

Vernehmlassung zum Gesetz betreffend die Änderung des Gesetzes über die Volksschule (RB 411.11)

Erläuternder Bericht vom 1. September 2011

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	3
2	Ausgangslage	3
3	Ergebnisse der Schulversuche	4
4	Bandbreite zur Gestaltung des Stufenübergangs	4
	4.1 Spektrum vermehrter Kooperation von Kindergarten und Primarschule	5
	4.2 Räumliche Voraussetzungen	5
5	Anpassung der rechtlichen Grundlagen	6
	5.1 Gesetz über die Volksschule.....	6
	5.2 Verordnung des Grossen Rates über die Besoldung der Lehrkräfte.....	6
6	Finanzielle Auswirkungen	6

1 Einleitung

Im Rahmen des Projektes 4bis8 der Erziehungsdirektoren-Konferenz der Ostschweizer Kantone und des Fürstentums Liechtenstein (EDK-Ost) erprobten fünf Thurgauer Schulen zwischen 2003 und 2010 die Aufhebung des ersten Stufenübergangs bereits nach zwei Jahren Kindergarten durch Zusammenlegen des Kindergartens mit der 1. oder mit der 1./2. Klasse der Primarschule.

Nach der Veröffentlichung des Projektschlussberichtes¹ im Sommer 2010 stellte sich die Frage, wie mit den Erkenntnissen aus dem Schulversuch verfahren werden soll. Der Regierungsrat nahm grundsätzlich positiv Stellung zur Einführung der Basisstufe. Sie soll jedoch nicht flächendeckend, sondern nur optional – auf Wunsch der Schulgemeinde – eingeführt werden (RRB Nr. 322 vom 26. April 2011).

2 Ausgangslage

Die Schuleingangsphase ist in der Schweiz seit einiger Zeit Thema bildungspolitischer Diskussionen. Der Kindergarten ist die einzige Stufe, in der die Kinder lediglich zwei Jahre verbleiben im Gegensatz zu den Folgestufen, die je drei Jahre dauern. Die Kinder müssen so bereits früh einen Wechsel der Lehrperson und der Lernkultur, oft auch des Schulhauses bewältigen. Dieser Übergang bedeutet die erste Selektionshürde: Einerseits wird ein beträchtlicher Teil der Kinder zurückgestellt, erhält sonderpädagogische Massnahmen oder wird in Einschulungsklassen eingewiesen. Im Kanton Thurgau ist die Aussonderungsquote im Kindergarten denn auch doppelt so hoch wie in der Primarschule². Andererseits bewältigt ein recht hoher Anteil von Kindern beim Schuleintritt bereits Lernziele, die erst in der ersten Primarklasse zu erwerben wären³.

Vor diesem Hintergrund liess die Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) Ende der 90er-Jahre eine Studie zur Bildung und Erziehung der vier- bis achtjährigen Kinder in der Schweiz erstellen, welche die Neuorganisation der Schuleingangsphase im Sinne einer Basisstufe vorschlug und deren Elemente skizzierte⁴. Die Regionalkonferenz EDK-Ost griff diesen Ball im Jahr 2002 auf und lancierte das «Projekt EDK-Ost 4bis8» zur Erprobung von vierjähriger Basisstufe (zwei Kindergarten- und die ersten zwei Primarschuljahre zusammenfassend) und dreijähriger Basisstufe bzw. Grundstufe (zwei Kindergartenjahre und das erste Primarschuljahr zusammenfassend).

Mit RRB Nr. 88 vom 11. Februar 2003 genehmigte der Regierungsrat den Schulversuch Basisstufe im Kanton Thurgau mit Laufzeit bis Sommer 2009 und mit RRB Nr. 562 vom 30. Juni 2008 die Verlängerung bis Ende Juli 2010, da auch das «Projekt EDK-Ost 4bis8» zu Gunsten der erst später dazu gestossenen Kantone um ein Jahr verlängert worden war. Nach dem Beschluss des Regierungsrates, die Einführung der optionalen Basisstufe vorbehältlich der Zustimmung des Grossen Rates zu ermöglichen (RRB Nr. 322 vom 26. April 2011), wurden für die bestehenden Versuchsschulen Übergangsbestimmungen geschaffen. Diese erlauben es den Versuchsschulen, die Basisstufe zumindest bis Ende 2013 weiterzuführen.

¹ EDK-Ost (2010). Projektschlussbericht. Bern: Schulverlag plus AG; <http://www.schulverlag.ch/edkost/index.html>.

² Häfeli K., Walther-Müller P. (2005). Das Wachstum des Sonderpädagogischen Angebots im interkantonalen Vergleich (WASA-Studie). S. 300 ff. Luzern: Edition SZH.

³ Stamm, M. (1998). Frühlesen und Frührechnen als soziale Tatsachen. Leistung, Interessen, Schulerfolg und soziale Entwicklung von Kindern, die bei Schuleintritt bereits lesen und/oder rechnen konnten. Aarau: Institut für Bildungs- und Forschungsfragen.

⁴ EDK Dossier 48A (1997). Bildung und Erziehung der vier- bis achtjährigen Kinder in der Schweiz. Bern: EDK.

3 Ergebnisse der Schulversuche

Das Projekt 4bis8 der EDK-Ost sowie der Schulversuch Basisstufe im Kanton Thurgau führten im Wesentlichen zu folgenden Erkenntnissen:

- Die Basisstufe löst die Schnittstellenprobleme zwischen Kindergarten und Primarschule pädagogisch und organisatorisch überzeugend.
- Die Integration von Kindern mit besonderem Förderbedarf gelingt in der Basisstufe in mehrfacher Hinsicht. In den Kontrollklassen (Kindergarten und Unterstufe) werden rund neun Prozent in Einschulungs- oder Kleinklassen überwiesen⁵. Diese frühe Aussonderung wirkt sich tendenziell negativ auf die Schullaufbahn der betroffenen Kinder aus und kann so entsprechend hohe Folgekosten verursachen.
- Die Basisstufe unterstützt und fördert spielerisches *und* systematisches Lernen. Sie reagiert flexibel auf die unterschiedlichen Lern- und Entwicklungsverläufe.
- Die Basisstufe bietet den Kindern ein selbstverständliches und speziell breites Erfahrungs- und Lernfeld und fördert die Vorläuferfertigkeiten zu den Kulturtechniken, was sich nachhaltig auf das weitere schulische Lernen der Kinder auswirkt.
- Die Möglichkeit des schnelleren bzw. langsameren Durchlaufens der Basisstufe wird genutzt.
- Die Flexibilisierung des Übertritts in die nachfolgende Klasse gelingt unterschiedlich gut. Probleme ergeben sich insbesondere beim Wechsel von der altersgemischten Basisstufe in konventionelle Jahrgangsklassen.

Auf Grund dieser Erkenntnisse sowie dem Ziel, den pädagogischen und schulorganisatorischen Handlungsspielraum der Schulgemeinden zu vergrössern, entschied der Regierungsrat, die Basisstufe zu ermöglichen (RRB Nr. 322 vom 26. April 2011, S. 2). Sie soll jedoch optional bleiben, weil in den Schulgemeinden unterschiedliche Voraussetzungen herrschen. Neben den Schülerzahlen sind dabei insbesondere auch die Verschiedenheiten der Unterrichtsmodelle und der Schulinfrastruktur zu berücksichtigen. Der Entscheid des Regierungsrates entspricht der einstimmigen Empfehlung der Arbeitsgruppe «Basisstufe nach 2010»⁶, in der Bildung Thurgau, der Verband der Thurgauer Schulgemeinden (VTGS) und der Verband der Schulleiterinnen und Schulleiter Thurgau (VSL TG) vertreten waren.

4 Bandbreite zur Gestaltung des Stufenübergangs

Grundsätzlich soll es den Schulgemeinden überlassen werden, wie sie Kindergarten und Primarschule (Eingangsstufe) unter Beachtung der bestehenden Qualitätsvorgaben und der flexiblen Gestaltung des Übergangs vom heutigen Kindergarten zur Unterstufe gestalten. Kindergärten, die nicht in eine Schulanlage integriert sind, verfügen diesbezüglich über einen eingeschränkten Gestaltungsspielraum.

⁵ Vgl. Häfeli K., Walther-Müller P. (2005). Das Wachstum des Sonderpädagogischen Angebots im interkantonalen Vergleich (WASA-Studie). Luzern: Edition SZH.

⁶ Bericht «Basisstufe im Kanton Thurgau – wie weiter ab 2010?» vom 5. Mai 2010.

4.1 Spektrum vermehrter Kooperation von Kindergarten und Primarschule

Es sind unterschiedliche (und damit auch zunehmende) Ausmasse an Kooperation von Kindergarten und ersten Primarschuljahren denkbar, die sich teilweise auch kombinieren lassen, z.B.:

Modell	regelmässige stufenübergreifende Blöcke	Stufenübergreifende Blockwochen	Groupingangebote	Parallelisierung	Heterogene Lerngruppen
Kindergarten und Unterstufe mit durchlässigerem Übergang	wöchentlich oder vierzehntägliche stufenübergreifende Halbtage oder Tage, an denen anforderungsdifferenziert themenzentriert gearbeitet wird	z.B. pro Quartal eine stufenübergreifende Blockwoche	regelmässige stufenübergreifende Groupingangebote (leistungs-, interessen- oder themenzentrierte Angebote für Kinder aus mehreren Alters- und Leistungsstufen)	parallel geführte Kindergarten- und Unterstufenabteilungen in der gleichen Schulanlage mit der Möglichkeit, dass Kinder stunden- oder halbtagesweise in der benachbarten Abteilung arbeiten oder spielen	gemischte Kindergarten- und Unterstufenabteilungen (Basisstufenprinzip mit Spielraum für grössere oder kleinere Abteilungen im Zusammenhang mit mehr oder weniger Teamteachingaktionen) je nach Kinderzahl wird lediglich die 1. Klasse oder aber die 1. und 2. Klasse gemeinsam mit dem Kindergarten unterrichtet → Basisstufe 3 oder 4, je nach Anzahl Kinder
Basisstufe 3	Vormittage immer stufenübergreifend Nachmittage: verschiedene Gruppierungen	permanent stufenübergreifender Unterricht	falls Basisstufe in einer Schulanlage: Groupingangebote für Basisstufe und Primarschule	permanente Parallelisierung	
Basisstufe 4	Vormittage immer stufenübergreifend Nachmittage: verschiedene Gruppierungen	permanent stufenübergreifender Unterricht	falls Basisstufe in einer Schulanlage: Groupingangebote für Basisstufe und Primarschule	permanente Parallelisierung	

Je flexibler die Übergänge und Stufenzugehörigkeiten gestaltet sind, desto flexibler können Ein- und Übertritte praktiziert werden. Rückstellungen erfolgen heute meist für ein Jahr, frühere Eintritte ebenfalls. Im Basisstufenkonzept waren auch halbjährige Ein- und Übertritte vorgesehen. Insbesondere um ein halbes Jahr verschobene Übertritte waren aber kaum zu beobachten, denn dies hätte ein anschlussfähiges Konzept in der abnehmenden Stufe bedingt.

Sobald Kinder aus Kindergarten und Unterstufe gemeinsam unterrichtet werden, müssen zwingend mehrheitlich eine Kindergarten- und eine Primarlehrperson gleichzeitig unterrichten, es sei denn, es kämen Lehrpersonen mit Doppelpatent Vorschule/Primarschule oder mit einer spezifischen Ausbildung für vier- bis achtjährige Kinder zum Einsatz.

4.2 Räumliche Voraussetzungen

Basisstufenabteilungen sind in der Regel grösser als Kindergartenabteilungen oder Unterstufendoppelklassen (1./2. Klasse) und brauchen daher mehr Platz. Im Versuch wurden von den beteiligten Lehrpersonen zwei nahegelegene Räume, z.B. ein grösserer Raum und ein Gruppenraum sowie Spielmöglichkeiten im Freien, als optimal bezeichnet. Bauliche Investitionen wurden während des Versuchs jedoch keine getätigt. Aufgrund des tendenziellen Schüllerrückgangs ist auch zukünftig kaum mit grösserem Investitionsbedarf zu rechnen.

5 Anpassung der rechtlichen Grundlagen

5.1 Gesetz über die Volksschule

Das Gesetz über die Volksschule (VG; RB 411.11) unterscheidet unter dem Kapitel «Schulorganisation» zwischen Kindergarten (§ 11 VG) und Primarschule (§ 12 VG). Die Möglichkeit, auch Basisstufen bilden zu können, wird mit dem neuen § 11a VG geschaffen. Dieser bestimmt erstens, dass die Schulgemeinden selber entscheiden, ob sie die Basisstufe wünschen. Zweitens müssen die Schulgemeinden gegebenenfalls festlegen, ob sie die drei- oder vierjährige Basisstufe führen. Je nachdem erfolgt nach der Basisstufe der Übertritt in die zweite oder dritte Primarschulklasse. Die Kompetenz zur Einführung der Basisstufe steht der Schulbehörde zu (vgl. § 56 Abs. 2 Ziff. 2 VG). Stimmt der Gesetzgeber (Grosser Rat, allenfalls Stimmberechtigte) der Einführung der Basisstufe zu, werden die neuen Bestimmungen gemäss Zeitplan des Regierungsrates (RRB Nr. 322 vom 26. April 2011) auf den 1. Januar 2014 in Kraft gesetzt.

5.2 Verordnung des Grossen Rates über die Besoldung der Lehrkräfte

Die Verordnung des Grossen Rates über die Besoldung der Lehrkräfte (LBV; RB 177.250) unterscheidet nach Lehrpersonen für Kindergärten und solchen für die Primarschule (§ 3 LBV). Für Lehrpersonen mit Unterricht auf der Basisstufe muss deshalb die Besoldung geregelt werden. Dies geschieht jedoch nicht anlässlich der vorliegenden Gesetzesrevision. Der Regierungsrat hat mit RRB Nr. 636 vom 30. August 2011 eine Projektgruppe eingesetzt mit dem Auftrag, die Besoldung der Lehrpersonen auf Volksschulstufe zu überprüfen, auch unter Berücksichtigung der Veränderungen, welche sich durch die Einführung der Blockzeiten im Kindergarten ergeben haben. Im Rahmen dieser Arbeiten wird auch die Besoldung für den Unterricht auf der Basisstufe geregelt.

6 Finanzielle Auswirkungen

Für die Basisstufe soll voraussichtlich der Mehrklassenzuschlag gewährt werden, wie dies bereits heute für die Versuchsschulen und Primarschulabteilungen mit drei und mehr Klassen gilt (§ 5 Verordnung des Regierungsrates zum Gesetz über Beitragsleistungen an die Schulgemeinden; RB 411.611). Würden alle Thurgauer Kindergärten in stufengemischten Abteilungen geführt, entstünden dadurch dem Kanton bei der dreijährigen Basisstufe Mehrkosten von rund 4 Mio. Franken, bei der vierjährigen ca. 5,2 Mio. Franken. Allgemein darf davon ausgegangen werden, dass zu Beginn nur wenige Schulen umstellen und somit geringe Mehrkosten anfallen. Insbesondere grössere Schulen werden vorderhand tendenziell eher an der traditionellen Aufteilung in Kindergarten und Primarschule festhalten.

Für die Zusatzqualifikation der Lehrpersonen (im Versuch waren es zehn Weiterbildungstage) sowie für Beratung, Begleitung und Vernetzung der Basisstufenlehrpersonen ist mit jährlich durchschnittlich Fr. 150'000.– zu Lasten Schulentwicklungsbudget zu rechnen. Diese Beträge sind im Finanzplan bereits enthalten.

Noch offen sind die Kosten infolge der Änderungen der Verordnung des Grossen Rates über die Besoldung der Lehrkräfte (vgl. Ziff. 5.2).