AUSZUG AUS DEM PROTOKOLL DES STADTRATES VON OLTEN

vom 12. November 2018

Schulen Olten, Pensenantrag 2019/2020 und Antrag an das kantonale Volksschulamt/ Genehmigung

1. Ausgangslage

Die Schulträger sind jeweils im Herbst verpflichtet, die Abteilungen für die kommenden Schuljahre bei der kantonalen Aufsichtsbehörde zu beantragen. Das Volksschulamt bewilligt und verfügt darauf die Abteilungen für das Schuljahr 2019/2020 und stellt die Abteilungen für die beiden nächsten Schuljahre als Planungsgrundlage in Aussicht.

Ausgangspunkt für den Pensenantrag 2019/2020 bildet das Schreiben des Volksschulamtes an die Präsidien der kommunalen Aufsichtsbehörden vom 21. September 2018 (Beilage A) mit den dazugehörigen Merkblättern und Formularen. Der Pensenantrag ist der erste Prozess im System des Staatsbeitragswesens mit Schülerpauschalen.

Der Bericht und Antrag zu Handen Stadtrat ist ein jährlich wiederkehrendes Geschäft. Die gesetzlichen Vorgaben und Regelungen des Kantons wie Richtzahlen zu den Klassenbeständen und Stundentafeln enthalten keine wesentlichen Änderungen. Die stadträtliche Vorgabe im Finanz- und Investitionsplan 2019-2025 legt die Klassenbestände auf 22-24 fest. Dies ist eine Abweichung von den kantonalen Richtwerten (durchschnittlich 20 im Kindergarten und an der Primarschule, 16 an der Sek B, 22 an der Sek E).

Der vorliegende Pensenantrag (Beilage B) wurde der Schulleitungskonferenz zur Kenntnis gebracht. Eingabetermin beim VSA ist der 15. November 2018.

2. Erwägungen

Die Schülerzahlen, die dem Pensenantrag zu Grunde liegen, sind „Nettozahlen“ mit Stichtag 31. Juli 2018. Aufgeführt sind nur tatsächlich in Olten schulpflichtige Kinder, es gibt keine Prognosewerte (Ausnahme Quoten für die Sek I).

Der vorliegende Pensenantrag bildet die Planungsgrundlage für das Schuljahr 2019/2020. Er soll also heute die Gegebenheiten abbilden bis Juli 2020. In diesem Zeitraum sind aber jederzeit Fluktuationen im Schülerbestand möglich, auf Grund der städtischen Entwicklung sogar wahrscheinlich. Trotzdem soll der Pensenantrag grösstmögliche Planungssicherheit ermöglichen, einerseits für Schülerinnen und Schüler (SuS) bezüglich Zuteilung zu Schulstandorten und Klassen, andererseits für die Schulleitungen bezüglich Planung des Personaleinsatzes. Deshalb sind Klassenbestände am Maximum (wie die stadträtliche Vorgabe 22-24 lautet) anfällig: Zuzüge in den nächsten $1^3/_4$ Jahren bringen eine Veränderung der Abteilungsplanung mit sich: Es müssten kurzfristig zusätzliche Lehrpersonen eingestellt werden, um den gesetzlichen Vorgaben bezüglich Assistenzstunden zu entsprechen, allenfalls müssten auch neue Abteilungen eröffnet werden.

Die Resultate für den Übertritt an die Sek I stehen erst Anfang April 2019 auf der Basis des Übertrittsverfahrens fest. Deshalb ist hier eine Prognose aufgrund einer Trendmeldung nötig. Zudem sind an der Sek I auf Beginn des Schuljahres 2019/2020 weitere Bestandesveränderungen zu erwarten (interne Übertritte, Zuzüge aus der Klasse für Fremdsprachige, Fluktuationen). Verbunden damit ist tendenziell eine Zunahme des Schülerbestandes.

Eckpunkte des Pensenantrages 2019/2020:

- Weiterhin wird der kantonale Richtwert von durchschnittlich 20 für Kindergarten und Primarschule als Orientierungsgrösse herangezogen.
- Besondere Beachtung für moderate Klassenbestände wird dem Zyklus 1 (Kindergarten und 1./2. Klassen) geschenkt, da beide Stufen altersgemischt sind.
- Es gibt zwei Einzugsgebiete: Aare Ost und Aare West
- Als bedeutendes Merkmal wird die grosse Zunahme des Schülerbestandes im Kindergarten in der Mehrjahresperspektive berücksichtigt (nächste 4 Jahre: 166 / 189 / 186 / 192)
- 2 Klassen weniger werden an der Sek I (schwacher SuS-Jahrgang) erwartet.
- 1 zusätzlicher Kindergarten im Bannfeld.

Die Direktion Bildung und Sport hat die Erhöhung der Bestandeszahlen gemäss Stadtratsbeschluss geprüft und wird in der Folge detailliert darauf eingehen. Aus fachlicher Sicht ist die Erhöhung auf Bestandeszahlen von 22-24 aber nur mit grossen Risiken verbunden realisierbar.

In der vorliegenden Planung wird eine verantwortbare Senkung der Anzahl Abteilungen trotz wachsender Schülerbestände vorgelegt. In der Gesamtbilanz kann so durch Optimierungen und moderate Erhöhung der durchschnittlichen Klassenbestände insgesamt eine Abteilung eingespart werden. Dies schlägt sich in den Durchschnittsbeständen im Vergleich zum Schuljahr 2018/2019 wie folgt nieder:

	Anzahl SuS	**Anzahl Klassen**	**Anzahl W-Lektionen**	**Durchschnitt Klassengrösse Kiga**	**Durchschnitt Klassengrösse Primarschule**	**Durchschnitt Klassengrösse Sek B/Sek E**
18/19	1'529*	72/11*	2'828	19,1	19,5	15,5 / 20,0
19/20	1'552*	69/13*	2'768	20,6	20,4	15,9 / 23,0
	+23*	**-1***	**-60**	**+1,5**	**+0,9**	**+0,4 / +3**
Solothurn				19,1	19,8	15,6 / 21,1
Grenchen	1574	88/0		19,3	20,1	14,4 / 20,1

*2 Klassen für Fremdsprachige erscheinen nicht im Pensenantrag

Als Vergleich werden die Bestandeszahlen der Schulen Solothurn und Grenchen herangezogen und in die Tabelle eingesetzt. Die Oltner Bestände sind durchwegs höher.

Im Pensenantrag 2019/2020 folgt die Direktion Bildung und Sport dem Regierungsprogramm des Stadtrates, der unter dem Schwerpunkt «Gesellschaft und Umfeld» die Zielsetzung «Integration der ausländischen Wohnbevölkerung; gute (Start-)Bedingungen für alle» aufführt. Als Massnahme nennt der Stadtrat unter anderem die Stärkung der Integrationskraft der Schule. Die Schule Olten erbringt hervorragende Integrationsleistungen. Dies wird im Evaluationsbericht 2017 herausgestrichen und die Schule Olten wird im Kanton Solothurn als Modell für erfolgreiche schulische Integration herangezogen.

Wenn schulische (und damit auch soziale und gesellschaftliche) Integration nicht gelingt, kann dies zu teuren besonderen Massnahmen führen. Dies hat weitreichende Folgen für die betroffenen Kinder/Jugendlichen, aber auch für die öffentliche Hand: Für jedes Kind, das nicht im Regelschulbereich gehalten werden kann, fallen hohe Kosten an: Bei Sonderschulung CHF 2'000.- pro Monat für die Wohnortgemeinde, zwischen CHF 6'000.- und CHF 15'000.- pro Monat für weitere Kostenträger, im Normalfall für den Kanton. Insgesamt wendet der Kanton für Sonderschulung CHF 80 Mio. (!) pro Jahr auf.

Die beschriebene Integrationsleistung der Oltner Volksschule ist mit einem grossen Aufwand verbunden: Es braucht die Unterstützung der einzelnen Kinder durch die Lehrpersonen und häufig auch individuelle Unterrichtssettings, damit die guten (Start-)Bedingungen ihre Wirkung entfalten können. Dies ist bei schwierigen soziokulturellen Zusammensetzungen der Klassen, wie das in Olten häufig der Fall ist, in angemessenen Klassengrössen erwiesenermassen besser möglich.

Eine tragfähige Regelschule ist also auch aus bildungsökonomischer Sicht ein gewichtiger Faktor. Dies lässt sich auch im Vergleich mit Solothurn und Grenchen eindrücklich darstellen: Für Sonderschulung gibt die Stadt Solothurn CHF 1,38 Mio. aus, Grenchen CHF 1,76 Mio. Im Vergleich dazu sind die Kosten für die Stadt Olten mit CHF 1'038'000.- wesentlich tiefer (Rechnung 2017, siehe Tabelle unten).

Um Kosten für Sonderschulung tief zu halten, braucht es also eine gut aufgestellte und leistungsfähige Regelschule. Aus bildungsökonomischer Sicht lohnen sich Investitionen im Schuleingangsbereich oder sogar im Frühbereich ganz besonders. Das Verhältnis der aufgewendeten Mittel im Vergleich zu den eingesparten Kosten und erhöhtem Lebenseinkommen (Return On Investment, ROI) weist auf ein grosses Potenzial einer möglichst frühen Förderung hin: Bildungswissenschaftlerin Margrit Stamm belegt in ihrer Untersuchung «Frühkindliche Förderung in der Schweiz» (2009) ein Verhältnis von 1 : 2-4,1: Für jeden in die möglichst frühe Förderung investierten Franken ergibt sich ein Nutzen von CHF 2.- bis CHF 4,1.

Wenn nun also an der Schule Olten zu Beginn der Schulkarriere investiert wird - durch etwas begrenzte Schülerbestände und damit bessere Möglichkeiten der individuellen Förderung – kann ein beträchtlicher ROI erwartet werden, in Olten bereits ablesbar an wesentlich geringeren Kosten für Sonderschulung.

Tabelle Aufwendungen für Sonderschulung (Rechnung 2017):

Ort	**Olten**	**Solothurn**	**Grenchen**
Kosten pro Jahr	1‘038‘000	1‘380‘000	1‘760‘000
Differenz zu Olten	0	+342‘000	+722‘000

<u>3. Stellungnahme der Direktion Bildung und Sport zur Erhöhung der Klassenbestände auf 22 – 24 gemäss Finanzplan 2019 - 2025</u>

Die Schule Olten führt im Schuljahr 2018/2019 total 21 Klassen über dem kantonalen Richtwert von 20 am Kindergarten und an der Primarschule:

- 2 x 25
- 1 x 24
- 3 x 23
- 6 x 22
- 9 x 21

11 Klassen werden als reduzierte Klassen mit einer reduzierten Lektionenzahl geführt.

Von den 61 Klassen am Kindergarten und an der Primarschule sind insgesamt 32, also etwas mehr als die Hälfte, über dem Richtwert oder reduziert. Die restlichen Klassen (29) haben Bestände zwischen 16 und 20.

Ohne eingehende fachliche Diskussion erscheint im Finanzplan die Angabe, die Klassenrichtgrössen seien auf 22 – 24 zu erhöhen. Damit wird von der kantonalen Regelung abgewichen, wonach über die ganze Primarschule resp. den ganzen Kindergarten ein Durchschnitt von 20 anzustreben sei.

Für die Sek I gelten die folgenden kantonalen Richtgrössen: 16 für die Sek B und 22 für die Sek E. Zur Sek I werden im Finanzplan keine Angaben gemacht.

Die Vorgabe 22 – 24 ist aus fachlicher Sicht nicht vertretbar (im kantonalen und interkantonalen Vergleich) und nur mit grossen Einschnitten für SuS und deren Eltern, für Lehrpersonen, für die Schulstruktur einer wachsenden Schule zu realisieren. Es ist zu erwarten, dass die damit verbundenen Verschiebungen von SuS und Klassen weder bei den Eltern der betroffenen SuS noch bei den Lehrpersonen akzeptiert werden.

In den Resultaten der externen Schulevaluation 2017 stehen 100% der Lehrpersonen hinter ihrer Schule und 95% der Eltern sind mit der Schule Olten zufrieden oder sehr zufrieden: Überragende Werte, sicher auch weil man die Begleitumstände des Lehrens und Lernens mit den aktuellen Klassengrössen und Schulstrukturen schätzt und den Mitteleinsatz für angemessen hält. Die hohe Akzeptanz steht auch an der Basis eines ruhigen und konstruktiven Klimas an der Oltner Volksschule, das aufs Spiel gesetzt wird durch den Eingriff der Erhöhung der Klassenbestände auf 22 - 24.

➔ Erhöhung auf 22 – 24: Simulation am Beispiel der 6. Klasse 2019/2020 (siehe Beilage C)

Die dargestellten fachlichen Einschätzungen der Direktion Bildung und Sport sind durchaus auch geprägt durch die weiterhin schwierige Finanzlage der Stadt Olten. Im Pensenantrag 2019/2010 ergibt sich deshalb trotz zunehmender Anzahl Schülerinnen und Schüler eine Klasse weniger als im Vorjahr und die durchschnittlichen Klassenbestände wurden an allen Stufen angehoben.

Insgesamt sind 2019/2020 60 Lektionen weniger vorgesehen als 2018/2019. Daraus ergibt sich eine Kostenreduktion von ca. CHF 240'000.- / Schuljahr bei den Personalkosten.

<u>Konsequenzen für den Schulraum:</u>

Aufgrund der höheren Schülerzahl wird im nächsten Schuljahr die folgende zusätzliche Abteilung geführt: 1 Kindergarten-Klasse Aare West (Standorte Bannfeld/Hübeli): Diese braucht es auch in den Folgejahren.

Diese Erweiterung der Kindergärten hat die Direktion Bildung und Sport angekündigt und im Finanzplan 2019 – 2025 eingestellt. Da Schulraumbauten nachhaltig sein müssten, ist aus Sicht der Direktion Bildung und Sport die Verlegung der beiden Kindergärten vom Frohheim ins Bannfeld ins Auge zu fassen. In diesem Fall müssten im Bannfeld drei Kindergärten projektiert werden: der neue Kindergarten für das nächste Schuljahr und die beiden aus dem Frohheim. Dort besteht mittelfristig Eigenbedarf durch wachsende SuS-Zahlen.

Massnahmen bezüglich Schulraum und Mobiliar werden in einem separaten Schritt in Abstimmung zwischen der Direktion Bildung und Sport und der Baudirektion beantragt.

4. Finanzielle Auswirkungen

Im vorliegenden Pensenantrag werden 2 Klassen weniger an der Sek I geführt, während am Kindergarten Bannfeld eine zusätzliche Klasse eröffnet wird. Dadurch ergibt sich eine Einsparung beim Personalaufwand von ca. 240'000.- Franken pro Schuljahr trotz höherer SuS-Zahl.

Das Budget 2019 basiert auf den Abteilungen und Schülerzahlen vom Schuljahr 2018/2019 und bleibt deshalb bis am 31. Juli 2019 gültig. Die Nettoersparnis der Stadt Olten für das Schuljahr 2019/2020 beträgt ca. 100’000 Franken für die 5 Monate im Jahr 2019.

Beschluss:

1. Der Pensenantrag 2019/2020 gemäss Beilage mit 67 ganzen und 13 reduzierten Abteilungen, total 80 Abteilungen, wird genehmigt.

2. Der Stadtrat als kommunale Aufsichtsbehörde stellt den Antrag an das Volksschulamt, im Schuljahr 2019/2020 insgesamt 67 ganze und 13 reduzierte Abteilungen führen zu können, total 80 Abteilungen.

3. Die Direktion Bildung und Sport wird mit dem Vollzug beauftragt.

Stadtkanzlei Olten
Der Stadtschreiber: