

An das Stadtparlament

Winterthur

Antrag und Bericht zum Postulat betreffend «Mehr Chancengerechtigkeit dank ausgewogener Durchmischung in Schulen», eingereicht von den Stadtparlamentsmitgliedern G. Stritt (SP), Ch. Maier (FDP), R. Hugentobler (AL/Grüne), M. della Vedova (GLP) namens ihrer Fraktionen

Antrag:

1. Vom Bericht des Stadtrates zum Postulat betreffend «Mehr Chancengerechtigkeit dank ausgewogener Durchmischung in Schulen» wird in zustimmendem Sinn Kenntnis genommen.
2. Das Postulat wird damit als erledigt abgeschrieben.

Bericht:

Am 28. Juni 2021 reichten die Stadtparlamentsmitglieder Gabi Stritt (SP), Christian Maier (FDP), Roman Hugentobler (AL/Grüne), Monica della Vedova (GLP) namens ihrer Fraktionen mit 34 Mitunterzeichnerinnen und Mitunterzeichnern folgendes Postulat ein, welches vom Stadtparlament am 30. August 2021 überwiesen wurde:

«Antrag:

Gemäss Volksschulverordnung des Kantons Zürich VSV Art. 25¹ ist bei der Zuteilung der Schülerinnen und Schüler zu den Schulen auf eine ausgewogene Zusammensetzung zu achten, dies unter Berücksichtigung der sozialen und sprachlichen Herkunft der Schülerinnen und Schüler. Der Stadtrat wird aufgefordert zu prüfen, wie dieser gesetzliche Auftrag in den Primar- und Sekundarschulen erfüllt wird.

Begründung:

Besonders in Städten setzt sich die Schülerschaft je nach Schulhaus sehr unterschiedlich zusammen. So auch in Winterthur: Unmittelbar benachbarte Schulhäuser weisen teils grosse Unterschiede in der Durchmischung auf (65% versus 30% fremdsprachige SchülerInnen). Dies ist insofern problematisch, als die Zusammensetzung von Schulen einen nachweisbaren Effekt hat auf den Schulerfolg der SchülerInnen – unabhängig von deren individuellem Hintergrund: Schülerleistungen sind statistisch gesehen deutlich tiefer in Schulen mit überdurchschnittlich vielen Kindern aus sozioökonomisch schwachen Familien, was meist mit einem überdurchschnittlichen MigrantInnen-Anteil korreliert. Eine ausgeglichene Durchmischung von Schulen ist folglich eine zentrale Voraussetzung für die institutionelle Sicherstellung von Chancengerechtigkeit für alle Schülerinnen und Schüler in der Stadt.

Eine kürzlich erschienene Studie des Zentrums für Demokratie Aarau² hat in sechs Schweizer Städten, darunter auch in Winterthur, die schulische Durchmischung in der Primarschule untersucht. Die Ergebnisse zeigen, dass sich die Durchmischung auszahlt und negative Effekte erst ab einer gewissen Zusammensetzung eintreten. Bei vielen Schulen wäre eine ausgeglichene Zusammensetzung durch kleinräumige Anpassungen der Schulzuteilungen möglich. Die heute geltenden rechtlichen sowie gesellschaftlich akzeptierten Voraussetzungen der Schulzuteilungen werden dabei berücksichtigt.

¹ Volksschulverordnung VSV Art. 25

[http://www2.zhlex.zh.ch/appl/zhlex_r.nsf/WebView/2596033217D0B186C12571B1002B3B73/\\$File/412.101_28.6.06_54.pdf](http://www2.zhlex.zh.ch/appl/zhlex_r.nsf/WebView/2596033217D0B186C12571B1002B3B73/$File/412.101_28.6.06_54.pdf)

² <https://www.zdaarau.ch/news/durchmischung-in-st%C3%A4dtischen-schulen>

- Schulen bleiben Quartierschulen – Kinder werden nicht mit Bussen transportiert.
- Die gesetzlich vorgegebene Schulweglänge sowie die Schulwegsicherheit werden eingehalten.
- Kinder aus einer Familie werden weitgehend der gleichen Schule zugeteilt.
- Es werden nicht einzelne «QuotenschülerInnen» umgeteilt, sondern ganze Strassenblöcke oder Kindergruppen aus der Nachbarschaft (gemeinsamer Schulweg).

Durch die Angleichung zwischen den Schulen insgesamt, würden Neuzuteilungen von Gebieten nicht mehr als «dramatisch» empfunden. Auch aus Sicht der Quartier- und Stadtentwicklung wäre eine solche Zuteilungspraxis von grossem Vorteil, denn sie würde die soziale Durchmischung von Wohnquartieren fördern. Wichtig dabei wäre, ein gesamtstädtisch konsequentes Bekenntnis und Konzept zur adäquaten Durchmischung auch über die Grenzen der aktuellen Schulkreise zu verfolgen.

Wie der gesetzliche Auftrag zur ausgewogenen Durchmischung gemäss VSV erfüllt wird, ist den Gemeinden überlassen.³ Für Winterthur bietet sich damit die Möglichkeit, die Chancengerechtigkeit niederschwellig und kostenneutral deutlich zu verbessern.»

Der Stadtrat äussert sich dazu wie folgt:

Die Behandlung des Postulats fällt in die Kompetenz der Schulpflege. § 42 Abs. 3 lit. e des Volksschulgesetzes (VSG) ordnet der Schulpflege die Kompetenz zur Zuteilung der Schülerinnen und Schüler an die Schulen zu. So sind in Winterthur bis und mit der Zuteilung für das Schuljahr 2022/23 die Kreisschulpflegen dafür zuständig. Ab Schuljahr 2023/24 fällt die Zuteilung in die Kompetenz der Schulpflege. Neben den in § 25 der Volksschulverordnung (VSV) angegebenen Kriterien zur Zuteilung der Schülerinnen und Schüler auf die Schulen und Klassen⁴, sind auch die Kapazitäten der Schulhäuser von Bedeutung. So haben z.B. Schulraumnappheit oder Neubauten über mehrere Jahre einen entscheidenden Einfluss auf die Zuteilung. Infrastrukturthemen können den Spielraum in Bezug auf das Sozialmonitoring teilweise gar auflösen.

Grundsätzlich erfolgte bis heute die Zuteilung der Schülerinnen und Schüler durch die Kreisschulpflege jeweils im eigenen Schulkreis, da auch die Ressourcen, insbesondere die Stellenpläne an den Schulkreis gebunden waren. Eine Zuteilung über die Grenzen der Schulkreise hinaus wurde bisher lediglich in begründeten Einzelfällen vorgenommen. Die Schulkreisgrenzen waren bis anhin künstliche Zuteilungsgrenzen, was die Flexibilität für eine ausgewogene Zuteilung beschränkte. Bereits die Auflösung dieser Grenzen mit der neuen Schulorganisation unterstützt die Zuteilung und damit auch eine bessere Durchmischung.

Bis jetzt ist für die Schulkreise je ein Sozialindex⁵ von der Bildungsdirektion berechnet worden. Dieser Index ist Grundlage für die Zuteilung der Pensen (Vollzeiteinheiten VZE) an die Schulen. Innerhalb der Schulkreise kann es bezüglich der sozialen Belastung grosse Unterschiede unter den Schulen geben (zum Beispiel zwischen Stadt und Töss innerhalb des Schulkreises Stadt-Töss). Einerseits oblag es den Kreisschulpflegen (und obliegt es in der Neuorganisation der Schulpflege) einen Ausgleich der Pensen vorzunehmen. Andererseits kann ein beschränkter Ausgleich durch die Zuteilung bzw. Verschiebung von Zuteilungsgrenzen unter den Schulen vorgenommen werden.

³ Auszug Protokoll Regierungsrat Kt. ZH; 657. Anfrage (Durchmischung in den Schulen)

<https://www.zh.ch/bin/zhweb/publish/regierungsratsbeschluss-unterlagen./2020/657/RRB-2020-0657.pdf>

⁴ Länge und Gefährlichkeit des Schulwegs und eine ausgewogene Zusammensetzung: insbesondere die Leistungsfähigkeit und die soziale und sprachliche Herkunft der Schülerinnen und Schüler sowie die Verteilung der Geschlechter

⁵ Der Sozialindex ist eine Masszahl für den unterschiedlichen pädagogischen Unterstützungsbedarf von Schulgemeinden, abhängig von der Zusammensetzung der Schülerschaft hinsichtlich sozialer Herkunft und Migrationshintergrund. Er liegt zwischen den Werten 100 (für den tiefsten pädagogischen Unterstützungsbedarf) und 120 (für den höchsten pädagogischen Unterstützungsbedarf). Gemeinden mit höherem Sozialindex erhalten etwas mehr Lehrpersonenstellen zugewiesen.

Schulkreis	Kantonaler Sozialindex
Winterthur-Stadt-Töss	111.4
Winterthur-Oberwinterthur	114.0
Winterthur-Seen-Mattenbach	112.9
Winterthur-Veltheim-Wülflingen	113.2

Tabelle 1: Unterschiede des kantonalen Sozialindex zwischen den Schulkreisen

Solche Verschiebungen der jeweiligen Einzugsgebiete unter den Schulen gehören zur jährlichen Zuteilungsroutine. Dies liegt primär am schwankenden Schülerinnen- und Schüleraufkommen und an beschränkten Raumressourcen der Schulen. Die Schülerzuteilungen werden bei der Einschulung und dann jeweils bei den Stufenübergängen vorgenommen. Als rechtliche Grundlage der Zuteilung gelten die kantonalen Rechtsgrundlagen (insbesondere § 8 Abs. 3 VSV zur Zumutbarkeit des Schulwegs sowie § 25 Abs. 1 VSV zur Zuteilung auf Schulen und Klassen). In Einzelfällen wurden durch die Kreisschulpflege angestrebte Umverteilungen aus sozialen Gründen von Eltern durch Rekurse angefochten und durch den Bezirksrat aufgehoben. Dies zeigt, dass enge rechtliche Schranken gelten. Bei der Zuteilung muss, neben der Berücksichtigung des rechtlichen Rahmens, auch immer auf die individuelle Situation der Schülerinnen und Schüler abgestützt werden. Wie immer gilt das Verhältnismässigkeitsprinzip.

Mit dem Städtischen Sozialmonitoring liefert die Stadtentwicklung Winterthur ein gegenüber dem kantonalen Sozialindex differenzierteres Instrument. Dieses ist durch die Zentralschulpflege bereits bei der Zuteilung der Pensen der Schulsozialarbeit und für die Berechnung des Schulkredits Integrative Schule angewendet worden. Dabei wird der Sozialindex aufgrund der Wohnadressen der Schülerinnen und Schüler einer Schule berechnet. Sofern die Schulpflege dies ab Schuljahr 2023/24 wünscht, kann der Index des städtischen Sozialmonitorings auch für die Verteilung der Pensen auf die Schulen angewendet werden. Diese Verteilung hat einen wesentlichen Einfluss auf die Klassengrösse. Die Anwendung des Sozialmonitorings ermöglicht eine aufgrund der sozialen Situation differenzierte Ressourcenzuteilung, wenn aufgrund der neuen Schulorganisation für die ganze Stadt nur noch ein einziger kantonaler Sozialindex gilt.

Verschiebungen über die Schulkreisgrenzen hinweg

Die Studie des Zentrums für Demokratie in Aarau schlägt für Winterthur insbesondere Verschiebungen über die Kreisgrenzen hinweg vor. Mit der Aufhebung der Schulkreise im Rahmen der Neuorganisation der Schule in Winterthur werden auch die Kreisgrenzen aufgehoben. Dies vergrössert die Einzugsgebiete der Schulen und erleichtert somit grundsätzlich eine bessere Durchmischung.

Die Analyse und die Vorschläge des Zentrums für Demokratie in Aarau für die Schulzuteilung in Winterthur überraschen Ortskundige wenig. Insbesondere das durch Bahnlinien nach Zürich und Bülach, Zürcherstrasse, Schlosstalstrasse, Autobahn A1 und Wülflingerstrasse begrenzte Gebiet, weist den grössten übergreifenden Ausgleichsbedarf aus.

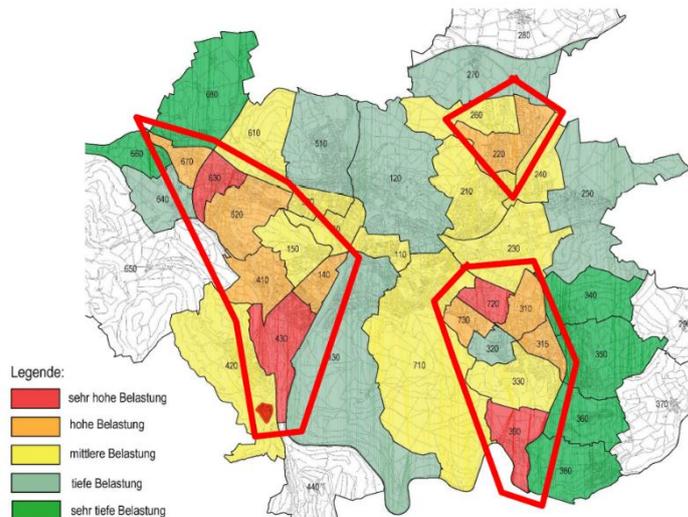


Abbildung: Sozialer Status 2016 nach städtischen Quartieren⁶

Der Vorschlag, dass Korrekturen zwischen Veltheim und Wülflingen sowie zwischen Stadtzentrum in Richtung Töss und Wülflingen für Ausgleich sorgen könnten, ist augenfällig. Beispielsweise wurden im Schulkreis Seen-Mattenbach Umverteilungen vorgenommen. Eine zusätzliche Umverteilung von Strassenblöcken zwischen Stadt und Mattenbach oder Gutschick über die Schulkreisgrenze hinweg würde für zusätzlichen Ausgleich sorgen.

In Sennhof sind die Möglichkeiten aufgrund der geografischen Lage und mangelndem Schulraum in den Aussenwachten eingeschränkt. In Oberwinterthur kann Ausgleich zwischen Oberwinterthur und Hegi geschaffen werden, was mit der Zuteilung der Schule Talacker zum Schulhaus Eulachpark ab Schuljahr 2023/24 und der vollständigen Durchmischung aller Oberstufenschülerinnen und -schülern aus dem ganzen Schulkreis schon weitgehend umgesetzt oder geplant ist. Dennoch überschreiten alle drei Sekundarschulen in Oberwinterthur den Mischindex von 40 % (vgl. Abschnitt multikulturelle Schulen) und werden durch den Kanton als multikulturelle Schulen eingestuft. Da die belasteten Quartiere in Oberwinterthur am Stadtrand liegen, ist ein Ausgleich mit anderen Schulkreisen hier nicht zielführend.

Ab Beginn des Schuljahres 2022/23 ist die Schulpflege für die Schulzuteilung in der ganzen Stadt zuständig. Dies hat zur Folge, dass Verschiebungen über die heutigen Kreisgrenzen hinweg einfacher möglich werden, da die Ressourcenzuteilung gesamtstädtisch erfolgt. Von Bedeutung kann hier auch die enge Zusammenarbeit bei der Schulraum- und Schulwegplanung sein.

Dennoch muss davon ausgegangen werden, dass kein vollständiger Ausgleich der sozialen Belastung in den Quartieren stattfinden kann, da die Schülerinnen und Schüler in ihrem Wohnquartier zur Schule gehen und der Schulweg möglichst zu Fuss bewältigt werden sollte. Ebenso wenig werden durch allfällige Umverteilungen städtebauliche Gegebenheiten verändert. Stadtentwicklung ist nicht Aufgabe der Schülerzuteilung. Ein Algorithmus zur Umverteilung der als «problematisch» definierten Schülerinnen und Schüler kann denn auch pädagogische Integrationsbemühungen, integrierte Sprachförderung und gezielte Massnahmen zur Leistungsförderung bei benachteiligten Kindern und Jugendlichen nicht ersetzen. Zudem muss darauf geachtet werden, dass mit der Zuschreibung von sog. «problematischen» Aspekten nicht Stereotype zementiert werden.

⁶ https://www.fhnw.ch/plattformen/tagungstadtentwicklung/wp-content/uploads/sites/123/2020/02/WS3_Mark_Wuerth.pdf

Qualität in multikulturellen Schulen (QUIMS)

Die Schulen müssen mit einem hohen Anteil Fremdsprachiger zusätzliche Angebote zur Hebung des Leistungsniveaus aller Schülerinnen und Schüler zur Verfügung stellen (§ 25 und § 62 VSG). Zur Beteiligung am Programm «Qualität in multikulturellen Schulen (QUIMS)» verpflichtet sind Schulen, die einen sogenannten Mischindex von 40 Prozent und mehr aufweisen. Dieser Index entspricht dem Mittel aus dem Anteil der Kinder nichtdeutscher Erstsprache und dem Anteil der Kinder ausländischer Nationalität (ohne Deutschland und Österreich). Aktuell sind im Kanton rund 140 Schulen am Programm beteiligt. In Winterthur sind es im Schuljahr 2021/22 folgende 16 von 37 Schulen:

Winterthur Seen-Mattenbach

- Primar Gutschick (seit 2003)
- Primar Steinacker (seit 2018)
- Primar Sennhof (seit 2020)
- Sekundar Mattenbach (seit 2008)
- Sekundar Büelwiesen (seit 2018)

Winterthur Stadt-Töss

- Primar Töss (seit 1999)
- Sekundar Rosenau (seit 2008)

Veltheim-Wülflingen

- Primar Langwiesen (seit 2008)
- Primar Wyden (seit 2008)
- Primar Talhof-Erlen (seit 2018)
- Sekundar Hohfurri (seit 2018)

Winterthur-Oberwinterthur

- Primar Zinzikon (seit 2008)
- Primar Guggenbühl (seit 2014)
- Primar/Sekundar Rychenberg (seit 2018)
- Sekundar Lindberg (seit 2008)
- Sekundar Wallrüti (seit 2017)

In Winterthur war 2020 der Anteil Schülerinnen und Schüler mit nicht deutscher Erstsprache/ ausländischer Staatsangehörigkeit in den Schulkreisen wie folgt:

Bista 2020	Total	CH	Ausl.	%	Deutsch	Nicht Deutsch	%	Misch-index %
Winterthur-Oberwinterthur	2791	1965	826	29.6	1290	1501	53.8	41.7
Winterthur Seen-Mattenbach	3519	2571	948	26.9	1627	1892	53.8	40.35
Winterthur Stadt-Töss	2630	1958	672	25.6	1242	1388	52.8	39.2
Winterthur Veltheim-Wülflingen	2720	2008	712	26.2	1341	1379	50.7	38.45

Zum Vergleich: in den Schulkreisen der Stadt Zürich liegt die Streubreite zwischen den Schulkreisen:

- für den Anteil nicht deutschsprachiger Schülerinnen und Schüler zwischen 28.3 % und 68 %
- für den Anteil an Ausländerinnen und Ausländer zwischen 18.8 % und 32.9 %

Pädagogische Aspekte

Multikulturelle Schulen erhalten vom Kanton zusätzliche finanzielle Mittel und fachliche Unterstützung, um den Schulerfolg, die Sprache und die Integration mit spezifischen Massnahmen zu fördern. Da die vorgesehenen Angebote eine gute «Qualität in multikulturellen Schulen (QUIMS)» sichern sollen, werden sie als QUIMS-Massnahmen bezeichnet. Gemäss §20 der Volksschulverordnung verstärken QUIMS-Massnahmen:

- die Sprachförderung;
- die individuelle Förderung und Beurteilung, insbesondere hinsichtlich des Übertritts in die nächste Stufe («Förderung des Schulerfolgs»);
- die Integration und die Zusammenarbeit mit den Eltern

Dabei sollen alle Kinder einbezogen werden – unabhängig von ihrer Lernleistung, Herkunft oder Muttersprache.

Das Volksschulamt führt in der [Handreichung «Qualität in multikulturellen Schulen \(QUIMS\)»](#) (einsehbar unter www.zh.ch -> Bildung -> Informationen für Schulen -> Informationen für die Volksschule -> Unterricht -> Unterrichtsentwicklung -> QUIMS, Stand 13.07.2022) zur Umsetzung des Volksschulgesetzes aus, dass Schulen mit einer Schülerschaft, welche zu einem grossen Teil «tieferen» Sozialschichten angehören oder Deutsch als Zweitsprache lernen, vor besonderen Herausforderungen stehen. Es wird betont, dass die Schulen gezielte Anstrengungen unternehmen müssen, um alle Kinder und Jugendlichen zu integrieren und ihnen zu guten Lernleistungen zu verhelfen. Viele Schulen lösen gemäss der Handreichung diese Aufgabe gekonnt und in aller Selbstverständlichkeit.

Zur Erreichung eines guten Leistungsniveaus, gleicher Bildungschancen und der Integration aller, ist eine ressourcenorientierte, integrative Grundhaltung sowie eine auf Pädagogik ausgerichtete Schulentwicklung nötig. Diese fokussiert sich auf Sprache, Schulerfolg und Integration, treibt die Vernetzung voran und holt Unterstützung ein.

Die aktuelle Forschung bestätigt, dass die soziale Zusammensetzung einer Klasse einen signifikanten Zusammenhang mit dem Lernfortschritt aufweist.⁷ Fazit ist allerdings keine politische Forderung in Bezug auf die Klassenzusammensetzung. Diese stellt zwar eine besondere Herausforderung oder Ressource für die Unterrichtsentwicklung dar. Gefragt sind aus Sicht der Pädagogik wissenschaftlich fundierte und praktisch realisierbare Förderprogramme zu den grundlegenden Kompetenzen sowie logistische, finanzielle und inhaltliche Unterstützung der Schulen. Helmke (vgl. S. 89) weist auch darauf hin, dass «Sozialschicht» als bildungssoziologische Kategorie für sich genommen keinen direkten Erklärungswert hat. Das Leistungsniveau ist nicht deshalb niedriger, weil die Schülerin oder der Schüler zu einer sozial «tiefen» Schicht gehört, sondern weil der kognitive Anregungsgehalt, die Sprachvorbilder der Eltern, die elterlichen Standards und Erwartungen, ihre leistungsbezogenen Erklärungen und Sanktionen und ihr eigenes Engagement für die Schulleistungen des Kindes in niedrigeren sozialen Schichten typischerweise geringer ausgeprägt sind. Untersuchungen zeigen zudem, dass Schülerinnen und Schüler mit höherem Sozialstatus, bei gleichen Leistungen häufiger die Empfehlung für einen höheren Bildungsgang erhalten. Umgekehrt werden Kinder aus Schichten mit tieferem Sozialstatus vermehrt sonderpädagogischen Massnahmen zugewiesen. Diese Befunde sind auch international gut belegt (vgl. Glock, 2020)⁸. QUIMS-Schulen werden beim Aufbau der entsprechend notwendigen Sensibilität und Kompetenzen durch das Volksschulamt unterstützt.

⁷ Helmke, A. (2014). Unterrichtsqualität und Lehrerprofessionalität. Diagnose, Evaluation und Verbesserung des Unterrichts. Seelze-Velber: Kallmeyer in Verbindung mit Klett.

⁸ Glock, S. et al. (2020). Die Einstellung von Lehrpersonen gegenüber Schüler*innen ethnischer Minoritäten und Schüler*innen mit sonderpädagogischem Förderbedarf: Ein Forschungsüberblick. In: Glock, S. et al. (Hrsg.), *Stereotype in der Schule*. Wiesbaden: Springer, S. 242f.

Auch die Schulleitungskonferenz Winterthur SLKW begrüsst ein stadtweites Vorgehen, das die Chancengleichheit befördert. Gleichzeitig sollen die Schulen Quartierschulen bleiben und Erziehungsberechtigte in entsprechende Entscheide einbezogen und frühzeitig und umfassend informiert werden. Potential sehen die Schulleitungen in der Intensivierung der Quartierarbeit. Aus pädagogischer Sicht würden es die Schulleitungen bedauern, wenn durch den Fokus auf Schülerzuteilung QUIMS in Frage gestellt würde.

Fazit

Grundsätzlich ist ein Ausgleich der sozialen Belastung zwischen den Schulen zu begrüssen und wurde innerhalb der Schulkreise, wo möglich, auch bisher bereits vorgenommen. Die in der Volksschulverordnung vorgegebenen Kriterien sind dabei handlungsleitend. Die neue Gemeindeordnung erweitert die entsprechenden Möglichkeiten mit der Abschaffung der Schulkreise und der entsprechenden Grenzen. Mit dem Sozialmonitoring stellt die Stadtentwicklung einen differenzierten Index bereit, mit dessen Hilfe die Zusammensetzung der Schülerschaft überprüft werden kann. Ein vollständiger Ausgleich ist aufgrund der geografischen und städtebaulichen Gegebenheiten, sowie aufgrund der zur Verfügung stehenden Räumlichkeiten und Schulwege auch mit dem Algorithmus des Zentrums für Demokratie in Aarau nicht zu erwarten. Unabhängig von den gewählten Instrumenten zur Schulzuteilung, wird es weiterhin Aufgabe der Schulen bleiben, QUIMS-Massnahmen für die notwendige pädagogische Qualität und Chancengleichheit für alle Schülerinnen und Schüler einzusetzen und mit Schul- und Unternehmensentwicklung die Schule inklusiv zu gestalten.

Die Berichterstattung im Stadtparlament ist dem Vorsteher des Departements Schule und Sport übertragen.

Vor dem Stadtrat

Der Stadtpräsident:

M. Künzle

Der Stadtschreiber:

A. Simon