

Antrag der Kommission für Bildung und Kultur\*  
vom 5. November 2024

KR-Nr. 369a/2020

## **Volksschulgesetz (VSG)**

**(Änderung vom .....; Anschubfinanzierung für Tagesschulen)**

*Der Kantonsrat,*

nach Einsichtnahme in den Antrag der Kommission für Bildung und Kultur vom 5. November 2024,

*beschliesst:*

***Minderheitsantrag Rochus Burtscher, Marc Bourgeois, Tobias Infortuna, Alexander Jäger, Ursula Junker, Roger Schmidinger, Kathrin Wydler:***

*Auf die Vorlage wird nicht eingetreten.*

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

§ 61 a. <sup>1</sup> Der Kantonsrat bewilligt einen Rahmenkredit für neue Tagesschulen, aus dem der Regierungsrat Subventionen gewähren kann.

Beiträge für  
neue Tages-  
schulen

<sup>2</sup> Diese decken höchstens einen Drittel der Projektierungs-, Investitions- und Betriebskosten.

<sup>3</sup> Die Verordnung regelt insbesondere:

- a. die Voraussetzungen, um Subventionen erhalten zu können,
- b. die Bemessung der Subventionen,
- c. die Dauer der Ausrichtung der Subventionen,
- d. den Höchstbetrag je Tagesschule,
- e. die Art der Gesuchseinreichung und das Verfahren,
- f. die Ausrichtung der Subventionen.

---

\* 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.

## **Übergangsbestimmung zur Änderung vom ...**

§ 61 a gilt während fünf Jahren ab Inkrafttreten.

II. Diese Gesetzesänderung untersteht dem fakultativen Referendum.

III. Im Falle eines Referendums wird der Beleuchtende Bericht vom Regierungsrat verfasst. Die Minderheitsmeinung des Kantonsrates wird von seiner Geschäftsleitung verfasst.

---

## **Bericht**

### **1. Ausgangslage und Wortlaut der parlamentarischen Initiative**

Am 28. September 2020 reichten Christoph Ziegler und Mitunterzeichnende die parlamentarische Initiative «Anschubfinanzierung für Tagesschulen» ein. Sie wurde am 12. Juli 2021 mit 85 Stimmen vorläufig unterstützt.

Die parlamentarische Initiative hat folgenden Wortlaut:

*Im Volksschulgesetz ist § 11 Abs. 4 wie folgt zu ergänzen: Der Kanton Zürich gewährt den Gemeinden eine Anschubfinanzierung für die Einführung von Tagesschulen. Die Anschubfinanzierung ist zeitlich befristet. Einzelheiten werden in einer Verordnung geregelt.*

### **2. Beratungsergebnis vom 22. März 2022**

Die Kommission hörte den Erstinitianten an und stimmte an ihrer Sitzung vom 22. März 2022 der parlamentarischen Initiative, vorbehaltlich der Schlussabstimmung, mit 8 zu 7 Stimmen zu. Anschliessend lud sie den Regierungsrat mit folgendem Bericht zur Stellungnahme ein:

Nach Ansicht der Kommissionsmehrheit stellt die Einrichtung einer Tagesschule dank des integrierten pädagogischen Konzepts einen erzieherischen Gewinn dar und kann organisatorische Fragen für die Eltern erleichtern, weshalb dieses Angebot von den Eltern zunehmend gefordert wird. Viele Gemeinden richten zumindest Betreuungsangebote

ein, scheuen aber den Aufwand für eine Tagesschule, denn unter Umständen werden dafür neben pädagogischen und organisatorischen auch personelle und vor allem räumliche Massnahmen notwendig, was entsprechende Investitionen auslöst und Kostenfolgen hat. Eine zeitlich befristete Anschubfinanzierung würde den Gemeindebehörden, gemeint sind vor allem Agglomerationsgemeinden, helfen, die Herausforderung anzunehmen. Anschubfinanzierungen sind ein bekanntes und in unterschiedlichen Bereichen eingesetztes Mittel. So haben Gemeinden wie die Stadt Zürich, die bereits Tagesschulen eingerichtet haben, von einer Finanzierungshilfe des Bundesamtes für Sozialversicherungen profitieren können. Die Annahme dieser finanziellen Hilfe ist freiwillig, womit die Gemeindeautonomie nicht tangiert wird. Die Starthilfe ist zudem zeitlich befristet. Insofern ist einzukalkulieren, dass die Gemeinde die Kosten dieser Investitionen längerfristig selber tragen muss.

Für die Kommissionsminderheit ist es nicht gerechtfertigt, Tagesschulen gegenüber anderen Formen von Tagesstrukturen wie Hort, Mittagstisch, Tageseltern, offene Schulzimmer und Hausaufgabenhilfe über Mittag in finanzieller Hinsicht zu bevorzugen. Gerade weil alle Gemeinden bereits in den vergangenen Jahren hohe Investitionen für die Errichtung der gesetzlich vorgegebenen Tagesstrukturen getätigt haben, widerspricht es der Gleichbehandlung und der gesetzgeberischen Verlässlichkeit, im Nachhinein einer speziellen Form der Tagesstrukturen, nämlich den Tagesschulen, einen Vorzug zu geben. Tagesschulen können im Gegensatz zu anderen Formen der Tagesstrukturen verlangen, dass alle Kinder einer Klasse die Mittagszeit gemeinsam in der Schule verbringen. Schülerinnen und Schüler aus Familien, die dies nicht wünschen, müssten in diesem Fall eine Klasse oder Schule besuchen, die andere Formen von Mittagsbetreuung anbietet. Dies kann zu einem längeren Schulweg, einem Schulbesuch in einer anderen Schule in einem neuen sozialen Umfeld führen. Dadurch kann die spezielle Förderung der Tagesschulen tiefgreifend Lebensbereiche mitgestalten (Familie, soziales Umfeld), die eigentlich zur Privatsphäre gehören und mit dem Auftrag der Volksschule keinen Zusammenhang haben sollen. Es ist störend, dass dieser Übergriff ins Private gefördert werden soll.

### **3. Erste Stellungnahme des Regierungsrates vom 24. August 2022**

Der Regierungsrat fördert die Einführung von Tagesschulen auf freiwilliger Basis. Mit den Bestimmungen zu den Tagesstrukturen gemäss §§ 30a ff. im Volksschulgesetz vom 7. Februar 2005 (VSG, LS 412.100) wurden die rechtlichen Rahmenbedingungen für Tagesschulen festgelegt und damit ein wesentlicher Beitrag zur Förderung von Tages-

strukturen geleistet. Tagesschulen sind eine mögliche Form von unterrichtsergänzenden Tagesstrukturen. Sie zeichnen sich durch ein klar definiertes pädagogisches Betreuungskonzept aus, das durch pädagogische, organisatorische, personelle und räumliche Massnahmen Unterricht und Betreuung verbindet.

Tagesschulen leisten – wie auch Hortangebote – einen wichtigen Beitrag zur Verbesserung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf und zur besseren Ausschöpfung des Fachkräftepotenzials. Der Regierungsrat unterstützt die Gemeinden bei der Einführung von Tagesschulen deshalb mit verschiedenen Informationsmaterialien und Beratungsangeboten (zh.ch/tagesstrukturen).

Tagesschulen sind nicht immer kostenintensiver als Schulen, die ergänzend zum Unterricht Betreuung anbieten. Der Hauptunterschied zwischen Tagesschulen und Hortbetreuung liegt darin, dass bei Tagesschulen Unterricht und Betreuung durch pädagogische, organisatorische, personelle und räumliche Massnahmen verbunden werden. Diese Verbindung verursacht insbesondere dann Mehrkosten, wenn dafür ein baulicher oder personeller Ausbau notwendig wird. Ein gut ausgebauter und in Zusammenarbeit mit Schulleitung und Lehrpersonen geführter Hortbetrieb kann ohne wesentliche Mehrkosten in eine Tagesschule übergeführt werden.

Die Gemeinden haben für die Einführung und Ausgestaltung von Tagesstrukturen, seien dies Tagesschulen oder modulare Hortangebote, einen grossen Handlungsspielraum. Damit können spezifische lokale Bedürfnisse und Verhältnisse berücksichtigt werden (vgl. § 30a Abs. 2 VSG). Für die Umstellung von modularen Tagesstrukturen zu einer Tagesschule müssen die Gemeinden, unabhängig von einer Anschubfinanzierung, vor allem kommunale politische Prozesse schrittweise angehen und die entsprechenden Grundsatzentscheide fassen oder erwirken. Es ist dabei Sache der Gemeinden, im Rahmen ihrer Autonomie zu entscheiden, ob der Bedarf an schulergänzender Betreuung mittels Tagesschulen oder mit einem unterrichtsergänzenden Hortangebot sichergestellt wird.

Im Kanton Zürich haben neben der Stadt Zürich bereits zahlreiche Gemeinden Tagesschulen eingeführt. Eine einseitige kantonale Mitfinanzierung von Tagesschulen würde die Gemeindeautonomie einschränken und könnte zu Fehlanreizen führen. Mit einer Finanzierung von Tagesschulen würden einerseits diejenigen Gemeinden benachteiligt, die bereits Tagesschulen aufgebaut haben. Andererseits erhielten Gemeinden, die aufgrund der tatsächlichen Nachfrage nicht Tagesschulen, sondern Hortangebote ausbauen, keine Unterstützung. Mit Rücksicht auf die Gleichbehandlung aller Gemeinden und in Berücksichtigung der Gemeindeautonomie erachtet der Regierungsrat deshalb eine Anschub-

und Mitfinanzierung von Tagesschulen als nicht zielführend.

Schliesslich bestehen gemäss Bundesgesetz über Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung (SR 861) seit dem 1. Februar 2003, voraussichtlich bis am 31. Januar 2023, Möglichkeiten, Finanzhilfen des Bundes für Einrichtungen der schulergänzenden Betreuung und damit auch für Tagesschulen zu erhalten.

Die vorgeschlagene Gesetzesänderung äussert sich weder zur Dauer noch zum Umfang einer kantonalen Anschubfinanzierung bzw. verweist diesbezüglich auf eine zu erlassende Verordnung. Die Gesetzesänderung enthält auch keine Vorgaben für die Ausgestaltung der durch die Anschubfinanzierung zu fördernden Tagesschulen. Vor diesem Hintergrund ist es kaum möglich, die finanziellen Auswirkungen der parlamentarischen Initiative auch nur annähernd verlässlich abzuschätzen. Als Orientierung kann hier allenfalls die von der Stadt Zürich geplante flächendeckende Einführung von Tagesschulen für die in der Stadt Zürich beschulten rund 35 000 Schülerinnen und Schüler dienen. Je nach Ausgestaltung des Tagesschulmodells belaufen sich die voraussichtlichen jährlichen Kosten für die Stadt Zürich auf rund Fr. 75 000 000 bis Fr. 126 000 000. Im Kanton besuchen rund 165 000 Schülerinnen und Schüler die Volksschule, entsprechend würden der Kostenrahmen bei einem kantonsweit ähnlichen Tagesschulmodell zwischen Fr. 353 000 000 und Fr. 594 000 000 pro Jahr liegen. Die tatsächlichen finanziellen Auswirkungen auf den Kanton hängen schliesslich davon ab, wie gross die finanzielle Entlastung der Gemeinden im Rahmen der Anschubfinanzierung ausfallen soll. Gemäss Initiativtext wäre es Aufgabe des Regierungsrates, dies im Rahmen der «Einzelheiten» in einer Verordnung zu regeln.

Aus diesen Gründen beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat, die parlamentarische Initiative KR-Nr. 369/2020 abzulehnen.

#### **4. Ausarbeitung einer Vernehmlassungsvorlage**

Am 19. Januar 2023 ordnete die Geschäftsleitung des Kantonsrates an, dass infolge des BGE 1C\_477, 479/2021 für Erlasse, die Gemeinden betreffen, eine Vernehmlassung durchzuführen sei. Das Verfahren für parlamentarische Initiativen wurde in der Folge grundlegend überarbeitet. Es wurde klar, dass für diese Änderung des Volksschulgesetzes nunmehr eine Vernehmlassung nötig ist.

Die Kommission hat die Stellungnahme des Regierungsrates zur Kenntnis genommen. Aufgrund der Hinweise zur fehlenden inhaltlichen Klarheit der vorgeschlagenen Gesetzesänderung hat sie in Absprache mit dem Volksschulamt folgende Änderung der ursprünglichen PI mit

gleichem Verhältnis von 8 zu 7 Stimmen aufgenommen und in Vernehmlassung gegeben:

Weitere  
Beiträge an die  
Gemeinden

§ 62. Abs. 1–4 unverändert.

<sup>5</sup> Der Kantonsrat bewilligt einen Rahmenkredit an neue Tagesschulen gemäss § 30b, aus dem der Regierungsrat Subventionen gewähren kann.

- a. Die Kostenbeiträge werden höchstens während fünf Jahren ab Inkrafttreten der Gesetzesänderung ausgerichtet. Sie decken maximal einen Drittel der Projektierungs-, Investitions- und Betriebskosten ab.
- b. Der Regierungsrat regelt die Voraussetzungen für den Erhalt der Kostenbeiträge, die Bemessung der Kostenbeiträge und die Dauer, während der sie ausgerichtet werden, den Maximalbeitrag pro Schule, das Verfahren der Gesuchseinreichung und die Ausrichtung der Kostenbeiträge in einer Verordnung.

## **5. Rückmeldung aus der Vernehmlassung und zweite Stellungnahme des Regierungsrates vom 28. Februar 2024**

Die Vernehmlassung zur PI wurde vom Volksschulamt (VSA) durchgeführt und dauerte vom 14. Juli bis 16. Oktober 2023. Eingeladen wurden unter anderem alle Schulpflegen des Kantons Zürich, der Verband Zürcher Schulpräsidien (VZS), der Verband der Gemeindepräsidien des Kantons Zürich, das Departement Schule und Sport Winterthur sowie das Schul- und Sportdepartement der Stadt Zürich. Zudem wurden folgende Organisationen und Verbände eingeladen: die Lehrpersonenkonferenz der Volksschulen des Kantons Zürich (LKV), der Verband des Personals öffentlicher Dienste, Sektion Zürich Lehrberufe (VPOD), die Vereinigung des Personals Zürcherischer Schulverwaltungen (VPZS), der Verein Zürcher Gemeinde- und Verwaltungsfachleute, der Verband der Schulleiterinnen und Schulleiter des Kantons Zürich (VSLZH), der Zürcher Lehrerinnen- und Lehrerverband (ZLV) sowie die kantonale Elternmitwirkungsorganisation (KEO). Konsultiert wurden auch die Pädagogische Hochschule Zürich (PHZH) und die interkantonale Hochschule für Heilpädagogik (HfH). Die Vereinigten Personalverbände des Kantons Zürich (VPV) haben ebenfalls eine Stellungnahme abgegeben.

### **5.1 Bericht zur Vernehmlassung**

Von den insgesamt 407 eingeladenen Vernehmlassungsteilnehmenden reichten lediglich 30 (7,3%) eine Antwort ein.

### 5.1.1 Ergebnis der formellen Teilnahme

Zur Frage, ob sie mit der Vorlage einverstanden seien oder nicht (formelle Teilnahme), äusserten sich vier Verbände sowie 20 Gemeinden und Städte.

Einverstanden mit einem neuen § 62 Abs. 5 VSG sind drei Verbände (VZS, LKV, VPV) und elf Gemeinden und Städte (Schulpflege Winterthur, Primarschulpflege Hagenbuch, Primarschulpflege Affoltern a.A., Primarschulpflege Höri, Schule Dietikon, Departement Schule und Sport Winterthur, Primarschule Uster, Schule Wallisellen, Primarschule Oberglatt, Oberstufenschule Wädenswil, Schulpflege Rüti).

Die KEO stimmt der PI eher zu.

Drei Gemeinden (Schulpflege Egg, Schule Urdorf, Leitung Bildung Neftenbach) stimmen der PI eher nicht zu.

Nicht einverstanden sind sechs Gemeinden (Sekundarschulpflege Seuzach, Primarschulpflege Boppelsen, Primarschulpflege Bonstetten, Schulpflege Dürnten, Abteilung Bildung Wangen-Brüttisellen, Schule Wangen-Brüttisellen).

### 5.1.2 Ergebnis der materiellen Teilnahme

Im Rahmen der materiellen Teilnahme äusserten sich acht Gemeinden und Städte sowie drei Verbände.

Zustimmend äusserten sich die Verbände VZS und VPV, die Gemeinden bzw. Städte Wallisellen, Hagenbuch, Rüti, Winterthur und Oberglatt sowie das Departement Schule und Sport Winterthur.

Eher zustimmend äusserte sich die KEO.

Ablehnend äusserten sich die Gemeinden Bonstetten und Wangen-Brüttisellen.

Der VZS unterstützt die PI im Sinne einer besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Überzeugend sei vor allem, dass die Gemeindeautonomie weiterhin die Grundlage für alle lokal auszugestaltenden Angebote darstelle und für die Anschubfinanzierung eine zeitliche Befristung vorgesehen sei. Grundsätzlich liege die Einrichtung von Tagesschulen und damit auch die finanzielle Verantwortung bei den Gemeinden. Auch wenn von der Kompetenzsystematik die Verantwortung für die Tagesstrukturen bei den Gemeinden liege, sei eine finanzielle Förderung durch den Kanton gesetzssystematisch möglich. Die Kompetenzen der Gemeinden würden mit der PI nicht angetastet, sondern es würden nur die rechtlichen Grundlagen für eine Anschubfinanzierung geschaffen.

Der VPV führte aus, für kleine Gemeinden sei es wichtig, auch Tagesstrukturen anzubieten, die der Vereinbarkeit von Beruf und Familie gerecht würden. Es entstehe sonst ein grosser Graben zwischen Stadt und Land. Es sei nicht zielführend, wenn Familien, bei denen beide

Eltern berufstätig seien, aufgrund des Nichtvorhandenseins von sinnvollen Betreuungsangeboten vermehrt in die Städte zögen. Die Städte Winterthur und Zürich seien ohnehin mit einer Überbelegung der Räumlichkeiten und Überbelastung des Systems konfrontiert. Das Gegenargument, es sei gegenüber anderen Gemeinden, die bereits Tagesschulen eingeführt hätten (wie z. B. Stadt Zürich), nicht fair, da diese finanziell autonom solche Strukturen auf die Beine stellen konnten, sei nachvollziehbar – allerdings sei die Förderung von flächendeckender Verbesserung von Vereinbarkeit von Beruf und Familie höher zu gewichten.

Wallisellen bemerkte, die Schule Wallisellen habe als eine der ersten Schulen im Kanton Tagesschulen eingeführt und könne damit nicht mehr von der Anschubfinanzierung profitieren. Dennoch unterstütze Wallisellen aus Solidarität die Gesetzesänderung. Die finanzielle Motivationsspritze werde begrüsst, damit auch kleinere Gemeinden Tagesschulen einführen und somit zusätzliche Schülerinnen und Schüler sowie Familien im Sinne der Gleichberechtigung den gesellschaftlichen Nutzen erfahren könnten. Wichtig sei, dass die Tagesstrukturen grundsätzlich gestärkt und dies alle Gemeinden ausreichend umsetzen würden.

Die Primarschulpflege Hagenbuch begründete ihre Zustimmung damit, dass kleine Gemeinden ebenfalls von einem Generationenwechsel und dem Zuwachs von Schülerinnen und Schülern betroffen seien. Sie würden mit der Erwartung konfrontiert, Tagesstrukturen anzubieten. Die Initialkosten für den Aufbau von Tagesstrukturen seien für kleine Gemeinden verhältnismässig hoch, da gewisse Rahmenbedingungen, z. B. im baulichen Bereich, erfüllt sein müssten. Zudem sei vorgegeben, dass man eine Form der Tagesstrukturen anbieten müsse. Aus diesem Grund sei es durchaus opportun, dass sich der Kanton an der Finanzierung in Form einer Anschubfinanzierung beteilige. Um eine Gleichbehandlung aller Gemeinden erreichen zu können, könne eine rückwirkende Beteiligung in Betracht gezogen werden.

Die Schulpflege Rüti stimmte der PI ebenfalls zu, beantragte aber, den Rahmenkredit von bisher geplanten 15 Mio. Franken zu erhöhen, die befristete Laufzeit von Kostenbeiträgen zu verlängern und den absehbaren Mehraufwand des Lehrpersonals mit zusätzlichen kantonalen Vollzeiteneinheiten und einer damit verbundenen Stellenplananpassung zu unterstützen. Begründet wurden diese Anträge damit, dass die Idee des Ausbaus der Tagesschulen im Kanton aus pädagogischer Sicht und aus Sicht der Betreuung (Verzahnung Unterricht/Betreuung) als wichtig empfunden werde. Als Gewinn/Nutzen würden die Chancengleichheit, die Schaffung für vermehrte Strukturen für Schülerinnen und Schüler sowie die Vereinbarkeit von Familie und Beruf erachtet. Für die Gemeinde Rüti habe die Initiative keine unmittelbaren Auswirkungen.

gen, da das gemeindeeigene Projekt noch in der Anfangsphase stecke. Der Rahmenkredit von 15 Mio. Franken und die befristete Laufzeit würden nicht ausreichen. Damit würden nur einzelne laufende Projekte unterstützt. Die Initiative und deren Umsetzung sei zu wenig nachhaltig. Aus Sicht der Lehrpersonen müssten zudem die Vollzeiteinheiten der Lehrpersonen durch den Kanton nach oben angepasst werden, da durch die Verzahnung Unterricht/ Betreuung mit personellem Mehraufwand zu rechnen sei.

Die Schulpflege Winterthur sowie das Departement Schule und Sport Winterthur wenden ein, dass die geplanten 15 Mio. Franken zur Anschubfinanzierung entsprechender Projekte in den Gemeinden sowie der Zeithorizont von fünf Jahren voraussichtlich deutlich zu knapp bemessen seien, um eine nachhaltige Entwicklung voranzubringen. Es werde davon ausgegangen, dass bei der Projektförderung von Gemeinden die Anzahl der zu erreichenden Schülerinnen und Schüler hinreichend berücksichtigt werde. Das Departement Schule und Sport Winterthur führte an, dass nach Auslaufen der Anschubfinanzierung die Gemeinden wieder gänzlich in den aktuell gegebenen, gemäss dem Initianten und den Mitunterzeichnenden unterstützungsbedürftigen Zustand zurückfallen würden. Die Schulen der Gemeinden würden aufgrund ausstehender personeller und räumlicher Massnahmen nur in seltenen Fällen die gewünschte Entlastung für Eltern und den angestrebten erzieherischen Mehrwert erbringen können.

Oberglatt wünscht, über das allfällige Inkrafttreten des neuen Absatzes sowie das Vorgehen, um die finanzielle Unterstützung zu erhalten, informiert zu werden.

Die KEO fragte, ob der zur Verfügung gestellte Beitrag genüge und die Frist ausreichend sei, damit eine qualitativ gute Betreuung gewährleistet werden könne. Es sei fraglich, ob es ausreichend sei, wenn die Subventionen maximal einen Drittel der Projektierungs-, Investitions- und Betriebskosten abdeckten. Weiter gab die KEO zu bedenken, um einen tiefgreifenden Übergriff in private Lebensbereiche zu vermeiden, dürfe nicht verlangt werden, dass alle Kinder einer Klasse die Mittagszeit gemeinsam in der Schule verbringen müssten oder dass Kinder den ganzen Tag in der Schule fremdbetreut würden. Eine Tagesschule sei nicht für alle Kinder gleichermaßen geeignet. Eine Bevorteilung von Tagesschulen gegenüber anderen Formen von Tagesbetreuung und Familiengestaltung sei nicht gerechtfertigt. Vielmehr sei eine Wahlmöglichkeit zwischen Tagesschule und Tagesstruktur zu ermöglichen. Es seien genügend finanzielle Mittel für Quartiere oder Gemeinden mit anspruchsvolleren Herausforderungen (z. B. QUIMS-Schulen) aufzubringen. Die Elternbeiträge seien so zu gestalten, dass sich eine Erwerbstätigkeit lohne.

Die Primarschulpflege Bonstetten begründete ihre Ablehnung damit, dass Tagesschulen eine mögliche Form von unterrichtsergänzenden Tagesstrukturen seien. Tagesschulen leisteten – wie auch Hortangebote – einen wichtigen Beitrag zur Verbesserung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Jedoch erhielten Gemeinden keine Unterstützung, die aufgrund der tatsächlichen Nachfrage nicht Tagesschulen, sondern Hortangebote ausbauten.

Die Gemeinde Wangen-Brüttisellen begrüsst zwar grundsätzlich eine Anschubfinanzierung für Tagesschulen. Aktuell verfüge Wangen-Brüttisellen über keine Tagesschule. Ein Pilot für eine Tagesschule in Brüttisellen sei vor einigen Jahren wenig genutzt worden. In der Gemeinde Wangen-Brüttisellen werde ein professionelles Tagesstruktur-Angebot betrieben, das sich wenig von einer Tagesschule unterscheide. Das heutige Angebot der Tagesstrukturen werde von 7.00 bis 18.00 Uhr angeboten. Der Hauptunterschied zwischen einer Tagesschule und einem Tagesstruktur-Angebot liege in der Schwerpunktsetzung: Die Tagesschule konzentriere sich auf Bildung und Erziehung, integriert in einen verlängerten Schultag, während der Hort eine Betreuungsfunktion mit Fokus auf sozialer Interaktion und Freizeitaktivitäten habe. Mit dem sich in Arbeit befindenden pädagogischen Konzept der Tagesstrukturen Wangen-Brüttisellen würde sich dies weiter angleichen. Aus infrastruktureller Sicht würden die Anforderungen einer Tagesschule die Gemeinde vor eine Herausforderung stellen. Die Schulpflege komme zum Schluss, dass es aktuell nicht der richtige Zeitpunkt sei, der PI zuzustimmen.

## ***5.2 Stellungnahme des Regierungsrates***

Im Zusammenhang mit der überarbeiteten PI wird ein Rahmenkredit über 15 Mio. Franken für den Aufbau von Tagesschulen in den Gemeinden vorgeschlagen. Die Kostenbeiträge sollen während längstens fünf Jahren ausgerichtet und höchstens einen Drittel der Projekt- und Investitionskosten ausmachen. Der Betrieb der Tagesschule muss nach Ablauf der Anschubfinanzierung vollständig von den Gemeinden finanziert werden. Die nun vorliegende, überarbeitete Version der PI konkretisiert den Rahmen bezüglich Dauer und Umfang der Anschubfinanzierung, wie dies der Regierungsrat in seiner ersten Stellungnahme angeregt hat. Die grundsätzlichen Bedenken des Regierungsrates betreffend die PI bestehen aber auch unter Berücksichtigung der Ergebnisse der Vernehmlassung nach wie vor. Es sind dies insbesondere die folgenden Punkte:

Die Gemeinden im Kanton sind gesetzlich verpflichtet, als Ergänzung zum Schulunterricht Betreuungsangebote bereitzustellen. Sie haben bei der Umsetzung grossen Handlungsspielraum, um lokal unterschiedliche Bedürfnisse und Verhältnisse zu berücksichtigen. Es liegt

im Ermessen der Gemeinden, im Rahmen ihrer Autonomie zu entscheiden, ob der Bedarf an schulergänzender Betreuung mittels Tagesschulstrukturen oder mit einem modularen Hortangebot abgedeckt wird. Die Mitfinanzierung von Tagesschulen durch den Kanton könnte zu Fehlreizen führen.

- Sowohl Tagesschulen als auch Hortangebote leisten einen wichtigen Beitrag zur Verbesserung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Eine einseitige kantonale Mitfinanzierung von Tagesschulen benachteiligt Gemeinden, die sich aufgrund der lokalen Gegebenheiten für modulare Hortangebote entscheiden. Zudem erhalten Gemeinden keine Unterstützung, die bereits eine Tagesschule aufgebaut haben.
- Tagesschulen sind nicht immer kostenintensiver als Schulen, die ergänzend zum Unterricht Betreuung anbieten. Ein gut ausgebauter Hortbetrieb, der in Zusammenarbeit mit Schulleitung und Lehrperson geführt wird, kann ohne wesentliche Mehrkosten in eine Tagesschule übergeführt werden.
- Die Gemeinden werden bereits heute mit Beratungsangeboten und Informationsmaterialien durch die Bildungsdirektion bei der Einführung von Tagesschulen unterstützt ([zh.ch/tagesstrukturen](http://zh.ch/tagesstrukturen)).

Weiter ist darauf hinzuweisen, dass nur 7,3% der eingeladenen Vernehmlassungsteilnehmenden eine Antwort eingereicht haben. Wäre ein Bedürfnis nach Unterstützung der Gemeinden durch den Kanton beim Aufbau neuer Tagesschulen vorhanden, hätte mit einer grossen Beteiligung am Vernehmlassungsverfahren gerechnet werden können. Von den wenigen Vernehmlassungsteilnehmenden äusserten sich 40% ablehnend oder eher ablehnend. Dies deutet darauf hin, dass nur ein geringes Interesse an einer entsprechenden Unterstützung besteht. Des Weiteren sind im Sinne des Äquivalenzprinzips Mischfinanzierungen wenn möglich zu vermeiden: In Übereinstimmung mit dem Prinzip der fiskalischen Äquivalenz soll das Gemeinwesen, in dem der Nutzen einer staatlichen Leistung anfällt, über diese Leistung bestimmen und deren Kosten tragen (vgl. Art. 43a Abs. 2 und 3 Bundesverfassung vom 18. April 1999 [SR 101]).

Schliesslich ist mit Blick auf die Kantonsfinanzen die Anschubfinanzierung aus finanzpolitischen Gründen nicht vertretbar.

Aus diesen Gründen erachtet es der Regierungsrat weiterhin nicht als zielführend, die PI umzusetzen.

### ***5.3 Regulierungsfolgen und finanzielle Folgen***

Neben den geplanten 15 Mio. Franken würde die Annahme der PI im Zusammenhang mit der Abwicklung der Gesuche zu einem erheblichen zusätzlichen administrativen Aufwand beim Kanton und den Gemeinden führen. Der Kanton müsste sämtliche eingereichten Projekte eingehend prüfen, um die beitragsberechtigten Projektierungs-, Investitions- und Betriebskosten festzulegen. Damit eine rechtsgleiche Behandlung aller Gesuche möglich wäre, müssten zudem Vereinheitlichungen im Bereich der anrechenbaren Kosten vorgenommen werden, die wiederum die Gemeindeautonomie einschränken könnten.

Auch mit einer Anschubfinanzierung dürften den Gemeinden längerfristig höhere Kosten entstehen, als dies heute der Fall ist. Die Elternbeiträge für Tagesschulen könnten vorübergehend geringfügig tiefer ausfallen, da die Aufwendungen der Gemeinden durch die kantonale Anschubfinanzierung reduziert würden.

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

## **6. Erläuterung der Vorlage**

### ***6.1 Grundzüge der Vorlage***

Dem Anliegen der parlamentarischen Initiative soll mit einem im Volksschulgesetz verankerten Rahmenkredit nachgekommen werden, aus dem der Regierungsrat während höchstens fünf Jahren Subventionen gewähren kann. Diese sollen maximal einen Drittel der Projektierungs-, Investitions- und Betriebskosten decken. Die Einzelheiten zur Erlangung der Subventionen sollen vom Regierungsrat in einer Verordnung geregelt werden.

Die Mehrheit der Kommission für Bildung und Kultur stimmt der Gesetzesänderung zu. Die Minderheit lehnt sie ab und empfiehlt, nicht auf die Vorlage einzutreten. Die Argumente von Mehr- und Minderheit haben sich seit März 2022 kaum verändert (vgl. Pkt. 2). Die Minderheit verweist neu auf das zahlenmässig wenig repräsentative Ergebnis der Vernehmlassung, während die Mehrheit der Meinung ist, dass sich daraus keine Schlüsse in die eine oder andere Richtung ziehen liessen.

## **6.2 Erläuterung zu den einzelnen Bestimmungen**

Die Gliederung und gesetzessprachliche Gestaltung des neuen Gesetzesabschnitts wurde unter Berücksichtigung der Anregungen der Redaktionskommission angepasst. Insbesondere wurde klar, dass nur im Falle eines bestehenden Globalbudgets von «Kostenbeiträgen» gesprochen werden darf. Bei dieser Gesetzesänderung muss der Begriff «Subventionen» gewählt werden.

### *§ 61a*

Der ursprünglich vorgeschlagene Gesetzestext schlug eine Ergänzung bei § 11 VSG vor, wo die Unentgeltlichkeit des Besuchs der Volksschule und die Elternbeiträge unter bestimmten Voraussetzungen, z. B. für die Verpflegung in Klassenlagern, geregelt sind. Da es inhaltlich jedoch um Beiträge an die Gemeinden geht, wird ein neuer § 61a in Kapitel 8, Finanzen, vorgeschlagen, wo die weiteren Beiträge des Kantons an die Gemeinden geregelt sind.

#### *Abs. 1*

Die konkrete Höhe des Rahmenkredits im Gesetz zu nennen, würde den gesetzestechnischen Vorgaben widersprechen. Die Kommission hat sich in ihren Beratungen für einen Rahmenkredit in der Höhe von maximal 15 Mio. Franken ausgesprochen, über den der Kantonsrat separat zu beschliessen hat. Der Rahmenkredit soll ausschliesslich für neue Tagesschulen genutzt werden können.

#### *Abs. 2*

Subventionen können für Projektierungs-, Investitions- und Betriebskosten ausgerichtet werden. Angesichts der Höhe des Rahmenkredits und der beschränkten Zeitspanne, während der Subventionen ausgerichtet werden können, wird deutlich, dass es sich vornehmlich um bereits recht konkrete Vorhaben in kleineren Gemeinden handelt. Projektierungs- und Investitionsbeiträge sind für kleinere bauliche Veränderungen an bestehenden Schulbauten und deren Aussenräumen, keinesfalls aber für Neubauten gedacht. Auch Beiträge an die Betriebskosten sind lediglich als Anreize im Sinne einer begrenzten Hilfe in der Einführungsphase zu verstehen. In jedem Fall muss die gesuchstellende Gemeinde in der Lage sein, die Tagesschule schliesslich finanziell selber zu tragen. Aus diesem Grund sind die Subventionen auf einen Drittel der Kosten zu beschränken.

#### *Abs. 3*

Der konkrete Vollzug der neuen Gesetzesbestimmung ist in einer Verordnung zu regeln, wofür die Zuständigkeit beim Regierungsrat liegt. In lit. a–f sind Hinweise enthalten, wie sich die Kommission den Vollzug vorstellt. Überdies wurde die Gesetzesbestimmung in Anlehnung

an das Bundesgesetz über die familienergänzende Kinderbetreuung formuliert. Dieses enthält Finanzhilfen, von denen bisher auch Zürcher Gemeinden profitiert haben.

#### *Übergangsbestimmung*

Aus dem Rahmenkredit sollen Subventionen ausgerichtet werden. Deren Höhe setzt der Kantonsrat jährlich mit dem Beschluss über das Globalbudget fest.

Ab Inkrafttreten dieser Gesetzesänderung können innert längstens fünf Jahren Subventionen ausgerichtet werden. Die kurze Laufzeit des Rahmenkredits soll dazu beitragen, dass die Einrichtung von neuen Tagesschulen vorangetrieben wird. Gemeinden, die sich konkret mit dem Gedanken tragen, eine Tagesschule einzurichten, und mit diesem Rahmenkredit in den Genuss eines finanziellen Beitrags kommen können, werden, so die Absicht, ihre Beschlussfassung beschleunigen.

### **7. Finanzielle und personelle Auswirkungen, Regulierungsfolgeschätzung**

Vgl. Pkt. 5.3: Rückmeldung aus der Vernehmlassung und zweite Stellungnahme des Regierungsrates vom 28. Februar 2024, Regulierungsfolgen und finanzielle Folgen.

Die Gesetzesänderung stellt eine rechtsetzende Bestimmung dar, die Staatsbeiträge betrifft und Mehrausgaben nach sich zieht. Sie bedarf nach Art. 56 Abs. 2 lit. d KV der Zustimmung der Mehrheit der Mitglieder des Kantonsrates.

### **8. Antrag der Kommission**

Die Kommission für Bildung und Kultur beantragt dem Kantonsrat mit 8 zu 7 Stimmen, auf die Vorlage einzutreten und diese im Sinne der Kommissionsmehrheit zu verabschieden.

Zürich, 5. November 2024

Im Namen der Kommission

Die Präsidentin:

Karin Fehr Thoma

Die Sekretärin:

Franziska Gasser