

Entwurf der Kommission für Bildung und Kultur* vom 30. Mai 2023

**369a/2020: PI Ziegler betr. «Anschubfinanzierung für Tagesschulen»
Volksschulgesetz (VSG)**

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

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Antrag der Kommission für Bildung und Kultur vom
30. Mai 2023,

beschliesst:

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

Weitere Beiträge an die Gemeinden

§ 62. Abs. 1 – 4 unverändert.

⁵ 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.

II. Diese Gesetzesänderung untersteht dem fakultativen Referendum.

III. Mitteilung an den Regierungsrat.

* 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; Sibylle Jüttner, Andelfingen; Ursula Junker, Mettmenstetten; 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

Die Kommission für Bildung und Kultur hat die Vorberatung der parlamentarischen Initiative von Christoph Ziegler und Mitunterzeichnenden abgeschlossen. Die parlamentarische Initiative wurde im Kantonsrat am 12. Juli 2021 behandelt und mit 85 Stimmen vorläufig unterstützt.

Mit der parlamentarischen Initiative wird verlangt, dass das Volksschulgesetz (VSG) vom 7. Februar 2005 wie folgt geändert wird:

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

2. Beratungsergebnis

An ihrer Sitzung vom 22. März 2022 hat die Kommission, vorbehältlich der Schlussabstimmung, der parlamentarischen Initiative mit 8 zu 7 Stimmen zugestimmt.

Anschliessend lud die Kommission 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, welche bereits Tageschulen 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, Tageschulen 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, welche dies nicht wünschen, müssten in diesem Fall eine Klasse oder Schule besuchen, welche andere Formen von Mittagsbetreuung anbietet. Dies kann zu einem langen 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 Übergang ins Private gefördert werden soll.

3. Stellungnahme des Regierungsrates

Der Regierungsrat hat mit Beschluss Nr. 1107/2022 die folgende Stellungnahme abgegeben.

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 Tagesstrukturen 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/tagessstrukturen).

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 Fehlreizen 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. Überarbeitung und Änderung der parlamentarischen Initiative

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:

Weitere Beiträge an die Gemeinden

§ 62. Abs. 1 – 4 unverändert.

⁵ 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. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

§ 62.

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 eine Änderung bei Kapitel 8, Finanzen, und konkret bei § 62 vorgeschlagen, wo die weiteren Beiträge des Kantons an die Gemeinden geregelt sind.

Abs. 5, Rahmenkredit

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. Er ist in einem separaten Beschluss durch den Kantonsrat zu beschliessen.

Abs. 5 lit. a

Aus dem Rahmenkredit sollen Kostenbeiträge ausgerichtet werden. Deren Höhe wird jährlich im Globalbudget festgelegt, welches vom Kantonsrat festgesetzt wird.

Ab Inkraftsetzung dieser Gesetzesänderung können innert längstens fünf Jahren Kostenbeiträge ausgerichtet werden. Die relativ 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, ihren Beschluss beschleunigen.

Kostenbeiträge können für Projektierungs-, Investitions- und Betriebskosten ausgerichtet werden. Angesichts der Höhe des Rahmenkredits und der beschränkten Zeitspanne, während der Kostenbeiträge ausgerichtet werden können, wird deutlich, dass es sich vornehmlich um Vorhaben in kleineren Gemeinden handelt, die bereits recht konkret sind. Projektierungs- und Investitionsbeiträge sind für kleinere bauliche Veränderungen an bestehenden Schulbauten und deren Aussenräumen, keinesfalls 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 Kostenbeiträge auf einen Drittel der Kosten zu beschränken.

Abs. 5 lit. b

Der konkrete Vollzug der neuen Gesetzesbestimmung ist in einer Verordnung zu regeln, wofür die Zuständigkeit beim Regierungsrat liegt. In lit. a sind einige Hinweise enthalten, wie sich die Kommission den Vollzug vorstellt. Überdies hat sie diese Gesetzesbestimmung in Anlehnung an das Bundesgesetz über die familienergänzende Kinderbetreuung, welches Finanzhilfen enthält, von denen bisher auch Zürcher Gemeinden profitiert haben, formuliert.

6. Finanzielle und personelle Auswirkungen

Die finanziellen Auswirkungen sind mit der Höhe des Rahmenkredits und der beschränkten Laufzeit im Wesentlichen bekannt. Hinzu kommen die administrativen Aufwendungen für die Ausarbeitung der Verordnungsbestimmungen und die Personalkosten für den Vollzug, die aber überschaubar sind.

7. Einladung zur Vernehmlassung

Laut § 65 Abs. 3 KRG führt der Regierungsrat, falls erforderlich, eine Vernehmlassung durch, wertet diese aus und bringt sie der Kommission zur Kenntnis. Von der PI sind die Gemeinden direkt betroffen und deshalb anzuhören. Dies ergibt sich auch aus dem Bundesgerichtsentscheid zur PI Hasler, KR-Nr. 11/2014.

Zürich, 30. Mai 2023

Im Namen der Kommission

Die Präsidentin:

Karin Fehr Thoma

Die Sekretärin:

Franziska Gasser