5988 a

**A. Beschluss des Kantonsrates
über die kantonale Volksinitiative «für eine Schule
mit Zukunft – fördern statt überfordern»
(«Förderklassen-Initiative»)**

(vom)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in die Anträge des Regierungsrates vom 23. Oktober 2024 und der Kommission für Bildung und Kultur vom 4. März 2025,

beschliesst:

I. Der Regierungsrat wird beauftragt, eine Vorlage auszuarbeiten, die dem Begehren der Volksinitiative «für eine Schule mit Zukunft – fördern statt überfordern» («Förderklassen-Initiative») entspricht.

Minderheitsantrag Kathrin Wydler, Karin Fehr Thoma, Hanspeter Hugentobler, Sibylle Jüttner, Livia Knüsel, Carmen Marty Fässler, Qëndresa Sadriu-Hoxha:

I. Die Volksinitiative «für eine Schule mit Zukunft – fördern statt überfordern» («Förderklassen-Initiative») wird abgelehnt.

II. Teil B dieser Vorlage wird als Gegenvorschlag beschlossen.

III. Die Volksinitiative und der Gegenvorschlag werden den Stimmberechtigten zur gleichzeitigen Abstimmung unterbreitet. Wird die Volksinitiative zurückgezogen, untersteht der Gegenvorschlag dem fakultativen Referendum.

* Die Kommission für Bildung und Kultur besteht aus folgenden Mitgliedern: Karin Fehr Thoma, Uster (Präsidentin); Marc Bourgeois, Zürich; Rochus Burtscher, Dietikon; Urs Glättli, Winterthur; Hanspeter Hugentobler, Pfäffikon; Tobias Infortuna, Egg; Alexander Jäger, Zürich; Ursula Junker, Mettmenstetten; Sibylle Jüttner, Andelfingen; Livia Knüsel, Schlieren; Nadia Koch, Rümlang; Carmen Marty Fässler, Adliswil; Qëndresa Sadriu-Hoxha, Meilen; Roger Schmidinger, Urdorf; Kathrin Wydler, Wallisellen; Sekretärin: Franziska Gasser.

IV. Der Beleuchtende Bericht wird vom Regierungsrat verfasst. Er unterliegt der Genehmigung durch die Geschäftsleitung des Kantonsrates.

V. Mitteilung an den Regierungsrat und das Initiativkomitee.

II. Mitteilung an den Regierungsrat und das Initiativkomitee.

Zürich, 4. März 2025

Im Namen der Kommission

Die Präsidentin:	Die Sekretärin:
Karin Fehr Thoma	Franziska Gasser

Die Volksinitiative hat folgenden Wortlaut:

Die unterzeichnenden, im Kanton Zürich stimmberechtigten Personen verlangen, dass alle Kinder im Kanton Zürich bei Bedarf Zugang zu heilpädagogisch geführten Förderklassen haben sollen, die vorübergehend, mindestens jedoch semesterweise, besucht werden können. In die Förderklassen sollen auf Entscheid der Schulpflege hin Schülerinnen und Schüler eingeteilt werden, die kleinere Lerngruppen benötigen, um sich entfalten zu können, oder Schülerinnen und Schüler, die wegen ihres auffälligen Verhaltens nicht oder vorübergehend nicht in eine Regelklasse integriert werden können. Dabei soll die Durchlässigkeit zwischen Förderklassen und Regelklassen gewährleistet sein und eine entsprechende Einteilung regelmässig überprüft werden. Die Förderklassen sollen von einer eigenständigen Förderlehrperson mit voller Klassenverantwortung unterrichtet werden, wo möglich im selben Schulhaus, in dem die betreffenden Kinder eine Regelklasse besuchen würden. Der Unterricht soll sich am Lehrplan orientieren, um eine Rückkehr in die Regelklasse zu ermöglichen. Die Umsetzung soll ohne finanzielle Mehrbelastung von Kanton und Gemeinden erfolgen.

B. Gegenvorschlag des Kantonsrates

Der Gegenvorschlag des Kantonsrates in der Form der allgemeinen Anregung hat folgenden Wortlaut:

Im Kanton Zürich sind Regelungen zu erlassen, die es den Gemeinden ermöglichen, erweiterte Lernräume zu schaffen, um Schülerinnen und Schüler bedarfsgerecht zu fördern und die Regelklassen zu entlasten.

Bericht

1. Ausgangslage

Am 23. Oktober 2024 beantragte der Regierungsrat dem Kantonsrat, die kantonale Volksinitiative «Für eine Schule mit Zukunft – fördern statt überfordern» («Förderklassen-Initiative») abzulehnen.

Der Regierungsrat ist mit den Initiantinnen und Initianten einig, dass der Regelunterricht und die Klassenlehrpersonen gestärkt werden sollen, und unterbreitete deshalb einen Gegenvorschlag.

Initiative und Gegenvorschlag haben die Form der allgemeinen Anregung.

2. Grundzüge der Vorlage

2.1 Volksinitiative

Für die Initiantinnen und Initianten zeigt sich, dass die vor gut zehn Jahren eingeführte integrative Schulung für Schulen und Kinder zunehmend zum Problem werde. Lehrpersonen würden durch Aufwand für Koordination und Administration übermässig belastet, in den Klassen sei es unruhig, und die besonderen Bedürfnisse gewisser Kinder könnten doch nicht zufriedenstellend berücksichtigt werden. Das vom Regierungsrat als Gegenvorschlag portierte Modell der «erweiterten Lernräume», auch «Schulinseln» genannt, belasse die Verantwortung und den Aufwand für diese Schülerinnen und Schüler weiterhin bei den Klassenlehrpersonen. Die Aufenthaltsdauer in den erweiterten Lehrräumen sei zeitlich eng befristet und auch deshalb nicht für alle Kinder geeignet. Die Initiantinnen und Initianten setzen darum auf das verbindliche Einsetzen von örtlich nahen Förderklassen unter der Führung von heilpädagogisch ausgebildetem Personal, in denen die Schülerinnen und Schüler mindestens ein Semester lang individuell betreut werden. Die Initiative sei kostenneutral umzusetzen.

Der Regierungsrat lehnt die Volksinitiative ab. Bereits heute könnten sogenannte «Kleinklassen» ausserhalb der Regelklasse geführt werden. Die Initiative führe kein neues Beschulungsmodell ein, sondern die Gemeinden hätten ein heute wenig genutztes Modell anzubieten. Dies lasse örtliche Gegebenheiten ausser Acht und greife in die Gemeindeautonomie ein. Die Erfahrung zeige, dass länger separierte Schülerinnen und Schüler den Weg zurück in die Regelklasse nur schwer fänden. Die Separation wirke sich negativ auf die beruflichen Aussichten der betroffenen Schülerinnen und Schüler aus. Die negativen gesellschaftlichen Folgen einer vermehrten Separation in der Volksschule müsse letztlich die Volkswirtschaft tragen. Da die Initiative kostenneutral umzusetzen wäre, müsste den Regelklassen Personal, und zwar namentlich heilpädagogisch ausgebildetes Personal, entzogen werden. Wegen des erhöhten Raumbedarfs und administrativen Mehraufwands ist aus Sicht des Regierungsrates eine kostenneutrale Umsetzung nicht möglich. Die Zuweisung in die Förderklasse sei anspruchsvoll, und es sei mit mehr Rechtsfällen zu rechnen. In den meisten Gemeinden reiche die Grösse der Schuleinheiten und/oder die Anzahl Schülerinnen und Schüler nicht aus, um eine Förderklasse mit den vorhandenen personellen Mitteln zu führen. Auch sei höchst fraglich, ob der Mehrbedarf an heilpädagogischem Fachpersonal gedeckt werden könne.

2.2 Gegenvorschlag des Regierungsrates

Der Gegenvorschlag des Regierungsrates soll den Gemeinden erlauben, «erweiterte Lernräume» zu schaffen. In diesen sollen insbesondere Schülerinnen und Schüler gefördert werden, die aufgrund ihres Verhaltens vorübergehend nicht in der Regelklasse integriert werden können. Dies sei gestützt auf bestehende Strukturen und Instrumente möglich. Damit allen Gemeinden für diese Aufgabe genügend Mittel zur Verfügung stehen, soll der Gestaltungspool in der Lehrpersonalverordnung aufgestockt werden. Im Unterschied zu Kleinklassen hätten sich erweiterte Lernräume bewährt und seien akzeptiert. Im Rahmen einer 2023 durchgeführten Vernehmlassung sei die Schaffung von gesetzlichen Grundlagen für erweiterte Lernräume von der grossen Mehrheit begrüsst worden. Auch die Vergrösserung des Gestaltungspools habe überwiegend Zustimmung gefunden.

3. Zusammenfassung der Beratung in der Kommission

Die Kommission teilt die Ansicht des Regierungsrates und der Initiantinnen und Initianten, dass der Regelunterricht und die Klassenlehrpersonen gestärkt werden sollen. Zur Frage, inwieweit sich die in der Initiative und im Gegenvorschlag vorgesehenen Massnahmen dafür eignen, gehen die Haltungen allerdings auseinander.

3.1 Initiative

Die Kommissionsmehrheit erachtet die Massnahmen der Initiative als geeignet, da die Klassenlehrpersonen die Verantwortung für die betroffenen Schülerinnen und Schüler vollständig und für mindestens ein Semester abgeben können. Diese Schülerinnen und Schüler würden in der Förderklasse von heilpädagogisch geschultem Personal entsprechend ihren Ansprüchen in kleinen Lerngruppen individuell gefördert. Da der Unterricht möglichst im selben Schulhaus stattfinden soll, würden sie nicht aus ihrem gewohnten Umfeld herausgerissen und stigmatisiert. Die Durchlässigkeit zwischen Förder- und Regelklassen sei zu gewährleisten und die Massnahme regelmässig zu überprüfen. Damit sei sichergestellt, dass die integrative Schulung nicht an sich infrage gestellt werde oder die Umsetzung der Initiative gar gegen Bundesrecht verstosse. Die Initiative garantiere im Gegenteil, dass die integrative Schulung erfolgreich bleibe. Die Grundgedanken der Initiative seien in der Praxis durchführbar, auch wenn die Umsetzung eventuell ein wenig Zeit beanspruche und Flexibilität erfordere. Die Mehrheit verweist auf repräsentative Umfragen, wonach die Anliegen der Initiative in der Bevölkerung und bei den Lehrpersonen grosse Unterstützung geniessen.

Die Minderheit argumentiert, die integrative Schulung möglichst aller Schülerinnen und Schüler sei ein Grundpfeiler der Volksschule und beruhe auf Bundesrecht. Eine Separierung für ein Semester und mehr sei damit kaum zu vereinbaren, da eine Reintegration in die Regelklasse nach so langer Zeit nicht gewährleistet werden könne. Die Regelklassen würden durch Abzug des heilpädagogisch geschulten Personals zugunsten der Förderklassen geschwächt. Auch die Praxistauglichkeit wird bezweifelt: In kleineren Schuleinheiten könne die Betreuung im selben Schulhaus nicht gewährleistet werden, und die Anzahl ausgebildeter Heilpädagoginnen und Heilpädagogen sei beschränkt. Die Gemeinden sollten zudem selbst entscheiden können, welche Massnahmen für sie passen. Die Minderheit verweist überdies auf die ablehnende Haltung des Vorstandes der Zürcher Schulpräsidien (VZS), des Zürcher Schulleiterverbandes (VSLZH), des Verbandes Fachleitungen Sonderpädagogik (VFSopä) und der Kantonalen Elternmitwirkungsorganisationen (KEO).

(Zur unterschiedlichen Beurteilung der finanziellen Auswirkungen der Initiative vgl. Pkt. 5.)

3.2 Gegenvorschlag

Die Minderheit sieht in der vom Regierungsrat vorgeschlagenen Unterstützung der Einrichtung von erweiterten Lernräumen eine valable Möglichkeit, die Regelklassen zu stärken und die Lehrpersonen in akuten

Situationen rasch und effektiv zu entlasten, und zwar ohne die gewichtigen Nachteile der Initiative für langfristig separierte Schülerinnen und Schüler.

Die Mehrheit der Kommission lehnt die vom Regierungsrat vorgeschlagenen Massnahmen nicht grundsätzlich ab, sieht in ihnen aber nur eine mögliche Ergänzung und keine Alternative zur Initiative. Insbesondere würden die erweiterten Lernräume die Lehrpersonen nicht wirklich entlasten. Diese trügen weiterhin die volle Verantwortung für die betroffenen Schülerinnen und Schüler, und die Massnahme würde nur für kurze Zeit wirken. Zudem zeigten Erfahrungen aus den Gemeinden, dass erweiterte Lernräume allein nicht genühten.

4. Ergebnisse der Kommissionsberatungen

Eine knappe Kommissionsmehrheit will der Initiative ohne Gegenvorschlag zustimmen und beantragt eine Umsetzungsvorlage.

Die Minderheit lehnt die Initiative ab und beantragt, dem Volk den unveränderten Antrag des Regierungsrates als Gegenvorschlag vorzulegen.

5. Finanzielle Auswirkungen der Kommissionsanträge und Regulierungsfolgeabschätzung

Die Initiantinnen und Initianten sehen eine kostenneutrale Umsetzung ihrer Initiative für Kanton und Gemeinden vor. Die Machbarkeit wird von Regierungsrat und Kommissionminderheit bezweifelt. Angeführt werden insbesondere zusätzlich benötigter Schulraum und Mehrkosten für Transporte sowie kostspielige Zuweisungs- und Überprüfverfahren. Die Kommissionsmehrheit setzt auf die zu erwartende finanzielle Entlastung durch eine sinnvolle Umverteilung von bisher in den Regelklassen allozierten Mitteln und die konkrete gesetzliche Umsetzung der allgemeinen Anregung.

Der von der Kommissionminderheit beantragte Gegenvorschlag sieht eine Aufstockung des Gestaltungspools vor und wird gemäss Lehrpersonalverordnung Folgekosten haben. Diese können erst bei einer Umsetzung des Gegenvorschlags konkretisiert werden.

Eine plausible Regulierungsfolgeabschätzung kann erst vorgenommen werden, wenn die konkrete gesetzliche Ausgestaltung der Anträge in Form einer allgemeinen Anregung vorliegt.

6. Chronologischer Ablauf

Die Kommission behandelte die Volksinitiative an insgesamt fünf Sitzungen:

- 3. Dezember 2024: Vorstellung Antrag Regierungsrat und Information der Kommission über die rechtlichen Möglichkeiten
- 14. Januar 2025: Anhörung Initiativkomitee und Diskussion
- 4. Februar 2025: Beratung Antrag geänderter Gegenvorschlag, Beratung Vorgehen
- 25. Februar 2025: Beratung Vorlage
- 4. März 2025: Bereinigung der Anträge, Schlussabstimmung

7. Antrag

Die Kommission für Bildung und Kultur beantragt dem Kantonsrat mit 8 zu 7 Stimmen der Initiative zuzustimmen und die Regierung mit der Ausarbeitung einer Umsetzungsvorlage zur Initiative zu beauftragen. Die Minderheit lehnt die Initiative ab und beantragt dem Kantonsrat, den vom Regierungsrat ausgearbeiteten Gegenvorschlag dem Volk vorzulegen.