

**Bericht und Antrag
des Regierungsrates des Kantons Schaffhausen
an den Kantonsrat betreffend
die kantonale Volksinitiative "Kein Abbau – Schule mit Zukunft"
(Volksschulinitiative)**

15-112

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen Bericht und Antrag zur Volksinitiative "Kein Abbau – Schule mit Zukunft" (Volksschulinitiative) mit folgendem Wortlaut:

Art. 22 Abs. 2 lit. g (neu) des Schulgesetzes
«Die Lehrpläne sind so zu gestalten, dass während der Primarschule und der Orientierungsschule gesamthaft nicht weniger als 259 Pflichtlektionen angeboten werden.»

Das Volksbegehren ist am 21. September 2015 mit 1'007 gültigen Unterschriften eingereicht worden. Der Regierungsrat hat dieses am 13. Oktober 2015 als zustande gekommen erklärt (vgl. Amtsblatt Nr. 41 vom 16. Oktober 2015, S. 1'429 f.). Gemäss Art. 77 des Wahlgesetzes (WahlG, SHR 160.100) hat der Kantonsrat innerhalb von sechs Monaten nach Einreichung des Begehrens zu beschliessen, ob er ihm zustimmt, es ablehnt oder einer Initiative einen Gegenvorschlag gegenüberstellen will. Diese Behandlungsfrist endet am 21. März 2016.

Der Regierungsrat beantragt Ihnen, die Volksinitiative den Stimmberechtigten mit dem Antrag auf Ablehnung zu unterbreiten.

1. Ausgangslage und Stossrichtung der Initiative

Im Rahmen des Entlastungsprogramms EP2014 des Regierungsrates war das Erziehungsdepartement auf der Basis des Berichtes von BAKBASEL (Schlussbericht 13. August 2013) auch im Bereich Volksschule (Kindergarten, Primar- und Sekundarstufe I) aufgefordert, einen entsprechenden Sparbeitrag zur Sanierung des Haushaltes in Form von wiederkehrenden Einsparungen einzubringen.

Mit dem Bericht und Antrag des Regierungsrates an den Kantonsrat betreffend Entlastungsprogramm 2014 vom 23. September 2014 werden aus dem Volksschulbereich zwei Massnahmen vorgeschlagen: R-026 *Abbau Pflichtlektionen an Primar- und Sekundarstufe I* (ohne Kindergarten) in der Verantwortung des Regierungsrates sowie K-012 *Volksschule aus einer Hand* (Kantonalisierung der Volksschule) in der Verantwortung des Kantonsrates.

Die Massnahme R-026 enthält eine Reduktion der Unterrichtslektionen, da Schülerinnen und Schüler weniger Lektionen besuchen. Die Massnahme K-012 will durch eine Verdichtung des Schulsystems (Zusammenlegung von Abteilungen, Klassen und Schulen) die betriebswirtschaftlich gesehen uneffiziente schulische Organisationsform mit kleinen Klassengrössen (Durchschnitt Schülerinnen und Schüler pro Klasse Kanton Schaffhausen, Geschäftsbericht Kanton Schaffhausen 2014, Seite A36: Primarschule 17.5; Realschule 14.4; Sekundarschule 16.9) optimieren.

Während die ungünstige und sehr teure Ausgangslage bei der schulischen Organisation als Problem in breiten Kreisen erkannt und eine Korrektur im Grundsatz wenig bestritten ist, stösst die moderate Reduktion von Pflichtlektionen an der Primar und Sekundarschule I (ohne Kindergarten) bei diversen Gruppierungen auf Widerstand. Vor allem Lehrpersonen warnen im Kontext zur Einführung des neuen Lehrplans vor einem möglichen Bildungsabbau.

Das Bündnis „Zukunft Schaffhausen“ reichte am 21. September 2015 ein Volksbegehren ein, welches einen Abbau von Pflichtlektionen verhindern soll, indem die minimale Anzahl von Pflichtlektionen an der Primarschule und der Sekundarstufe I über die entsprechenden neun Schuljahre hinweg auf Gesetzesebene (Ergänzung des Schulgesetzes) verankert werden soll. Die vorgeschlagene Anzahl von 259 Pflichtlektionen entspricht der heute gültigen Lektionentafel. Es darf davon ausgegangen werden, dass mit der Volksinitiative auch eine theoretisch denkbare Verlagerung einer Lektionenreduktion in die Bereiche Wahlfach- oder Abteilungslektionen verhindert werden soll.

2. Stellungnahme zur Initiative

Die Volksinitiative steht mit einem bildungspolitischen Anliegen zur Erhaltung der Qualität bezüglich der Ausbildung unserer Jugendlichen den finanzpolitischen Überlegungen und Zielen des Regierungsrates bezüglich Bildungskosten im Vergleich zu anderen Kantonen und der notwendigen Haushaltssanierung im Rahmen des Entlastungsprogramms 2014 gegenüber.

a. Materielle Prüfung

Das kantonale Schulrecht regelt in Art. 22 Abs. 1 des Schulgesetzes vom 27. April 1981 (SHR 410.100) die Zuständigkeit des Erziehungsrates für die Festlegung der Lehrfächer, Lehrpläne, Lehrmittel und Stundentafeln. Art. 22 Abs. 2 des Schulgesetzes konkretisiert sodann die Ausgestaltung von Lehrplänen, indem unter anderem Bildungswerte und Ausbildungsziele eine Ganzheit bilden (lit. a) und die Lehrpläne dem Entwicklungsstand der Schüler gerecht werden (lit. b) sollen. Die gemäss Initiative verlangte Änderung des genannten Artikels sieht in einer neuen zusätzlichen lit. g vor, dass während der Primarschule und der Sekundarstufe I (Orientierungsschule) gesamthaft nicht weniger als 259 Pflichtlektionen angeboten werden. Da die konkrete Festlegung der Anzahl Lektionen pro Schulstufe und Klasse Teil des Lehrplans ist, steht der Initiativtext thematisch weder im Widerspruch zur Marginalie "Lehrfächer und Lehrpläne" noch zur Regelung der Ausgestaltung der Lehrpläne als solche. Des Weiteren ist das quantitativ geforderte Minimum von 259 Pflichtlektionen über alle neun Schuljahre (6 Jahre Primarschule, 3 Jahre Sekundarstufe I) hinweg auch mit den in § 11 und § 16 des Schuldekretes vom 27. April 1981 (SHR 410.110) definierten Mindest- und Höchstgrenzen von

wöchentlichen Unterrichtslektionen pro Schüler bzw. Schülerin vereinbar, sofern schliesslich die effektive Zahl der Lektionen in der Primarschule zwischen 16 und 30 und in der Sekundarstufe I zwischen 28 und 36 liegt. Grundsätzlich sind somit weder rechtliche noch praktische Hindernisse bei der Verwirklichung der Initiative ersichtlich. Die Initiative ist daher nicht als offensichtlich undurchführbar zu beurteilen. Weitere schulrechtliche Bestimmungen auf Gesetzes- oder Dekretsstufe sind von der Initiative nicht tangiert. Zusammenfassend erweist sich die Volksschulinitiative als rechtlich zulässig.

b. Finanzpolitische Beurteilung der Massnahme R-026 und der Initiative

Die im Entlastungsprogramm 2014 enthaltene Massnahme (R-026) Reduktion Pflichtlektionen an Primar- und Sekundarstufe I (ohne Kindergarten) enthält den Abbau von 14 Lektionen im Pflichtbereich. Das hat zur Folge, dass ca. 23 Vollzeitstellen abgebaut werden.

Durch diese Massnahme wird eine jährliche Einsparung in der Höhe von insgesamt ca. Fr. 2'749'000.– erzielt (Kanton und Gemeinden). Gemäss aktuellem Verteilschlüssel (Besoldung Lehrpersonen Primar- und Sekundarstufe I) 41 Prozent Kanton und 59 Prozent Gemeinden entspricht dies einer Entlastung beim Kanton von ca. Fr. 1'127'000.– und ca. Fr. 1'622'00.– auf Seiten der Gemeinden. Da zur Entlastung des Staatshaushaltes letztendlich der ganze Spareffekt auf Seiten des Kantons zur Wirkung kommen sollte, ist eine Kompensation des Gemeindeeffektes durch eine Kombination mit einer weiteren Massnahme erforderlich (Möglichkeiten sind: Steuerfussabtausch, Anpassung des Bildungskostenteilers bei der Besoldung der Lehrpersonen an der Volksschule etc.).

Die Annahme der Initiative hat die Nichterreichung der regierungsrätlichen Entlastungsziele im Bereich Bildung zur Folge. Im Bereich „Bildung“ findet sich kein alternatives Sparpotenzial mit einem entsprechenden Entlastungsvolumen. Der Entlastungsbetrag von insgesamt Fr. 2'749'000.– entspricht mehr als einem Steuerfussprozent und ist wesentlicher Bestandteil der dringend notwendigen Entlastung des Staatshaushaltes.

c. Bildungspolitische Beurteilung der Massnahme R-026 und der Initiative

Die Reduktion der Lektionen im Pflichtbereich der Primar- und Sekundarstufe I von 14 Lektionen leitet sich vom definierten Entlastungsvolumen für die Volksschule von rund 1.1 Mio. Franken auf Seiten des Kantons ab.

Über alle neun Schuljahre betrachtet bedeutet die Reduktion von 14 Pflichtlektionen eine Verringerung der obligatorischen Unterrichtszeit eines Schülers bzw. einer Schülerin im Kanton Schaffhausen von rund 5.25 Prozent. Dieser moderate Abbau im Volksschulbereich, sei dies im bestehenden Lehrplan oder im künftigen Schaffhauser Lehrplan (Lehrplan21), welcher gemäss Beschluss des Erziehungsrates vom 6. Mai 2015 per Schuljahr 2018/2019 in Kraft gesetzt werden wird, wird vom Regierungsrat als pädagogisch verantwortbar und verkraftbar sowie als organisatorisch durchführbar bewertet.

Zuständig für die Lektionentafel ist gemäss dem geltenden Schulgesetz der Erziehungsrat. Er muss als höchste Bildungsexekutive im Kanton Schaffhausen über die Ausgestaltung der Lektionenreduktion gemäss Auftrag des Regierungsrates letztlich befinden. Bei der Umsetzung der Reduktion ist anzustreben, dass die Bildungsziele der Schaffhauser Schülerinnen und Schüler in den einzelnen Schulstufen möglichst nahe bei den Bildungszielen der Jugendlichen in den übrigen Kantonen verbleiben.

Zum Zeitpunkt der Ausarbeitung der Massnahme R-026 im Frühjahr 2014 war der Kanton Schaffhausen gemäss einem interkantonalen Vergleich der Unterrichtsverpflichtung in der obligatorischen Schulzeit im Durchschnitt der Deutschschweiz angesiedelt. Nach der Reduktion kommt der Kanton Schaffhausen in den unteren Bereich dieses Vergleichs zu liegen. Dass dabei auch Stoffinhalte nach sorgfältiger Prüfung und Abwägung aus dem obligatorischen Bereich des Lehrplans gestrichen bzw. reduziert werden müssen, scheint unausweichlich. Vergleiche mit den von der Deutschschweizer Erziehungsdirektorenkonferenz (D-EDK) gemachten Empfehlungen (<http://www.d-edk.ch/fachbericht-studentafel>) bezüglich Anzahl Pflichtlektionen pro Klasse vom 4. Dezember 2014, welche für die Umsetzung des Lehrplan21 notwendig sind, ergeben ein ähnliches Bild. Der Kanton Schaffhausen wird sich nach der Lektionenreduktion am unteren Limit der Empfehlungen bewegen, liegt aber immer noch im Bereich der Machbarkeit der Umsetzung des Lehrplan21.

Die Zielsetzung des Erziehungsrates, die im zukünftigen Schaffhauser Lehrplan (Lehrplan21) vorgesehenen Inhalte vollständig zu übernehmen, kann voraussichtlich auch nach der Lektionenreduktion erreicht werden. Eine punktuelle Reduktion der Inhalte kann indessen nicht vollständig ausgeschlossen werden.

Auswertung der Studentafeln der D-CH Kantone 2012													Primarstufe
ÜBERSICHT PFLICHTLEKTIONEN ÜBER ALLE FÄCHER (ohne konfessionellen Religionsunterricht)													
Kanton	Schulwochen pro Jahr	Min. pro Lekt.	Wochenlektionen						Summe 1.-6. Klasse				Bemerkungen
			1. KI	2. KI	3. KI	4. KI	5. KI	6. KI	W-Lekt.	60'-W-Std.	45'-W-Lekt.	Total 45'-Lekt.	
NW EDK													
AG	39	45	20	21	27	28	27	32	155	116	155	6'045	1./2. Sj. mit Blockzeiten max. 24 Lekt. möglich
BE	38	45	23	24	28	28	29	29	161	121	161	6'118	
BL	40	50	21	22	23	25	26	28	145	121	161	6'444	Mindestlektionenzahl, auch 2-3 Lekt. mehr möglich
BS	39	45	25.7	25.7	29.3	29.3	29	31	170	127	170	6'629	
FR	38	50	24	24	28	28	28	28	160	133	178	6'756	1./2. Sj. Mindestlektionenzahl, max 2 Lekt. mehr möglich
SO	38	45	21	23	29	30	28	29	160	120	160	6'080	
VS	38	45	27.7	27.7	33	33	33	33	187	141	187	7'119	
BKZ													
LU	38	45	24	24	26	26	28	28	156	117	156	5'928	
NW	38.5	45	24	24	27	27	28	28	158	119	158	6'083	
OW	38	45	24	24	27	27	29	29	160	120	160	6'080	
SZ	39	45	23	26	28	28	29	29	163	122	163	6'357	1. Sj. Mindestlektionenzahl, 1 Lekt. Mehr möglich
UR	38	45	24	24	27	27	29	29	160	120	160	6'080	1./2. KI. Mindestlektionenzahl, 1 Lekt. mehr möglich
ZG	38	45	24	24	27	27	29	29	160	120	160	6'080	
EDK-Ost													
AI	39.5	45	21	24	28	28	31	31	163	122	163	6'439	
AR	40	45	25	25	28	28	31	31	169	127	169	6'747	Angaben in Std., in Lektionen zu 45' umgerechnet
GL	39	50	23	25	26	28	30	30	162	135	180	7'020	
GR	38	50	22	25	27	30	31	31	166	138	184	7'009	dt-sprachige PS mit Fremdsprachenunterricht ab 3. SJ
SG	39	50	23	22	26	26	28	28	153	128	170	6'630	
SH	39	45	25	25	27	28	29	29	163	122	163	6'357	
TG	40	45	24	24	29	30	30	30	167	125	167	6'680	
ZH	40	45	22	24	26	29	30	30	161	121	161	6'440	
Auswertung													
Mittel	38.8	46.2	23.4	24.2	27.4	28	29.1	29.6	161.9	125	166	6'434	
Min	38	45	20	21	23	25	26	28	145	116	155	5'928	Schulsystem mit 4 oder 5jähriger Primarschule, Angaben aus Sekundarstufe I übernommen
Max	40	50	27.667	27.667	33	33	33	33	187	141	187	7'119	
Diff	2	5	7.6667	6.6667	10	8	7	5	42	24	32	1'191	

Quelle: Fachbericht Studentafel der D-EDK vom 4. Dezember 2014, Seite 28

Auf Grund von Zusagen der Regierung gegenüber der Lehrerschaft betreffend Entlastung der Lehrpersonen (insbesondere einer zusätzlichen Klassenlehrerstunde) wurden weitere denkbare Alternativen, wie zum Beispiel Abbau von Halbklassenunterricht, Aufgabenhilfe etc., ausgeschlossen. Entsprechende Sparmassnahmen würden zu einer Verschlechterung der Arbeitsbedingungen der Lehrpersonen führen. Im Weiteren hält der Erziehungsrat explizit fest, dass eine Lektionenreduktion nur unter der Bedingung verantwortbar sei, wenn das Stoffvolumen entsprechend reduziert würde – und nicht ein gleichbleibendes Curriculum mit weniger Lektionen und resp. oder verschlechterten Rahmenbedingungen vermittelt werden müsste.

d. Fazit Regierungsrat

Der Regierungsrat hält am Entlastungspaket und den darin deklarierten Massnahmen und finanzpolitischen Zielen fest. Er ist der Ansicht, dass basierend auf der Analyse von BAKBASEL ein über alle Departemente und Bereiche ausgewogenes Entlastungspaket einen entsprechenden Beitrag der Volksschule enthalten muss.

Die Massnahmen im Volksschulbereich wurden in Zusammenarbeit mit den für die Bildung im Volksschulbereich verantwortlichen Fachpersonen erarbeitet. Der Regierungsrat ist der Ansicht, dass Einsparungen an der Volksschule im definierten Umfang nur in den beiden Bereichen „Verdichtung des Schulsystems (K-012)“ und „Reduktion der Pflichtlektionen im Volksschulbereich (R-026)“ sinnvoll zu realisieren sind. Die Reduktion der Pflichtlektionen im Volksschulbereich ist aus pädagogischer Sicht verantwortbar und verkraftbar. Die Massnahme ist aus finanzpolitischer Sicht notwendig. Die Lektionenreduktion führt zu Korrekturen im aktuellen Lehrplan der Volksschule. Auch nach der Lektionenreduktion ist der Kanton Schaffhausen in der Lage, die im zukünftigen Schaffhauser Lehrplan (Lehrplan21) vorgesehenen Inhalte umzusetzen.

Es bestehen im Bereich der Volksschule keine alternativen Entlastungsmassnahmen mit entsprechendem Entlastungsvolumen. Insbesondere wurden Massnahmen wie eine mögliche Lohnreduktion oder eine Erhöhung des Pflichtpensums bei den Lehrpersonen aus Gründen der Gleichbehandlung mit dem übrigen Staatspersonal sowie aus marktwirtschaftlichen Überlegungen (Attraktivität Arbeitsplatz Schaffhausen, Konkurrenzfähigkeit Arbeitsmarkt) verworfen. .

3. Gegenvorschlag

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen sieht der Regierungsrat keine Veranlassung zur Ausarbeitung eines Gegenvorschlags zur Initiative.

4. Weiteres Vorgehen

Die Volksinitiative ist in der Form eines ausgearbeiteten Entwurfs eingereicht worden. Für die weitere Behandlung bestehen gemäss Art. 29 Abs. 1 der Kantonsverfassung i. V. m. Art. 77 Abs. 1 WahlG die folgenden Möglichkeiten: Der Kantonsrat beschliesst innerhalb von sechs Monaten seit

Einreichung des Begehrens, ob er ihm zustimmt oder ob er es ablehnt. Danach ist innert weiterer sechs Monate die Volksabstimmung durchzuführen (Art. 77 Abs. 4 WahlG).

Sollte der Initiative ein Gegenvorschlag gegenübergestellt werden, so ist die entsprechende Vorlage innerhalb von 18 Monaten auszuarbeiten und innerhalb weiterer 6 Monate vom Kantonsrat zu beraten. Danach ist innert weiterer 6 Monate die Volksabstimmung durchzuführen.

Sehr geehrter Herr Präsident

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen beantragen wir Ihnen, die Initiative "Kein Abbau – Schule mit Zukunft", den Stimmberechtigten des Kantons Schaffhausen mit dem Antrag auf Ablehnung zu unterbreiten.

Schaffhausen, 22. Dezember 2015

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:

Ernst Landolt

Der Staatsschreiber:

Dr. Stefan Bilger