

Antrag des Regierungsrates vom 3. Mai 2006

**4234 a**

**Beschluss des Kantonsrates  
über die Volksinitiative  
«Gegen die Erhöhung der Klassengrössen»**

(vom .....

*Der Kantonsrat,*

nach Einsichtnahme in den Antrag des Regierungsrates vom 3. Mai 2006,

*beschliesst:*

I. Die Volksinitiative «Gegen die Erhöhung der Klassengrössen» wird abgelehnt. Sie untersteht der Volksabstimmung.

II. Der Beleuchtende Bericht wird vom Regierungsrat verfasst.

III. Mitteilung an den Regierungsrat.

---

Die Volksinitiative hat folgenden Wortlaut:

«Es ist die folgende gesetzliche Bestimmung zu ändern:

Lehrpersonalgesetz

§ 3: Die für das Bildungswesen zuständige Direktion teilt den Gemeindeschulpflegen auf Grund der Schülerzahlen, einer Konstanten und des Sozialindex die Anzahl der Lehrstellen in Vollzeitseinheiten zu. Die Verteilung ist so vorzunehmen, dass der kantonale Schülerdurchschnitt pro Vollzeitseinheit auf der Primarstufe (ohne Handarbeit und Hauswirtschaft) höchstens 18,2 Schülerinnen und Schüler beträgt, auf der Oberstufe höchstens 16,5 Schülerinnen und Schüler. Dabei kann die für das Bildungswesen zuständige Direktion besondere Verhältnisse einer Schulgemeinde berücksichtigen. Die Verordnung regelt die Zuteilungsberechnung.

Die Gemeindeschulpflegen legen in einem Stellenplan die Aufteilung der Vollzeitseinheiten auf die Abteilungen und Klassen fest.

Bei geänderten Verhältnissen kann die Anzahl der Vollzeiteinheiten während des Jahres auf Antrag oder nach Anhörung der Gemeindegemeinschaft angepasst werden.

Der Staatsbeitrag an die Entlohnung der Lehrpersonen kann gekürzt oder verweigert werden, wenn die Gemeindegemeinschaft die zugewiesenen Vollzeiteinheiten überschreitet.»

### **Begründung:**

«Im Rahmen des **Sanierungsprogramms 04** wurde ein neues System der Bewilligung von Klassen an der Volksschule durch die Bildungsdirektion eingeführt. Anhand der Kinderzahl, des Sozialindex und einer Konstanten, die für den kantonalen Durchschnitt massgebend ist, werden die Anzahl zur Verfügung stehenden Stellen für Lehrpersonen, so genannte Vollzeiteinheiten, den Gemeindegemeinschaften zugeteilt. Dieses System bietet den Gemeindegemeinschaften mehr Flexibilität und ist daher zu begrüßen. Die Konstante, welche auf der Basis des gewünschten kantonalen Klassendurchschnitts errechnet wird, kann aber von der Bildungsdirektion festgelegt werden. Anlässlich der Umstellung auf das neue System wurde im Sinne einer Sparmassnahme eine **Anhebung der durchschnittlichen Klassengrößen um 1,5 Schülerin resp. Schüler** im ganzen Kanton Zürich vorgenommen, und zwar von 18,2 auf 19,7 für die Primarstufe und von 16,5 auf 18 für die Oberstufe, wobei ein Teil der Erhöhung (0,5) in den Stellenpool fliesst. Diese Durchschnittswerte umfassen neben Regelklassen auch sonderpädagogische Kleinklassen, resp. ISF-Stellen; der Durchschnitt für Regelklassen stieg damit tatsächlich von rund 20 auf 21,5 Schülerinnen und Schüler auf der Primarstufe, von 19,1 auf 20,6 in der Sekundarschule A und von 17,3 auf 18,8 resp. von 11,5 auf 13 in den Sekundarschulen B und C. Daraus ergeben sich grosse Klassen an der Volksschule, in den Regelklassen von teilweise über 25 Kindern, wodurch ein moderner Unterricht verunmöglicht oder zumindest stark eingeschränkt wird. Die von Bildungsexperten empfohlene Individualisierung des Unterrichts ist nur noch mit Abstrichen möglich. In Extremfällen müssen Gemeinden ihre Oberstufen zusammenlegen. Die Anhebung der durchschnittlichen Klassengrößen führt daher zu einem Qualitätsverlust. Die **Initiative «Gegen die Erhöhung der Klassengrößen will die durchschnittlichen Klassengrößen» auf das vor der Sparmassnahme geltende Niveau absenken**, ohne auf den Systemwandel zu verzichten. Dies wird erreicht, indem die für den gesamtkantonalen Durchschnitt verantwortliche Konstante so festgelegt wird, dass die **vor dem Sanierungsprogramm 04 gegebenen Durchschnittszahlen wieder erreicht werden**. Eine weitere Senkung der Durchschnittszahlen

wird von der Initiative nicht verlangt, ist aber möglich. Eine Erhöhung der Durchschnittszahlen ist in Zukunft nicht unmöglich. Dazu ist aber eine Gesetzesänderung nötig, gegen die allenfalls das Referendum ergriffen werden kann.»

---

## **Weisung**

### **I. Formelles**

Der Kantonsrat hat dem Regierungsrat am 28. Februar 2005 die am 8. November 2004 eingereichte und mit 12 586 Unterschriften in der Form eines ausgearbeiteten Entwurfs zu Stande gekommene Volksinitiative «Gegen die Erhöhung der Klassengrössen» zur Berichterstattung und Antragstellung überwiesen (Vorlage 4234).

## **II. Materielle Beurteilung**

### **1. Sanierungsprogramm 04**

Die Massnahme San04.216 des Sanierungsprogrammes 04 sieht eine Erhöhung der durchschnittlichen Klassengrösse um eine Schülerin bzw. einen Schüler vor. Damit werden Einsparungen von jährlich insgesamt rund 45 Mio. Franken erzielt; davon fallen rund 15 Mio. Franken beim Kanton und rund 30 Mio. Franken bei den Gemeinden an. Die Erhöhung der durchschnittlichen Klassengrösse wird erreicht, indem Lehrerstellen abgebaut bzw. den Gemeinden weniger Lehrerstellen (Vollzeiteinheiten) zugeteilt werden. Um die durchschnittliche Klassengrösse um eine Schülerin bzw. einen Schüler zu erhöhen, wird eine rechnerische Erhöhung der Klassengrösse um 1,5 angestrebt. Im Umfang von 0,5 können den Gemeinden zusätzliche Stellen aus einem Stellenpool für Härtefälle zur Verfügung gestellt werden.

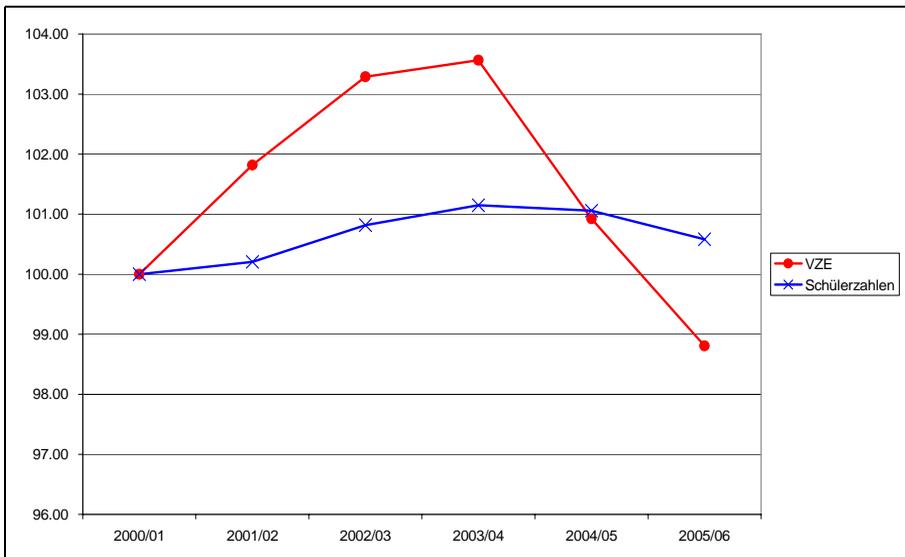
Die Umsetzung der Massnahme San04.216 erfolgt innerhalb von drei Schuljahren, beginnend mit dem Schuljahr 2004/05. Da den Gemeinden im Schuljahr 2004/05 kaum zusätzliche Vollzeiteinheiten aus dem Stellenpool für Härtefälle zur Verfügung gestellt werden mussten und diese zum Teil mehr als einen Drittel der erforderlichen Stellen abgebaut haben, konnte im ersten Umsetzungsschritt bereits die Hälfte des gesamten Sparauftrags umgesetzt werden. Auch im Schul-

jahr 2005/06 musste der Stellenpool für Härtefälle nicht im vorgesehenen Masse beansprucht werden. Damit bleibt auf Beginn des Schuljahres 2006/07 nur noch rund ein Fünftel des Auftrages umzusetzen. Mit Hilfe der im Stellenpool verbliebenen Stellen können die Gemeinden beim letzten Umsetzungsschritt unterstützt werden.

## 2. Entwicklung der Vollzeitinheiten im Vergleich zu den Schülerzahlen

Der Vergleich des Verhältnisses von den Schülerzahlen zu den Lehrerstellen (in Vollzeitinheiten) zeigt, dass dieses mit dem Vollzug des ersten Schrittes der Sparmassnahme im Schuljahr 2004/05 wieder dem Stand des Schuljahres 2001/02 entspricht. Damit wurde die überdurchschnittliche Stellenausweitung der dazwischen liegenden drei Jahre rückgängig gemacht. Die auf das Schuljahr 2005/06 erfolgte Reduktion der Lehrerstellen führte zu einer weiteren leichten Veränderung des Verhältnisses zwischen der Anzahl Lehrpersonen und Schülerinnen bzw. Schülern.

Die nachstehende Tabelle gibt die Entwicklung an Primar- und Oberstufe wieder, ohne dass dabei Handarbeit und Hauswirtschaft berücksichtigt werden.



Der grössere Zuwachs der Lehrerstellen gegenüber den Schülerzahlen in den Schuljahren 2000/01 bis 2003/04 ist vor allem auf zwei Gründe zurückzuführen: Zum einen wurde bis zum Schuljahr 2004/05 die Zahl der Lehrerstellen bzw. Vollzeiteinheiten auf Grund von Prognosen der Schülerzahlen für das nächste Schuljahr festgelegt. Die effektiven Schülerzahlen lagen jeweils deutlich unter den Prognosewerten. Zum andern gab es einen überdurchschnittlichen Anstieg der Lehrerstellen im sonderpädagogischen Bereich.

### 3. Entwicklung der durchschnittlichen Klassengrössen

1972 zählte eine Primarschulklasse im Durchschnitt 30, eine Oberstufenklasse 22 Schülerinnen und Schüler. Erst 1983 unterschritt die durchschnittliche Klassengrösse der Primarschule die Grenze von 20 Schülerinnen und Schülern. Eine durchschnittliche Klasse an der Oberstufe umfasste zu diesem Zeitpunkt 18 Schülerinnen und Schüler. In den letzten zehn Jahren bewegte sich die durchschnittliche Klassengrösse konstant um etwa 20 Schülerinnen und Schüler in der Primarschule und um etwa 18 Schülerinnen und Schüler in der Oberstufe.

Die nachstehende Tabelle zeigt die Entwicklung der durchschnittlichen Klassengrössen seit dem Schuljahr 1981/82 (Quelle: Bildungsstatistik des Kantons Zürich).

	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
Primarstufe	21,1	20,4	19,9	19,6	19,3	19,3	19,2	19,3	19,4	19,5	19,6	19,7
Oberstufe	18,7	18,3	18,0	17,4	17,2	16,8	16,2	15,8	15,6	15,6	15,9	16,7
Sonderklassen, alle Stufen	10,0	9,6	9,5	9,4	9,6	9,3	9,2	9,1	9,1	9,1	9,4	9,6
	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Primarstufe	20,1	20,3	20,2	20,3	20,3	20,3	20,4	20,3	20,1	20,0	20,0	20,5
Oberstufe	17,6	18,2	18,5	18,6	18,5	18,1	18,0	17,8	17,6	17,6	17,8	18,3
Sonderklassen, alle Stufen	9,9	9,8	10,0	10,1	10,5	10,5	10,5	9,9	10,0	9,8	10,2	10,6

Nach der vollständigen Umsetzung der Massnahme San04.216 wird sich die durchschnittliche Klassengrösse an der Primarstufe auf 21,0, an der Oberstufe auf 18,8 und an den Sonderklassen auf 11,2 erhöhen.

### 4. Bisherige Erfahrungen

Die Ausgangslage vor der Sparmassnahme San04.216 war sehr unterschiedlich, indem zwischen den Gemeinden und städtischen Schulkreisen grosse Unterschiede bei der durchschnittlichen Klassengrösse

bestanden. Das ab dem Schuljahr 2004/05 eingeführte neue Zuteilungsverfahren der Lehrerstellen bzw. Vollzeiteinheiten, das bei der Berechnung der Stellenzuteilung einen Sozialindex berücksichtigt, gewährleistet, dass soziodemografisch stärker belastete Gemeinden mehr Vollzeiteinheiten erhalten als weniger belastete. Die Erhöhung der durchschnittlichen Klassengrösse hatte deshalb in den Gemeinden und Schulkreisen unterschiedliche Auswirkungen. So haben einzelne Schulgemeinden, die bereits überdurchschnittliche Klassengrössen aufwiesen sogar mehr Vollzeiteinheiten erhalten, während Gemeinden mit unterdurchschnittlichen Klassengrössen Lehrerstellen abbauen und eine Neueinteilung der Klassen vornehmen mussten. Schwierigkeiten bei der Umsetzung der Sparmassnahme waren insbesondere dort zu verzeichnen, wo die Schulorganisation aus gemeindespezifischen Gründen an Grenzen stiess. Davon waren vorab kleinere Schulgemeinden betroffen. Diesen konnte aber in vielen Fällen mit Vollzeiteinheiten aus dem Stellenpool geholfen werden. Gemäss § 2 c Abs. 2 der Lehrpersonalverordnung (LS 412,311) kann die Bildungsdirektion «insbesondere zusätzliche Vollzeiteinheiten zuteilen:

- a) für kleinere Schulgemeinden,
- b) für Schulgemeinden mit besonderer Siedlungsstruktur,
- c) für Schulgemeinden mit einem überdurchschnittlichen Anteil von Schülerinnen und Schülern in der Sonderklasse E,
- d) bei unvorhergesehenen Veränderungen.»

Die bisherigen Erfahrungen bei der Umsetzung der Massnahme San04.216 haben gezeigt, dass die kantonalen Vorgaben in vielen Schulgemeinden ohne grössere Probleme eingehalten werden können. Für kleine Oberstufenschulen wurde und wird sie aber zur Überlebensfrage. Viele von ihnen haben in der Folge mit benachbarten Gemeinden eine verstärkte Zusammenarbeit gesucht oder Zusammenkünfte in die Wege geleitet. Für Schülerinnen und Schüler bringen solche Veränderungen in der Regel keine Nachteile mit sich, im Gegenteil: Das Angebot an Frei- und Wahlfächern sowie die Durchführung von Auf- und Abstufungen sind auf das Vorhandensein einer gewissen Zahl von Schülerinnen und Schülern angewiesen, damit eine pädagogisch sinnvolle Umsetzung erfolgen kann.

Zu beachten ist ferner, dass bereits im Schuljahr 2002/03, also noch vor der Umsetzung der Sanierungsmassnahme, in 3% der Klassen die Schülerzahl höher als der Richtwert gemäss Volksschulverordnung (LS 412.111) war. Dieser beträgt an der Primarschule in der Regelklasse 25 Schülerinnen und Schüler, an mehrklassigen Abteilungen 21 Schülerinnen und Schüler. An der Dreiteiligen Oberstufe beträgt der Richtwert 25 Schülerinnen und Schüler in den Abteilungen A und B, 21 Schülerinnen und Schüler in mehrklassigen Abteilungen und 18

Schülerinnen und Schüler in der Abteilung C. In der Gegliederten Oberstufe betragen die entsprechenden Werte 25 Schülerinnen und Schüler in Stammklassen mit erweiterten Anforderungen, 21 Schülerinnen und Schüler in Stammklassen mit grundlegenden Anforderungen sowie 18 Schülerinnen und Schüler in Niveaugruppen mit grundlegenden Anforderungen. Mit der Erhöhung der durchschnittlichen Klassengrößen nimmt tendenziell die Zahl der Klassen zu, deren Schülerbestand den Richtwert überschreitet. Mit der Gewährung von Entlastungsvikariaten für Klassen über dem Richtwert können die Nachteile der grösseren Klasse in der Regel behoben werden.

## **5. Klassengrößen im Kanton Zürich**

Im Vergleich zu anderen Kantonen liegt die durchschnittliche Klassengröße auf der Primarstufe nach Umsetzung der Massnahme San04.216 im Kanton Zürich leicht über dem schweizerischen Durchschnitt, an der Oberstufe nahe beim schweizerischen Durchschnittswert.

Im Vergleich zu den OECD-Ländern (Jahr 2003) liegt der Kanton Zürich nach Abschluss der Massnahme rund eine Schülerin bzw. einen Schüler pro Primarklasse unter dem Durchschnitt. An der Sekundarstufe haben die OECD-Länder durchschnittlich fünf Schülerinnen oder Schüler mehr pro Klasse.

Im Kanton Zürich wird ein Teil des Unterrichts in Halbklassen erteilt, ein System, das andere Länder nicht kennen. In den ersten beiden Schuljahren findet im Kanton Zürich fast die Hälfte, in der 3. Klasse gut ein Drittel der Unterrichtszeit der Schülerinnen und Schüler in Halbklassen oder im Teamteaching statt. Die tatsächliche Lerngruppe ist demzufolge deutlich kleiner als die durchschnittliche Klassengröße. Auf der Mittelstufe (4.–6. Klasse) nimmt der Anteil des Halbklassenunterrichts deutlich ab.

Der Kanton Zürich weist also im interkantonalen Vergleich durchschnittliche, im internationalen Vergleich kleinere Klassengrößen auf. An der Unterstufe bestehen wegen des Halbklassenunterrichts während eines beträchtlichen Teils des Unterrichts sehr kleine Lerngruppen.

## **6. Wissenschaftliche Befunde zur Klassengröße**

Die Befundlage zu den Auswirkungen der Klassengrößen ist nicht eindeutig. Es gibt Studien, die dafür sprechen, dass kleinere Klassen positive Auswirkungen haben, andere Studien liefern keine Hinweise

auf einen Zusammenhang von Klassengrösse und Leistungen. Gemäss der Third International Mathematics and Science Study (TIMSS) 1995 (Moser et al., 1997) hat eine Veränderung der Klassengrösse um eine Schülerin bzw. einen Schüler nur unwesentliche Auswirkungen auf die Leistungen. Genau wie bei den Ergebnissen von PISA 2000 zeigt sich, dass bei Klassen zwischen 16 und 26 Schülerinnen und Schülern nur geringfügige Unterschiede feststellbar sind. Erst bei Klassen von mehr als 25 Schülerinnen und Schülern nehmen die Leistungen ab.

Die Lehrpersonen selbst schätzen den Arbeitsaufwand in grösseren Klassen als höher ein. Die auf einer Selbstdeklaration der Lehrpersonen beruhende Arbeitszeitstudie (Forneck und Schriever 2001) konnte aber keinen Zusammenhang zwischen Jahresarbeitszeit und Klassengrösse aufzeigen.

Einfluss auf die Schulleistungen haben neben dem Unterricht vor allem die Begabung der Schülerinnen und Schüler sowie der soziokulturelle Status der Familie. Eine Erhöhung oder eine Senkung der Klassengrösse um eine Schülerin oder einen Schüler hat deshalb keine Auswirkungen auf die Qualität des Unterrichts und die Schulleistungen, die sich verallgemeinern lassen.

## **7. Zusammenfassung**

Die Annahme der Initiative würde zu Mehrkosten von jährlich über 45 Mio. Franken für Kanton und Gemeinden führen, ohne dass damit die Unterrichtsqualität massgeblich gesteigert werden könnte. Veränderungen der Klassengrösse um eine Schülerin oder einen Schüler sind für die Leistungen nicht entscheidend. In denjenigen Fällen, in denen einzelne Klassen die Richtwerte übersteigen, muss eine gezielte Entlastung gewährt werden. Dafür ist eine flächendeckende Senkung der Klassenbestände nicht notwendig.

## **III. Antrag**

Der Regierungsrat beantragt daher dem Kantonsrat, die Volksinitiative «Gegen die Erhöhung der Klassengrössen» zur Ablehnung zu empfehlen.

Im Namen des Regierungsrates

Die Präsidentin:  
Diener

Der Staatsschreiber:  
Husi