



Regierungsrat, 9102 Herisau

An die Mitglieder
des Kantonsrates

Herisau, 1. September 2015 / aje

1040.209

Postulat der SP-Fraktion und weiterer Kantonsratsmitglieder, Reorganisation der Sekundarstufe I im Kanton Appenzell Ausserrhoden; Bericht des Regierungsrates

Sehr geehrte Frau Kantonsratspräsidentin
Sehr geehrte Damen Kantonsrätinnen
Sehr geehrte Herren Kantonsräte

A. Ausgangslage

Mit Datum vom 12. Mai 2014 reichte Kantonsrat Ivo Müller namens der SP-Fraktion und weiterer Kantonsratsmitglieder ein Postulat mit dem Titel «Reorganisation der Sekundarstufe I im Kanton Appenzell Ausserrhoden» ein. Der Regierungsrat wurde wörtlich beauftragt,

1. „eine Änderung des Gesetzes über Schule und Bildung (Art. 4 und et al.) zu prüfen und Grundlinien einer Gesetzesänderung vorzulegen, mit der eine Reorganisation der Sekundarstufe im Sinne einer Reduzierung auf einige Oberstufenzentren durchgeführt werden kann.
2. Einen Bericht zu einer Übernahme der Sekundarstufe I durch den Kanton vorzulegen.
3. Bei der Beantwortung des Postulats die pädagogischen, organisatorischen und finanziellen Erfordernisse für die Einführung von Oberstufenzentren vorzulegen und Vor- und Nachteile einer Einführung von Oberstufenzentren aufzuzeigen.“

Das Postulat wurde von 14 Kantonsrätinnen und Kantonsräten mitunterzeichnet. Für die Erwägungen wird auf den beiliegenden Postulatstext verwiesen. Der Kantonsrat erklärte das Postulat im Sinne des Antrags des Regierungsrates an der Sitzung vom 22. September 2014 mit 54:5 Stimmen ohne Enthaltung für erheblich.



B. Erwägungen

1. Auftrag des Postulats und zeitliche Rahmenbedingungen für die Umsetzung

Ein erheblich erklärtes Postulat beauftragt den Regierungsrat, innert Jahresfrist eine bestimmte Frage zu prüfen und darüber Bericht zu erstatten (Art. 70 Abs. 3 der Geschäftsordnung des Kantonsrates, bGS 141.2).

Das Postulat verlangt im Zusammenhang mit der Sekundarstufe I unter anderem auch die Prüfung einer Gesetzesänderung resp. Antworten zu entsprechenden Grundlinien. Im nachfolgenden Kapitel C werden sämtliche Fragen beantwortet. Der vorliegende Bericht und Antrag des Regierungsrats stellt keine Grundlage für konkrete Beschlüsse hinsichtlich der künftigen Ausrichtung der Sekundarstufe I in Appenzell Ausserrhoden dar. Vielmehr werden Grundlagen für eine Diskussion dieser Frage unterbreitet.

2. Grundsätzliches

Als grosse Sekundarschulen werden in diesem Bericht und Antrag solche mit 120 und mehr Schülerinnen und Schüler bezeichnet. Kleine Sekundarschulen umfassen dementsprechend weniger als 120 Schülerinnen und Schüler.

3. Organisationsmodelle für Sekundarschulen

Die in den nachfolgenden Ausführungen genannten Schulmodelle können wie folgt beschrieben werden:

- a) Im separativen Modell besuchen die Schülerinnen und Schüler den gesamten Unterricht nach schulischer Leistungsfähigkeit getrennt (Sekundarschule und Realschule). Im Kanton Appenzell Ausserrhoden wird dieses Modell seit dem Schuljahr 2012/13 nicht mehr praktiziert.
- b) Auch im kooperativen Modell besuchen die Schülerinnen und Schüler den Unterricht nach schulischer Leistungsfähigkeit getrennt. Im Gegensatz zum separativen Modell besteht aber eine Durchlässigkeit. Geführt werden einerseits homogene Stammklassen mit zwei Leistungsniveaus (E und G) und andererseits Niveaunklassen in den Fächern Französisch, Englisch, Mathematik und Deutsch (optional). In diese Niveaunklassen werden Schülerinnen und Schüler in jedem Fach unabhängig von ihrer Stammklassenzuteilung aufgrund der individuellen Leistungsfähigkeit eingeteilt. Es ist möglich, dass Schülerinnen und Schüler in den einzelnen Fächern unterschiedlichen Niveaus angehören. Bis vor einigen Jahren war das kooperative Modell im Kanton Appenzell Ausserrhoden das meist verbreitete Schulmodell auf der Sekundarstufe I. Aktuell werden sechs der 12 Ausserrhoder Sekundarschulen in diesem Modell geführt, eine davon (Herisau) mit einer Lernlandschaft mit Niveaufächern aber ohne Stammklassen.
- c) In den integrierten Modellen wird in den Niveaufächern (Französisch, Englisch, Mathematik und optional Deutsch) analog zum kooperativen Modell in leistungsdifferenzierten Klassen unterrichtet. In den Stammklassen aber absolvieren die Schülerinnen und Schüler den Unterricht in den betreffenden Fächern leistungsmässig gemischt. Der unterschiedlichen Leistungsfähigkeit der Schülerinnen und Schüler wird dabei mit einem verstärkt kompetenzorientierten und individualisierten Unterricht Rechnung getragen. Es gibt verschiedene Ausprägungen der integrierten Modelle, auch solche mit altersdurchmischten Organisationsformen, in denen die Einteilung jahrgangsübergreifend erfolgt. Aktuell werden sechs der 12 Ausserrhoder Sekundarschulen in einem integrierten Modell geführt oder sind in der Umsetzung des entsprechenden Modellwechsels.



4. Entwicklungen und Entscheide zur Sekundarstufe I in den Jahren 2009–2015

Im August 2009 erstellte das Departement Bildung mit dem «Entwicklungsbericht Volksschule» und dem Bericht «Zukunft Sekundarstufe I in Appenzell Ausserrhoden» zwei Grundlagen, welche die bildungspolitischen, finanziellen und demografischen Herausforderungen und möglichen Entwicklungen für die Volksschule von Appenzell Ausserrhoden aufzeigten. Insbesondere setzten sie sich mit dem Handlungsbedarf auseinander, der sich aufgrund des prognostizierten Rückgangs der Schülerzahl um rund einen Drittel ergab.

Zur Sekundarstufe I wurden ergebnisoffen verschiedene Lösungsansätze aufgezeigt. Unter anderem wurden mögliche Zusammenarbeitsformen beschrieben. Weiter wurde eine Trägerschaft der Sekundarstufe I durch den Kanton in Erwägung gezogen. Im Ergebnis wird in den beiden Berichten eine Reduktion auf fünf Sekundarschul-Standorte empfohlen.

Zwischen August 2009 und Januar 2010 wurde eine Konsultation zu den beiden Entwicklungsberichten durchgeführt. Im Ergebnis wurden die Berichte als Grundlage für die Klärung des Handlungsbedarfs begrüsst. Hingegen wurde die Option einer Reduktion auf fünf Sekundarschul-Standorte sowie die Option einer Trägerschaft durch den Kanton mehrheitlich abgelehnt, insbesondere seitens der Schulträger.

Im Juni 2010 nahm der Regierungsrat den Auswertungsbericht der Konsultation zur Kenntnis. Er beschloss unter anderem, dass die Frage der Kantonalisierung der Sekundarstufe I und die Reduktion der Anzahl Schulen in geeigneter Weise zu prüfen sei. Weiter nahm er Kenntnis von der Absicht des Departements Bildung und den Vorständen der Ausserrhoder Gemeinde- und der Schulpräsidentenkonferenz, gemeinsam weiterführende Fragen zu klären und Machbarkeitsszenarien zu entwickeln.

Im Mai 2011 wurde ein ergänzender Bericht mit Abklärungen zu möglichen Schulmodellen und Rahmenbedingungen für grosse und kleine Sekundarschulen veröffentlicht. Verfasst wurde dieser von einer Projektgruppe, in welcher unter anderem zwei externe Berater sowie Vertretungen der kantonalen Behörden und der Schulträger vertreten waren. Beschrieben wurden unter anderem Entscheidungshilfen zur Modellwahl. Weiter wurde festgestellt, dass kleine Schulen pro Schülerin resp. pro Schüler in der Modellberechnung rund 10 % mehr personelle Ressourcen von Lehrpersonen benötigen als grosse Schulen. Als Handlungsbedarf wurde ausgemacht, dass die Sekundarschulen abhängig von ihrer Grösse in geeigneten Modellen geführt werden müssen und die Schulqualität durch weitere geeignete Massnahmen gesichert wird.

Die Gemeindepräsidenten-Konferenz lud die Gemeinden in der Folge ein, Fragen zum weiteren Vorgehen zu beantworten und die Planungen im Hinblick auf allfällige Zusammenschlüsse, Zusammenarbeitsformen oder Modellwechsel bekannt zu geben. Die Gemeinden Bühler und Gais kündeten an, den bereits früher eingeleiteten Prozess für die Errichtung einer Zusammenarbeit fortzusetzen. Alle anderen Sekundarschulträger bekundeten die Absicht, an ihrer Schule festzuhalten, nötigenfalls mit Anpassungen am Schulmodell.

Im März 2012 nahm der Regierungsrat Kenntnis von den Abklärungen der Gemeindepräsidenten-Konferenz und beschloss, die Option einer deutlichen Reduktion der Anzahl der Sekundarschul-Standorte verbunden mit einer kantonalen Trägerschaft zur Zeit nicht weiter zu verfolgen. Gleichzeitig unterzog der Regierungsrat die Weisungen zur Organisation der Sekundarstufe I (bGS 411.14) einer Revision. Neu wurde unter anderem festgelegt, dass Sekundarschulen mit weniger als 120 Schülerinnen und Schüler in einem integrierten Schulmodell geführt werden müssen und die pro Schülerin resp. pro Schüler eingesetzten personellen Ressourcen der Lehrpersonen in einer Bandbreite zwischen 7.5 und 9.5 Stellenprozenten liegen müssen. Diese Massnahmen



bezweckten, dass vor dem Hintergrund des bevorstehenden Schülerrückgangs die Qualität in den kleinen Sekundarschulen sichergestellt werden kann und die Kosten vertretbar bleiben. Den Gemeinden teilte der Regierungsrat mit, dass er mit einer gewissen Ernüchterung zur Kenntnis genommen habe, dass nicht vermehrt Kooperationen realisiert resp. Schulstandorte reduziert würden. Dank den flankierenden Massnahmen könnten kleine Sekundarschulen aber zugelassen und verantwortet werden. Damit werde mindestens bis 2020 eine verlässliche Organisation der Sekundarschulen gewährleistet.

Seit dem Schuljahr 2013/2014 führen die Gemeinden Bühler und Gais ihre Sekundarschulen auf der Basis einer Vereinbarung gemeinsam. Elf weitere Sekundarschulträger betreiben weiterhin eine eigene Schule. An drei Standorten (Herisau, Teufen und die zusammengeschlossene Schule Bühler-Gais) werden mehr als 120 Schülerinnen und Schüler unterrichtet, bei diesen Sekundarschulen besteht aufgrund der Grösse kein Handlungsbedarf für einen Modellwechsel. Die Sekundarschule der Gemeinden Rehetobel, Wald und Trogen (geführt an der Kantonsschule) wird für einige Jahre vorübergehend weniger als 120 Schülerinnen und Schüler aufweisen. An den weiteren acht Sekundarschul-Standorten ist aufgrund der aktuellen Prognosen davon auszugehen, dass langfristig weniger als 120 Schülerinnen und Schüler unterrichtet werden und demnach aufgrund der Vorgaben integrierte Modelle geführt werden müssen. Bei vier Sekundarschulen (Schwellbrunn, Waldstatt, Speicher und Wolfhalden) ist dies bereits heute der Fall, bei den weiteren kleinen Sekundarschulen sind die entsprechenden Arbeiten noch im Gange. Die Gemeinden des Appenzeller Vorderlandes prüfen derzeit Optionen für eine allfällige künftige Zusammenarbeit auf der Sekundarschulstufe I.

5. Vor- und Nachteile kleiner und grosser Sekundarschulen resp. der Schulmodelle

Zwischen grossen und kleinen Sekundarschulen bestehen Unterschiede. Beide haben Eigenheiten und spezifische Vor- und Nachteile.

- Je kleiner eine Sekundarschule ist, desto kleiner ist die Wahlmöglichkeit in Bezug auf das Schulmodell. Werden weniger als 120 Schülerinnen und Schüler unterrichtet, muss ein integriertes Modell geführt werden. Sind es weniger als rund 70 Schülerinnen und Schüler, muss eine Altersdurchmischung umgesetzt werden. Grossen Sekundarschulen stehen alle Modelle zur Wahl.
- Je kleiner eine Schule ist, desto überschaubarer ist sie, desto dichter ist das Beziehungsnetz und desto enger ist die Zusammenarbeit im Team und mit der Schulleitung. Das ist in der Regel ein Vorteil für kleine Schulen. Demgegenüber haben kleine Sekundarschulen im Vergleich zu grossen Schulen den Nachteil, dass sie anfälliger auf personelle Veränderungen reagieren können. Eine Lehrperson der Sekundarstufe I kann nicht sämtliche Fächer unterrichten. Weil alle Sekundarschulen die gesamte Stundentafel abdecken müssen, ist an kleinen Schulen der Anteil an Anstellungen mit kleinem Beschäftigungsgrad grösser, als bei grossen Sekundarschulen. Kleine Beschäftigungsgrade haben häufig Fachlehrpersonen, beispielsweise in den Fächern Turnen und Sport, Werken und Handarbeit oder Musik. Das macht die Personalführung bei kleinen Sekundarschulen aufwändiger und erschwert unter Umständen die Rekrutierung neuer Lehrpersonen.
- In Modellberechnungen haben kleine Sekundarschulen höhere Pro-Kopf-Kosten als grosse Sekundarschulen. In der Realität wird die Modellberechnung aber nur teilweise bestätigt. Die effektiven Kosten einer Sekundarschule hängen nicht primär von der Grösse ab, sondern von der konkreten Ausgestaltung des Angebots (z.B. Anzahl der Niveaus in den Fächern mit Leistungsdifferenzierung resp. Grösse der entsprechenden Lerngruppen, und Umfang der fakultativen Angebote). Auch wenn in der Realität nicht alle grossen Ausserrhoder Sekundarschulen vergleichsweise tiefe Pro-Kopf-Kosten ausweisen, haben sie – im Gegensatz zu den kleinen Sekundarschulen – das Potential dazu. Kleinere Schulen wei-



sen organisationsbedingt immer vergleichsweise hohe Pro-Kopf-Kosten aus. Auch die Schulmodelle haben Eigenheiten sowie spezifische Vor- und Nachteile:

- Das kooperative Modell hat gegenüber dem separativen Modell (Sekundar- und Realschule) den Vorteil, dass zwischen den Stammklassen und den Niveaustufen eine Durchlässigkeit besteht. Ein Nachteil des kooperativen Modells ergibt sich aus den Ausserrhoder Grössenverhältnissen. Liegt die Schülerzahl dauernd unter rund 120 Schülerinnen und Schüler, kommt das kooperative Modell überhaupt nicht mehr in Frage. Umfasst eine Sekundarschule weniger als 160 Schülerinnen und Schüler – was in Appenzell Ausserrhoden aktuell mit einer Ausnahme in allen Schulen der Fall ist –, ist die Führung von drei Niveaustufen in Frage gestellt, was aber ideal wäre.
- Integrierte Modelle haben gegenüber kooperativen und separativen Modellen den Vorteil, dass sie auch in kleinen Sekundarschulen umgesetzt werden können. Weiter entfällt bei integrierten Modellen die Möglichkeit einer stigmatisierenden Wirkung der Einteilung von Schülerinnen und Schüler in leistungsstärkere und –schwächere Schulen (Real- oder Sekundarschule) resp. in homogene Stammklassen. In integrierten Schulmodellen erfolgt das Lehren und Lernen in stärkerem Masse kompetenzorientiert und individualisiert, als in den anderen Modellen. Damit haben integrierte Modelle eine gute Ausgangslage für die Bewältigung der aktuellen Herausforderungen im individualisierenden Lernen, wie sie im Entwicklungsbericht aus dem Jahr 2009 beschrieben ist. Eine Herausforderung für Sekundarschulen mit integrierten Modellen liegt darin, dass die Lehrpersonen erhöhte didaktische und methodische Anforderungen erfüllen müssen, als in den anderen Modellen.

In der Modellberechnung können grosse Sekundarschulen in allen Modellen zu vergleichbaren Kosten geführt werden. Die konkreten Kosten hängen primär von der konkreten Ausgestaltung des Angebots (z.B. fakultative Angebote und Anzahl der Niveaustufen resp. der Lerngruppengrösse) ab. Kleinere Schulen weisen aber immer vergleichsweise hohe Pro-Kopf-Kosten aus.

Die Ausserrhoder Schulträger können nach dem geltenden Recht zwischen den oben genannten Schulmodellen wählen. Möglich sind auch Modellwechsel, solche bedürfen der Genehmigung des Departements Bildung. Die Erfahrung zeigt, dass Schulträger nicht nur wegen der Schülerzahl das Modell wechseln, sondern insbesondere auch aus pädagogischen Gründen. Ein Modellwechsel ist aus Sicht einer Schule ein komplexes und aufwändiges Unterfangen. Dabei ist entscheidend, wie gut die Schule als Ganzes und die Lehrpersonen im Unterrichtsalltag den nötigen Wechsel vollziehen können. Die Einführung eines integrierten Modells stellt auch eine pädagogische Herausforderung dar, weil von den Lehrpersonen erweiterte didaktische und methodische Kompetenzen verlangt werden. Das gilt verstärkt bei Altersdurchmischung. Wenn kleine Sekundarschulen primär aufgrund abnehmender Schülerzahlen zu einem Modellwechsel gezwungen sind und der Wechsel nicht von einer pädagogischen Überzeugung oder Bereitschaft getragen wird, besteht eine gewisse erhöhte Wahrscheinlichkeit für Qualitätseinbussen im Rahmen der Umsetzung.

C. Beantwortung des Postulats

1. Prüfung und Grundlinien einer Gesetzesänderung für Einführung von Oberstufenzentren

Das geltende Recht lässt eine Reduktion der Anzahl der Sekundarschul-Standorte zu. Die Erfahrung der letzten Jahre zeigt, dass die Gemeinden bei der Zusammenarbeit auf der Sekundarstufe I sehr zurückhaltend sind. Mit einer Gesetzesänderung könnten Akzente in Richtung einer vermehrten Zusammenarbeit gesetzt werden.



Diese Akzente können gesetzgeberisch auf verschiedene Weise ausgestaltet sein. Dabei stehen die folgenden Optionen („Grundlinien“) offen.

a) Schaffung von Anreizen zur Zusammenarbeit

Mit einer Gesetzesänderung kann ein finanzieller Anreiz für eine vermehrte Zusammenarbeit der Gemeinden auf der Sekundarstufe I geschaffen werden. Insbesondere kann sich der Kanton an entsprechenden einmaligen Projektkosten für die Errichtung einer Zusammenarbeit beteiligen. Eine weitere Möglichkeit für einen finanziellen Anreiz besteht darin, dass gesetzlich festgelegt wird, dass das Schulgeld für Schülerinnen und Schüler aus Gemeinden ohne eigene Sekundarschule unterhalb der Vollkosten liegt.

b) Anordnung einer Zusammenarbeit im Einzelfall

Diese Grundlinie beinhaltet eine Kompetenz des Kantons, die Gemeinden zur Zusammenarbeit im Einzelfall zu verpflichten. Es müssten entsprechende Kriterien definiert werden (z.B. erhebliche Defizite in der Führung oder bei der Qualität). Sinnvollerweise wird die entsprechende Gesetzesänderung so ausgestaltet, dass als Folge einer angeordneten Zusammenarbeit nur kleine Sekundarschulen geschlossen werden können. Optional kann weiter vorgesehen werden, dass an der aufnehmenden Schule entsprechende Aufnahmekapazitäten vorhanden sein müssen.

c) Festlegung einer Mindestgrösse

Eine weitere gesetzgeberische Grundlinie für die Einführung von Oberstufenzentren ist die gesetzliche Festlegung von Mindestgrössen für Sekundarschulen. Weiter ist die Festlegung von Kooperationsräumen resp. Schulkreisen denkbar.

d) Festschreibung der Standorte

Schliesslich können die Standorte der Sekundarschulen gesetzlich festgeschrieben werden. In dieser Grundlinie können nebst fix vorgegebenen Standorten im Sinne der Flexibilität weitere optionale Standorte genannt werden, sodass z.B. fünf bis acht Sekundarschulen geführt werden können.

Die Grundlinien a) bis d) unterscheiden sich insofern, als die Gemeindeautonomie unterschiedlich stark betroffen ist und die Handlungsfreiheit der Gemeinden mehr oder weniger gross bleibt. Während in den Grundlinien a) und b) auf einen unmittelbaren Zwang zur Reduktion der Anzahl Standorte verzichtet wird, ist ein solcher in den Grundlinien c) und d) gegeben.

2. Übernahme der Sekundarstufe I durch den Kanton

Eine Trägerschaft der Sekundarstufe I durch den Kanton setzt weitreichende Anpassungen in der Volksschulgesetzgebung voraus. Insbesondere müssen die folgenden Bereiche geregelt werden:

- a) Die Organisation (insb. Führung der Schule, Standorte, Schulmodelle und allenfalls Schulgrössen).
- b) Die Infrastruktur: Dabei muss geklärt werden, ob und inwieweit der Kanton die benötigte Infrastruktur von den Gemeinden übernimmt oder mietet. Weiter ist die Abgeltung für die Infrastruktur zu regeln.
- c) Das Leistungsangebot.
- d) Die Rechte und Pflichten der an der Schule beteiligten Personen.
- e) Der Schulbetrieb.



- f) Die Finanzen: Der Aufwand der Gemeinden für die Sekundarstufe I beträgt aktuell rund Fr. 40 Mio. Die Übernahme durch den Kanton verändert die finanziellen Lasten von Kanton und Gemeinden erheblich. Daher muss geklärt werden, wie diese Lastenverschiebung aufgefangen wird (z.B. mit einem Schulkostenbeitrag der Gemeinden für die Sekundarstufe I).

Für die Umsetzung wird sinnvollerweise ein Projekt eingesetzt. Zunächst muss auf der Basis der neu geschaffenen gesetzlichen Grundlagen für jeden verbleibenden Sekundarschul-Standort ein Detailkonzept ausgearbeitet werden, in welchem unter anderem der Soll-Zustand (insb. Führung, Organisation, Modell, Transport, Betreuung über Mittag und während Randstunden, Miete oder Übernahme der Infrastruktur), die Ziele und die Planung beschrieben werden. Anschliessend müssen die Konzepte umgesetzt werden. Angesichts der Tragweite und der grossen Zahl von Betroffenen ist von einem komplexen und aufwändigen Projekt auszugehen, welches erhebliche personelle und finanzielle Ressourcen voraussetzt. Dies auch deshalb, weil die vielen Betroffenen frühzeitig und angemessen in die Veränderungsprozesse einbezogen werden müssen.

Eine Trägerschaft des Kantons für die Sekundarstufe I verbunden mit einer deutlichen Reduktion der Standorte hat Vor- und Nachteile.

Vorteile einer Trägerschaft durch den Kanton:	Nachteile einer Trägerschaft durch den Kanton:
<ul style="list-style-type: none">• Je weniger Schulträger Sekundarschulen führen, desto einfacher und einheitlicher kann die Sekundarstufe I als Ganzes weiterentwickelt werden (z.B. neue Lehrplänen / Konzepte).• Falls eine gemeinsame Schulleitung für alle Sekundarschulen eingesetzt wird, können Qualitätsdefizite einfacher verhindert werden resp. schneller behoben werden.	<ul style="list-style-type: none">• Die unterschiedliche Trägerschaft von Primarschule und Sekundarstufe I schafft neue Schnittstellen und einen zusätzlichen Koordinationsbedarf.• Unter den Gemeinden als Träger der Sekundarschulen herrscht ein gewisser schulorganisatorischer Wettbewerb der Modelle, welcher sich positiv auf die Innovation und die Schulqualität auswirken kann. Das „Monopol“ des Kantons kann diesen Wettbewerb reduzieren.

Eine allfällige Übernahme der Sekundarstufe I durch den Kanton setzt weitreichende Anpassungen in gesetzgeberischer, organisatorischer und finanzieller Hinsicht voraus. Eine vertiefte Analyse aller Vor- und Nachteile, der Voraussetzungen und der Konsequenzen kann an dieser Stelle nicht unterbreitet werden. Der Regierungsrat arbeitet diese Frage jedoch im Rahmen seiner Strategie zur Reform der Volksschulgesetzgebung auf.

3. Pädagogische, organisatorische und finanzielle Erfordernisse für eine Einführung von Oberstufenzentren

3.1 Pädagogische Erfordernisse sowie Vor- und Nachteile von Oberstufenzentren

Die Qualität einer Sekundarschule hängt in erster Linie von der Führung der Schule durch Behörden und Schulleitung, von der gelebten Schulkultur, von der Arbeitsleistung und Haltung der Lehrperson und der Zusammenarbeit im Team ab. Diese Erfordernisse gelten für alle Sekundarschulen, die Grösse der Schule und das gewählte Modell sind für diese Qualitätsfaktoren nicht direkt entscheidend. Daher sind bei einer allfälligen Einführung von Oberstufenzentren in pädagogischer Hinsicht keine weitreichenden Folgen zu erwarten. Inso-



fern können im Hinblick auf die allfällige Schaffung von Oberstufenzentren keine Vor- und Nachteile in pädagogischer Hinsicht aufgeführt werden.

Möglich ist es aber, in Stichworten Chancen und Gefahren zu nennen:

Chancen aus pädagogischer Sicht:	Gefahren aus pädagogischer Sicht:
<ul style="list-style-type: none">• Das Risiko der kleinen Sekundarschulen für eine erhöhte Anfälligkeit im personellen Bereich fällt weg.• Den grossen Sekundarschulen stehen alle Schulmodelle offen.• Je weniger Schulträger Sekundarschulen führen, desto einfacher und einheitlicher kann die Sekundarstufe I als Ganzes weiterentwickelt werden (z.B. bei Einführung neuer Lehrpläne oder Konzepte).	<ul style="list-style-type: none">• Je weniger Sekundarschulen geführt werden, desto weniger Schülerinnen und Schüler besuchen die Sekundarstufe I in der Wohngemeinde. Dementsprechend nimmt die Kontinuität auf der Schullaufbahn der Schülerinnen und Schüler insgesamt ab.
reorganisationsbedingt sind keine direkten pädagogischen Auswirkung zu erwarten:	
<ul style="list-style-type: none">• auf die Schulqualität,• auf die Schulleistungen der Schülerinnen und Schüler,• in der Vorbereitung auf die berufliche Laufbahn.	

3.2 Organisatorische Erfordernisse

Die organisatorischen Erfordernisse für die Einführung von Oberstufenzentren hängen im Detail davon ab, welche gesetzgeberische Grundlinie (vgl. Kap. C1) gewählt wird. Grundsätzlich gelten auch hier die Aussagen, welche zur Organisation bei einer Übernahme der Sekundarstufe I durch den Kanton gemacht wurden. Ein Unterschied besteht darin, dass an Stelle eines Reorganisationsprojektes für die gesamte Sekundarstufe I mehrere separate Projekte auf Stufe der betreffenden Gemeinden nötig sind. Je nach Ausgangslage (Schliessung von Standorten, Schaffung einer gemeinsamen Trägerschaft usw.) werden sich die Projekte in Art und Umfang wesentlich unterscheiden. Zunächst müssen in einem Grobkonzept die Organisation (insb. die Führung der Schule), der Transport, die Betreuung über Mittag und während Randstunden, die Bereitstellung der Infrastruktur und die Finanzen geklärt werden. Weiter muss eine Planung erstellt werden. Unter Umständen braucht es darauf basierende Detailkonzepte. Bei der Umsetzung der Konzepte müssen die Betroffenen frühzeitig und angemessen in die Veränderungsprozesse einbezogen werden.

Bei einer Einführung von Oberstufenzentren ergeben sich aus organisatorischer Sicht die folgenden Vor- und Nachteile:



Organisatorische Vorteile	Organisatorische Nachteile
<ul style="list-style-type: none">• Die Zahl der Schnittstellen zu den kantonalen Behörden und den Akteuren auf der Sekundarstufe II nimmt ab.• Sofern wenige Standorte reduziert werden, kann der bestehende Schulraum besser ausgelastet werden.	<ul style="list-style-type: none">• Je mehr Standorte aufgehoben werden, desto weiter werden die Schulwege (im Schnitt).• Je mehr Standorte aufgehoben werden, desto anspruchsvoller werden die entsprechenden Reorganisationsprozesse.• Nur noch wenige Gemeinden tragen gleichzeitig eine Primarschule und eine Sekundarstufe I. Das schafft neue Schnittstellen und zusätzlichen Koordinationsbedarf.

3.3 Finanzielle Erfordernisse

Bei einer Einführung von Oberstufenzentren entstehen zunächst einmalige Kosten für die Reorganisation. Je mehr Standorte dabei geschlossen werden, desto höher fallen die Reorganisationskosten aus. Weitere finanzielle Erfordernisse ergeben sich bei der Einführung von Oberstufenzentren durch zusätzliche Kosten für die auswärtige Verpflegung, für die zusätzliche Betreuung der Schülerinnen und Schüler (Tagesschule oder Tagesstrukturen) und für deren Transport. Werden viele Standorte abgebaut, muss an den verbleibenden Standorten zusätzlicher Schulraum geschaffen werden, was die Kosten steigert.

D. Finanzielle Erwägungen

In einer Modellberechnung sind kleine integriert geführte Sekundarschulen pro Schülerin resp. pro Schüler rund 10 % teurer, als grosse Sekundarschulen. Bis vor einigen Jahren traf die Erwartung gemäss Modell auf die Ausserrhoder Sekundarschulen zu. In der jüngeren Vergangenheit haben sich aber die Pro-Kopf-Kosten von kleinen und grossen Schulen angenähert, die Unterschiede sind heute unwesentlich. Die effektiven Kosten hängen somit nicht allein von der Grösse ab. Entscheidender für die Kosten sind Organisation und Ausgestaltung der Angebote einer Schule, insbesondere die Anzahl der angebotenen Niveaustufen, die fakultativen Angebote (z.B. Wahlfächer sowie Lern- und Hausaufgabenbetreuung) und die Lerngruppengrössen in Fächern mit organisatorischem Spielraum (z.B. Turnen und Sport, Werken und Hauswirtschaft).

Die Reduktion von Standorten hat sowohl kostenmindernde als auch kostensteigernde Effekte. Sofern nur wenige Schulstandorte abgebaut werden, wirkt sich insbesondere die bessere Nutzung des vorhandenen Schulraums kostenmindernd aus. Kostensteigerungen ergeben sich durch zusätzliche Kosten für Transport, auswärtige Verpflegung und Betreuung der Schülerinnen und Schüler. Bei einer starken Reduktion der Standorte muss zusätzlicher Schulraum geschaffen werden.

Das Einsparungspotential bei einer Reduktion der Anzahl Standorte hängt wesentlich davon ab, wie die Angebote an den verbleibenden Sekundarschul-Standorten ausgestaltet werden.

- Sofern an den verbleibenden Standorten keine Anpassungen am Angebot vorgenommen werden, sind bei einer Reduktion von Standorten keine wesentlichen Einsparungen zu erwarten. Dies deshalb, weil sich in den vergangenen Jahren die Pro-Kopf-Kosten der kleinen und der grossen Sekundarschulen in Appenzell Ausserrhoden angenähert haben. Zwar ergibt sich durch die Umnutzung oder den Verkauf



des nicht mehr benötigten Schulraums eine Einsparung, diese wird aber durch die Mehrkosten für Transport, Verpflegung und Betreuung der Schülerinnen und Schüler mehrheitlich kompensiert.

- Falls die Reduktion der Standorte mit einer Optimierung des Angebots verbunden wird, erscheint bei einer Reduktion um rund vier Standorte ein jährlicher Minderaufwand von insgesamt rund Fr. 1 Mio. realistisch zu sein. Bei einem Gesamtaufwand für die Sekundarstufe I von rund Fr. 40 Mio. pro Jahr entspricht dies einer Einsparung von rund 2.5 %. Je mehr Standorte geschlossen werden, desto stärker wirken sich die kostensteigernden Effekte (Transport, Verpflegung und Betreuung) aus. Bei fünf Oberstufenzentren kann im Betrieb noch mit Einsparungen von rund Fr. 0.5 Mio. pro Jahr gerechnet werden. Falls die Sekundarschulen neu als Tagesschulen geführt werden, werden die Einsparungen durch entsprechende Mehrkosten mehr als kompensiert.

Kostensteigernde Effekte	Kostenmindernde Effekte
<ul style="list-style-type: none">• Sofern viele Standorte reduziert werden, muss an den neuen Standorten zusätzlicher Schulraum geschaffen werden.• Je weniger Standorte bestehen, desto höher fallen die zusätzlichen Kosten für Transport, Verpflegung und Betreuung der Schülerinnen und Schüler aus.	<ul style="list-style-type: none">• Sofern wenige Standorte reduziert werden, kann der bestehende Schulraum besser genutzt werden. In Gemeinden, die ihre Sekundarschule verlieren, wird Schulraum frei, der anders genutzt oder veräussert werden kann.
Unabhängig von einer Reorganisation sind die Kosten primär abhängig:	
<ul style="list-style-type: none">• Der Anzahl der Niveaustufen resp. der Grösse der entsprechenden Lerngruppen,• den Lerngruppengrössen in Fächern mit organisatorischen Spielraum (z.B. Turnen und Sport, Werken und Hauswirtschaft),• den weiteren fakultativen Angeboten der Sekundarschulen (z.B. Wahlfächer sowie Lern- und Hausaufgabenbetreuung).	

E. Beurteilung und weiteres Vorgehen

Die Qualität der Sekundarschulen hängt nicht in erster Linie von deren Grösse, von der Trägerschaft oder dem Schulmodell ab. Die Schulqualität kann an kleinen und grossen Sekundarschulen hoch gehalten werden. Sowohl kleine als auch grosse Sekundarschulen zeichnen sich durch Vor- und Nachteile aus.

Die Frage der vermehrten Zusammenarbeit auf der Sekundarstufe I verbunden mit einer Reduktion der Standorte steht weiterhin im Raum. Kleine Sekundarschulen haben zwar auch spezifische Vorteile, in einer Gesamtwürdigung fallen die Nachteile auf lange Sicht aber stärker ins Gewicht. Kleine Sekundarschulen sind mit höheren Qualitäts-Risiken konfrontiert als grosse Schulen und haben in der Modellberechnung höhere Kosten. Daher ist der Regierungsrat der Ansicht, dass nach wie vor ein Handlungsbedarf gegeben ist. Diesen Handlungsbedarf konkretisiert der Regierungsrat im Rahmen seiner Strategie zur Reform der Volksschulgesetzgebung. Die Frage nach dem Handlungsbedarf muss von der Frage abgegrenzt werden, ob eine unmittelbare Notwendigkeit für eine gesetzlich erwirkte Zusammenlegung von Sekundarschulen resp. für eine gesetzlich angeordnete Reduktion der Anzahl Standorte besteht oder nicht.

Der Regierungsrat hat im Jahr 2012 nach intensivem Austausch mit den Schulträgern kleine Sekundarschulen zugelassen. Damit die Qualität gesichert wird und die Kosten vertretbar bleiben, wurden gleichzeitig Mass-



nahmen ergriffen. Diese greifen heute weitgehend. Die relativ an den Schülerzahlen gemessenen Pro-Kopf-Personalkosten der kleinen Sekundarschulen sind stabilisiert, im Jahr 2014 war der Personalaufwand in den kleinen Sekundarschulen erstmals seit vielen Jahren wieder leicht rückläufig. Die meisten Träger von kleinen Sekundarschulen haben die notwendigen Modellwechsel eingeleitet oder bereits umgesetzt. Was die erhöhte Anfälligkeit bei personellen Wechsels und die höhere Schwankung in der Schulqualität (negativer Fall) betrifft, konnte bisher in keiner Sekundarschule eine negative Entwicklung festgestellt werden.

Vor dieser Ausgangslage soll der eingeschlagene Weg im Sinne der Gradlinigkeit und Verlässlichkeit gegenüber den Schulträgern vorerst weiter beschritten werden. Die Zulassung kleiner Sekundarschulen im Jahr 2012 kommunizierte der Regierungsrat mit einem zeitlichen Horizont bis mindestens 2020. Damit wurde eine Planungssicherheit geschaffen.

Nach Ansicht des Regierungsrates besteht kein kurzfristiger gesetzgeberischer Handlungsbedarf hinsichtlich der Organisation der Sekundarstufe I. In mittel- und langfristiger Hinsicht hingegen ist ein solcher gegeben. Die Frage, welche konkreten gesetzlichen Anpassungen nötig werden, kann heute nicht abschliessend beantwortet werden. Nebst der Organisation der Sekundarstufe I besteht in mittel- und langfristiger Hinsicht auch in weiteren Bereichen der Volksschulgesetzgebung ein Revisionsbedarf. Der Regierungsrat wird die entsprechenden Arbeiten an die Hand nehmen und in seine Strategie für eine revidierte Volksschulgesetzgebung einbetten.

F. Antrag

Der Regierungsrat beantragt Ihnen,

1. vom Bericht des Regierungsrates zur Beantwortung des Postulats der SP-Fraktion und weiterer Kantonsratsmitglieder zur Reorganisation der Sekundarstufe I im Kanton Appenzell Ausserrhoden Kenntnis zu nehmen und
2. das Postulat abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates

sign. Matthias Weishaupt

Matthias Weishaupt, Landammann

sign. Roger Nobs

Roger Nobs, Ratschreiber