

Dringliche Interpellation Lionel Gaudy/Philip Kohli (BDP): Schülerinnen und Schüler auf der Strasse – trotz Anspruch auf Grundschulunterricht

Bereits im Jahre 2009 hat die BDP im Zusammenhang mit der Umsetzung des Integrationsartikels auf diese Problematik hingewiesen. Die Interpellation hiess «Integration, mit Vollgas in die Wand» und genau an diesem Punkt befinden wir uns heute. Lehrkräfte sind zunehmend überfordert, die Ressourcen nach wie vor viel zu knapp für das «stolze» Vorhaben und der Wille zu echter Integration fehlt nach wie vor (Neubau Wankdorf, Neubau HPS in Bümpliz als Beispiele). Trotzdem spricht man in der BSS bereits von Inklusion, was die Schwächsten in unserer Gesellschaft in den sicheren Abgrund führen würde, ohne mindestens doppelt so viele Ressourcen. Dazu kommt, dass der Teil der Schülerinnen und Schüler, die sogenannten schwächer, schwieriger, verhaltensorigineller sind, nach wie vor zunimmt.

Heute zeichnet sich ein zusätzliches Problem ab: Schülerinnen und Schüler dürfen gemäss Artikel 27 Abs. 5 VSG (Volkschulgesetz des Kantons Bern vom 19.03.1992; BSG 432.210) von der Schulleitung in begründeten Fällen ganz oder teilweise vom Schulunterricht befreit werden. Wir haben aus verschiedenen Kreisen vernommen, dass zurzeit mehrere Schülerinnen und Schüler ohne Betreuung oder Beschäftigung vom Unterricht befreit sind. Wir sehen darin den Anspruch auf Grundschulunterricht, welcher sich aus Art. 19 BV (Bundesverfassung der schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999; SR 101) ergibt, akut gefährdet.

Daher bitten wir den Gemeinderat um die Beantwortung folgender Fragen:

1. Wie viele Schülerinnen und Schüler sind zurzeit in der Stadt Bern unter Anwendung des Art. 27 Abs. 5 VSG vom Unterricht befreit?
2. Welcher Anteil dieser Schülerinnen und Schüler hat eine Wiederaufnahme in den regulären Schulunterricht in Aussicht?
3. Für welchen Anteil dieser Schülerinnen und Schüler besteht momentan keine Aussicht auf Wiederaufnahme des Schulunterrichts?
4. Welche Stelle oder Behörde ist in der Stadt Bern für diese Schülerinnen und Schüler zuständig?
5. Gibt es ein Betreuungs- oder Beschäftigungsangebot für diese Schülerinnen und Schüler?
6. Wie lautet die Einschätzung von der/des:
 - a. Schulsozialarbeit
 - b. Heilpädagogischen Sonderschulen
 - c. Schulleitungen
 - d. Schulinspektorats
7. Wie schätzt der Gemeinderat die aktuelle Situation ein?
8. Was sind die Aufgaben des Integrationsbeauftragten des Schulamtes?
9. Aus welchem Grund denkt man in der BSS über Inklusion nach, statt zuerst die Integration richtig zu machen?

Begründung der Dringlichkeit

Das längerfristige Fernbleiben vom Schulunterricht stellt für die betroffenen Schülerinnen und Schüler im Hinblick auf ihre Ausbildung und Integration eine erhebliche Gefahr dar. Ihnen werden unter Umständen sämtliche Zukunfts- und Bildungschancen verbaut. Nach unseren Kenntnissen gibt es momentan mehrere betroffene Schülerinnen und Schüler, die quasi zwischen Stuhl und Bank fallen. Damit diesen Schülerinnen und Schülern möglichst bald wieder der Besuch des Schulunterrichts ermöglicht werden kann, ist es unabdingbar, dass sich der Gemeinderat zu den gestellten Fragen so rasch wie möglich äussert. Damit die allenfalls notwendigen weiteren Schritte

eingeleitet werden können. Aktuell ist der Zugang zur Bildung in der Stadt Bern nicht mehr allen Kindern und Jugendlichen gewährleistet, woraus sich die Dringlichkeit von selbst ergibt.

Bern, 02. November 2017

Erstunterzeichnende: Lionel Gaudy, Philip Kohli

Mitunterzeichnende: Ruth Altmann

Antwort des Gemeinderats

Der Vorstoss stellt verschiedene Themengebiete der Volksschule zur Diskussion, die auseinandergehalten werden müssen: Erstens die Integration in der Volksschule, zweitens die inklusive Schule, die neben der Volksschule auch den Sonderschulbereich einbezieht drittens die Möglichkeit für Schulleitungen, Schülerinnen und Schüler teilweise oder vorübergehend zu dispensieren (Art. 27 Abs. 5 des Volksschulgesetzes des Kantons Bern [VSG]¹) und viertens den (temporären) Unterrichtsausschluss nach Artikel 28 Absatz 5 VSG.

Integration:

Das Volksschulgesetz regelt im Artikel 17 VSG (sogenannter "Integrationsartikel") den Grundsatz, dass "Schülerinnen und Schüler, deren schulische Ausbildung durch Störungen und Behinderungen oder durch Probleme bei der sprachlichen und kulturellen Integration erschwert wird, sowie Schülerinnen und Schülern mit ausserordentlichen Begabungen in der Regel der Besuch der ordentlichen Bildungsgänge ermöglicht werden soll." Dabei bezieht sich der Integrationsartikel ausschliesslich auf Schülerinnen und Schüler der Volksschule. Sonderschülerinnen und Sonderschüler werden in separativen Sonderschuleinrichtungen geschult und gefördert. Für die Umsetzung des Integrationsartikels hatten die Gemeinden Integrationskonzepte zu erarbeiten. Das Integrationskonzept der Stadt Bern wurde am 21. Oktober 2009 vom Gemeinderat beschlossen. Seit Schuljahr 2010/11 sind die Schulen daran, die Integration umzusetzen. Die Stadt Bern liess dabei in den ersten fünf Jahren diese Umsetzung extern von der Pädagogischen Hochschule evaluieren. Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass der Umsetzungsprozess auf gutem Weg ist. Wichtig ist, die Belastung der Lehrpersonen im Auge zu behalten, Weiterbildungsangebote zum Thema zu organisieren und genügend Ressourcen (Lektionen, Räumlichkeiten, Lehrmittel usw.) zur Verfügung zu stellen.

Inklusive Schule:

Die inklusive Schule will neben den Schülerinnen und Schülern der Volksschule auch Schülerinnen und Schüler der Sonderschule in die allgemeine Schule integrieren. Damit werden Schülerinnen und Schüler mit und ohne Behinderung in der gleichen Institution unterrichtet.

Im Verständnis der inklusiven Schule sollen alle Schülerinnen und Schüler gleiche Chancen erhalten trotz ungleichem Status, Wohlstand und ungleicher Lebensbedingungen. Das bedeutet in der Praxis, dass durch individuelle Massnahmen Ungleichheiten abgebaut werden.

Im Kanton Bern fehlen heute die rechtlichen und finanziellen Grundlagen, um eine inklusive Schule zu realisieren. Im Rahmen des bestehenden Systems werden schrittweise Ideen und Haltungen der inklusiven Schule aufgenommen. Bereits am Laufen sind die so genannten "Integrationsvorhaben": Sie sind für Schülerinnen und Schülern mit einer Intelligenzminderung gedacht. Solche Schülerinnen und Schüler werden mit Begleitung einer heilpädagogischen Lehrperson in eine Regelklasse (teil-)integriert. Integrationsvorhaben sind für die Volksschulen freiwillig. Der Kanton stellt dafür Lektionen für die individuelle Begleitung und Integration zur Verfügung.

¹ BSG 432.210

Dispensationen nach Artikel 27 Absatz 5 VSG:

Gemäss Volksschulgesetz haben die Schulleitungen das Recht, in begründeten Fällen Schülerinnen und Schüler teilweise oder vorübergehend vom Unterricht zu dispensieren. Der Handlungsspielraum dafür ist in der kantonalen Direktionsverordnung über Absenzen und Dispensationen in der Volksschule (DVAD)² geregelt. Dispensationen sind gemäss Artikel 1 Absatz 2 DVAD im Voraus zu planende und mittels Gesuch zu beantragende Freistellungen für regelmässige oder für länger dauernde Abwesenheiten vom Unterricht. Relevant in Zusammenhang mit der vorliegenden Interpellation ist Artikel 4 DVAD, welcher die Gründe für mögliche Dispensationen nennt. Demnach können Schulleitungen im Zusammenhang mit gesundheitlichen Einschränkungen, Lernbehinderungen oder komplexen Lernstörungen Dispensationen auf Antrag der Erziehungsberatung, des kinder- und jugendpsychiatrischen Diensts oder des schulärztlichen Diensts und für bestimmte Fächer aussprechen.

Unterrichtsausschluss nach Artikel 28 Absatz 5 VSG:

Dieser erlaubt es den Schulen, einen Schüler oder eine Schülerin, welcher oder welche durch sein oder ihr Verhalten den ordentlichen Schulbetrieb erheblich beeinträchtigt, während höchstens 12 Wochen pro Kindergarten- oder Schuljahr teilweise oder vollständig vom Unterricht auszuschliessen. Die Gemeinde ist dabei verpflichtet, eine Fachstelle zu beauftragen, mit den Eltern und mit Hilfe der Lehrerschaft und der Schulleitung für eine angemessene Beschäftigung während des Unterrichtsausschlusses zu sorgen. In der Stadt Bern wurde diese Aufgabe in Artikel 23 quater, Absatz 6, Buchstabe d der Verordnung über die Organisation der Stadtverwaltung (Organisationsverordnung; OV) dem Amt für Erwachsenen- und Kinderschutz, Bereich Abklärung und Beratung, übertragen. Dieser Bereich arbeitet mit den nachfolgend aufgelisteten Angeboten zusammen. Dabei ist immer auch die Reintegration der Schülerinnen und Schüler in das Schulsystem zu berücksichtigen.

Platzierung in Familien:

- Teamwerk
- Kompass
- Trial
- Terra Vecchia
- Passaggio

Sozialpädagogische Familienbegleitung:

Ziehler (Coaching Eltern + Kind plus Homeschooling-Programm)

Spezielle Angebote für Unterrichtsausschlüsse

- Kohlenweiher Thun (GAD-Stiftung)
- Kerbholz 28

Stadtinterne Einsatzmöglichkeiten:

- städtische Garage (Tagesstruktur)
- Friedhofgärtnerei (Tagesstruktur)

Zu den einzelnen Fragen

Zu Frage 1:

Dispensationen von Schülerinnen und Schülern durch die Schulleitungen werden statistisch nicht erfasst.

² BSG 432.213.12

Die Unterrichtsausschlüsse müssen immer dem Schulinspektorat gemeldet werden. Im aktuellen Schuljahr sind drei Unterrichtsausschlüsse hängig.

Zu Frage 2:

Dispensationen erfolgen immer nur für bestimmte Fächer und/oder zeitlich befristet.

Ein Unterrichtsausschluss ist in jedem Fall zeitlich befristet und darf maximal 12 Wochen betragen. Eine Rückkehr in die Schule muss von Anfang an eingeplant werden. Allenfalls ist statt eine Rückkehr in die angestammte Klasse ein Schulortswechsel für die betroffenen Schülerinnen und Schüler eine sinnvolle Massnahme.

Zu Frage 3:

Aussagen zu Dispensationen nach Artikel 27 Absatz 5 können keine gemacht werden. Bei einem Unterrichtsausschluss ist die Reintegration immer Bestandteil der Massnahme.

Zu Frage 4:

Für die Beratung und Begleitung während eines Unterrichtsausschlusses ist das Amt für Erwachsenen- und Kinderschutz (EKS), Bereich Abklärung und Beratung, zuständig.

Zu Frage 5:

Der Bereich Abklärung und Beratung des EKS arbeitet mit verschiedenen Anbietenden zusammen. Dabei wird von Fall zu Fall unter Einbezug der Eltern, der Kinder und des/der Jugendlichen sowie der involvierten Fachstellen entschieden, welches das passgenaue Angebot für die Schülerin oder den Schüler ist.

Zu Frage 6:

Einschätzungen

- der Schulsozialarbeit

Die Schulsozialarbeit wird in der Regel vor der Anwendung von Artikel 28 Absatz 5 VSG einbezogen. Der oder die Schulsozialarbeitende kann mit der Schülerin, dem Schüler oder der Klasse arbeiten. Während des Ausschlusses ist es wichtig, dass sich die Schule bereits mit der Reintegration der Schülerin, des Schülers befassen. Die Schulsozialarbeit kann sowohl Lehrpersonen als auch die Klasse in dieser Phase unterstützen. Damit die Reintegration gelingt, können auch die betroffenen und wieder zu integrierenden Schülerinnen und Schüler die Schulsozialarbeit in Anspruch nehmen.

Bei Sorgeberechtigten, die nicht kooperationsfähig oder -bereit sind und davon ausgegangen werden kann, dass sie eine Zusammenarbeit mit dem EKS nicht eingehen, wird neben dem Schulausschluss eine Gefährdungsmeldung gemacht, so dass die Sorgeberechtigten zur Kooperation mit dem EKS gezwungen sind.

- der heilpädagogischen Sonderschulen

Schülerinnen und Schüler der Sonderschulen (Heilpädagogische Sonderschule, Heilpädagogische Sonderklassen) dürfen nicht von der Schule ausgeschlossen werden. Es sei denn, eine Nachfolgelösung für die betreffenden Schülerinnen oder Schüler ist in einer anderen Institution garantiert. In den letzten Jahren traten vermehrt Kinder und Jugendliche in die Sonderschulen ein, die auch in den Sonderschulen viel Aufmerksamkeit brauchen. Dadurch sind die heilpädagogischen Einrichtungen stark gefordert. Es zeigt sich, dass der Kanton Bern nicht für alle Schülerinnen und Schüler geeignete Angebote hat. Hier ist die Gesundheits- und Fürsorgedirektion gefordert, entsprechende Angebote zu schaffen.

- der Schulleitungen

Die Möglichkeit für Schulleitungen, Schülerinnen und Schüler in begründeten Fällen dispensieren zu können, ist vor allem zum Wohl der betroffenen Kinder wichtig. Deshalb werden hier die Fachstellen einbezogen. Schulleitungen brauchen für eine Dispensation einen Antrag einer Fachstelle (Erziehungsberatung, kinder- und jugendpsychiatrischer Dienst oder schulärztlicher Dienst).

Die Schulleitungen wenden Artikel 28 Absatz 5 VSG jeweils nur als ultima ratio an. Im Zentrum steht dabei der Schutz der anderen Schülerinnen und Schüler einer Klasse, welche ein Recht auf einen geordneten Schulbetrieb haben. Ein solcher Unterrichtsausschluss ist immer zeitlich beschränkt (maximale Dauer 12 Wochen) und die Reintegration zurück in die Schule muss gewährleistet werden.

- des Schulinspektorats

Das Schulinspektorat steht präventiv zur Verfügung, wenn es darum geht, schwierige Situationen in einer Klasse oder mit einzelnen Schülerinnen und Schülern zu bewältigen. Durch temporäre Unterstützung, z.B. durch SOS-Lektionen (befristete Unterstützung bei schwierigen Unterrichtssituationen), kann bisweilen die Situation in der Klasse so stabilisiert werden, dass die Tragfähigkeit des Systems erhöht wird. Dadurch wird Zeit gewonnen, so dass die Schule unter Einbezug der zuständigen Fachstellen und in Zusammenarbeit mit den Eltern eine langfristige Perspektive entwickeln kann.

Im Beschwerdefall gegen einen Unterrichtsausschluss prüft das Schulinspektorat, ob die Behörden im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben gehandelt haben und ob vorgängig die nötigen präventiven Massnahmen gemäss Leitfaden der Erziehungsdirektion ergriffen worden sind.

Zu Frage 7:

Die Unterrichtsausschlüsse müssen jeweils dem Schulinspektorat gemeldet werden. Sie sind in den vergangenen Jahren relativ konstant geblieben. Daraus schliesst der Gemeinderat, dass es auch mit der Umsetzung der Integration nicht zu vermehrten Unterrichtsausschlüssen kam. Es handelt sich aus seiner Sicht um ein gutes Instrument, das von den Schulen zurückhaltend und verantwortungsvoll eingesetzt wird.

Zu Frage 8:

Die Aufgaben des Fachspezialisten resp. der Fachspezialistin Integration sind im Integrationskonzept Volksschule Stadt Bern³ in Kapitel 9.4 festgeschrieben. Im Wesentlichen ist er resp. sie für die Koordination, Steuerung und gesamtstädtische Qualitätsentwicklung der schulischen Integration verantwortlich. Dabei sind sie jedoch auf die Kooperation mit den Schulleitungen angewiesen. Ihnen obliegt auch die Organisation der beiden zentralen Angebote der Hochbegabtenförderung und der Intensivkurse für fremdsprachige Kinder ohne Deutschkenntnisse. Sie sorgen im Weiteren für die interdisziplinäre Zusammenarbeit in der Volksschule und tragen die Verantwortung für das Monitoring.

Zu Frage 9:

Die Integration in der Volksschule ist aus Sicht der Direktion für Bildung, Soziales und Sport auf gutem Wege.

Die UNO-Behindertenkonvention wie auch das eidgenössische Behindertengleichstellungsgesetz sind wegweisende internationale und nationale Normen, welche die Gleichberechtigung für Menschen mit Behinderungen fordern und deren Diskriminierung verbieten. Die Direktion für Bildung,

³ <http://www.bern.ch/politik-und-verwaltung/stadtverwaltung/bss/schulamt/downloads-1/xy/integrationskonzept-volksschule>

Soziales und Sport fühlt sich diesen Zielsetzungen verpflichtet und will ihren eigenen Gestaltungsspielraum ausnützen und Massnahmen hin zu einer inklusiveren Schule ergreifen. Sie ist den Kindern mit einer Beeinträchtigung verpflichtet, welche ein Recht auf Chancengerechtigkeit haben. Dabei ist sie sich aber auch der Verantwortung bewusst, dass die Schulen und insbesondere die Lehrpersonen nicht überfordert werden dürfen.

Bern, 13. Dezember 2017

Der Gemeinderat