

Antrag des Regierungsrates vom 22. Oktober 2003

KR-Nr. 29/2003

4119

**Beschluss des Kantonsrates
über die Behördeninitiative KR-Nr. 29/2003
der Schulpflege Stäfa betreffend Klassengrössen**

(vom)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Antrag des Regierungsrates vom 22. Oktober 2003,

beschliesst:

I. Die Behördeninitiative KR-Nr. 29/2003 der Schulpflege Stäfa vom 15. Januar 2003 betreffend Klassengrössen wird nicht definitiv unterstützt.

II. Mitteilung an den Regierungsrat.

Der Kantonsrat hat an seiner Sitzung vom 12. Mai 2003 folgende Behördeninitiative der Schulpflege Stäfa vom 15. Januar 2003 (KR-Nr. 29/2003) betreffend Klassengrössen vorläufig unterstützt und dem Regierungsrat zu Berichterstattung und Antragstellung überwiesen:

Antrag:

1. Die Richtwerte für Klassenbestände in der Volksschule sind im Volksschulgesetz (412.11) festzulegen.
2. Die bisher in der Volksschulverordnung (412.111) festgelegten Richtwerte für Klassenbestände in den folgenden Stufen der Volksschule sind zu senken:
 - Primarschule (bisher 25 Kinder)
 - Oberstufe dreiteilig (bisher 25 Kinder an den Abteilungen A und B)
 - Oberstufe gegliedert (bisher 25 Kinder in Stammklassen mit erweiterten Anforderungen sowie in Niveaugruppen mit erweiterten und mittleren Anforderungen)

3. Die Richtwerte für Klassenbestände in den anderen Stufen der Volksschule sind zu überdenken und – soweit zweckmässig – ebenfalls zu senken.
4. Die Handhabung der Richtwerte und damit die Festlegung der Klassengrössen ist, der konkreten Klassensituation angepasst, flexibler zu gestalten.

Begründung:

Die Gemeindeschulpflegen sind im Kanton Zürich in der Bildung der Klassen nicht frei. Die Bildungsdirektion bewilligt die Anzahl der Lehrstellen und damit auch die Klassengrössen. Bei der entsprechenden Bewilligung richtet sich die Bildungsdirektion nach der Volksschulverordnung. Diese legt die Richtgrössen folgendermassen fest:

- Primarschule: 25 Kinder (§ 3 Abs. 2)
- Sonderklassen: 14 Kinder (§ 3 Abs. 3, § 10 lit. c)
- Oberstufe (dreiteilig): 25 Kinder an den Abteilungen A und B; 21 Kinder in mehrklassigen Abteilungen; 18 Kinder in der Abteilung C (§ 10 a).
- Oberstufe (gegliedert): 25 Kinder in Stammklassen mit erweiterten Anforderungen sowie in Niveaugruppen mit erweiterten und mittleren Anforderungen; 21 Kinder in Stammklassen mit grundlegenden Anforderungen, in kombinierten Stammklassen sowie in kombinierten Niveaugruppen mit mittleren/erweiterten Anforderungen; 18 Kinder in Niveaugruppen mit grundlegenden Anforderungen sowie in kombinierten Niveaugruppen mit grundlegenden/mittleren Anforderungen.

Solange in einer Klasse die Richtgrösse nicht überschritten wird, besteht kein Anspruch auf die Teilung einer Klasse oder auf Entlastungsmassnahmen (so genanntes Entlastungsvikariat). Es ist mithin ohne weiteres möglich, dass z. B. Primarklassen mit 25 Kindern gebildet werden. Entlastungsmassnahmen in der Form von Entlastungsvikariaten (zusätzliche Entlastungsstunden, in denen die Möglichkeit verschafft wird, durch Anstellung einer Fachlehrkraft in zusätzlichen Stunden die Klasse in Halbklassen zu unterrichten) werden von der Bildungsdirektion gemäss den erwähnten Bestimmungen erst bewilligt, wenn die Richtgrösse voraussichtlich dauerhaft überschritten wird. Dies ist gemäss Praxis der Bildungsdirektion z. B. bei Primarklassen der Fall, wenn eine Primarklasse aus 27 Kindern besteht.

Die unterzeichnenden Schulbehörden sind der Ansicht, dass die Richtgrössen zu hoch angesetzt sind. Es ist zwar nicht der Fall, dass ein zwingender Zusammenhang zwischen der Leistung der Schülerinnen und Schüler und der Klassengrösse hergestellt werden kann. Es ist aber klar, dass die Klassengrösse eine von verschiedenen Komponen-

ten darstellt, welche die Unterrichtsqualität beeinflussen. Kleinere Klassengrößen beeinflussen die Rahmenbedingungen günstig und schaffen die Voraussetzungen für ein positives Lehr- und Lernklima.¹

Dies aus folgenden Gründen:

- Moderne Unterrichtsmethoden:
Moderner Unterricht basiert darauf, dass die Lehrperson auf die Bedürfnisse des einzelnen Kindes eingeht. Es liegt auf der Hand, dass mit steigender Zahl von Schülerinnen und Schülern die Aufmerksamkeit, die dem einzelnen Kind entgegengebracht werden kann, sinkt. Ausserdem gilt es zu berücksichtigen, dass die neuen Lehrmittel regelmässig für kleinere Klassen konzipiert werden.
- Integrative Stütz- und Fördermassnahmen:
Kinder mit besonderen Bedürfnissen sollen vermehrt nicht mehr in Sonderklassen geschult werden. Vielmehr ist das integrative Modell zu bevorzugen. Die vermehrte Integration von Kindern mit speziellen Bedürfnissen in die Regelklasse verlangt aber zusätzlich individuelle Aufmerksamkeit durch die Klassenlehrperson, was in grossen Klassen nur schwer möglich ist.
- Überforderung der Lehrpersonen:
In der heutigen Volksschule wird der Kontakt zwischen Schule und Elternhaus gefordert. Die Gefahr der Überlastung einer Lehrperson ist erwiesenermassen in grossen Klassen höher als in kleineren.

¹ Siehe dazu beispielsweise: Landesinstitut für Erziehung und Unterricht Ref. I/2, Zum Zusammenhang von Klassengrösse und Schulleistung, Peter B. Sikorski und Rolf-Dietmar Thiel, 01/05; Peter Rüesch, Aktuelle Debatten zur Qualität in kulturell heterogenen Schulen, in: EDK, Leistungsförderung und Bildungschancen, Bern 2001, S. 11 ff., der ausführt (S. 11 f.): «Dagegen zeigt die bisher grösste kontrollierte Studie zur Klassengrösse, das amerikanische Projekt Student-Teacher Achievement Ratio (STAR), dass sich kleine Klassen ... besonders für Minoritätenschülerinnen und -schüler sowie für Kinder aus der sozialen Unterschicht als förderliche Lernumwelt erweisen ... Für die Schweiz können Ergebnisse aus der TIMSS+-Studie ... zu den Mathematikleistungen von 14-jährigen Jugendlichen beigezogen werden. Hier finden sich positive Wirkungen kleiner Klassen (mit 16 oder weniger Lernenden) im Bereich der Leistungen und der Lernbedingungen: So erzielen die Jugendlichen in kleinen Klassen bessere Mathematikleistungen als in grossen Klassen (mit mehr als 24 Lernenden). Zudem geben die Schülerinnen und Schüler an, in kleinen Klassen mehr Unterstützung und individuelle Betreuung zu erhalten, häufiger aufgerufen zu werden und Aufgabenstellungen häufiger kooperativ zu bearbeiten.» Für die USA: U. S. Department of Education, The Class-Size Reduction Program. A First-Year Report, September 2000.

- Disziplinarische Probleme:
In grossen Klassen fehlt ein erheblicher Teil der Betreuung der Jugendlichen. Daraus können vermehrt disziplinarische Probleme entstehen.

- Konkurrenzfähige Volksschule:
In jüngster Zeit ist eine stete Tendenz hin zu privater Schulung festzustellen. Oft liegt die Ursache für einen Wechsel von der Volksschule hin zur Privatschule bei den limitierten Möglichkeiten, in der Volksschule auf die besonderen Anforderungen einzelner Kinder eingehen zu können. Dabei ist weder die Qualität der Schule an sich noch diejenige der Lehrpersonen ein Problem. Jedoch verfügen Privatschulen gegenüber der öffentlichen Schule über den Vorteil, in kleinen Klassen unterrichten zu können.

Die unterzeichnenden Schulbehörden haben in der täglichen Praxis die Erfahrung gemacht, dass die Bildung von grossen Klassen zunehmend auf Unverständnis bei den Eltern stösst. Die Bildungsdirektion argumentiert regelmässig mit der durchschnittlichen Klassengrösse. Diese liege wesentlich tiefer als die Richtzahl. Das ist richtig, geht aber an der Problematik vorbei. Denjenigen Schülerinnen und Schülern, die unter grossen Klassen zu leiden haben, nützt der kantonale Durchschnitt nichts.

Gemäss Schulstatistik 1/2002 von der Bildungsdirektion weisen 28 Prozent aller Primarklassen im Kanton Klassenbestände zwischen 22 und 24 Kindern auf. 5 Prozent der Klassen verfügen über höhere Klassenbestände. Bei Letzteren handelt es sich somit um rund 180 Klassen mit über 4500 Schülerinnen und Schülern. Die vorliegende Initiative hat zum Ziel, im Bereich der erwähnten kritischen 5 Prozent eine Entlastung zu erreichen.

Die unterzeichnenden Behörden verzichten bewusst darauf, einen konkreten Vorschlag für die Festlegung der Richtgrössen zu machen. Sie sind der Ansicht, dass hierzu detaillierte Abklärungen von Fachleuten notwendig sind. Wesentlicher als eine fix vorgegebene Zahl erscheint zudem in diesem Bereich erhöhte Flexibilität. Statt einer starren Richtzahl wäre es daher zweckmässig, die Möglichkeit einzuräumen, kleinere Klassen zu schaffen respektive Entlastungsmassnahmen zu gewähren, wenn die konkrete Situation in einer Klasse dies rechtfertigt.

Die Kosten einer Senkung der Richtzahlen sind nicht mit denjenigen einer Senkung der Durchschnittsgrössen vergleichbar. Ihr genaues Ausmass hängt von den konkreten Änderungen ab. Eine Senkung der Richtgrössen der Primarklassen beispielsweise um ein Kind hätte die folgenden Auswirkungen: Entlastungsmassnahmen wären nicht erst

bei Klassen mit 27 Kindern, sondern bereits bei solchen mit 26 Schülerinnen und Schülern möglich. Im Schuljahr 2001/2002 gab es im Kanton Zürich rund 53 Klassen mit einem entsprechenden Bestand. Wenn jede dieser Klassen nur 2 Entlastungsstunden erhält, ergeben sich 106 Mehrstunden. Die Mehrkosten belaufen sich somit auf weniger als 0,5 Mio. Franken pro Jahr. Bei der Gewährung von durchschnittlich vier oder sechs Entlastungsstunden ergäben sich im ganzen Kanton Mehrkosten in der Höhe von 1 respektive 1,5 Mio. Franken pro Jahr. Mit einer flexiblen, auf den individuellen Fall bezogenen Handhabung liessen sich die Massnahmen bei gleichen Kosten zudem gezielter einsetzen.

Mit der Senkung der Richtgrössen durch den Kantonsrat, wie vorliegend beantragt, geht eine Fixierung respektive detailliertere Regelung derselben auf Gesetzesstufe einher. Es macht keinen Sinn, die Festlegung der Richtgrössen in die Kompetenz der Regierung zu legen. Ihre Höhe müssen in erster Linie langfristige pädagogische Grundsätze bestimmen und nicht kurzfristige Überlegungen. Auf keinen Fall dürfen sie im Rahmen der Budgetfixierung zur Disposition stehen.

Der Regierungsrat erstattet hiezu folgenden Bericht:

1. Ausgangslage

Die durchschnittliche Schülerzahl pro Klasse ist in der Schweiz über die letzten hundert Jahre ständig zurückgegangen. Sie bewegt sich seit einigen Jahren konstant auf der Primarstufe um rund 20 und auf der Sekundarstufe um rund 19 Schülerinnen und Schüler. Neben den statistischen Werten hat sich auch die Beurteilung der Klassengrösse verändert. In den 50er-Jahren wurden Klassen mit weniger als 40 Schülerinnen und Schülern als pädagogisch wünschenswert erachtet, in den 80er-Jahren galt ein Wert von unter 25 Schülerinnen und Schülern als ideal. Eine Analyse zu Beginn der 90er-Jahre ergab, dass die Lehrkräfte in der Schweiz eine Klassengrösse zwischen 18 und 20 Schülerinnen und Schülern als optimal erachteten.

Auch im Kanton Zürich bewegte sich die durchschnittliche Klassengrösse in den letzten zehn Jahren sehr konstant um etwa 20 Schülerinnen und Schüler in der Primarschule und um etwa 18 Schülerinnen und Schüler in der Oberstufe. Seit 1999 weist die Klassengrösse eine leicht sinkende Tendenz auf.

1.1 Entwicklung der durchschnittlichen Klassengrößen 1991 bis 2002 im Kanton Zürich

Jahr	Primarschule (ohne Sonderklassen)	Oberstufe (ohne Sonderklassen)
1991	19,6	15,9
1992	19,7	16,7
1993	20,1	17,6
1994	20,3	18,2
1995	20,2	18,5
1996	20,3	18,6
1997	20,3	18,5
1998	20,3	18,1
1999	20,4	18,0
2000	20,3	17,8
2001	20,1	17,6
2002	20,0	17,6

Im interkantonalen Vergleich liegt der Kanton Zürich in der Primarschule leicht über dem gesamtschweizerischen Durchschnitt von 19,7 und in der Oberstufe unter dem gesamtschweizerischen Durchschnitt von 18,8 Schülerinnen und Schülern pro Klasse.

Im internationalen Vergleich der OECD-Länder sind die durchschnittlichen Klassengrößen der Schweiz und des Kantons Zürich als klein zu bezeichnen. So beträgt das OECD-Ländermittel 22 Schülerinnen und Schüler pro Klasse auf der Primarstufe und 24 auf der Oberstufe.

1.2 Häufigkeitsverteilung der Klassengrößen 2002 im Kanton Zürich

Klassengröße (Schülerinnen oder Schüler)	Primarschule		Sekundarschule		
	21	25	18	21	25
6			8		
7			4	1	
8		1	7	1	2
9		3	15	1	1

Richtwerte	Primarschule		Sekundarschule		
	21	25	18	21	25
Klassengrösse (Schülerinnen und Schüler)					
10	2	19	28	5	3
11	3	25	23	13	9
12	5	43	19	21	20
13	10	32	13	21	25
14	14	36	17	17	50
15	22	53	7	33	65
16	35	117	9	28	114
17	39	183	4	34	144
18	48	285		21	162
19	47	377	1	8	160
20	49	451		3	166
21	24	463		4	113
22	26	480		4	111
23	9	321		1	71
24	9	237	1		34
25	5	90		3	15
26	7	36			8
27		13			8
28	1	5			3
29	2	1			1
30		1			
31	1				
Total	358	3272	156	219	1285
Klassen über Richtwert	60	56	2	8	20
Total		116			30

Richtwerte:

Primarschule: Regelklasse = 25 Schülerinnen und Schüler,
mehrklassige Abteilungen (ohne Sonderklassen) = 21 Schülerinnen und Schüler.
Dreiteilige Sekundarschule: Sek C = 18 Schülerinnen und Schüler,
mehrklassige Abteilungen = 21 Schülerinnen und Schüler,
Sek A/B = 25 Schülerinnen und Schüler.
Gegliederte Sekundarschule: Sek G oder E/G: 21 Schülerinnen und Schüler,
Sek E = 25 Schülerinnen und Schüler.

Die vorstehende Tabelle der Häufigkeitsverteilung zeigt auf, dass auf der Primarstufe bei mehrklassigen Abteilungen 60 Klassen (17% aller mehrklassigen Abteilungen) und bei Regelklassen 56 Klassen (2% aller Regelklassen) über dem entsprechenden Richtwert liegen. Auf der Sekundarstufe liegen insgesamt 30 Klassen (2% aller Klassen) über den Richtwerten. Insgesamt liegen damit auf der Volksschulstufe mit 3% aller Klassen nur wenige Klassen über den entsprechenden Richtwerten.

Wenn die Richtwerte dauerhaft überschritten werden, so wird die Klasse geteilt oder ein Entlastungsvikariat bewilligt. Im Schuljahr 2002/03 wurden Entlastungsvikariate im Umfang von rund 40 Lehrerstellen für übergrosse Klassen bewilligt.

1.3 Auswirkungen der Klassengrösse auf die schulischen Leistungen

Die Einflussgrössen auf die Schulleistungen sind neben dem Unterricht vor allem das Begabungspotenzial der Schülerinnen und Schüler sowie der soziokulturelle Status der Familie. Die Klassengrösse ist dabei nur eine von zahlreichen Rahmenbedingungen bzw. Merkmalen des Unterrichts, die Wirkungen auf die Schulleistungen haben können. Angesichts der vielfältigen anderen Einflussgrössen – z. B. Heterogenität der Klasse, Unterrichtsverhalten der Lehrperson – kann die Klassengrösse von vornherein nur einen geringen Einfluss auf die schulischen Leistungen haben. Zahlreiche Studien und Untersuchungen belegen denn auch, dass sich keine deutlichen Zusammenhänge von Klassengrösse und schulischen Leistungen nachweisen lassen. Erst im Vergleich zwischen sehr grossen Klassen und sehr kleinen Klassen ergeben sich Unterschiede in Bezug auf die schulischen Leistungen.

2. Die Forderungen der Behördeninitiative

Die Behördeninitiative fordert im Wesentlichen eine Verankerung der Richtwerte für die Klassengrössen im Volksschulgesetz, eine Senkung der Richtwerte sowie eine flexiblere Handhabung derselben.

Die Forderung nach einer Verankerung der Richtwerte im Gesetz wird insbesondere damit begründet, dass deren Höhe auf Grund langfristiger pädagogischer Grundsätze und nicht durch kurzfristige Überlegungen im Rahmen der Budgetfestlegung bestimmt werden dürfe. Diese Argumentation trifft aus zwei Gründen nicht zu:

Bis 1978 legt die Volksschulverordnung (LS 412.111) die Klassenbestände an der Volksschule wie folgt fest:

1. bis 3. Klasse	36 Schüler
4. bis 6. Klasse	32 Schüler
Sekundar-/Realschule	26 Schüler
Oberschule	20 Schüler

Seit 1978, d. h. seit 25 Jahren, gelten die in den §§ 3 und 10 der Volksschulverordnung festgehaltenen Richtwerte unverändert. Sie betragen 25 Schülerinnen oder Schüler in der Primarschule und den Abteilungen A und B der Sekundarschule bzw. den Stammklassen mit erweiterten Anforderungen sowie in Niveaugruppen mit erweiterten und mittleren Anforderungen. Für mehrklassige Abteilungen ist der Richtwert auf 21 festgelegt. Für die Abteilung C der Sekundarschule bzw. Niveaugruppen mit grundlegenden Anforderungen sowie in kombinierten Niveaugruppen mit grundlegenden/mittleren Anforderungen beträgt der Richtwert 18. Für die Sonderklassen gilt ein Richtwert von 14 Schülerinnen und Schülern.

Die tatsächlichen Durchschnittsbestände der Klassen veränderten sich in den letzten zehn Jahren nur wenig. Die Veränderung von Jahr zu Jahr beträgt sogar nur wenige Zehntel. Änderungen in diesem Ausmass ergäben sich auch, wenn die Richtwerte im Volksschulgesetz verankert würden. Im Übrigen werden auch im Rahmen der mit dem Sanierungsprogramm 04 angestrebten Erhöhung der durchschnittlichen Klassengrösse um eine Schülerin oder einen Schüler die geltenden Richtwerte nicht erhöht.

Die Initianten fordern in ihrem Initiativtext, die Richtwerte für die Klassenbestände für die Primar- und die Oberstufe zu senken bzw. zu überdenken. Auf eine konkrete Festlegung eines neuen Richtwertes verzichten die Initianten. Zudem führen sie in der Begründung zur Initiative selber aus, dass wichtiger als «eine fix vorgegebene Zahl» eine erhöhte Flexibilität sei.

Die direkten Kostenfolgen einer Senkung des Richtwertes lassen sich nicht im Einzelnen beziffern. Eine Senkung des Richtwertes für die Klassenbestände hätte jedoch zur Folge, dass mehr Klassen bzw. Lehrerstellen bewilligt werden müssten. Dadurch würden zwar die durchschnittlichen Klassengrössen sinken, aber durch die Schaffung neuer Klassen ergäben sich wesentlich höhere Kosten. So würde die Verringerung der durchschnittlichen Klassengrösse um eine Schülerin oder einen Schüler für den Kanton und die Gemeinden Mehrkosten von rund 45 Mio. Franken auslösen. Hinzu kommt, dass die Gemeinden und die Bildungsdirektion kaum in der Lage wären, die zusätzlichen Lehrpersonalstellen zu besetzen. Die Schaffung von rund 300 Klassen

als Folge der Senkung der durchschnittlichen Klassengrösse um eine Schülerin oder einen Schüler würde zudem in verschiedenen Gemeinden zu grossen Bauproblemen führen, müssten doch die entsprechende Anzahl Klassenzimmer und Spezialräume bereitgestellt werden.

Die Behördeninitiative fordert schliesslich, dass die Handhabung und damit die Festlegung der Klassengrössen der konkreten Klassensituation angepasst und flexibler zu gestalten seien. Diesem Anliegen soll in wesentlichen Teilen entsprochen werden (vgl. dazu nachfolgend unter 3.).

3. Neuregelung der Stellenzuteilung an der Volksschule

Im Rahmen der Vorlage 4104 (Bericht und Antrag des Regierungsrates an den Kantonsrat über den mittelfristigen Ausgleich der Laufenden Rechnung) beantragt der Regierungsrat mit der Änderung des Lehrpersonalgesetzes und der Volksschulverordnung, das System der Stellenzuteilung an der Volksschule grundlegend zu ändern.

Gemäss geltendem Recht legt die Bildungsdirektion – gestützt auf die vorhergesagten Schülerbestände – die Stellenpläne der Gemeinden fest. Das neue Modell sieht vor, dass die Bildungsdirektion den einzelnen Schulgemeinden Stellen in Form von Vollzeiteinheiten zuweist. Mit diesen Einheiten bilden die Schulpflegen die Klassen und Abteilungen, einschliesslich Sonderklassen, ISF-Abteilungen oder Entlastungsvikariaten. Die Gemeinden können neu die Stellenpläne selber festlegen und im Rahmen der zugewiesenen Einheiten entscheiden, wie und wo die Stellen eingesetzt werden.

Indem neu bei der Berechnung der Stellenzuteilung ein Sozialindex berücksichtigt wird, erhalten belastete Gemeinden mehr Stellenprozent als weniger belastete. Zudem wird bei der Einführung dieses neuen Systems die Stellenzuteilung für alle Gemeinden neu berechnet, damit die Gemeinden, die heute überdurchschnittliche Klassenbestände aufweisen, nicht benachteiligt werden.

Mit der Änderung der Volksschulverordnung wird neu ermöglicht, dass die Gemeinden – wenn die Richtwerte der Klassengrössen überschritten werden – im Rahmen der bewilligten Vollzeiteinheiten selber ein Entlastungsvikariat einrichten können. Wird die Richtzahl während längerer Zeit um mehr als drei Schülerinnen und Schüler überschritten, besteht ein Anspruch auf Teilung der Klasse oder auf ein Entlastungsvikariat. Für diese Fälle und für kleinere Schulgemeinden und Schulgemeinden mit besonderen Siedlungsstrukturen wird ein kantonaler Stellenpool eingerichtet.

Die vorgeschlagene Änderung von § 3 des Lehrpersonalgesetzes (LS 412.31) und der §§ 3 und 10 d der Volksschulverordnung ermöglicht somit eine flexiblere und sozialverträglichere Lehrerstellenzuteilung.

Der Regierungsrat beantragt deshalb dem Kantonsrat, die Behördeninitiative (KR-Nr. 29/2003) nicht definitiv zu unterstützen.

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:
Huber

Der Staatsschreiber:
Husi