



Parlamentarischer Vorstoss

Antwort des Regierungsrates

Vorstoss-Nr.:	237-2024
Vorstossart:	Motion
Richtlinienmotion:	Ja
Geschäftsnummer:	2024.GRPARL.54
Eingereicht am:	25.11.2024
Fraktionsvorstoss:	Nein
Vorstoss Ratsorgan:	Nein
Eingereicht von:	Jakob (Steffisburg, SVP) (Sprecher/in) Günthör (Erlach, SVP) Bichsel (Merligen, Die Mitte) Pichard (Biel/Bienne, GLP) Arn (Muri b. Bern, FDP)
Weitere Unterschriften:	0
Dringlichkeit verlangt:	Ja
Dringlichkeit gewährt:	Nein 28.11.2024
RRB-Nr.:	390/2025 vom 23. April 2025
Direktion:	Bildungs- und Kulturdirektion
Klassifizierung:	Nicht klassifiziert
Antrag Regierungsrat:	Annahme als Postulat

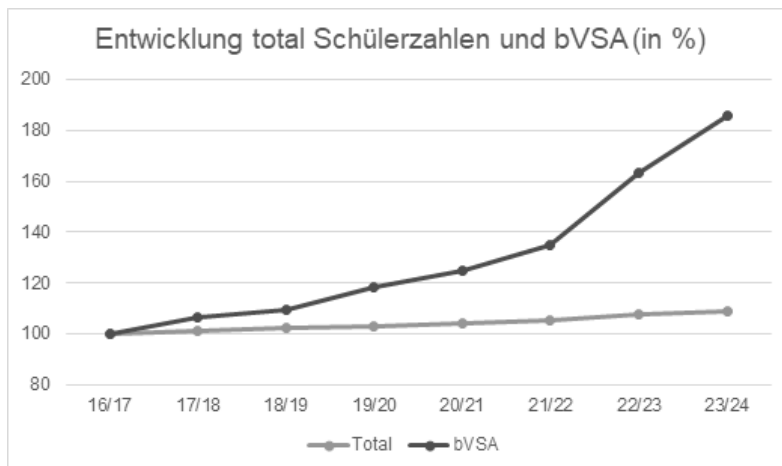
Zukünftige Zuteilung der Ressourcen im besonderen Volksschulangebot (bVSA sep./bVSA int.) und in der Regelschule (erweiterte Unterstützung eU)

Der Regierungsrat wird wie folgt beauftragt:

1. Die finanziellen Ressourcen im besonderen Volksschulangebot (bVSA sep./bVSA int.) und in der Regelschule (erweiterte Unterstützung eU) müssen so aufeinander abgestimmt werden, dass die Kosten nicht in allen drei Bereichen parallel steigen.
2. Die Vergabe der eU-Lektionen ist so zu definieren und zu kontrollieren, dass keine falschen Anreize entstehen, insbesondere dass Kinder mit besonderem Förderungsbedarf, die mit geeigneter Unterstützung (eU) in der Regelschule weiterbeschult werden können, für die besondere Volksschule (bVSA sep./bVSA int.) angemeldet werden.

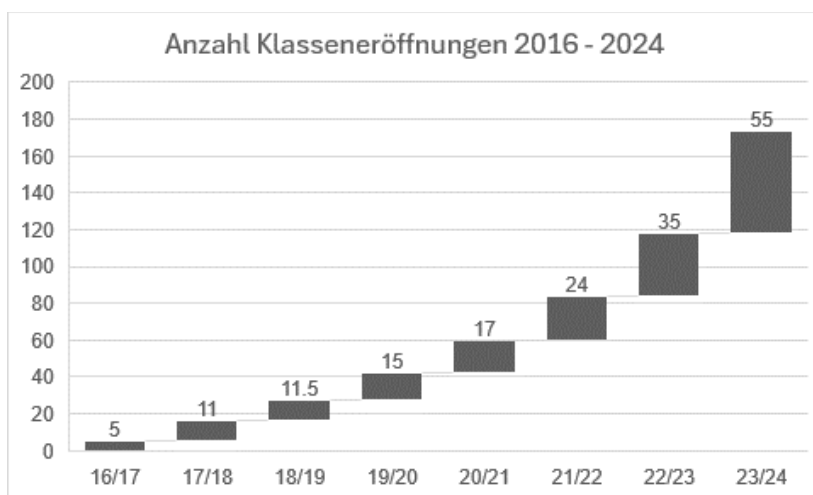
Begründung:

Seit Einführung der verstärkten Massnahmen zur Integration in die Regelklassen steigt die Anzahl der Kinder im besonderen Volksschulangebot stetig. Obwohl die Gesamtzahl der schulpflichtigen Kinder innerhalb von sieben Jahren nur um rund 8 Prozent gestiegen ist, hat sich die Zahl der Kinder im besonderen Volksschulangebot im gleichen Zeitraum fast verdoppelt (von 2578 auf 4784 Kinder).



Quelle: Bildungsstatistik Kanton Bern

Obwohl die integrative Schulung in den Regelschulen steigt, hat sich die Anzahl der eröffneten Klassen im separativen Bereich jedes Jahr massiv erhöht. So wurden allein im Jahr 2023/2024 55 neue Klassen eröffnet.



Quelle: Angaben BKD

Der Trend nach Beschulung im besonderen Volksschulangebot scheint sich ungebremsst fortzusetzen.

Am 1. November 2024 lagen auf der Erziehungsberatung (EB) Anmeldungen von über 1800 Kindern vor, die auf das Schuljahr 2025/2026 auf Beschulung im besonderen Volksschulangebot abgeklärt und anschliessend durch den Kanton in geeigneten Schulen untergebracht werden müssen. Erfahrungsgemäss verbleibt rund ein Drittel der Kinder integriert (bVSA int.) in den Regelschulen. Für die restlichen Kinder muss ein Platz in einer besonderen Volksschule (bVSA sep.) gefunden werden. Es ist davon auszugehen, dass auf Sommer 2025 im separativen bVSA gegen 100 neue Klassen eröffnet werden müssen.

Auf das Schuljahr 2024/2025 wurde in den Regelschulen das System mit Lektionen zur erweiterten Unterstützung (eU) umgekrempelt; die eU-Lektionen sind nicht mehr an einzelne Kinder gebunden, sondern jede Schule hat einen Pool an Lektionen zur Verfügung, der durch die Schulleitung frei verteilt wird. Die Höhe des Pools wurde auf die Erfahrungswerte des Bedarfs der letzten drei Jahre individuell pro Schule festgesetzt. Aktuell sind dies rund 11 000 Wochenlektionen, was ungefähr 400 Vollzeitstellen entspricht. Die Lektionen können ohne Abklärung auf der Erziehungsberatung für Einzelunterricht oder auch Unterstützung direkt in den Klassen

eingesetzt werden – ausschlaggebend ist der Bedarf. Die Schulleitungen müssen keine Rechenschaft über die Verteilung der eU-Lektionen ablegen, da dies in ihrer Kompetenz geschieht. Diese Lektionen sind als Ergänzung für das System bestehend aus MR-Lektionen für Spezialunterricht und SOS-Lektionen gedacht und sollen dazu beitragen, Kinder möglichst in der Regelschule zu beschulen. Diese Lektionen sollten dazu beitragen, Kinder im Regelschulangebot zu unterrichten und dadurch Überführungen ins besondere Volksschulangebot zu vermindern.

Was die Ressourcen betrifft, schafft dieses System für die Schulen keinen Anreiz mehr, Kinder in der Regelschule zu behalten. Der Pool der eU-Lektionen bleibt für jede Schule während einer Periode von drei Jahren immer gleich, egal wie viele Kinder mit Förderbedarf die Schule besuchen oder wie viele Kinder während diesem Zeitraum ins bVSA wechseln. Da die Finanzierung über einen Gesamtpool erfolgt, sind einzelne Lektionen für die Gemeinden nicht finanzrelevant, und es besteht kein Anreiz, mit diesen Lektionen haushälterisch umzugehen. Bei der Festsetzung des Pools sind jene Schulen, die in der Vergangenheit mit den regulären MR-Lektionen den Spezialunterricht sichergestellt und nicht im grossen Stil zusätzliche eU-Lektionen beantragt haben, benachteiligt worden, da der Pool nicht nach einer Berechnungsformel, sondern nach Bedarf der letzten drei Jahre für jede Schule individuell festgesetzt wurde. Es ist davon auszugehen, dass der Bedarf an eU-Lektionen für die neue Berechnungsperiode 2027/2028 bis 2030/2031 noch massiv steigen wird, da heute in den Schulen praktisch alle eU-Lektionen ausgelöst sind und die Schulen eine gewisse Reserve haben sollten. Was zählt ist der Bedarf.

Wie oben beschrieben erhöhen sich somit die Ressourcen und Kosten in drei Systemen parallel. Dies darf nicht sein. Wenn zum Beispiel die Schülerzahlen im separativen bVSA steigen, müssten in einem anderen Bereich Zusatzlektionen entfallen. Es muss verhindert werden, dass falsche Anreize und Doppelspurigkeiten entstehen.

Begründung der Dringlichkeit: Berechnungen für die Festsetzung des eU-Lektionenpools für die neue Berechnungsperiode 2027/2028 laufen bereits. Abklärungen und allfällige Anpassungen benötigen ihre Zeit und bedingen eventuell eine Anpassung der rechtlichen Grundlagen.

Antwort des Regierungsrates

Bei der vorliegenden Motion handelt es sich um eine Motion im abschliessenden Zuständigkeitsbereich des Regierungsrates (Richtlinienmotion), da ihre Umsetzung in der Kompetenz des Regierungsrates liegt (Art. 87 und Art. 88 Abs. 2 KV, sowie Art. 17 und Art 21a ff. VSG). Der Regierungsrat hat bei Richtlinienmotionen einen relativ grossen Spielraum hinsichtlich des Grades der Zielerreichung, der einzusetzenden Mittel und der weiteren Modalitäten bei der Erfüllung des Auftrages, und die Entscheidverantwortung bleibt beim Regierungsrat.

Der Regierungsrat hat sich als Ziel der Arbeiten im Volksschulbereich gesetzt, dass sämtliche Schülerinnen und Schüler eine angemessene Volksschulbildung erhalten und dass die Tragfähigkeit der Volksschulen gestärkt wird. Dazu gehören die Regelschulen und die besonderen Volksschulen. Änderungen bei einem Element haben unweigerlich Auswirkungen auf das andere Element. Entsprechend muss immer auch das Gesamtsystem betrachtet werden. Mögliche Fehlanreize müssen verhindert und die Mittel effizient eingesetzt werden.

Zu Ziffer 1:

Der Regierungsrat teilt somit die Einschätzung, dass das besondere Volksschulangebot und die Massnahmen in der Regelschule in eine Gesamtbetrachtung einfließen müssen. Dies hat die Bildungs- und Kulturdirektion (BKD) bereits bis anhin so gehandhabt.

Im Schuljahr 2024/25 ist für rund 80 % aller Schülerinnen und Schüler im Kanton Bern das ordentliche Regelschulangebot ausreichend. Ungefähr 15 % der Schülerinnen und Schüler erhalten im Rahmen der Regelschule zusätzliche Unterstützung in Form von sogenannten «einfachen sonderpädagogischen Massnahmen». Weitere 4 bis 5 % erhalten sogenannte «verstärkte sonderpädagogische Massnahmen» im Rahmen des besonderen Volksschulangebotes. Das besondere Volksschulangebot wird separat in einer besonderen Volksschule oder integrativ in einer Regelschule umgesetzt. Diese Verteilung im Kanton Bern entspricht weitgehend der gesamtschweizerischen Verteilung¹.

Wie die Motionäre und die Motionärin ausführen, ist die Anzahl der Schülerinnen und Schüler im Bereich des besonderen Volksschulangebotes gestiegen. Der Regierungsrat sieht diverse Einflussfaktoren dafür, insbesondere:

- Im Rahmen der Revision des Volksschulgesetzes (REVOS) per 1.1.2022 wurde statuiert, dass jedes Kind einen bedarfsgerechten Schulplatz in der Volksschule erhalten soll. Vor dieser Revision wurden Schülerinnen und Schüler mit verstärktem Bedarf «ausgeschult» und deren Eltern mussten selber einen Schulplatz suchen. Entsprechend hatten nicht alle Schülerinnen und Schüler einen bedarfsgerechten Platz. Sie erschienen somit auch nicht in der Liste der Schülerinnen und Schüler im besonderen Volksschulangebot.
- Veränderte Wertvorstellungen der Gesellschaft (jedes Kind soll bedarfsgerecht gefördert und gefordert werden) und gestiegene Ansprüche der Eltern kommen dazu.
- Die Umsetzung gemäss REVOS erfolgte zeitgleich mit den Auswirkungen der Coronakrise und der Zunahme der Kinder mit Flüchtlingsstatus. Krisen und Veränderungen in der Gesellschaft belasten Familien zunehmend und lösen bei Kindern und Jugendlichen Sorgen und Ängste aus, die sich über einen komplexen Bedarf insbesondere auch im Verhalten auswirken. Entsprechend stieg auch die Anzahl Kinder und Jugendliche mit diagnostizierten sozio-emotionalen Verhaltensauffälligkeiten.
- Auch die besonderen Volksschulen haben aus Kriegsgebieten geflüchtete Schülerinnen und Schüler aufgenommen, die über einen verstärkten Betreuungsbedarf verfügen (z.B. traumatisierte und körperlich behinderte Kinder aus der Ukraine oder aus Syrien).
- Medizinische Fortschritte bringen im Vergleich zu früher erhöhte Überlebenschancen, insbesondere auch in der Neonatologie, und haben zur Folge, dass mehr Kinder mit teilweise starken Beeinträchtigungen in die Volksschule kommen (sie werden in der Regel separat unterrichtet).

Die BKD steht somit vor neuen Herausforderungen und ist diese bereits angegangen. Nachdem sie eine Analyse erstellt hat, ist sie daran, eine mittelfristige Angebotsplanung für das besondere Volksschulangebot zu erarbeiten. Diese wird auch die Nahtstellen zu den einfachen sonderpädagogischen Massnahmen aufzeigen. Die von den Motionären und von der Motionärin zutreffend aufgezeigte Entwicklung der Anzahl der Schülerinnen und Schüler im besonderen Volksschulangebot soll mit geeigneten Massnahmen besser steuerbar werden. Ziel ist, die Tragfähigkeit des Gesamtsystems zu stärken. Die Vermutung der Motionäre und der Motionärin, dass auf Sommer 2025 gegen 100 neue Klassen eröffnet werden müssen, ist somit nicht zutreffend. Dies wäre auch aus der Perspektive der Infrastruktur und der personellen Ressourcen nicht umsetzbar.

Aufgrund der gemachten Aussagen und insbesondere der Erarbeitung der mittelfristigen Angebotsplanung beantragt der Regierungsrat dem Grossen Rat, Ziffer 1 des Vorstosses als Postulat zu überweisen.

¹ Lanners, Romain: Sonderpädagogik, erste Ergebnisse der neuen BFS-Statistik, in: éducation, Nr. 3, 2019, S. 5.

Zu Ziffer 2:

Neben den oben dargestellten verstärkten sonderpädagogischen Massnahmen existieren im Kanton Bern auch einfache sonderpädagogische Massnahmen. Diese Mittel werden insbesondere für integrative Förderung, Logopädie und Psychomotorik sowie für Klassen zur besonderen Förderung (KBF) und Einschulungsklassen verwendet. Die einfachen sonderpädagogischen Massnahmen werden den Gemeinden in Form von zwei unterschiedlichen «Pools» ausgerichtet:

Die erste Form der Ressourcenzuteilung erfolgt seit Jahren im Rahmen des Pools «Massnahmen Regelschule» («MR-Pool»). Jede Gemeinde erhält einen Lektionenpool, den sie vor Ort bedarfsgerecht einsetzen kann. Die Verteilung der Mittel auf die Gemeinden erfolgt über eine mathematische Formel, die in der Verordnung über die einfachen sonderpädagogischen und unterstützenden Massnahmen im Regelschulangebot (VMR) definiert ist. Die Mittel des Pools sind für die BKD gut steuerbar.

Die Motionäre und die Motionärin sprechen in Ziffer 2 die zweite Form der Mittelzuteilung an, die sogenannte «erweiterte Unterstützung» (eU). Bis und mit des Schuljahres 2023/24 wurden die Mittel für eU im Einzelfall von den Schulen ausgelöst und durch die BKD im Einzelfall gesprochen. Vorgängig mussten zahlreiche Abklärungen bei den Erziehungsberatungsstellen vorgenommen werden, dies hat die Prozesse in den Schulen verlangsamt. Mit dieser bisherigen Form der Ressourcenverteilung waren die Kosten in diesem Bereich bis zum Schuljahr 2023/24 durch die BKD nur bedingt steuerbar und angestiegen. Auch auf Wunsch zahlreicher Schulen und Gemeinden werden die eU-Mittel den Gemeinden seit dem SJ 2024/25 nun ebenfalls in Form eines Pools zugeteilt. Dies erhöht die Prozessgeschwindigkeit bei den Schulen, schafft Planungssicherheit für die Schulleitungen und Lehrpersonen und verhindert bürokratische Prozesse. Zudem wird die Kostenentwicklung durch die BKD dadurch besser steuerbar. Die Mittel des Pools bleiben im Grundsatz nun für drei Schuljahre gleich.

Damit eine Schülerin oder ein Schüler dem besonderen Volksschulangebot zugewiesen werden kann, sind diverse Abklärungen vorzunehmen: Vorgängig muss ein Standardisiertes Abklärungsverfahren (SAV) auf einer Erziehungsberatungsstelle durchgeführt werden. Die Schulaufsicht muss für jede Schülerin resp. jeden Schüler die Zuweisung zum besonderen Volksschulangebot einzeln verfügen, massgebend ist der ausgewiesene sonderpädagogische Bedarf. Bei jedem Kind wird sorgfältig abgeklärt, ob es mit geeigneter Unterstützung im Regelschulangebot bleiben und mit einfachen sonderpädagogischen Massnahmen unterstützt werden kann. In diese Abklärungen werden auch die Eltern eng miteinbezogen. Die Eltern plädieren häufig dafür, dass ihre Kinder in der Regelschule unterrichtet werden.

Es bestehen somit diverse «Korrektive», die einem denkbaren potenziellen Anreiz gegenüberstehen, ein Kind dem besonderen Volksschulangebot zuzuweisen. Der ganze Prozess ist wie beim bewährten Prozess beim MR-Pool fein austariert. Dazu kommt, dass die Schulleitungen den Schulinspektoraten Rechenschaft über die Verwendung der eU-Lektionen ablegen müssen. Im Rahmen der laufenden mittelfristigen Angebotsplanung für das besondere Volksschulangebot werden zudem auch die Nahtstellen zu den einfachen sonderpädagogischen Massnahmen aufgezeigt. Die unterschiedlichen Systeme werden damit noch besser aufeinander abgestimmt.

Die Motionäre und die Motionärin weisen darauf hin, dass die Mittel für eU-Lektionen bis anhin auf dem bisherigen Bedarf beruht haben und den Gemeinden nicht nach einer einheitlichen Formel verteilt wurden. Der Regierungsrat ist sich dieser Ausgangslage bewusst. Die BKD wird im Sinne der Motionäre und der Motionärin prüfen, ob die Mittel für erweiterte Unterstützung ab dem Schuljahr 2027/28 – wie die Mittel des MR-Pools – ebenfalls über eine mathematische Verteilformel ausgerichtet werden können.

Aufgrund der gemachten Aussagen beantragt der Regierungsrat dem Grossen Rat, Ziffer 2 des Vorstosses als Postulat zu überweisen.

Verteiler

– Grosser Rat