

STADTRAT

Stadthaus
Postfach 1000
8201 Schaffhausen
T +41 52 632 51 11
F +41 52 632 52 53
www.stadt-schaffhausen.ch

An den
Grossen Stadtrat
8200 Schaffhausen

Schaffhausen, 9. Februar 2016

Grosser Stadtrat, Kleine Anfrage Mariano Fioretti: "Der Erziehungsrat will allen Gemeinden die integrative Schulform aufzwingen!" (Nr. 22/2015)

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

In seiner Kleinen Anfrage vom 26. Oktober 2015 äussert sich Grossstadtrat und Stadtschulrat Mariano Fioretti kritisch zur Integrativen Schulform (ISF), beziehungsweise dem Entscheid des Erziehungsrates vom August 2015, wonach die Integrative Schulform im ganzen Kanton umgesetzt werden soll.

Der Stadtrat nimmt zu den Fragen wie folgt Stellung:

Vorbemerkung

Für die Führung der städtischen Schulen ist nicht der Stadtrat, sondern der Stadtschulrat zuständig. Da das Thema der Kleinen Anfrage in den Kompetenzbereich des Schulrates fällt, der Stadtrat aber formell angefragt wurde und dieser für die Bildungsfinanzen zuständig ist, wurde die nachfolgende Antwort von beiden Gremien verabschiedet.

Aktueller Stand im schulpolitischen Prozess

Am 17. September 2015 wurde der Stadtschulrat in einem Schreiben des Erziehungsdirektors orientiert, dass der Erziehungsrat beschlossen habe, die Integrative Schulform ISF im ganzen Kanton umzusetzen.

Am 24. September 2015 publizierte das Erziehungsdepartement folgende Medienmitteilung:

Integrative Schulform (ISF) soll flächendeckend umgesetzt werden

An seiner Klausurtagung im August 2015 hat sich der Erziehungsrat intensiv mit dem aktuellen Stand der Umsetzung der Integrativen Schulform (ISF) im Kanton Schaffhausen befasst. Seit dem Grundsatzentscheid zu ISF sind zehn Jahre vergangen. In dieser Zeit haben sich viele Schulen auf den Weg gemacht, sich mit dieser Fragestellung auseinanderzusetzen, ein entsprechendes Konzept zu erstellen und dieses nach Genehmigung umzusetzen. Die aktuelle Analyse der Ist-Situation zeigt, dass die Gemeinden mit ISF zufrieden sind und damit den Anforderungen im Schulfeld gut begegnen können. Nur wenige Gemeinden haben ISF noch nicht umgesetzt.

Die Integrative Schulform (ISF) gewährleistet unter anderem

- **Chancengerechtigkeit:** In allen Gemeinden im Kanton soll für die Kinder und Jugendlichen ein vergleichbares Bildungsangebot zur Verfügung stehen. Möglichst alle Schülerinnen und Schüler sollen in ihrem Dorf oder in ihrem Quartier die Schule besuchen können, unabhängig von ihren Stärken und Schwächen.
- **Gemeinsames Lernen:** Kinder mit besonderen Bedürfnissen werden in den Regelklassen gefördert und unterstützt.
- **Unterstützung:** Homogene Lerngruppen sind eine Fiktion. Auch in Jahrgangsklassen sind differenzierte Lernangebote nötig. Für nur eine Lehrperson ist es schwierig, den verschiedenen Bedürfnissen alleine gerecht werden zu können. In integrativen Schulen unterstützt eine Lehrperson für Heilpädagogik die Klassenlehrperson bei der Planung und Umsetzung der differenzierten Lernangebote. Von dieser Zusammenarbeit profitieren alle Schülerinnen und Schüler.

Nach Abwägung aller Argumente beschliesst der Erziehungsrat, dass die Integrative Schulform (ISF) nun im ganzen Kanton umgesetzt werden soll.

Die betreffenden Gemeinden bzw. Schulen sollen drei Jahre Zeit haben, ein gemeindespezifisches Konzept zu erarbeiten und genehmigen zu lassen. Innert weiteren zwei Jahren soll mit der Umsetzung des Konzeptes begonnen werden. Die Kantonalen Richtlinien für den sonderpädagogischen Bereich im Kanton Schaffhausen vom 3. Juli 2007 bilden dabei den Rahmen für die Umsetzung. Diese beinhalten auch die Möglichkeit zur Beibehaltung der Einschulungs- und Werkklassen. Die Schulen werden bei der Umsetzung von Fachpersonen des Erziehungsdepartements unterstützt. Der Erziehungsrat beauftragt das Erziehungsdepartement, die nötigen Rechtsgrundlagen und eine entsprechende Umsetzungsplanung auszuarbeiten.

Der Erziehungsrat ist überzeugt, dass dieser Entscheid zur Stärkung der Qualität der Schaffhauser Schulen beitragen wird.

Die Rechtsgrundlage zur flächendeckenden Einführung der Integrativen Schulform (ISF) ist aktuell (Stand Januar 2016) nicht gegeben. Artikel 21 Absatz 2 des Schulgesetzes sieht für Schülerinnen und Schüler der Primar- und Orientierungsschule, die dem Unterricht in der Klasse auf die Dauer nicht zu folgen vermögen, die Bildung von Sonderklassen vor:

Art. 21

1. Die Schulen fördern durch besondere Massnahmen Schüler, die in ihrer Lernfähigkeit benachteiligt sind.
2. Für Schüler der Primar- und Orientierungsschule, die dem Unterricht in der Klasse auf die Dauer nicht zu folgen vermögen, werden Sonderklassen eingerichtet.
3. Schüler, die in ihrer Lernfähigkeit benachteiligt sind (Sprachgebrechen, Fremdsprachigkeit u.a.m.), werden durch besonderen Unterricht gefördert.
4. Die Einrichtung von Sonderklassen und besonderem Unterricht sowie das Zuweisungsverfahren werden durch Verordnung des Erziehungsrates geregelt.

Um den Beschluss des Erziehungsrates wirksam werden zu lassen, bedarf es deshalb einer Änderung des Schulgesetzes und der Anpassung diverser Verordnungen und Reglemente. Das Erziehungsdepartement erarbeitet derzeit die entsprechenden Grundlagen.

Wann und ob der Kantonsrat eine Gesetzesanpassung beschliessen wird, ist noch nicht abzusehen. Auf dieser Ebene wurden von der CVP wie auch von der SVP im Herbst 2015 kleine Anfragen mit kritischen Fragen zur flächendeckenden Einführung von ISF eingereicht.

Stadtschulrat und Stadtrat sind vor dieser Ausgangslage skeptisch, ob die Absicht des Erziehungsrates zur flächendeckenden Einführung der Integrativen Schulform (ISF) gemäss den Richtlinien vom 6. Juni 2007 so umgesetzt wird.

Handlungsbedarf in der Stadt Schaffhausen

Unabhängig von den politischen Diskussionen im Kantonsrat besteht in der Stadt Schaffhausen Handlungsbedarf. Derzeit werden die Kinder auf der Kindergartenstufe (1. und 2. Schuljahr) integrativ unterrichtet. Den Kindergärtnerinnen stehen zur Unterstützung ausgebildete Heilpädagoginnen zur Verfügung. Auf der Primar- und Orientierungsstufe arbeitet nur die Primarschule Steingut integrativ (seit 1992); in allen anderen Schulhäusern werden Schülerinnen und Schüler, die dem Unterricht in der Klasse auf die Dauer nicht zu folgen vermögen, in eine Sonderklasse eingeteilt (Separative Schulung). Zwei parallele Systeme in derselben Gemeinde sind ungünstig, es ist daher allgemein wünschenswert, wenn sich die Stadt auf ein System auf allen Schulstufen konzentriert.

Den Beschluss des Erziehungsrates nehmen Stadtrat und Stadtschulrat zum Anlass, die Situation in der Stadt Schaffhausen genau zu analysieren und anschliessend einen Vorschlag zur erarbeiten, wie in den Schulen der Stadt Schaffhausen der Grundsatz "Integration vor Separation" umgesetzt werden könnte.

Ziel ist die Ausarbeitung eines sonderpädagogischen Konzepts, welches auf eine grosse Bildungsorganisation ausgerichtet ist. Dem Grundsatz der integrativen Schulung soll nachgelebt werden, ohne separative Gefässe auszuschliessen.

Zu den Fragen im Einzelnen:

1. *Wie beurteilt der Stadtrat den Zwang zur Einführung der Integrativen Schulform? Welche Erfahrungen gibt es aus dem Schulversuch und rechtfertigt dies die flächendeckende Einführung? (Bitte detaillierter Bericht vom Stadtrat)*

Derzeit gibt es keinen Zwang, die Integrative Schulform einzuführen. Der Beschluss des Erziehungsrates, ISF im ganzen Kanton einzuführen, hat keine rechtliche Grundlage. Stadtrat und Stadtschulrat sind entsprechend erstaunt über das Vorgehen und erachten die Ankündigung des Erziehungsrates als Absichtserklärung, welche erst noch eines gesetzlichen Fundaments bedarf.

Obwohl die Stadt Schaffhausen im Kindergarten und im Primarschulhaus Steingut grundsätzlich positive Erfahrungen mit der Integrativen Schulform gemacht hat, stehen Stadtschulrat und Stadtrat der Absicht des Erziehungsrates ISF auf Basis der Sonderpädagogischen Richtlinien von 2007 einzuführen, skeptisch gegenüber. Die Erfahrungen in der Stadt Schaffhausen zeigen, dass die Klassenlehrpersonen auch im Integrativen System die Hauptverantwortung tragen und einen erheblichen Koordinationsaufwand leisten. Dieser Umstand muss bei einer flächendeckenden Einführung berücksichtigt werden. Eine bezahlte Besprechungsstunde, so wie sie die HeilpädagogInnen bereits heute erhalten, müsste auch den Klassenlehrpersonen zugestanden werden. Nach Ansicht von Stadtrat und Stadtschulrat ist ISF nur erfolgreich, wenn auch wirklich genügend Ressourcen zur Verfügung stehen.

Die Verantwortlichen der Stadt Schaffhausen sind der Meinung, dass vor einer flächendeckenden Einführung von ISF empirische Daten über die Wirkung dieser Schulform vorliegen müssen. Nach Ansicht von Stadtschulrat und Stadtrat sollen diese Informationen und die umfangreichen Erfahrungen mit der separativen Schulform in anderen Gemeinden und Kantonen dazu dienen, das aktuelle kantonale ISF-Konzept vor einer flächendeckenden Einführung kritisch zu überdenken und zu optimieren. Ein ISF-Konzept muss zum Wohl aller Kinder praktikabel, ressourcenorientiert umsetzbar und finanzierbar sein.

2. Wo sieht der Stadtrat die Vorteile und Nachteile von ISF auf dem Stadtgebiet?

Die Integrative Schulform geht davon aus, dass möglichst viele Schülerinnen und Schüler in den Regelklassen der Volksschule unterrichtet werden. Sonderklassen würden - mit Ausnahme der Einschulungsklassen - kaum mehr geführt. Viele Kinder können dank der Hilfe einer Heilpädagogin/eines Heilpädagogen, bzw. einer weiteren Lehrperson, trotz schulischer Probleme in ihrer Klasse bleiben. Sie müssen nicht in Klassen für Lernschwache separiert werden; was ihr Selbstwertgefühl stärkt. Dies ist sicher ein Vorteil von ISF.

Allerdings wird diesen Kindern nicht entgehen, dass ihnen das Lernen schwerer fällt als den meisten anderen Kindern in der Klasse und sie auf die Hilfe einer weiteren Lehrperson angewiesen sind. Dies kann auf die Dauer frustrierend wirken. Zudem gibt es auch im integrativen Schulsystem Grenzen; nicht jedes Kind lässt sich in einer Regelklasse integrieren.

Dabei spielt immer häufiger weniger die kognitive Fähigkeit eine Rolle, als vielmehr auffälliges Verhalten, welches immer mehr Kinder daran hindert, in einer Regelklasse beschult zu werden. So benötigt auch das integrative System weiterhin Sonderschulen. Die fehlenden Sonderklassen könnten unter Umständen dazu führen, dass vermehrt Kinder Sonderschulen zugewiesen werden, da die Integration in der Regelklasse auch mit ISF mit einem unverhältnismässig grossen Aufwand einherginge.

Ein weiterer Nachteil sind zweifelsohne die anfallenden Kosten (siehe Antwort zu Frage 6). Eine erfolgreiche Umsetzung der Integrativen Schulform bedingt zusätzliche personelle Ressourcen, woraus erhebliche Mehrkosten resultieren.

Nach Ansicht von Stadtrat und Stadtschulrat muss vor der kantonalen Einführung von ISF geprüft werden, ob die zusätzlichen Mittel mit der Integrativen Schulform wirklich optimal eingesetzt sind oder ob es pädagogisch und ökonomisch erfolgversprechendere Modelle gibt.

3. *Ist der Stadtrat der Auffassung, dass unser städtisches Schulsystem versagt hat?*

Nein. Stadtschulrat und Stadtrat sind der Auffassung, dass die Stadt Schaffhausen eine sehr gut aufgestellte Schule mit einem engagierten Lehrkörper bietet. Trotzdem erachten es beide Gremien vor dem Hintergrund einer sich ständig wandelnden Gesellschaft als notwendig, die städtischen Strukturen regelmässig ergebnisoffen zu hinterfragen.

4. *Teilt der Stadtrat die Auffassung, dass unser städtisches Schulsystem mit Kleinklassen, etc. den Kindern mehr Vorteile bringt und die Kinder bei ihrer Entwicklung positiv unterstützt?*

Einige Indikatoren, wie beispielsweise die höhere Quote bei den Zuweisungen in die Sekundarschule als in Neuhausen, deuten darauf hin, dass das derzeit praktizierte separative System einen positiven Einfluss haben könnte. Da aber jeweils sehr viele Parameter auf ein Schulsystem einwirken, sind gesicherte Angaben zur Wirkung des separativen Systems ohne empirische Untersuchungen nicht möglich.

5. *Ist der Stadtrat auch der Ansicht, dass das Niveau mit der Einführung von ISF gesenkt wird? Könnte ISF negative Auswirkungen auf die Lehrstellensuchenden haben?*

Dem Stadtschulrat und Stadtrat sind keine Vergleichszahlen zwischen den Gemeinden bekannt, welche über die Art der Anschlusslösungen nach der Volksschule Auskunft geben. Der Stadtschulrat wird im Rahmen seiner Auseinandersetzung mit dem Thema ISF beim Erziehungsrat um entsprechende Daten ersuchen.

6. *Wie hoch schätzt der Stadtrat die Kosten für ISF ein und welche Auswirkungen hat es auf den Personalbestand? (jährlich wiederkehrend)*

Eine kostenneutrale Umsetzung der Integrativen Schulform ist gemäss den geltenden kantonalen Richtlinien nicht möglich.

Hauptgrund für die Zusatzkosten sind die zusätzlich benötigten Pensen für Heilpädagogik (es müssen zusätzliche Heilpädagoginnen und Heilpädagogen angestellt werden) sowie die wesentlich kleineren Klassen. Während die maximale Zahl von Schülerinnen Schülern auf der Primarstufe im separativen System bei 25 Kindern liegt, sind bei ISF (gemäss aktuellem Konzept) nur noch 20 Kinder (18 in kombinierten Klassen) möglich. Diese Veränderung bedingt die Bildung zusätzlicher Klassen, was hohe wiederkehrende Kosten für das Lehrpersonal

und den benötigten Schulraum verursacht. Kostensenkend hingegen wirken sich die Auflösung der bisher geführten Sonderklassen und der Wegfall des Stützunterrichts aus.

Die zusätzlichen Kosten für die Umsetzung von ISF nach geltendem Konzept in der Stadt Schaffhausen liegen gemäss Modellrechnungen - ausgehend von den aktuellen Schüler- und Klassenzahlen - zwischen 2.4 bis 3.4 Mio. Franken pro Jahr. Hauptgrund für die grosse Spannweite sind die Klassengrössen. Wenn alle Klassen kompromisslos auf die maximale Schülerzahl reduziert werden müssen, so liegen die Mehrkosten über 3 Mio. Franken. Wenn die reduzierte Schülerzahl als Richtlinie für den Durchschnitt aller Klassen gilt, liegen die Mehrkosten unter 2.5 Mio. Franken.

Die Mehrkosten verteilen sich gemäss geltender Kostenaufteilung auf Gemeinde und Kanton im Verhältnis 59 zu 41.

Mehrkosten Stadt: 1.3 - 2.0 Mio. Franken

Mehrkosten Kanton: 1.0 - 1.4 Mio. Franken

Stadtrat und Stadtschulrat sind der Ansicht, dass die erfolgreiche Umsetzung der Integrativen Schulform mehr Ressourcen benötigt, als sie in den aktuellen Richtlinien vorgesehen sind (u.a. eine bezahlte Besprechungsstunde für Klassenlehrpersonen - siehe Antwort zu Frage 1), was zu weiteren Mehrkosten führt.

7. *Wurde der Stadtrat vom Regierungsrat zur Haltung vorgängig befragt?*

Nein.

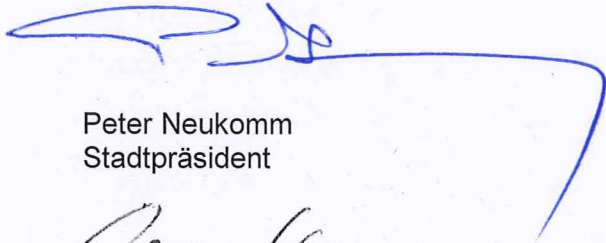
8. *Wird sich der Stadtrat klar und deutlich gegen die Zwangseinführung von ISF positionieren und ISF mit allen ihm zur Verfügung stehenden Mitteln bekämpfen und beim Regierungsrat oder allenfalls Erziehungsrat vorsprechen?*

Wie bereits einleitend erwähnt, besteht in der Stadt Schaffhausen Handlungsbedarf, was die pädagogische Ausrichtung der Schulen anbelangt. Stadtschulrat und Stadtrat sind gerne bereit, gemeinsam mit den Verantwortlichen des Erziehungsdepartementes und externen Kräften die Strukturen der städtischen Schulen zu prüfen und ernsthaft zu hinterfragen.

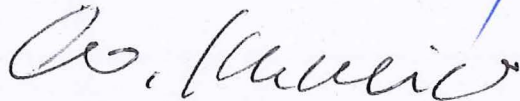
Sie wünschen sich einen ergebnisoffenen Prozess, bei welchem die vorhandenen Daten aus dem Kanton und die Erfahrungen anderer Kantone wertungsfrei einfließen und so zu einem für die Schülerinnen und Schüler möglichst optimalen, für die Lehrpersonen leistbaren und für die Gesellschaft finanzierbaren pädagogischen Konzept führen.

Freundliche Grüße

IM NAMEN DES STADTRATES



Peter Neukomm
Stadtpräsident



Christian Schneider
Stadtschreiber