

Parlamentarischer Vorstoss. Antwort des Regierungsrates

Vorstoss-Nr.: 030-2014
Vorstossart: Motion
Richtlinienmotion:
Geschäftsnummer: 2014.0078

Eingereicht am: 20.01.2014

Fraktionsvorstoss: Nein
Kommissionsvorstoss: Nein
Eingereicht von: Geissbühler-Strupler (Herrenschwanden, SVP) (Sprecher/in)
Schlup (Schüpfen, SVP)

Weitere Unterschriften: 0

Dringlichkeit verlangt: Nein
Dringlichkeit gewährt:

RRB-Nr.: 805/2014 vom 18. Juni 2014
Direktion: Erziehungsdirektion
Klassifizierung: Nicht klassifiziert
Antrag Regierungsrat: **Punktweise beschlossen**
Punkt 1: Ablehnung
Punkt 2: Annahme als Postulat
Punkt 3: Ablehnung
Punkt 4: Annahme und gleichzeitige Abschreibung



Unruhe beheben, Kosten sparen

Der Regierungsrat wird beauftragt, Massnahmen zu ergreifen, um die negativen Folgen des Integrationsartikels des Volksschulgesetzes zu eliminieren, namentlich:

1. den Spezialunterricht für Kinder mit Defiziten, aber auch Arzt- und Zahnarztbesuche in die schulfreien Zeiten zu verlegen;
2. auf der Unterstufe nur noch zwei Lehrkräfte pro Klasse unterrichten zu lassen, wobei eine Lehrkraft die Verantwortung als Klassenlehrkraft übernehmen muss;
3. die Lohnschere (Heilpädagogin/Kindergärtnerin/Regelklasselehrperson) zu eliminieren;
4. den Zusatzunterricht (integrative Förderung, Logopädie, Psychomotorik) nach Möglichkeit in Kleingruppen und nicht im Einzelunterricht durchzuführen und auf das Notwendige zu konzentrieren (Fehlanreize sind zu korrigieren).

Begründung:

Durch die Integration von Kindern mit Defiziten in Regelklassen der Volksschule ist Unruhe in die Schulzimmer gekommen. In der Folge sind viele Lehrpersonen, aber auch die leistungs-

schwachen, fremdsprachigen oder verhaltensauffälligen Kinder überfordert. Gleichzeitig werden Hilfsangebote immer mehr in Anspruch genommen, weil es dafür finanzielle Mittel gibt. Da der Spezialunterricht während der regulären Unterrichtszeit stattfindet, verpassen Kinder den Unterrichtsstoff der Regelklasse. Die individuellen Stundenpläne der Kinder mit Förderunterricht, das Kommen und Gehen sowie die Koordination und die vielen Absprachen belasten den Unterricht enorm. Die Konzentrationsfähigkeit der Kinder wird durch die Unruhe überstrapaziert, und gute Schulleistungen sind in einem solchen Umfeld schwierig zu erbringen. Deshalb müssen die Forderungen 1 und 2 umgesetzt werden.

Es ist stossend, dass eine Kindergärtnerin oder Regelklassenlehrperson, die mit einer ganzen Klasse arbeitet und daneben Vor- und Nachbearbeitungs-, Korrekturarbeiten und Elterngespräche usw. erledigen muss, weniger verdient als eine Lehrperson für den Spezialunterricht. Auch darf es nicht sein, dass bald bei der Hälfte der Schulkinder ein Defizit diagnostiziert wird. Jedes Kind, das einen Spezialunterricht besuchen muss, ist stigmatisiert.

Aus diesen Gründen ist das System so zu korrigieren, dass die heutigen Fehlanreize und Missstände in den Schulzimmern behoben und in der Folge auch der Kostenanstieg gebremst bzw. Kosten eingespart werden können.

Antwort des Regierungsrates

Bei den Punkten 1, 3 und 4 der vorliegenden Motion handelt es sich um eine Motion im abschliessenden Zuständigkeitsbereich des Regierungsrats (Richtlinienmotion). Der Regierungsrat hat bei Richtlinienmotionen einen recht grossen Spielraum hinsichtlich des Grades der Zielerreichung, der einzusetzenden Mittel und der weiteren Modalitäten bei der Erfüllung des Auftrages und die Entscheid Verantwortung bleibt beim Regierungsrat.

Bei dem von der Motionärin genannten Integrationsartikel handelt es sich um Art. 17 des Volksschulgesetzes vom 19. März 1992 (VSG), der seit 1993 im VSG verankert ist. Trotz der Absicht, mittels Art. 17 VSG die zunehmende Zuweisung von Kindern mit Lern- oder Leistungsschwierigkeiten in die damaligen Kleinklassen zu bremsen, sind in der Zeitspanne von 1993 bis 2007 rund 120 solche Klassen neu eröffnet worden. Von der Schulung in einer Kleinklasse waren in besonders hohem Masse fremdsprachige Kinder betroffen. Sie sind häufig einzig aufgrund von sprachlich bedingten Lernschwierigkeiten in eine besondere Einschulungsklasse (ehem. Kleinklasse D) oder in eine besondere Klasse für Lernbehinderte (ehem. Kleinklasse A) eingewiesen worden. Folgende Gründe haben hauptsächlich zur Zunahme der Zuweisung beigetragen: Zu jener Zeit hat es zu Art. 17 VSG keine Ausführungserlasse gegeben, also keine Verordnung oder Direktionsverordnung, welche die Umsetzung begünstigt hätten. Es hat zudem kein Anreiz bestanden, Kinder mit besonderer Förderung in Regelklassen zu integrieren, anstatt sie in Kleinklassen zu unterrichten. Im Gegenteil: Gemäss Richtlinien für die Schülerzahlen musste der Kanton ab einer Klassengrösse von 6–7 Kindern der Eröffnung einer Kleinklasse zustimmen.

In der gleichen Zeitspanne - von 1993 bis 2007 - ist der Spezialunterricht¹ in den Gemeinden eingeführt und aufgrund des steigenden Bedarfs an besonderer Förderung laufend ausgebaut

¹ ambulante Heilpädagogik, Logopädie und Psychomotorik

worden. Dieser Unterricht ist in dieser Zeit in der Regel im Einzel- oder Kleingruppenunterricht ausserhalb des Klassenzimmers erteilt worden.

Seit dem 1. Januar 2008 erfolgt nun die Umsetzung von Art. 17 VSG gemäss der Verordnung über die besonderen Massnahmen in der Volksschule (BMV) und gemäss der Direktionsverordnung über die besonderen Massnahmen im Kindergarten und in der Volksschule (BMDV). Die Anzahl besonderer Klassen ist seither um 245 zurückgegangen. Heute gibt es noch rund 170 besondere Klassen.

Der Regierungsrat nimmt zu den Forderungen der Motionärin wie folgt Stellung:

Punkt 1: Den Spezialunterricht für Kinder mit Defiziten, aber auch Arzt- und Zahnarztbesuche in die schulfreien Zeiten zu verlegen

Ausführungen zum Spezialunterricht:

Der Spezialunterricht ist ein ordentliches Förderangebot der Volksschule. Er umfasst folgende Fachbereiche: *Integrative Förderung*, *Logopädie* und *Psychomotorik*. Für die von einer Lern-, Sprach- oder Bewegungsstörung betroffenen Schülerinnen und Schüler ist es wichtig, dass sie diesen Unterricht als Unterstützung und nicht als zusätzlichen Unterricht mit zusätzlich zu leistendem zeitlichem Aufwand erfahren. Eine positive Einstellung ist zentral für eine erfolgreiche Wirkung des Spezialunterrichts. Die betroffenen Kinder sind mit ihren Lernschwierigkeiten bereits belastet. Sie sollen nicht mit zusätzlichem Unterrichtsbesuch belastet werden.

Der Spezialunterricht findet mittlerweile zu grossen Teilen klassenintegriert im Regelunterricht statt. Dies trifft insbesondere für den heilpädagogischen Spezialunterricht *Integrative Förderung* zu. In den Fachbereichen *Logopädie* und *Psychomotorik* findet der Spezialunterricht in der Regel mehrheitlich nach wie vor in Kleingruppen ausserhalb des Klassenzimmers statt.

Den Spezialunterricht insgesamt in die unterrichtsfreie Zeit zu verlegen, erachtet der Regierungsrat aus mehreren Gründen als nicht sinnvoll, allen voran aus pädagogischen Gründen. Wie für den Regelunterricht gilt auch für den Spezialunterricht, dass die Lernbereitschaft und Aufmerksamkeit der Schülerinnen und Schüler in den frühen Lektionen des Vormittags am höchsten ist. Die Wirksamkeit des Spezialunterrichts würde entscheidend beeinträchtigt, wenn dieser erst am späteren Nachmittag nach einem anstrengenden Unterrichtstag besucht werden könnte. Eine solche Regelung würde zudem im Lehrplan eine Erhöhung der maximal zulässigen täglichen Unterrichtszeit bedingen. Zudem würden für viele Schülerinnen und Schüler Zwischenzeiten oder Wartezeiten entstehen, weil nicht alle Kinder gleichzeitig nach Schulschluss den Spezialunterricht besuchen könnten.

Wenn der Spezialunterricht auf einen unterrichtsfreien Nachmittag verlegt würde, wäre dessen Wirksamkeit für die betroffenen Schülerinnen und Schüler wegen geringer Motivation ebenfalls beeinträchtigt. Die Schulen achten heute bei der Stundenplangestaltung darauf, dass die Unterrichtszeiten dem Lehrplan entsprechend so auf die Wochentage verteilt werden, dass den Kindern und Jugendlichen genügend zusammenhängende Freizeit zur Verfügung steht.

Auch aus organisatorischen und personalpolitischen Gründen ist es nicht ohne weiteres möglich, den Spezialunterricht ausserhalb der regulären Unterrichtszeit der Kinder anzusetzen. Die Umsetzung der Forderung der Motionärin würde dazu führen, dass der Spezialunterricht mehrheitlich nur noch morgens von 7:30 bis 8:15 Uhr und abends von ca. von 15:30 bis 17:30 Uhr und an einigen Nachmittagen stattfinden könnte. Solche unattraktive Arbeitsbedingungen würden den gegenwärtigen Mangel an qualifiziertem heilpädagogischem Personal mit hoher Wahr-

scheinlichkeit noch verschärfen und ein Vollzeitpensum für Lehrkräfte für den Spezialunterricht verunmöglichen.

Ausführungen zu den Arzt- und Zahnarztbesuchen:

Erfahrungsgemäss sind die Eltern bemüht, Arzt- und Zahnarzttermine für ihre Kinder in der unterrichtsfreien Zeit zu vereinbaren. Auch haben sie ein Interesse daran, dass ihr Kind nicht unnötigerweise dem Unterricht fern bleiben muss. Oftmals ist es jedoch aus betriebsorganisatorischen Gründen der Arzt- und Zahnarztpraxen nicht möglich, den Termin in eine unterrichtsfreie Zeit zu legen. Es können nicht alle Kinder erst nach Schulschluss behandelt werden. Ein Verbot von Arzt- und Zahnarztbesuchen während der Unterrichtszeit würde eine komplizierte und durch die Schulleitungen nur schwer kontrollierbare Ausnahmeregelung erfordern. Da sich die Regelungen zu den Dispensationen bewährt haben, sieht der Regierungsrat keinen Handlungsbedarf.

Punkt 2: Auf der Unterstufe nur noch zwei Lehrkräfte pro Klasse unterrichten zu lassen, wobei eine Lehrkraft die Verantwortung als Klassenlehrkraft übernehmen muss

In der Regel obliegt das Personal- und Ressourcenmanagement in der Volksschule den Schulleitungen, in einigen wenigen Gemeinden den Schulkommissionen. Die Schulleitung bzw. Schulkommission kann heute bereits in eigener Kompetenz bestimmen, wie sie ihre Stellen in der Volksschule besetzen will. Gemeinden, die mit einer möglichst geringen Anzahl Lehrpersonen arbeiten wollen, können dies bereits heute tun. Eine Anpassung der Rechtsgrundlagen für die Anstellung der Lehrkräfte ist demnach nicht erforderlich.

Die Finanzierung der Volksschule ist eine gemeinsame Aufgabe von Kanton und Gemeinden und erfolgt durch Kanton und Gemeinden je ca. zur Hälfte. Sowohl die Kompetenz als auch die Verantwortung für die Anstellung der Lehrpersonen obliegt allein den Gemeinden. Die Verantwortung für die Organisation und die pädagogische Leitung der Schule ist ebenfalls Aufgabe der Gemeinden. Eine kantonale Regelung, welche die Anzahl Lehrkräfte in einer Klasse beschränkt, wäre ein starker Eingriff in die Gemeindeautonomie in Bezug auf die Organisation und die pädagogische Leitung einer Schule. Eine solche Regelung hätte auch zur Folge, dass dadurch viele kleine Pensen wegfallen würden. Betroffen wären dabei oft Frauen mit Teilzeitpensen. Diese Veränderung müsste durch eine Änderung des Gesetzes über die Anstellung der Lehrkräfte (LAG) und der Verordnung über die Anstellung der Lehrkräfte (LAV) erfolgen². Wie der Regierungsrat bereits in der Antwort auf die Motion 093-2013³ festgehalten hat, haben die Schulen und Gemeinden auch ohne neue kantonale Vorschriften die Möglichkeit, bei Bedarf in diesem Bereich Personalmassnahmen zu ergreifen. Der Regierungsrat hält deshalb aus heutiger Sicht grundsätzlich an der bewährten Teilautonomie der Gemeinden bei der Anstellung der Lehrkräfte fest. Er erachtet eine restriktivere Regelung durch den Kanton als nicht notwendig

Der Regierungsrat weist jedoch darauf hin, dass die Erziehungsdirektion in Umsetzung der erwähnten Motion beabsichtigt, einen Schulversuch durchzuführen, in welchem teilnehmende Schulen Freiräume beim Einsatz der insgesamt zur Verfügung stehenden Ressourcen erhalten. Dabei müssen die Schulen die Qualität bei der Erfüllung des Grundauftrages und bei den besonderen Unterstützungsmassnahmen beachten. Mit der im Schulversuch angestrebten Re-

² Vgl. Art. 2 Abs. 5 des LAG: Der Kanton regelt die Anstellungsbedingungen der Lehrkräfte abschliessend. Er berücksichtigt dabei auch die Bedürfnisse der Gemeinden.

³ M 093-2013, Steiner-Brütsch, Langenthal, EVP, *Schulversuch "Reduktion der Anzahl Lehrpersonen pro Klasse"*

duktion der Anzahl Lehrpersonen pro Klasse will die Erziehungsdirektion Steuerungswissen für allfällige Systemanpassungen gewinnen. In diesem Sinn beantragt der Regierungsrat eine Annahme dieses Punktes als Postulat.

Punkt 3: Die Lohnschere (Heilpädagogin/Kindergärtnerin/Regelklasselehrperson) zu eliminieren

Mit der durch den Regierungsrat am 26. Februar 2014 verabschiedeten Revision der Verordnung vom 28. März 2007 über die Anstellung der Lehrkräfte (LAV) wird die Lohndifferenz zwischen den Kindergarten- und den Primarlehrkräften aufgehoben. Ab dem 1. August 2015 werden beide Lehrkräftekategorien in die Lohnklasse 6 eingereiht sein. Die Aufhebung dieser Differenz ist sowohl aufgrund der gleichen Ausbildung, die als Bachelorabschluss zum Lehrdiplom für die Vorschul- und die Primarstufe führt, als auch aufgrund der Veränderungen in den Arbeitsgebieten⁴ gerechtfertigt.

Die Ausbildung in schulischer Heilpädagogik setzt ein Lehrdiplom sowie zwei Jahre Unterrichtserfahrung voraus. Berufsbegleitend dauert diese zusätzliche Ausbildung sechs und als Vollzeitstudium vier Semester. Das Studium in schulischer Heilpädagogik wird mit dem Master abgeschlossen. Schulische Heilpädagoginnen und Heilpädagogen verfügen demnach gegenüber Lehrkräften der Vorschul- und Primarstufe über eine spezialisierte Zusatzausbildung und -qualifikation. In ihrer Tätigkeit unterrichten sie sowohl Kinder im Kindergarten als auch Schülerinnen und Schüler der Primar sowie der Sekundarstufe I. Die Einreihung in die Gehaltklasse 10 ist deshalb gerechtfertigt. Der Regierungsrat erkennt diesbezüglich aus heutiger Sicht keinen Handlungsbedarf.

Punkt 4: Den Zusatzunterricht (integrative Förderung, Logopädie, Psychomotorik) nach Möglichkeit in Kleingruppen und nicht im Einzelunterricht durchzuführen und auf das Notwendige zu konzentrieren (Fehlanreize sind zu korrigieren)

Wie bereits unter Punkt 1 ausgeführt, wird der Spezialunterricht bereits heute in der Regel innerhalb der Klasse oder als Gruppenunterricht während der ordentlichen Unterrichtszeit ausserhalb der Klasse unterrichtet. Die Zuweisung zum Spezialunterricht erfolgt unter Beizug der Erziehungsberatung und der Kinder- und Jugendpsychiatrie (KJP) nach einem festgelegten Zuweisungsverfahren. Dieses Verfahren stellt sicher, dass Spezialunterricht nur erteilt wird, wenn er auch wirklich notwendig ist. Der Regierungsrat erachtet diese Forderung deshalb als bereits erfüllt.

An den Grossen Rat

⁴ In der Schuleingangsstufe können aufgrund der Revision des Volksschulgesetzes gemischte Organisationsformen zwischen Kindergarten und Primarstufe geführt werden.