

Interpellation SP-Fraktion vom 30. November 2009

Entscheid des Erziehungsrates zur Basisstufe

Schriftliche Antwort der Regierung vom 26. Januar 2010

Die SP-Fraktion äussert sich in ihrer Interpellation vom 30. November 2009 kritisch zum Entscheid des Erziehungsrates, aus Kostenüberlegungen von einer obligatorischen Einführung der Basisstufe abzusehen. Aus ihrer Sicht bringt die Basisstufe im pädagogischen Bereich erhebliche Vorteile, welche bei diesem Entscheid zu wenig berücksichtigt worden sind.

Die Regierung antwortet wie folgt:

Nach Art. 100 des Volksschulgesetzes (sGS 213.1; abgekürzt VSG) leitet und beaufsichtigt der Erziehungsrat die Volksschule. Laut Art. 15 VSG kann der Erziehungsrat abweichend vom Lehrplan Schulversuche anordnen. Diese sind zu befristen und auszuwerten. Auf dieser Grundlage wurde das Projekt Basisstufe vom Erziehungsrat im Jahr 2000 eingesetzt. Ziele waren u.a. die Gestaltung eines fließenden Übergangs vom Kindergarten in die Primarschule, die Erleichterung des Schulstarts für die Kinder sowie die Entwicklung eines neuen Modells für die Eingangsstufe. Das Konzept Basisstufe enthält zwei verschiedene Modelle: Basisstufe 4 umfasst die zwei Kindergartenjahre sowie 1. und 2. Klasse. Basisstufe 3 beinhaltet den Kindergarten plus die 1. Klasse. Beide Modelle wurden in vierjährigen Schulversuchen (von 2003 bis 2008) sowohl im Kanton St.Gallen als auch in anderen Kantonen der Deutschschweiz erprobt.

Der Schlussbericht des Kantons St.Gallen wurde im Sommer 2009 von den Projektverantwortlichen zuhanden des Erziehungsrates verfasst. Darin werden die Schulversuche und die Evaluation dieser umfassend dokumentiert. Der Gesamtbericht aller am Projekt beteiligten Kantone unter der Führung der Konferenz der Ostschweizer Erziehungsdirektoren (EDK-Ost) wird erst im Sommer 2010 vorliegen. Der Abschlussbericht des st.gallischen Projekts Basisstufe zeigt im pädagogischen Bereich ein positives Bild. Die flexible Einschulung und die Aufweichung der bisher starren Grenze zwischen Kindergarten und Schule entsprechen der natürlichen Entwicklung der Kinder in diesem Alter. Eine flexible Durchlässigkeit erlaubt eine individuelle und gezielte Förderung. Wie der Schlussbericht aufzeigt, sind keine Leistungseinbussen zu verzeichnen. Positiv zu werten ist, dass in diesem frühen Alter Kinder nicht in Einführungsklassen separiert, sondern integrativ beschult werden. Allerdings kann auch die Basisstufe soziale Ungleichheiten nicht beheben. Die Projektergebnisse erfüllen die vorgängig geäußerten Erwartungen und zeigen, dass die Basisstufe ein geeignetes Modell für die Schuleingangsstufe ist.

Das Bildungsdepartement hat neben den pädagogischen Erkenntnissen auch Kostenberechnungen für die mögliche Einführung der Basisstufe im Kanton St.Gallen erstellt. Da diesen Berechnungen im Rahmen des bevorstehenden politischen Entscheidungsprozesses eine hohe Bedeutung zukommt, wurde die OBT AG als neutrale und externe Stelle beauftragt, die Berechnungen auf ihre Plausibilität zu überprüfen. Der Bericht der OBT AG liegt vor. Den Berechnungen wird attestiert, sie seien korrekt und der Bedeutung des Projekts angemessen. Die massgebenden und ins Gewicht fallenden Kostenfaktoren seien berücksichtigt. Bei einer flächendeckenden Einführung ist beim Modell der Basisstufe 4 mit jährlich rund 33 Mio. Franken Mehrkosten, beim Modell der Basisstufe 3 mit rund 24 Mio. Mehrkosten zu rechnen. Darin sind die Infrastrukturkosten nicht enthalten, jedoch sind die Einsparungen durch den Wegfall der Einführungsklassen bereits berücksichtigt. Im Vergleich zu den entsprechenden Kosten im herkömmlichen System entspricht dies im Durchschnitt aller Schulgemeinden im Kanton rund

28 Prozent. Je nach örtlicher Situation ergeben sich jedoch grosse Unterschiede bei den einzelnen Schulgemeinden.

Aufgrund der vorliegenden Erkenntnisse lehnt der Erziehungsrat eine obligatorische Einführung der Basisstufe im Kanton St.Gallen ab. Aus diesem Vorentscheid lässt sich jedoch nicht ableiten, dass die Basisstufe künftig nicht umgesetzt werden könnte. Es wird einzig darauf verzichtet, die Gemeinden zu verpflichten, eine Basisstufe obligatorisch einzuführen. Ein solcher Entscheid wäre bei den Gemeinden sicher nicht mehrheitsfähig. Die fakultative Möglichkeit einer alternativen Einschulung mit dem Modell Basisstufe wird nach wie vor als denkbar erachtet. Der Entscheid darüber soll jedoch erst nach Vorliegen des Schlussberichts der EDK-Ost und der Ergebnisse der breit angelegten Vernehmlassung erfolgen.

Der Übertritt vom von Spiel und Lernfreiheit geprägten Kindergarten in die Primarschule, in der die Lernpflicht im Vordergrund steht, kann für ein Kind eine einschneidende Veränderung bedeuten. Mit der Einbindung des Kindergartens in die Volksschule und den Blockzeiten im Kindergarten ist der Übergang heute weniger einschneidend als früher. Zudem erlaubt das Volksschulgesetz einen flexibleren Wechsel vom Kindergarten in die Primarschule; dieser kann ein Jahr vorverlegt oder verzögert erfolgen.

Das Bildungsdepartement prüft neben der Basisstufe auch weitere Modelle, welche einen flexiblen Übergang von Kindergarten und Primarschule ermöglichen. Im Vordergrund stehen dabei Alternativen zu den Einführungsklassen, wie sie an verschiedenen Orten erprobt werden oder bereits umgesetzt sind. Zu prüfen ist, ob bereits bestehende oder alternative Formen vergleichbar positive Auswirkungen zeigen wie die Basisstufe, aber mit einem geringeren finanziellen und organisatorischen Aufwand umsetzbar sind.

Zu den einzelnen Fragen:

1. und 2. Wie bereits dargelegt, stehen den unbestritten positiven Aspekten im pädagogischen Bereich gemäss Schlussbericht der St.Galler Schulversuche Mehrkosten in einem erheblichen Umfang gegenüber. Mit dem X. Nachtrag zum VSG (nGS 43-86) erfolgte letztmals eine grössere Veränderung in der Volksschule. Wie im Bericht 40.06.01 «Perspektiven der Volksschule» vom 2. Mai 2006 dargelegt, erforderten die Ausweitung der Blockzeiten, das Obligatorium des Kindergartens sowie der bedarfsgerechte Mittagstisch einen Mehraufwand von rund 14 Mio. Franken im ganzen Kanton. Die je nach Modell 24 bis 33 Mio. Franken Mehrkosten einer flächendeckenden Einführung der Basisstufe stehen dazu – trotz positiven Versuchsergebnissen – in einem schlechten Verhältnis. Eine solche Lösung würde bei den Gemeinden keine Akzeptanz finden. Der Erziehungsrat kann die Augen vor diesen Tatsachen nicht verschliessen. Aufgrund dieser klaren Erkenntnisse aus dem Schlussbericht des Kantons St.Gallen und den Kostenberechnungen hat der Erziehungsrat einen ersten Entscheid getroffen. Es wäre vor diesem Hintergrund unverantwortlich gewesen, der Regierung zu beantragen, dem Kantonsrat eine Botschaft für einen Nachtrag zum VSG mit einer für die Gemeinden obligatorischen Einführung der Basisstufe zu unterbreiten. Vielmehr ist zu prüfen, ob auch alternative Modelle zur Einschulung die gleichen oder ähnlich positive Auswirkungen wie die Basisstufe haben können, aber mit geringerem finanziellem und organisatorischem Mehraufwand realisiert werden können.
3. und 5. Die Regierung wird, in Ergänzung zum Bericht 40.06.01 «Perspektiven der Volksschule» vom 2. Mai 2006 einen weiteren Bildungsbericht über die Entwicklung der Volksschule ausarbeiten. In diesem wird die Einschulungsproblematik umfassend erläutert. In jedem Fall würde auch eine freiwillige Umsetzung der Basisstufe eine Anpassung des Volksschulgesetzes erfordern. Im Sommer 2010 wird der Abschlussbericht der EDK-Ost vorliegen. Anschliessend soll im Kanton St.Gallen eine breite Vernehmlassung zu den vorliegenden Berichten durchgeführt werden. Eine allfällige Vorlage für einen Nachtrag zum Volksschulgesetz könnte nach Abschluss der Vernehmlassung nicht vor dem Jahr 2011 vorgelegt werden.

4. Nach Art. 100 VSG leitet und beaufsichtigt der Erziehungsrat die Volksschule. Dazu gehört auch zu beurteilen, ob eine erhebliche Veränderung im Schulsystem – wie es mit der Basisstufe der Fall wäre – vorgenommen werden soll. Der Erziehungsrat hat die Aufgabe, der Regierung Antrag zu stellen, wenn er einen Handlungsbedarf zur Weiterentwicklung der Schule ortet. Mit dem Verzicht auf einen Antrag zur flächendeckenden Umsetzung der Basisstufe erfüllt der Erziehungsrat seinen gesetzlichen Auftrag. Das Bildungsdepartement hat die Regierung im Rahmen eines Workshops über die Basisstufe umfassend informiert.