

Antrag der Kommission für Bildung und Kultur*
vom 29. August 2023

KR-Nr. 367a/2020

Beschluss des Kantonsrates über die parlamentarische Initiative von Raffaella Fehr betreffend Zugang zu Tagesschulen sicherstellen

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Bericht und Antrag der Kommission für Bildung und Kultur vom 29. August 2023,

beschliesst:

I. Die parlamentarische Initiative KR-Nr. 367/2020 von Raffaella Fehr wird abgelehnt.

Minderheitsantrag Marc Bourgeois, Karin Fehr Thoma, Edith Häusler, Alexander Jäger:

I. Der parlamentarischen Initiative KR-Nr. 367/2020 von Raffaella Fehr wird zugestimmt. Sie wird an die Kommission für Bildung und Kultur zur Ausarbeitung eines Gesetzesentwurfs zurückgewiesen.

II. Mitteilung an den Regierungsrat.

Zürich, 29. August 2023

Im Namen der Kommission

Die Präsidentin: Die Sekretärin:
Karin Fehr Thoma Franziska Gasser

* Die Kommission für Bildung und Kultur besteht aus folgenden Mitgliedern: Karin Fehr Thoma, Uster (Präsidentin); Marc Bochsler, Wettswil a. A.; Marc Bourgeois, Zürich; Rochus Burtscher, Dietikon; Edith Häusler, Kilchberg; Hanspeter Hugentobler, Pfäffikon; Alexander Jäger, Zürich; Ursula Junker, Mettmenstetten; Sibylle Jüttner, Andelfingen; Nadia Koch, Rümlang; Carmen Marty Fässler, Adliswil; Qëndresa Sadriu-Hoxha; Roger Schmidinger, Urdorf; Christa Stünzi, Horgen; Kathrin Wydler, Wallisellen; Sekretärin: Franziska Gasser.

Bericht

1. Ausgangslage und Wortlaut der Initiative

Am 28. September 2020 reichten Raffaella Fehr und Mitunterzeichnerinnen die parlamentarische Initiative betreffend «Zugang zu Tagesschulen sicherstellen» ein. Sie wurde am 21. Juni 2021 mit 98 Stimmen vorläufig unterstützt.

Die parlamentarische Initiative hat folgenden Wortlaut:

«Nachfolgende Paragraphen im Volksschulgesetz (VSG) sollen wie folgt angepasst werden:

§ 30a Abs. 2

Neu: Die Gemeinden ermitteln den Bedarf nach Tagesstrukturen sowie Tagesschulen regelmässig und stellen ein entsprechendes Angebot zur Verfügung.

§ 30a Abs. 3

Neu: Sie können dazu:

- a. eigene Tagesstrukturen und Tagesschulen anbieten,*
- b. für das Tagesschulangebot mit anderen Gemeinden zusammenarbeiten,*
- c. Dritte mit dem Betrieb von Tagesstrukturen und dem Betreuungsteil ausserhalb des Unterrichts der Tagesschule beauftragen.*

§ 30b Abs. 5 soll wie folgt angepasst werden:

Neu: Bietet eine Gemeinde keinen Zugang zu einem Tagesschulangebot gemäss § 30a Abs. 3, bewilligt sie, auf Antrag der Erziehungsberechtigten und in Absprache mit der übernehmenden Gemeinde, der Schülerin oder dem Schüler den Besuch einer öffentlichen Tagesschule in einer anderen Gemeinde. Das Schulgeld geht zulasten der Gemeinde des Wohnorts. Diese entscheidet auch abschliessend über Massnahmen, die erhebliche Zusatzkosten verursachen, insbesondere über sonderpädagogische Massnahmen.»

2. Beratung in der Kommission

Die Kommission für Bildung und Kultur (KBIK) nahm die Beratung der parlamentarischen Initiative (PI) am 7. September 2021 mit der Anhörung der Erstinitiantin, Kantonsrätin Raffaella Fehr, auf.

Schliesslich wurde dem Regierungsrat mit Datum vom 6. September 2022 nachstehender, detaillierter Bericht über die Kommissionsberatungen und deren Ergebnis zur Stellungnahme zugestellt:

«Anlässlich ihrer Sitzung vom 23. August 2022 hat die Kommission, vorbehältlich der Schlussabstimmung, die ursprüngliche parlamentarische Initiative mit 9 zu 6 Stimmen abgelehnt. Sie hat die Änderung der parlamentarischen Initiative mit 11 zu 3 Stimmen abgelehnt.

Gemäss aktueller Gesetzeslage sind die Gemeinden verpflichtet, den Bedarf an Tagesstrukturen zu ermitteln und entsprechend ein Angebot bereitzustellen, wobei der Begriff Tagesstrukturen als Oberbegriff auch Tagesschulen umfasst. Die KBIK hat sich über die Unterschiede der verschiedenen Angebote an unterrichts- und familienergänzender Betreuung im Rahmen der Vorlage 5333 ausführlich unterhalten. In der Beratung wurde festgestellt, dass es bei der Art und Weise der Bedarfsermittlung zwischen den Gemeinden Unterschiede zu geben scheint. Nicht immer wird explizit der Bedarf für eine Tagesschule ermittelt.

Das ist ein Grund, weshalb die Initiantin der vorliegenden PI ein kantonsweites Netz an Tagesschulen fordert. Auf Antrag sollen die Erziehungsberechtigten ihr Kind in eine Tagesschule schicken können. Die Gemeinde muss dies ermöglichen und finanzieren. Sie muss dafür kein eigenes Tagesschulangebot bereitstellen, sondern es soll eine stärkere Kooperation mit Nachbargemeinden stattfinden.

Gleichzeitig mit dieser PI R. Fehr war in der Kommission die parlamentarische Initiative von Christoph Ziegler betreffend Anschubfinanzierung für Tagesschulen, KR-Nr. 369/2020 in Beratung. Zur besseren Einschätzung der Situation in den Gemeinden wurde eine Umfrage beim Gemeindepräsidentenverband, beim Verband der Schulpräsidien sowie bei den zuständigen Stadträten von Winterthur und Zürich zu den beiden parlamentarischen Initiativen durchgeführt.

Deren Antworten zeigen, dass die Ausgangslage in den verschiedenen Gemeindetypen (Landgemeinde, Agglomerationsgemeinde, grössere und grosse Städte) sehr unterschiedlich ist. Bemerkenswert war die Aussage, dass sich Tagesschulen aus finanzieller Sicht auszahlen würden, obwohl sie Mehrkosten generierten, was anfangs eine grosse Hürde sei. Das deutet darauf hin, dass gute Tagesstrukturen zunehmend als Standortfaktor gesehen werden und immer mehr Gemeinden ein attraktives Angebot für Eltern schaffen wollen, das jedoch mit den Gegebenheiten vor Ort, insbesondere auch den räumlichen, praktikabel sein muss. Eine Tagesschule einzuführen wird dann teuer, wenn bauliche Massnahmen oder ein personeller Ausbau vorgenommen werden müssen.

Die Befürworterinnen und Befürworter der PI R. Fehr argumentieren dafür, nicht die Schulbehörde über die Ausgestaltung der Tagesstrukturen entscheiden zu lassen. Sie machten deutlich, dass der Unterschied zwischen unterrichtsergänzender Betreuung und einer Tagesschule darin liegt, dass Unterricht und Betreuung in der Tagesschule mit pädagogischen, organisatorischen, personellen oder räumlichen Massnahmen ver-

bunden werden. Für die Gegenseite würde die Gemeindeautonomie infrage gestellt, denn die Gemeinden würden indirekt zur Einführung einer Tagesschule gezwungen, was angesichts der unterschiedlichen Bedürfnislagen in den Gemeinden nicht angezeigt sei. Für die freiwillige Einführung der Tagesschulen seien die nötigen gesetzlichen Grundlagen bereits geschaffen, mithin diese PI R. Fehr unnötig. Die Eltern könnten sich an ihrem Wohnort für die Einführung einer Tagesschule einsetzen.

Nachdem die Kommission die PI R. Fehr durchberaten und mit einem Stimmenverhältnis von 9 zu 6 Stimmen abgelehnt hatte, wurde der Initiativtext geändert:

Änderung der PI Fehr

Auf die Änderungen in § 30a Abs. 2 und 3 wurde verzichtet und neu eingebracht dafür die folgende Formulierung von § 30b Abs. 5 VSG:

⁵ Bietet eine Gemeinde keinen Zugang zu einem Tagesschulangebot, bewilligt sie auf Antrag der Erziehungsberechtigten und in Absprache mit der übernehmenden Gemeinde den Besuch einer Tagesschule in einer anderen Gemeinde. Das Schulgeld inklusive Kosten für Betreuung und Verpflegung geht zulasten der Gemeinde des Wohnortes. Diese kann von den Eltern Beiträge an die Verpflegungs- und Betreuungskosten erheben.

Insgesamt wurde diese Änderung als Verbesserung gegenüber dem ursprünglichen Antrag beurteilt. Das Grundanliegen, wonach die Gemeinde sich auf das Thema Tagesschule einlassen und mit einer anderen Gemeinde zusammenarbeiten müsse, wenn sie selber kein Angebot einführen will, bleibt gegeben, aber sie entscheidet, welche Gemeinde das sein soll. Dem wurde entgegnet, dass keineswegs klar sei, wie die praktische Umsetzung, vor allem in finanzieller Hinsicht, vor sich gehen solle und Rechtsstreitigkeiten mit Erziehungsberechtigten vorprogrammiert seien. Ausserdem würde der freien Schulwahl Vorschub geleistet. Ein derartiger folgenschwerer Entscheid könne nicht im Rahmen dieser PI R. Fehr diskutiert und entschieden werden. In der Schlussabstimmung fand auch diese geänderte PI R. Fehr keine Mehrheit.»

3. Vorbehaltener Beschluss

Die KBIK hat zu der vom Kantonsrat am 21. Juni 2021 mit 98 Stimmen vorläufig unterstützten parlamentarischen Initiative von Raffaella Fehr KR-Nr. 367/2020 am 23. August 2022 folgenden vorbehaltenen Beschluss gefasst: Die ursprüngliche PI von Raffaella Fehr wird mit 9 zu 6 Stimmen abgelehnt. Der eingebrachte Änderungsantrag (vgl. Pkt. 2) wird mit 11 zu 3 Stimmen abgelehnt.

4. Stellungnahme des Regierungsrates

Der Regierungsrat nahm am 14. Dezember 2022 mit RRB Nr. 1653/2022 folgendermassen Stellung:

«Wir beziehen uns auf Ihr Schreiben vom 6. September 2022 und nehmen zum vorläufigen Ergebnis Ihrer Beratungen über die parlamentarische Initiative (PI) KR-Nr. 367/2020 betreffend Zugang zu Tagesschulen sicherstellen wie folgt Stellung:

Begriffsklärung

Mit den Bestimmungen zu den Tagesstrukturen gemäss §§ 30a ff. des Volksschulgesetzes (VSG; LS 412.100) wurden per 1. August 2019 die rechtlichen Rahmenbedingungen für Tagesschulen festgelegt und damit ein wesentlicher Beitrag zur Förderung von Tagesstrukturen geleistet. Der Begriff Tagesstrukturen umfasst alle Betreuungsangebote, die Schülerinnen und Schüler ergänzend zum Unterricht besuchen können. Auch die Tagesschulen stellen eine mögliche Form solcher Tagesstrukturen dar. Wir begrüssen deshalb, dass in der geänderten PI auf die Anpassungen von § 30a Abs. 2 und 3 VSG verzichtet wird.

Zugang zu Tagesschulen

Die Gemeinden sind gemäss § 30a Abs. 2 VSG bereits heute verpflichtet, den Bedarf nach Tagesstrukturen, wozu auch Tagesschulen gehören, regelmässig zu ermitteln und ein bedarfsgerechtes Angebot zur Verfügung zu stellen. Wir unterstützen die Gemeinden bei der Einführung von Tagesschulen mit verschiedenen Informationsmaterialien und Beratungsangeboten (zh.ch/tagesstrukturen).

Die Gemeinden haben bei der Einführung und Ausgestaltung von modularen Tagesstrukturen und Tagesschulen einen grossen Handlungsspielraum. Damit können die spezifischen lokalen Bedürfnisse und Verhältnisse berücksichtigt werden (vgl. § 30a Abs. 2 VSG). Für die Umstellung von modularen Tagesstrukturen zu Tagesschulen müssen die Gemeinden unabhängig von der kantonalen Gesetzgebung vor allem kommunale politische Prozesse angehen und die entsprechenden Grundsatzentscheide fällen. Es ist Sache der Gemeinden, zu entscheiden, wie der ausgewiesene Bedarf an schulergänzender Betreuung optimal bedient wird. Gemeinden mit bereits gut funktionierenden modularen schulergänzenden Betreuungsstrukturen sollen nicht verpflichtet werden, stattdessen Tagesschulen zu betreiben, die keinem tatsächlichen Bedürfnis in der Gemeinde entsprechen.

Der Zugang zu einer Tagesschule in einer anderen Gemeinde ist gemäss § 30b Abs. 5 VSG zudem heute schon gewährleistet, wenn eine Gemeinde diese Betreuungsform nicht selber anbietet.

Wir teilen die Einschätzung der Kommissionsmehrheit, dass die in der PI vorgeschlagene Formulierung von § 30b Abs. 5 VSG bei der praktischen Umsetzung zu Schwierigkeiten und Rechtsstreitigkeiten – insbesondere in Bezug auf die Kosten für den Transport und den Schulbesuch – führen kann, wenn die Eltern daraus einen absoluten Rechtsanspruch auf den Besuch einer Tagesschule ableiten. Gerade in ländlichen Gebieten ist es möglich, dass in einem grösseren Umkreis keine Tagesschulen geführt werden, dem Anspruch also mit verhältnismässigem Aufwand gar nicht entsprochen werden kann.

Die mit der PI vorgeschlagene Gesetzesänderung bringt aus unserer Sicht im Hinblick auf die Förderung von Tagesschulen in den Gemeinden keinen wesentlichen Mehrwert, sondern fördert eher die rechtlichen Unsicherheiten in Bezug auf den Besuch von Tagesschulen. Deshalb unterstützen wir die Haltung der Kommissionsmehrheit, die PI KR-Nr. 367/2020 abzulehnen.»

5. Antrag der Kommission

Die Kommission für Bildung und Kultur hat die Stellungnahme des Regierungsrates zur Kenntnis genommen und die Beratung der PI am 29. August 2023 abgeschlossen. Die parlamentarische Initiative (PI) KR-Nr. 367/2020 wird nunmehr mit 11 zu 4 Stimmen abgelehnt. Die Minderheit stimmt der PI mit dem eingebrachten Änderungsantrag zu. Da parlamentarische Initiativen, die mit neuen Bestimmungen die Gemeinden betreffen, nach der auf dem Bundesgerichtsurteil 1C_477,479/2021 fassenden Weisung der Geschäftsleitung vom 19. Januar 2023 zwingend in Vernehmlassung zu geben sind, ist der Minderheitsantrag mit einem Rückweisungsantrag an die Kommission verbunden.