

Beschluss Nr. 985/2018

Schwyz, 18. Dezember 2018 / pf

Festlegung der Richtzahlen für Klassengrössen in die Kompetenz des Kantonsrates

Bericht an den Kantonsrat zur Beantwortung des Postulats M 13/14

1. Ausgangslage

Am 17. Dezember 2014 haben die Kantonsrätinnen Sibylle Ochsner und Eva Isenschmid sowie Kantonsrat Paul Hardegger die Motion M 13/14 eingereicht. Diese forderte die Übertragung der Kompetenz für die Festlegung der Richtzahlen für die Klassengrössen vom Regierungsrat auf den Kantonsrat. Mit Regierungsratsbeschluss (RRB) Nr. 593 vom 23. Juni 2015 wurde dem Kantonsrat beantragt, die Motion in ein Postulat umzuwandeln und als solches erheblich zu erklären. Begründet wurde dies damit, dass aufgrund der bestehenden Gesetzssystematik eine Übertragung einer Vollzugsfrage an den Gesetzgeber als nicht sinnvoll erachtet wird. Gleichwohl erklärte sich der Regierungsrat aber bereit, im Sinne einer ressourcenschonenden und effizienten Schulführung nach Lösungen zu suchen, wie in der Frage der Schulraumauslastung und der Klassengrössen im Hinblick auf eine künftige Revision des Volksschulgesetzes vom 19. Oktober 2005 (SRSZ 611.210, VSG) auch gemeindeübergreifend bessere Steuerungsmöglichkeiten geschaffen werden könnten.

Der Kantonsrat erklärte an seiner Sitzung vom 23. September 2015 die Motion mit 54 zu 34 Stimmen erheblich und wandelte sie oppositionslos in ein Postulat um.

2. Erwägungen

2.1 Kompetenzübertragung

Mit dem VSG hat der Kantonsrat das Volksschulwesen geregelt. Die Aufsicht über das Volksschulwesen nehmen der Regierungsrat als Oberaufsichtsbehörde und der Erziehungsrat als unmittelbare Aufsichtsbehörde wahr (§§ 54 und 55 VSG). In Beachtung dieser Aufsichtstätigkeit hat der Gesetzgeber den Aufsichtsbehörden verschiedene Kompetenzen übertragen. Die Kompetenzübertragung orientiert sich dabei insbesondere auch an den finanziellen Auswirkungen der Beschlüsse. So erlässt der Erziehungsrat als pädagogische Behörde primär Bestimmungen zu pädagogischen Fragen (Unterrichtsorganisation, Promotion, Schulleitung, Schulcontrolling, Unterrichtsbetrieb usw.). Der Regierungsrat ist in den Bereichen zuständig, die sich finanziell auf die Schulträger sowie den Kanton auswirken. Der Erziehungsrat hat denn auch Beschlüsse, die er-

hebliche finanzielle Folgen haben, dem Regierungsrat zur Genehmigung vorzulegen (§ 55 Abs. 4 VSG). Der Regierungsrat hat in Ausführung seiner Oberaufsicht beispielsweise Bestimmungen zu Schulbauten (Richtraumprogramm), zu den kantonalen Spezialdiensten, zur Sonderschulung, zum Umfang des sonderpädagogischen Angebots, sowie auch zu den Klassengrößen erlassen.

2.2 Interkantonaler Vergleich

Das Volksschulwesen ist Sache der Kantone; jeder Kanton kennt eine eigene Gesetzgebung zur Volksschule und zu den Rahmenbedingungen. Die Klassengröße ist lediglich ein Aspekt des gesamten Volksschulbereichs. Ein Vergleich mit anderen Kantonen bezüglich Qualität und pädagogischer Notwendigkeit lediglich dieses einen Aspekts ist von daher fragwürdig und kaum aussagekräftig. Vielmehr ist an dieser Stelle interessant, wem und wie die Kompetenz zum Erlass der Klassengrößen übertragen wird. Im Kanton Zürich legt der Regierungsrat auf Verordnungsstufe die Richtzahlen fest, ebenso im Kanton Aargau, wobei dort der Kantonsrat im Schulgesetz die Höchstzahl von 25 festlegt. Im Kanton Luzern ist ebenfalls der Regierungsrat für die Regelung der Klassengrößen zuständig. Er hat dies in der Volksschulbildungsverordnung mit einer Minimalgröße von 15 und einer Maximalgröße von 22 getan. In den Kantonen Nidwalden, Glarus und Zug macht das Parlament in den Schulgesetzen jeweils Vorgaben, wobei diese entweder flexibel oder als Höchstzahl der Klassengröße festgelegt werden (zum Beispiel für die Primarstufe in NW 17 bis 24 Schüler, in GL 16 bis 24 Schüler, in ZG Richtzahl von 22 bei Maximalzahl von 26 Schülern).

Somit kann grundsätzlich festgehalten werden, dass sich der Kanton Schwyz mit seinen Richtzahlen für die Klassengrößen in der Volksschule im Kreise der umliegenden Kantone bewegt. Wie in den meisten anderen Kantonen auch, erfolgt im Kanton Schwyz die Festlegung der effektiven Klassengrößen ebenfalls durch die zuständigen Schulträger; es wird auf Gesetzes- bzw. Verordnungsstufe in Form der Richtzahl lediglich eine Orientierungsgröße vorgegeben. Richtzahlen sind keine Mindest- und auch keine Höchstwerte. Werden die Richtzahlen während mehr als einem Jahr um 10% überschritten (also mehr als 22 Schüler) oder um mehr als 50% unterschritten (also weniger als elf Schüler), so ist beim zuständigen Amt für Volksschulen und Sport eine Genehmigung zur Führung dieser Klassen einzuholen (§ 1 Abs. 3 Volksschulverordnung vom 14. Juni 2006, VSV, SRSZ 611.211). Mit der Lösung der Richtzahl können die Schulträger flexibel auf Veränderungen der Schülerzahlen reagieren, bzw. auch beim kurzfristigen Abweichen vom Richtwert ihren Schulstandort aufrechterhalten. Insbesondere bei kleinen Schulorten kommt es vor, dass Unterschreitungen sich über mehrere Jahre erstrecken können, da der Wegzug weniger Schüler markante Auswirkungen zeitigen kann. Wenn über mehrere Jahre keine ausreichende Anzahl Schüler mehr vorhanden ist, muss auf Mehrjahrgangsklassen umgestellt werden.

2.3 Entwicklung der Schülerzahlen / Demografie

Wie die nachstehende Tabelle zeigt, haben sich die durchschnittlichen Schülerzahlen pro Regelklasse sowohl auf der Primarstufe als auch auf der Sekundarstufe I der Volksschule auch mit der Richtzahlenanpassung per 1. August 2013 nicht wesentlich verändert (Zahlen ohne sonderpädagogische Angebote wie Einführungs-, Klein-, Sonder-, Realschul- oder Werkklassen; ohne private Angebote). Im langjährigen Schnitt haben sich die durchschnittlichen Schülerzahlen bei den Regelklassen der öffentlichen Volksschule (Primar- und Sekundarstufe I) vor allem aufgrund der demografischen Entwicklung reduziert (Schülerrückgang seit Schuljahr 2005/06 bis Schuljahr 2018/19 um 12.5% auf der Primar-, bzw. 19% auf der Sekundarstufe I, SEK A).

| Schuljahr | SuS Primar | Klassen | Durchschnitt | SuS Sek I SEK A | Klassen | Durchschnitt |
|-----------|------------|---------|--------------|--------------------|---------|--------------|
| 2005/06 | 9662 | 520 | 18.6 | 2939 | 146 | 20.1 |
| | | | | | | |
| 2009/10 | 9178 | 512 | 17.9 | 2920 | 148 | 19.7 |
| 2010/11 | 9024 | 509 | 17.7 | 2877 | 147 | 19.6 |
| 2011/12 | 8850 | 499 | 17.7 | 2792 | 146 | 19.1 |
| 2012/13 | 8735 | 497 | 17.6 | 2795 | 145 | 19.3 |
| 2013/14 | 8585 | 491 | 17.5 | 2702 | 143 | 18.9 |
| 2014/15 | 8423 | 485 | 17.4 | 2614 | 138 | 18.9 |
| 2015/16 | 8393 | 487 | 17.2 | 2542 | 135 | 18.8 |
| 2016/17 | 8388 | 486 | 17.3 | 2487 | 132 | 18.8 |
| 2017/18 | 8408 | 493 | 17.1 | 2374 | 127 | 18.7 |
| 2018/19 | 8456 | 498 | 17.0 | 2381 | 127 | 18.7 |

Die Schulen des Kantons Schwyz arbeiten seit dem Sommer 2009 nach dem sonderpädagogischen Konzept, d.h. Schülerinnen und Schüler mit besonderen Bedürfnissen werden nach Möglichkeit in den Regelklassen integriert beschult. Die faktische Aufhebung des Sonderschulstatus „Integrierte Sonderschulung Verhalten“ sowie die Senkung des IQ-Richtwertes für Sonderschulungen von 75 auf 70, führen ebenfalls zu einer vermehrten Integration dieser Schüler in die Regelklassen. In der Zeitspanne zwischen 2009/10 und 2018/19 hat sich der Durchschnitt der Schüler pro Klasse in den Regelklassen der Primarschule jedoch nicht markant stärker verkleinert (0.9 in zehn Jahren) als vor Einführung des sonderpädagogischen Konzepts (0.7 innert vier Jahren von 2005/06 bis 2009/10); in der Sekundarstufe I liegen die Werte im ungefähr gleichen Rahmen. Die von den Motionären vorgebrachte Zunahme der Anzahl Schulklassen von rund 13% aufgrund der Reduktion der Richtzahl von 25 auf 22 Schülerinnen und Schüler pro Klasse lässt sich somit aufgrund der obenstehenden Tabelle ganz klar nicht feststellen.

2.4 Behandlung durch den Erziehungsrat

Der Erziehungsrat hat sich in den letzten zwei Jahren intensiv mit den Steuerungsmöglichkeiten für die Klassengrößen auseinandergesetzt. Am 25. Januar 2016 befasste er sich im Rahmen einer Klausur ausführlich mit der Thematik und beauftragte das Amt für Volksschulen und Sport (AVS), Vorschläge auszuarbeiten, um den sich in den letzten Jahren reduzierenden Durchschnitt der Klassengrößen zu stabilisieren bzw. wieder zu erhöhen. Die vom AVS eingebrachten Vorschläge zur stärkeren Steuerung wurden an mehreren Erziehungsratssitzungen behandelt und mussten mehrmals überarbeitet werden. An seiner Sitzung vom 28. April 2017 beschloss der Erziehungsrat, auf eine Steuerung über finanzielle Anreize mittels eines Bonus-/Malussystems zu verzichten, da dieses Modell gegen die Chancengleichheit verstosse. Im weiteren Verlauf erarbeitete eine Projektgruppe Vorschläge, welche die Regulierung der Klassengröße über eine höhere Mindestzahl und eine generelle Anpassung der Richtzahlen vorsah. An seiner Sitzung vom 19. April 2018 beauftragte der Erziehungsrat die Projektgruppe sodann mit der Ausarbeitung der entsprechenden Unterlagen zuhanden der Vernehmlassungspartner (Bezirke und Gemeinden, Verband Lehrerinnen und Lehrer Kanton Schwyz [LSZ], Verband Schulleiterinnen und Schulleiter Kanton Schwyz [VLSZ] und Verband Schwyzer Gemeinden und Bezirke [VSZGB]). Das AVS führte die Vernehmlassung zwischen dem 29. Mai und dem 14. September 2018 durch und unterbreitete dem Erziehungsrat an seiner Sitzung vom 5. Dezember 2018 die Ergebnisse und entsprechende Vorschläge.

Seitens der Vernehmlassungspartner wurden praktisch sämtliche Vorschläge zur stärkeren Steuerung der Klassengrößen (Anhebung der Richtwerte nach oben bzw. Einführung eines unteren

Richtwerts) mit Verweis auf die Autonomie der Schulträger bzw. den Umstand, dass die entsprechenden Aufwände zu 80% durch die Schulträger getragen werden, abgelehnt. Auf besonders vehemente Ablehnung stiess die Idee eines Ausgleichs mit Klassen anderer Gemeinden und Bezirke.

Ungeachtet dieser Rückmeldungen hält der Erziehungsrat ein Handeln in der Frage der Klassengrössen aufgrund der Aufwandentwicklung im Bildungswesen und zur Sicherstellung einer über den Kanton hinweg chancengerechten Ausgestaltung des Volksschulangebots für angezeigt. Er empfiehlt dem Regierungsrat daher folgende neue Regelung, um mittelfristig eine Anhebung oder zumindest eine Stabilisierung der durchschnittlichen Klassengrössen zu erreichen:

- Der bisherige Richtwert soll mit einer neuen Untergrenze für die Klassengrössen wie folgt ergänzt werden:
- Kindergarten/Regelklasse Primarstufe: 13;
- Mehrjahrgangsklassen bis drei Jahrgänge: 12;
- Mehrjahrgangsklassen mit mehr als drei Jahrgängen: 11;
- Regelklassen Sek I und KOS A: 14;
- Regelklassen Real und KOS B: 12;
- Einführungsklasse und Kleinklasse/Werkklasse: 8;
- Sonderschule: 4.
- Auf eine Erhöhung der oberen Richtzahl soll verzichtet und die bestehende, obere Richtzahl gemäss § 1 VSV beibehalten werden.
- Bei Klassen im oberen Überprüfungsbereich (Klassengrösse über der oberen Richtzahl) sollen neu zusätzlich vier Lektionen alternierender Unterricht möglich sein. Im unteren Überprüfungsbereich ist kein Alternieren möglich.
- Kleinstschulen sollen wie bereits bisher von der Regelung zur Steuerung der Klassengrössen ausgenommen werden. Für sie sollen weiterhin Sonderbewilligungen erteilt werden können, um deren Fortbestand nicht zu gefährden.

Mit diesem Modell wird der Normalbereich für Klassengrössen innerhalb einer klaren Bandbreite (mit erhöhter unterer Richtzahl) definiert. Zudem ist vorgesehen, dass der Erziehungsrat Richtlinien zum Normalbereich sowie zum unteren und oberen Überprüfungsbereich erlässt. In diesen Richtlinien wird festgehalten, welche Massnahmen ergriffen werden können, um in den Normalbereich zu gelangen. Durch die Anhebung der unteren Grenze ist davon auszugehen, dass eine effizientere Ausgestaltung der Klassengrössen erreicht werden kann und mittelfristig über den gesamten Kanton hinweg zwischen acht und zehn Klassen eingespart werden können, ohne dass ein Schulort geschlossen werden müsste.

2.5 Haltung des Regierungsrates

Der Regierungsrat folgt dem Antrag des Erziehungsrates und ist bereit, die entsprechenden Anpassungen an der VSV im Hinblick auf das Schuljahr 2019/2020 vorzunehmen. Eine stärkere Steuerung der Klassengrössen gegen den breiten Widerstand der Schulträger erachtet er derzeit als nicht zielführend. Allerdings wird der Regierungsrat verschiedene Steuerungsmechanismen prüfen, welche die Schulträger zu einer effizienteren Ausgestaltung der Klassengrössen hinführen könnte, wo diese suboptimal sind.

Beschluss des Regierungsrates

1. Dem Kantonsrat wird beantragt, vom vorliegenden Bericht über den Vollzug des Postulats M 13/14 mit Zustimmung Kenntnis zu nehmen.

2. Das Postulat M 13/14 wird gemäss § 53 Abs. 3 der Geschäftsordnung des Kantonsrates als erledigt abgeschrieben.

3. Zustellung: Mitglieder des Kantonsrates.

Zustellung elektronisch: Mitglieder des Regierungsrates; Staatsschreiber; Sekretariat des Kantonsrates; Bildungsdepartement; Amt für Volksschulen und Sport.

Im Namen des Regierungsrates:

Kaspar Michel, Landammann



Dr. Mathias E. Brun, Staatsschreiber