

Beschluss Nr. 593/2015

Schwyz, 23. Juni 2015 / ju

Festlegung der Richtzahlen für Klassengrössen in die Kompetenz des Kantonsrates

Beantwortung der Motion M 13/14

1. Wortlaut der Motion

Am 17. Dezember 2014 haben die Kantonsrätinnen Sibylle Ochsner und Eva Isenschmid sowie Kantonsrat Paul Hardegger folgende Motion eingereicht:

«Das Schwyzer Volksschulwesen wird im Volksschulgesetz vom 19. Oktober 2005 (VSG, SRSZ 611.210) umfassend geregelt. Gemäss § 25 Abs. 3 VSG legt der Regierungsrat nach Anhören des Erziehungsrates die Richtzahlen für die Klassengrössen in den einzelnen Schularten fest. Im Rahmen der jüngsten Teilrevision der Volksschulverordnung (SRSZ 611.211), wurden die Richtzahlen für die Klassengrössen im Jahr 2011 generell reduziert. Die Richtzahl für Kindergarten, Primarschule und Sekundarschule wurde von 25 auf 22 herabgesetzt, wobei auf der Sek I Stufe bei Real- und Werkklassen tiefere Richtzahlen gelten (Real: 18 Schüler, Werk: 14 Schüler). Ein Vergleich mit anderen Kantonen zeigt, dass der Kanton Schwyz die Richtwerte verhältnismässig tief angesetzt hat. So gelten in benachbarten Kantonen beispielsweise für die gleichen Schularten (Regelklassen) die folgenden Höchstzahlen: Zürich 25 Schüler und Schülerinnen, Zug 26, Aargau 25, Glarus 24, Nidwalden 24. Daraus wird ersichtlich, dass tiefe Klassenrichtgrössen offenbar keine unabdingbare pädagogische Notwendigkeit darstellen. So existieren auch diverse Studien, die belegen, dass eine Verkleinerung der Schulklassen lernschwächeren Schülerinnen und Schülern eher keine Vorteile bringen. Vor diesem Hintergrund sowie angesichts der angespannten Finanzlage des Kantons, sind die aktuellen Klassenrichtgrössen daher unverständlich. Die Reduktion der Klassenrichtwerte hatte einschneidende Auswirkungen auf die Finanzen von Bezirken und Gemeinden, ohne dass sich diese dazu äussern konnten. So bedeutete die Reduktion der Richtzahl von 25 auf 22 Schüler und Schülerinnen pro Klasse eine Zunahme der Anzahl Schulklassen von rund 13%. Vielerorts müssen oder mussten neue Schulklassen geführt und Schulräumlichkeiten geschaffen werden. Die Gesamtkosten für eine neu geführte Schulklasse belaufen sich je nach Schulstufe auf rund Fr. 250 000.-- oder mehr.

Auch im Bildungsbereich soll gelten, dass Ziele und Mitteleinsatz in einem vernünftigen und nachvollziehbaren Verhältnis zueinander stehen. Wie das Bildungswesen im Allgemeinen, erweist sich auch die aktuelle gesetzliche Regelung hinsichtlich der Klassenrichtgrössen als wenig demokratisch. So ist es den gewählten Volksvertretern im Kantonsrat verwehrt, über die Richtwerte Beschluss zu fassen, obwohl diese massive und direkte finanzielle Auswirkungen auf allen staat-

lichen Ebenen nach sich ziehen. Dementsprechend rechtfertigt sich eine Übertragung der Kompetenz für die Festlegung der Richtzahlen für die Klassengrößen vom Regierungsrat auf den Kantonsrat.

Wir laden den Regierungsrat daher ein, § 25 Absatz 3 des Volksschulgesetzes (SRSZ 611.210) wie folgt zu ändern und dem Kantonsrat eine entsprechende Vorlage zu unterbreiten:

«Der Kantonsrat legt die Richtzahlen für die Klassengrößen in den einzelnen Schularten fest. Die Empfehlungen des Regierungsrates und der vorberatenden Kommission werden angemessen berücksichtigt.»

2. Antwort des Regierungsrates

2.1 Mit dem Volksschulgesetz vom 19. Oktober 2005 (VSG, SRSZ 611.210) 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 erhebliche 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 zu den Klassengrößen erlassen.

2.2 Das Volksschulwesen ist Sache der Kantone; jeder Kanton kennt eine eigene Gesetzgebung zur Volksschule und zu den Rahmenbedingungen. Die Klassengrößen sind lediglich ein Aspekt des gesamten Volksschulbereichs. Es ist somit wenig aussagekräftig, nur bezogen auf diese Regelung einen Vergleich bezüglich Qualität und pädagogischer Notwendigkeit mit anderen Kantonen anstellen zu wollen. 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, Zug und Glarus macht das Parlament in den Schulgesetzen jeweils Vorgaben, wobei diese entweder flexibel oder als Höchstzahl der Klassengrösse festgelegt werden (z.B. für die Primarstufe in NW 17-24 Schüler, in GL 16-24 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 (22 für Kindergarten, Primarschule und Sekundarschule; 18 für Realschule bzw. Stammklasse B im KOS-Modell; 14 für Einführungsklasse bzw. besondere Klassen und Werkschule / Stammklasse C im KOS-Modell) im Kreise der umliegenden Kantone bewegt. Wie in den meisten anderen Kantone auch, ist auch im Kanton Schwyz die effektive Festlegung der Klassengrösse der Vollzugsbehörde bzw. den Schulträgern übertragen; es wird auf Gesetzesstufe 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 24 Schüler) oder um mehr als 50% unterschritten (also weniger als 11 Schüler), so ist beim zuständigen Amt für Volksschulen und Sport eine Genehmigung zur Führung dieser Klassen einzuholen (§ 1 Abs. 3, Volksschulver-

ordnung 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 Mindestschüler mehr vorhanden ist, muss auf Mehrjahrgangsklassen umgestellt werden.

2.3 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 Richtzahlanpassung 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 Schülerdurchschnittszahlen bei den Regelklassen der öffentlichen Volksschule (Primar- und Sekundarstufe I) vor allem aufgrund der demografischen Entwicklung (Schülerrückgang seit Schuljahr 2005/06 um 12.8% auf der Primar, bzw. 11.0% auf der Sekundarstufe I) verringert.

Schuljahr	SuS Primar	Klassen	Durchschnitt	SuS Sek I	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

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 2014/15 hat sich der Durchschnitt der Schüler pro Klasse in den Regelklasse der Primarschule jedoch nicht markant stärker verkleinert (0.5 innert sechs Jahren) als vor Einführung des sonderpädagogischen Konzepts (0.7 innert vier Jahren von 2005/06 bis 2009/10). Die von den Motionären genannte theoretische Zunahme von Schulklassen lässt sich denn aufgrund der obenstehenden Tabelle ganz klar nicht nachweisen.

2.4 Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass es ein Trugschluss wäre zu glauben, dass alleine mit einer Erhöhung der Richtzahl für die Klassengrößen eine Trendumkehr erwirkt werden könnte. Sind doch für die rückläufigen Durchschnittszahlen in erster Linie demografische Gründe sowie das Konzept der integrierten Beschulung verantwortlich. Zudem sind via Gesetz grundsätzlich wichtige Materien zu regeln. Zu den wichtigen Rechtssätzen gehören vor allem diejenigen Normen, welche sich auf die Rechtsstellung natürlicher und juristischer Personen oder die organisatorische Grundstruktur der staatlichen Ebenen auswirkt (§ 50 Verfassung des Kantons Schwyz vom 24. November 2014, KV, SRSZ 100.100). Weniger wichtige Rechtssätze kann der Regierungsrat gemäss Verfassung in Form der Verordnung erlassen, wenn er dazu ermächtigt wird (§ 59 KV).

Das VSG enthält die wichtigsten Rechtssätze im Sinne von § 50 KV und delegiert Vollzugsfragen an Regierungs- oder Erziehungsrat. Bei der Festlegung der Klassengröße in der Volksschule handelt es sich um eine Vollzugsregelung, die der zuständigen Aufsichtsbehörde zukommt. Nach

Ansicht des Regierungsrates ist es kaum sinnvoll und entspricht nicht der Gesetzessystematik, in einer einzelnen (Vollzugs)Frage wie der Klassengrösse die Zuständigkeit an den Kantonsrat delegieren zu wollen. Gleichwohl ist der Regierungsrat jedoch bestrebt, im Sinne einer ressourcenschonenden und effizienten Schulführung nach Lösungen zu suchen, wie in der Frage der Schulumauslastung und der Klassengrössen im Hinblick auf eine künftige Revision des VSG auch gemeindeübergreifend bessere Steuerungsmöglichkeiten geschaffen werden können. In diesem Sinne wird dem Kantonsrat die Umwandlung in ein Postulat beantragt.

Beschluss des Regierungsrates

1. Dem Kantonsrat wird beantragt, die Motion M 13/14 in ein Postulat umzuwandeln und als solches erheblich zu erklären.

2. Zustellung: Mitglieder des Kantonsrates.

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

Im Namen des Regierungsrates:

Andreas Barraud, Landammann



Dr. Mathias E. Brun, Staatsschreiber