

Sitzung vom 29. März 2023

382. Anfrage (Scheitern der integrativen Volksschule)

Kantonsrat Gregor Kreuzer, Zürich, und Kantonsrätin Christa Stünzi, Horgen, haben am 9. Januar 2023 folgende Anfrage eingereicht:

Die integrative Volksschule wurde in der Volksabstimmung zum Volksschulgesetz am 05. Juni 2005 ins Gesetz geschrieben. Die Mehrheit der Bevölkerung liess sich auf das Experiment ein, welches Chancengleichheit, weniger Diskriminierung und Kosteneffizienz in der Volksschule versprach.

Heute, rund 17 Jahre später, schauen wir konsterniert auf das Resultat dieses Experiments. Etliche Gespräche mit aktiven Lehrpersonen führen zum Schluss, dass das Versprechen der Chancengleichheit und Integration aller Schülerinnen und Schüler in der heutigen Umsetzung nicht eingelöst werden kann.

Es finden sich kaum noch Befürworter der damaligen Reform. Lehrpersonen, Eltern, Gemeinden und schliesslich die Wirtschaft hinterfragen die integrative Schule. Die Bilanz fällt verheerend aus, wie auch die Bevölkerungsumfrage vom 5. Januar erwiesen hat. Wir müssen den Mut haben, Bilanz zu ziehen über die integrative Volksschule, und bitten deshalb den Regierungsrat, folgende Fragen zu beantworten:

1. Ist der Regierungsrat bereit, das integrative System als gescheitert zu betrachten und die Wiedereinführung von Kleinklassen in einem durchlässigen Schulsystem einzuleiten?
2. Der Bericht des Kantons zum Schuljahr 2019/2020¹ fällt bezüglich der integrativen Schule geradezu vernichtend aus. Fast alle Indikatoren weisen auf ein Scheitern, aber mindestens Qualitätsschwierigkeiten hin.

Aus welchem Grund führte die eigene Publikation nicht zu einem Hinterfragen des jetzigen Ansatzes der integrativen Schule?

3. In der Antwort auf die Anfrage 250/2021, Entwicklung Lehr- und Sonderschulpersonal an Zürcher Volksschulen, Frage 3, zeigt die Regierung auf, wie die Anzahl der Schülerinnen und Schüler mit sonderpädagogischen Massnahmen der Förderstufe 3 über die Jahre ansteigt (2015–2020: ~+44%). Zur gleichen Zeit sind die Schülerzahlen aber nur um ~10% gestiegen.

- a. Wie erklärt die Bildungsdirektion dieses überproportionale Wachstum bei den sonderpädagogischen Massnahmen?
- b. Wie wirkt sich dies auf die Finanzierbarkeit der integrativen Schule aus?
- c. Wie beurteilt die Bildungsdirektion die Tatsache, dass wir heute durch die ständig mehr werdenden sonderpädagogischen Massnahmen (Therapien, Einzelförderung, etc.) faktisch eine erhöhte Separation haben?
4. Anfang dieses Jahres fand sich ein Artikel in der NZZ (05. Jan 2023), welcher die populäre Unterstützung der integrativen Volksschule in anderen Kantonen in Zweifel zog. Wie stellt die Bildungsdirektion sicher, dass die Schule sich im Einklang der Anforderungen aus der Bevölkerung weiterentwickelt?
5. Ein populärer Kritikpunkt der integrativen Volksschule ist die Orientierung der Leistung an den Leistungsschwachen. Mit dem Antrag des Regierungsrates zum Vorstoss 5707 der GLP verspricht die Regierung Weiterentwicklung der Begabungs- und Begabtenförderung BBF insofern, dass die Konzeption und Umsetzung bei den Gemeinden erleichtert wird. Zudem traktandierte die Regierung die Diskussion über eine Zusatzlektion und die Weiterbildung der Lehrenden, sowie eine Evaluation der BBF-Angebote.
 - a. Wieso ist die Thematik der BBF grundsätzlich nicht weiter oben auf der Agenda, obwohl es laut Jahresbericht ein Strategieschwerpunkt ist?
 - b. Wieso stützt die Bildungsdirektion ein System, welches alle individuell fördern will, wobei die einfach begabten Schüler genau nicht gefördert werden?
 - c. Stimmt die Bildungsdirektion zu, dass eine Wiedereinführung von Kleinklassen die BBF insgesamt erleichtert?

¹ https://www.zh.ch/bin/zhweb/publish/regierungsratsbeschluss-unterlagen./2021/404/Fachstelle-fuer-Schulbeurteilung_JB_2019-2020.pdf

Auf Antrag der Bildungsdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Gregor Kreuzer, Zürich, und Christa Stünzi, Horgen, wird wie folgt beantwortet:

Zu Frage 1:

Der Regierungsrat ist sich der Herausforderungen, die mit einem integrativen Schulmodell einhergehen, bewusst. Gleichwohl hat ein solches Schulmodell insgesamt positive Auswirkungen. Diese positiven Wirkungen des integrativen Systems (einerseits bessere Schulleistungen sowie berufliche und gesellschaftliche Integration von integriert unterrichteten Schülerinnen und Schülern mit besonderem Bildungsbedarf und andererseits keine Beeinträchtigung des Bildungserfolgs, des Sozialverhaltens und des emotionalen Wohlbefindens der schulleistungstärkeren Mitschülerinnen und Mitschüler) wurden in der Stellungnahme zum Postulat KR-Nr. 67/2015 betreffend Überprüfung Organisation der Sonderpädagogik der Volksschule bezüglich Aufwand und Ertrag sowie Nachhaltigkeit des schulischen Erfolgs dargelegt.

Die Schweiz ist dem Übereinkommen vom 13. Dezember 2006 über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (UN-BRK, SR 0.109) 2014 beigetreten. In Art. 24 verpflichtet die UN-BRK die Vertragsstaaten, sicherzustellen, dass Kinder mit Behinderung gleichberechtigt mit anderen in der Gemeinschaft, in der sie leben, Zugang zu einem integrativen, hochwertigen und unentgeltlichen Grundschulunterricht erhalten. Weiter sorgen die Kantone gemäss Art. 20 des Behindertengleichstellungsgesetzes (SR 151.3) dafür, dass behinderte Kinder und Jugendliche eine Grundschulung erhalten, die ihren besonderen Bedürfnissen angepasst ist. Dabei haben die Kantone soweit möglich mit entsprechenden Schulungsformen die Integration behinderter Kinder und Jugendlicher in die Regelschule zu fördern. Aufgrund dieser staatsvertraglichen und bundesrechtlichen Vorgaben ist der Kanton Zürich grundsätzlich verpflichtet, die Rahmenbedingungen für ein integratives Schulsystem zu schaffen. Die entsprechenden Bestimmungen im Volksschulgesetz vom 7. Februar 2005 (VSG, LS 412.100) dienen der Umsetzung dieser Vorgaben. Die Gewährleistung eines integrativen Bildungssystems ist im Übrigen auch ein Ziel des Aktionsplans Behindertenrechte Kanton Zürich 2022–2025, der am 6. Juli 2022 vom Regierungsrat festgesetzt wurde (RRB Nr. 980/2022).

Die Quote der separierten Sonderschulung liegt seit 2015 konstant bei 1,9% der Schülerinnen und Schüler. Der Volksschule ist es dank dem Einsatz der Lehr- und Therapiepersonen, der Schulleitungen und der Schulbehörden gelungen, die Separationsquote auf diesem Niveau zu halten. Die Schulen reagieren auf ihre konkreten Ausgangslagen und Rahmenbedingungen mit angemessenen Massnahmen. Diese reichen vom Einsatz von Fachpersonen und Assistenzen über befristete Auszeitstrukturen bis zu Weiterbildungen mit dem Ziel, die Tragfähigkeit der Regelschule zu stärken.

Gemäss § 34 Abs. 5 VSG können die Gemeinden weiterhin Kleinklassen führen. Davon machen gegenwärtig sechs Gemeinden Gebrauch. Allerdings scheinen die Kleinklassen die Tragfähigkeit des Regelsystems nicht zu stärken, sondern eher zu schwächen, da die Sonderschulquoten in diesen Gemeinden deutlich über dem kantonalen Durchschnitt liegen.

Zu Frage 2:

Hinsichtlich dieser Frage wird grundsätzlich auf die Beantwortung der Anfrage KR-Nr. 160/2022 betreffend Sinkende Schulqualität – was tut die Bildungsdirektion? verwiesen. Bei der individuellen Lernbegleitung weisen gemäss Bericht der Fachstelle für Schulbeurteilung praktisch alle Schulen eine fortgeschrittene oder mindestens funktionsfähige Praxis aus. Dass die Beurteilungen im 3. Evaluationszyklus in diesem Bereich dennoch tendenziell kritischer ausfallen als im 2. Evaluationszyklus ist nicht als Abnahme der Qualität in diesem Bereich zu interpretieren. Die Unterschiede sind auch Ausdruck der gestiegenen Erwartungen an die individuelle Lernbegleitung.

Bei Schulen mit funktionsfähiger Praxis sind einzelne Teilaspekte noch nicht erfüllt. Diese betreffen insbesondere die interdisziplinäre Zusammenarbeit und die Umsetzung des Förderplanungszyklus. Um die Schulen in diesen beiden Bereichen zu unterstützen, führt das Volksschulamt gemeinsam mit der Pädagogischen Hochschule Zürich und der Interkantonalen Hochschule für Heilpädagogik (HfH) das Projekt «Zusammenarbeit an Schulen» (vgl. dazu hfh.ch/projekt/projekt-zas-zusammenarbeit-an-schulen-inklusionsorientiert-und-multiprofessionell) durch und stellt Unterstützungsmaterialien zur Förderplanung zur Verfügung.

Zu Frage 3:

a) Die Quote der separierten Sonderschulung liegt seit 2015 konstant bei 1,9%. Betreffend die integrierte Sonderschulung sind die Zahlen seit 2011 stetig angestiegen und liegen zurzeit bei 2,4%. Die Kompetenz für die Zuweisung zu einer Sonderschulung liegt bei den Schulpflegern. Insbesondere bei den Zuweisungen zur integrierten Sonderschulung in der Verantwortung der Regelschule (ISR) kann es auch zu einem Anstieg der Zuweisungen kommen, weil damit zusätzliche personelle Mittel für die einzelnen Schulen bereitgestellt werden können. Es ist zu prüfen, ob mit einem flexibleren Mitteleinsatz solchen unerwünschten Wirkungen gegengesteuert werden kann.

b) Aufgrund des Wachstums der integrierten Sonderschulung in der Verantwortung der Regelschule sind die Staatsbeiträge für die ISR von 2015 bis 2021 um 83,7% auf rund 4,3 Mio. Franken angestiegen.

c) Die Zahl der sonderpädagogischen (Schulische Heilpädagogik in der Integrativen Förderung) und pädagogisch-therapeutischen Fachpersonen (Logopädie und Psychomotorik) blieb in den letzten Jahren konstant im Verhältnis zur Gesamtschülerzahl. Diese Angebote haben zudem das Ziel, die Teilhabe am Unterricht in der Regelschule zu ermöglichen. Sie führen nicht zu einer stärkeren Separation der Schülerinnen und Schüler und haben daher keinen separierenden Charakter.

Zu Frage 4:

Die Fachstelle für Schulbeurteilung besucht im Rahmen der externen Evaluation in jeder Schule zahlreiche Unterrichtslektionen. Ein zentraler Teil der Datenerhebung stellt die schriftliche Befragung im Vorfeld der Evaluation vor Ort dar. Befragt werden an Regelschulen die Schülerinnen und Schüler, die Eltern und die Lehrpersonen. Die entsprechenden Befragungen zielen auf eine Vollerhebung ab – dank einer hohen Rücklaufquote (z. B. 75% aller Eltern) gelingt dieser Anspruch weitgehend. Den Ergebnissen aus den Befragungen kann daher eine breite Gültigkeit attestiert werden. Über 80% der im Schuljahr 2021/2022 befragten Eltern beurteilen sowohl den Unterricht für ihr Kind als auch die Zusammenarbeit mit der Schule als sehr zufriedenstellend oder zufriedenstellend. Diese Ergebnisse decken sich weitgehend mit den Resultaten aus dem 3. Evaluationszyklus (2016/2017–2020/2021). In jener Evaluationsperiode wurden rund 110 000 Eltern befragt. Es zeigt sich also ein deutlich anderes Bild als in den mehrheitlich nicht repräsentativen Medienumfragen.

Die Bildungsdirektion steht im ständigen Austausch mit der Kantonalen Elternmitwirkungsorganisation (KEO) (vgl. dazu keo-zh.ch) und den anderen Verbänden des Schulfeldes. Gemeinsam mit den Ausbildungsinstitutionen unterstützt sie die Schulen bei der Bewältigung der sich stetig verändernden Anforderungen, auch in Bezug auf eine erfolgreiche Integration von Schülerinnen und Schülern mit besonderem Bildungsbedarf.

Zu Frage 5:

a) Die Weiterentwicklung der Begabungs- und Begabtenförderung steht weiterhin ganz oben auf der Agenda des Regierungsrates.

b) Die Gemeinden können gemäss § 5 der Verordnung über sonderpädagogische Massnahmen vom 11. Juli 2007 (LS 412.103) für Schülerinnen und Schüler mit ausgeprägter Begabung zusätzliche Angebote zur Verfügung stellen. Eine Erhebung der HfH zeigt, dass die grosse Mehrheit der 256 Schulen im Kanton Zürich, die an der Umfrage teilgenommen haben, bereits heute über besondere Angebote für die Begabungs- und Begabtenförderung verfügt. Diese Angebote sind vielfältig ausgestaltet und bewähren sich nach Einschätzung der Schulen. Die in der Erhebung angesprochene Möglichkeit zur Weiterentwicklung der Angebote wird durch die Bildungsdirektion weiterverfolgt.

c) Wie bereits in der Beantwortung der Frage 1 ausgeführt, weisen Schulen, die Kleinklassen führen, eine höhere Sonderschulquote auf als solche, die Schülerinnen und Schüler mit hohem Förderungsbedarf integrieren. Es ist also fraglich, ob Schulgemeinden mit Kleinklassen eine fortgeschrittene Praxis in der Weiterentwicklung und Differenzierung des Unterrichts aufweisen. Erst ein auf unterschiedliche Lernbedürfnisse ausgerichteter Regelunterricht erlaubt, auch besonders begabten Schülerinnen und Schülern besser gerecht zu werden.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Bildungsdirektion.

Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:
Kathrin Arioli