

Antrag des Regierungsrates vom 29. Oktober 2025

6052

Volksschulgesetz (VSG)

(Änderung vom; Umsetzung der «Förderklassen-Initiative»)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 29. Oktober 2025,

beschliesst:

I. In Umsetzung der Volksinitiative «für eine Schule mit Zukunft – fördern statt überfordern» («Förderklassen-Initiative») wird folgende Gesetzesänderung beschlossen:

Das Volksschulgesetz vom 7. Februar 2005 wird wie folgt geändert:

§ 26 a. ¹ Die Gemeinden können einen erweiterten Lernraum ausserhalb der Klassen anbieten. Erweiterter Lernraum

² Der erweiterte Lernraum dient der vorübergehenden gezielten Förderung von Schülerinnen und Schülern und der Entlastung der Regelklassen.

³ Er ist in die Organisation der Schule eingegliedert.

§ 34. Abs. 1–4 unverändert.

⁵ Besondere Klassen sind ausserhalb der Regelklassen geführte Lerngruppen. Zulässig sind Einschulungsklassen, Aufnahmeklassen für Fremdsprachige, Kleinklassen für Schülerinnen und Schüler mit besonders hohem Förderbedarf sowie Förderklassen für Schülerinnen und Schüler, deren Verhalten den Schulbetrieb in der Regelklasse erheblich beeinträchtigt. Arten
a. im Allgemeinen

⁶ Sonderschulung ist die Bildung von Kindern, die in Regel-, Klein- oder Förderklassen nicht angemessen gefördert werden können.

34 a. ¹ Die Gemeinden können bei Bedarf auf allen Stufen Förderklassen gemäss § 34 Abs. 5 führen. Diese sind in der Regel in die Organisation der Schule eingegliedert. b. Förderklassen

² Schülerinnen und Schüler werden mindestens für ein halbes Schuljahr einer Förderklasse zugewiesen.

³ Der Unterricht in der Förderklasse orientiert sich am Lehrplan und hat die Rückkehr in die Regelklasse zum Ziel.

Zuweisungs-
verfahren

§ 37. Abs. 1 unverändert.

² Fällt eine Sonderschulung oder die Zuweisung in eine Förderklasse in Betracht, ist die Mitwirkung und die Zustimmung der Schulpflege erforderlich.

Abs. 3 unverändert.

II. Diese Gesetzesänderung untersteht dem fakultativen Referendum.

III. Mitteilung an den Regierungsrat und das Initiativkomitee.

Bericht

A. Ausgangslage

Am 18. Juli 2024 wurde die kantonale Volksinitiative «für eine Schule mit Zukunft – fördern statt überfordern» («Förderklassen-Initiative») eingereicht. Die Volksinitiative hat folgenden Wortlaut:

«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.»

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.

Der Kantonsrat hat den Regierungsrat mit Beschluss vom 24. März 2025 beauftragt, eine Vorlage auszuarbeiten, die dem Begehren der Volksinitiative entspricht (Vorlage 5988).

B. Ziele und Umsetzung

Ziel der Volksschule ist es, eine gute Bildung und angemessene Förderung für alle Kinder und Jugendlichen gewährleisten zu können. Die Schulen sind so zu gestalten, dass möglichst alle Kinder und Jugendlichen innerhalb der Regelklassen in ihrem Lern- und Entwicklungsprozess unterstützt und gefördert werden können.

Lehrpersonen sind dafür ausgebildet, der Vielfalt unter den Schülerinnen und Schülern zu begegnen und sie mit individualisierenden und gemeinschaftsbildenden Unterrichtsformen zu fördern. Schülerinnen und Schüler mit Verhaltensauffälligkeiten sowie solche, die im Unterricht stark über- oder unterfordert sind, können die Schulen, einzelne Klassen und Lehrpersonen vor besondere Herausforderungen stellen. Die angemessene Förderung dieser Kinder soll nicht auf Kosten der Klasse oder anderer Schülerinnen und Schüler erfolgen.

Mit der Förderklassen-Initiative soll das integrative Schulsystem so ausgestaltet werden, dass die Kinder nicht überfordert und die Lehrpersonen nicht überlastet werden (vgl. KR-Teilprotokoll 2025-03-24 5988a, unter anderem S. 7 f.). Jedes Kind soll die Unterstützung bekommen, die es braucht, ohne das System zu überlasten. Die Förderung von Vielfalt und die Integration von Kindern mit besonderen Bedürfnissen sollen in einem System stattfinden, das die nötige Unterstützung bereitstellt, ohne die Qualität des Unterrichts für andere Kinder zu gefährden. Um allen Bedürfnissen gerecht zu werden, soll die bestehende Organisation angepasst werden.

Soweit ein Bedarf besteht, sollen Schülerinnen und Schüler Zugang zu Förderklassen haben. Die Förderklassen werden von Lehrpersonen mit einem Hochschuldiplom in Sonderpädagogik mit Vertiefungsrichtung Schulische Heilpädagogik geführt. Die Zuweisung erfolgt durch die Schulpflege, die den Bedarf feststellen und die Einteilung regelmässig überprüfen muss. Dies erfolgt im Rahmen des bewährten Zuweisungsverfahrens (§ 37 ff. Volksschulgesetz [VSG, LS 412.100]). Die der Förderklasse zugewiesenen Schülerinnen und Schüler besuchen die Förderklasse für mindestens ein halbes Schuljahr, wobei die Durchlässigkeit zwischen Förder- und Regelklasse stets gewährleistet sein muss. Deshalb orientiert sich der Unterricht am Lehrplan 21 und findet nach Möglichkeit im selben Schulhaus statt.

Als Ergänzung zu Förderklassen sollen die Schulen zusätzlich erweiterte Lernräume einrichten können (vgl. KR-Teilprotokoll 2025-03-24 5988a, unter anderem S. 9 f.). Der erweiterte Lernraum ist im Unterschied zur Förderklasse als niederschwellige Sofortmassnahme vorgesehen. In pädagogisch anspruchsvollen Situationen sollen die Schulen angemessen und schnell handeln können. Im Vordergrund steht die kurzfristige Entlastung der betroffenen Schülerinnen und Schüler, der Klassen sowie der Lehrpersonen. Die Zuweisung zum erweiterten Lernraum erfolgt niederschwellig durch die Lehrperson. Er kann insbesondere für die Integrative Förderung, für Aufnahmeunterricht, für Begabtenförderung, für Disziplinarmassnahmen und für die integrierte Sonderschulung in Anspruch genommen werden. Damit stellt er ein wichtiges Element zur Entlastung von Regelklassen und zur Förderung von Schülerinnen und Schülern dar. Das oberste Ziel ist die möglichst baldige Rückkehr der Schülerinnen und Schüler in die Stammklassen.

Beide Angebote, die heilpädagogisch geführte Förderklasse und der erweiterte Lernraum, bieten im Vergleich zur Klasse kleinere Lerngruppen. Damit wird den Schulen ermöglicht, auf ihre konkrete Situation vor Ort zu reagieren, Schülerinnen und Schüler bedarfsgerecht zu fördern und die Regelklassen bei Bedarf zu entlasten.

Die Umsetzung der Förderklassen-Initiative soll ohne finanzielle Mehrbelastung von Kanton und Gemeinden erfolgen. Aus diesem Grund sollen die Gemeinden die bestehenden Mittel flexibler einsetzen können, beispielsweise durch Bündelung oder Umlagerung von Mitteln für die Integrative Förderung. Dies erfolgt durch eine Anpassung der Verordnung über die sonderpädagogischen Massnahmen (LS 412.103) und gibt den Schulen mehr Spielraum bei der Gestaltung ihres sonderpädagogischen Angebots.

C. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

§ 26a. Erweiterter Lernraum

Gemäss Abs. 1 werden alle Gemeinden ermächtigt, Unterricht in einem erweiterten Lernraum ausserhalb der Klassen anzubieten. Der erweiterte Lernraum gibt den Schulen als zusätzliches Angebot weitere Möglichkeiten, die Tragfähigkeit von Regelklassen zu stärken und in pädagogisch anspruchsvollen Situationen angemessen und niederschwellig handeln zu können.

Der erweiterte Lernraum dient nach Abs. 2 einerseits der vorübergehenden gezielten Förderung von Schülerinnen und Schülern und anderseits der Entlastung der Regelklassen. Er kann insbesondere für die Integrative Förderung, für Aufnahmeunterricht, für Begabtenförderung, für Disziplinar massnahmen und für die integrierte Sonderschulung in Anspruch genommen werden. Ziel ist ein niederschwelliger Zugang und eine minimale Separation zugunsten einer gelingenden Integration.

Gemäss Abs. 3 ist dieses zusätzliche Angebot in die Organisation der Schule einzugliedern. Erweiterte Lernräume befinden sich nach Möglichkeit im selben Schulhaus.

§ 34. Arten a. im Allgemeinen

Aus Gründen der Gesetzessystematik ist die Marginalie zu § 34 mit einer Untermarginalie zu ergänzen.

In Abs. 5 wird das neue Angebot der Förderklassen für Schülerinnen und Schüler, die wegen ihres den Unterricht erheblich störenden Verhaltens nicht oder vorübergehend nicht in eine Regelklasse integriert werden können, als eigene Form der besonderen Klassen aufgenommen.

Abs. 6 wird mit dem Zusatz Förderklassen ergänzt. Damit wird klargestellt, dass die Förderklassen keine Form von Sonderschulung darstellen.

§ 34a. b. Förderklassen

Gemäss Abs. 1 können die Gemeinden bei Bedarf auf allen Schulstufen Förderklassen nach § 34 Abs. 5 führen, die von Lehrpersonen mit einem Hochschuldiplom in Sonderpädagogik mit Vertiefungsrichtung Schulische Heilpädagogik geführt werden. Es handelt sich dabei um eine eigene Form der besonderen Klassen, vergleichbar mit den bestehenden Kleinklassen. Die Förderklassen sind in der Regel in die Organisation der Schule eingegliedert. Bei geringem Bedarf können die Gemeinden bei der Führung einer Förderklasse zusammenarbeiten. Die Form der Zusammenarbeit richtet sich nach den Zusammenarbeitsformen gemäss § 71 ff. des Gemeindegesetzes (LS 131.1).

Schülerinnen und Schüler, die sich aufgrund einer aktuellen Verhaltensauffälligkeit nicht in die Regelklasse integrieren lassen und den Unterricht so stark stören, dass das Leistungsniveau der Klasse negativ beeinflusst wird, sollen vorübergehend, jedoch mindestens für ein halbes Schuljahr, einer Förderklasse zugewiesen werden können (Abs. 2). Damit wird eine minimale Dauer des Verbleibs von Schülerinnen und Schülern in der Förderklasse festgelegt, hingegen keine Höchstdauer. Die Zuweisung richtet sich nach dem Zuweisungsverfahren gemäss § 37–40 VSG und wird regelmässig überprüft. Wird im Rahmen der Überprüfung festgestellt, dass der Verbleib in der Förderklasse nicht mehr notwendig ist, wird die Massnahme mit Beschluss der Schulpflege aufgehoben und die betreffende Schülerin oder der betreffende Schüler wieder der Regelklasse zugewiesen. Möglich ist auch, dass eine andere Massnahme angeordnet wird.

Der Unterricht in der Förderklasse orientiert sich gemäss Abs. 3 am Lehrplan, um eine Rückkehr in die Regelklasse zu ermöglichen.

37. Zuweisungsverfahren

Abs. 2 stellt klar, dass für die Zuweisung in eine Förderklasse – wie bei der Anordnung einer Sonderschulung – die Mitwirkung und die Zustimmung der Schulpflege zwingend erforderlich ist.

D. Auswirkungen

1. Private

Den Schülerinnen und Schülern mit ausgeprägten, den Unterricht in der Regelklasse erheblich beeinträchtigenden Verhaltensauffälligkeiten und besonderem Förderbedarf stehen mit der Förderklasse und dem erweiterten Lernraum je ein geschützter Lernraum zur Verfügung. Die besondere Förderung kann mit diesen beiden Massnahmen vor Ort im

vertrauten Umfeld erfolgen. Gleichzeitig können diese Massnahmen Ruhe in die bestehenden Klassen bringen.

2. Gemeinden

Die Gemeinden erhalten neue organisatorische und pädagogische Möglichkeiten und können diese je nach Bedarf und räumlichen Voraussetzungen umsetzen. Einzelne Gemeinden werden die neuen Massnahmen nur mit zusätzlichen finanziellen Mitteln, insbesondere für zusätzlichen Schulraum, umsetzen können. Insgesamt erhalten die Gemeinden aber mehr Flexibilität und Handlungsspielraum.

3. Kanton

Der Ausbau der sonderpädagogischen Massnahmen durch Förderklassen und die Erweiterung der Organisation durch erweiterte Lernräume können zu einer massigen Erhöhung des administrativen Aufwands beim Kanton führen.

E. Finanzielle Auswirkungen

Die Umsetzung der Förderklassen-Initiative erfolgt grundsätzlich ohne finanzielle Mehrbelastung für Kanton und Gemeinden (vgl. vorstehend Erwägung B am Ende). Denkbar ist allerdings, dass bezüglich der höheren Löhne der ausgebildeten Schulischen Heilpädagoginnen und Heilpädagogen, eines gegebenenfalls erhöhten Raumbedarfs der Schulen oder eines möglichen administrativen Mehraufwandes Mehrkosten für die Gemeinden und den Kanton entstehen können. Eine verlässliche Abschätzung der finanziellen Auswirkungen auf den Kanton und die Gemeinden ist jedoch derzeit nicht möglich, weil unklar ist, wie hoch der Bedarf an der Einrichtung von Förderklassen in den einzelnen Schulen sein wird.

F. Regulierungsfolgeabschätzung

Gemäss dem Gesetz zur administrativen Entlastung der Unternehmen vom 5. Januar 2009 (EntlG, LS 930.1) ist der administrative Aufwand von Unternehmen bei der Erfüllung von Vorschriften möglichst gering zu halten. Das zu ändernde Gesetz führt zu keinen Mehrbelastungen von Unternehmen.

G. Antrag

Gestützt auf diese Erwägungen beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat, die Volksinitiative «für eine Schule mit Zukunft – fördern statt überfordern» («Förderklassen-Initiative») umzusetzen und das Volksschulgesetz entsprechend zu ändern.

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:	Die Staatsschreiberin:
Martin Neukom	Kathrin Arioli