

Regierungsratsbeschluss

vom 8. März 2011

Nr. 2011/538

KR.Nr. A 149/2010 (DBK)

Auftrag überparteilich: Geordneter Stopp des Projekts Spezielle Förderung (Integration) an den solothurnischen Schulen (02.11.2010) Stellungnahme des Regierungsrates

1. Vorstosstext

Der Regierungsrat wird beauftragt, das Bildungsprojekt „Spezielle Förderung“ (Integration) an den solothurnischen Schulen geordnet und so rasch wie möglich abzubrechen.

2. Begründung

Folgende drei Hauptgründe sprechen für den Abbruch des Projekts:

1. Unterrichtsqualität

So wie die Umsetzung der Speziellen Förderung heute geplant ist, müssen wir mit einer Qualitätseinbusse im Unterricht rechnen. Der zur Verfügung stehende Stundenpool ist ungenügend. Nach Einführung der Integration unterrichtet die klassenverantwortliche Lehrperson, bis auf wenige Förderlektionen, alleine die ganze Klasse. Diese setzt sich aus Kleinklassen- oder Einführungsklassenschülerinnen und -schülern, Kindern, die unter Legasthenie oder Dyskalkulie (Lese- und Rechnungsschwäche) leiden, Logopädiebedürftige und eventuell ein oder zwei Kindern mit einer Lernbehinderung zusammen. Die Spezielle Förderung verlangt nicht nur, dass die schwächsten integrativ gefördert werden, sondern auch, dass die besonders begabten Kinder Anspruch auf eine individuelle Förderung haben. Das bedeutet, dass in einer Klasse nicht jedes Kind dasselbe Lernziel hat. Die anzustrebende Klassengrösse beträgt 20 Kinder. Es ist schlicht und einfach unrealistisch davon auszugehen, dass die Lehrperson, mit allem guten Willen und vielen zeitaufwändigen Absprachen, für alle Schülerinnen und Schüler in ihrer Klasse die gleiche Unterrichtsqualität erreichen kann, wie dies heute der Fall ist.

Um die Spezielle Förderung ohne Qualitätseinbusse einführen zu können, braucht es viel kleinere Klassen (durchschnittlich 20 Kinder sind zu viel) und einen viel grösseren Pool an Förderlektionen. Genau dies aber würde enorme Kosten auslösen, die gegenüber den Gemeinden und Steuerzahlenden nicht zu verantworten sind.

Die grösseren Schulen haben sehr gute Erfahrungen mit der Einführungs- sowie mit der Kleinklasse gemacht. Es muss nichts geändert werden, was sich bewährt hat.

Kleinere Schulen, welche ihre Einführungsklassen- und Kleinklassenkinder heute bereits integrativ fördern, können diese Schülerinnen und Schüler doppelt rechnen, das bedeutet diese Integration funktioniert, da die Klassen um einiges kleiner sind als dies mit der Umsetzung der speziellen Förderung im Schuljahr 2011/12 geplant wird. Auch hier gilt, lasst bleiben was sich bewährt hat.

2. Organisation

Zeitpunkt:

Einen ungünstigeren Zeitpunkt für die Umsetzung der Speziellen Förderung hätte man sich kaum ausdenken können. Die Primarschulen sind mit Beginn dieses Schuljahres mit der Einführung des Frühfranzösisch beschäftigt und das Übertrittverfahren der Sek I-Reform wird zum ers-

ten Mal durchgeführt. Diese ungünstige Ausgangslage wird nur noch aus Sicht der Oberstufe übertroffen: Mit Beginn des Schuljahres 2011/12 wird die Sek I-Reform wirksam. Am Ende der 6. Klasse wechseln die Schülerinnen und Schüler in die neuen Strukturen von Sek P, Sek E und Sek B. Parallel dazu werden die 8. und 9. Klassen der Werkklasse, Oberschule, Sekundarschule und Bezirksschule zwei Jahre lang nach gewohnter Art weitergeführt. Das bedeutet, hier müssen zwei Organisationen parallel zueinander funktionieren. Genau zum gleichen Zeitpunkt ist nun auch die Einführung der Speziellen Förderung geplant. Die Überbelastung der Schulleitungen, die das fast Unmögliche organisieren müssen, ist vorprogrammiert. Dasselbe gilt für die Lehrpersonen, von denen ein individueller, auf das jeweilige Niveau des Schülers angepasster Unterricht, verlangt wird.

Zuteilung des Förderanspruches:

Ab dem Schuljahr 2011/12 entscheidet die Schulleitung, welche Schülerinnen und Schüler Anspruch auf Förderung haben. Obwohl Schulleitungen im Kanton Solothurn weder über eine heilpädagogische, noch über eine pädagogische Ausbildung verfügen müssen, ist ihnen diese Verantwortung zugeteilt worden. Sie entscheiden, welches Kind den Kleinklassenstatus hat, wer eine Förderung in Logopädie benötigt usw. Dass diese Entscheidungskompetenz in der alleinigen Verantwortung der Schulleitung ist, ist absolut unverständlich. Heute haben wir eine Abklärungsstelle (SPD) für diese Entscheide. Auch hier hat sich die heutige Lösung bewährt!

Personelles:

Jede Schule muss nach Einführung der Speziellen Förderung die Heilpädagoginnen und Heilpädagogen selber anstellen. Dies wird organisatorisch schwierig, da wir heute schon wissen, dass wir zu wenig Lehrpersonen mit dieser Ausbildung haben. Dazu kommt noch, dass je nach Grösse der Schule, die zu vergebenden Pensen unterschiedlich gross sein werden. Eine kleine Schule wird mehr Probleme haben, die Förderlektionen abzudecken. Es ist absehbar, dass sich hier unerwünschte Effekte abzeichnen.

Chancengleichheit:

Jede Schule bekommt auf die Schülerzahl bezogen einen Pool Förderlektionen zugesprochen. Wenn die Schulleitung der Meinung ist, dass dieser nicht reicht, kann an die kommunale Aufsichtsbehörde (Gemeinderat) ein entsprechender Antrag gestellt werden, damit der Pool erhöht wird. Diese Mehrkosten trägt die Gemeinde. Schülerinnen und Schüler, die in einer Gemeinde leben, deren Gemeinderat solchen Anliegen gegenüber freundlich gesinnt ist, geniessen eine möglicherweise bessere Unterrichtsqualität als Kinder aus Gemeinden, die finanziell unter Druck stehen. Diese ungleiche Chancenverteilung widerspricht dem mit HarmoS versprochenen System, die Schulen zu harmonisieren. Die Angebote der Schulen wären dann nicht einmal im Kanton Solothurn „harmonisiert“.

3. Softfaktor (Schülerinnen/Schüler, Schulleitungen/Lehrpersonen)

Wir sehen in der Umsetzung der Speziellen Förderung für keinen der Betroffenen einen Vorteil.

Schülerinnen/Schüler:

Jedem Kleinklassen- oder Einführungsschüler, der in eine Regelklasse integriert wird, wird sehr schnell klar, dass er nicht dasselbe Leistungsvermögen aufweist, wie der grosse Teil der Klasse. Im Gegensatz zur heutigen Struktur (gesonderte Einführungs- und Kleinklasse) müssen diese Kinder tagtäglich die Erfahrung machen, in fast jedem schulischen Bereich den Anforderungen, die an die anderen gestellt werden, nicht zu genügen. Mit einer integrativen Förderung verhindert man die so wichtigen Erfolgserlebnisse, wie sie nur in kleinen Gruppen mit gleichgestellten Kindern möglich sind.

So wie die integrative Schulung umgesetzt werden soll, wird es auch einen Qualitätsabbau für die Mehrheit der Schülerinnen und Schüler geben, die heute die Regelklasse besuchen. Trotz dem Wiedereinführen der Schulnoten in den unteren Klassen, fehlt der natürliche Wettbewerb untereinander. Es wird schnell begriffen, dass nicht alle Leistungen gleich bewertet werden (können) und eine Nivellierung nach unten wird für den Durchschnittsschüler der Fall sein.

Schulleitungen und Lehrpersonen:

Wie erwähnt kommen hier auf die Schulleitungen viele zusätzliche Pflichten hinzu, welche teilweise im § 49 beschrieben sind, z.B. Penseneinteilung, Rekrutierung und Anstellung der Förderlehrpersonen, Entscheid darüber wer, welche Förderlektionen erhält, usw. Dies alles bedingt zeitliche Ressourcen (die schon längst ausgeschöpft sind), um mit den beteiligten Personen Gespräche zu führen, personelle Entscheide zu treffen, langfristige und weitsichtige Planung zu erstellen. Es handelt sich um weitere, neue und sehr anspruchsvolle Aufgaben. Mit diesem zusätzlichen Aufgabengebiet (es wird im Gegenzug keine Aufgabe aus dem Pflichtenheft gestrichen) werden die Schulleitungen über die Grenzen des Machbaren belastet.

Die Lehrpersonen sind in der letzten Vergangenheit mit so vielen Änderungen konfrontiert worden, dass sich das ganze Berufsbild enorm verändert hat. Die Lehrpersonen müssen sich mit all den Reformen (Frühfranzösisch, Frühenglisch, Medienbildung, Sek I-Reform, usw.) auseinandersetzen und sich laufend weiterbilden. Nicht zu unterschätzen ist dabei die geänderte Gesellschaft, in der die heutigen Schülerinnen und Schüler aufwachsen. Bereits ohne Einführung der Speziellen Förderung sind die Lehrpersonen an der Primarschule mit sehr heterogenen Klassen konfrontiert. Nicht besser geht es den Oberstufenlehrpersonen, welche als Fachlehrpersonen mit der Einführung der Sek I-Reform aufs Höchste gefordert werden. Jetzt die Einführung der Speziellen Förderung durchsetzen zu wollen, ist unserer Meinung nach nicht mehr verantwortbar.

Schulleitungen wie Lehrpersonen sind angesichts der ständigen Reformen im Bildungswesen überbelastet. Dabei wissen wir alle, dass nur motivierte Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter die hier unbedingt verlangte Höchstleistung erbringen können.

Zusammenfassung:

Es ist uns durchaus bewusst, dass der Stopp der Umsetzung der Speziellen Förderung zu diesem späten Zeitpunkt sehr viel Mut erfordert. Trotzdem fordern wir Sie auf, diese Verantwortung zu übernehmen und die Entscheidung zu Gunsten unserer Kinder mit ihren Eltern, Lehrpersonen und Schulleitungen zu fällen!

Eine Umsetzung der integrativen Schulung mit den heute beschlossenen Rahmenbedingungen hat zwingend einen Qualitätsabbau zur Folge, welcher nicht nur zu Lasten der Kinder mit besonderen Bedürfnissen geht, sondern der auch den Lernerfolg der anderen Schülerinnen und Schüler beeinträchtigt!

Wir wären nicht die ersten, die den Mut aufbringen, einen falsch eingeschlagenen Kurs noch rechtzeitig zu korrigieren (Siehe Entscheid der Bildungsdirektion Kanton Zürich, Zeitungsbericht 11.06.2010).

Als Verantwortungsträger sind wir verpflichtet, einen Qualitätsabbau zu Lasten der Schülerinnen und Schüler sowie eine Verschlechterung der Arbeitssituation unserer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter (Lehrpersonen und Schulleitungen) zu verhindern! Und nicht zuletzt trägt der Kantonsrat auch eine grosse finanzpolitische Verantwortung gegenüber den Steuerzahlenden und den Gemeinden.

3. Stellungnahme des Regierungsrates

3.1 Ausgangslage

Grundsätzliches

Der hier zur Diskussion stehende Auftrag verlangt einen geordneten Stopp des Projektes Spezielle Förderung. Bei der Speziellen Förderung handelt es sich aber nicht um ein Projekt des Regierungsrates, des Departements oder des Amtes, sondern um die Umsetzung des 2007 vom Kantonsrat (RG 051/2007) mit 84 zu 1 Stimme beschlossenen Gesetzestextes (neu formulierte §§ 36 ff und §§ 37 ff des Volksschulgesetzes VSG). Bloss für die Festlegung des Inkraftsetzungszeitpunktes ist der Regierungsrat jetzt noch zuständig. Insofern liegt es weder in der regierungsrät-

lichen Kompetenz, die Inkraftsetzung der beschlossenen Gesetzesänderung über Gebühr zu verzögern, noch diese gar zu stoppen.

Unbestrittenermassen handelt es sich aber bei der Einführung der Speziellen Förderung um eine vielschichtige Herausforderung. Die Diskussionen und Interventionen der letzten Monate verdeutlichen das. Neben dem Aufwand jeder grossen Umstrukturierung fliessen hier zusätzlich zu den fachlichen und organisatorischen Überlegungen auch politische, berufs- und standesmässige Interessen ein. Als Summe aller vorgebrachten Fragen und Befürchtungen wurde die Einführung der Speziellen Förderung (beziehungsweise die durch RRB Nr. 2010/1639 vom 14. September 2010 beschlossene Änderung der Vollzugsverordnung zum Volksschulgesetz (VV VSG)) durch den Kantonsrat am 15. Dezember 2010 mit einem Veto (KRB Nr. VET 158/2010) belegt.

Als gemeinsamer Nenner konnte der kantonsrätlichen Diskussion aber auch entnommen werden, dass das Parlament an seiner 2007 beschlossenen Einführung der Speziellen Förderung (§§ 36 ff VSG.) grossmehrheitlich klar festhalten will. Eine Aufhebung oder Neufassung der 2007 beschlossenen VSG-Anpassung stand und steht somit nicht zur Diskussion. Generell gefordert wurde aber, dass verschiedene Eckwerte der Einführung weiter zu präzisieren sind. Die Grundlage dafür haben wir inzwischen durch unseren Regierungsratsbeschluss Nr. 2011/227 vom 1. Februar 2011 gelegt. In Zusammenhang mit dessen Vorbereitung haben wir nebst dem beschlossenen Schulversuch auch die Varianten *schrittweise Einführung*, *geordneter Stopp* und eine *gänzliche Sistierung* der Speziellen Förderung abgeklärt, diskutiert und bezüglich der verschiedenen Auswirkungen auf Kinder, Lehrpersonen, Schulen, Gemeinden und Kanton gewürdigt. Die Zusammenstellung der entsprechenden Fakten findet sich in erwähntem RRB auf den Seiten 4 und 5.

Auf der konkreten Ebene der Schulorganisation verdeutlichte der Ende November 2010 für das kommende Schuljahr abgeschlossene Schulplanungsprozess, dass die Inkraftsetzung der Speziellen Förderung grundsätzlich keine unlösbaren Probleme mit sich bringen würde. Viele Schulträger stützten ihre Planungsarbeit nämlich auf die bereits vorhandenen Erfahrungen aus dem Schulversuch Integration ab. Rund 20 Prozent der Schulträger, darunter auch die Städte Olten und Solothurn, wählten bei ihrer Planung für das Schuljahr 2011/2012 sogar ein proaktives Vorgehen, indem sie die Spezielle Förderung schneller (das heisst in einem Schritt in der gesamten Primarschule) einführen möchten. Sie erkennen für die Schüler und Schülerinnen sowie für die Schule als Ganzes den praktischen Vorteil der Neuerung. Entsprechend bestand und besteht auch auf dieser Planungsebene kein zwingender Bedarf für einen generellen Stopp.

3.2 Erwägungen

3.2.1 Schulversuch Spezielle Förderung – Angebotsplanung 2011 bis 2014

Wie inzwischen bereits informiert, haben wir, gestützt auf die eingangs erwähnte Ausgangssituation durch RRB Nr. 2011/227 vom 1. Februar 2011, den Schulversuch Spezielle Förderung – Angebotsplanung 2011 bis 2014 beschlossen. Die entsprechende Versuchsanordnung ermöglicht den Schulträgern (nach Abwägung der örtlichen Gegebenheiten) sich während den kommenden drei Schuljahren entweder als Versuchs- oder als Vergleichsschule zu positionieren. Dadurch können die unterschiedlichen Ausgangslagen der Schulen berücksichtigt werden. Gleichzeitig wird es vielen Schulen aber auch ermöglicht (Gewährleistung einer Planungssicherheit), ihre im Hinblick auf die Einführung der Speziellen Förderung mit grossem fachlichem und organisatorischem Engagement geleisteten Vorbereitungsarbeiten konsequent umzusetzen.

Als Versuchsschulen werden sich namentlich diejenigen Schulträger melden, welche in den letzten Jahren bereits Erfahrungen in der integrativen Förderung von Schülerinnen und Schülern mit Kleinklassenstatus gesammelt haben und diese positiv beurteilen. Es werden sich auch Schulträger melden, welche die Spezielle Förderung und die neue Form der Ressourcierung mit Poollektionen (statt Abteilungen) als konsequente Umsetzung der Geleiteten Schule erkennen.

Als Vergleichsschulen werden sich demgegenüber die Schulträger melden, welche aus verschiedenen Gründen und Überlegungen während den nächsten drei Jahren noch am bisherigen System der Kleinklassen festhalten möchten. Ein Schulträger kann sich also ohne Nachteile so auch aus Kapazitätsgründen bzw. aus Gründen anderer Umsetzungsprioritäten für die spätere Einführung der Speziellen Förderung entscheiden.

Auf fachlicher und organisatorischer Ebene ermöglicht die Versuchsanordnung in den nächsten drei Jahren einen Zugewinn an weiteren, kantonsintern abgestützten Entscheidungsgrundlagen. Dazu gehören speziell die vom Kantonsrat im Dezember 2010 kritisch erwähnten Bereiche der zukünftigen Ausgestaltung der Logopädie und der neuen Regionalen Kleinklassen.

Parallel zur verfeinerten Ausgestaltung der Speziellen Förderung auf der fachlich und methodischen Ebene können während der Versuchsdauer auch verschiedene inhaltlich und organisatorisch verknüpfte politisch offene Anliegen und Aufträge geklärt werden. Deren Auflistung findet sich im erwähnten RRB Nr. 2011/227 vom 1. Februar 2011.

3.2.2 Bezug zu den drei Hauptbegründungen des Auftrages

Im hier zur Diskussion stehenden Auftrag wurden die drei Hauptbegründungen Unterrichtsqualität, Organisation und Softfaktoren für den geforderten Stopp eingebracht.

Neben den bereits im RRB Nr. 2011/227 vom 1. Februar 2011 erwähnten Grundlagen und den konkreten und gesamthaft betrachtet positiven Erfahrungen vieler Schulen im Kanton Solothurn soll hier bezüglich der Unterrichtsqualität ergänzend auf drei weitere, wissenschaftlich abgestützte Publikationen zur integrativen Schulung verwiesen werden:

- Didaktik des integrativen Unterrichts, Klaus Joller-Graf, 2004, im Netz unter: edudoc.ch/record/3408/files/zu05056.pdf
- Evaluation der integrativen Sonderschulung im Kanton Uri durch die Pädagogische Hochschule Zentralschweiz (Forschungsbericht Nr. 26 der PHZ Zentralschweiz 2010)
- und Volksschulamt Kanton Zürich: Studie von Gérard Bless, Universität Fribourg, 2008-2010, erste Vorstellung der Resultate anlässlich eines Workshops Ende Januar 2010. Noch nicht publiziert.
Hinweis auf Tagungsbericht unter: NZZ.ch/nachrichten/zuerich/stadt_und_region/integrative_modelle-so_gut_wie_sonderschulen_1.9283315.html.

Diese drei auf umfangreiche Daten abgestützten Publikationen und Evaluationen verdeutlichen, dass die integrativ ausgerichtete Pädagogik als Basis auch der Speziellen Förderung sowohl in eher ländlichen als auch in eher städtischen Regionen eine inzwischen gut abgestützte Methode darstellt und die Unterrichtsqualität für alle Schüler und Schülerinnen (das heisst auch für diejenigen ohne zusätzlichen Förderbedarf) nicht beeinträchtigt wird.

Bezüglich Organisation und Softfaktoren bietet der beschlossene Schulversuch sowohl den einzelnen Schulträgern als auch den politischen Instanzen in den nächsten Jahren die Gelegenheit, allenfalls notwendig erscheinende Anpassungen zu diskutieren, vorzunehmen und, wo angezeigt, im Rahmen der Vollzugsverordnung zum Volksschulgesetz auch (für das Schuljahr 2014/2015 und folgende) korrekt festzuhalten.

Antrag des Regierungsrates

Nichterheblicherklärung.



Andreas Eng
Staatsschreiber

Vorberatende Kommission

Bildungs- und Kulturkommission

Verteiler

Departement für Bildung und Kultur (7) KF, VEL, YJP, MM, EM, DK, LS

Amt für Volksschule und Kindergarten (15) Wa, YK, RF, RUF, di, eac, Eg, uvb, MP, emf,
Kanzlei (4)

Amt für Berufsbildung, Mittel und Hochschulen (3)

Verband Solothurner Einwohnergemeinden, VSEG, Postfach 123, 4528 Zuchwil

Verband Lehrerinnen und Lehrer Solothurn (LSO), Hauptbahnhofstrasse 5, 4500 Solothurn

Verband Schulleitung Solothurn, VSL SO, Albert Arnold, Schulhaus, 4556 Aeschi

Aktuarin BIKUKO

Parlamentdienste

Traktandenliste Kantonsrat