

Antrag des Regierungsrates vom 29. April 2015

KR-Nr. 207/2011

5191

**Beschluss des Kantonsrates
zum Postulat KR-Nr. 207/2011
betreffend Halb-Tagesschulen**

(vom)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 29. April 2015,

beschliesst:

I. Das Postulat KR-Nr. 207/2011 betreffend Halb-Tagesschulen wird als erledigt abgeschrieben.

II. Mitteilung an den Regierungsrat.

Der Kantonsrat hat dem Regierungsrat am 4. November 2013 folgendes, von den Kantonsrätinnen Leila Feit, Zürich, Sabine Wettstein, Uster, und Carmen Walker Späh, Zürich, am 11. Juni 2011 eingereichte Postulat zur Berichterstattung und Antragstellung überwiesen:

Der Regierungsrat wird beauftragt aufzuzeigen, welche Anpassungen auf gesetzlicher Ebene und Verordnungsstufe notwendig sind sowie welche Kosten zu erwarten sind, wenn der Schulbetrieb einer Gemeinde flächendeckend von morgens bis nachmittags durchgehend stattfindet.

*Bericht des Regierungsrates:***1. Grundsatz**

Mit der in § 27 des Volksschulgesetzes vom 7. Februar 2005 (VSG; LS 412.100) verankerten Schaffung eines bedarfsgerechten Angebotes an familienergänzenden Betreuungsangeboten wurde im Kanton die Grundlage für eine Schule geschaffen, die vermehrt auf die Bedürfnisse von Eltern und Schülern Rücksicht nimmt. Erweiterte Tagesstrukturen verbessern zum einen die Vereinbarkeit von Beruf und Familie. Zum andern dienen sie auch bildungspolitischen Zielen. Durch das Zusammenwirken von Elternhaus, Schule und Tagesstrukturen können benachteiligte Kinder und Jugendliche sprachlich, sozial und kulturell besser in die Gesellschaft integriert werden, wodurch ihre Bildungschancen verbessert werden.

Zur Wirksamkeit von Tagesstrukturen in der Schweiz liefert die Nationalfondsstudie EduCare 2010 erstmals konkrete Hinweise. Untersucht wurden die schulischen Leistungen, die sozioemotionale Entwicklung und die Alltagsfertigkeiten von Kindern während der ersten beiden Schuljahre. Dabei verglichen die Forschenden Kinder aus Tagesschulen (Nutzung der Tagesstrukturen mindestens dreimal pro Woche während 7,5 Stunden) mit solchen ohne schulergänzende Betreuung. Die Studie stellt nach den ersten zwei Schuljahren bei den Tagesschulkindern bessere sprachliche Kompetenzen fest. Dies gilt auch für die soziale und emotionale Entwicklung sowie die Alltagskompetenzen. Die in der Studie geäusserten Vorbehalte hinsichtlich der mathematischen Kompetenzen sind in erster Linie auf die veränderten organisatorischen Bedingungen und die pädagogischen Zielsetzungen der untersuchten Schulen zurückzuführen. Entwicklungsrückstände im Zusammenhang mit geringer familialer Unterstützung konnten bei den Alltagsfertigkeiten und beim Selbstbild der Fähigkeiten in Mathematik ausgeglichen werden. Ein bemerkenswertes Ergebnis der Studie ist zudem, dass die verbesserten Schulleistungen zu etwa gleichen Teilen von der Unterrichts- und der Betreuungsqualität abhängen.

Die Bildungsdirektion ist bereit, die Gemeinden bei der Erprobung und Einführung neuer und erweiterter Tagesstrukturen, wie z. B. der Halb-Tagesschulen, zu unterstützen. In diesem Zusammenhang kann das Volksschulamt als Anlaufstelle für interessierte Schulen dienen und beispielsweise folgende Aufgaben übernehmen:

- Sammeln des bereits vorhandenen Vorwissens in den Gemeinden,
- Erfahrungen im Rahmen von Pilotprojekten ermöglichen und auswerten,
- Erstellen von Unterlagen und Empfehlungen für die Nutzung bestehender Möglichkeiten, z. B. pädagogische Beispielkonzepte, Ideen-Pool, sowie Hinweise auf besondere Angebote für Tagesschulen,
- Klärung der Kostenfolgen für Kanton, Gemeinden und Familien.

2. Änderungsbedarf auf gesetzlicher Ebene

Der Änderungsbedarf der Rechtsgrundlagen hängt insbesondere davon ab, ob der Besuch des unterrichtsergänzenden Teils des Schulbetriebs für die Schülerinnen und Schüler obligatorisch ist oder freiwillig erfolgt.

Wird der unterrichtsergänzende Teil des Schulbetriebs (Essen, Hausaufgaben- und individuelle Lernunterstützung) obligatorisch, jedoch ohne Besuchspflicht angeboten, so ist eine Änderung der Regelung über die Blockzeiten in § 27 Abs. 2 VSG und in § 26 der Volksschulverordnung vom 28. Juni 2006 (VSV; LS 412.101) erforderlich.

Ist der unterrichtsergänzende Teil des Schulbetriebs oder ein Teil davon – insbesondere die Mittagszeit – für die Schülerinnen und Schüler besuchs- oder präsenzpflichtig, müsste hierfür eine neue Rechtsgrundlage im VSG geschaffen werden.

3. Voraussichtliche Kosten

Um eine bessere Grundlage für die nachfolgenden Kostenschätzungen zu erhalten, hat die Bildungsdirektion bei den Gemeinden Adliswil, Bauma, Maschwanden, Uster, Winterthur und Zürich die wichtigsten Kennzahlen zu den Tagesstrukturen erfragt. Die Umfrage ergab grosse Unterschiede zwischen den einzelnen Gemeinden. Diese lassen sich nicht aufgrund der geografischen Lage oder der Einwohnerzahl erklären, sondern hängen in erster Linie mit dem Ausmass des Betreuungsangebots zusammen.

Die Jahres-Bruttolöhne für ausgebildete Betreuungspersonen bewegen sich zwischen Fr. 72 000 und Fr. 110 000, jene für nicht ausgebildete Betreuungspersonen zwischen Fr. 49 000 und Fr. 60 000.

Die Kosten für ein Mittagessen bewegen sich zwischen Fr. 6.80 und Fr. 8. Die meisten Gemeinden zahlen Fr. 8 pro Essen und verlangen nahezu kostendeckende Elternbeiträge.

Die Kostenschätzung der Bildungsdirektion geht von folgenden Annahmen aus:

- Die Betreuung ist in der Halb-Tagesschule für die Familien aufgrund der Art. 19 und 62 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV; SR 101) sowie § 11 VSG unentgeltlich und wird durch die Gemeinden gewährleistet.
- Der Besuch der Halb-Tagesschule ist für alle Schülerinnen und Schüler obligatorisch.
- Die Mittagszeit und -betreuung wird auf 30 Minuten festgesetzt, was aus pädagogischer Sicht knapp ist. Eine längere Mittagszeit würde zu höheren Kosten führen.
- Die höchstens zulässige Gruppengrösse während der Mittagszeit beträgt:
 - Kindergarten und 1. Klasse der Primarstufe: 20 Kinder
 - 2. bis 6. Klasse der Primarstufe: 26 Schülerinnen und Schüler
 - Sekundarstufe: 36 Schülerinnen und Schüler

Diese Werte liegen über denjenigen der Hortrichtlinien, sind aber pädagogisch noch vertretbar. Kleinere Gruppen würden zu höheren Mehrkosten führen.

- Die Gruppen werden während der Mittagszeit jeweils durch eine ausgebildete Person (Lehrperson, Fachperson Betreuung oder gleichwertige Ausbildung) und eine weitere Person betreut. Daraus ergeben sich jährliche Lohnkosten pro Schülerin/Schüler von durchschnittlich Fr. 4.40 (Kindergartenstufe und 1. Klasse: Fr. 5.69 / 2. bis 6. Klasse Primarstufe Fr. 4.38 / Sekundarstufe: Fr. 3.16). Diese Kosten umfassen auch die Arbeitszeit für interne Absprachen und den Sachaufwand.

Die Gesamtkosten ergeben sich in erster Linie aus dem Personalaufwand für die obligatorisch angebotene und zu besuchende Betreuungszeit. Der Aufwand erhöht sich, falls nicht kostendeckende Elternbeiträge für die Mittagsverpflegung erhoben werden (z. B. Fr. 5 anstelle von Fr. 8 gemäss der geltenden Höchsttaxe des Kantons für Verpflegungsbeiträge).

Die nachfolgenden Tabellen weisen die jährlichen Lohnkosten für den Betrieb der Halb-Tagesschulen aus:

Schulort Anzahl Einw. / Anzahl Kinder ¹	8 Uhr bis 14 Uhr Elternbeitrag an Mittagessen:			
	kostendeckend (Fr. 8)		Beitrag (Fr. 5)	
	Vollkosten ⁴	Mehrkosten ⁴	Vollkosten ⁴	Mehrkosten ⁴
kleine Gemeinde				
2000 Einw. / 200 Kinder	0,19	0,03	0,3	0,14
kleine Stadt				
20 000 Einw. / 2000 Kinder	1,8	0,2	3	1,4
Winterthur ²				
106 000 Einw. / 10 000 Kinder	11,3	3,5	14,9	7,1
Zürich ³				
400 000 Einw. / 25 000 Kinder	29	-79 ⁴	45	-63 ⁴
ganzer Kanton				
1,5 Mio. Einw. / 130 000 Kinder	123	19	199	95

Tabelle 1:

Halb-Tagesschulen 8 Uhr bis 14 Uhr, Kostenschätzungen⁴

¹ Anzahl Kinder in der Volksschule (Kindergarten bis Sekundarstufe)

² Berechnung aufgrund von Angaben der Stadt Winterthur

³ Berechnung aufgrund von Angaben der Stadt Zürich. Die Minderkosten entstehen, weil die Stadt Zürich schon bisher pro Kind einen hohen eigenen Beitrag leistet und sehr viel Betreuung in Anspruch genommen wird. Halb-Tagesschulen kosten hier also weniger als das bisherige Betreuungsangebot

⁴ Vollkosten in Mio. Franken: Kosten, die der öffentlichen Hand aus den Halb-Tagesschulen entstehen. Mehrkosten: Vollkosten abzüglich bisherige Beiträge der Gemeinden an die Tagesstrukturen. Tiefe oder negative Mehrkosten erklären sich durch hohe bisherige Pro-Kind-Beiträge und durch intensive Nutzung des Angebots.

Schulort Anzahl Einw. / Anzahl Kinder	8 Uhr bis 15 Uhr Elternbeitrag an Mittagessen:			
	kostendeckend (Fr. 8)		Beitrag (Fr. 5)	
	Vollkosten	Mehrkosten	Vollkosten	Mehrkosten
kleine Gemeinde 2000 Einw. / 200 Kinder	0,31	0,15	0,42	0,26
kleine Stadt 20 000 Einw. / 2000 Kinder	3	1,4	4,23	2,6
Winterthur 106 000 Einw. / 10 000 Kinder	14,9	7,1	22,2	14,4
Zürich 400 000 Einw. / 25 000 Kinder	48	-60	64	-44
ganzer Kanton 1,5 Mio. Einw. / 130 000 Kinder	204	100	280	176

Tabelle 2:

Halb-Tagesschulen 8 Uhr bis 15 Uhr, Kostenschätzungen in Mio. Franken

Es ist davon auszugehen, dass für die zusätzlichen Betreuungsangebote vielerorts bereits bestehende Räumlichkeiten zur Verfügung stehen, die sich für die Mehrfachnutzung eignen. In Einzelfällen ist jedoch mit zusätzlichen Investitionen für die Erstellung geeigneter Räume zu rechnen. Deren Höhe ist abhängig von lokalen Bedürfnissen und Gegebenheiten (z. B. Ausbaustandard, Miete bestehender Lokaltäten, Neubau).

4. Antrag

Gestützt auf diesen Bericht beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat, das Postulat KR-Nr. 207/2011 als erledigt abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates

Die Präsidentin:

Aeppli

Der Staatsschreiber:

Husi