

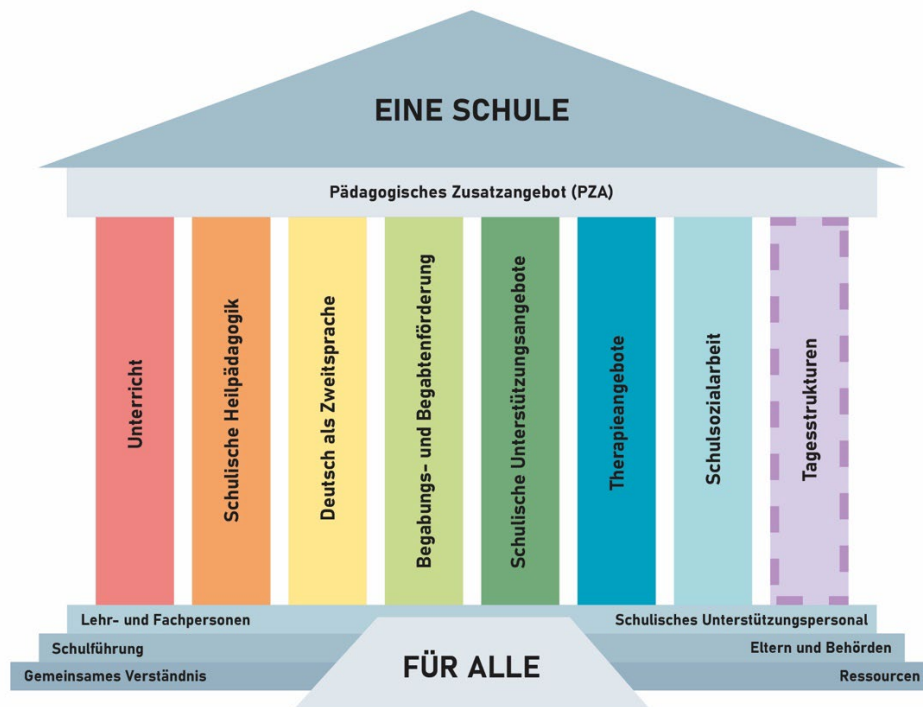
An den
Grossen Stadtrat
8200 Schaffhausen

Vorlage des Stadtrats vom 20. Oktober 2026

PGA - das neue Schaffhauser Schulmodell

Sehr geehrter Herr Präsident,
Sehr geehrte Damen und Herren

Der Stadtrat unterbreitet Ihnen einen Bericht und Antrag für die Einführung des neuen Schaffhauser Schulmodells Pädagogisches Grundangebot (PGA) an den städtischen Schulen.



1. Zusammenfassung

Ausgangslage

Die Schülerinnen und Schüler in den städtischen Schulen bringen unterschiedliche Voraussetzungen und Bedürfnisse mit. Einige benötigen zusätzliche Unterstützung, andere haben besondere Begabungen, die gezielt gefördert werden sollten. Gleichzeitig stehen die Schulen wegen des gesellschaftlichen Wandels, neuer Anforderungen der Arbeitswelt und technologischer Entwicklungen vor immer neuen Herausforderungen.

Heute gibt es für Kinder mit besonderem Förderbedarf unterschiedliche Lösungen. Ein Teil wird in separativen Angeboten ausserhalb der Regelklasse unterrichtet. Entsprechend ist dort auch ein Teil des verfügbaren Fachpersonals gebunden. Gleichzeitig nimmt die Zahl der Schülerinnen und Schüler mit besonderem Unterstützungsbedarf auch in den Regelklassen zu. Häufig liegt bei diesen Kindern keine Diagnose vor, sodass die Schulen keine zusätzlichen Mittel für ihre Unterstützung erhalten.

Als Antwort auf diese Herausforderungen hat der Kanton Schaffhausen schon 2015 entschieden, die Integrative Schulform (ISF) flächendeckend einzuführen. Beim integrativen Modell werden Kinder mit besonderem Förderbedarf wenn immer möglich in der Regelklasse unterrichtet. Dadurch stehen dort mehr Ressourcen zur Verfügung, von denen sowohl schwächere wie auch stärkere Schülerinnen und Schüler profitieren.

Die Stadt Schaffhausen ist die letzte Gemeinde im Kanton, die diesen Schritt noch nicht vollzogen hat und weiterhin mehrheitlich mit separativen Schulformen arbeitet. Dadurch ist in den letzten Jahren ein Flickenteppich unterschiedlicher Förder- und Beschulungsformen entstanden. Fachpersonal und zusätzliche Mittel stehen nicht immer dort zur Verfügung, wo Bedarf besteht. Für die Lehrpersonen führt dies zu einer wachsenden Belastung, da sie immer mehr unterschiedliche Bedürfnisse ohne die dazu notwendigen Ressourcen auffangen müssen. Die Situation hat sich im Frühjahr 2026 weiter verschärft: Wegen fehlender Kapazitäten verhängte die Lernbahn (ehemals Schaffhauser Sonderschulen) einen Aufnahmestopp. Damit verbleiben auch Kinder in den Regelschulen, für die aufgrund ihres hohen Unterstützungsbedarfs eine andere Form der Förderung vorgesehen wäre. Der Handlungsbedarf ist gross. Vor diesem Hintergrund hat der Stadtschulrat am 22. Januar 2026 den strategischen Grundsatzentscheid zum Systemwechsel vom separativen zu einem inklusiven Schulsystem beschlossen.

Was beantragt der Stadtrat und was heisst das für die Schulen?

Damit die städtischen Schulen den wachsenden Anforderungen gerecht werden können, beantragt der Stadtrat die Einführung eines neuen Schaffhauser Schulmodells: das Pädagogische Grundangebot (PGA).

Das PGA soll sicherstellen, dass die städtischen Schulen über genügend Fachpersonen und finanzielle Mittel verfügen, um Kinder mit unterschiedlichen Lern- und Förderbedürfnissen im Schulalltag gezielt zu unterstützen, der steigenden Heterogenität im Klassenzimmer gerecht zu werden und damit Lehrpersonen zu entlasten. Gleichzeitig sollen die einzelnen Schuleinheiten mehr Möglichkeiten erhalten, ihre Ressourcen entsprechend den konkreten Bedürfnissen vor Ort einzusetzen. Benötigt

eine Klasse beispielsweise zusätzliche heilpädagogische Unterstützung, weitere Fachpersonen im Unterricht oder besondere Förderangebote, soll sie die dafür vorgesehenen Mittel gezielt einsetzen können.

Das PGA ist somit kein zusätzliches Unterrichtsfach und keine neue Schulstufe. Es ist ein Modell, das die Organisation und Finanzierung der schulischen Unterstützung neu regelt. Es umfasst zwei zentrale Elemente:

- *Mehr Unterstützung im Schulalltag:* Die Schulen erhalten zusätzliche personelle und fachliche Ressourcen. Dazu gehören insbesondere zusätzliche Lehr- und Fachpersonen im Unterricht, heilpädagogische Unterstützung sowie weitere Förder- und Unterstützungsangebote.
- *Mehr Handlungsspielraum für die Schuleinheiten:* Die neun Schuleinheiten können die ihnen zur Verfügung gestellten Mittel gezielt dort einsetzen, wo sie im Schulalltag am dringendsten benötigt werden.

PGA als Voraussetzung für die Integrative Schulform

Die Einführung des PGA bringt aber nicht nur mehr Ressourcen ins Schulzimmer, sie ist auch eine zwingende Voraussetzung für die Umsetzung der kantonalen ISF-Vorgaben. Erfahrungen aus anderen Gemeinden und Kantonen sowie Rückmeldungen von Lehrpersonen haben nämlich gezeigt, dass es zusätzliche Unterstützungsmassnahmen braucht, um die integrative Schulform erfolgreich umzusetzen und allen Schülerinnen und Schülern in den Regeklassen gerecht zu werden. Damit der Schulalltag gelingt, müssen die Schulen über die entsprechenden personellen und fachlichen Ressourcen verfügen.

Der Stadtrat nimmt diese Erfahrungen ernst, entsprechend soll das neue Schaffhauser Schulmodell pragmatisch und schrittweise eingeführt werden. So bleiben bewährte separative Angebote wie Einschulungsklassen (EK), Einführungsklassen für Fremdsprachige (EfF) sowie das Werkjahr bis auf Weiteres erhalten. Gleichzeitig können erweiterte Lernräume wie Schulinseln oder Fördergruppen situativ eingesetzt werden. Sie ermöglichen es, Schülerinnen und Schüler bei Bedarf in einem angepassten Rahmen zu begleiten und gezielt zu fördern. Für Kinder und Jugendliche mit hohem Unterstützungsbedarf steht weiterhin das Angebot der Lernbahn zur Verfügung.

Die Einführung des PGA ist damit nicht nur ein wichtiger Schritt, um die Regelklassen zu stärken, sondern auch zwingende Voraussetzung, um die Integrative Schulform in der Stadt Schaffhausen umzusetzen.

Was kostet das neue Schulmodell?

Für die Einführung des PGA beantragt der Stadtrat folgende Mittel:

- *Maximal 3 Millionen Franken pro Jahr:* Mit diesen wiederkehrenden Mitteln sollen zusätzliche Lehr- und Fachpersonen sowie weitere Unterstützungsangebote finanziert werden. Die Mittel werden den neun städtischen Schuleinheiten als Ressourcenrahmen zur Verfügung gestellt.
- *270'000 Franken einmalig:* Dieser Verpflichtungskredit dient der fachlichen Begleitung des Schulentwicklungsprozesses und der Einführung des neuen Schulmodells in den neun Schuleinheiten.

Die maximal 3 Millionen Franken entsprechen bei aktuell rund 3'850 Schülerinnen und Schülern durchschnittlich etwa 750 Franken pro Kind und Jahr. Dabei handelt es sich um ein Kostendach. Die tatsächlichen Ausgaben hängen davon ab, wie das PGA umgesetzt wird und wie viele zusätzliche Ressourcen die einzelnen Schuleinheiten benötigen.

Berücksichtigung der unsicheren Finanzlage

Der Einführungsbeschluss für das dringend nötige neue Schulmodell erfolgt zu einer Zeit der unsicheren Finanzperspektiven. Voraussichtlich wird ein grosser Teil des Steuersubstrates von Unternehmen langfristig zurückgehen und die Stadt wird Massnahmen zur Aufwandssenkung und Ertragssteigerung tätigen müssen. Der Stadtrat hat in diesem Umfeld beschlossen, das PGA in einem moderaten Ausbau mit 3 Mio. Franken, mit einer zeitlichen Befristung bis 2034 sowie schrittweise und damit unter Berücksichtigung der weiteren finanziellen Entwicklungen umzusetzen. Die einzelnen Ausbaustufen bis zur Erreichung der maximalen 3 Mio. Franken pro Jahr stehen deshalb unter dem Freigabevorbehalt des Grossen Stadtrats. Die Freigabe der effektiven finanziellen Mittel für das Folgejahr erfolgt im Rahmen des jeweiligen Budgets, wobei ein Sockelbetrag von 2 Mio. Franken das zwingende Minimum bildet.

Die nächsten Schritte

Über die Einführung des PGA und die damit verbundenen finanziellen Auswirkungen wird die städtische Stimmbevölkerung voraussichtlich im Sommer 2027 entscheiden.

Bei einer Zustimmung wird das neue Schulmodell schrittweise vorbereitet. Ab Sommer 2028 sollen die kantonalen Vorgaben zur Integrativen Schulform umgesetzt werden. Die bestehenden Hilfs- und Förderklassen werden dabei bis Sommer 2030 schrittweise aufgelöst und die Schülerinnen und Schüler in die Regelklassen integriert.

Würdigung

Die städtischen Schulen stehen vor wachsenden Anforderungen. Die Schülerinnen und Schüler haben unterschiedliche Lern- und Unterstützungsbedürfnisse, gleichzeitig fehlt es in den Regelklassen teilweise an den notwendigen Fachpersonen.

Mit dem Pädagogischen Grundangebot sollen die Schulen zusätzliche personelle und fachliche Ressourcen erhalten. Gleichzeitig bekommen die neun Schuleinheiten mehr Handlungsspielraum, um diese Mittel gezielt dort einzusetzen, wo sie benötigt werden.

Das PGA schafft damit die Voraussetzungen, um die Lehrpersonen im Schulalltag zu unterstützen, den unterschiedlichen Bedürfnissen der Schülerinnen und Schüler besser gerecht zu werden und die Integrative Schulform in der Stadt Schaffhausen erfolgreich umzusetzen.

Inhalt

1.	Zusammenfassung	2
2.	Ausgangslage	6
2.1	Veränderte Lebens- und Lernwelten	6
2.2	Das aktuelle Schulmodell in Schaffhausen.....	6
2.2.1	Strukturelle Herausforderungen des aktuellen Modells	8
2.3	Erkenntnisse aus Forschung und Praxis	8
2.3.1	Heterogenität als zentrale Herausforderung	8
2.3.2	Wirkungen integrativer und separierender Schulformen	9
2.3.3	Rahmenbedingungen als Erfolgsfaktor.....	9
2.4	Handlungsbedarf für die Stadt Schaffhausen	10
2.4.1	Rechtliche Einbettung	10
2.5	Beschluss zur Neuausrichtung	11
3.	Pädagogisches Grundangebot (PGA)	12
3.1	Ziele des PGA.....	12
3.2	Das PGA-Modell	13
3.2.1	Überblick der tragenden acht Säulen des PGA:	14
3.3	Was ist neu am PGA?	14
3.4	Das Pädagogische Zusatzangebot PZA.....	15
3.5	Weiterhin bestehende Angebote	15
4.	Einführung des PGA	16
4.1	Mehr Fachpersonen im Schulzimmer	16
4.2	750 Franken zusätzlich pro Schülerin und Schüler im Jahr	17
4.2.1	Ressourcen am Beispiel der Schuleinheit Buchthalen.....	17
4.2.2	Nutzen der zusätzlichen Ressourcen	18
4.3	Kosten im Gemeindevergleich.....	19
5.	Finanzielle Auswirkungen und Zeitplan	20
5.1	Wiederkehrender Aufwand für das PGA.....	20
5.1.1	Dimensionierung des PGA	20
5.1.2	Befristung und Übergang in kantonale Mitfinanzierung.....	21
5.1.3	Berücksichtigung der anspruchsvollen Finanzlage	21
5.2	Einführungskosten für Prozessbegleitung der Schuleinheiten	22
5.3	Zeitplan für die Umsetzung	22
6.	Zuständigkeiten.....	23
7.	Würdigung	24

2. Ausgangslage

Der gesellschaftliche Wandel, veränderte Anforderungen an die Arbeitswelt sowie technologische Entwicklungen stellen die Schulen vor neue Herausforderungen. Um diese meistern zu können und gleichzeitig der steigenden Heterogenität der Schülerinnen und Schüler gerecht zu werden, braucht es eine generelle Stärkung des Schulsystems und eine nachhaltige Weiterentwicklung des pädagogischen Angebots.

2.1 Veränderte Lebens- und Lernwelten

Die Gesellschaft und damit auch die Klassen an den städtischen Schulen sind heute vielfältig zusammengesetzt. Kinder wachsen in verschiedenen sprachlichen, kulturellen, sozialen und familiären Lebenswelten auf und bringen unterschiedliche Erfahrungen und Voraussetzungen mit. Diese unterschiedlichen Voraussetzungen beeinflussen die Lernbedingungen und stellen die Schulen vor vielfältige Herausforderungen.

Daneben verändern sich auch die Lebens- und Lernwelten von Kindern und Jugendlichen. Neue Medien, künstliche Intelligenz, veränderte Erziehungskonzepte, gesellschaftliche Entwicklungen und globale Krisen beeinflussen Kommunikation, Lernen, Verhalten und soziale Entwicklung. Die Schulen sind gefordert, auf diese Veränderungen zu reagieren und gleichzeitig verlässliche Lern- und Entwicklungsräume zu schaffen.¹

2.2 Das aktuelle Schulmodell in Schaffhausen

Die Stadt Schaffhausen als grösste Schulgemeinde des Kantons organisiert ihre Volksschule heute grundsätzlich nach einem separativen Schulmodell (Abbildung 1).

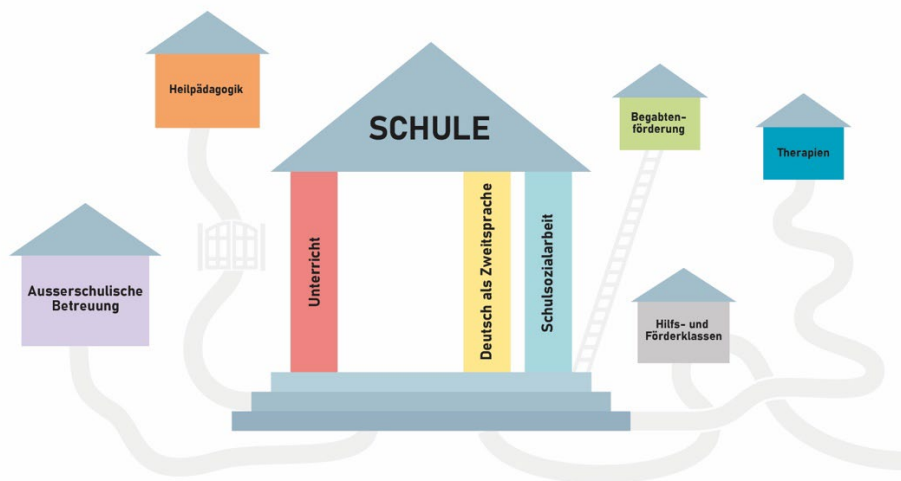


Abbildung 1: Bestehendes Angebot mit separierendem Zusatzangebot

¹ Thissen, F., & Stang, R. (2024). Schulen für die Zukunft gestalten: Herausforderungen, pädagogische Konzepte und Raumperspektiven. In R. Stang & F. Thissen (Hrsg.), *Lernwelt Schule* (S. 11–100). De Gruyter.

Als letzte Gemeinde im Kanton führt die Stadt neben den Regelklassen noch Hilfs- und Förderklassen (Hi-Fö)². Dabei handelt es sich um Sonderklassen für Kinder, die dem Regelunterricht auf Dauer nicht folgen vermögen (SHR 410.100 Art. 21 Abs. 2)³. Auch Kinder, die vorübergehend auf zusätzliche Unterstützung durch Fachpersonen angewiesen sind, beispielsweise in Deutsch als Zweitsprache (DaZ), erhalten diese teilweise ausserhalb der Regelklasse. Kinder mit aussergewöhnlichen Leistungsprofilen werden ebenfalls ergänzend zum Regelunterricht in separierten Fördergruppen der kantonalen Begabungs- und Begabtenförderung beschult. Und dies erst nach entsprechenden Abklärungen.

Das Schulmodell wird jedoch nicht durchgängig separativ umgesetzt. Die städtischen Kindergärten werden bereits seit 2007 integrativ geführt, und mit der Primarschule Steingut verfügt die Stadt über eine Pilotschule, die seit über 30 Jahren integrativ arbeitet. Darüber hinaus werden rund 100 Schülerinnen und Schüler mit ausgewiesenem Sonderschulbedarf im Rahmen der integrierten Sonderschulung bereits heute an verschiedenen städtischen Schulen in Regelklassen unterrichtet.

Darin zeigt sich ein Widerspruch des heutigen Systems: Ein Kind, das beispielsweise Mühe beim Lesen und Schreiben hat und zusätzliche heilpädagogische Unterstützung benötigt, kann heute einer Hilfs- oder Förderklasse zugewiesen werden und muss dafür die Klasse oder sogar das Schulhaus / Quartier wechseln. Ein anderes Kind mit deutlich höherem Unterstützungsbedarf kann hingegen im Rahmen der integrierten Sonderschulung wohnortsnah eine Regelklasse besuchen und erhält dort zusätzliche heilpädagogische Begleitung sowie je nach Bedarf weitere Unterstützung. Die dafür notwendigen zusätzlichen Ressourcen werden vom Kanton mitgetragen. Gleichzeitig besuchen in der Praxis viele Kinder mit erhöhtem Unterstützungsbedarf die Regelklasse, ohne dass eine entsprechende Diagnose vorliegt und damit zusätzliche Unterstützungsressourcen zur Verfügung stehen.

Über die Jahre ist so ein Flickenteppich unterschiedlicher Förder- und Beschulungsformen entstanden: Separative und integrative Angebote bestehen parallel und folgen teilweise unterschiedlichen Zuständigkeiten, Zuweisungsverfahren und Ressourcenmodellen. Ob und in welcher Form ein Kind Unterstützung erhält, hängt damit nicht allein von seinem Bedarf ab, sondern auch vom jeweiligen Angebot und den dafür geltenden Rahmenbedingungen.

Neben den städtischen Schulen besteht mit der Lernbahn (ehemals Schaffhauser Sonderschulen) ein Sonderschulangebot für Schülerinnen und Schüler mit ausgewiesenem Sonderschulbedarf. Die Lernbahn erfüllt ihren Auftrag im Rahmen des kantonalen Sonderschulangebots und liegt in der Verantwortung des Kantons.

² Erziehungsrat des Kantons Schaffhausen. *Verordnung über die Sonderklassen*, SHR 411.121. Siehe Definitionen.

³ Kanton Schaffhausen. *Schulgesetz*, SHR 410.100, vom 27. April 1981.

2.2.1 Strukturelle Herausforderungen des aktuellen Modells

Das Nebeneinander unterschiedlicher Förder- und Beschulungsformen erschwert es, die vorhandenen Ressourcen einheitlich und bedarfsgerecht einzusetzen. Ein erheblicher Teil der heilpädagogischen und personellen Ressourcen ist an separative Angebote gebunden und steht deshalb nicht für die Unterstützung in der Regelklasse zur Verfügung.

Hilfs- und Förderklassen sind mit durchschnittlich rund 8 Schülerinnen und Schülern deutlich kleiner als Regelklassen mit rund 19 Schülerinnen und Schülern. Gleichzeitig ist der Personaleinsatz pro Kind in Hilfs- und Förderklassen rund doppelt so hoch. In den Regelklassen nimmt hingegen die Zahl der Schülerinnen und Schüler mit unterschiedlichen Lern- und Unterstützungsbedürfnissen zu, ohne dass dafür im gleichen Mass entsprechende zusätzliche Ressourcen zur Verfügung stehen. Die Anforderungen an die Lehrpersonen steigen dadurch, während zusätzliche Unterstützung nur begrenzt zur Verfügung steht.

Auch die unterschiedlichen Zuständigkeiten sowie die aufwändigen Abklärungs- und Zuweisungsverfahren erschweren es, Unterstützung frühzeitig einzusetzen. Der im Frühjahr 2026 aufgrund von Kapazitätsengpässen verhängte Aufnahmestopp der Lernbahn verschärft diese Situation zusätzlich.

Die Herausforderung besteht deshalb nicht allein darin, zusätzliche Ressourcen bereitzustellen, sondern bestehende und zusätzliche Mittel so zu organisieren, dass sie flexibel und bedarfsgerecht zur Verfügung stehen.

2.3 Erkenntnisse aus Forschung und Praxis

Erfahrungen mit inklusionsorientierten Schulmodellen in anderen Kantonen und aktuelle Forschungen zeigen, dass deren Umsetzung mit unterschiedlichen Herausforderungen verbunden ist.

2.3.1 Heterogenität als zentrale Herausforderung

Der Kanton Schaffhausen bezeichnet in den Grundlagen zur Umsetzung der integrativen Ausrichtung der Regelschulen⁴ Heterogenität als die grösste Herausforderung für das Schulsystem. Laut dem aktuellen Bildungsbericht 2026⁵ stehen Verhaltensauffälligkeiten von Kindern und Jugendlichen im Zentrum der Diskussion. Auch eine aktuelle Studie aus dem Kanton Zürich⁶ zeigt, dass insbesondere anhaltende Verhaltensauffälligkeiten und -störungen als belastend im Unterricht erlebt werden. Die Studie des Dachverbands Lehrerinnen und Lehrer Schweiz (LCH) von 2026 über die inklusionsorientierte Schule⁷ mit über 10'000 befragten

⁴ Kanton Schaffhausen, Dienststelle Primar- und Sekundarstufe I. *Integrative Ausrichtung der Regelschulen – Grundlagen zur Umsetzung*. Leitfaden vom 1. September 2020, S. 8.

⁵ Schweizerische Koordinationsstelle für Bildungsforschung (SKBF). *Bildungsbericht Schweiz 2026*. Aarau, 2026, S. 46–50.

⁶ Nievergelt et al. *Projekt Challenge – Unterstützung von Schulen im Umgang mit auffälligem Verhalten. Schlussbericht*. Pädagogische Hochschule Zürich, 2026.

⁷ LCH & gfs.bern. *Inklusionsorientierte Schule zwischen Anspruch und Realität. Inklusion im Schulalltag aus Sicht der LCH-Mitglieder*. Schlussbericht. Bern, 2026.

Lehr- und Fachpersonen zeigt zudem, dass der Unterstützungsbedarf von Schülerinnen und Schülern ohne attestierte Diagnose als besondere Herausforderung im Schulalltag wahrgenommen wird.

2.3.2 *Wirkungen integrativer und separierender Schulformen*

Unbefristete separierende Angebote können zwar kurzfristig Entlastung im System bringen, führen aber laut Bildungsbericht zu einem deutlich höheren Bedarf an Lehrpersonen und Fachpersonen der schulischen Heilpädagogik und verschärfen angesichts des Fachkräftemangels die personellen Engpässe zusätzlich.

Für die betroffenen Schülerinnen und Schüler kann eine längerfristige Separation zudem zu einer zunehmenden Abkopplung vom sozialen und schulischen Umfeld führen. Forschungsbefunde weisen darauf hin, dass die Zusammenführung von Kindern und Jugendlichen mit ähnlichen Verhaltensproblemen unter bestimmten Bedingungen ungünstige Peer-Effekte begünstigen kann. Auch gelingt die Reintegration in die Regelklasse nur einem kleinen Prozentsatz der Schülerinnen und Schüler.⁸

Dies wirkt sich auch auf den weiteren Bildungs- und Berufsweg aus: Jugendliche aus separativen Schulformen sind laut Schweizer Untersuchungen⁹ beim Übergang in die Berufsbildung benachteiligt, was ihre spätere berufliche und gesellschaftliche Integration erschweren kann. Für ihre Entwicklung und berufliche Perspektive wäre eine inklusionsorientierte Beschulung deutlich zielführender, so zeigen internationale Langzeitstudien beispielsweise eine höhere Wahrscheinlichkeit dauerhafter Erwerbsintegration bei einem formalen Schulabschluss.¹⁰

Zu den Auswirkungen integrativer Schulformen auf die Mitschülerinnen und Mitschüler in Regelklassen liegen bislang nur wenige aussagekräftige Befunde vor. Hinweise aus einer Studie aus dem Kanton St. Gallen zeigen jedoch, dass die konkrete Ausgestaltung eine wichtige Rolle spielt. Eine angemessene Klassengrösse und eine möglichst gleichmässige Verteilung von Schülerinnen und Schülern mit besonderem Förderbedarf auf die verschiedenen Klassen können dazu beitragen, eine hohe Belastung einzelner Klassen zu vermeiden und gute Lernbedingungen für alle Schülerinnen und Schüler zu schaffen.¹¹

2.3.3 *Rahmenbedingungen als Erfolgsfaktor*

Die zunehmende Heterogenität und die damit verbundenen Anforderungen wirken sich unmittelbar auf die Arbeit der Lehrpersonen aus. Diffe-

⁸ Hofer, F., & Buholzer, A. (2026). Teil- und Reintegration als Einzelfall? Edition SZH/CSPS. S. 18-19

⁹ Neuenschwander, M. P., & Meister, S. (2026). Übergang in die Berufsbildung von Jugendlichen in Risikosituationen. Schweizerische Zeitschrift für Heilpädagogik, 32(05), 9–14.

¹⁰ Båtevik, F. O. (2019). From School to Work: Long-Term Employment Outcomes for Former Special Educational Needs Students. Scandinavian Journal of Disability Research, 21(1), 158–166. <https://doi.org/10.16993/sjdr.595>

¹¹ Balestra, S., Eugster, B., & Liebert, H. (2022). Peers with Special Needs: Effects and Policies. The Review of Economics and Statistics, 104(3), 602–618.

renzierter Unterricht, individuelle Förderung und der Umgang mit herausforderndem Verhalten erfordern zusätzliche fachliche Kompetenzen und eine enge Zusammenarbeit von Lehr- und Fachpersonen.

Die LCH-Studie⁸ von 2026 zeigt, dass insbesondere unzureichende Ressourcen als Herausforderung für die Umsetzung einer inklusionsorientierten Schule wahrgenommen werden. Als wichtige Voraussetzungen nennt die Studie ausreichend qualifiziertes Fachpersonal, zeitliche und finanzielle Ressourcen sowie die Möglichkeit, Unterstützung flexibel und nach pädagogischem Bedarf einzusetzen.

Für die Stadt Schaffhausen bedeutet dies, dass bei der Weiterentwicklung des Schulmodells neben der Umsetzung der kantonalen ISF-Vorgaben zwingend auch tragfähige Rahmenbedingungen für die Schulen geschaffen werden müssen.

2.4 Handlungsbedarf für die Stadt Schaffhausen

Daraus ergibt sich für die Stadt Schaffhausen ein klarer Handlungsbedarf: Tragfähige Rahmenbedingungen erfordern sowohl zusätzliche fachliche Ressourcen und die Möglichkeit, vorhandene Mittel flexibler einzusetzen. Die Förderung soll sich stärker am tatsächlichen Lern- und Unterstützungsbedarf der Schülerinnen und Schüler orientieren und weniger von separativen Strukturen und vorgängigen Zuweisungsverfahren abhängen.

2.4.1 Rechtliche Einbettung

Die Ausrichtung hin zu einer inklusionsorientierten Schule ist in internationalen und nationalen Rechtsgrundlagen, kantonalen Vorgaben sowie strategischen Zielsetzungen verankert.

- **UNO-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK), Art. 24¹²:** Die Schweiz verpflichtet sich zur Gewährleistung eines integrativen Bildungssystems und zur notwendigen Unterstützung von Menschen mit Behinderungen innerhalb des allgemeinen Bildungssystems.
- **UNO-Kinderrechtskonvention (KRK), Art. 29¹³:** Bildung soll die Persönlichkeit, Begabungen sowie die geistigen und körperlichen Fähigkeiten jedes Kindes bestmöglich zur Entfaltung bringen.
- **Bundesverfassung, Art. 8¹⁴:** Verankert die Gleichbehandlung und den Schutz von Menschen mit Behinderungen vor Benachteiligung.
- **Verfassung des Kantons Schaffhausen, Art. 15¹⁵:** Kinder und Jugendliche haben Anspruch auf eine ihren Fähigkeiten entsprechende Schulbildung.

¹² Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen; 15. Mai 2014

¹³ Übereinkommen über die Rechte des Kindes CRC, 0.107. vom 26. März 1997.

¹⁴ Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft; 18. April 1999 (Stand am 3. März 224)

¹⁵ Art. 15 Recht auf Schulbildung, Verfassung des Kantons Schaffhausen, SR 131.223 vom 17. Juni 2002.

- **Interkantonale Vereinbarung über die Zusammenarbeit im Bereich der Sonderpädagogik, Art. 1 und 2¹⁶**: Die Integration von Kindern und Jugendlichen mit besonderem Bildungsbedarf in die Regelschule wird gefördert; integrative Lösungen sind separierenden grundsätzlich vorzuziehen.
- **Leitbild «Visionen und Ziele für die Volksschule im Kanton Schaffhausen» (2025)¹⁷**: Die Volksschule soll tragfähig und chancengerecht für alle Kinder und Jugendlichen sein; die inklusive Schulform wird als Regelfall definiert.

Diese Grundlagen geben den Rahmen für die Weiterentwicklung der städtischen Schulen vor.

2.5 **Beschluss zur Neuausrichtung**

Bereits 2015 beschloss der Erziehungsrat die integrative Schulform (ISF) flächendeckend im Kanton Schaffhausen umzusetzen. Seither haben alle Gemeinden integrative Schulmodelle eingeführt. Die Stadt Schaffhausen ist die letzte Gemeinde im Kanton, die noch ein separatives Schulmodell anwendet. Des Weiteren verabschiedete der Erziehungsrat am 24. September 2025 sein Leitbild für die Volksschule der Zukunft, bei dem eine tragfähige und chancengerechte Schule, flexible Lernformen, multiprofessionelle Zusammenarbeit sowie die kontinuierliche Weiterentwicklung der Schulen im Zentrum stehen.¹⁷ Umgesetzt werden sollen diese Ziele auf kantonaler Ebene im Rahmen des Projekts «Tragfähige Volksschule».

Vor diesem Hintergrund hat der Stadtschulrat am 22. Januar 2026, gestützt auf das Schulorganisationsreglement (RSS 600.1 Art. 8 Abs. 2 b und c), den strategischen Grundsatzentscheid zur Neuausrichtung des städtischen Schulmodells gefällt. Mit der vorliegenden Vorlage sollen die bestehenden Hilfs- und Förderklassen (Hi-Fö) schrittweise bis zum Sommer 2030 aufgelöst und die kantonalen Vorgaben zur integrativen Schulform (ISF) gemäss den kantonalen ISF-Richtlinien¹⁸ umgesetzt werden. Parallel dazu soll das Pädagogische Grundangebot (PGA) als neues städtisches Modell für die Organisation und Steuerung der dafür vorgesehenen Ressourcen aufgebaut und eingeführt werden.

Dieses «Schaffhauser Modell» steht für eine pragmatische Neuausrichtung der städtischen Schulen und knüpft an Erfahrungen anderer Gemeinden (beispielsweise am erfolgreichen Neuhauser Modell 2.0) an. Diese haben gezeigt, dass eine isolierte Umsetzung der ISF-Vorgaben ohne zusätzliche personelle und fachliche Ressourcen nicht zielführend ist. Dafür braucht es die entsprechenden Rahmenbedingungen, die mit dieser Vorlage und dem PGA zur Verfügung gestellt werden.

¹⁶ Interkantonale Vereinbarung über die Zusammenarbeit im Bereich der Sonderpädagogik, SHR 410.240, 25. Oktober 2007.

¹⁷ Erziehungsdepartement des Kantons Schaffhausen, Dienststelle Primar- und Sekundarstufe I. Visionen und Ziele für die Volksschule im Kanton Schaffhausen – ein Leitbild. 24.09.2025.

¹⁸ Kanton Schaffhausen Dienststelle Primar- und Sekundarstufe I, Richtlinien für den sonderpädagogischen Bereich im Kanton Schaffhausen; 3. Juli 2007 - angepasst am 6. Mai 2026

3. Pädagogisches Grundangebot (PGA)

Unter dem PGA werden der Unterricht sowie sämtliche Lern-, Förder-, Unterstützungs- und Therapieangebote der städtischen Schulen zu einem gemeinsamen schulischen Gesamtangebot zusammengeführt. Die Angebote stehen allen Schülerinnen und Schülern je nach Bedarf niederschwellig und möglichst unmittelbar zur Verfügung.

Die Schuleinheiten setzen die verfügbaren Ressourcen innerhalb des vorgegebenen Rahmens eigenverantwortlich und bedarfsgerecht ein und können dadurch rasch auf veränderte Bedürfnisse reagieren. Aufwändige Abklärungs- und Zuweisungsverfahren werden auf jene Fälle beschränkt, in denen eine vertiefte fachliche Abklärung erforderlich ist.

3.1 Ziele des PGA

Mit dem PGA wird folgendes Zielbild angestrebt:

1. **Bedarfsgerechte Förderung:** Schülerinnen und Schüler werden grundsätzlich in Wohnortnähe im Regelklassensystem unterrichtet und entsprechend ihren Lern- und Unterstützungsbedürfnissen gefördert.
2. **Multiprofessionelle Zusammenarbeit:** Lehr-, Fach- und weitere pädagogische Personen arbeiten verbindlich zusammen. Rollen und Verantwortlichkeiten sind klar definiert.
3. **Vielfältiges pädagogisches Angebot:** Alle Säulen des PGA bilden ein umfassendes Angebot für die unterschiedlichen Lern- und Unterstützungsbedürfnisse aller Schülerinnen und Schüler.
4. **Tragfähige Schulen:** Die Schulen verfügen über ausreichende Ressourcen und Strukturen, um diese flexibel und bedarfsgerecht einzusetzen und damit unterschiedlichen Bedürfnissen und Herausforderungen im Schulalltag zu begegnen.

3.2 Das PGA-Modell

Das PGA der Stadt Schaffhausen führt die verschiedenen pädagogischen Angebote in einem gemeinsamen Modell zusammen:

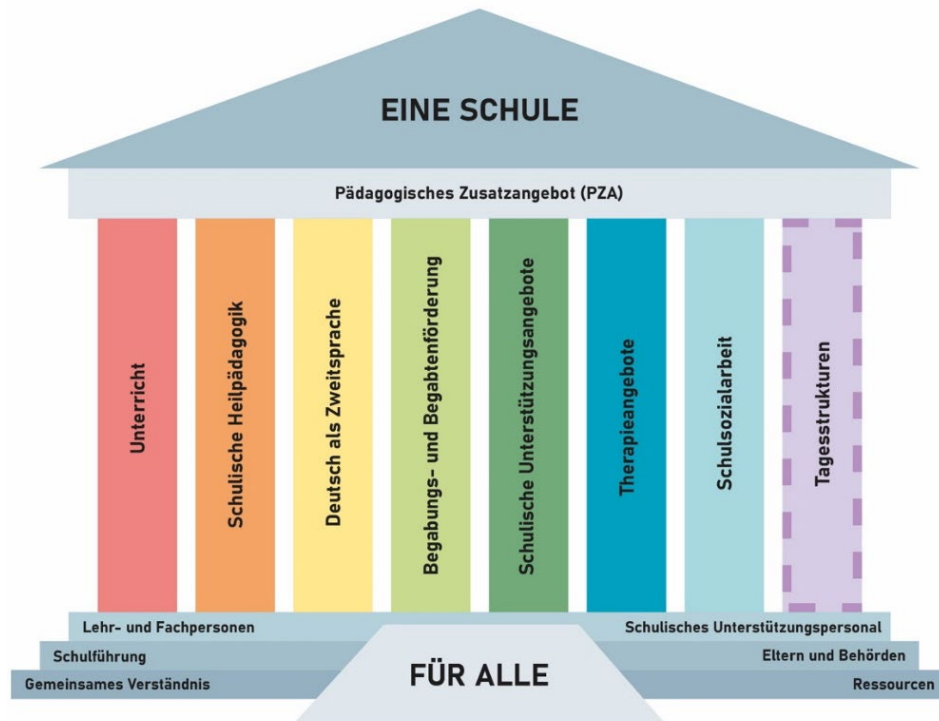


Abbildung 2: Das pädagogische Grundangebot (PGA) der Stadt Schaffhausen

Das Modell veranschaulicht das Verständnis einer barrierefreien «Schule für alle». Die Rampe symbolisiert den Zugang für alle Kinder, die Säulen stehen für die verschiedenen pädagogischen Angebote, die gemeinsam ein flexibles und bedarfsgerechtes Lernangebot bilden.

Das Fundament bilden Lehr- und Fachpersonen in multiprofessionellen Teams. Das bedeutet, dass Personen mit unterschiedlichen Aufgaben und Fachkenntnissen, beispielsweise Klassenlehrpersonen und Fachpersonen der Schulischen Heilpädagogik, Sozialpädagogik oder Sozialarbeit eng zusammenarbeiten. Sie bringen ihr jeweiliges Wissen ein, stimmen die Unterstützung der Schülerinnen und Schüler aufeinander ab und tragen Herausforderungen gemeinsam. Je nach Bedarf werden sie durch weiteres schulisches Personal und Fachstellen unterstützt. Auch Erziehungsberechtigte und Behörden werden entsprechend ihrer Rolle einbezogen. Die Schulleitung übernimmt eine Schlüsselrolle, indem sie die Zusammenarbeit koordiniert, Ressourcen steuert und die Umsetzung des PGA sicherstellt. Ein gemeinsames pädagogisches und didaktisches Verständnis sowie die notwendigen Ressourcen bilden dabei wichtige Grundlagen für eine «Schule für alle».

3.2.1 Überblick der tragenden acht Säulen des PGA:

Unterricht	Bildet den Kern der Schule und ermöglicht gemeinsames Lernen und individuelle Förderung.
Schulische Heilpädagogik (SHP)	Unterstützt Schülerinnen und Schüler mit besonderem Förderbedarf und gestaltet gemeinsam mit den Lehrpersonen geeignete Lern- und Förderangebote.
Begabungs- und Begabtenförderung	Erkennt und fördert besondere Stärken, Potenziale und Begabungen mit geeigneten Lernangeboten.
Deutsch als Zweitsprache (DaZ)	Unterstützt Schülerinnen und Schüler beim Erwerb der deutschen Sprache und bei der Teilhabe am Unterricht.
Schulische Unterstützungsangebote	Ergänzen den Schulalltag mit bedarfsgerechter Unterstützung, beispielsweise durch Assistenz, Sozialpädagogik und flexible Angebote.
Therapieangebote	Unterstützen Schülerinnen und Schüler durch Logopädie, Psychomotorik und weitere therapeutische Angebote.
Schulsozialarbeit (SSA)	Berät und unterstützt Schülerinnen und Schüler, Eltern und Schule bei sozialen und persönlichen Anliegen sowie in schwierigen Situationen

Zu einem späteren Zeitpunkt vorgesehen

Tagesstrukturen	Ergänzen die Schule durch pädagogische Betreuungsangebote vor und nach dem Unterricht sowie über Mittag.
-----------------	--

3.3 Was ist neu am PGA?

Die acht Säulen des PGA umfassen grösstenteils bereits bestehende und etablierte Angebote der Stadt und des Kantons Schaffhausen. Bisher waren diese jedoch nicht für alle Schülerinnen und Schülern gleichermassen zugänglich oder an bestimmte Schul- und Förderformen gebunden.

Neu werden diese Angebote in der Regelschule gebündelt und grundsätzlich allen Schülerinnen und Schülern zugänglich gemacht. Kinder und Jugendliche können dadurch möglichst in ihrer Klasse und in ihrem gewohnten schulischen Umfeld bleiben und bei Bedarf zusätzliche Förderung und Unterstützung erhalten.

Zwei Beispiele aus dem Schulalltag:

Ein Kind hat Mühe mit Lesen und Schreiben und braucht zusätzliche Unterstützung. Statt es für die Förderung aus der Klasse zu nehmen, kommt die Unterstützung möglichst zum Kind. Eine heilpädagogische Fachperson arbeitet beispielsweise während einer Deutschlektion mit und unterstützt das Kind oder eine kleine Gruppe direkt im Unterricht.

Das gilt auch für besondere Stärken und Begabungen: Ein Kind, das beispielsweise in Mathematik besonders weit ist, kann im Unterricht mit anspruchsvollen Aufgaben oder zusätzlichen Lernangeboten gefördert werden. Bei Bedarf können weitere Angebote der Begabungs- und Begabtenförderung beigezogen werden.

Die notwendige Unterstützung kann so rasch und ohne lange Abklärungswege eingesetzt werden. Klassenlehr- und Fachpersonen stimmen die Förderung aufeinander ab und gestalten sie gemeinsam.

Zentral im PGA ist die Stärkung der personellen Ressourcen durch zusätzliche Lehr- und Fachpersonen, z.B. der schulischen Heilpädagogik (SHP) oder Deutsch als Zweitsprache (DaZ). Ergänzend werden Schulsozialarbeit, Unterstützungsdienste und therapeutische Angebote einbezogen.

Dieses Grundangebot umfasst vorerst sieben Säulen. Die Tagesstrukturen sollen zu einem späteren Zeitpunkt stärker in das Modell integriert werden. Ziel ist eine engere pädagogische Zusammenarbeit zwischen Schule und schulergänzender Betreuung.

Ergänzt wird das PGA durch flexibel einsetzbare Zusatzangebote.

3.4 Das Pädagogische Zusatzangebot PZA

Das Pädagogische Zusatzangebot (PZA) bündelt ergänzende Unterstützungsangebote, die den städtischen Schulen grösstenteils bereits heute zur Verfügung stehen. Dazu gehören schulexterne Angebote von Fachstellen und Weiterbildungsinstitutionen ebenso wie schulinterne Unterstützungsangebote. Das PZA schafft damit kein neues Grundangebot, sondern fasst bestehende sowie bei Bedarf ergänzend beigezogene Angebote zusammen.

Im Unterschied zum PGA, das den Schulen als Grundangebot dauerhaft zur Verfügung steht, kommt das PZA bei besonderen oder zeitlich begrenzten Bedürfnissen zum Einsatz. Die Angebote können sich an einzelne Schülerinnen und Schüler, Gruppen, Klassen oder ganze Schuleinheiten sowie an Lehr- und Fachpersonen, Schulleitungen und Erziehungsberechtigte richten.

Zum PZA gehören beispielsweise Angebote zur Prävention, Beratung oder Weiterbildung sowie zeitlich begrenzte Förder- und Unterstützungsangebote, beispielsweise erweiterte Lernräume in Form von Schulinseln, wie sie in einzelnen Schuleinheiten bereits heute bestehen.

Das PZA macht die verschiedenen Unterstützungsangebote für die Schulen übersichtlich und koordiniert zugänglich. Die dafür erforderlichen Mittel sind nicht Bestandteil des PGA-Kostendachs und werden weiterhin über den ordentlichen Budgetweg beantragt.

3.5 Weiterhin bestehende Angebote

Für Kinder und Jugendliche mit hohem Unterstützungsbedarf steht weiterhin das Angebot der Lernbahn (ehemals Schaffhauser Sonderschulen) zur Verfügung. Die Lernbahn begleitet zudem Schülerinnen und Schüler mit integrierter Sonderschulung (ISS) und unterstützt die beteiligten Lehr- und Fachpersonen in den Regelklassen.

Auch bewährte separative Schulangebote wie Einschulungsklassen (EK), Einführungsklassen für Fremdsprachige (EfF) und das Werkjahr bleiben bis auf Weiteres bestehen.

4. Einführung des PGA

Das PGA soll ab 2028 gemeinsam mit den kantonalen Vorgaben zur Integrativen Schulform (ISF) schrittweise und schulentwicklungsorientiert eingeführt werden, begleitet durch einen kontinuierlichen Schulentwicklungsprozess. Damit erhalten die Schuleinheiten die notwendige Zeit, ihre Strukturen, die Zusammenarbeit und die pädagogische Praxis schrittweise weiterzuentwickeln.

Als gemeinsame Grundlage für die Umsetzung wird ein gesamtstädtischer «Umsetzungsrahmen PGA» erarbeitet. Dieser definiert die verbindlichen Rahmenbedingungen und gemeinsamen Eckpunkte der Umsetzung an allen Schuleinheiten.

Auf dieser Grundlage erarbeitet jede Schuleinheit ein schuleigenes pädagogisches Konzept. Darin legt sie fest, wie sie das PGA unter ihren jeweiligen Voraussetzungen und Bedürfnissen umsetzt. Professionelle Begleitung und der Austausch zwischen den Schuleinheiten unterstützen den Prozess und ermöglichen, Erfahrungen und Erkenntnisse laufend in die Praxis einfließen zu lassen.

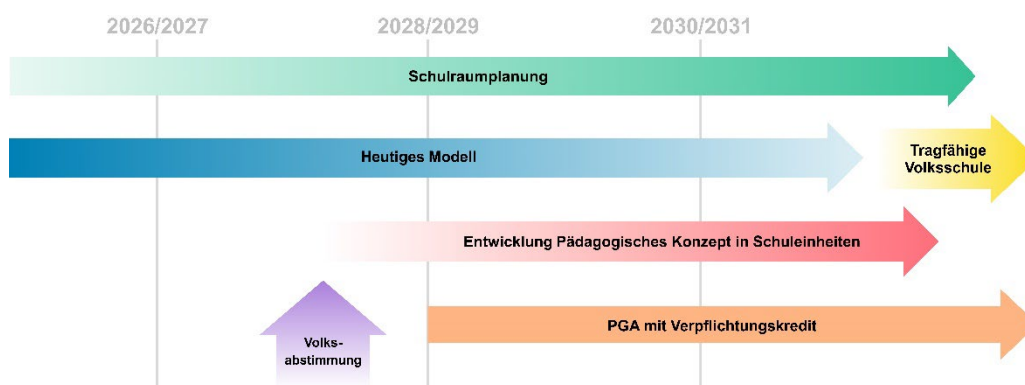


Abbildung 3: Entwicklungsorientierte Einführung des PGA

4.1 Mehr Fachpersonen im Schulzimmer

Das PGA geht bewusst über die kant. Mindestvorgaben zur Integrativen Schulform hinaus und stärkt die Schulen mit zusätzlichen personellen und fachlichen Ressourcen. Die Schuleinheiten erhalten dabei mehr Handlungsspielraum, um ihre personellen Ressourcen entsprechend ihren jeweiligen Voraussetzungen und Bedürfnissen einzusetzen. Mit der Umsetzung der ISF-Vorgaben stehen jeder Klasse gemäss kantonalem Mindeststandard vier Lektionen heilpädagogische Unterstützung pro Woche zur Verfügung. Dazu kommen die sechs Lektionen Schulassistenten, welche die Stimmbewölkerung am 8. März 2026 bewilligt hat.

Mit dem PGA kommen weitere personelle und v.a. fachliche Ressourcen hinzu. Eine Schuleinheit kann diese beispielsweise dafür einsetzen, dass in der anspruchsvolleren zweiten Morgenhälfte der Unterricht durch zwei Lehr- oder Fachpersonen begleitet wird. Oder es kann eine Fachperson

in der Schule anwesend sein, um gezielt in denjenigen Klassen zu unterstützen, in denen es gerade pädagogisch sehr anspruchsvoll ist. Dabei bleibt die Klassenlehrperson die zentrale Bezugsperson für ihre Schülerinnen und Schüler.

4.2 750 Franken zusätzlich pro Schülerin und Schüler im Jahr

Heute wird eine Regelklasse mit durchschnittlich rund 19 Schülerinnen und Schülern während eines grossen Teils des Unterrichts von einer Lehrperson allein geführt. Als zusätzliche Unterstützung stehen seit dem Schuljahr 2026/27 sechs Lektionen Schulassistenten pro Klasse und Woche zur Verfügung, welche die Stimmbevölkerung am 8. März 2026 bewilligt hat. Mit der Umsetzung der ISF kommen gemäss kantonalem Mindeststandard vier Lektionen heilpädagogische Unterstützung pro Klasse und Woche hinzu.

Bei einer umfassenden Umsetzung des PGA wären während der Blockzeiten am Vormittag (zwischen 8.20 Uhr und 11.50 Uhr) möglichst zwei Lehr- oder Fachpersonen im Unterricht vorgesehen. Eine solche Umsetzung würde jedoch deutlich höhere zusätzliche personelle Ressourcen erfordern und wiederkehrende Kosten von 4 Millionen Franken bedeuten. Vor dem Hintergrund der finanziellen Rahmenbedingungen der Stadt wurde deshalb eine reduzierte Ausbauvariante gewählt.

Für das PGA wird mit zusätzlichen Ressourcen von rund 750 Franken pro Schülerin und Schüler und Jahr gerechnet. Bei aktuell 3'852 Schülern entspricht dies einem Finanzbedarf von rund 2,9 Millionen Franken. Für die Umsetzung des PGA wird deshalb ein jährliches Kostendach von 3 Millionen Franken vorgesehen.

Die zusätzlichen Mittel werden den Schuleinheiten als Ressourcenrahmen zur Verfügung gestellt. Bei der Verteilung werden neben der Anzahl Schülerinnen und Schüler auch die unterschiedlichen Ausgangslagen der Schuleinheiten berücksichtigt. Der konkrete Verteilschlüssel wird im Rahmen der Umsetzung festgelegt.

Innerhalb ihres Ressourcenrahmens setzen die Schuleinheiten die Mittel auf Grundlage ihres schuleigenen Konzepts ein. Damit erhalten sie den notwendigen Handlungsspielraum, um auf unterschiedliche Situationen flexibel reagieren zu können.

Für den Schulentwicklungsprozess ist zudem eine fachliche Begleitung der Schuleinheiten vorgesehen (s. Kapitel 5). Diese kann bei Bedarf durch externe Fachpersonen erfolgen. Die dafür notwendigen Mittel werden mit dieser Vorlage beantragt. Die Kosten für die Evaluation des PGA werden zu einem späteren Zeitpunkt auf dem Budgetweg separat beantragt.

4.2.1 Ressourcen am Beispiel der Schuleinheit Buchthalen

Das folgende Beispiel zeigt vereinfacht, welcher zusätzliche finanzielle Handlungsspielraum sich aus dem PGA ergeben könnte.

Die Primarschuleinheit Buchthalen umfasst per Schuljahr 2026/27:

350 Schülerinnen und Schüler

- in 3 Kindergartenabteilungen
- und 14 Primarklassen,
- insgesamt also 17 Klassen (Stand: 26. August 2026).

Bei 350 Schülerinnen und Schüler entsprechen 750 Franken pro Kind einem Betrag von 262'500 Franken pro Jahr.

Damit könnten beispielsweise rund 1,5 Vollzeitstellen (FTE) in der Schulischen Heilpädagogik oder 2 FTE für Teamteaching finanziert werden. Der tatsächliche Umfang ist abhängig von Funktion, Alter und Erfahrung der eingesetzten Personen.

Die Schuleinheit entscheidet auf Grundlage ihres Pädagogischen Konzepts und des konkreten Bedarfs, wie sie die zusätzlichen Ressourcen einsetzt.

Die folgende Darstellung zeigt beispielhaft, wie zusätzliche Ressourcen im Unterricht eingesetzt werden könnten.

Der Stundenplan einer 5. Klasse mit den zusätzlichen Ressourcen der Schulassistenten, der SHP aus ISF und der weiteren Unterstützung aus dem PGA (hier im Beispiel mit Teamteaching) würde exemplarisch in etwa so aussehen:

5. Klasse mit ISF und **PGA mit zusätzlich 4 L TT** (750.- pro SuS)

Montag	Dienstag	Mittwoch	Donnerstag	Freitag
	MI		BS	
BS SA	TTG	D SHP	D	NMG
F SA	TTG	M	D SHP	M SA
F SA	D SHP	TTG	M SHP	E SA
NMG	M	TTG	NMG TT	BS SA
Mittagspause				
BG	MU		E	E
BG	NMG		F	F
MU	NMG		M	M

Teamteaching TT	4 Lektionen
Schulassistent SA	6 Lektionen
Heilpädagogik SHP	4 Lektionen
Halbklassenunt.	
Ganze Klasse	Lehrperson allein

Abbildung 4 - exemplarischer Stundenplan einer 5. Klasse gemäss den kantonalen [Stundenplanrichtlinien](#)

4.2.2 Nutzen der zusätzlichen Ressourcen

Die zusätzlichen Ressourcen des PGA werden gezielt im Regelklassensystem eingesetzt und sollen insbesondere folgende Wirkungen erzielen

- Stärkung der Tragfähigkeit: Zusätzliche und flexibel einsetzbare Ressourcen ermöglichen es den Schulen, frühzeitig und gezielt auf unterschiedliche Bedürfnisse zu reagieren und den Regelunterricht besser zu unterstützen.

- Mehr Fachlichkeit im Unterricht: Zusätzliche Fachpersonen bringen ihre Expertise direkt in die Klassen und Schulteams ein. Davon profitieren einzelne Schülerinnen und Schüler, ebenso wie die ganze Klasse und Schule.
- Flexibler Ressourceneinsatz: Die Schuleinheiten können die verfügbaren Mittel dort einsetzen, wo der Bedarf entsteht. Doppelspurigkeiten und unnötiger Koordinationsaufwand werden reduziert.
- Gemeinsame Verantwortung: Lehr- und Fachpersonen arbeiten enger zusammen und tragen schulische Herausforderungen gemeinsam. Dies entlastet die einzelne Lehrperson.
- Gezieltere Förderung: Unterschiedliche Bedürfnisse und Begabungen können im Unterricht besser berücksichtigt und die Lern- und Förderangebote entsprechend ausgerichtet werden.

4.3 Kosten im Gemeindevergleich

Abbildung 5 zeigt die Einordnung der vorgesehenen Ausgaben der Stadt Schaffhausen im Vergleich zu ausgewählten Vergleichsgemeinden. Berücksichtigt wurden Gemeinden, für die vergleichbare Kostendaten im Budgetjahr 2026 vorliegen und die aufgrund ihrer Schulorganisation beziehungsweise ihres integrativen Schulmodells als Referenz dienen. Dabei werden die Lohnkosten der Lehrpersonen, der SHP, Schulassistenten und der Schulsozialarbeit sowie alle unterstützenden Massnahmen wie Schulinseln oder Sozialpädagogik gemäss Budget 2026 der Gemeinde durch die jeweilige Anzahl der Schülerinnen und Schüler im Schuljahr 2025/26 geteilt. Der Vergleich zeigt, dass sich die vorgesehenen Ausgaben für das PGA in einer vergleichbaren Grössenordnung wie die Ausgaben anderer Gemeinden mit entsprechenden Schulmodellen bewegen.

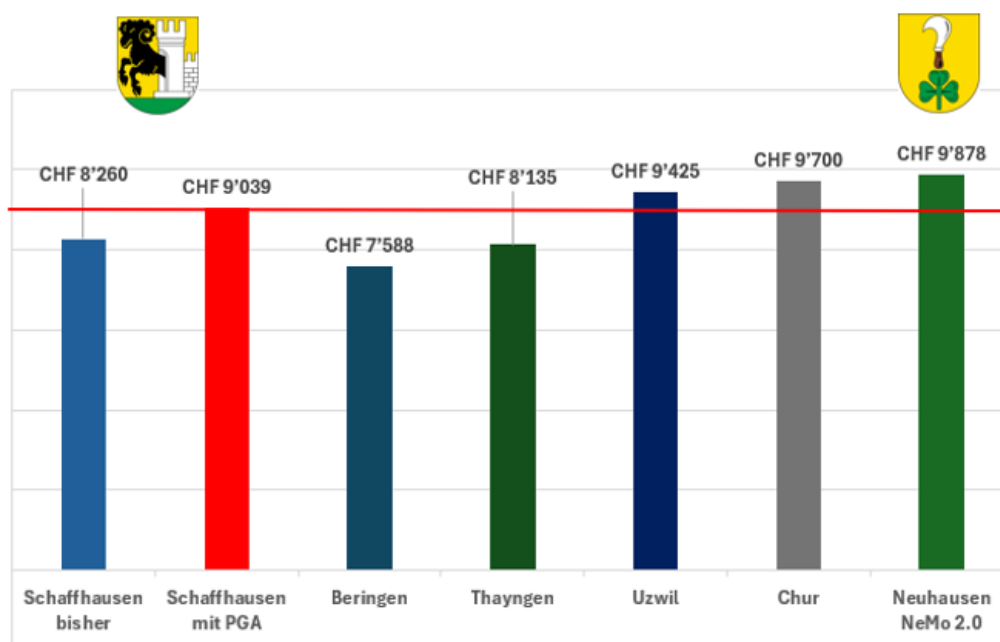


Abbildung 5: Kostenvergleich gemäss Zahlen Budget 2026 ausgewählter Gemeinden pro Schülerin und Schüler

5. Finanzielle Auswirkungen und Zeitplan

5.1 Wiederkehrender Aufwand für das PGA

5.1.1 Dimensionierung des PGA

Für die Finanzierung des Pädagogischen Grundangebots (PGA) ist ein Kostendach von jährlich 3 Millionen Franken vorgesehen. Die Einführung erfolgt schrittweise. Die zusätzlichen Aufwendungen fallen erstmals im Budgetjahr 2028 an und steigen mit dem weiteren Ausbau. Das Kostendach wird deshalb insbesondere in den ersten Jahren voraussichtlich nicht vollständig ausgeschöpft. Wie hoch die Kosten tatsächlich sind, hängt vom Stand der Umsetzung, der Anzahl Schülerinnen und Schüler und dem benötigten Personal ab. Zudem stehen die effektiv zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel unter dem Freigabevorbehalt des Grossen Stadtrats (vgl. Kap. 5.1.3).

Mit Schuljahresstart 2028 werden die Sonderklassen schrittweise aufgelöst und die Schülerinnen und Schüler in die Regelklassen integriert. Für diese Umstellung braucht es genügend fachliche Ressourcen. Mit 2 Mio. für die Initialetappe ist sichergestellt, dass jede Regelklasse zusätzlich 2-3 Lektionen Teamteaching durch eine zweite Lehrperson oder 1-2 zusätzliche Lektionen Schulische Heilpädagogik erhält (vgl. Kapitel 4.2.1). Diese 2 Mio. Franken entsprechen 500 Franken pro Kind und Schuljahr.

Lehrpersonen sowie schulische Heilpädagoginnen und Heilpädagogen sind kantonale Angestellte in Gemeindediensten. D.h. die Lohnauszahlung erfolgt über das Erziehungsdepartement, welches der Stadt wiederum den städtischen Anteil verrechnet. Die Kosten des PGA werden vollumfänglich von der Stadt getragen und unter 5110.3611.0x «Entschädigung an Kantone für Besoldung xy» budgetiert und verrechnet.

Die folgende Aufstellung geht davon aus, dass der Grosse Stadtrat mit dem Budget 2029 die Freigabe für 3 Mio. Franken erteilt. Sollte die Freigabe nicht erfolgen, werden auch fürs Jahr 2029 2 Mio. Franken budgetiert und die Aufstockung verschiebt sich auf die nächste Budgetdebatte.

Aufgeteilt auf die einzelnen Kalenderjahre bedeutet das:

2028	2029	ab 2030
0.83 Mio. Franken 5/12 x Fr. 2 Mio. Start im August 2028	2.42 Mio. Franken mit Freigabe: 7/12 x Fr. 2 Mio. + 5/12 x Fr. 3 Mio.	3 Mio. Franken mit Freigabe: 12/12x Fr. 3 Mio.

Auf die einzelnen Kostenstellen und Jahre verteilt ergibt das folgende Kosten:

Konto	Anzahl SuS*	2028	2029	ab 2030
5110.3611.06	702 Kiga	Fr. 151'300	Fr. 441'000	Fr. 546'700

5110.3611.07	2'026 PS	Fr. 436'500	Fr. 1'272'800	Fr. 1'577'900
5110.3611.08	1'124 OS	Fr. 242'200	Fr. 706'100	Fr. 875'400

*Stand Schülerstatus per 26. August 2026

5.1.2 *Befristung und Übergang in kantonale Mitfinanzierung*

Für die Umsetzung und Überprüfung des PGA ist eine Phase bis Ende 2034 vorgesehen. Im 2032/33 wird die Umsetzung des PGA evaluiert. Dabei wird untersucht, welche Wirkung das PGA hat und wie viele Ressourcen dafür benötigt werden. Gleichzeitig soll bis dahin Klarheit über die Umsetzung des kantonalen Projekts «tragfähige Volksschule» und eine allfällige kantonale Mitfinanzierung der zusätzlichen Ressourcen bestehen. Die Ergebnisse bilden die Grundlage für die anschliessende Berichterstattung an das Parlament und den Antrag zur weiteren Finanzierung sowie zu allfälligen Anpassungen des PGA.

5.1.3 *Berücksichtigung der anspruchsvollen Finanzlage*

Der Beschluss über die Einführung des dringend notwendigen PGA erfolgt zu einer Zeit der unsicheren Finanzperspektiven. Voraussichtlich wird ein grosser Teil des Steuersubstrates von Unternehmen langfristig zurückgehen. Die Stadt wird in einem solchen Falle umfangreiche Massnahmen zur Aufwandssenkung und Ertragssteigerung tätigen müssen. Entsprechend hat der Stadtrat angekündigt, eine Strategie zu entwickeln, damit beim Eintreffen verschiedener Szenarien adäquat und zeitnah reagiert werden kann.

In diesem Umfeld hat der Stadtrat beschlossen, das PGA in einem zurückhaltenden Ausbau mit 3 Mio. Franken sowie schrittweise mit Freigabebeschlüssen und unter Berücksichtigung der weiteren Entwicklung umzusetzen. Im Einzelnen wurden folgende Rahmenbedingungen festgelegt:

- Das Kostendach wird zurückhaltend auf 3 Mio. Franken festgelegt.
- Die einzelnen Ausbaustufen bis zur Erreichung des Kostendaches von 3 Mio. Franken pro Jahr werden dem Grossen Stadtrat auf Antrag des Stadtrates zur Freigabe vorgelegt (bei Überschreiten der 2 Mio. Franken-Marke).
- Zudem ist vorgesehen, zum Zeitpunkt der Vorlagenverabschiedung durch die vorberatende Kommission die neusten Erkenntnisse der Lagebeurteilung und der bis dann voraussichtlich vorliegenden Strategieentwicklung (vgl. Budgetbotschaft Kap. 8.2.2) in die Beratung einfließen zu lassen.
- Die Befristung auf 31. Dezember 2034 erfolgt nicht nur mit dem Ziel der Überführung in eine kantonal geregelte und mitfinanzierte Lösung, sondern erhält den politischen Entscheidungsträgern den finanziellen Handlungsspielraum.

5.2 Einführungskosten für Prozessbegleitung der Schuleinheiten

Für den Prozess bei der Einführung der Schulleitungen wurde ein Verpflichtungskredit für die externe Begleitung der einzelnen Schuleinheiten gesprochen. Diese Begleitung hat sich bewährt und dazu beigetragen, dass die Umsetzung planmässig erfolgen konnte.

Die Umsetzung des PGA in den einzelnen Schuleinheiten erfordert einen umfassenden Schulentwicklungsprozess. Dazu gehört auch die Erarbeitung eines individuellen Konzepts und dessen anschliessende Umsetzung.

Für den Umsetzungsprozess ist die jeweilige Schulleitung verantwortlich. Sie soll dabei die Möglichkeit haben, eine fachliche Begleitung zu beanspruchen, die ihr zur Seite steht und mit dem Blick von aussen den Prozess unterstützt und reflektiert. Diese kann bei Bedarf durch externe Fachpersonen erfolgen.

Pro Schuleinheit wird mit Kosten für die Prozessbegleitung von 30'000 Franken gerechnet, was eine Kostenschätzung von insgesamt 270'000 Franken ergibt, welche im Rahmen eines Verpflichtungskredites ebenfalls mit dieser Vorlage beantragt werden.

5.3 Zeitplan für die Umsetzung

Die Einführung des PGA erfolgt schrittweise gemäss dem dargestellten Zeitplan. Die Schuleinheiten werden während des Entwicklungs- und Umsetzungsprozesses fachlich begleitet. Ab 2028 soll das PGA schrittweise in den Regelbetrieb überführt und auf Grundlage der gemachten Erfahrungen weiterentwickelt werden. Die Umsetzung wird 2032/33 evaluiert.

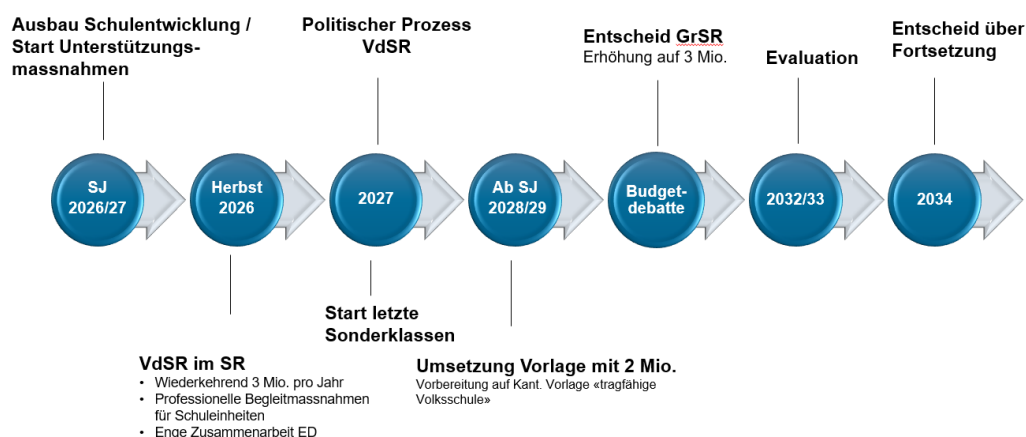


Abbildung 6: Zeitplan Umsetzung PGA

Die weitere Entwicklung wird zudem mit dem kantonalen Projekt «tragfähige Volksschule» abgestimmt. Dessen künftige Vorgaben und Ressourcen werden bei der Weiterentwicklung des PGA berücksichtigt.

6. Zuständigkeiten

Das Pädagogische Grundangebot bildet das neue Schaffhauser Schulmodell der städtischen Schulen. Für dessen Finanzierung soll bis Ende 2034 ein wiederkehrender Kredit von jährlich maximal 3 Millionen Franken bewilligt werden.

Gemäss Art. 10 lit. e Stadtverfassung (SV; RSS 100.1) unterstehen neue jährlich wiederkehrende Ausgaben für einen bestimmten Zweck von mehr als 300'000 Franken dem obligatorischen Referendum. Die Stimmbürgerbevölkerung entscheidet deshalb abschliessend über die Kreditbewilligung.

Die Freigabe der effektiven jährlichen Kredittranchen bis zur Erreichung des bewilligten Kostendaches erfolgt durch den Grossen Stadtrat im Rahmen der jeweiligen Budgetdebatte. Die Freigabebefugnis des Grossen Stadtrats beschränkt sich dabei auf den Ausgabenbereich zwischen 2 bis 3 Mio. Franken pro Jahr bzw. pro rata temporis, sofern einzelne Tranchen nicht für ein ganzes Jahr gesprochen werden. Nach Rechtskraft der Kreditgenehmigung steht somit ein Sockelbetrag von mindestens 2 Mio. Franken pro Jahr für die Umsetzung des neuen Schaffhauser Schulmodells zu Verfügung. Dafür bedarf es keiner expliziten Freigabe durch das Parlament. Soll jedoch dieser jährliche Sockelbetrag überschritten werden (bis maximal 3 Mio. Franken), muss vorgängig eine entsprechende Freigabe durch den Grossen Stadtrat erfolgen.

Die neuen, einmaligen Ausgaben von 270'000 Franken für die Prozessbegleitung der einzelnen Schuleinheiten lägen zwar für sich allein betrachtet gemäss Art. 27 Abs. 1 lit. a SV in der abschliessenden Kompetenz des Grossen Stadtrats. Sie sind jedoch zwingende Folge der Einführung des PGA und bilden deshalb mit den zuvor genannten wiederkehrenden Kosten eine unauflösliche Einheit. Infolgedessen sind sie gemeinsam dem obligatorischen Referendum zu unterstellen.

7. Würdigung

Mit dem Pädagogischen Grundangebot (PGA) reagiert die Stadt Schaffhausen auf die veränderten Anforderungen an die Schulen. Die Schülerinnen und Schüler bringen ganz unterschiedliche Lernvoraussetzungen und Bedürfnisse mit und die Klassen werden immer heterogener.

Das heutige System stösst dabei an seine Grenzen. Fachliche Unterstützung ist teilweise an separate Angebote gebunden und steht im Regelunterricht nicht in ausreichendem Umfang zur Verfügung. Gleichzeitig steigt die Belastung der Lehrpersonen. Das PGA setzt hier an: Zusätzliche personelle und fachliche Ressourcen werden direkt den Schuleinheiten zur Verfügung gestellt und können dort eingesetzt werden, wo sie benötigt werden.

Die Schuleinheiten erhalten damit mehr Handlungsspielraum, um auf unterschiedliche Ausgangslagen und konkrete Situationen im Schulalltag zu reagieren. Gleichzeitig schafft das PGA gemeinsame Rahmenbedingungen für die städtischen Schulen und ermöglicht, bestehende und zusätzliche Ressourcen flexibler zu nutzen.

Das Projekt PGA bringt folgende Vorteile und Chancen:

- Ein gemeinsames Schulmodell vom Kindergarten bis zur Oberstufe schafft einheitliche Rahmenbedingungen in allen Schuleinheiten und löst den heutigen Flickenteppich ab.
- Dank der Umsetzung des PGA und der kantonalen ISF-Vorgaben können die Kinder möglichst wohnortsnah zur Schule gehen und müssen nicht mehr wegen einer Lernschwäche eine Sonderklasse in einem anderen Quartier besuchen.
- Zusätzliche und flexibel einsetzbare Ressourcen stärken die Tragfähigkeit der Regelschulen und ermöglichen eine bedarfsgerechte Unterstützung im Schulalltag. Dabei erhalten Schulleitungen mehr Handlungsspielraum.
- Weniger Koordinationsaufwand und Doppelspurigkeiten ermöglichen einen effizienteren Einsatz der Ressourcen.
- Lehr- und Fachpersonen arbeiten enger zusammen, treffen Entscheidungen gemeinsam und tragen Herausforderungen als Team.
- Kinder mit unterschiedlichen Bedürfnissen und Begabungen werden gezielter in ihren individuellen Stärken gefördert und können ihr schulisches und persönliches Potenzial besser ausschöpfen.

Mit der Einführung des PGA sind auch Herausforderungen und Risiken verbunden (↘). Die schrittweise Umsetzung und die vorgesehenen Begleitmassnahmen (→) tragen dazu bei, diesen angemessen zu begegnen:

- ↘ Die Umsetzung des «PGA» ist mit jährlichen Mehrkosten von 3 Mio. Franken verbunden.
- Der wiederkehrende Kredit ist befristet bis 2034. Danach wird - basierend auf den Ergebnissen der Evaluation, dem Stand der «tragfähigen Volksschule» im Kanton und den finanziellen Möglichkeiten der Stadt Schaffhausen - über die Weiterführung und allfällige finanzielle Anpassungen im PGA entschieden.
- ↘ Der Umsetzungsbeschluss für das PGA erfolgt zu einem Zeitpunkt mit unsicheren finanziellen Perspektiven.
- Der Stadtrat hat im Wissen um die finanzpolitische Lage verschiedene Rahmenbedingungen festgelegt (Festlegung des Kostendach, Etappierung, Freigabevorbehalte).
- ↘ Die Rekrutierung der zusätzlich benötigten qualifizierten Fachpersonen stellt angesichts des Fachkräftemangels eine Herausforderung dar.
- Die zusätzlichen Ressourcen und die Zusammenarbeit in multiprofessionellen Teams können dazu beitragen, die Arbeitsbedingungen an den städtischen Schulen attraktiver zu gestalten.
- ↘ Der notwendige Schulentwicklungsprozess beansprucht in der Einführungsphase zusätzliche zeitliche, finanzielle und personelle Ressourcen.
- Eine fachliche Begleitung unterstützt die Schulen bei der Umsetzung.
- ↘ Das PGA stellt zusätzliche Anforderungen an den Schulraum.
- Geeignete und flexibel nutzbare Räume müssen bei der Schulraumplanung berücksichtigt werden. Die kleineren Klassen sind bereits im jährlichen Schülermonitoring berücksichtigt.

Fazit: Mit dem PGA werden den Schuleinheiten Ressourcen zur Verfügung gestellt, die zeitnah, unbürokratisch und bedarfsgerecht dort eingesetzt werden können, wo sie im Schulalltag benötigt werden. Wie die Erfahrungen in anderen Gemeinden und Kantonen zeigen, ist diese zusätzliche Unterstützung zwingend notwendig, um ISF erfolgreich umzusetzen, den Schülerinnen und Schülern gerecht zu werden und das Schulsystem als Ganzes entlasten zu können.

Die Einführung des PGA erfolgt schrittweise, wird fachlich begleitet und evaluiert. Damit kann das Schulmodell auf die unterschiedlichen Bedürfnisse und die jeweiligen Ausgangslagen der Schuleinheiten ausgerichtet werden.

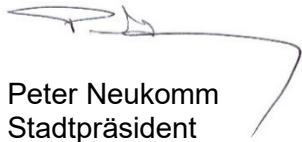
Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen stellen wir Ihnen die folgenden

Anträge:

1. Der Grosse Stadtrat nimmt Kenntnis von der Vorlage des Stadtrats vom 20. Oktober 2026 betreffend «PGA - das neue Schaffhauser Schulmodell» an den städtischen Schulen.
2. Der Grosse Stadtrat stimmt der Umsetzung des Projektes «PGA - das neue Schaffhauser Schulmodell» an den städtischen Schulen zu. Zu diesem Zweck bewilligt er im Sinne eines Kostendachs einen wiederkehrenden Kredit von 3.0 Millionen Franken bis Ende 2034. Die Verwendung der jährlichen Kredittranchen im Bereich über 2 Mio. Franken bedarf der vorherigen Freigabe durch den Grossen Stadtrat.
3. Der Grosse Stadtrat bewilligt für die Kosten der Prozessbegleitung der einzelnen Schuleinheiten bei der Umsetzung des PGA einen Verpflichtungskredit (VER00150; 5110.3132.00) über 270'000 Franken.
4. Ziffer 2 und 3 dieses Beschlusses unterstehen nach Art. 10 lit. e der Stadtverfassung gemeinsam dem obligatorischen Referendum.

Freundliche Grüsse

IM NAMEN DES STADTRATS



Peter Neukomm
Stadtpräsident



Marijo Caleta
Stadtschreiber i.V.