

Regierungsratsbeschluss

vom 3. November 2004

Nr. 2004/2182

KR.Nr. ID 199/2004 (DBK)

Dringliche Interpellation Fraktion SP: Grössere Klassen als Sparmassnahme?! (02.11.2004); Stellungnahme des Regierungsrates

1. Vorstosstext

Mit einem Kreisschreiben vom 28. September orientierte das Amt für Volksschule und Kindergarten die kommunalen Aufsichtsbehörden der Volksschule und des Kindergartens über die Kriterien, welche bei der Planung der Anzahl von Abteilungen und Pensen für das nächste Schuljahr anzuwenden sind. Dabei wurde gegenüber der geltenden Vollzugsverordnung ein höherer Klassendurchschnitt angegeben (22 Schüler). Für Einführungsklasse und Kleinklassen wurden neu prozentuale Anteile aufgeführt. Da diese Massnahme vorgängig weder der Fachkommission noch der Finanzkommission noch dem Kantonsrat zur Kenntnis gebracht wurde, stellen sich dazu eine Reihe von Fragen:

1. Für einzelne Gemeinden wird die Einhaltung dieser Vorgabe zu Klassenbeständen bis zu 30 Kindern führen. Mit welchen pädagogischen oder bildungstheoretischen Überlegungen lässt sich dies rechtfertigen?
2. Welche unterstützenden Massnahmen sind geplant, damit die Qualität der Bildung gehalten werden kann?
3. Wie soll eine Gemeindebehörde konkret vorgehen, um den prozentualen Anteil von Kleinklassenkindern nicht über 5% resp. Einführungsklassenkindern nicht über 10% steigen zu lassen?
4. Welchen Stellenwert haben Anträge der SPD, wenn der Prozentsatz von 5% Kleinklassenkindern resp. 10% Einführungsklassenkindern überschritten wird?
5. Was wird in diesem Zusammenhang zur Umsetzung von §2 des Volksschulgesetzes getan, demzufolge jedes Kind das Anrecht auf einen seinen Fähigkeiten entsprechenden Unterricht hat?
6. Offenbar sollen vermehrt Kleinklassen- und Einführungsklassenkinder in die Regelklasse integriert werden. Zudem bestehen schweizweit und auch im Kanton Solothurn Projekte zur Integration Behinderter in die Regelklassen. Erachtet es die Regierung als verantwortbar, gleichzeitig die Bestände der Klassen zu erhöhen?
7. Warum wird diese einschneidende Massnahme in keinem Budgetkommentar erwähnt?
8. Warum wurde die BIKUKO an ihrer Sitzung vom 29. September nicht über das Kreisschreiben informiert, nachdem die Thematik ja zur Sprache kam?
9. Erachtet es das DBK als juristisch konform, eine in der Vollzugsverordnung festgelegte Zahl (Durchschnitt von Klassengrössen) abzuändern, ohne eine Verordnungsänderung durchzuführen (gegen die der Kantonsrat das Veto ergreifen könnte)?
10. Was hätte eine Aufstockung des Subventionsbeitrags «Lehrerlöhne und Ersatzaufwendungen» um 4 Mio. für Auswirkungen?

2. Begründung (Vorstosstext)

3. Stellungnahme des Regierungsrates

3.1 Generelle Bemerkungen

3.1.1 Finanzpolitisches Umfeld

Gestützt auf die Vorgaben der Finanzkommission zum Voranschlag 2005 haben wir im Rahmen des Budgetvorentscheids I am 6. April 2004 eine Sparvorgabe von 47.2 Mio. Franken beschlossen. Der Anteil DBK belief sich daran auf 14.2 Mio. Franken oder rund 30%. Gestützt auf die jeweiligen Budgeteingaben der Departemente folgten im Verlauf des Sommers unsere Budgetvorentscheide II und III, die schliesslich zu einer Sparvorgabe für den ganzen Staat von 46,1 Mio. Franken führten. Daran partizipierte das DBK mit einem Sparanteil von neu 18.1 Mio. Franken. Das waren für 2005 die sehr restriktiven finanzpolitischen Vorgaben für Bildungsinvestitionen.

Das DBK hat im Budgetprozess 2005 eine Einsparung von insgesamt 9.8 Mio. Franken erzielt. Der Nettoaufwand im Voranschlag 2005 des DBK liegt mit 0.6 Mio. Franken (0.2 %) nur knapp über dem Vorjahreswert. Damit hat das DBK seinen Sparauftrag ernst genommen. Dies um so mehr, wenn man bedenkt, dass allein die GAV-Inkraftsetzung zu einer Erhöhung der kantonalen Beiträge an die Besoldungen der Volksschullehrpersonen von 1.2 Mio. Franken führt und die Finanzierungslücke aus dem Entlastungsprogramm des Bundes (insgesamt 1.8 Mio. Franken) noch bis zum 31.7.2005 durch den Kanton abgedeckt wird (vgl. dazu „Rahmenbedingungen und Sparvorgaben zum Voranschlag 2005 für die Heilpädagogischen Sonderschulen, Sonderschulheime und Früherziehungsdienste“ RRB Nr. 2004/1389 vom 29. Juni 2004).

Von der Gesamteinsparung von 9,8 Mio. Franken im DBK wurde dem AVK ein Sparbeitrag von 4 Mio. Franken auferlegt (ohne Sonderschulung). Die operativen Massnahmen, die es als Amt mit Globalbudget daraufhin einleitete und die es mit seinem Kreisschreiben vom 28. September 2004 den kommunalen Aufsichtsbehörden bekannt machte, sind als Folge dieses Sparauftrages zu sehen. Bereits in den vergangenen Jahren konnten mit einem sehr restriktiven Pensenbewirtschaftungsregime die Kosten optimiert werden. Darüber wurden auch die BIKUKO und die FIKO regelmässig durch die Departementsvorsteherin orientiert.

Damit die Budgetvorgaben 2005 erreicht werden können, bedarf es weiterer operativer Massnahmen. Mit dem Schreiben des AVK vom 28. September 2004 wurde die Praxisänderung der Pensenbewirtschaftung im Sinne der Transparenz durch die geschäftsführende Dienststelle den Schulgemeinden mitgeteilt.

3.1.2 Rechtliches und Prozess der Pensenbewirtschaftung

Aufgrund des anhaltenden Spardrucks werden seit dem Kalenderjahr 2002 die Planungsunterlagen der Schulgemeinden eingefordert und die Pensen an die effektiven Schülerzahlen mittels RRB für jeden einzelnen Schulträger angepasst. Das Ablaufschema richtet sich nach den gesetzlichen Vorgaben gemäss § 13 des Volksschulgesetzes¹⁾ vom 14. September 1969 (VSG), § 15 der Vollzugsver-

¹⁾ BGS 413.111

ordnung zum Volksschulgesetz¹⁾ vom 5. Mai 1970 (VV z VSG) sowie § 26 des Staatspersonalgesetzes vom 27. September 1992²⁾. Die Gemeinden sind damit verpflichtet, Änderungen im Bestand der Stellen der Lehrpersonen zu melden. Der Bestand der Stellen richtet sich nach den Ausführungen gemäss § 14 (für den Volksschulbereich) sowie § 19 der VV z VSG (für den Kindergartenbereich). Dem AVK obliegt gemäss § 80 VSG die Aufsicht über die Einhaltung der regierungsrätlichen Vorgaben.

¹⁾ BGS 413.121.1
²⁾ BGS 126.1

No	Prozesshauptschritte	Termine
1	Vorbereitung der Versanddokumente und Erstellung der Ablaufplanung	August – Mitte September
2	Versand	Ende September
3	Eingangscontrolling	Ab Versand
4	Berechnung der Stellen unter Berücksichtigung der Verhältnisse vor Ort.	Ab Eingang laufend
5	Erstellung der RRB's für jeden einzelnen Schulträger der Volksschule und der Bewilligungsschreiben für die Kindergarten	Ab Eingang laufend
6	Eingabe der RRB's an RR	Jeweils eine Woche vor erster und zweiter RR-Sitzung im Dezember
7	Versand der RRB durch die Staatskanzlei und der Kindergartenbewilligungsschreiben durch das AVK	Ende Dezember – Mitte Januar

3.1.3 Bildungspolitisches Umfeld

Das AVK liess sich bei den Massnahmen parallel zum Spargedanken auch von Vergleichen mit der Situation in anderen Kantonen leiten. (Im Besoldungsbereich kann das AVK keine operativen Massnahmen ergreifen. Es sei aber erwähnt, dass der Kanton Solothurn nach den Kantonen Zürich und Zug den Volksschullehrpersonen die höchsten Lebenslöhne bezahlt.) So blieben dem AVK als kurzfristige budgetrelevante Möglichkeit einzig operative Massnahmen im Bereich der Klassengrössen und -zuweisungen.

Klassengrössen im Vergleich

Effektive Klassengrössen im Vergleich

	Solothurn	Aargau	Basel-Landschaft	Bern
Primarschule	19.7	20.8	20.2	19.9
Bezirksschule	20.2	21.2	21.3	20.5
Sekundarschule	18.9	18.8	21.3	
Oberschule	12.8	16.7	17.6	15.7

Trotz kantonalem Schnitt von 19.7 auf der Primarschulstufe variiert die durchschnittliche Klassengrösse. Beispiele Bezirk Olten 21.3 und Bucheggberg 17.5. Eine Angleichung der Durchschnittswerte ist auch aus Gründen der kantonsweiten Chancengerechtigkeit anzustreben.

Geplante/beschlossene Klassengrössen auf Gesetzesstufe anderer Kantone im Vergleich

	Aargau	Basel-Stadt	Basel-Landschaft	Zürich
Primarschule	22	21	22	22
Bezirksschule	15–25	22	22	20
Oberschule	11–22	16	20	20

Die Entwicklung der Abteilungsgrösse in der Schweiz tendiert nach einer durchschnittlichen Klassengrösse zwischen 20 und 22 Schülern und Schülerinnen.

Unterricht in Lerngruppen in der Primarschule

Im Kanton Solothurn besteht zusätzlich die Möglichkeit, die Primarklassen in Lerngruppen von 8 bis 13 Schülern und Schülerinnen einzuteilen. Dieser Halbklassenunterricht ist ausdrücklich für den auf das einzelne Kind bezogenen, individualisierenden Unterricht vorgesehen. Zahlreiche empirische Studien aus dem Inland und Ausland zeigen, dass die Klassengrösse nur in den ersten Schuljahren eine Rolle für das schulische Lernen von Kindern spielt. Die Abstufung der Anzahl der Halbklassen-
lektionen folgt diesen Erkenntnissen aus der Schulpädagogik.

Grosse bzw. kleine Klassen

Nach wie vor werden bei uns in kleinen Gemeinden pro Jahr rund 50 Klassen unter der minimalen Richtzahl von 16 Schülern und Schülerinnen geführt. Andererseits werden rund 50 Klassen mit Assistenzlektionen unterstützt (über der max. Richtzahl).

Sehr hohe Separierungsrate

Punkto Separierung der Schweizer Kinder in Kleinklassen liegt der Kanton Solothurn an der Spitze, zusammen mit den ausländischen Kindern an dritter Stelle nach Schaffhausen und Basel-Stadt.

Wirkung der Klassengrössen auf die Qualität des Unterrichts

Manche Lehrkräfte und eine pädagogisch interessierte Öffentlichkeit sind davon überzeugt, dass kleine Klassen eine wichtige Voraussetzung für guten Unterricht und für ein erfolgreiches Lernen aller Kinder sind. Ganz besonders aber werden kleine Klassen als ideales Lernmilieu für schulleistungs-schwache Schüler und Schülerinnen erachtet.

Die These von den förderlichen Wirkungen kleiner Klassen lässt sich empirisch nur begrenzt untermauern. Die Klassengrösse hat keine einheitliche Wirkungen auf das Handeln der Lehrer und auf das Verhalten, die Einstellungen wie die Leistungen der Schüler und Schülerinnen. Kleine Klassen scheinen sich nur unter bestimmten Bedingungen und für bestimmte Schülergruppen als ein grundsätzlich förderliches Lernmilieu zu erweisen. Es kann aufgrund verschiedener empirischen Studien nicht von einem allgemeinen Effekt ausgegangen werden:

- Da die Klassengrösse nur in den ersten Schuljahren eine wesentliche Rolle für das schulische Lernen von Kindern spielt.
- Weil erst eine starke Reduktion der Klassengrösse auf ca. 14 Schüler und Schülerinnen eine substanzielle Verbesserung der Schulleistungen bringen würde.

Ein Hauptargument für kleine Klassen lautet, dass Lehrpersonen in kleinen Klassen individualisierter unterrichten und sich mehr auf die spezifischen Bedürfnisse der einzelnen Schüler und Schülerinnen ausrichten können. Untersuchungen zeigen indes, dass die Lehrkräfte wohl glauben, in kleineren Klassen besser und individueller unterrichten zu können. Die Beobachtung ihres täglich praktizierten Unterrichts ergibt kaum reale Unterschiede des Lehrerverhaltens in grossen und kleinen Klassen. Die Lehrpersonen praktizieren in kleinen Klassen kaum andere Unterrichtsformen als in grossen Klassen.

3.1.4 Schlussfolgerungen

Aufgrund der obigen Ausführungen finden wir, dass die operativen Massnahmen des AVK vertretbar sind. Wir verhehlen nicht, dass damit da und dort gezwungenermassen ein gewisser Leistungsabbau möglich wird. Ein flächendeckender Qualitätsverlust ist damit aber nicht verbunden.

3.2 Beantwortung der Fragen

Ad 1:

Wie bisher wird das AVK die Planung jeder einzelnen Gemeinde einer Prüfung unterziehen und zur Erreichung von vernünftigen Klassengrössen Hand bieten. Es kommt auch jetzt ab und zu vor, dass einzelne Klassen die obere Richtzahl von 26 Kindern überschreiten. Ebenso sehr gibt es aber Unterschreitungen der Richtzahl von 16 Kindern. Ab 28 Kindern kann das AVK Assistenzstunden zusprechen. Rund 50 von insgesamt 1450 Klassen oder Abteilungen beanspruchen jährlich Assistenzstunden. Rund 50 Klassen erreichen die untere Richtzahl von 16 Schülerinnen bzw. Schülern nicht. Bildungstheoretisch gibt es „die ideale Klassengrösse“ nicht. Wichtiger als die Anzahl Kinder ist deren Zusammensetzung und die Qualität des Unterrichts sowie die Organisation der Schule. Die flächendeckende Einführung der Geleiteten Schulen wird diese "Organisation der Schulen" deutlich stärken. Gemeinden mit kleinen Schulen werden immer Mühe haben, ökonomisch vernünftige Klassengrössen zu erhalten. Die demografische Entwicklung wird dieses Problem noch verschärfen (zu erwartender Schülerrückgang bis zu 10%). Deshalb ist eine vermehrte Kooperation mit andern Gemeinden unerlässlich.

Ad 2:

Die bereits heute unterstützenden und bewährten Massnahmen sollen weiterhin mithelfen, die Qualität der Bildung zu halten (z.B. Assistenzstunden, Schichtlektionen, dazu kommen neu Disziplinar-massnahmen gegen Schülerinnen und Schüler und Geleitete Schulen). Andere weitere neue Formen sind nicht geplant.

Ad 3:

Der Kanton Solothurn hat im Segment der Klassen mit besonderem Lehrplan bei Kindern mit schweizerischer Nationalität schweizweit die höchste Separierungsrate, beim Mix schweizerische/ausländische Kinder die dritthöchste. Gemäss § 28 VSG sind alle normalbegabten Schülerinnen und Schüler in der Primarschule zu schulen. Der Schnitt liegt gesamtschweizerisch bei 5 %. Eine leichte Senkung auf den schweizerischen Durchschnitt ist unter diesen Umständen sicher vertretbar. Es gibt keine schweizerisch oder international geeichten Standards, die eindeutig über die Zuweisung zu einer Kleinklasse Aussagen machen. Für die Einweisung in eine Einführungsklasse kann eine Gemeinde den Einschulungsteams den prozentualen Anteil vorgeben. Das hilft, kantonsweit Transparenz und Ausgleich zu schaffen. Schwieriger ist die Einhaltung der im Kreisschreiben vom 29. September 2004 verlangten prozentualen Vorgabe von 5 % für die Kleinklassen L und W. Wie bisher wird das AVK in begründeten Fällen für eine abweichende Regelung Hand bieten. Das AVK wird sich auch weiterhin nötigenfalls mit dem Schulpsychologischen Dienst (SPD) und den kommunalen Schulbehörden absprechen.

Ad 4:

Der Stellenwert des SPD verändert sich durch die neuen Vorgaben nicht. Aber auch hier gilt, dass es nicht national oder international geeichte Standards zur Einweisung in eine Kleinklasse gibt. In Grenzfällen wird der SPD eher von einem Antrag „Kleinklasse“ absehen müssen. Werden die Vor-

gaben in einer Gemeinde wiederholt überschritten, so ist dies Anlass, vertieft nach den Ursachen zu suchen.

Ad 5:

§ 2 des Volksschulgesetzes wird nicht verletzt. Wir sind überzeugt, dass auch mit den aktuellen Vorgaben jedem Kind ein seinen Fähigkeiten entsprechender Unterricht garantiert wird.

Ad 6:

Im dreijährigen Schulversuch Integration (RRB 2003/2214 vom 2. Dezember 2003) zählen die integrierten Kinder doppelt, bzw. dreifach. Er wird von zusätzlich unterstützenden Massnahmen begleitet und durch die Hochschule für Heilpädagogik evaluiert. Eine Erhöhung der Klassengrössen um ein oder zwei Kinder ist deshalb vertretbar.

Ad 7:

In den Budgetkommentaren werden operative Massnahmen nicht aufgeführt.

Ad 8:

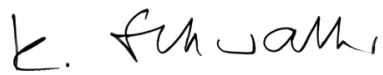
Das Kreisschreiben des AVK enthielt wie jedes Jahr eine Reihe von operativen Massnahmen. Kreisschreiben mit operativer Ausrichtung werden in der Regel in der BIKUKO nicht behandelt. Die Departementsvorsteherin hat in den vorangegangenen Jahre im Rahmen des Budgetprozesses immer wieder darauf hingewiesen, dass das AVK eine restriktivere Praxis zur Optimierung der Klassengrössen handhabt. Im Globalbudgetausschuss wie auch an der BIKUKO-Sitzung vom 29. September 2004 wurde das Thema angesprochen (vgl. BIKUKO-Protokoll S. 370 f). Allerdings sind wir auch der Meinung, dass das Amt die Weisungen zu Handen der BIKUKO offensiver hätte kommunizieren müssen.

Ad 9:

§ 14 VV z VSG enthält vom Gesetzgeber gewünschte Richt- und Durchschnittszahlen. Sie ziehen nicht exakte Grenzen, sondern lassen einen Ermessensspielraum zu. Jedes formelle Gesetz weist naturgemäss einen gewissen Grad an Unbestimmtheit auf. So bleibt ein Spielraum für die Berücksichtigung im Einzelfall. Ermessen und unbestimmte Rechtsbegriffe dienen der Einzelfallgerechtigkeit und ergänzen insoweit das Gesetzmässigkeitsprinzip. Gerade im Gebiet des Schulrechts und insbesondere im Zusammenhang mit Schülerzahlen braucht es diesen Spielraum. Diese Praxis entspricht den Grundsätzen der Rechtsgleichheit und der Voraussehbarkeit des Verwaltungshandelns. Das Vorgehen des AVK stellt also keine Verletzung des pflichtgemässen Ermessens dar.

Ad 10:

Eine Aufstockung des Subventionsbeitrags um 4 Mio Franken bewirkte, dass Budget 2005 entsprechend verschlechtert würde. Im Übrigen würden wir einmal mehr dem von uns angestrebten Ziel einer kantonsweiten Chancengerechtigkeit (Ausgleich der durchschnittlichen Klassengrössen) nicht näherkommen.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'K. Schwaller', is positioned above the printed name.

Dr. Konrad Schwaller

Staatsschreiber

Verteiler

Departement für Bildung und Kultur (8) Gi, VEL, DA, PSt, RYC, MM, em, bz

Amt für Volksschule und Kindergarten (12) B, Wa, HI, Di, RF, mb, stu (Ablage)

Amt für Mittel und Hochschulen (2) AB, YJ

Amt für Berufsbildung und Berufsberatung (2)

Direktion Pädagogische Fachhochschule (2)

Parlamentsdienste

Fraktionspräsidien (4)

Verband Lehrerinnen und Lehrer Solothurn (LSO), Hauptbahnhofstrasse 5, 4500 Solothurn

VPOD, Postfach 316, 4503 Solothurn

Verband Solothurner. Einwohnergemeinden, Sekretär: Ulrich Bucher, Postfach 123, 4528 Zuchwil