

vom 29. Februar 2016

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Die Spezialkommission hat die Vorlage des Regierungsrats (Amtdruckschrift 15-112) vom 22. Dezember 2015 betreffend Volksinitiative «Kein Abbau – Schule mit Zukunft» (Volksschulinitiative) an einer Sitzung beraten. Die Vorlage wurde vom zuständigen Regierungsrat Christian Amsler sowie seitens der Verwaltung von Roland Moser, Departementssekretär des Erziehungsdepartements, vorgestellt und vertreten, das Protokoll wurde von Verena Casana Galetti geführt.

1. Ausgangslage

Anlass zum vorliegenden Bericht und Antrag der Regierung bildet die Volksinitiative «Kein Abbau – Schule mit Zukunft», die am 21. September 2015 eingereicht und vom Regierungsrat am 13. Oktober 2015 als zustande gekommen erklärt wurde. Mit dieser Initiative wird verlangt, dass Art. 22 Abs. 2 lit. g des Schulgesetzes vom 27. April 1981 folgendermassen ergänzt werden soll: «Die Lehrpläne sind so zu gestalten, dass **während der Primarschule und der Orientierungsschule gesamthaft nicht weniger als 259 Pflichtstunden angeboten werden.**» Die Initianten möchten verhindern, dass in Zukunft vierzehn Wochenlektionen auf der Primar- und der Sekundarstufe gestrichen werden. Über alle neun obligatorischen Schuljahre betrachtet, würde dies 5.25 Prozent weniger Unterricht für alle Schaffhauser Schülerinnen und Schüler der Volksschule bedeuten. Nur der Kindergarten ist von der Massnahme ausgenommen.

Im Rahmen des Entlastungsprogramms 2014 wurde die Massnahme R-026 «Abbau Pflichtlektionen an Primar- und Sekundarstufe I (ohne Kindergarten)» vorgeschlagen. Die Umsetzung dieser Massnahme obliegt dem Regierungsrat, der am Entlastungsprogramm 2014 festhält. Die Streichung der Lektionen wird als ausgewogener Beitrag des Erziehungsdepartements zur Sanierung des Staatshaushalts gewertet. Die Abwägung zwischen bildungspolitischer und finanzpolitischer Gewichtung steht dabei im Vordergrund. Aus Sicht des Regierungsrats sollen folgende Sparmassnahmen in der Volksschule umgesetzt werden: Einerseits soll die Anzahl Lektionen reduziert werden, wobei ein Leistungsabbau in Kauf genommen wird, und andererseits soll mit der Massnahme «Volksschule aus einer Hand» das Schulsystem verdichtet werden. Daher beantragt der Regierungsrat, die Volksinitiative den Stimmberechtigten zur Ablehnung zu empfehlen.

Eine Volksinitiative verlangt nicht nach einer Eintretensdebatte, daher hat sich die Kommission zuerst mit den inhaltlichen Fragestellungen auseinandergesetzt, bevor sie die Vorlage im Detail beraten hat.

Bis anhin wurde die Anzahl Lektionen auf Dekretsebene geregelt; neu soll sie auf Gesetzesebene fixiert werden. Der Kanton Schaffhausen wäre mit der Ergänzung in Art. 22 Abs. 2 lit. g des Schulgesetzes der erste Kanton der Schweiz, der eine Untergrenze der Anzahl Pflichtlektionen im Schulgesetz festhielt. Dies wurde von einigen Mitgliedern der Spezialkommission als unglücklich erachtet. Es hat sich aber gezeigt, dass diese Initiative der einzige Weg ist, um die Massnahme R-026 zu verhindern.

Zentral diskutiert wurde die Frage, ob die Reduktion der Lektionen zu einem Bildungsabbau führen würde oder nicht. Einige Mitglieder waren der Überzeugung, dass die neuen Lehrmittel und Lernmedien es ermöglichen werden, die Reduktion der Lektionen zu kompensieren. Eine

Mehrheit der Kommission erachtet es als unmöglich, die aktuellen Lerninhalte mit einer geringeren Anzahl Lektionen zu vermitteln und spricht klar von einem Leistungsabbau im Bildungsbereich zu Lasten der Schülerinnen und Schüler.

In der Vorlage wird darauf hingewiesen, dass mit einer Reduktion der Lektionen der untere Rand der Empfehlung des Lehrplans 21 erreicht werden würde und der Lehrplan 21 trotz Lektionenabbau voraussichtlich erfüllt werden könne. Die im Lehrplan 21 vorgesehene Mindestanzahl von 260 an der Volksschule zu unterrichtenden Lektionen pro Woche wird im Kanton Schaffhausen bereits heute unterschritten. Mit der Reduktion von weiteren 14 Lektionen würde die Differenz zum empfohlenen Richtwert von 271 noch vergrössert werden. Ausserdem hätten wir im Vergleich zu den EDK-Ost-Kantonen die kleinste Stundentafel. Gemäss der Studie von BAK-Basel kostet die Volksschule im Kanton Schaffhausen weniger als im Schweizer Durchschnitt. Die wahren Kostentreiber im Bildungsbereich sind die Beiträge an die Fachhochschulen. Einigkeit herrschte in der Kommission darüber, dass eine Bereinigung der Klassengrössen ein gangbarer Weg wäre und einen gewissen Spareffekt erzeugen könnte.

Bereits in der Grundsatzdiskussion wurde ein erstes Mal über einen Gegenvorschlag diskutiert. Ein Kommissionsmitglied hat den Vorschlag vorgebracht, sieben unbezahlte Freitage einzuführen, die zwischen Weihnachten und Neujahr und vor den Ferien eingeplant würden. Damit soll unproduktive Zeit im Schulunterricht verhindert beziehungsweise reduziert werden. Regierungsrat Christian Amsler und Departementssekretär Roland Moser wiesen darauf hin, dass mit einer solchen Regelung die Lehrpersonen über Gebühr und als einzige Angestelltengruppe im Kanton Schaffhausen belastet werden würden. Ebenso wird die rechtliche Umsetzung dieses Vorschlags infrage gestellt. Die Lehrpersonen müssten zu hundert Prozent mit einer veränderten Definition von Ferien und Freitagen arbeiten, aber sie würden weniger als hundert Prozent verdienen. Vermutlich würde dies eine Änderungskündigung für alle Lehrpersonen nach sich ziehen. Das Lohnniveau würde sinken und alle Lehrpersonen der Volksschule wären davon betroffen.

2. Stellungnahme zur Initiative

a) Materielle Prüfung

Die Kommission pflichtet der Einschätzung des Regierungsrats bei und erachtet die Initiative als rechtlich zulässig.

b) Finanzpolitische Beurteilung der Massnahme R-026 und der Volksinitiative

Die Bildungskosten werden mittels Verteilschlüssel zu 41 Prozent auf den Kanton und zu 59 Prozent auf die Gemeinden aufgeteilt. Somit setzt sich der Spareffekt von 2.749 Mio. Franken aus den direkt dem Kanton zufließenden rund 1.2 Mio. Franken und der Entlastung der Gemeinden von rund 1.6 Mio. Franken zusammen. Es kann festgehalten werden, dass durch die Ablehnung des Steuerfussabtauschs durch das Parlament der effektive Spareffekt der Massnahme R-026 zum jetzigen Zeitpunkt etwa 1.2 Mio. Franken umfasst.

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

Die Kommission weist darauf hin, dass die aktuelle Stundentafel unter dem Limit für den Lehrplan 21 liege. Die minimale Lektionszahl der angegebenen Spannweite beträgt 260 Lektionen. Der vorgeschlagene Richtwert umfasst 271 Lektionen. Somit liegt der Kanton Schaffhausen mit 259 Lektionen unter dem Richtwert und unter der minimal erforderlichen Anzahl Lektionen. Mit einer Senkung würde sich die Differenz entsprechend vergrössern. Bei diesem vorgesehenen finanz- und nicht bildungspolitisch begründeten Abbau muss davon ausgegangen werden, dass nicht mehr alle Lerninhalte wie bis anhin vermittelt werden können, und es besteht Unsicherheit darüber, wie viel zusätzlicher Gestaltungsspielraum im Lehrplan noch möglich sein wird.

3. Gegenvorschlag

Ein Mitglied der Spezialkommission hat einen Antrag für einen Gegenvorschlag gestellt, der wie folgt lautete: «Der Abbau der Lektionen soll über unbezahlte Freitage vor den Ferien geschehen. Es müssen explizit Freitage mit entsprechend angepasster Lohnsumme und keine Ferien sein.»

Im Rahmen der Beratungen der Kommission zum Entlastungsprogramm 2014 wurde diese Fragestellung bereits erörtert und verworfen. Der Antragsteller hält an seinem Gegenvorschlag fest. Er habe mit zirka fünfzig Lehrpersonen seine Idee diskutiert, grosse Zustimmung dazu erhalten und erachte es als sinnvoll, mit besagtem Vorschlag Geld im Bildungsbereich einzusparen. Er wies in der Sitzung darauf hin, dass Ende des Schuljahrs und vor den Ferien nicht mehr viel Lernstoff vermittelt werde, da man die Schüler die letzten Arbeiten erledigen lasse. Die Mehrheit der Kommission ist der Meinung, dass die Aufräumarbeiten lediglich um einen Tag vorverschoben werden würden und der erhoffte Effekt verpuffen würde. Es muss zudem berücksichtigt werden, dass alle Lehrpersonen der Volksschule des Kantons Schaffhausen auf 3.5 Prozent ihres Lohns verzichten müssten. Dies hätte weiterführend auch Auswirkungen auf die Sozialleistungen, unter anderem auch auf die Pensionskassenbeiträge. Ob ein solcher Gegenvorschlag überhaupt rechtskonform wäre, müsste durch den Rechtsdienst abgeklärt werden. Aus diesen Gründen hat eine Mehrheit der Kommission den Gegenvorschlag abgelehnt.

Abstimmung über den Gegenvorschlag

Mit 5 : 2 Stimmen bei 2 Enthaltungen lehnt die Kommission den Gegenvorschlag ab.

Schlussabstimmung

Die Kommission hat in ihrer Beratung die Abwägung zwischen bildungspolitischer und finanzpolitischer Gewichtung berücksichtigt und kommt mehrheitlich zum Schluss, dass die bildungspolitischen Anliegen höher zu gewichten seien als die finanzpolitischen Anliegen und stellt sich gegen den Antrag des Regierungsrats, diese Volksinitiative den Stimmberechtigten des Kantons Schaffhausen mit dem Antrag auf Ablehnung zu unterbreiten.

Mit 4 : 2 Stimmen bei 3 Enthaltungen empfiehlt die Kommission dem Kantonsrat, die Volksschulinitiative dem Volk zur Annahme zu empfehlen.

Für die Spezialkommission:

Regula Widmer (Vorsitz)
Samuel Erb
Mariano Fioretti
Seraina Fürer
Thomas Hauser
Franz Marty
Peter Scheck
Susi Stühlinger
Kurt Zubler