



Stans, 24. Juni 2025

Nr. 406

Bildungsdirektion. Parlamentarische Vorstösse. Postulat Klaus Waser, Buochs, und Mitunterzeichnende betreffend eine zukunftsfähige Volksschule: «Bedarfsgerechter Unterricht für unsere Kinder». Antrag an den Landrat

1 Sachverhalt

1.1 Ausgangslage

Mit Schreiben vom 13. Januar 2025 übermittelte das Landratsbüro dem Regierungsrat ein Postulat von Landrat Klaus Waser, Buochs, und Mitunterzeichnenden betreffend eine zukunftsfähige Volksschule: «Bedarfsgerechter Unterricht für unsere Kinder».

Die Postulanten verlangen nach einem bedarfsgerechteren Unterricht für Kinder und fordern den Regierungsrat im Speziellen auf, die Aufnahme eines federführenden Dialogs über die Grenzen der integrativen Schulbildung sowie die aktive Unterstützung der Wiedereröffnung von Klassen zur besonderen Förderung im Kanton Nidwalden zu prüfen.

1.2 Prozess und Organisation

Das Postulat stützt sich auf Art. 30 und Art. 53 des Gesetzes über die Organisation und die Geschäftsführung des Landrates (Landratsgesetz, LRG; NG 151.1). Der Regierungsrat wird mit einem Postulat damit beauftragt, einen Gegenstand oder eine Massnahme aus dem Geschäftsbereich des Landrats, des Regierungsrats oder der Verwaltung zu prüfen. Gemäss § 108 Abs. 2 des Reglements über die Geschäftsordnung des Landrats (Landratsreglement, LRR; NG 151.11) hat der Regierungsrat dem Landrat binnen sechs Monaten seit der Überweisung des Postulats seine Stellungnahme abzugeben, d.h. im Fall des vorliegenden Postulats bis zum 13. Juli 2025.

1.3 Inhalte des Postulats

Die Postulanten machen zu ihrem Vorstoss folgende Argumente geltend:

1. Erhöhte Belastung der Lehrpersonen: Die Integration von Kindern mit unterschiedlichen Bedürfnissen in Regelklassen führe zu einer zunehmenden Belastung der Lehrkräfte. Unruhige und stark heterogene Klassen erforderten einen hohen administrativen und koordinativen Aufwand, der die Konzentration auf die pädagogischen Kernaufgaben erschwere.
2. Mangel an Ressourcen: Es fehle an hinreichenden Ressourcen und Räumlichkeiten, um die Anforderungen der integrativen Schulbildung effektiv umzusetzen. Dies führe zu einem erheblichen organisatorischen Mehraufwand, wie der Koordination von Spezialunterricht, sozialpädagogischen Massnahmen und anderen unterstützenden Strukturen.
3. Beeinträchtigung der Bildungsqualität: Die hohe Belastung und die organisatorischen Herausforderungen minderten die Bildungsqualität, da Lehrpersonen weniger Zeit für die eigentliche Unterrichtsgestaltung hätten.

4. Berufliche Unzufriedenheit: Die schwierigen Bedingungen führten dazu, dass Lehrpersonen ihren Beschäftigungsgrad reduzierten oder sich beruflich neu orientierten, was den Lehrermangel verschärfe.
5. Umfrageergebnisse: Eine Umfrage des LCH (2024) zeige, dass Lehrpersonen die individuelle und integrative Förderung als grosse Herausforderung empfinden würden. Es mangle an ausreichender Unterstützung durch alle Beteiligten, was zu zusätzlicher Unruhe, höherem Zeitaufwand und psychologischer Belastung führe.
6. Vorteile homogener Klassen: Die Bildung homogenerer Klassen durch spezielle Förderangebote könne zu ruhigeren Lernumgebungen und einer Entlastung der Lehrpersonen führen. Dies würde die Attraktivität des Berufs steigern, insbesondere in Verbindung mit neuen Anreizsystemen.
7. Widerspruch zwischen Anspruch und Realität: Lehrpersonen sähen einen Konflikt zwischen den Anforderungen der integrativen Förderung und den starren Vorgaben des Lehrplans sowie dem Selektionsdruck. Viele Schüler könnten ohne gezielte Unterstützung dem Lerntempo und Stoffdruck nicht folgen.

Insgesamt wird gefordert, die integrative Schulbildung kritisch zu hinterfragen und alternative Ansätze zwecks Entlastung der Lehrkräfte und zur Verbesserung der Bildungsqualität zu prüfen.

2 Erwägungen

2.1 Ausgangslage

In Nidwalden wurde die Integrative Förderung als die gemeinsame Unterstützung der Schülerinnen und Schüler durch die Förder- und Regelklassen-Lehrpersonen mit dem Volksschulgesetz 2002 geregelt und seit dem Schuljahr 2007/08 in allen Gemeinden auf der gesamten Primarstufe umgesetzt. Daraus folgte, dass Lernende mit besonderen pädagogischen Bedürfnissen wie Leistungsschwächen, auffälligen Verhaltensweisen, Behinderungen, dem Erlernen von Deutsch als Zweitsprache (DaZ) aber auch ausgeprägten Begabungen fortan innerhalb der Regelklasse unterrichtet wurden. Dies vor dem Hintergrund, dass mit der Integrativen Förderung ein Konzept realisiert werden sollte, das den Umgang mit heterogenen Lerngruppen bewusst gestaltet.

Im Jahr 2010 hat der Regierungsrat deshalb, konsequent zum vorhergehenden Richtungsentscheid, die Vollzugsverordnung zum Gesetz über die Volksschule (Volksschulverordnung, VSV; NG 312.11) im Bereich der Sonderpädagogik angepasst: Das Kleinklassenreglement vom 2. März 1993 wurde aufgehoben, d.h. die Kleinklassen als Möglichkeit zur separativen Schulung wurden als nicht länger notwendig erachtet resp. wurde dieser Schritt als Notwendigkeit dafür besehen, die Einstellungen und Haltungen der Akteure in letzter Konsequenz integrativ auszurichten. Allerdings wurde das Volksschulgesetz im Rahmen dieser Revision nicht geändert, so dass die Kleinklasse auf Gesetzes- und Verordnungsebene weiterhin geregelt blieb und für die Gemeinden weiterhin die Möglichkeit bestand (bis heute), nach Bedarf Kleinklassen zu führen.

2.1.1 Gesetzliche Grundlagen

Das Gesetz über die Volksschule (Volksschulgesetz, VSG; NG 312) klärt die Aufgaben der Schulträger, so dass die Gemeinden das Volksschulangebot selber oder in Zusammenarbeit mit anderen Gemeinden erbringen. Die Gemeinden sorgen für ein ausreichendes sonderpädagogisches Angebot (VSG, Art. 39).

Gemäss Art. 27 f. des Gesetzes über die Volksschule werden die Schülerinnen und Schüler in Klassen eingeteilt. Der Unterricht findet grundsätzlich in Klassen statt. Er kann teilweise in anderen, insbesondere auch in klassenübergreifenden Gruppen erteilt werden. Die

Klassenbildung nach Leistungsanforderungen ist im Kindergarten und der Primarschule nicht zulässig (Art. 27 Abs. 3 VSG).

Neben den ordentlichen Klassen des Kindergartens, der Primarschule und der Orientierungsschule erwähnt die Gesetzgebung allerdings weitere Formen. Namentlich die Einführungs-klasse (bzw. Einschulungsklasse), die Kleinklasse und die Werkschule (Art. 28 VSG). Die Kleinklassen sind systematisch im sonderpädagogischen Angebot abgebildet. Die Gemeinden können gemäss Art. 40 Abs. 1 VSG Kleinklassen führen; es handelt sich indes nicht um eine Pflicht der Gemeinden.

Die Kleinklassen sind für Schülerinnen und Schüler mit besonders hohem (pädagogischen) Förderbedarf bestimmt. Kleinklassen werden als regionale Gemeindeschulen geführt. Die beteiligten Gemeinden legen in einem gemeinsamen Konzept fest, von welchem Schuljahr an die Kleinklasse geführt wird. Soweit eine Gemeinde auf die Führung einer Kleinklasse verzichtet, ist sie verpflichtet, ein ausreichendes Angebot an integrativer Förderung sicherzustellen (Art. 41 VSG). Wichtig ist diesbezüglich, dass die Gemeinden Schulträger sind (Art. 10 VSG). Sie erbringen das Volksschulangebot selber oder in Zusammenarbeit mit anderen Gemeinden. Der Kanton hat gemäss Volksschulgesetzgebung nicht die Kompetenz, den Gemeinden vorzuschreiben, ob sie Kleinklassen führen. Die Gemeinden als Schulträger entscheiden, ob Kleinklassen geführt werden.

Die Zuweisung zur Kleinklassen darf gemäss Art. 42 nur gestützt auf eine schulpsychologische Abklärung erfolgen. Die Eltern können eine solche Abklärung verlangen oder der Schulrat kann diese anordnen (Art. 42 Abs. 3 VSG). Eltern, Lehrperson und Schulleitung entscheiden gemeinsam über die zu treffenden Massnahmen. Wird auch nach durchgeführter schulpsychologischer Abklärung unter den Beteiligten keine Einigung erzielt, entscheidet der Schulrat (Art. 43 VSG). Die einzelnen sonderpädagogischen Massnahmen werden regelmässig auf ihre Notwendigkeit und Wirksamkeit überprüft (Art. 44 VSG), womit auch die Zuteilung zur Kleinklasse regelmässig zu überprüfen ist.

2.2 Fokusevaluationen

Nach Einführung des integrativen Schulsystems nahm die Bildungsdirektion im Abstand von jeweils 5 und 8 Jahren zwei Fokusevaluationen vor und befragte Schulbehörden, Schulleitungen, Lehr- und Fachpersonen, Eltern sowie Schülerinnen und Schülern.

2.2.1 Fokusevaluation 2015

In einer 2015 durchgeführten Fokusevaluation zum integrativen Schulsystem zeigte sich eine positive Haltung zur Integration von Kindern und Jugendlichen mit besonderem Förderbedarf. Gemäss dem abschliessenden Bericht zur Fokusevaluation aus dem Jahre 2015 hat «eine grosse Mehrheit der Klassenlehrpersonen eine zustimmende Grundhaltung zur integrativen Förderung und 60 % der Eltern stellen sich hinter ein Schulsystem ohne Kleinklassen (mit Werkschulen)». Hinsichtlich der Beschulung von Lernenden mit ausgeprägten Verhaltensauffälligkeiten zeigte sich jedoch «eine grosse Herausforderung oder in gewissen Fällen eine massive Überlastung der Klassenlehrpersonen», verbunden mit einer ungenügenden Beurteilung des kantonalen Konzepts. In Bezug auf die integrative Sonderschulung von Lernenden mit geistiger Behinderung zeigte sich eine mehrheitlich zustimmende Grundhaltung, wobei diese Zustimmung tendenziell auf den unteren Stufen ausgeprägter war: Eltern sowie Mitschülerinnen und Mitschüler teilten die vorwiegend zustimmende Haltung.

Eine nach der Fokusevaluation von 2015 initiierte Arbeitsgruppe zum integrativen Schulsystem erarbeitete Vorschläge, welche an der Schulpräsidentenkonferenz vom 1. Juni 2017 zu folgenden Beschlüssen führten, die seither auch im Sonderpädagogik-Konzept 2019 abgebildet sind:

- Verstärkte Massnahmen aufgrund einer Sprachbehinderung sollen sowohl integrativ wie auch separativ möglich sein.
- Für die Koordination bei der Aufnahme eines IS-Lernenden (Lernenden der integrativen Sonderschulung) wird die Klassenlehrperson durch den Kanton mit einer Lektion entlastet.
- Eine kantonale Vorgabe zur Einhaltung der Anzahl Integrierter Förderlektionen (IF) im Kindergarten wird nicht unterstützt. Die Verteilung der Förderlektionen soll den Gemeinden obliegen.
- Das Stufenkonzept für verhaltensauffällige Kinder und Jugendliche wird in das Konzept Sonderpädagogik aufgenommen.
- IS-Verhalten sowie die Förderklasse werden nicht als Massnahme aufgenommen.

Der anschliessende Dialog mit Schulleitungen und Lehrpersonen machte indes deutlich, dass das integrative Schulsystem weiterhin mit grossen und teilweise als zunehmend negativ empfundenen Herausforderungen verbunden ist. Dies führte dazu, dass seitens der Bildungsdirektion im Frühjahr 2022 beschlossen wurde, das integrative Schulsystem und dessen Umsetzung erneut zu überprüfen.

2.2.2 Fokusevaluation 2023

Die Evaluation des integrativen Schulsystems im Kanton Nidwalden 2023 zeigte ein differenziertes Bild von Akzeptanz, etablierter Umsetzung und weiterbestehenden Herausforderungen. Die zentralen Ergebnisse lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Das integrative Schulsystem wird von allen Beteiligten – Schulbehörden, Schulleitungen, Lehr- und Fachpersonen, Eltern sowie Lernenden – grundsätzlich positiv bewertet. Unterschiede in der Akzeptanz bestehen jedoch zwischen und innerhalb der Gruppen, abhängig von Funktionen, Rollen und persönlichen Erfahrungen.
- Lernende mit besonderen Bedürfnissen sind überwiegend in die Klassen integriert. Das Zugehörigkeitsgefühl und die Rücksichtnahme nehmen jedoch mit zunehmender Schulstufe ab. Eltern berichten, dass ein Drittel der Kinder Mitlernende als Belastung wahrnimmt, wobei dies nicht ausschliesslich auf das integrative System zurückzuführen ist.
- Die Kenntnisse über das integrative System und die Abläufe sind grundsätzlich ausreichend, variieren jedoch je nach Funktion. Besonders praktische Handlungsabläufe und Zuständigkeiten sind gut bekannt.
- Das sonderpädagogische Angebot wird mehrheitlich als passend bewertet, insbesondere für Lernende mit Leistungsschwäche und Deutsch als Zweitsprache. Defizite bestehen jedoch bei der intensiven Förderung fremdsprachiger Lernender sowie bei hochbegabten Schülerinnen und Schülern, deren Förderung weniger systematisch erfolgt.
- Die Ressourcenverteilung wird als mehrheitlich bedürfnisgerecht beschrieben, jedoch gibt es Engpässe bei zeitlichen und personellen Ressourcen. Insbesondere die Zusammenarbeit im Rahmen der integrativen Förderung wird als zeitintensiv und belastend empfunden.
- Die Massnahmen zur Unterstützung der integrierten Lernenden werden im Allgemeinen als wirksam wahrgenommen. Der Prozess der Abstimmung und Umsetzung wird jedoch als aufwendig und ressourcenintensiv beschrieben.
- Es besteht Offenheit für alternative und separative Lernangebote wie Klein- und Werkklassen, wobei die Zustimmung zwischen den Gruppen variiert. Eltern und Schulbehörden stehen diesen Optionen tendenziell positiver gegenüber als Schulleitungen.
- Der Erfolg des integrativen Systems hängt stark von individuellen und situativen Gegebenheiten ab. Viele Herausforderungen können nur gemeinschaftlich gelöst werden und die Zusammenarbeit aller Beteiligten ist entscheidend für die Qualitätssicherung und Weiterentwicklung.

Die Evaluation hebt hervor, dass das integrative Schulsystem Potenziale hat, jedoch in bestimmten Bereichen – insbesondere bei Ressourcen, Förderung und Zusammenarbeit – Optimierungsbedarf besteht.

2.3 Forschungsstand

Die Ergebnisse verschiedenster Autorinnen und Autoren, die sich mit dem integrativen Schulsystem beschäftigen, sind seit geraumer Zeit eindeutig und konsistent. Nach wie vor und losgelöst von politischer Polemik muss die integrative Beschulung hinsichtlich schulischer Leistung und Arbeitsmarktintegration für die *gesamte* Schülerpopulation generell als besser resp. performanter gegenüber (harten) Segregationsformen bewertet werden – dies gilt sowohl für Schülerinnen und Schüler mit besonderen Bedürfnissen als auch für begabte Schülerinnen und Schüler. Oder in anderen Worten: Eine integrative Schule, obwohl sie nicht immer für jede/n vorteilhaft sein mag, bietet die optimale und gerechteste Option zur Stärkung von Bildungsgerechtigkeit und sozialer Partizipation, sofern alle Interessen gleichwertig berücksichtigt werden.

2.4 Würdigung der Postulatsinhalte

Ungeachtet der Forschungsergebnisse gilt es die Betrachtungsweise breiter zu fassen: Wie beim Regelunterricht bestehen auch beim integrativen Unterricht Gelingensbedingungen, d.h. auch beim integrativen Unterricht sind Lehrpersonen Dreh- und Angelpunkte des Erfolgs, sind Schulleitungen ein wichtiger Treiber im Gesamtsystem etc. Darüber hinaus, im Unterschied zu einer rein theoretisch-akademischen Betrachtung, sind die finanziellen und personellen Ressourcen im wahren Leben endlich.

Deshalb ist den Postulanten zu ihren Beobachtungen, die sie etwa in Bezug auf das fortwährend stärker belastete Lehrpersonal oder hinsichtlich der immer extensiveren Beanspruchung personeller und finanzieller Ressourcen machen, zuzustimmen. Der Regierungsrat befürwortet insofern das Anliegen, offen über die Grenzen des integrativen Schulsystems zu sprechen und nach Lösungsansätzen zu suchen. Was die Konkretisierung dieser Lösungsansätze im Sinne anderer Klassenformen angeht, erachtet er jedoch eine ganzheitliche Herangehensweise als zielführender (vgl. Ziff. 2.5).

2.5 Fazit

Die Bildungsdirektion stellt seit längerem fest, dass das Integrative Schulsystem an Grenzen stösst, indem Lehrpersonen überfordert werden und die Lernziele in der Regelklasse teilweise nicht mehr erreichbar sind. Dies wird mitunter in der Strategischen Stossrichtung der Bildungsdirektion zur Attraktivierung des Lehrberufs im Leitbild 2025-2035 zum Ausdruck gebracht. Gegenüber den Feststellungen in den beiden Evaluationen verschärfen sich die Probleme wie auch die Kritik am Integrativen Schulsystem zunehmend. In diesem Zusammenhang besteht ein aktiver Dialog mit den Schulpräsidentinnen und Schulpräsidenten sowie den Schulleitungen. Dabei wurde u.a. auf die Option zeitlich begrenzter Teilseparationen (Lerninseln), wie sie in Stans und Buochs bereits zur Anwendung gelangen, hingewiesen bzw. deren Einführung den Gemeinden explizit empfohlen. Gleichzeitig wurde in Aussicht gestellt, dass diese Möglichkeit im kantonalen Recht zukünftig verankert wird – abgesehen davon, dass die heutige Gesetzgebung den Gemeinden die Führung von Kleinklassen nach wie vor erlaubt. D.h. Punkt 1 des Postulats wird in diesem Sinne bereits heute erfüllt.

Im Rahmen der Aufgabenüberprüfung übertrug der Regierungsrat der Bildungsdirektion ausserdem einen Prüfauftrag im Bereich der Sonderpädagogik, d.h. eine zeitnahe Revision der Volksschulgesetzgebung ist gegenwärtig sehr wahrscheinlich. Allerdings soll sie in Bezug auf die kursierenden sonderpädagogischen Fragestellungen ganzheitlich, d.h. ggf. auch unter Mitberücksichtigung weiterer Gesetzgebungen, etwa der Mittelschulgesetzgebung oder der kantonalen Berufsbildungsgesetzgebung (z.B. Schaffung einer gesetzlichen Grundlage für sonderpädagogische Massnahmen auf Sekundarstufe II), lanciert werden. Die Forcierung einer

isolierten, vorgezogenen Einzelmassnahme wäre aus Sicht der Regierung zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht zielführend und würde im schlimmsten Falle parallele resp. gleichgerichtete Vorhaben verzögern oder blockieren.

Gegenwärtig besteht kein Konsens, auf welche Massnahme in Bezug auf die Fragestellung der Postulanten gesetzt werden soll. Aus Sicht des Regierungsrates gilt es ein Konglomerat unterschiedlicher Lösungen – zeitlich begrenzte Teilseparation, Klein-, Förder-, Einführungs-, Einschulungs- oder Werkklassen – zu vermeiden. Die Findung eines gemeinsamen Nenners resp. die Festlegung, auf welche Massnahme in Zukunft gesetzt werden soll, steht daher im Vordergrund.

Beschluss

Dem Landrat wird beantragt, das Postulat von Landrat Klaus Waser, Buochs und Mitunterzeichnenden, betreffend eine zukunftsfähige Volksschule: «Bedarfsgerechter Unterricht für unsere Kinder» abzulehnen.

Mitteilung durch Protokollauszug an:

- Landrat Klaus Waser, Buochs
- Landratssekretariat (BKV) (elektronisch)
- Bildungsdirektion (elektronisch)
- Amt für Volksschulen und Sport
- Rechtsdienst
- Direktionssekretariat Bildungsdirektion

REGIERUNGSRAT NIDWALDEN

Landschreiber Armin Eberli

