Kanton
Obwalden

23.12.03

Botschaft des Regierungsrats zu einem Nachtrag zur Volksschulverordnung (Art. 17 und 18 Abs. 2, Tagesstrukturen)

13. März 2012

Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren Kantonsräte

Wir unterbreiten Ihnen Botschaft und Antrag zu einem Nachtrag zur Volksschulverordnung (Art. 17 und 18 Abs. 2, Tagesstrukturen) mit dem Antrag, darauf einzutreten.

Im Namen des Regierungsrats
Landammann: Niklaus Bleiker
Landschreiber: Dr. Stefan Hossli

1. Ausgangslage 2
2. Evaluation 2
2.1 Statistische Zahlen 2
2.2 Erfahrungen der Schulen 3
3. Rechtliche Überlegungen 3
4. Vernehmlassungsverfahren 4
5. Antrag 4

1. Ausgangslage

Im Bildungsgesetz (BiG) vom 16. März 2006 wurden die freiwillige Führung der Tagesstrukturen in den Einwohnergemeinden und die Beiträge des Kantons an die Tagesstrukturen gesetzlich verankert (BiG Art. 12 und Art. 52 Abs. 2). Der gesetzlichen Verankerung ging eine intensive politische Diskussion voraus. Letztlich setzte sich die Meinung durch, dass Tagesstrukturen für die Standortattraktivität des Kantons von grosser Bedeutung sind und dass sie in Verbindung mit der Einführung von umfassenden Blockzeiten Vorteile für die Erziehungsberechtigten bringen (zum Beispiel Vereinbarkeit von Familie und Beruf). Aus diesen Gründen wurde Art. 12 Abs. 1 BiG aufgenommen, wonach Kanton und Einwohnergemeinde schulergänzende Tagesstrukturen (TS) und entsprechende Angebote fördern. Auf Seite des Kantons wurde dieser Förderungsauftrag in einer Anschubfinanzierung konkretisiert. In der Volksschulverordnung (VSVO) wurden daher die Beiträge und die hierfür notwendigen Voraussetzungen geregelt (VSVO Art. 17). In Abs. 1 heisst es*: „Für die Führung von schulergänzenden Tagesstrukturen gemäss Art. 12 Abs. 2 Bildungsgesetz werden an die Einwohnergemeinde oder an private Institutionen während höchstens drei Jahren Beiträge geleistet."* In Art. 18 Abs. 2 wird zudem festgelegt, dass die Fortsetzung der Regelung von Art. 17 der VSVO im Jahr 2011 zu überprüfen sei. Der vorliegende Nachtrag ist in diesem Überprüfungsauftrag begründet.

2. Evaluation

Das Bildungs- und Kulturdepartement (BKD) hat für die Evaluation die notwendigen Grundlagen zusammengestellt. Es sind dies insbesondere die statistischen Zahlen (ausbezahlte Kantonsbeiträge und Anzahl Schüler/innen nach Betreuungsart und nach Einwohnergemeinden) und die in den Schulen gemachten Erfahrungen. Letztere wurden anhand einer telefonischen Umfrage bei allen Schulleitungen und – anschliessend an die erste Lesung im Regierungsrat – durch ein Vernehmlassungsverfahren bei den Einwohnergemeinden und Parteien in Erfahrung gebracht.

2.1 Statistische Zahlen

2.1.1 Allgemein

Die Einwohnergemeinden haben in den letzten Jahren ohne Ausnahme Anstrengungen unternommen, um die Tagesstrukturen zu fördern. So kann festgestellt werden, dass in allen Einwohnergemeinden während den Schuljahren 2008/09, 2009/10 und 2010/11 mindestens eine Form von Tagesstruktur (Betreuung vor der Schule, betreuter Mittagstisch, betreutes Lernen nach der Schule) (gem. BiG Art. 12 Abs. 2) angeboten wurde. Auch im laufenden Schuljahr 2011/12 wird mit einer Ausnahme (Sachseln) überall mindestens eine Form der Tagesstrukturen angeboten.

2.1.2 Anzahl Schüler/innen, die von den Tagesstrukturen profitieren

Die nachfolgende Tabelle gibt eine Übersicht über die Entwicklung der Tagesstrukturen (TS) und deren Nutzung:

Nutzung schulergänzende Tagesstrukturen an den Volkschulen in Obwalden

	Total	schulergänzendes Betreuungsangebot							
Jahr	Lernende	vor der Schule		Mittagstisch		nach der Schule		Total Nutzung	
			StraK*: 5%		StraK*: 15%		StraK*: 10%		
2009	3807	0	0.00%	218	5.73%	81	2.13%	299	7.85%
2010	3685	4	0.11%	272	7.38%	56	1.52%	332	9.01%
2011	3673	8	0.22%	318	8.66%	107	2.91%	433	11.79%

Erhebung jeweils im Februar (ohne Privatschulen)

* strategische Kennzahl (längerfristig vom BKD erwartete Grössenordnung)

Daraus ist ersichtlich, dass in den Schuljahren 2008/09 bis 2010/11 die Zahl der Schüler/innen, die die Tagesstrukturen genutzt haben, von 299 auf 433 angewachsen ist. Im Verhältnis zur

Gesamtzahl der Schüler/innen steigerten sich die TS-Schüler/innen von 7,85 Prozent auf 11,79 Prozent. Zudem ist ersichtlich, dass der betreute Mittagstisch am meisten, die Betreuung vor der Schule am wenigsten genutzt wird.
Im Anhang1 sind die Anzahl TS-Schüler/innen nach Einwohnergemeinde und TS-Form für die Schuljahre 2008/09, 2009/10 und 2010/11 aufgezeigt.

2.1.3 Ausbezahlte Kantonsbeiträge

Die Tabelle in Anhang 2 gibt einen Überblick über die ausbezahlten Kantonsbeiträge.

Daraus wird ersichtlich, dass bisher an fünf Einwohnergemeinden Kantonsbeiträge ausbezahlt wurden (Alpnach, Giswil, Kerns, Sachseln und Sarnen). Engelberg und Lungern haben bisher noch keine Beitragsgesuche gestellt. Die ausbezahlten Beiträge liegen in den Jahren 2009 bis 2011 zwischen rund Fr. 28 000.– und Fr. 35 000.– pro Jahr (in der Botschaft zum BiG wurde bei Vollbetrieb in allen Einwohnergemeinden mit Kosten für den Kanton von Fr. 166 000.– pro Jahr gerechnet). Im Zeitraum vom 1. Semester des Schuljahrs 2008/09 bis und mit 1. Semester des Schuljahrs 2011/12 wurde ein Betrag von rund Fr. 99 000.– ausbezahlt, was in etwa 77 700 Betreuungseinheiten à 60 Minuten zu Fr. 1.40 entspricht.

2.2 Erfahrungen der Schulen

Die Erfahrungen der Schulen mit der Beitragsregelung wurden telefonisch bei den Schulleitungen eingeholt. Generell lässt sich zusammenfassen, dass die Erfahrungen grundsätzlich positiv sind. Zwei Einwohnergemeinden haben keine Beiträge beantragt, weil sie sich dessen gar nicht bewusst waren, dass eine solche Regelung besteht bzw. weil der voraussichtliche Kantonsbeitrag sehr klein ausgefallen wäre. Fast durchwegs würde es begrüsst, wenn die Beitragsleistungen fortgesetzt würden. Wenn der Kanton Beiträge bezahlt, habe dies eine Anreizwirkung auf die politischen Entscheidungsinstanzen in den Einwohnergemeinden.

3. Rechtliche Überlegungen

Art. 17 und Art. 18 Abs. 2 der VSVO stellen eine moderne Art bzw. Form von befristeter Gesetzgebung dar mit einer sogenannten Evaluationsklausel oder Wirkungsprüfung:
Aufgrund von Art. 17 Abs. 1 VSVO können Beiträge nur während drei Jahren geleistet werden (Befristung) und im Jahr 2011 ist *„die Fortsetzung der Regelung von Art. 17 dieser Verordnung“* zu prüfen (Wirkungsprüfung). Bleibt Art. 17 Volksschulverordnung in Kraft, dürfen nach drei Jahren keine Beiträge mehr geleistet werden. Dies entspricht der sogenannten Anschubfinanzierung, wie sie der Kantonsrat bei der Beratung des Bildungsgesetzes diskutiert und beabsichtigt hat, d.h. der Kanton fördert eine neue Form (schulergänzende Tagesstrukturen) während einiger Zeit, bis dieser „Anschub“ nicht mehr nötig ist und die Einwohnergemeinden die Tagesstrukturen selbstständig führen.

Art. 18 Abs. 2 VSVO kam auf Antrag des Regierungsrats in die Verordnung. Die Formulierung lautete damals: „Die Kantonsbeiträge nach Art. 17 dieser Verordnung werden als Anschubfinanzierung bis Ende Schuljahr 2009/10 ausgerichtet. Im Jahr 2009 ist die Fortsetzung der Verordnungsregelung ab Schuljahr 2010/11 zu überprüfen.“ An der Kantonsratssitzung vom 22. April 2004 war man sich einig, dass eine Überprüfung der Finanzierungsregelung stattfinden soll. Auf Antrag von Kantonsrat Franz Enderli wurde der erste Satz aber gestrichen (siehe Kantonsratsprotokoll vom 22. April 2004, S. 16). Nachdem das BiG 1 in der Volksabstimmung scheiterte, wurden verschiedene Arbeitsgruppen eingesetzt, die die verschiedenen Schwerpunktthemen aufzuarbeiten hatten. Die Arbeitsgruppe Tagestrukturen/Blockzeiten hält in ihrem Bericht vom 23. Mai 2005 S. 6 fest: „*Der Kanton soll eine Anschubfinanzierung während längstens drei Jahren im Sinne einer Defizitgarantie gewähren und über die Qualitätsstandards wachen.“* Aus diesem Grund kam dann die Befristung, welche am 22. April 2004 im Kantonsrat gestrichen wurde, wieder in die Verordnung (Art. 17 Abs. 1). Aufgrund dieser Ergänzung ist klar,

dass die Einwohnergemeinden während höchstens drei Jahren Kantonsbeiträge erhalten, weil die Kantonsbeiträge im Sinne einer Anschubfinanzierung geleistet werden. Wird Art. 17 Abs. 1 nicht geändert, so erhalten jene Einwohnergemeinden, welche bereits während drei Jahren Kantonsbeiträge erhielten, künftig keine Beiträge mehr.

Unklar ist, wie lange die Finanzierungsregelung gilt für jene Einwohnergemeinden, die noch keine Beiträge beantragt haben. Aufgrund der Verordnungsformulierung kann gefolgert werden, dass Einwohnergemeinden, die noch keine Beiträge bezogen haben, jederzeit noch ein Gesuch um Auszahlung von Kantonsbeiträgen beantragen können, allerdings längstens während drei Jahren. Die Volksschulverordnung trat am 1. August 2006 in Kraft. Es heisst in Art. 17 Abs. 1 nicht, dass diese Regelung nur während drei Jahren gilt, denn dann wäre die Grundlage für Beiträge am 1. August 2009 abgelaufen. Wäre der 1. August 2009 der Endpunkt, hätte man dies ganz klar regeln müssen. Hier gilt zu bedenken, dass die Einwohnergemeinden zuerst Tagesstrukturen errichten mussten und nicht bereits am 1. August 2006 (Inkrafttretungsdatum) „voll loslegen“ konnten. Die Wirkungsüberprüfung wurde auf das Jahr 2011 gelegt, d.h. die Regelung für die Beiträge war dann schon viereinhalb Jahre in Kraft. Der Kantonsrat ging offenbar davon aus, dass man dann im Jahr 2011 genügend Erfahrung hat, zu beurteilen, ob sich die Beitragsregelung bewährt oder nicht.

Gesetzestechnisch ist es am einfachsten, wenn der Kantonsrat einen Nachtrag zur Volksschulverordnung erlässt und Art. 17 neu formuliert oder ersatzlos streicht. Art. 18 Abs. 2 könnte ebenfalls ersatzlos gestrichen werden oder es wird dort eine neue Evaluationsklausel eingefügt. Die Zuständigkeit für eine Neuregelung der beiden Bestimmungen liegt beim Kantonsrat.

Mit dem Wegfall der Kantonsbeiträge, das heisst nach Ablauf der Anschubphase gemäss neuem Art. 17 Abs. 1 Volksschulverordnung, entfällt die konkrete Aufsichtspflicht des Bildungs- und Kulturdepartements und des Amts für Volks- und Mittelschulen hinsichtlich der schulergänzenden Tagesstrukturen. Diese Aufsichtspflicht ergibt sich aus Art.17 Abs. 5 der Volksschulverordnung: „*Das zuständige Departement regelt die Einzelheiten.“* Das Bildungs- und Kulturdepartement hat gestützt auf diese Verordnungsbestimmung das Reglement über die schulergänzenden Tagesstrukturen und die Entrichtung von Kantonsbeiträgen (Tagesstrukturenreglement) vom 18. Juni 2007 geschaffen, wo die Voraussetzungen für die Zusprechung von Kantonsbeiträgen verankert sind. Wenn Art. 17 der Volksschulverordnung aufgehoben wird und der Kanton keine Beiträge mehr entrichtet, wird das Tagesstrukturenreglement ebenfalls aufgehoben und das Bildungs- und Kulturdepartement hat über keine Qualitätsstandards bei den Tagestrukturen mehr zu wachen.

4. Vernehmlassungsverfahren

Das Bildungs- und Kulturdepartement führte im Auftrag des Regierungsrats ein Vernehmlassungsverfahren bei den Einwohnergemeinden, den politischen Parteien und bei der Bildungskommission durch. Es wurden 13 Stellungnahmen eingereicht. Das Bildungs- und Kulturdepartement erstellte einen Vernehmlassungsbericht. Mehrheitlich wird die Fortführung der Kantonsbeiträge begrüsst. Einzig die SVP lehnt die Verlängerung der Anschubfinanzierung ab. Mehrere Stellungnahmen würden eine unbegrenzte Fortführung der Kantonsbeiträge bzw. eine nochmalige Überprüfung der Situation nach Ablauf der Frist befürworten. Die SP wirft Grundsatzfragen zur Betreuung der Kinder in der Unterstufe und generell zur Betreuung während der Schulferien auf.

5. Antrag

Der Regierungsrat – in Kenntnis des Ergebnisses des Vernehmlassungsverfahrens – beantragt dem Kantonsrat, die Zusprechung von Kantonsbeiträgen im bisherigen Rahmen im Sinne einer

Verlängerung der Anschubfinanzierungsphase bis 31. Juli 2014 fortzusetzen.Die Anschubfinanzierungsphase soll Ende Schuljahr 2013/14 abgeschlossen werden,das heisst, dass bis zu diesem Zeitpunkt Angebote in den Gemeinden mit Beiträgen des Kantons finanziert und diese Beiträge bis spätestens Ende 2014 ausbezahlt werden. Die Finanzierung der Tagesstrukturen soll ab dem Schuljahr 2014/15 vollständig von den Gemeinden übernommen werden, da diese gemäss Bildungsgesetz für die Volksschulen zuständig sind. Dem Regierungsrat ist es ein Anliegen, an der bewährten Aufgabenteilung festzuhalten. Er erinnert auch daran, dass der Kanton den Gemeinden mit dem Lastenausgleich zur Entlastung überdurchschnittlicher Belastung aus der Führung der Volksschule finanzielle Beiträge zukommen lässt.

Tagesstrukturen sind aus Sicht des Regierungsrats nach wie vor ein wichtiges Element der Familienpolitik und der Kantonsstrategie. Sie ermöglichen alleinerziehenden Vätern und Müttern sowie Elternpaaren, die beide berufstätig sind, einer ausserhäuslichen Arbeit nachzugehen und somit ihr berufliches Wissen zu erhalten. Die bisherigen Anstrengungen der Einwohnergemeinden sind beachtlich, sie sollen aber weitergeführt werden. Noch sind Tagesstrukturen keine Selbstverständlichkeit. Die prozentuale Nutzung der einzelnen TS-Formen ist über den ganzen Kanton gesehen bescheiden, wenn man sie in Relation zu den geschätzten Erwartungen des Bildungs- und Kulturdepartements stellt:

- Betreuung vor der Schule: 0,22 Prozent; Erwartung BKD 5 Prozent
- Betreuter Mittagstisch: 8,66 Prozent; Erwartung BKD 15 Prozent
- Betreutes Lernen nach der Schule: 2,91 Prozent; Erwartung BKD: 10 Prozent

Diese Erwartungen werden nicht nur über den ganzen Kanton nicht erreicht, sondern zeigen hinsichtlich Aufbau und Realisierung in den einzelnen Gemeinden ganz unterschiedliche Werte. Der Kanton hat zudem weiterhin gemäss Art. 17 Abs. 4 der VSVO einen Qualitätssicherungsauftrag, der an die Beitragsleistung gekoppelt ist. Das heisst, dass der Kanton diesen Auftrag in der Phase der Anschubfinanzierung besser legitimieren kann, wenn er weiterhin Beiträge leistet, diese aber von der Einhaltung definierter Kriterien abhängig machen kann. Der Regierungsrat nimmt im Übrigen den Gesetzesauftrag, wonach Kanton und Einwohnergemeinde schulergänzende Tagesstrukturen fördern (Art. 12 BiG), ernst. Schulergänzende Tagesstrukturen leisten einen nicht zu unterschätzenden Beitrag an die Standortattraktivität des Kantons, was nicht zuletzt auch verschiedene Studien belegen, die nachweisen, dass die Schaffung von schulergänzenden Tagestrukturen das Steuersubstrat erhöhen, da diese in Verbindung mit Blockzeiten einer Familie erlauben, durchschnittlich 1.7 Erwerbseinkommen pro Familie zu generieren. Oder anders formuliert: Für jeden in TS investierten Franken fliessen Fr. 1.80 in die Kasse der öffentlichen Hand zurück (Neue Luzerner Zeitung vom 25. September 2008).

Weil der Aufbau bei den Gemeinden noch nicht abgeschlossen ist, will der Regierungsrat die Anschubphase verlängern und Beiträge an die Gemeinden leisten. Ansonsten ist die Finanzierung nach Ablauf der Frist durch die Gemeinden zu regeln. Es steht diesen wie bis anhin frei, einzelne Angebote bedarfsgerecht aufzubauen oder einzustellen, wenn diese nicht oder nur spärlich genutzt werden

Der Regierungsrat beantragt daher aus all diesen Gründen, dem vorliegenden Nachtrag (Art. 17 Abs. 1 und Art. 18 Abs. 2 VSVO) zuzustimmen.

Beilage:
– Nachtrag zur Volksschulverordnung (Vorlage des Regierungsrats vom 13. März 2012)