

Antrag des Regierungsrates vom 29. Mai 2013

**4992**

**Beschluss des Kantonsrates  
über die kantonale Volksinitiative  
«Mehr Qualität im Unterricht dank kleinerer Klassen  
(Klassengrösseninitiative)»**

(vom .....

*Der Kantonsrat,*

nach Einsichtnahme in den Antrag des Regierungsrates vom 29. Mai 2013,

*beschliesst:*

I. Die Volksinitiative «Mehr Qualität im Unterricht dank kleinerer Klassen (Klassengrösseninitiative)» wird abgelehnt.

II. Die Volksinitiative wird den Stimmberechtigten zur Abstimmung unterbreitet.

III. Der Beleuchtende Bericht wird vom Regierungsrat verfasst.

IV. Mitteilung an den Regierungsrat und das Initiativkomitee.

---

**Die Volksinitiative hat folgenden Wortlaut:**

Das Volksschulgesetz vom 7. Februar 2005 wird wie folgt geändert:

§ 26. <sup>1</sup> Die Schülerinnen und Schüler werden einer Klasse zuge- Klassen  
teilt. Die maximale Klassengrösse beträgt auf allen Stufen 20 Schüle-  
rinnen und Schüler. Die Verordnung regelt Abweichungen von der  
Klassengrösse bei mehrklassigen Klassen und für die verschiedenen  
Abteilungen und Anforderungsstufen der Sekundarstufe. Für jede  
Klasse ist eine Lehrperson oder sind zwei Lehrpersonen gemeinsam  
verantwortlich.

Abs. 2 und 3 unverändert.

**Die Volksinitiative wird wie folgt begründet:**

Zurzeit gilt für die obere Klassengrösse eine Richtzahl von 25 Schülerinnen und Schülern, wobei es meist zwei oder drei mehr sein müssen, bis eine Klasse geteilt wird. Dieser unverbindliche Richtwert ist zu hoch und muss durch eine verbindliche Obergrenze ersetzt werden. Dafür gibt es gewichtige Gründe: Individualisierendes Lernen, weitgehende Aufhebung der Sonderklassen und Schulung aller Schulkinder in Regelklassen, Teamteaching im Klassenzimmer und kommunikativer Fremdsprachenunterricht erfordern einen höheren zeitlichen Aufwand für die einzelnen Schülerinnen und Schüler. Zudem kommen in überfüllten Klassenzimmern moderne Unterrichtsformen nur sehr eingeschränkt oder gar nicht zur Anwendung. Um den Qualitätsanforderungen an unsere Volksschule gerecht zu werden, braucht es deshalb eine Reduktion der oberen Klassengrösse auf maximal 20 Schülerinnen und Schüler.

---

**1. Formelles**

Am 21. September 2012 wurden die ausgefüllten Unterschriftenlisten zu der im Amtsblatt vom 23. März 2012 (ABl 2012, 464) veröffentlichten kantonalen Volksinitiative «Mehr Qualität im Unterricht dank kleinerer Klassen (Klassengrösseninitiative)» bei der Direktion der Justiz und des Innern eingereicht. Mit Verfügung vom 29. November 2012 stellte die Direktion der Justiz und des Innern nach Prüfung der Unterzeichnungen fest, dass die Volksinitiative zustande gekommen ist (ABl 2012-12-07). Sie ist als ausgearbeiteter Entwurf abgefasst.

Eine zustande gekommene Volksinitiative ist gültig, wenn sie die Einheit der Materie wahrt, nicht gegen übergeordnetes Recht verstösst und nicht offensichtlich undurchführbar ist (Art. 28 Abs. 1 KV; LS 101). Mit Beschluss vom 5. März 2013 stellte der Regierungsrat fest, dass die Volksinitiative «Mehr Qualität im Unterricht dank kleinerer Klassen (Klassengrösseninitiative)» gültig sei, und verzichtete gleichzeitig auf einen Gegenvorschlag zur Initiative (RRB Nr. 237/2013).

## 2. Beurteilung der Volksinitiative

### 2.1. Geltende Rechtslage

Die Bildungsdirektion teilt den Schulpflegen aufgrund der Schülerzahlen, eines pro Schulstufe festgelegten Basiswerts und des Sozialindex die Anzahl der Stellen in Vollzeiteinheiten zu (§ 3 Lehrpersonalgesetz vom 10. Mai 1999 [LPG; LS 412.31] und § 2 Lehrpersonalverordnung vom 19. Juli 2000 [LPVO; LS 412.311]). Die Schulgemeinden erstellen damit einen Stellenplan. Dabei berücksichtigen sie die kantonalen Vorgaben, wie z.B. die Klassengrösse oder die Lektionentafeln des Lehrplans.

Die in § 21 der Volksschulverordnung vom 28. Juni 2006 (VSV; LS 412.101) festgelegte Klassengrösse, die in der Regel nicht überschritten werden darf, beträgt:

– auf der Kindergartenstufe:	21 Schülerinnen und Schüler
– auf der Primarstufe:	25 Schülerinnen und Schüler (in einklassigen Klassen) 21 Schülerinnen und Schüler (in mehrklassigen Klassen)
– auf der Sekundarstufe:	25 Schülerinnen und Schüler (in der Abteilung A und der Anforderungsstufe I) 23 Schülerinnen und Schüler (in der Abteilung B und der Anforderungsstufe II) 18 Schülerinnen und Schüler (in der Abteilung C und der Anforderungsstufe III)

Werden die in der VSV festgelegten Klassengrössen während längerer Zeit um mehr als drei Schülerinnen und Schüler überschritten, muss die Schulpflege im Rahmen des Stellenplans zusätzliche Lektionen für Halbklassenunterricht oder Teamteaching einrichten oder die Klasse teilen (§ 22 VSV).

## 2.2. Gegenwärtige Klassengrößen

Die durchschnittliche Klassengröße in den Regelklassen der Volksschule lag im Schuljahr 2011/12:

- auf der Kindergartenstufe bei 19,0 Schülerinnen und Schülern,
- auf der Primarstufe bei 20,8 Schülerinnen und Schülern,
- auf der Sekundarstufe bei 18,7 Schülerinnen und Schülern.

Die nachstehende Tabelle zeigt auf, dass sich die Klassengröße in der überwiegenden Mehrheit in dem von der Volksinitiative geforderten Bereich bewegt bzw. um 1 bis 2 Schülerinnen und Schüler darüber liegt:

Klassengröße	Anzahl Klassen
20 Schülerinnen und Schüler und weniger	3662
21 Schülerinnen und Schüler	888
22 Schülerinnen und Schüler	812
23 Schülerinnen und Schüler	559
24 Schülerinnen und Schüler	369
25 Schülerinnen und Schüler	170
26 Schülerinnen und Schüler und mehr	132
<b>Total</b>	<b>6592</b>

## 2.3. Folgen der Klassengrößeninitiative

Die in der Volksinitiative festgelegte starre Höchstzahl von 20 Schülerinnen und Schüler pro Klasse würde im Schulalltag zu Schwierigkeiten führen. Damit die Höchstzahl der Schülerinnen und Schüler pro Klasse eingehalten werden kann, müssten bei der Bildung von Klassen einzelne Schülerinnen und Schüler in andere Schulhäuser umgeteilt werden.

Die Klassenverbände müssten aufgrund von Veränderungen der Schülerzahl unter Umständen von Jahr zu Jahr neu gebildet werden. Eine Kontinuität in den Beziehungen zwischen den Lehrpersonen und ihren Schülerinnen und Schülern sowie zwischen den Schülerinnen und Schülern würde unnötig erschwert. Die Information über die Klassenzuteilung an die Eltern sowie an die Schülerinnen und Schüler könnte erst unmittelbar vor Schuljahresbeginn erfolgen.

Die Schulgemeinden benötigen einen Spielraum, um Veränderungen bei der Zahl der Schülerinnen und Schüler sinnvoll umsetzen zu können. Die Initiative mit ihrer starren Obergrenze würde diesen Spielraum einschränken.

Die Umsetzung der Volksinitiative hätte zur Folge, dass erheblich mehr Klassen gebildet werden müssten. Es ist davon auszugehen, dass auf vier bestehende Klassen eine zusätzliche neue Klasse gebildet werden müsste. Dies würde zu Mehrkosten für Kanton und Gemeinden von mindestens 120 Mio. Franken führen. Davon müsste der Kanton 20% und die Gemeinden 80% tragen.

Im Rahmen der Berichterstattung zum dringlichen Postulat KR-Nr. 254/2010 betreffend Der Sache auf den Grund gehen – Ursachen für und langfristige Massnahmen gegen den Lehrpersonenmangel hat der Regierungsrat unter anderem dargelegt, dass für den Zeitraum von 2011 bis 2020 mit einem Bedarf von 2300 zusätzlichen Lehrpersonen zu rechnen ist (Vorlage 4846). Um die durch die Volksinitiative notwendigen neuen Klassen zu unterrichten, wären weitere rund 1350 zusätzliche Lehrpersonen notwendig. Angesichts des herrschenden Lehrkräftemangels ist davon auszugehen, dass diese Stellen nicht bzw. nur zum Teil besetzt werden könnten.

Durch die Volksinitiative entstünde auch ein zusätzlicher Raumbedarf für die neuen Klassen. Die erforderlichen Räume stehen in zahlreichen Gemeinden zurzeit nicht zur Verfügung und müssten neu geschaffen werden. Für die Gemeinden entstünden dadurch erhebliche Kosten.

## **2.4. Massnahmen**

Unbestritten ist, dass die Anforderungen, die an die Volksschule gestellt werden, in den letzten Jahren zugenommen haben. Deshalb werden auch Massnahmen geprüft bzw. vorbereitet, mit denen die Rahmenbedingungen verbessert werden können, um tragfähige Lernbeziehungen zwischen Lernenden und Lehrenden zu ermöglichen. In diesem Zusammenhang ist insbesondere der Schulversuch «Fokus Starke Lernbeziehungen», der im Schuljahr 2013/14 beginnt, zu erwähnen. Dieser Versuch verfolgt das Ziel, die Mittel aus verschiedenen Unterstützungs- und Fördermassnahmen zugunsten der Regelklasse umzulagern, damit vermehrtes Teamteaching möglich ist. Dabei wird angestrebt, die Anzahl Lehrpersonen in der Klasse zu verringern, um so den Aufwand für Koordination und Absprachen zu verkleinern und die Lehr- und Lernbeziehungen zwischen Lehrperson und Schülerinnen und Schülern zu stärken sowie die Qualität des Unterrichts zu för-

dern. Diesem Ziel dienen ebenfalls zeitgemässe Lehrmittel, die auf die individuellen Lernbedürfnisse und Leistungsniveaus ausgerichtet sind. Zudem wird der Einsatz von Schulassistenten geprüft, damit sich Lehrpersonen verstärkt auf das Unterrichten und Lernen der Schülerinnen und Schüler konzentrieren können. Für einen qualitativ guten Unterricht ist die Lehrperson von zentraler Bedeutung. Die Klassengrösse spielt bei einer guten Unterrichtsqualität nur eine geringe Rolle, solange sie sich in dem Rahmen bewegt, wie er in der Schulpraxis des Kantons Zürich anzutreffen ist.

### **3. Antrag**

Gestützt auf diese Erwägungen beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat, die Volksinitiative «Mehr Qualität im Unterricht dank kleinerer Klassen (Klassengrösseninitiative)» ohne Gegenvorschlag abzulehnen.

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:	Der Staatsschreiber:
Heiniger	Husi