

Regierungsratsbeschluss

vom 18. Januar 2011

Nr. 2011/93

KR.Nr. A 154/2010 (DBK)

Auftrag überparteilich: Finanzieller Beitrag des Kantons an bewilligte Privatschulen der obligatorischen Schulzeit (03.11.2010)

Stellungnahme des Regierungsrates

1. Vorstosstext

Der Regierungsrat wird beauftragt, eine Grundlage auszuarbeiten, damit anerkannten, nicht gewinnorientierten Privatschulen der obligatorischen Schulzeit inklusive Kindergarten ein finanzieller Beitrag pro Schüler/Schülerin zugesprochen wird. Dieser soll 20 Prozent der Kosten, welche die öffentliche Schule durchschnittlich für ein Schulkind aufwendet, nicht übersteigen.

2. Begründung

Eine freie Schulwahl in dem Sinne, dass der Staat an nichtstaatliche Schulen einen Finanzbeitrag pro Kind in gleicher Höhe wie die Kosten für die öffentliche Schule erbringt, ist aus staatspolitischen, sozialen, ökologischen und ökonomischen Gründen abzulehnen. Entsprechend hat der Regierungsrat seine ablehnenden Empfehlung zur Volksinitiative „JA! Freie Schulwahl für alle“ begründet, und der Kantonsrat ist ihm grossmehrheitlich gefolgt.

Dennoch ist zu bedenken, dass die nichtstaatlichen Schulen wesentliche Aufgaben im öffentlichen Interesse erbringen. Sie entlasten die Volksschulen und damit den Kanton und die Gemeinden im Bereich der Schulbauten und der Löhne. Sie integrieren zum Teil Kinder, für die in der öffentlichen Schule nur der wesentlich teurere Weg der Sonderschulung möglich wäre. Sie entwickeln pädagogische Innovationen, welche häufig die öffentliche Schule befruchten und weiterbringen. Für diese Leistungen verdienen private Schulen eine staatliche Anerkennung und Unterstützung. Unsere beiden Nachbarkantone Baselland und Bern haben dies geregelt: Der Kanton zahlt dort pro Kind und Jahr Fr. 2000 bzw. 2500 an die Schulkosten der anerkannten privaten Schulen. Zum Vergleich: Pro Kind und Jahr umfassen die Kosten der öffentlichen Volksschule im Kanton Solothurn rund Fr. 18'000 bis 22'000.

Es erscheint gerechtfertigt, dass die Beiträge an Bedingungen geknüpft sind: zum Beispiel keine Gewinnerorientierung, keine Ausgrenzung von Kindern aufgrund der kulturellen oder religiösen Herkunft, angemessene Grösse und längerfristige Nachfrage, d. h. nur Schulen, die schon seit einer bestimmten Anzahl Jahre bestehen. Der Beitrag soll durch den Kanton und nicht etwa durch die Einwohnergemeinden entrichtet werden, da die privaten Schulen kein engmaschiges Netz bilden können und ein regionales Einzugsgebiet haben; eine Ungleichregelung je nach Wohngemeinde wäre stossend.

3. Stellungnahme des Regierungsrates

Der Kanton Solothurn kennt bereits heute eine Finanzierung privater Schulung, allerdings auf der Basis eines Leistungsauftrags mit entsprechend ausgehandelter Abgeltung der zu erbringenden Leistung, wenn kein staatliches Bildungsangebot für die verfassungsmässige Grundbildung vorhanden ist oder der Kanton ein erhebliches Interesse am schulischen Angebot hat. In begründeten Einzelfällen finanziert der Kanton Schulgelder an Privatschulen, wenn der Kanton kein ausreichendes Angebot – beispielsweise für die Förderung eines höchstbegabten Kindes – bereitstellen kann bzw. als Fördermassnahme, um ein Bildungsangebot, das nicht in staatlicher Verantwortung ist – wie beispielsweise den Kindergarten –, zu fördern (§ 18^{bis} Volksschulgesetz vom 14.9.1969, VSG; BGS 413.111).

Weiter ist es möglich, Privatschulen im Rahmen der Wirtschaftsförderung zu unterstützen, wenn für die Existenz des Angebots für den Kanton ein erhebliches Interesse besteht und dieses der Förderung des Wirtschaftsstandortes dienlich ist, wie eine internationale, englischsprachige Schule für Kinder von ausländischen Fachkräften.

3.1 Bildungspolitische Überlegungen

Öffentliche Schulen können nie in allen Teilen ideal sein. Von ihrer Anlage her unterliegt die öffentliche Schule politischen und administrativen Entscheidungsprozessen, die für alle Schulen zwingend sind. Deshalb brauchen Neuerungen in der öffentlichen Schule in der Regel mehr Zeit. Spezifische Bedürfnisse von Eltern und Kindern können nicht genügend berücksichtigt werden. Mit den Geleiteten Schulen können heute jedoch Anpassungen an lokale Interessen und Bedürfnisse unkomplizierter vorgenommen werden.

Nach Professor Jürgen Oelkers, Leiter des pädagogischen Instituts der Universität Zürich und Mitglied des Zürcher Bildungsrates, besetzen die privaten Schulen Nischen, sind also keine eigentliche Konkurrenz, sondern Ergänzung zu dem, was staatliche Schulen anbieten und entwickeln. Ähnlich tönt es im Bericht aus den Workshops von Avenir Suisse zum Thema „Zukunft der Volksschule“ von 2001: „Auch private Schulen haben ihren Platz. Sie ergänzen das öffentliche ‚Einheitsmenu‘ mit besonderen Angeboten“. Es ist unbestritten, dass von Privatschulen Impulse für die öffentliche Schule ausgegangen sind.

Nach Professor Stefan Wolter, Direktor der Schweizerischen Koordinationsstelle für Bildungsforschung in Aarau, liegt der Hauptgrund für ein öffentliches Engagement in der Bildung in der wissenschaftlich begründeten Annahme, dass ohne öffentliche Investitionen wesentlich weniger in die Bildung investiert würde. Von Investitionen in die öffentliche Bildung profitieren nicht nur Schüler und Schülerinnen, sondern die gesamte Gesellschaft. So werden auf der Stufe der obligatorischen Schule beispielsweise gesellschaftliche Werte vermittelt und die Sozialkompetenzen der Mitglieder einer Gesellschaft erhöht. Schulhäuser sind in jedem Dorf kulturelle Zentren. Sie bieten Vereinen und anderen Organisationen Raum und Begegnungsmöglichkeit für sportliche und kulturelle Veranstaltungen.

In der Diskussion um die Frage nach Schulen, die sich der Wertevielfalt mit speziellen Angeboten anpassen, hat die Arbeitsgemeinschaft Schweizerischer Privatschulen ASP eine Studie über Meinungen und Einstellungen von Erziehungsberechtigten zur freien Schulwahl in Auftrag gegeben. Das Ergebnis zeigt, dass eine grosse Mehrheit der Eltern die freie Schulwahl begrüssen würde, sofern die Kosten überwiegend vom Staat getragen würden. Zusammenfassend zeigt die Studie folgendes Bild: 58 % der Eltern oder Erziehungsberechtigten möchten die Schule für ihr Kind selbst wählen können. 62 %

wünschen sich ein diversifizierteres Angebot an staatlichen und privaten Schulen, wobei sogar 65 % der Meinung sind, bei freier Schulwahl dürften für die Familien keine oder höchstens geringe Kosten entstehen. 70 % der Eltern oder Erziehungsberechtigten würden sich für die freie Schulwahl der eigenen Kinder aussprechen, wenn der Staat die Finanzierung übernimmt, ihnen also daraus keine Kosten entstehen. Schliesslich sind 70 % der Befragten der Meinung, dass nichtgewinnorientierte (gemeinnützige) private Schulen vom Staat finanzielle Unterstützung erhalten sollten. Generell wird auch die Meinung geäussert, der Besuch einer Privatschule solle durch die Erziehungsberechtigten und den Staat gemeinsam getragen werden. Damit wird deutlich, dass die freie Schulwahl ein breites Bedürfnis darstellt, das aber letztlich für die meisten an der Frage der Finanzierung scheitert.

Im Gegensatz zu den privaten Schulen müssen die öffentlichen Schulen eine grosse Integrationsleistung vollbringen. Die öffentliche Schule muss politisch und konfessionell neutral sein und allen offen stehen. Kinder aller sozialen Schichten mit unterschiedlichen Kulturen und Religionen und mit unterschiedlicher Leistungsbereitschaft und unterschiedlichem Leistungsvermögen besuchen sie. Die Chancengerechtigkeit für die Kinder aus allen sozialen Schichten bleibt ein zentrales Ziel der Bildungspolitik. Die öffentliche Schule muss sich den verändernden Anforderungen stellen und die bestmögliche Schule für alle bleiben.

Ein Bedürfnis vieler Eltern ist der vermehrte Wunsch nach einer familienunterstützenden Tagesstruktur der Schule wie Blockzeiten, Mittagstisch oder Tagesschule. Privatschulen sind schon aus organisatorischen Gründen auf diese Tagesstruktur ausgerichtet.

3.2 Staatliche Mitfinanzierung

Gemäss Auftrag soll der Kanton den privaten Schulen, ähnlich wie den kommunalen Schulen, regelmässige Beiträge an die Aufwendungen des Schulbetriebs zukommen lassen.

Die Höhe eines Subventionssatzes wäre schwierig festzulegen. Zudem wären die finanziellen Auswirkungen bei einer Einführung der Privatschulsubventionierung schwer abzuschätzen. Eine staatliche Förderung von Privatschulen führt zur Gründung neuer Privatschulen und zum Ansteigen der Schülerzahl. Die Kostenentwicklung beeinflusst die finanzielle Situation des Kantons und der Gemeinden.

3.3 Mitfinanzierungsmöglichkeiten

- Unterstützung von Fall zu Fall

Auf ein begründetes Gesuch hin könnte einer Privatschule zum Beispiel ein A-fonds-perdu-Beitrag an Investitionen (zum Beispiel Neu- bzw. Umbau der Schule) gewährt werden. Oder es könnte ein einmaliger Entschuldungs- oder Investitionsbeitrag geleistet werden. Oder ein Unterstützungsbeitrag könnte mit einem Jubiläum der Schule oder mit einem auch für die öffentliche Schule interessanten Schulprojekt verbunden werden.

- Zinsloses Darlehen

Der Kanton könnte Privatschulen mit einem zinslosen Darlehen auf bestimmte oder unbestimmte Zeit unterstützen.

- Elternbeiträge bzw. Schulgelder

Wie in den Kantonen Basel-Landschaft und Bern könnten für die anerkannten Privatschulen jährliche Beiträge pro Schüler bzw. Schülerin gesprochen werden.

- Steuerabzug

Neu oder wieder neu überlegt werden könnte die Abzugsfähigkeit der Ausbildungskosten vom steuerbaren Einkommen. Diese Steuererleichterung würde zwar den Eltern nützen, sie käme jedoch einer indirekten Subventionierung der Privatschulen gleich.

- Regelmässige finanzielle Unterstützung durch den Kanton

Auf der Grundlage einer Leistungsvereinbarung könnten Privatschulen regelmässig finanzielle Beiträge vom Kanton erhalten. Diese Beiträge könnten pauschal oder einzeln (Pro-Kopf-Beiträge) ausgerichtet werden.

- Finanzielle Unterstützung durch die Wohngemeinde

Die Gemeinden könnten den Privatschulen Beiträge gewähren. Diese könnten sich auf die Anzahl Kinder einer Gemeinde beziehen, die eine Privatschule besuchen, und damit die kommunalen Schulkosten verringern. Für eine Verpflichtung der Gemeinden müssten die Rechtsgrundlagen geschaffen werden. Gemeinden könnten aber auch das von den Eltern zu bezahlende Schulgeld oder einen Teil davon übernehmen, und zwar bis zu dem Masse, wie sie für den auswärtigen Schulbesuch Schulgelder zu übernehmen haben.

- Bildungsgutscheine

Der Bildungsgutschein in seiner allgemeinen Form würde allen Eltern von Schülerinnen und Schülern die Möglichkeit geben, die Schulgebühren bei einer vom Staat anerkannten Schule ihrer Wahl bis zu einem bestimmten Betrag mit einem Gutschein zu bezahlen. Gleichzeitig wäre die Schule weitgehend frei, den Lehrplan nach ihrer Schulphilosophie zu gestalten.

Untersuchungen und Erfahrungen mit Bildungsgutscheinen (vor allem in den USA) haben aber gezeigt, dass mit diesem System keine Leistungsverbesserungen erreicht werden.

- Logistische Hilfe

Der Kanton könnte die Privatschulen unterstützen, indem er ihnen logistische Hilfe gewährt (Informatik, Vernetzung, Vermittlung von Schulmaterial und -mobiliar, Weiterbildung).

- Schwerpunktbildung

Der Kanton unterstützt Privatschulen, welche ein Bedürfnis abdecken, das im übergeordneten Interesse des Kantons liegt (Beispiele: internationale Schule, Schule für verhaltensauffällige Jugendliche).

3.4 Mögliche Szenarien

In der gegenwärtigen Situation hat der Kanton Solothurn folgende Szenarien zur Auswahl:

- Der Kanton verzichtet grundsätzlich auf jede Unterstützung von Privatschulen, ausgenommen von Schulen mit entsprechendem Leistungsauftrag (Status quo).
- Der Kanton empfiehlt den Gemeinden, den Elternbeitrag oder einen Teil davon an die Privatschulen zu übernehmen. Der Kanton leistet eine Subvention gemäss Klassifikation (benötigt eine zu schaffende rechtliche Grundlage).
- Der Kanton unterstützt Privatschulen mit einem Angebot, das im vorrangigen Interesse des Kantons liegt (benötigt eine zu schaffende rechtliche Grundlage).

3.5 Mögliche weitere Konsequenzen

Würden für Schüler und Schülerinnen an Solothurner Privatschulen generell Beiträge ausgerichtet, könnte dies weitreichende Auswirkungen haben:

- Besuchen Schüler und Schülerinnen aus dem Kanton Solothurn Privatschulen oder Institute in anderen Kantonen, könnten die betroffenen Eltern unter Berufung auf das Gleichbehandlungsgebot ebenfalls Beiträge verlangen.

- Eltern von Schülerinnen und Schülern, die ausserkantonale Mittelschulen (Internate) besuchen, könnten Kostenbeiträge verlangen, da der Besuch von Mittelschulen im Kanton Solothurn kostenlos ist.

3.6 Fazit

Wir anerkennen die Privatschulen als wertvolles ergänzendes Schulangebot im Kanton Solothurn und schätzen deren Engagement. In Einzelfällen, wenn kein hinreichendes kantonales Bildungsangebot für einzelne Kinder vorhanden ist, übernimmt die öffentliche Hand den ganzen oder einen Teil des Elternbeitrags an Privatschulen. Weiter kann der Kanton im Rahmen der Wirtschaftsförderung Privatschulen unterstützen und bei der Festsetzung der Bewilligungsgebühren wird die Gewinnorientierung der Schule berücksichtigt.

Die öffentliche Volksschule ist vom Angebot her breit und vielfältig und von der Durchführung des Unterrichts her flexibel angelegt. Sie unterzieht sich einer ständigen effektiven Qualitätssteuerung und hält sich insbesondere mit institutionalisierten Qualitätszyklen am Puls der Schulentwicklung. Ihre Lehrpersonen sind verpflichtet und dafür ausgebildet, die Schulkinder möglichst individuell zu fördern. Bei der Wahl der Mittel und des Vorgehens haben sie jedoch grosse Freiheit. Bei all dieser Breite und Vielfalt bleibt aber die öffentliche Volksschule der verfassungsrechtlichen Grundversorgung¹⁾ und den Wurzeln ihres Auftrags verpflichtet. Sie kommt dieser Verpflichtung mit einem hohen Aufwand nach²⁾, kann diesen aber nicht ins Unbegrenzte steigern.

Die öffentliche Volksschule ist eine Schule für alle. Sie ist daher im Interesse aller Eltern und nicht nach dem Wunsch der einzelnen Eltern zu organisieren und zu betreiben. Die Unterrichtsfächer, die Lektionentafel und der Stundenplan, die Lehrmittel, die Schulhaus- und Klasseneinteilung, die Leistungsmessung, die Promotionen und der Übertritt, die Disziplinar massnahmen sowie anderes mehr sind nicht verhandelbar. Sie werden durch demokratische Prozesse festgelegt und ermöglichen einen gerechten Bildungszugang und eine gerechte Bildungsverteilung. Die vorhandenen staatlichen Mittel müssen deshalb für die Qualitätssicherung und -entwicklung der eigenen Schulen eingesetzt werden.

Die gute Verfassung der öffentlichen Volksschule bestätigt dieses staatliche Handeln. Schulabgänger und Schulabgängerinnen meistern in aller Regel den Einstieg in die Berufslehren oder in die weiterführenden Schulen gemäss ihrem Potenzial problemlos und bewähren sich darin gut.

Auch bei guter finanzieller Lage der öffentlichen Hand rechtfertigt es sich aus bildungs-, aber auch aus ordnungspolitischen Gründen nicht, die Privatschulen (direkt oder individuell) regelmässig und generell mit Beiträgen zu unterstützen. Zudem ist weder im Legislaturplan 2009–2013 noch im Integrierten Aufgaben- und Finanzplan (IAFP) 2011–2014 die Subventionierung von Privatschulen vorgesehen. Im Hinblick auf die sich ab 2012 abzeichnende massive Verschlechterung der Kantonsfinanzen ist eine Ausweitung der Staatsaufgaben kaum politisch realisierbar. Dennoch soll eine Unterstützung im Einzelfall möglich sein, wenn dies im eindeutigen Interesse des Kindes liegt.

¹⁾ Art. 19 und 62 Abs. 2 BV, SR 101.

²⁾ Kumulierte Bruttolehrerlohnenkosten von rund 400 Mio. Franken.

4. Antrag des Regierungsrates

Nichterheblicherklärung.



Andreas Eng
Staatsschreiber

Vorberatende Kommission

Bildungs- und Kulturkommission

Verteiler

Departement für Bildung und Kultur (7) KF, VEL, MM, YJP, DK, em, LS

Amt für Volksschule und Kindergarten (20) Wa, YK, Li, SB, eac, uvb, Eg, MP, RUF, EMF, RF,
hr, di, Kanzlei (5)

Amt für Berufsbildung, Mittel- und Hochschulen (4)

Finanzdepartement

Staatskanzlei

Aktuariat BIKUKO

Parlamentsdienste

Traktandenliste Kantonsrat

Verband Solothurner Einwohnergemeinden (VSEG), Postfach 123, 4528 Zuchwil

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

VSL-SO, Albert Arnold, Dorfstrasse 11, 4558 Heinrichswil

VPOD AG/SO, Sekretariat, Postfach 4209, 5001 Aarau

Verband Schulverwaltungen Aargau/Solothurn, SCASO, Anita Tschanz-Gerber, Schulverwaltung Bett-
lach, Postfach 116, 2544 Bettlach