

Antrag des Regierungsrates vom 23. Oktober 2024

5988

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

(vom)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 23. Oktober 2024,

beschliesst:

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.

IV. Der Beleuchtende Bericht wird vom Regierungsrat verfasst.

V. Mitteilung an den Regierungsrat und das Initiativkomitee.

—

Die Volksinitiative hat folgenden Wortlaut:

Kantonale Volksinitiative für eine Schule mit Zukunft – fördern statt überfordern (Förderklassen-Initiative)

Die unterzeichnenden, im Kanton Zürich wohnhaften Stimmberechtigten stellen gestützt auf Art. 23 ff. der Kantonsverfassung vom 27. Februar 2005 sowie das Gesetz über die politischen Rechte (GPR) und die zugehörige Verordnung (VPR) in der Form der allgemeinen Anregung folgendes Begehren:

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.

Die Volksinitiative wird wie folgt begründet:

Die integrative Schule wurde in der Deutschschweiz vor gut zehn Jahren eingeführt. Jetzt zeigt sich, dass das System für die Schulen und die Kinder zunehmend zum Problem wird, da es Lehrpersonen stark mit Koordinations- und Administrativaufwand belastet und in den Klassen für Unruhe sorgt. Zugleich wird die Schule den Anforderungen von Kindern mit besonderen Bedürfnissen oft nicht gerecht, und die Akzeptanz in der Bevölkerung schwindet. Bisher präsentierte Lösungsansätze, bei denen Kinder nur kurzfristig in Schulinseln verweilen aber letztlich in der Verantwortung der Klassenlehrpersonen verbleiben, belasten die Klassen und insbesondere die Klassenlehrpersonen in vielen Fällen noch zusätzlich und sind nicht für alle Kinder ein adäquates Angebot.

B. Gegenvorschlag des Regierungsrates

(vom)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Antrag des Regierungsrates vom 23. Oktober 2024,

beschliesst:

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. Formelles

Am 18. Juli 2024 wurden die ausgefüllten Unterschriftenlisten zu der im kantonalen Amtsblatt vom 19. Januar 2024 (ABl 2024-01-19) veröffentlichten Volksinitiative «für eine Schule mit Zukunft – fördern statt überfordern» («Förderklassen-Initiative») eingereicht. Mit Verfügung vom 10. September 2024 stellte die Direktion der Justiz und des Innern fest, dass die Volksinitiative zustande gekommen ist. Sie ist als allgemeine Anregung abgefasst.

Gestützt auf § 133 Abs. 1 und 2 des Gesetzes über die politischen Rechte vom 1. September 2003 (GPR, LS 161) erstattet der Regierungsrat dem Kantonsrat innert vier Monaten nach der Einreichung einer Volksinitiative in der Form der allgemeinen Anregung Bericht und Antrag über ihre Gültigkeit und ihren Inhalt. Innert gleicher Frist beantragt er dem Kantonsrat zudem einen der folgenden Entscheide:

- a) Ablehnung der Initiative,
- b) Ablehnung der Initiative und Zustimmung zum beantragten Gegenvorschlag,
- c) Zustimmung zur Initiative und Zustimmung zum beantragten Gegenvorschlag,
- d) Ausarbeitung einer ausformulierten Vorlage (Umsetzungsvorlage), die der Initiative entspricht, mit oder ohne Gegenvorschlag dazu.

2. Gültigkeit der Volksinitiative

Eine zustande gekommene Volksinitiative ist gültig, wenn sie die Einheit der Materie wahrt, nicht gegen übergeordnetes Recht verstösst und nicht offensichtlich undurchführbar ist (Art. 28 Abs. 1 Kantonsverfassung [KV, LS 101]). Die in der Form der allgemeinen Anregung ausformulierte Förderklassen-Initiative wahrt die Einheit der Materie und verstösst nicht gegen übergeordnetes Recht. Die Initiative ist durchführbar. Die Volksinitiative erweist sich somit als gültig.

3. Beurteilung der Volksinitiative

Die vorliegende Volksinitiative sieht vor, dass alle Kinder im Kanton Zürich bei Bedarf auf Entscheid der Schulpflege Zugang zu heilpädagogisch geführten Förderklassen haben. Demnach müssten alle Gemeinden für alle Schulstufen zwingend separate Förderklassen führen. Dies soll so umgesetzt werden, dass Förderlehrpersonen, die bis anhin als Heilpädagoginnen und Heilpädagogen in den Regelklassen eingesetzt wurden, die Förderklassen unterrichten. Damit soll keine finanzielle Mehrbelastung für den Kanton und die Gemeinden entstehen.

Die Initiative wird damit begründet, dass das integrative Schulsystem weder den Kindern, welche eine intensivere Betreuung benötigen, noch den übrigen Kindern der Regelklasse gerecht werde. Ausserdem führe das integrative Schulsystem für die Lehrpersonen zu einer Vervielfachung des Koordinations- und Administrationsaufwands, weshalb diese ausbrennen würden. Für die Integration von Kindern mit Verhaltens- und Lernschwierigkeiten in die Regelklasse werde sodann viel Personal eingesetzt. Dies führe zu Unruhe in der Klasse. In vielen Klassen herrsche ein Kommen und Gehen. Weiter führe das integrative Schulsystem zu weniger Chancengleichheit, da nur Kinder aus vermögenden Verhältnissen Privatschulen mit kleineren Lerngruppen besuchen könnten.

Der Regierungsrat teilt die Haltung der Initiantinnen und Initianten insoweit, dass der Regelunterricht und die Klassenlehrpersonen gestärkt werden sollen. In Bezug auf die separative Beschulung einzelner Schülerinnen und Schüler ist darauf hinzuweisen, dass die Gemeinden für Schülerinnen und Schüler mit besonders hohem Förderbedarf bereits heute gestützt auf § 34 Abs. 5 des Volksschulgesetzes vom 7. Februar 2005 (VSG, LS 412.100) Besondere Klassen ausserhalb der Regelklassen führen können (Kleinklassen). Diese besonderen Klassen entsprechen im Wesentlichen den mit der Initiative geforderten Förderklassen. Mit der Initiative würde folglich kein neues Beschulungsmodell eingeführt, son-

dern ein heute schon bestehendes Beschulungsmodell müsste von den Gemeinden zwingend angeboten werden. Heute wird die Möglichkeit, besondere Klassen zu führen, nur von einem kleinen Teil der Gemeinden genutzt und als sinnvolle Ergänzung zu den Regelklassen angesehen. Die Einführung eines obligatorischen Angebots liesse unterschiedliche örtliche Gegebenheiten völlig ausser Acht und würde stark in die Gemeindeautonomie eingreifen, was abzulehnen ist.

Die Umsetzung der Volksinitiative würde sodann die Qualität der Volksschule insgesamt schwächen. Die integrative Schulung möglichst aller Schülerinnen und Schüler stellt einen wichtigen Grundpfeiler der Volksschule dar. Der Regierungsrat hat in seinen Richtlinien der Regierungspolitik 2023–2027 festgesetzt, dass sich Kinder und Jugendliche körperlich, geistig, emotional und sozial gemäss ihren Anlagen entwickeln und in die Gesellschaft integrieren können (Langfristiges Ziel LFZ 2.3, RRB Nr. 871/2023). Im Aktionsplan Behindertenrechte hat sich der Kanton Zürich sodann verpflichtet, mit geeigneten Massnahmen die Bildungsangebote in seinem Zuständigkeitsbereich zugänglich zu machen (Aktionsplan-Massnahme D2, zh.ch/de/soziales/leben-mit-behinderung/aktionsplan-behindertenrechte.html). Die Erfahrung zeigt, dass zu lange separierte Schülerinnen und Schüler Schwierigkeiten haben, aus der Separation herauszufinden. Dies hat auch Folgen für die Anschlussfähigkeit an die Berufswelt. Die Separation wirkt sich negativ auf die beruflichen Aussichten der betroffenen Schülerinnen und Schüler und deren Integration in gesellschaftliche Strukturen aus. Die negativen Folgen einer vermehrten Separation im Rahmen der obligatorischen Volksschule trägt letztlich die gesamte Volkswirtschaft.

Die Initiative führte mit dem Verzicht auf integrative Massnahmen zugunsten von mehr Separation ausserdem – entgegen ihrer Absicht – zu einer Schwächung der Regelklassen sowie zu einer Mehrbelastung der Klassenlehrpersonen. Schulische Heilpädagoginnen und Heilpädagogen, die bis anhin in den Regelklassen eingesetzt werden, sollen nach dem mit der Initiative verfolgten Ziel die neu zu schaffenden Förderklassen unterrichten. Dies bedingte eine deutliche Verlagerung von personellen Mitteln von der Regelklasse hin zu Förderklassen und damit einen Abbau oder gar die vollständige Abschaffung von bestehenden integrativen Fördermassnahmen in Regelklassen, was wiederum einen Abbau oder die vollständige Abschaffung spezifischer Unterstützung für die Klassenlehrpersonen bedeutete. Die schulische Realität zeigt, dass oftmals mehrere Kinder einer Klasse im Umgang mit den an sie gestellten Anforderungen ein herausforderndes Verhalten zeigen. Dies erfolgt aus unterschiedlichen Gründen und in unterschiedlicher Intensität. Beispielsweise kann auch eine unterforderte Schülerin grosse Unruhe in die Regelklasse bringen. Würden Förderklassen geführt, gäbe

es folglich trotzdem noch Schülerinnen und Schüler in der Regelklasse, welche zusätzliche Unterstützung bräuchten. Denn nicht jeder Unterstützungsbedarf führte gleich zu einer Zuteilung zu einer Förderklasse. Der Grundsatz der Integration mit begleitender Unterstützung der Regelklassenlehrperson durch eine heilpädagogische Fachperson ist deshalb sinnvoll. Aufgrund der Verlagerung von personellen Mitteln von der Regelklasse hin zur Förderklasse müssten ausserdem bestehende Regelklassen zusammengelegt werden. Dies würde zwangsläufig zu grösseren Regelklassen führen. Dadurch würden die Schülerinnen und Schüler der Regelklasse benachteiligt und die Klassenlehrpersonen stärker belastet. Insgesamt würde die Tragfähigkeit der Regelklassen mit der Umsetzung der Volksinitiative sinken.

Weiter ist eine vollständig kostenneutrale Umsetzung der Volksinitiative kaum möglich. Bereits der zusätzliche notwendige Schulraum und die zu erwartenden Mehrkosten für weite Schulwege bzw. Transporte würden zur finanziellen und organisatorischen Herausforderung für die Gemeinden. Weil die Gemeinden zur Umsetzung der Initiative für die neu zu bildenden Förderklassen zusätzliche Unterrichtsräume benötigen, müssten unter Umständen Erweiterungs- oder Neubauten von Schulhäusern erstellt werden. Dieser Schulraum kann nicht kostenneutral realisiert werden. Die Gemeinden würden zwangsläufig mit erheblichen Mehrkosten für zusätzliche Investitionen belastet. Ausserdem bedeutete die Führung von Förderklassen mehr administrativen Aufwand für die Gemeinden. Diese müssten den Bedarf einer Förderklasse feststellen und Zuweisungsverfahren betreffend die einzelnen Schülerinnen und Schüler durchführen. Insbesondere Lehrpersonen und Schulleitungen sind bei diesen zeitintensiven Prozessen gefordert. Weiter ist ein Mehraufwand für die Schulpsychologischen Dienste und die Schulpflegen voraussehbar. Die von der Volksinitiative geforderte Durchlässigkeit zwischen Förder- und Regelklassen bedingt eine regelmässige Überprüfung der Zuweisung und bedeutet damit zusätzlichen administrativen Aufwand. Die Zuweisung zu einer Kleinklasse muss aber im Einzelfall geboten sein und besonders begründet werden, denn das übergeordnete Bundesrecht fordert grundsätzlich integrative Schulungsformen. Integrative Massnahmen bilden somit den rechtlich gebotenen Normalfall, separative Massnahmen die begründungspflichtige Ausnahme. Ferner ist eine Zunahme der Rechtsfälle im Zusammenhang mit vermehrten Zuweisungen in Förderklassen zu befürchten, zumal die Mehrheit der Eltern einer Zuweisung ihres Kindes in die Förderklasse kritisch gegenüberstehen dürfte. Dies stellt eine zusätzliche administrative Belastung für die Schulen und die für Rekurse in Schulsachen zuständigen Bezirksräte dar. In den meisten Gemeinden ist die Initiative auch deshalb nicht kostenneutral umsetzbar, weil die Grösse der Schuleinheiten und/oder deren Anzahl an Schü-

lerinnen und Schülern nicht ausreicht, um eine Förderklasse mit den vorhandenen personellen Mitteln zu führen. Insbesondere aus den genannten Gründen führen die Gemeinden trotz der bereits bestehenden gesetzlichen Möglichkeit kaum Kleinklassen.

Mit der Umsetzung der Initiative entsteht ausserdem ein grosser Bedarf an zusätzlichem heilpädagogischem Fachpersonal. Für die Integrative Förderung müssen heute gemessen an der Gesamtschülerzahl von derzeit über 160 000 Schülerinnen und Schülern der Volksschule rund 700 Heilpädagoginnen und Heilpädagogen eingesetzt werden. Für die heilpädagogisch geführten Förderklassen müssten zusätzliche Heilpädagoginnen und Heilpädagogen eingesetzt werden. Dieser Bedarf kann aus heutiger Sicht nicht gedeckt werden. Zusätzliche heilpädagogisch geführte Förderklassen könnten folglich nur durch einen Abbau der gesetzlich vorgesehenen Integrativen Förderung in den Regelklassen gebildet werden, was, wie erläutert, abzulehnen ist. Zudem ist davon auszugehen, dass viele ausgebildete schulische Heilpädagoginnen und Heilpädagogen ihren Beruf aus Überzeugung gewählt haben, um Kinder und Jugendliche integrativ in der Stammklasse zu unterstützen. Die Motivation zur heilpädagogischen Ausbildung liegt in der Möglichkeit, gezielt und direkt mit den Schülerinnen und Schülern nach Massgabe der individuellen Förderplanung zu arbeiten. Auch deshalb erscheint es unsicher, ob für die Führung von Förderklassen genügend Lehrpersonen gefunden werden könnten.

Nicht zuletzt führt die Initiative nicht zu mehr Chancengerechtigkeit. Wie dargelegt, ist der Weg aus der Separation oftmals nur schwer oder gar nicht mehr möglich und hat Folgen für die Anschlussfähigkeit an die Berufswelt. Die Annahme der Initiantinnen und Initianten, dass Familien, die es sich leisten können, ihre Kinder immer öfter in Privatschulen schicken, kann statistisch widerlegt werden. Im Kanton Zürich besuchen weniger als 6% der schulpflichtigen Schülerinnen und Schüler eine Privatschule. In der Tendenz ist dieser Prozentsatz stabil bis leicht sinkend.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass eine Verpflichtung der Gemeinden zur Führung von Förderklassen weder zielführend noch ohne grössere Einsparungen in anderen Bereichen der Gemeinden möglich ist. Die Volksinitiative ist deshalb abzulehnen. Den Anliegen der Stärkung der Tragfähigkeit der Regelklassen sowie der punktuellen Entlastung der Lehrpersonen, verbunden mit der gezielten Förderung von über- und unterforderten Schülerinnen und Schülern, soll durch einen Gegenorschlag Rechnung getragen werden.

4. Gegenvorschlag

Ein Gegenvorschlag muss in materieller Hinsicht eng mit dem Zweck und Gegenstand der Initiative zusammenhängen (BGE 113 Ia 46). Er darf die Initiative zwar verbessern, jedoch keine andere Frage stellen, sondern lediglich eine andere Antwort vorschlagen. Nach Art. 30 KV muss ein Gegenvorschlag sodann die gleiche Rechtsform aufweisen wie die Hauptvorlage.

Inhaltlich verfolgt der Gegenvorschlag dasselbe Ziel, nämlich die gezielte Förderung der Schülerinnen und Schüler und die Entlastung der Klassenlehrperson. Hingegen soll dieses Ziel gestützt auf die bestehenden, bewährten Strukturen und Instrumente erreicht werden. Die Gemeinden sollen auf freiwilliger Basis zusätzlich die Möglichkeit haben, «erweiterte Lernräume» für Schülerinnen und Schüler zu schaffen, die unter anderem wegen ihres auffälligen Verhaltens vorübergehend nicht in eine Regelklasse integriert werden können. Eine niederschwellige Separation soll zugunsten einer gelingenden Integration möglich sein. Bereits heute betreiben einzelne Gemeinden mit den bestehenden Mitteln zusätzliche Lernräume oder Schulinseln. Damit allen Gemeinden genügend Mittel zur Verfügung stehen, um flächendeckend solche zusätzliche Lernräume bzw. «erweiterte Lernräume» zu schaffen, soll der Gestaltungspool gemäss Lehrpersonalverordnung (LS 412.311) aufgestockt werden. Im Unterschied zu den Kleinklassen stossen zusätzliche Lernräume auf eine hohe Akzeptanz und haben sich bewährt. Im Rahmen einer vom 7. September bis 7. Dezember 2023 durchgeführten breiten Vernehmlassung wurde die Schaffung von gesetzlichen Grundlagen für erweiterte Lernräume von der überwiegenden Mehrheit der Vernehmlassungsteilnehmenden begrüsst und auch die Vergrösserung des Gestaltungspools fand überwiegende Zustimmung.

Mit dem Gegenvorschlag kann das mit der Initiative verfolgte Ziel effizienter, rascher, kostengünstiger und ohne Eingriff in die Gemeindeautonomie erreicht werden.

Der Gegenvorschlag soll durch eine Ergänzung des VSG umgesetzt werden. Es sind Bestimmungen ins Gesetz aufzunehmen, die es den Gemeinden erlauben, ausserhalb der Regelklassen erweiterte Lernräume zu führen. Diese sollen der gezielten Förderung von Schülerinnen und Schülern und der vorübergehenden Entlastung der Regelklassen dienen. Die Klassenlehrperson soll Schülerinnen und Schüler vorübergehend einem erweiterten Lernraum zuteilen können.

Zwischen dem Gegenvorschlag und der Volksinitiative besteht ein enger materieller Zusammenhang. Der Gegenvorschlag ist wie die Initiative eine allgemeine Anregung und weist demnach die gleiche Form auf. Es handelt sich um einen direkten Gegenvorschlag.

Mit dem Gegenvorschlag werden sodann die Anliegen der Motion KR-Nr. 39/2024 betreffend Regelklassen endlich wirksam entlasten weitgehend erfüllt.

5. Abstimmungsverfahren

Sofern der Kantonsrat eine Volksinitiative in der Form einer allgemeinen Anregung nicht umsetzen will, untersteht diese dem obligatorischen Referendum gemäss Art. 32 lit. d KV. Gleiches gilt bei Volksinitiativen, denen der Kantonsrat einen Gegenentwurf gegenüberstellt (Art. 32 lit. e KV). Die vorliegende Volksinitiative und der Gegenvorschlag schliessen sich gegenseitig aus. Gelangen zwei konkurrierende Vorlagen zur Abstimmung, ist zwingend ein Stichentscheid vorzusehen (Art. 36 KV).

6. Antrag

Gestützt auf diese Erwägungen beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat, die Volksinitiative «für eine Schule mit Zukunft – fördern statt überfordern» («Förderklassen-Initiative») abzulehnen und dem Gegenvorschlag zuzustimmen.

Im Namen des Regierungsrates

Die Präsidentin:	Die Staatsschreiberin:
Natalie Rickli	Kathrin Arioli