

Antrag des Regierungsrates vom 8. Februar 2017

5333

Volksschulgesetz (VSG)

(Änderung vom ; Tagesstrukturen und Tagesschulen)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Antrag des Regierungsrates vom 8. Februar 2017,

beschliesst:

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

§ 3 c. Anbieter von Tagesstrukturen nach § 30 a und Schulen können untereinander Personendaten und besondere Personendaten von Schülerinnen und Schülern austauschen.

c. Melderechte zwischen Anbietern von Tagesstrukturen und Schulen

§ 11. Abs. 1–3 unverändert.

⁴ Besuchen Schülerinnen und Schüler Tagesstrukturen ausserhalb der Blockzeiten, werden von den Eltern in der Regel Beiträge erhoben.

Unentgeltlichkeit und Elternbeiträge

§ 27. Abs. 1 unverändert.

² Der Stundenplan berücksichtigt in erster Linie die Interessen der Schülerinnen und Schüler und gewährleistet einen ununterbrochenen Unterricht oder eine anderweitige unentgeltliche Betreuung während des ganzen Vormittags (Blockzeiten).

Unterrichtszeit

³ Die Verordnung regelt die Blockzeiten und den Halbklassenunterricht.

C. Tagesstrukturen

§ 30 a. ¹ Tagesstrukturen sind Betreuungsangebote, die Schülerinnen und Schüler ergänzend zum Unterricht besuchen können.

Angebot
a. Grundsatz

² Die Gemeinden ermitteln den Bedarf nach Tagesstrukturen regelmässig und stellen ein entsprechendes Angebot zur Verfügung.

³ Sie können Dritte mit dem Betrieb von Tagesstrukturen beauftragen.

⁴ Der Besuch von Tagesstrukturen ist freiwillig.

b. Tagesschulen

§ 30 b. ¹ In Tagesschulen werden Unterricht und Betreuung

a. durch pädagogische, organisatorische, personelle und räumliche Massnahmen verbunden,

b. an mehreren Tagen pro Woche angeboten.

² Tagesschulen können Betreuungsangebote bezeichnen, die obligatorisch zu besuchen sind.

³ Ist die Mittagsbetreuung in der Tagesschule obligatorisch, kann die Dauer der Mittagspause angemessen verkürzt werden.

⁴ Gemeinden mit Tagesschulen stellen sicher, dass der Schulbesuch ohne obligatorische Betreuung möglich ist.

Anforderungen

§ 30 c. Die Verordnung regelt die Anforderungen an die Tagesstrukturen insbesondere mit Bezug auf

a. Konzeption und Organisation,

b. Personalbestand und Betreuungsschlüssel,

c. persönliche Eignung, Berufsausbildung und Berufserfahrung der Betreuenden,

d. Örtlichkeiten und deren Ausstattung.

Bewilligungspflicht für Kinderhorte

§ 30 d. Kinderhorte gemäss Art. 13 Abs. 1 Bst. b der Verordnung vom 19. Oktober 1977 über die Aufnahme von Pflegekindern (PAVO) für schulpflichtige Kinder benötigen eine Bewilligung ihrer Standortgemeinde und unterstehen deren Aufsicht.

² Die Bewilligung wird der Trägerschaft erteilt.

³ Von Schul- und Einheitsgemeinden geführte Kinderhorte sind nicht bewilligungspflichtig.

⁴ Die Verordnung regelt

a. die Zahl der betreuten Kinder und Jugendlichen, ab der eine Bewilligung erforderlich ist,

b. ab welchem zeitlichen Umfang der Betreuung eine Bewilligung erforderlich ist.

⁵ Die Gemeinden melden der Direktion Name und Adresse der Kinderhorte auf ihrem Gebiet und deren Trägerschaft.

Titel C wird zu Titel D.

II. Diese Gesetzesänderung untersteht dem fakultativen Referendum.

Weisung

1. Ausgangslage

Das Volksschulgesetz vom 7. Februar 2005 (VSG; LS 412.100) enthält keine Rechtsgrundlage für Tagesschulen. Das Thema Tagesstrukturen wird in allgemeiner Form unter der Marginalie «Unterrichtszeit» in § 27 Abs. 2 und 3 VSG aufgegriffen, die Kostenfolgen sind in § 11 Abs. 4 VSG geregelt. In der Volksschulverordnung vom 28. Juni 2006 (VSV; LS 412.101) finden sich in den §§ 26 (Stundenplan) und 27 (Tagesstrukturen) Aussagen zu Unterrichts- und Betreuungszeiten sowie zu Tagesstrukturen.

Dem wachsenden gesellschaftlichen Bedürfnis nach Betreuungsangeboten – dazu gehören Kinderhorte, Schülerclubs, Mittagstische, Tagesschulen und vereinzelt Tagesfamilien – trägt der Regierungsrat im Rahmen seiner Legislaturziele 2015–2019 Rechnung, indem die Einführung von Tagesschulen ermöglicht und gefördert und dabei neue Modelle geprüft werden sollen (Legislaturziel 2.1, RRZ 2.1c). Der Regierungsrat hat sich die Förderung des Angebots an Tagesschulen nicht nur unter dem bildungspolitischen, sondern auch unter volkswirtschaftlichen Gesichtspunkten (Standortattraktivität) als Legislaturziel vorgenommen. Tagesschulen stellen einen Beitrag zur Verbesserung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf dar (RRZ 8.1f) und haben auch grosse Bedeutung als Beitrag zur besseren Ausschöpfung des Fachkräftepotenzials, indem gut ausgebildeten Frauen mit Familie der Wiedereinstieg oder der umfassendere Einstieg ins Berufsleben erleichtert wird (RRZ 8.1a).

Unter Einbezug ausgewählter Gemeinden und Fachpersonen hat das Volksschulamt abgeklärt, wie dieses Ziel erreicht werden kann. Als vordringlich wurde insbesondere die Vorgabe von klaren kantonalen Bedingungen erachtet. In der Folge erarbeitete die Bildungsdirektion eine Gesetzesvorlage. Sie beschränkt sich auf die Festlegung der Begriffe und der gesetzlichen Rahmenbedingungen. Die Gemeinden

erhalten damit für die Einführung und Ausgestaltung von Tagesschulen einen grossen Handlungsspielraum; dieser ermöglicht insbesondere auch die Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden in diesem Bereich.

2. Vernehmlassung

Der Regierungsrat ermächtigte die Bildungsdirektion am 30. März 2016, eine Vernehmlassung zur gesetzlichen Verankerung der Tagesschulen im VSG durchzuführen (RRB Nr. 294/2016). Im Vernehmlassungsentwurf werden zentrale Begriffe wie «Blockzeiten», «Tagesstrukturen» und «Tagesschulen» umschrieben. Der Entwurf enthält auch für die Gemeinden Rahmenbedingungen, innerhalb derer neue Modelle von Tagesschulen entwickelt werden können. Zudem soll es den Gemeinden ermöglicht werden, unter bestimmten Voraussetzungen vom Wohnortsprinzip abzusehen und Schülerinnen und Schülern den Besuch einer externen Tagesschule zu erlauben. Schliesslich regelt der Vernehmlassungsentwurf die Pflicht zur Bedarfserhebung der Tagesstrukturen auf Gesetzesstufe.

Der wesentliche Inhalt des Gesetzesentwurfs stiess bei den Vernehmlassungsteilnehmenden mehrheitlich auf grosse Zustimmung. Nur zu einzelnen Nebenpunkten gab es teilweise kritische Rückmeldungen. Insbesondere die Gemeinden machten geltend, dass mit der vorgeschlagenen jährlichen Bedarfserhebung ein unverhältnismässiger Aufwand entstehen würde. Auf die Pflicht zur jährlichen Bedarfserhebung wird deshalb verzichtet. Ebenfalls kritisch wurde die Bestimmung aufgenommen, wonach der Besuch einer Tagesschule in einer auswärtigen Gemeinde auf Gesuch der Eltern und unter Einwilligung der beteiligten Gemeinden erfolgen kann. Es wurde befürchtet, dass diese Regelung zu vermehrtem administrativem Aufwand und zusätzlichen Rechtsstreitigkeiten führen würde. Auf diese Bestimmung wird verzichtet, zumal es den Gemeinden schon heute offensteht, ein Kind unter bestimmten Umständen in einer anderen Gemeinde beschulen zu lassen. Die Umschreibung des Begriffs «Tagesschule» ist weitgehend positiv beurteilt worden. Es wurde jedoch zum Teil geltend gemacht, dass die Abgrenzung zum Begriff «Tagesstrukturen» noch verdeutlicht werden sollte. Neu wird deshalb die pädagogische Verknüpfung von Unterricht und Betreuung als wesentliches Merkmal einer Tagesschule ausdrücklich im Gesetz verankert.

3. Die einzelnen Gesetzesänderungen

§ 3c. Melderechte zwischen Anbietern von Tagesstrukturen und Schulen

Die Verweisung auf eine Bestimmung im VSG ist anzupassen.

§ 11. Unentgeltlichkeit und Elternbeiträge

Marginalie: Die heutige Marginalie «Unentgeltlichkeit» ist aufgrund der inhaltlichen Änderung nicht mehr korrekt und wird deshalb angepasst.

Neu werden Elternbeiträge «in der Regel» erhoben. Damit steht es im Ermessen der Gemeinden, in gewissen Fällen von einer Beitrags-erhebung abzusehen.

§ 27. Unterrichtszeit

In Abs. 2 wird neu der Begriff «Blockzeiten» als Überbegriff für die koordinierte Unterrichtszeit am Vormittag eingefügt. Der Begriff wird sowohl im Schulfeld als auch in Publikationen häufig genutzt. Satz 2 dieses Absatzes über den Halbklassenunterricht wird in Abs. 3 übergeführt. Der bisherige Abs. 3 über die Tagesstrukturen wird aufgehoben.

C. Tagesstrukturen

Neu werden die Bestimmungen zu Tagesstrukturen unter einem eigenen Titel C zusammengefasst.

§ 30a. Angebot a. Grundsatz

Mit § 30a werden die Tagesstrukturen in einer eigenen Bestimmung verankert. Der Begriff «Tagesstrukturen» wurde im geltenden Recht zwar verwendet, aber nicht definiert (vgl. § 27 Abs. 3 VSG, § 27 VSV). Neu wird der Begriff in Abs. 1 umschrieben. Danach sind Tagesstrukturen Betreuungsangebote, welche die Schülerinnen und Schüler ergänzend zum Unterricht besuchen können. Dazu gehört auch die unterrichtsergänzende Betreuung in den Blockzeiten. Der Ausdruck «Tagesstrukturen» ist als Oberbegriff zu verstehen, der auch Tages-schulen umfasst.

Der Besuch der Tagesstrukturen ist gemäss Abs. 4 freiwillig. Tagesstrukturen sollen den Bedürfnissen der Eltern nach unterrichtsergän-zender Betreuung entsprechen und für diese keine Verpflichtung her-vorrufen.

Die Gemeinden sind verpflichtet, den Bedarf an Tagesstrukturen regelmässig und rechtzeitig zu erheben, um ein der Nachfrage entspre-chendes Angebot anzubieten (Abs. 2).

Mögliche Betreuungsangebote sind beispielsweise Morgenbetreuung vor Beginn der Blockzeiten, unterrichtsergänzende Betreuung während der Blockzeiten, Mittagsbetreuung mit Mittagsverpflegung in der Mittagspause sowie Nachmittagsbetreuung mit Aufgabenzeit. Schülerinnen und Schüler, die sich am Nachmittag in Unterricht und Tagesstrukturen aufhalten, sollen die Gelegenheit haben, in dieser Zeit die Hausaufgaben in einer ruhigen Umgebung zu erledigen.

Gemäss Abs. 3 können die Gemeinden einzelne oder alle Betreuungsangebote durch Dritte oder Private anbieten lassen. Dies entspricht der heutigen Praxis.

§ 30b. b. Tagesschulen

Der Begriff «Tagesschulen» wird in Abs. 1 umschrieben. Tagesschulen bieten eine Betreuung während des ganzen Tages an mehreren Tagen pro Woche an. In der Praxis besteht nicht durchgängig ein Angebot für alle Schultage der Woche, insbesondere am Mittwochnachmittag findet zuweilen keine Betreuung oder nur eine Betreuung in Form einer Einzellösung statt (vgl. § 27 Abs. 3 VSV). Dieser Spielraum soll erhalten bleiben. Zentral für Tagesschulen ist, dass eine enge Verknüpfung zwischen Schule und Betreuung besteht. Unterricht und Betreuung in Tagesschulen sollen eine gemeinsame pädagogische Ausrichtung anstreben.

Gemäss Abs. 2 können die Tagesschulen den Besuch von Betreuungsangeboten für obligatorisch erklären. Damit unterscheiden sie sich von Tagesstrukturen, die ein freiwilliges Angebot bilden. Es bleibt den Gemeinden überlassen, wie viele Betreuungsangebote an Tagesschulen sie für obligatorisch erklären wollen. Werden Betreuungsangebote für obligatorisch erklärt, hat die Gemeinde sicherzustellen, dass ein Schulbesuch ohne obligatorische Betreuung an einer anderen Schule möglich bleibt. Damit soll der Grundsatz der Freiwilligkeit gemäss § 30a Abs. 4 auch in Gemeinden mit Tagesschulen, die ein obligatorisches Betreuungsangebot vorsehen, gewahrt bleiben. Dies entspricht den Vorgaben des übergeordneten Rechts (vgl. Art. 11 Abs. 2 Interkantonale Vereinbarung über die Harmonisierung der obligatorischen Schule vom 14. Juni 2007 [HarmoS-Konkordat]; LS 410.31).

Bei einer obligatorischen Mittagsbetreuung kann die Dauer der Mittagspause in einer Tagesschule gemäss Abs. 3 angemessen verkürzt werden, weil die Kinder keinen Schulweg zurücklegen müssen. Dies bedeutet auch, dass in allen anderen Fällen die Dauer der Mittagspause so zu bemessen ist, dass Schülerinnen und Schüler die Mittagszeit zu Hause verbringen können. Die Möglichkeit der verkürzten Mittagspause führt zu einem grösseren Spielraum in der Ausgestaltung des Tagesschulablaufs. Insbesondere der Nachmittagsunterricht kann frü-

her beginnen, sodass diejenigen Schülerinnen und Schüler, die nach Schulschluss keine Betreuung mehr benötigen, früher nach Hause zurückkehren oder anderweitige Verpflichtungen (z. B. ausserschulische Sportanlässe) wahrnehmen können.

§ 30c. Anforderungen

Bereits heute unterstehen im Kanton sowohl private als auch von Gemeinden geführte Kinderhorte den Richtlinien über die Bewilligung von Kinderhorten (Hortrichtlinien), wenn sie mehr als fünf Betreuungsplätze für Kinder bis zu zwölf Jahren anbieten und während mindestens fünf halben Tagen oder mindestens 20 Stunden pro Woche geöffnet sind. Die Hortrichtlinien gelten sinngemäss auch für Tageschulen. Die in der Verordnung festgelegten Anforderungen sollen für private und von Gemeinden geführte Betreuungsangebote gelten, wobei insbesondere für Tageschulen abweichende Regelungen möglich bleiben. Um die nötige Flexibilität zu erhalten, werden die Einzelheiten auf Verordnungsstufe geregelt.

§ 30d. Bewilligungspflicht für Kinderhorte

Private Horte gemäss Art. 13 Abs. 1 Bst. b der Verordnung vom 19. Oktober 1977 über die Aufnahme von Pflegekindern (Pflegekinderverordnung, PAVO; SR 211.222.338) benötigen im Kanton eine Bewilligung ihrer Standortgemeinde und unterstehen deren Aufsicht. Mit «Standortgemeinde» wird die Gemeinde bezeichnet, in welcher der Kinderhort liegt. Nicht bedeutsam ist der Sitz oder Wohnsitz der Trägerschaft des Kinderhortes, obwohl die Bewilligung der Trägerschaft erteilt wird. Welche Behörde innerhalb der Standortgemeinde zuständig sein soll, wird nicht festgelegt, da dieser Entscheid in der Zuständigkeit der Gemeinde liegt. Dieselbe Behörde ist gestützt auf Art. 2 PAVO auch zuständig für die Aufsicht über den Kinderhort.

4. Kosten

Für den Kanton entstehen durch die beantragte Gesetzesänderung keine zusätzlichen Kosten. Die Kosten für die Gemeinden richten sich nach dem angebotenen Betreuungsangebot, wobei Kostenbeiträge von den Eltern erhoben werden können.

5. Regulierungsfolgeabschätzung

Von der beantragten Gesetzesvorlage sind keine Unternehmen im Sinne des Gesetzes zur administrativen Entlastung der Unternehmen vom 5. Januar 2009 (EntlG; LS 930.1) bzw. § 5 der Verordnung zur administrativen Entlastung der Unternehmen (EntlV; LS 930.11) betroffen. Eine Regulierungsfolgeabschätzung ist daher nicht erforderlich.

6. Antrag

Der Regierungsrat beantragt dem Kantonsrat, der Vorlage zuzustimmen.

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:

Mario Fehr

Der Staatsschreiber:

Beat Husi