentral für den möglichst schnellen und intensiven Spracherwerb. Er dauert ein Jahr und findet intensiv und in der Regel täglich statt. In den ersten Monaten nach dem Zuzug hat der DaZ-Anfangsunterricht Priorität vor dem Unterricht in der Regelklasse.

Der DaZ-Anfangsunterricht vermittelt sprachdidaktisch fundiert erste sprachliche Grundlagen in Deutsch. Ziel ist es, so früh als möglich eine Verbindung zu den Inhalten des Regelunterrichts herzustellen:

- Einfache Sätze auf Deutsch verstehen und sich in einfachen Sätzen ausdrücken.
- Sich in der sozialen Umgebung (Klasse, Schule, Quartier usw.) orientieren und sich selbstständig darin bewegen.
- Anweisungen der Lehrperson verstehen und ausdrücken, wenn etwas nicht verstanden wurde.
- Erarbeiten des Basiswortschatzes für verschiedene Fachbereiche.
- Aufbauen von Hörverstehen, Weltwissen (= allgemeines Wissen über Umwelt und Gesellschaft) und Wortschatz.

Der Anfangsunterricht orientiert sich an der Lebenswelt der Kinder und am Handeln in Alltagssituationen. Er fördert die Freude am Sprachenlernen und ermöglicht die Reflexion über Sprache. Das Kind macht sich mit der neuen Umgebung vertraut, knüpft Kontakte zu Lehrpersonen und Klassenkameraden, lernt die Regeln und Gepflogenheiten im hiesigen Schulalltag kennen. Es erwirbt Kenntnisse über die schulische Infrastruktur, den Umgang mit Material sowie Lernstrategien. Die Eltern werden in das hiesige Schulsystem eingeführt.

Der Anfangsunterricht kann insbesondere in Schulen mit vielen Kindern mit DaZ-Bedarf auch in separativen Lerngruppen stattfinden. Es ist Auftrag der teilautonomen Schulen, den Anfangsunterricht so zu organisieren, dass er den Bedürfnissen der Schülerinnen und Schüler so gut wie möglich entspricht. Verbundlösungen mit benachbarten Schulen sind möglich. DaZ-Lehrpersonen, die Schülerinnen und Schüler in speziell schwierigen Situationen zu begleiten haben (z.B. Flüchtlingskinder, traumatisierte Kinder), werden zusätzlich unterstützt.

2.4.2 DaZ-Aufbauunterricht

Der DaZ-Aufbauunterricht richtet sich an Kinder, die ihre im Anfangsunterricht erworbenen Deutschkenntnisse vertiefen und festigen müssen, aber auch an bereits länger im Kanton ansässige Kinder, deren Sprachkenntnisse noch nicht ausreichen, um dem Regelunterricht zu folgen. Der DaZ-Aufbauunterricht orientiert sich am individuellen Bedarf der Schülerin bzw. des Schülers. Seine Dauer wird individuell festgelegt und hängt von den Ergebnissen einer Sprachstandserhebung (basierend auf dem Instrument „Sprachgewandt“) ab. Die maximale Dauer des Aufbauunterrichts beträgt drei Jahre. Der Aufbauunterricht kann sowohl als Ergänzung wie auch als Teil des Unterrichts in der Regelklasse erteilt werden:

Aufbauunterricht ergänzend zum Regelunterricht durch:

- punktuelle, separative DaZ-Lektionen nach Bedarf.
- gezielte, individuelle Vor- und Nachbereitung des Regelunterrichts.

Aufbauunterricht als Teil des Regelunterrichts durch:

- punktuellen Ersatz des Sprachunterrichts durch gezielten DaZ-Unterricht.
- punktuelle Unterstützung der Schülerin bzw. des Schülers durch die DaZ-Lehrperson im Fachunterricht (z.B. Unterstützung bei Diktaten oder Textaufgaben in Mathematik), Teamteaching.

Die Sprachförderung im Aufbauunterricht hat zum Ziel, die Sprachkompetenz der Schülerinnen und Schüler so zu stärken, dass sie im Klassenunterricht immer besser mitarbeiten können. Das einzelne Kind wird gemäss seinem Sprachentwicklungsstand gefördert. Eine Förderplanung dokumentiert die Fortschritte.

Der Aufbauunterricht ermöglicht den Schülerinnen und Schülern,

- dem Regelunterricht sprachlich zu folgen und Schulstoff erfolgreich zu lernen.
- in sozialen und schulischen Situationen sprachlich zu handeln.
- ihre Sprachkompetenz in den Bereichen Lesen, Schreiben, Sprechen weiter auszubauen.
- ihren Wortschatz adäquat zu erweitern.

Eine gute Zusammenarbeit und Abstimmung von DaZ- und Klassenlehrperson sind entscheidend für den Lernerfolg der fremdsprachigen Schülerinnen und Schüler. Ihre Rollen und Verantwortlichkeiten sind in den neuen Richtlinien genau festgelegt. Sie kann im Rahmen der Förderung am Standort einfacher gewährleistet werden als im Rahmen der bisherigen, zentralen Lösung.

2.4.3 Ressourcen

Aufgrund einer Umwidmung von Mitteln aus den verstärkten Massnahmen konnten die Ressourcen für die Förderung in Deutsch als Zweitsprache um CHF 950'000, gestaffelt über zwei Jahre, deutlich erhöht werden.

Grundsätzlich erfolgt die Ressourcenverteilung für die Schulung in Deutsch als Zweitsprache in der Systematik der Ressourcenverteilung an den Volksschulen. Neu - und eine Ausnahme von der dreistufigen Ressourcierung der integrativen Förderung - ist, dass für den Anfangsunterricht (erstes Jahr der Förderung) und das erste Jahr des Aufbauunterrichts (= zweites Jahr der Förderung) Mittel gesprochen werden, die es den Schulen erlauben, die Schülerinnen und Schüler möglichst individuell zu fördern. Das neue ULD beinhaltet neben den individuell gesprochenen Lektionen zudem Ressourcen, die am Standort für Sprachförderung generell und für Aufbauunterricht (drittes und gegebenenfalls viertes Jahr der Förderung) im Besonderen eingesetzt werden. Den Schulen stehen somit flexibel einsetzbare Ressourcen zur Verfügung, mit denen sie im Bedarfsfall spontan auf Situationen reagieren können. Die neue Ressourcenverteilung ermöglicht es zudem auch Schulen mit nur wenigen Fremdsprachigen, neue DaZ-Schülerinnen und -Schüler aufzunehmen und optimal zu fördern.

2.4.4 Qualifikation, Aus- und Weiterbildung

Die neuen Richtlinien definieren die Sprachförderung als Aufgabe *aller* Lehr- und Fachlehrpersonen und nicht nur der Lehrpersonen für Deutsch als Fremdsprache. Dies setzt ein breites Spektrum an methodisch-didaktischen Kompetenzen sowie Wissen, wie autonomes Lernen, Sprachlernstrategien und Arbeitstechniken gefördert werden können, voraus. Die Weiterbildung zu diesen Themen wurde verstärkt.

Aber auch an die Qualifikation der DaZ-Lehrpersonen werden neue Anforderungen gestellt. Diese müssen neu über ein EDK-anerkanntes Lehrdiplom für die Volksschule sowie über eine Qualifikation für den Unterricht in Deutsch als Zweitsprache im CAS-Umfang verfügen bzw. sie müssen bis März 2015 den Nachweis einer Anmeldung zur DaZ-Weiterbildung erbringen. Die Lehrpersonen sind aufgefordert, sich regelmässig weiterzubilden.

Die Kosten für die Weiterbildungsmassnahmen trägt vollumfänglich das Erziehungsdepartement.

3. Fazit und Antrag

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

Der Unterricht in Deutsch als Fremdsprache ist in § 4 der Verordnung über die Schulung und Förderung von Schülerinnen und Schülern mit besonderem Bildungsbedarf (Sonderpädagogikverordnung) geregelt. Er zählt zu den Förderangeboten. Mit dem per Anfang Schuljahr 2014/15 geltenden DaZ-Richtlinien wird die Förderung in Deutsch als Zweitsprache deutlich gestärkt. Die Schülerinnen und Schüler werden aber nicht mehr an zentralen Standorten zusammengeführt, sondern erhalten die individuell auf sie zugeschnittene Förderung in Deutsch als Zweitsprache in ihrem Schulhaus und über einen längeren Zeitraum hinweg als bisher. Wie von den Motionärinnen und Motionären gewünscht, wird der Unterricht für die fremdsprachigen Kinder an jedem teilautonomen Standort angeboten. In dieser Hinsicht scheint ein Missverständnis vorzuliegen. Regelunterricht und Unterricht in Deutsch als Zweitsprache werden enger verknüpft, die Lehrpersonen arbeiten zusammen. Standards in der Aus- und Weiterbildung garantieren die Qualität des Angebots. Die zur Verfügung stehenden Mittel werden deutlich erhöht.

Die erst kürzlich publizierte Auswertung des erstmals durchgeführten Leistungstests Check P3 zeigt im Kanton Basel-Stadt einen tieferen Mittelwert sowie eine grössere Streuung der Ergebnisse als in den Kantonen Aargau, Basel-Landschaft und Solothurn. Dies wird insbesondere mit dem

Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt

Anteil an Schülerinnen und Schülern mit Deutsch als Zweitsprache erklärt. Die Leistungstests werden künftig jährlich am Anfang der dritten (Check P3) und der sechsten Klasse (Check P6) sowie gegen Ende der zweiten und dritten Klasse der Sekundarschule (Checks S2 und S3) durchgeführt. Die Testergebnisse werden u.a. Rückschlüsse zum Lernerfolg auch der fremdsprachigen Schülerinnen und Schüler erlauben. Wir beantragen deshalb, die Motion Grossenbacher und Konsorten betreffend Beibehaltung von Fremdsprachenklassen an der Volksschule als Anzug zu überweisen.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Dr. Guy Morin
Präsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatschreiberin