

Parlamentarischer Vorstoss. Antwort des Regierungsrates

Vorstoss-Nr.: 118-2017
Vorstossart: Interpellation
Richtlinienmotion: ☐
Geschäftsnummer: 2017.RRGR.341

Eingereicht am: 02.06.2017

Fraktionsvorstoss: Nein
Kommissionsvorstoss: Nein
Eingereicht von: Guggisberg (Kirchlindach, SVP) (Sprecher/in)

Weitere Unterschriften: 0

Dringlichkeit verlangt: Ja
Dringlichkeit gewährt: Nein 08.06.2017

RRB-Nr.: 1122/2017 vom 25. Oktober 2017
Direktion: Erziehungsdirektion
Klassifizierung: Nicht klassifiziert



Integration ja, aber sinnvoll

Seit nunmehr rund zehn Jahren ist der Integrationsartikel 17 im Volksschulgesetz verankert. Wer mit den Lehrkräften an der Front spricht, kommt zum Schluss, dass dieser Integrationsartikel in der Konsequenz, wie er an Berner Schulen umgesetzt wurde, grosse Auswirkungen auf die Heterogenität in den Volksschulklassen hat, was häufig zu einer Überforderung von Lehrkräften und Schülern führt. In diesem Umfeld können die Schülerinnen und Schüler teilweise nicht mehr das Leistungsniveau erreichen, das nötig wäre, um den Ansprüchen von weiterführenden Schulen oder einer Berufslehre zu genügen. Ausserdem beschäftigen sich offenbar immer mehr Lehrkräfte mit dem Berufsausstieg und der Suche nach einer neuen Tätigkeit. Die ERZ hat diese Probleme zwar zur Kenntnis genommen und versucht mit teuren Zusatzlektionen und dem zunehmenden «Zweilehrersystem» an den einzelnen Klassen die Schwierigkeiten zu entschärfen. Die Gesamtsituation ist jedoch klar unbefriedigend.

Der Regierungsrat wird um Beantwortung folgender Fragen gebeten:

1. Welche Problemkreise an der Berner Volksschule lassen sich auf die Einführung von Artikel 17 VSG zurückführen?
2. Wie haben sich die Gesamtkosten für die Volksschule seit der Einführung des Integrationsartikels entwickelt? Welche Kosten dienen der Herabminderung der negativen Auswirkungen der Integration bzw. lassen sich darauf zurückführen?

3. Wie haben sich die Zahlen der Aussteiger von Lehrkräften aus ihrem Beruf seit Inkrafttreten von Artikel 17 VSG entwickelt?
4. Wie haben sich die gesundheitlichen Schwierigkeiten von Lehrkräften (z.B. Burnout) seit Inkrafttreten von Artikel 17 VSG entwickelt?
5. Wie haben sich die Leistungsniveaus von schwächeren, mittleren und stärkeren Schülerinnen und Schülern seit Inkrafttreten von Artikel 17 VSG entwickelt?
6. Welche Lösungsansätze (gewichtet nach Effizienz) sieht der Regierungsrat für die Verbesserung der Situation auch unter der Berücksichtigung des wirkungsvollen Einsatzes des Bildungsfrankens?
7. Welche Massnahmen in welchem Zeitraum hat der Regierungsrat geplant, um die Gesamtsituation für die Berner Volksschule unter Berücksichtigung folgender Ziele nachhaltig zu verbessern?
 - Verminderung der Heterogenität in den Klassen
 - Verbesserung der Situation für Lehrkräfte und Schülerinnen und Schüler unter Berücksichtigung des Kostenfaktors
 - Verbesserung des Leistungsniveaus, damit die weiterführenden Bildungsgänge davon profitieren
8. Wie beurteilt der Regierungsrat die Vor- und Nachteile des sogenannten «australischen Modells», bei dem Schülerinnen und Schüler erst in Regelklassen zugelassen werden, wenn sie Prüfung darüber abgelegt haben über ein Mindestmass an Sprachfähigkeit? Welche Chancen hätte dieses Modell im Kanton Bern?

Begründung der Dringlichkeit: In Kürze wird im Grossen Rat die Änderung des Volksschulgesetzes diskutiert. Eine entsprechende Vorlage der Regierung war bis Mitte Mai in der Vernehmlassung. Die Antworten auf die Fragen gemäss Interpellation müssen möglichst rasch vorliegen, damit die Schlüsse daraus in der kommenden Diskussion betreffend Revision VSG einfließen können.

Antwort des Regierungsrates

Die Ausübung des Lehrerinnen- und Lehrerberufs ist anspruchsvoller geworden als noch vor 30 Jahren. Diese Tatsache ist aber nur teilweise auf die vermehrte Integration von Schülerinnen und Schülern mit Lernproblemen zurückzuführen.

Die Zunahme der Heterogenität in den Klassen und die gestiegenen Herausforderungen für den Unterricht in den Schulen ist eine direkte Folge der gesellschaftlichen und soziodemografischen Veränderungen sowie der angewachsenen Ansprüche der Eltern auf individualisierenden Unterricht in der Volksschule. Sie hat in beobachtbarer Deutlichkeit nicht erst mit der Umsetzung von Art. 17 VSG («Integrationsartikels»), sondern bereits in den Neunzigerjahren eingesetzt.

Die Ergebnisse der im Jahr 1999 durchgeführten Untersuchung der Erziehungsdirektion über die «Besonderen pädagogischen Aufwendungen im Kindergarten und in der Volksschule im Kanton Bern» zeigen unter anderem auf, dass die Volksschule bereits damals auf die zunehmende Heterogenität mit zunehmender Separation von Schülerinnen und Schülern in die Kleinklassen rea-

giert hat¹. Diese Entwicklung hat bis zur Umsetzung des revidierten Art. 17 VSG trotz sinkender Schülerzahlen zu einer starken Zunahme der Kleinklassen und somit zu einer starken Kostensteigerung geführt.

Mit der Umsetzung der Verordnung über die besonderen Massnahmen (BMV)² und den damit verbundenen Steuerungsmöglichkeiten konnte einerseits eine Stabilisierung der für besondere Massnahmen verwendeten Lektionen erreicht werden und andererseits ist den Gemeinden mehr Autonomie beim Einsatz der zugeteilten Lektionen für besondere Unterstützungsmassnahmen übertragen worden. Diese Liberalisierung hat dazu geführt, dass die meisten Gemeinden heute ihre Ressourcen vermehrt gezielt für integrative Unterstützung einsetzen und weniger fürs Führen von besonderen Klassen.

Zu den einzelnen Fragen nimmt der Regierungsrat wie folgt Stellung:

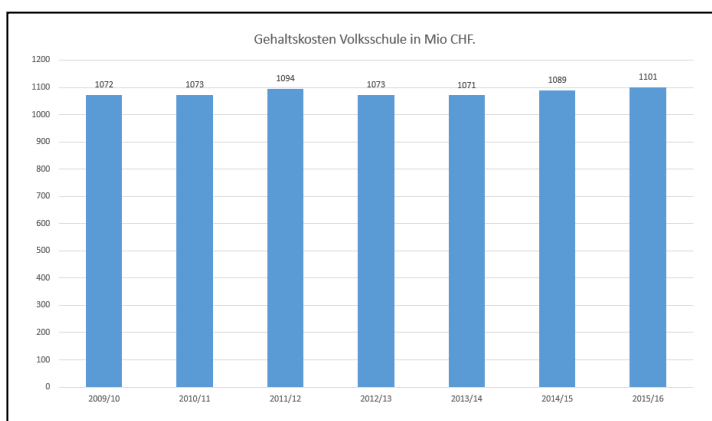
Frage 1: *Welche Problemkreise an der Berner Volksschule lassen sich auf die Einführung von Artikel 17 VSG zurückführen?*

Dazu sind keine allgemeingültigen Aussagen möglich. Die für die Jahre 2009 – 2015 durchgeführte Evaluation hat unter anderem aufgezeigt, dass die untersuchten Schulen Art. 17 VSG aufgrund ihres Entwicklungsstandes und pädagogischen Konzepts sehr unterschiedlich umsetzen und dadurch auch mit unterschiedlichen Herausforderungen konfrontiert sind. Während beispielsweise bei den einen der erhöhte Zusammenarbeitsbedarf bei den Lehrpersonen zu einem erhöhten Belastungserleben führt, beurteilen andere die verbesserte Zusammenarbeit als entlastend. Unbestritten ist der Mangel an ausgebildeten schulischen Heilpädagoginnen und Heilpädagogen, der sich verschärft hat.

Frage 2: *Wie haben sich die Gesamtkosten für die Volksschule seit der Einführung des Integrationsartikels entwickelt? Welche Kosten dienen der Herabminderung der negativen Auswirkungen der Integration bzw. lassen sich darauf zurückführen?*

Die lastenausgleichsberechtigten Gehaltskosten für die Lehrerinnen und Lehrer der Volksschule (ohne Aufwendungen für Tagesschulen oder Schülertransporte, etc.) haben sich seit dem Schuljahr 2009/10 wie folgt entwickelt:

2009/10: CHF 1'072 Mio.
 2010/11: CHF 1'073 Mio.
 2011/12: CHF 1'094 Mio.
 2012/13: CHF 1'073 Mio.
 2013/14: CHF 1'071 Mio.
 2014/15: CHF 1'089 Mio.
 2015/16: CHF 1'101 Mio.



¹ Vgl. Bericht Reber, 2000;

http://www.erz.be.ch/erz/de/index/erziehungsberatung/erziehungsberatung/downloads/fachinfo.assetref/content/dam/documents/ERZ/AKVB/de/Erziehungsberatung/Downloads/Fachinformationen/EB_DL_FI_Besondere%20p%C3%A4d.%20Aufwendungen-Bericht%20Reber.pdf

² Vgl. Verordnung vom 19. September 2007 über die Besonderen Massnahmen in der Volksschule (BMV).

Die Kostenzunahme seit 2014 ist einerseits auf die ansteigende Anzahl Schülerinnen und Schüler und andererseits auf den durch den Regierungsrat und den Grossen Rat beschlossenen, per Schuljahr 2014/15 wieder eingeführten jährlichen Gehaltsaufstieg zurückzuführen.

Wie in der Antwort auf die Frage 1 erläutert, kann nicht von allgemeingültigen negativen Auswirkungen der Umsetzung des «Integrationsartikels» ausgegangen werden. Folglich können auch keine Angaben über die vom Interpellanten erfragten Kosten gemacht werden. Jedoch können die Kosten für die besonderen Unterstützungsmassnahmen insgesamt gemäss BMV beziffert werden: Diese betragen rund 13% der gesamten Gehaltskosten im Kanton Bern.

Frage 3: *Wie haben sich die Zahlen der Aussteiger von Lehrkräften aus ihrem Beruf seit Inkrafttreten von Artikel 17 VSG entwickelt?*

Es liegen keine Angaben über die Anzahl Aussteigerinnen und Aussteiger im Lehrerberuf, bedingt durch Art. 17 VSG, vor.

Frage 4: *Wie haben sich die gesundheitlichen Schwierigkeiten von Lehrkräften (z.B. Burnout) seit Inkrafttreten von Artikel 17 VSG entwickelt?*

Die Gründe für die Erkrankungen von Lehrkräften lassen keine Aussage zu, ob diese im Zusammenhang mit der Einführung von Art. 17 VSG stehen. Grundsätzlich kann gesagt werden, dass die Anzahl von länger erkrankten Lehrkräften – seit sie vom Casemanagement der PH Bern betreut werden – glücklicherweise leicht abgenommen hat.

Frage 5: *Wie haben sich die Leistungsniveaus von schwächeren, mittleren und stärkeren Schülerinnen und Schülern seit Inkrafttreten von Artikel 17 VSG entwickelt?*

Dazu liegen keine kantonsspezifischen Untersuchungsergebnisse vor. Diverse Studien³ weisen jedoch nach, dass an Heterogenität angepasster Unterricht (z. B. binnendifferenzierende Lernangebote oder kooperative Lernformen) nicht nur bei schulisch schwächeren Kindern einen positiven Lerneffekt zeigt, sondern dass auf allen Leistungsniveaus eine positive Wirkung erkennbar ist. Es ist nachgewiesen worden, dass dadurch das Leistungsniveau in der Klasse und das Selbstwertgefühl der Kinder ansteigen, individuelle Unterschiede von den Kindern besser akzeptiert und toleriert werden, das Sozialverhalten deutlich besser wird und nicht zuletzt ihre Einstellung zum Leben allgemein positiver wird.

Frage 6: *Welche Lösungsansätze (gewichtet nach Effizienz) sieht der Regierungsrat für die Verbesserung der Situation auch unter der Berücksichtigung des wirkungsvollen Einsatzes des Bildungsfrankens?*

Massgebend für den Lernfortschritt, insbesondere in heterogenen Klassen, ist ein den Lernvoraussetzungen der Schülerinnen und Schüler angepasster Unterricht. Die PHBern und die HEP-BEJUNE bereiten die Lehrkräfte auf den Unterricht in heterogenen Schulklassen vor. Ebenso führt sie eine Vielzahl an spezifisch auf die Thematik der Heterogenität ausgerichteten Weiterbildungsmöglichkeiten in ihrem Angebot.

Auch wird bei der Lehrmittelentwicklung zunehmend darauf geachtet, dass sie offene, reichhaltige Aufgabenstellungen enthalten, welche die Lehrpersonen dabei unterstützen, den Unterricht

³ Vgl. [Sahli Lozano et al. \(2017\). Prozesse inklusiver Schulentwicklung](#)

individualisierend und differenzierend zu gestalten und den Schülerinnen und Schülern Lerninhalte in unterschiedlichen Schwierigkeitsgraden anbieten.

Frage 7: *Welche Massnahmen in welchem Zeitraum hat der Regierungsrat geplant, um die Gesamtsituation für die Berner Volksschule unter Berücksichtigung folgender Ziele nachhaltig zu verbessern?*

- *Verminderung der Heterogenität in den Klassen*
- *Verbesserung der Situation für Lehrkräfte und Schülerinnen und Schüler unter Berücksichtigung des Kostenfaktors*
- *Verbesserung des Leistungsniveaus, damit die weiterführenden Bildungsgänge davon profitieren*

Aufgrund der gesellschaftlichen Entwicklung sowie der globalen Migration ist auch künftig mit einer Zunahme der Heterogenität in den Schulklassen zu rechnen. Der Regierungsrat setzt sich deshalb dafür ein, dass sowohl die PHBern, als auch die HEP-BEJUNE bei der Aus- und Weiterbildung der Lehrpersonen ein besonderes Augenmerk auf die Vorbereitung auf den Unterricht in heterogenen Schulklassen legt. Zu bestehenden Lehrmitteln werden für die Lehrpersonen unterstützende Materialien entwickelt, wie bspw. im Fremdsprachenunterricht oder in der Mathematik der Begleitband zum «Mathbuch» der Sekundarstufe I für die integrative Förderung. Der Regierungsrat ist zudem bereit, insbesondere für die Leseförderung weitere Massnahmen zu prüfen⁴.

Frage 8: *Wie beurteilt der Regierungsrat die Vor- und Nachteile des sogenannten «australischen Modells», bei dem Schülerinnen und Schüler erst in Regelklassen zugelassen werden, wenn sie Prüfung darüber abgelegt haben über ein Mindestmass an Sprachfähigkeit? Welche Chancen hätte dieses Modell im Kanton Bern?*

Art. 17 VSG legt fest, dass auch Schülerinnen und Schülern, deren schulische Ausbildung durch Probleme bei der sprachlichen und kulturellen Integration erschwert wird, in der Regel der Besuch der ordentlichen Bildungsgänge ermöglicht werden soll. Dieser Besuch soll nötigenfalls durch besondere Massnahmen unterstützt werden.

Bei entsprechendem Angebot besuchen deshalb Schülerinnen und Schüler mit Bedarf nach Anfangsunterricht in der Unterrichtssprache einen Intensivkurs⁵ bevor sie den Regelklassenunterricht besuchen oder sie erhalten bei Direkteinschulung spezifische Unterstützung für ein rasches Erlernen der Unterrichtssprache. Die Gemeinden definieren das Einschulungsmodell für diese Kinder und Jugendlichen selber.

Der Regierungsrat unterstützt die bisherige Praxis und sieht keine grundlegenden Anpassungen vor. Er geht davon aus, dass das Volksschulgesetz die Einführung von (unterrichts-) sprachlichen Mindestanforderungen respektive Eintrittsprüfungen für die Zulassung in die Regelklassen nicht zulässt.

Im Frühbereich legt er das Gewicht auf die frühe Förderung der Zweitsprache wie beispielsweise durch die (Mit-)Finanzierung von Mutter-Kind-Deutschkursen, Kindertagesstätten oder von Elternbildungskursen. Im Zuge der Einführung des Betreuungsgutschein-Systems⁶ ist die Gesund-

⁴ Vgl. Pkt. 4 der Antwort des Regierungsrates auf die Motion 012-2017 (Näf, Muri, SP); «Alle Jugendlichen verfügen am Ende der Volksschule über eine ausreichende Lesekompetenz in der Erstsprache!».

⁵ Der Besuch eines Intensivkurses Deutsch als Zweitsprache (IK DaZ) bzw. cours intensif de français comme langue seconde (CI FLS) gilt als ordentliche Einschulung und dauert mindestens 10 Wochen.

⁶ Vgl. Motion 221-2010 (Müller, Bern, FDP); Externe Kinderbetreuung: Gleich lange Spiesse für KMUs und Staatsbetriebe

heits- und Fürsorgedirektion in Zusammenarbeit mit der Erziehungsdirektion daran, die frühe Förderung zu optimieren und deren Wirksamkeit zu verbessern.

Verteiler

- Grosser Rat