

Regierungsratsbeschluss

vom 24. Februar 2015

Nr. 2015/267

KR.Nr. A 173/2014 (DBK)

Auftrag René Steiner (EVP, Olten): Abweichungen vom Gesetz für Schulversuche und ausserordentliche Fälle müssen vom Kantonsrat genehmigt werden (12.11.2014) Stellungnahme des Regierungsrates

1. Auftragstext

§79^{bis} im Volksschulgesetz mit dem Titel „Schulversuche und ausserordentliche Fälle“ wird wie folgt ergänzt:

Bisher: „Der Regierungsrat ist befugt, für Schulversuche und in ausserordentlichen Fällen Abweichungen von diesem Gesetz zu gestatten.“

Ergänzung neu: „Schulversuche und Abweichungen von diesem Gesetz sind dem Kantonsrat zur Genehmigung vorzulegen und unterliegen dem fakultativen Referendum.“

2. Begründung

§79^{bis} im Volksschulgesetz unterläuft aus Sicht der Auftraggeber die Gewaltentrennung im Staat. Der exekutiven Gewalt (Regierungsrat) wird das Recht gegeben, „Abweichungen von diesem Gesetz“ zu beschliessen, ohne dass sie dabei die gesetzgebende Gewalt (Kantonsrat, Volk), die das Gesetz verabschiedet hat, einbeziehen muss. Das will der Auftrag ändern. Die legislative Gewalt soll vom Volksschulgesetz abweichende Beschlüsse in Zukunft genehmigen müssen, bevor sie ausgeführt werden.

Dafür gibt es aus Sicht der Auftraggeber noch einen weiteren Grund. Die Reform- und Schulversuchsflut des letzten Jahrzehnts muss eingedämmt werden. Der Regierungsrat selbst hat im Massnahmenplan ein Reformmoratorium vorgeschlagen. Darum ist es umso wichtiger, dass in Zukunft nicht nur die Exekutive, sondern auch die Legislative neue Schulversuche genehmigen muss.

3. Stellungnahme des Regierungsrates

Die Regelung der Schulversuche innerhalb des Volksschulgesetzes (VSG) vom 14. September 1969¹ erfuhr seit 1969 inhaltlich keine Änderung. Im Rahmen der Umsetzung der Volksinitiative „Gute Schulen brauchen Führung“ wurde die Gliederung des Volksschulgesetzes mit Wirkung ab dem 1. August 2006 angepasst und die Bestimmung „Schulversuche und ausserordentliche Fälle“ von § 87 VSG nach § 79^{bis} VSG verschoben. Es ist somit der langjährige Wille der Legislative, der Exekutive in Ausnahmesituationen einen speziellen Handlungsspielraum zuzugestehen. Die Gewaltentrennung wird damit nicht unterlaufen.

Mit dem geltenden § 79^{bis} VSG soll dem Regierungsrat als oberster Führungs- und Aufsichtsbehörde (§ 79 VSG) ermöglicht werden, bei Schulversuchen und in ausserordentlichen Fällen Abweichungen vom VSG zu gestatten, wenn dies für die Durchführung des Schulversuchs nötig ist.

¹ BGS 413.111

Dabei ist festzuhalten, dass bei weitem nicht alle Schulversuche eine Abweichung vom VSG zur Folge haben. Der vorliegende Auftrag fordert, sämtliche Schulversuche (auch solche, welche im Rahmen der Volksschulgesetzgebung erfolgen) von der Legislative genehmigen zu lassen, was nicht nur in Bezug auf die Genehmigungskompetenz, sondern auch materiell eine gravierende Änderung der bestehenden Grundsätze im VSG bedeutet. Für die Einrichtung von Schulversuchen war es in den letzten Jahren selten notwendig, vom VSG abzuweichen. Von einer Schulversuchsflut kann nicht die Rede sein. Schulversuche werden auch durch Beschlüsse der Legislative ausgelöst. Zu erwähnen sind beispielsweise zwei Schulversuche, die eine Abweichung vom VSG und damit die Anwendung von § 79^{bis} VSG nötig machten: der Schulversuch „Testlauf Abschlusszertifikat“ während der Schuljahre 2010/2011 bis 2013/2014 und der Schulversuch „Spezielle Förderung Angebotsplanung 2011–2014“.

Im Zusammenhang mit der Umsetzung der Reform der Sekundarstufe I beispielsweise haben wir in Anwendung von § 79^{bis} VSG den Schulversuch „Testlauf Abschlusszertifikat“ während der Schuljahre 2010/2011 bis 2013/2014 eingeleitet: Mit der Zustimmung des Volkes zu den Änderungen des VSG im Zusammenhang mit der Reform der Sekundarstufe I wurde auch die gesetzliche Grundlage für das Abschlusszertifikat (§ 30 Absatz 2 VSG) geschaffen. Das Inkrafttreten wurde auf den 1. August 2011 festgesetzt (RRB Nr. 2009/1249). Der Schulversuch „Testlauf Abschlusszertifikat“ wurde 2009 eingerichtet, damit im Hinblick auf die flächendeckende Einführung des Abschlusszertifikats Ende Schuljahr 2013/2014 Erfahrungen gesammelt werden konnten für die Organisation, die inhaltliche Ausgestaltung des Abschlusszertifikats und die Weiterbildung der Lehrpersonen. Den drei Schulen, welche die Umsetzung des Zertifikates erprobten, mussten damit abweichende Regelungen gestattet werden, da in der Zeit von 2009 bis 2011 noch das alte Recht mit den alten Strukturen der Sekundarstufe I galt. Das Abschlusszertifikat musste somit unter der alten Gesetzgebung nach neuen Bedingungen erstellt werden. Die Testschulen brauchten für die Erprobung beispielsweise eine andere Lektionentafel, damit die inhaltlichen Bedingungen für das Zertifikat (Projektunterricht) möglich wurden. Ausserdem benötigten sie die Erlaubnis, ein Dokument mit dem Titel „Abschlusszertifikat“ überhaupt zu erstellen.

Auch beim Schulversuch „Spezielle Förderung Angebotsplanung 2011–2014“ stützten wir uns auf § 79^{bis} VSG ab. Am 16. Mai 2007 schuf der Kantonsrat mit der Aufnahme von §§ 36 ff. VSG die rechtlichen Grundlagen, um Schüler und Schülerinnen mittels Massnahmen der speziellen Förderung zu unterstützen, wenn der Unterricht in der Regelklasse nicht ausreichend ist (KRB Nr. RG 051/2007). Die Ausführungsbestimmungen zur speziellen Förderung wurden mit Beschluss vom 14. September 2010 (RRB Nr. 2010/1639) festgelegt. Am 15. Dezember 2010 belegte der Kantonsrat die Verordnungsänderung jedoch mit dem Veto und entzog damit der speziellen Förderung die Umsetzungsgrundlagen. Zwar sollte an der Einführung der speziellen Förderung festgehalten werden, die Eckwerte waren aber umstritten. Vor der definitiven Einführung sollten die Ausgestaltung der Angebote, die Finanzierung der Logopädie, das Konzept der Regionalen Kleinklassen (RKK) sowie die Zuständigkeiten geklärt werden. Aus diesem Grund wurde gestützt auf § 79^{bis} VSG am 1. Februar 2011 der Schulversuch Spezielle Förderung Angebotsplanung 2011–2014 eingerichtet. Damit konnten wir die Handlungsfähigkeit der Schulen gewährleisten: Die Schulen konnten ihren Status während des Schulversuchs wählen, d.h. entscheiden, ob sie die spezielle Förderung als Versuchs- oder als Vergleichsschule umsetzen wollten. Die Durchführung dieses Schulversuchs gewährleistete den Schulträgern die rechtliche Handlungs- und Planungssicherheit und verhinderte die Blockierung bei der Planung des Schuljahres. Dass es sich um eine Ausnahmesituation handelte, zeigte sich in der Tatsache, dass sich 87 Prozent aller Schulen für den Status Versuchsschulen entschieden und damit bereits in der Versuchsphase die geplanten Umsetzungsgrundlagen anwandten.

Schulversuche haben aber nicht per se eine Abweichung vom VSG zur Folge, sondern wirken sich lediglich auf Bestimmungen untergeordneter Normstufen aus, deren Erlass in der Kompetenz des Departementes liegt. Der schulische Alltag bringt es mit sich, dass in zahlreichen Fällen Schulversuche eingerichtet werden, um in einer Versuchsphase an einzelnen Schulen beispiels-

weise die Einführung von Lehrmitteln (Lehrmittel-Praxistest) oder eines neuen Unterrichtsangebots (Erweiterter Musikunterricht) zu testen. Für Versuchsschulen müssen daher Abweichungen von der Lektionentafel oder vom Obligatorium eines Lehrmittels zur Erprobung eines neuen möglich sein. Die aus den zeitlich befristeten Schulversuchen resultierenden Erfahrungen dienen als Entscheidungsgrundlagen, ob eine flächendeckende Einführung an allen Schulen angezeigt ist. Bei Schulversuchen dieser Art werden die Bestimmungen des VSG eingehalten, es wird lediglich die Abweichung von Weisungen, Reglementen oder Verfügungen angeordnet. Eine Veränderung der Entscheidkompetenz wäre weder rechtlich noch politisch begründbar.

Wie die erwähnten Beispiele deutlich aufzeigen, ist die Einrichtung eines Schulversuchs ein wirkungsvolles Instrument, um auf den gesellschaftlichen bzw. bildungspolitischen Wandel umgehend, angemessen und flexibel zu reagieren und die Auswirkung auf die Volksschule zu steuern. Die Handlungsfähigkeit im Volksschulbereich kann so in jedem Fall und vor allem auch in ausserordentlichen Situationen gewährleistet werden. § 79^{bis} VSG stellt eine absolute Ausnahmebestimmung dar, mit welcher uns der Gesetzgeber gestattet - wenn nötig - vom Volksschulgesetz abzuweichen. Die Anwendung von § 79^{bis} VSG zieht jedoch grundsätzlich keine Änderung der bestehenden rechtlichen Grundlagen nach sich. Sollten Ergebnisse eines Schulversuchs in eine Verordnungsänderung münden, ist die Mitsprache der Legislative durch das Vetorecht gewährleistet. Das gilt auch für den Fall, dass mit einem Schulversuch die Finanzkompetenz des Regierungsrats überschritten würde (Art. 80 der Verfassung des Kantons Solothurn [KV] vom 8. Juni 1986)¹.

Die Begründung, eine Kompetenzübertragung an die Legislative trage zur Eindämmung der Reformflut bei, ist nicht stichhaltig, da die Reformen im Bildungswesen jeweils durch Volksabstimmungen zustande kamen (Reform der Sekundarstufe I) oder, wie im Fall der speziellen Förderung, durch die von der Legislative beschlossene Änderung der materiellen Rechtsgrundlagen oder der Befolgung der nationalen Sprachenstrategie (Umsetzung mit Passepartout) bedingt waren.

Mit der vorgeschlagenen Änderung des § 79^{bis} VSG sollen künftig sämtliche Schulversuche dem Kantonsrat vorgelegt werden, auch dann, wenn diese innerhalb der gesetzlichen Rahmenbedingungen erfolgen. Damit würden rein operative Entscheide im Schulbereich der Legislative übertragen (z.B. Erprobung neuer Lehrmittel, Änderungen der Studentafeln etc.). Schulversuche, welche im Rahmen der Volksschulgesetzgebung stattfinden können, werden heute vom Departement für Bildung und Kultur (DBK) angeordnet. Dieses ist für die Leitung und Beaufsichtigung des gesamten Schulwesens zuständig, ausserdem ist es auch verantwortlich für die Weiterentwicklung des Schulsystems und dessen Anpassungen an die aktuellen Erfordernisse (§ 79^{ter} VSG). Muss in absoluten Ausnahmefällen von den Bestimmungen des VSG abgewichen werden, gestatten wir eine zeitlich befristete Abweichung im Einzelfall nach Prüfung der Notwendigkeit und Dringlichkeit. Die materiellen Änderungen und die Verschiebung von Zuständigkeiten im operativen Bereich an die Legislative sind nicht angebracht und würden die Volksschulen in ihrer Arbeit und Weiterentwicklung stark einschränken.

¹ BGS 111.1

4. Antrag des Regierungsrates

Nichterheblicherklärung.



Andreas Eng
Staatsschreiber

Vorberatende Kommission

Bildungs- und Kulturkommission

Verteiler

Departement für Bildung und Kultur (7) AN, VEL, DK, DT, FL, EM, MK

Volksschulamt (9) Wa, YK, eac, Eg, RUF, uvb, AK, cb (2)

Amt für Berufsbildung, Mittel- und Hochschulen

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

Verband Schulleiterinnen und Schulleiter (VSL-SO), Adrian van der Floe, Präsident,
Schöllerstrasse 1, 4552 Derendingen

Verband Solothurner Einwohnergemeinden (VSEG), Thomas Blum, Bolacker,
4564 Obergerlafingen

Aktuarin BIKUKO

Parlamentsdienste

Traktandenliste Kantonsrat