

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

16-133

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen Bericht und Antrag zu einem Gegenvorschlag zur Volksinitiative "Kein Abbau – Schule mit Zukunft" (Volksschulinitiative). Die Volksinitiative hat folgenden 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 das Geschäft fristgerecht innerhalb von sechs Monaten nach Einreichung des Begehrens am 21. März 2016 behandelt und mit 31 zu 26 Stimmen beschlossen, der Initiative einen Gegenvorschlag gegenüberzustellen. Wird einem ausgearbeiteten Entwurf oder einer Vorlage, die aufgrund einer allgemeinen Anregung ausgearbeitet worden ist, ein Gegenvorschlag gegenübergestellt, so ist die entsprechende Vorlage innerhalb von 18 Monaten auszuarbeiten und innerhalb weiterer sechs Monate vom Kantonsrat zu beraten.

Der Regierungsrat unterbreitet Ihnen hiermit einen Gegenvorschlag zur Initiative und beantragt Ihnen, die Volksinitiative den Stimmberechtigten mit dem Antrag auf Ablehnung und den Gegenvorschlag mit dem Antrag auf Annahme zu empfehlen.

1. Ausgangslage

Im Rahmen des Entlastungsprogramms 2014 (EP2014) des Regierungsrates war das Erziehungsdepartement auf der Basis des Berichtes von BAKBASEL (Schlussbericht vom 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 Bericht und Antrag des Regierungsrates an den Kantonsrat betreffend das Entlastungsprogramm 2014 vom 23. September 2014 wurden aus dem Volksschulbereich zwei Massnahmen vorgeschlagen: R-026 *Abbau Pflichtlektionen an der Primar- und Sekundarstufe I* (ohne Kindergarten) in der Kompetenz des Regierungsrates sowie K-012 *Volksschule aus einer Hand* (Kantonalisierung der Volksschule) in der Kompetenz des Kantonsrates.

Von diesen zwei Massnahmen stösst vor allem R-026 *Abbau Pflichtlektionen an der Primar- und Sekundarstufe I* (ohne Kindergarten) auf Widerstand. Die Massnahme sieht vor, bei der heute gültigen Lektionentafel der Primarschule und der Sekundarstufe I die Pflichtlektionenzahl von aktuell 259 um 14 auf 245 zu reduzieren. Verschiedene Kreise warnen im Kontext zur Einführung des neuen Lehrplans vor einem 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 neun Schuljahre hinweg im Schulgesetz verankert werden soll. Die vorgeschlagenen 259 Pflichtlektionen entsprechen der Anzahl der Pflichtlektionen in der heute gültigen Lektionentafel.

Der Kantonsrat behandelte das Geschäft am 21. März 2016. Die Spezialkommission empfahl dem Kantonsrat mit einer Mehrheit von 4 : 2 Stimmen bei drei Enthaltungen die Volksinitiative zur Annahme. Dabei wurde betont, dass es nicht darum gehe, das Entlastungspaket (EP2014) grundsätzlich in Frage zu stellen, sondern vielmehr um die Abwägung zwischen finanz- und bildungspolitischer Verantwortung. In der sehr kontrovers geführten Ratsdebatte warnten die Befürworter der Initiative insbesondere vor einer Reduktion der Pflichtlektionen, welche einen klaren Leistungsabbau darstelle und den Kanton Schaffhausen im Vergleich der Kantone auf eine der hintersten Positionen bewegen würde. Im Weiteren könnten die notwendigen Anforderungen an den neuen Schaffhauser Lehrplan nicht mehr erfüllt werden. Eine Mehrheit des Kantonsrates folgte dieser Betrachtung nicht oder nur bedingt und war der Auffassung, es sei der Initiative ein Gegenvorschlag gegenüberzustellen.

Der Kantonsrat diskutierte in diesem Zusammenhang diverse alternative Sparmassnahmen und wurde darauf hingewiesen, dass ein Gegenvorschlag aufgrund der Anforderung an die Einheit der Materie vom Gegenstand der Initiative ausgehen müsse. Bei der Initiative handle es sich um die Verhinderung des Abbaus von Pflichtlektionen zur Sicherung respektive zum Erhalt der Unterrichtszeit. Ein Gegenvorschlag könne somit nicht in erster Linie ein alternativer Sparvorschlag sein. Die Rechtslehre bringe diesbezüglich klar zum Ausdruck, dass ein Gegenvorschlag das Anliegen der Initiative materiell aufgreifen müsse, jedoch die Zielsetzung und die Verwirklichung abschwächen und/oder anderen Lösungen zuführen könne. Der sachliche Zusammenhang müsse dabei gewährleistet bleiben.

Der Erziehungsrat ist von Gesetzes wegen zuständig für die Lehrpläne und die Lektionentafel (Stundentafel). Da die Initiative „Kein Abbau – Schule mit Zukunft“ sowie ein allfälliger Gegenvorschlag Einfluss auf die Lektionentafel haben, konnte der neue Schaffhauser Lehrplan 21 vorerst nur in Form

eines Grundsatzbeschlusses zur Einführung verabschiedet werden. Der Umsetzungszeitpunkt wurde auf das Schuljahr 2018/2019 festgelegt. Erste Einführungsveranstaltungen für die Lehrpersonen haben bereits stattgefunden. Erst nach erfolgter Volksabstimmung über die Initiative wird der Erziehungsrat abschliessend über die Lektionentafel und somit über allfällig nötige Korrekturen im Lehrplan beschliessen können.

2. Gegenvorschlag

Vorbemerkung:

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

Die Initiative verlangt eine Festlegung der Pflichtlektionenzahl auf den aktuell gültigen Stand von 259 Lektionen im Schulgesetz. Die Initiative verlangt keine alternative Sparmassnahme. Der Kantonsrat hat in seiner Abstimmung vom 21. März 2016 nicht über den Inhalt eines Gegenvorschlags abgestimmt. Der Regierungsrat ist insofern frei, unter Berücksichtigung der Anforderungen an die Einheit der Materie, die Ausrichtung eines Gegenvorschlags zu bestimmen.

2.1 Der Gegenvorschlag in Kürze

Der Gegenvorschlag soll aus Sicht des Regierungsrates den folgenden Anforderungen genügen:

- In Bezug auf die bildungspolitische Diskussion soll die Reduktion der Pflichtlektionen auf ein moderateres Niveau gesenkt werden (statt 14 nur 7, also die Hälfte).
- In Bezug auf die finanzpolitische Diskussion soll der ursprünglich geplante Spareffekt der Massnahme R-026 auf Seiten des Kantons erhalten bleiben.

Eckwerte zum Gegenvorschlag:

1. Die Pflichtlektionenzahl wird entgegen der Initiative nicht auf ein Minimum von 259, sondern auf 252 Lektionen festgelegt.
2. Die Pflichtlektionenzahl wird entgegen der Initiative nicht im Schulgesetz, sondern im Schuldekret verankert.
3. Der Kostenteiler bei den Lehrerbesoldungen der Primar- und Sekundarstufe I zwischen Gemeinden und Kanton wird dahingehend angepasst, dass bei einer Reduktion der Lektionenzahl um sieben Lektionen die Gemeindebeiträge unverändert auf dem Niveau vor der Anpassung bleiben und die Einsparungen vollumfänglich zugunsten des Kantons erfolgen.

Mit der Festlegung eines Minimums von 252 Pflichtlektionen wird einerseits ein angemessenes Volumen an obligatorischem Schulunterricht gesetzlich verankert und andererseits eine mögliche Lektionenreduktion im Pflichtlektionenbereich im Rahmen der Haushaltssanierung im Vergleich zum Status quo auf maximal sieben Pflichtlektionen begrenzt.

Da eine quantitative Festlegung von Eckwerten zur Ausgestaltung der Lektionentafel im Schulgesetz unüblich ist, soll aus Gründen der einheitlichen Systematik das Pflichtlektionenminimum – ebenso wie die übrigen, bereits bestehenden Bestimmungen betreffend die wöchentlichen Unterrichtslektionen an der Primarschule und Sekundarstufe I – auf Dekretsstufe verankert werden. Mit der Festlegung eines Minimums an Pflichtlektionen im Schuldekret wird, wie von der Initiative gefordert, ein definiertes Bildungsvolumen im Pflichtbereich gesichert. Die Regelung lässt aber dennoch Anpassungen bei Veränderungen im Bildungsbereich auf parlamentarischer Ebene zu.

Mit einer Anpassung des Kostenteilers zwischen Gemeinden und Kanton bei den Lehrerbesoldungen soll bei einem Abbau von sieben Lektionen der Gemeindeanteil insgesamt unverändert bleiben. Somit bleibt der Spareffekt für den Kanton im ursprünglich geplanten Ausmass der Massnahme R-026 von ca. 1.3 Mio. Franken vollumfänglich erhalten. Der Kostenteiler von heute 59 % Gemeinde : 41 % Kanton soll auf neu 60 % Gemeinde : 40 % Kanton angepasst werden.

2.2 Aspekte zum Lektionenabbau

Der Gegenvorschlag mit einer Festlegung eines Minimums von 252 Pflichtlektionen und einem Lektionenabbau von sieben Lektionen lässt deutlich mehr Spielraum bei der Umsetzung des aktuellen und des zukünftigen Lehrplans als die ursprünglich geplante Reduktion von 14 Lektionen. Wie die Umsetzung des Lektionenabbaus konkret vollzogen wird, entscheidet im Anschluss an die Volksabstimmung der dafür zuständige Erziehungsrat. Dabei wird dieser hinsichtlich der neu zu definierenden Lektionentafel für den neuen Lehrplan 21 festlegen müssen, in welchen Bereichen (Pflichtfach, Wahlpflichtfach, Wahlfach oder Abteilungslektionen) entsprechende Anpassungen notwendig und sinnvoll erscheinen. Im Gegensatz zur ursprünglichen Massnahme R-026 mit einer Reduktion von 14 Lektionen kann bei der Umsetzung des Gegenvorschlags und einem reduzierten Lektionenabbau um sieben Lektionen mit grosser Wahrscheinlichkeit eine inhaltliche Reduktion des zukünftigen Lehrplans 21 Kanton Schaffhausen vermieden werden. Der Gegenvorschlag ermöglicht somit einerseits die Erfüllung der Minimalansprüche bezüglich Lektionenzahl an den neuen Lehrplan, andererseits bleiben die Primarschule und die Sekundarstufe I im Kanton Schaffhausen bezüglich Bildungsvolumen im Quervergleich mit den anderen Kantonen besser positioniert. Beide Schulstufen leisten aber dennoch einen angemessenen Beitrag zur Stabilisierung des Staatshaushaltes.

2.3 Aspekte zur Gesetzesstufe

Die Volksinitiative verlangt wie erwähnt eine Ergänzung von Art. 22 Abs. 2 des Schulgesetzes, indem gemäss einer neuen Bestimmung (lit. g) während der Primarschule und der Sekundarstufe I nicht weniger als 259 Pflichtlektionen angeboten werden sollen. Die Verankerung soll auf Gesetzesstufe erfolgen. Aktuell ist die Zahl der wöchentlichen Unterrichtslektionen auf Stufe Dekret (Schuldekret; SHR 410.110), und zwar für die Primarschule in § 11 Schuldekret und für die Sekundarstufe I in § 16 Schuldekret geregelt. Konsequenterweise soll daher, um die gleiche Erlassstufe (Dekret) und damit die bisherige Systematik beizubehalten, die rechtliche Ausgestaltung des Gegenvorschlags betreffend die Unterrichtslektionen ebenfalls im Schuldekret erfolgen. Vorgesehen ist im Kapitel "III.

Die Schulen", im Unterkapitel "A. Allgemeine Bestimmungen" ein neuer Paragraph 10a, der die Marginalie "Pflichtlektionen" trägt und bestimmt, dass die Lehrpläne so zu gestalten sind, dass während der Primarschule und der Sekundarstufe I gesamthaft nicht weniger als 252 Pflichtlektionen angeboten werden. Zu erwähnen ist, dass die beschriebene inhaltliche Ergänzung des Schuldekretes formal als sogenanntes Gesetz über die Änderung des Schuldekretes erfolgen muss. Grund dafür ist, dass die Volksinitiative eine Anpassung des Schulgesetzes, d.h. eine Änderung des Gesetzes im Sinne von Art. 27 Abs. 1 lit. b Kantonsverfassung (SHR 101.000), verlangt und der Gegenvorschlag demzufolge "rein äusserlich" – nach den von der Volksinitiative vorgegebenen Spielregeln (Art. 30 Kantonsverfassung) – ebenfalls als Gesetz (vgl. Anhang) auszugestalten ist.

2.4 Aspekte zur Anpassung des Kostenteilers bei den Lehrerbesoldungen

Basierend auf einem politischen Konsens bei der Schaffung des Schulgesetzes vom 27. April 1981 hatten sich der Kanton und die Gemeinden die gesamten Bildungskosten im Verhältnis von 58.5 % zu 41.5 % zu teilen. Es handelte sich hier um die so genannte Bildungskostenbalance. Damit der Kanton diesen vorgeschriebenen Prozentanteil überhaupt erreichte (und somit die Balance gewährleistet werden konnte), beteiligte er sich an den Ausgaben der Gemeinden für die Besoldungen der Lehrpersonen der Kindergärten, der Primar- und Sekundarstufe I, und zwar in dem Masse, dass das vorgesehene Verhältnis erreicht wurde. Die Höhe dieses Ansatzes musste vom Regierungsrat periodisch überprüft und hätte bei entsprechenden Kostenentwicklungen vom Kantonsrat neu festgelegt werden müssen, damit die Balance wiederhergestellt werden kann.

Die letztmalige Anpassung erfolgte 2001. Der Anteil des Kantons an den Besoldungskosten wurde damals auf 43.5 % festgesetzt. Dieser Ansatz wurde nicht mehr angepasst, obwohl die Balance seit 2004 erheblich aus dem Gleichgewicht geraten war und die Gemeinden zwischen 2004 und 2011 um insgesamt 21 Mio. Franken zulasten des Kantons entlastet worden sind. Ein nachträglicher Ausgleich dieser vom Kanton erbrachten Zusatzleistung blieb aus.

Auf den 1. Januar 2012 hat der Kantonsrat das Gesetz betreffend die Neuregelung der Verteilung der Bildungskosten zwischen Kanton und Gemeinden vom 4. Juli 2011 in Kraft gesetzt. Darin wurde festgelegt, dass der Anteil des Kantons an den Ausgaben für die Kindergärten, die Primar- und die Sekundarstufe I, deren Träger die Gemeinden sind, 41 % der Aufwendungen für die Lehrerbesoldungen beträgt. Die Bildungskostenbalance wurde aufgehoben. Der Anteil des Kantons wurde somit ab diesem Zeitpunkt nicht mehr im Zusammenhang mit der gesamthaften Bildungskostenentwicklung angepasst.

Verteilung der Lohnsumme 2015:	in CHF	in %
Total Lohnsumme	81'454'542	100 %
Anteil Gemeinden	48'058'180	59 %
Anteil Kanton	33'396'362	41 %

Quelle: Staatsrechnung 2015

Berechnung des neuen prozentualen Anteils des Kantons gemäss Gegenvorschlag	in CHF	in %
Lohnsumme 2015	81'454'542	
Ursprünglich geplante Einsparung	2'749'000	
Reduktion der Einsparung in Prozenten	50	
Vorgesehene Einsparung (zugunsten Kanton)	1'374'500	
Lohnsumme neu	80'080'042	100 %
Anteil Gemeinden (gleichbleibender Betrag)	48'058'180	60 %
Anteil Kanton neu	32'021'862	40 %

Mit der Festlegung des Minimums an Pflichtlektionen auf 252 und der Anpassung der Massnahme R-026 von 14 auf 7 Lektionen, sinken die ursprünglich eingeplanten Einsparungen um 50 % von Fr. 2'749'000.– auf neu Fr. 1'374'500.–. Bei gleichbleibendem Kostenteiler betreffend die Lehrerbesoldungen würden diese Einsparungen von rund 1,3 Mio. Franken einen entsprechenden Spareffekt bei Gemeinden (59 %) und Kanton (41 %) bewirken. Soll nun die Einsparung vollumfänglich auf den Kanton umgelagert werden, ist der Anteil des Kantons an den Besoldungen der Lehrpersonen der Kindergärten, der Primar- und der Sekundarstufe I um einen Prozentpunkt auf 40 % zu reduzieren. Der prozentuale Anteil der Gemeinden erhöht sich demzufolge bei gleichbleibendem Betrag um einen Prozentpunkt auf neu 60 % (vgl. Anhang).

3. Fazit

Der Regierungsrat ist der Ansicht, dass der vorliegende Gegenvorschlag eine ausgewogene Alternative zur Initiative darstellt. Einerseits werden die bildungspolitischen Anliegen gebührend berücksichtigt, andererseits wird den berechtigten Ansprüchen an einen Sparbeitrag von Seiten der Primarschule und der Sekundarstufe I Rechnung getragen. Der Gegenvorschlag soll ein Minimum an obligatorischer Schule sichern respektive einen „über Gebühr“ grossen Abbau an Lektionen verhindern.

Durch die Anpassung des Kostenteilers bei den Lehrerbesoldungen der Primar- und Sekundarstufe I bleiben die Aufwendungen für die Lohnkosten der Lehrpersonen gemeindeseitig insgesamt unverändert und die erzielten Einsparungen entlasten im ursprünglich geplanten Ausmass den Haushalt des Kantons.

4. Weiteres Vorgehen

Wird einer Initiative ein Gegenvorschlag gegenübergestellt, so ist die entsprechende Vorlage innerhalb von 18 Monaten auszuarbeiten und innerhalb weiterer sechs Monate vom Kantonsrat zu beraten. Danach ist innerhalb weiterer sechs Monate die Volksabstimmung durchzuführen (Art. 77 Abs. 4 WahlG).

*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 sowie den Gegenvorschlag mit dem Antrag auf Annahme zu unterbreiten.

Schaffhausen, 15. November 2016

Im Namen des Regierungsrates
Der Präsident:
Dr. Reto Dubach

Der Staatsschreiber:
Dr. Stefan Bilger

Anhang : Gesetz über die Änderung des Schuldekretes und des Schulgesetzes vom 27. April 1981

**Gesetz
über die Änderung des Schuldekretes und des Schulgesetzes vom
27. April 1981 (Gegenvorschlag zur Volksinitiative
"Kein Abbau – Schule mit Zukunft" [Volksschulinitiative])**

vom ...

Der Kantonsrat Schaffhausen

beschliesst als Gesetz:

I.

Das Schuldekret vom 27. April 1981 wird wie folgt geändert:

§ 10a

Die Lehrpläne sind so zu gestalten, dass während der Primarschule und der Sekundarstufe I gesamthaft nicht weniger als 252 Pflichtlektionen angeboten werden.

Pflichtlektionen

II.

Das Schulgesetz vom 27. April 1981 wird wie folgt geändert:

Art. 92

Der Anteil des Kantons an den Ausgaben für die Kindergärten, die Primarschule und die Sekundarstufe I, deren Träger die Gemeinden sind, beträgt 40 Prozent der Aufwendungen für die Lehrerbesoldungen gemäss kantonalen Ansätzen, eingeschlossen die Arbeitgeberbeiträge für Sozialversicherungen.

III.

¹ Dieser Gegenvorschlag zur Volksinitiative "Kein Abbau – Schule mit Zukunft" (Volksschulinitiative) wird zusammen mit der Volksinitiative nach dem Verfahren gemäss Art. 30 der Kantonsverfassung zur Abstimmung unterbreitet. Vorbehalten bleibt ein allfälliger Rückzug der Volksinitiative.

² Der Regierungsrat bestimmt das Inkrafttreten dieses Gesetzes.

³ Es ist im Amtsblatt zu veröffentlichen und in die kantonale Gesetzessammlung aufzunehmen.

Schaffhausen, ...

Im Namen des Kantonsrates

Der Präsident:

Die Sekretärin: