

Regierungsratsbeschluss

vom 3. November 2004

Nr. 2004/2183

KR.Nr. ID 200/2004 (DBK)

Dringliche Interpellation Fraktion FdP/JL: Klassengrössen (02.11.2004); Stellungnahme des Regierungsrates

1. Vorstosstext

In der Vollzugsverordnung zum Volksschulgesetz (§ 14) sind die Richtzahlen für die Abteilungsgrössen festgelegt (Obergrenze und Untergrenze). In der Primarschule muss zusätzlich ein Mindestdurchschnitt von 20 Schülern pro Klasse erreicht werden, wenn die Schule über 60 Schüler zählt. Mit dem Kreisschreiben vom 28. September 2004 des Amtes für Volksschule und Kindergarten werden die Eckwerte für Klassengrössen auf der Volksschulstufe neu festgelegt. Es stellt sich die Frage nach der Rechtsgrundlage. Eine Änderung der Vollzugsverordnung ist nicht bekannt. Weiter sind die Interpellanten besorgt um die Qualität der Volksschule. Darum bitten wir den Regierungsrat um die Beantwortung folgender Fragen:

1. Auf welche rechtliche Grundlage stützt sich dieses Kreisschreiben?
2. Welche rechtliche Verbindlichkeit hat das Kreisschreiben vom 28. September 2004 des Amtes für Volksschule und Kindergarten?
3. Steht das Kreisschreiben nicht im Widerspruch zur geltenden Vollzugsverordnung zum Volksschulgesetz (BGS 413.121.1)?
4. Was bedeutet der Terminus im Kreisschreiben «ein Durchschnitt von x Schülern ist anzustreben» auf der jeweiligen Volksschulstufe? Welche rechtliche Verbindlichkeit kommt diesem zu?
5. Welche Massnahmen und Mittel kann die Regierung ergreifen, wenn eine Gemeinde die Durchschnittszahlen, welche im Kreisschreiben angegeben sind, nicht erreicht? Werden der Gemeinde die Besoldungssubventionen gekürzt? Werden Stellenprozente abgebaut?
6. Wie wirkt sich die Vergrösserung der Schulklassen auf die Anwendung der neuen Lehr- und Lernformen (Gruppenunterricht, Werkstattunterricht, Projektunterricht, Wochenplan) aus? Wie wirkt sich die Vergrösserung der Schulklassen auf die Qualität der Schulen aus? Ist der Regierungsrat auch der Meinung, dass in grösseren Klassen der einzelne Schüler weniger gefördert werden kann? Wenn nein, warum nicht?
7. Ist der Regierungsrat auch der Ansicht, dass es mit grösseren Klassen schwieriger ist Differenzierung im Unterricht und individuelles Eingehen auf die Schüler wahrzunehmen? Wenn nein, warum nicht?

Welche Auswirkungen hat nach der Meinung der Regierung die Vergrösserung der Schulklassen auf das soziale Verhalten (Stichwort: Disziplin, Gewalt, Mobbing, Motivationsmangel, etc.)?

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 substantielle 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

vgl. oben 3.1.2

Ad 2

Ein Kreisschreiben (KS) ist eine grundsatzverbindliche Handlungsanweisung des dazu zuständigen Amtes. Die vom Regierungsrat in den §§ 14bis und 14undecies VV z VSG festgelegten Werte lassen im Sinne einer Bandbreite in der Festlegung der Abteilungsgrössen einen Spielraum offen.

Ad 3

In der VV z VSG wird für die Primarschule ein Mindestdurchschnitt von 20 vorgeschrieben, für den Kindergarten von 20 angestrebt. Weiter werden Bandbreiten für die Klassengrössen definiert, auch im Oberstufenbereich.

Die geltende Praxis hat bisher die Primarschule und die Bezirks- und Sekundarschule gleich behandelt. Für die Oberschule gelten tiefere Klassenbestände.

Die bildungspolitisch festgesetzten Bandbreiten (16–26 Schülerinnen bzw. Schüler) werden nicht verändert. Die leichte Anhebung des Klassendurchschnitts führt also in pädagogischer Hinsicht nicht zu einer Veränderung des politisch festgesetzten Rahmens. Anders verhielte es sich bei einer Anhebung der Richtzahlen von beispielsweise auf 18–28.

Seit zwei Jahren wird an Kindergärten, die einen kleineren Bestand als 20 Kinder zählen, das Unterrichtspensum abgestuft gekürzt. Dies wurde mit RRB Nr. 2004/1538 vom 6. Juli 2004 in Beantwortung einer entsprechenden Beschwerde geschützt. Wir führten aus, dass jedes formelle Gesetz naturgemäss einen gewissen Grad an Unbestimmtheit aufweise. So bleibe ein Spielraum für die Berücksichtigung im Einzelfall. Im Gebiet des Schulrechts und insbesondere im Zusammenhang mit Schülerzahlen brauche es Spielraum. Die Praxis des AVK entspreche den Grundsätzen der Rechtsgleichheit. Dies ist auch im Fall des zur Diskussion stehenden Kreisschreibens und des darauf folgenden Verwaltungshandelns durch das AVK der Fall. Das Kreisschreiben steht damit nicht im Widerspruch zur geltenden Verordnung.

Ad 4

In § 19quater Abs 3 VV z VSG wird der Begriff für den Kindergarten seit langem bereits angewandt. In der Praxis bedeutet der Begriff "ist anzustreben", dass ein genannter Durchschnitt nach Möglichkeit zu erreichen ist, dass aber unter Berücksichtigung der örtlichen Gegebenheiten und zur Erreichung von vernünftigen Abteilungsgrössen und –zusammensetzungen auch Ausnahmen gemacht werden können. Durchschnitte sind abstrakte Werte, die nie flächendeckend, also zu 100% umgesetzt werden können.

Ad 5

Die rechtliche Basis für die Subventionsauszahlungen findet sich im Lehrerbesoldungsgesetz. Sie kann durch operative Massnahmen nicht verändert werden. Die Pensenberechnungen werden aufgrund der neuen Handlungsanweisung erstellt und mittels Einzel-RRB für jeden Schulträger separat erstellt. Das Pensum der Schülerinnen und Schüler wird nicht gekürzt.

In Zusammenarbeit zwischen Gemeinden und AVK wird nach Lösungen gesucht. Bandbreiten lassen es zu, kleine Klassen mit etwas grösseren Klassen zu kompensieren. Das AVK beantragt dem Regierungsrat für jede einzelne Gemeinde oder Kreisschule die Pensen, die auf Grund von Vorgaben und örtlichen Verhältnissen zugesprochen werden können. Ein Abbau von Stellenprozenten gegenüber dem Planungsantrag der Gemeinden ist möglich.

Ad 6

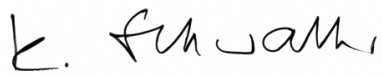
Die moderate Anhebung hat keinen bedeutenden qualitativen Einfluss auf den Unterricht. Das zeigen schon die unter Ad 4 aufgezeigten Unterschiede im eigenen Kanton. Die vom AVK im Kreisschreiben genannte, anzustrebende Zahl von 22 liegt im interkantonalen Vergleich richtig. Das AVK kann jedoch im Falle zu grosser Klassen oder bei schwierigen Zusammensetzungen auch Assistenzstunden zuteilen, was gegenwärtig im Kanton für rund 50 Klassen der Fall ist.

Ad 7

Eine Vergrösserung der Klassen kann sich auf die Differenzierung im Unterricht je nach Umständen auswirken. (Klassenzusammensetzung, Schulhaussituation im allgemeinen, individuelle Unterrichtskompetenzen der Lehrpersonen etc.). Aufgrund des Kreisschreibens des AVK's sind Qualitätseinbussen nicht zu erwarten, denn die Vorgaben sind moderat. Olten und Solothurn haben heute praktisch bereits die angestrebten Durchschnitte – und niemand würde behaupten, die Qualität des Unterrichts sei dort geringer als anderswo. Professionelle Strukturen (Schuldirektionen, Schulleitungen, eingespielte Kollegien etc.) erleichtern zudem den Unterricht und sind ebenfalls wesentlichere Faktoren als eine Klassengrösse, die um ein bis zwei Kinder variiert. (Vgl. auch dazu die beabsichtigte flächendeckende Einführung von professionellen Leitungsstrukturen zur Entlastung der Lehrpersonen (Gegenvorschlag zur Volksinitiative „Gute Schulen brauchen Führung“).)

Ad 8

Wie oben erwähnt, gibt es verschiedene Beispiele im Kanton Solothurn, in welchen die Klassengrössen, wie im Kreisschreiben des AVK vorgegeben, annähernd erreicht oder überschritten werden. In diesen Gemeinden sind keine grösseren Schwierigkeiten bezüglich "Disziplin, Gewalt, Mobbing, Motivationsmangel etc." festzustellen als anderswo. Im übrigen hat der Kantonsrat als wichtige unterstützende Massnahme einer Gesetzesänderung betreffend Disziplin mit KRB Nr. RG 097/2004 zugestimmt.

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