

Antrag des Regierungsrates vom 7. Dezember 2010

4752

Volksschulgesetz

(Änderung vom)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Antrag des Regierungsrates vom 7. Dezember 2010,

beschliesst:

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

§ 3. Abs. 1 unverändert.

² Kinder, die bis zum 31. Juli eines Jahres das vierte Altersjahr vollenden, werden auf Beginn des nächsten Schuljahres schulpflichtig. Die Schulpflicht dauert elf Jahre, längstens jedoch bis zum Abschluss der Volksschule.

Recht auf Schulbesuch und Schulpflicht

Abs. 3 und 4 unverändert.

§ 5. ¹ Kinder, die bis zum 31. Juli eines Jahres das vierte Altersjahr vollenden, treten auf Beginn des nächsten Schuljahres in den Kindergarten ein.

Kindergartenstufe

Abs. 2 und 3 unverändert.

§ 14 a. ¹ Die von der Direktion bezeichneten Spitäler und Kliniken im Sinne der Gesundheitsgesetzgebung können für Kinder und Jugendliche im Volksschulalter Unterricht anbieten.

Spitalschulen

² Der Kanton und die Gemeinden tragen die Unterrichtskosten. Der Kostenanteil des Kantons richtet sich nach § 65 Abs. 2 lit. a Ziff. 1 und Abs. 3. Die Verordnung regelt die Berechnung der beitragsberechtigten Vollkosten.

§ 17 a. Schülerinnen und Schüler, die aufgrund besonderer Umstände in der Schule vorübergehend benachteiligt sind, insbesondere infolge Zuzugs aus einem anderen Schulsystem oder längerer Krankheit, erhalten Nachhilfeunterricht.

Nachhilfeunterricht

§ 52 a. ¹ Für Schülerinnen und Schüler, die aufgrund ihres Verhaltens in der Klasse nicht mehr tragbar sind, kann die Schulpflege eine Auszeit von längstens zwölf Wochen anordnen.

Auszeit

² In der Anordnung sind die Ziele der Auszeit festzulegen.

³ Während der Auszeit erhalten die Schülerinnen und Schüler Unterricht und werden erzieherisch begleitet.

Elternbildungs-
kurse

§ 57 a. ¹ Der Kanton sorgt für ein ausreichendes Angebot an Elternbildungskursen.

² Bei Eltern, die ihren Elternpflichten gemäss § 57 nicht oder ungenügend nachkommen, kann die Schulpflege den Besuch eines Elternbildungskurses anordnen.

³ Die Kurskosten sind im Rahmen des Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzips von den Eltern zu tragen.

Öffentlich-
rechtliche
Organisation

§ 58. ¹ Die in einem Bezirk unterrichtenden Lehrpersonen bilden ein oder mehrere Kapitel. Die Mitsprache der Lehrerschaft wird grundsätzlich durch die Kapitel ausgeübt.

² Jedes Kapitel wählt einen Vorstand und führt bei Bedarf ordentliche Versammlungen durch. Die Versammlungen finden in der unterrichtsfreien Zeit statt. Die Teilnahme ist obligatorisch.

Abs. 3–6 unverändert.

Marginale zu § 59:

Mitsprache im Allgemeinen

Kosten des
Nachhilfe-
unterrichts

§ 63 a. Die Gemeinden tragen die Kosten.

Kosten
der Auszeit

§ 63 b. ¹ Die Gemeinden tragen die Kosten.

² Sie können von den Eltern Beiträge an die Verpflegungskosten erheben.

Kosten der
Sonderschulung

§ 64. ¹ Die Wohngemeinde der Eltern trägt die Kosten der Sonderschulung. Darunter fallen die Kosten für Unterricht, Therapien, Erziehung und Betreuung, Schulweg und Unterkunft in Sonderschulen und Schulheimen sowie die Kosten der integrierten Sonderschulung und des Einzelunterrichts.

Abs. 2 unverändert.

Interkantonale
Verträge

§ 67 a. Übernimmt der Kanton gestützt auf interkantonale Verträge anstelle der Gemeinden Kosten für die Erfüllung der Schulpflicht oder werden ihm solche vergütet, verrechnet er diese den Gemeinden weiter.

§ 76. ¹ Wer vorsätzlich gegen die §§ 56, 57, 57a und 58 dieses Gesetzes verstösst, kann auf Antrag der Schulpflege mit Busse bis zu 5000 Franken bestraft werden. Straf-
bestimmungen

Abs. 2 unverändert.

II. Übergangsbestimmungen zur Änderung vom ...

Als Stichtage für die Einschulung gemäss §§ 3 und 5 gelten:

- a. im Schuljahr 2014/15 der 15. Mai,
- b. im Schuljahr 2015/16 der 31. Mai,
- c. im Schuljahr 2016/17 der 15. Juni,
- d. im Schuljahr 2017/18 der 30. Juni,
- e. im Schuljahr 2018/19 der 15. Juli.

III. Diese Gesetzesänderung untersteht dem fakultativen Referendum.

IV. Es wird zur Kenntnis genommen, dass mit dieser Gesetzesvorlage der folgende parlamentarische Vorstoss erledigt ist: Motion KR-Nr. 358/2006 betreffend Schulkapitel in der unterrichtsfreien Arbeitszeit.

Weisung

1. Ausgangslage

Das Volksschulgesetz vom 7. Februar 2005 (VSG, LS 412.100) sowie die Volksschulverordnung vom 28. Juni 2006 (VSV, LS 412.101) traten ab Schuljahr 2006/07 gestaffelt in Kraft. Die Umsetzung in den Gemeinden soll bis Ende Schuljahr 2010/11 abgeschlossen werden. In den letzten Jahren wurden mit den neuen Bestimmungen erste Erfahrungen gemacht. Dabei zeigte sich, dass in einzelnen Punkten Änderungen notwendig sind. Dazu kommen einzelne Themen – z. B. Auszeit, Elternbildungskurse –, bei denen ein Regelungsbedarf besteht, sowie eine Anpassung an überkantonales Recht (HarmoS-Konkordat).

2. Änderungsbedarf

2.1 Schuleintrittsalter (Anpassungen an das HarmoS-Konkordat), Übergangsregelung

Am 14. Juni 2007 verabschiedete die Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) die interkantonale Vereinbarung über die Harmonisierung der obligatorischen Schule (HarmoS-Konkordat). Der Kantonsrat beschloss am 30. Juni 2008 den Beitritt zu diesem Konkordat. An der Volksabstimmung vom 30. November 2008 wurde das Gesetz über den Beitritt zum HarmoS-Konkordat angenommen. Mit Beschluss vom 8. Juli 2009 hat der Regierungsrat das Gesetz über den Beitritt zum HarmoS-Konkordat vom 30. Juni 2008 (LS 410.31) auf den 1. August 2009 in Kraft gesetzt.

Art. 5 Abs. 1 des Konkordats sieht vor, dass die Kantone Schülerinnen und Schüler nach vollendetem 4. Altersjahr einschulen. Der Stichtag dabei ist der 31. Juli. Der geltende Stichtag im Kanton Zürich ist der 30. April (§§ 3 und 5 VSG).

Damit verschiebt sich der Stichtag für die Einschulung (Eintritt in die Kindergartenstufe) um drei Monate. Jedes Jahr treten im Kanton Zürich rund 12 000 Schülerinnen und Schüler neu in die Schule ein. Würde der Stichtag auf einmal um drei Monate verschoben, entstünde ein einziger Schuljahrgang mit 15 000 statt 12 000 Schülerinnen und Schülern, was organisatorische, personelle und infrastrukturelle Probleme sowie Mehrkosten für Kanton und Gemeinden verursachen würde. Zudem würden die betroffenen Schülerinnen und Schüler beim Austritt aus der Schule benachteiligt, wenn bei einem einzigen Jahrgang eine grosse Zahl Jugendlicher zusätzlich eine Lehrstelle suchte. Deshalb soll der Vollzug schrittweise erfolgen, sodass pro Schuljahr nur rund 500 Schülerinnen und Schüler zusätzlich neu schulpflichtig werden, was verkraftbar ist.

Aus finanziellen Gründen soll mit der Umsetzung erst 2014 begonnen werden. Diese Gesetzesänderung ist Teil des Sanierungsprogramms für den Staatshaushalt (San10; Massnahme Nr. 7200-106).

2.2. Spitalschulen

Für Schülerinnen und Schüler, die aus medizinischen Gründen für längere Zeit oder wiederkehrend kurzfristig hospitalisiert werden müssen, bieten einzelne Spitäler und Kliniken im Kanton Unterricht an. Diese Angebote nehmen Kinder in Anspruch, die in der Regel nicht andersschulungsbedürftig sind. Ein lehrplangemässer Unterricht

kann unter den besonderen Umständen eines Spitalaufenthaltes allerdings nicht erteilt werden. Der Unterricht erfolgt vor allem aufgrund der individuellen Bedürfnisse, hat sich jedoch soweit möglich an den Lehrplanziele zu orientieren. Für diese Spitalschulen ist eine gesetzliche Grundlage zu schaffen.

2.3 Nachhilfeunterricht

Geraten Schülerinnen und Schüler aufgrund besonderer Lebensumstände – z. B. infolge längerer Abwesenheit wegen Krankheit – schulisch in eine schwierige Situation, sind sie auf zusätzliche Unterstützung angewiesen. Probleme können auch entstehen, wenn Kinder aus Schulsystemen mit anderen Lehrplänen in den Kanton kommen. Mit dem Nachhilfeunterricht sollen solche Nachteile aufgefangen werden. Wie der Unterricht zu gestalten ist, entscheiden die Gemeinden. Es handelt sich nicht um eine sonderpädagogische Massnahme, weshalb der Nachhilfeunterricht zu den «Ergänzenden Angeboten zur Volksschule» gehört. Bei schulischen Problemen wegen Fremdsprachigkeit steht vorab der Aufnahmeunterricht zur Verfügung. Die Kosten gehen zulasten der Gemeinden (§ 63a VSG).

2.4 Auszeit

Zu den Disziplinar massnahmen, die in § 52 VSG abschliessend aufgezählt sind, gehört die «vorübergehende Wegweisung vom obligatorischen Unterricht bis höchstens vier Wochen». In der Praxis greifen zahlreiche Gemeinden bei verhaltensschwierigen Schülerinnen und Schülern zu Massnahmen (meist Time-out genannt), die zeitlich und inhaltlich über die Regelung in § 52 VSG hinausgehen. Verschiedene Institutionen (z. B. Schlaufenschule Hardwald in Greifensee oder das Projekt «Step by Step» in Horgen) bieten entsprechende Angebote an.

Diese in erster Linie erzieherisch motivierte Auszeit bringt einerseits eine Entlastung für Lehrperson und Klasse. Andererseits soll die Erziehungsarbeit mit der Schülerin oder dem Schüler zu einer spürbaren Verhaltensbesserung führen. Die verhaltens- und lernauffälligen Schülerinnen und Schüler sollen so rasch als möglich wieder in ihre angestammte Klasse zurückkehren. Dazu braucht es eine auf die erzieherischen und schulischen Bedürfnisse der Schülerin oder des Schülers zugeschnittene Förderung. Neben anderweitiger sinnvoller Beschäftigung ist ein lehrplanorientierter Unterricht sicherzustellen, damit bei der Rückkehr in die Klasse kein wesentlicher Rückstand im Schulstoff besteht.

Für die bereits bestehende Time-out-Praxis der Gemeinden ist eine gesetzliche Grundlage zu schaffen. Weil diese fehlt, konnten die Gemeinden die Massnahme bisher nicht einseitig und gegen den Willen der Eltern anordnen.

2.5 Elternbildungskurse

Sind die schulischen Leistungen von Schülerinnen und Schülern ungenügend oder gibt ihr Verhalten zu Beanstandungen Anlass, ist es Aufgabe der zuständigen Personen und Behörden der Schule, Massnahmen zu deren Behebung zu treffen. Dafür stehen unter anderem die Massnahmen gemäss §§ 52 (Disziplinar-massnahmen) und 53 (Sonderschulung) VSG zur Verfügung. § 52 VSG umfasst diejenigen Massnahmen, welche die Schulleitung bzw. die Schulpflege zur Lösung von disziplinarischen Schwierigkeiten anordnen kann. § 53 VSG bildet die Rechtsgrundlage für die Anordnung einer Sonderschulung in Fällen, in denen eine Schülerin oder ein Schüler andere Personen gefährdet oder den Schulbetrieb in schwerwiegender Weise beeinträchtigt. Vorbehalten bleibt der Einbezug der Vormundschaftsbehörde, welche die erforderlichen Kinderschutzmassnahmen gemäss Art. 307 ff. ZGB treffen kann. Die Adressaten dieser Massnahmen sind die Schülerinnen und Schüler. Elternbildungskurse gemäss § 57a VSG unterstützen hingegen die Eltern bei der Erfüllung ihrer Pflichten im Zusammenhang mit dem Unterrichtsbesuch ihres Kindes. In den Kursen können die Eltern ihre Erziehungskompetenzen im Zusammenhang mit der Schule hinterfragen und verbessern. Kann davon ausgegangen werden, dass zwischen dem Verhalten des Kindes und der elterlichen Erziehungsverantwortung ein Zusammenhang besteht, ist den Eltern der Besuch eines Elternbildungskurses zu empfehlen. Erklären sich die Eltern dazu nicht bereit, kann die Schulpflege den Kursbesuch anordnen.

2.6 Kapitelversammlungen

Der Kantonsrat überwies am 17. November 2008 eine Motion, die verlangt, dass die Kapitelversammlungen der Volksschullehrpersonen nicht mehr in der Unterrichtszeit stattfinden. Die Umsetzung dieser Motion erfordert eine Änderung von § 58 VSG.

2.7 Kostenregelung bei Konkordaten

Im Rahmen der Zusammenarbeit mit anderen Kantonen ist der Kanton Zürich im Bildungsbereich verschiedenen interkantonalen Verträgen (Konkordate) beigetreten. Wenn der Kanton dabei anstelle der Gemeinden finanzielle Verpflichtungen eingeht, sind diese den Gemeinden weiterzuerrechnen. Dafür ist im Volksschulgesetz eine Grundlage zu schaffen.

3. Vernehmlassung

Die 82 Vernehmlassungsteilnehmenden stehen sämtlichen Änderungen grossmehrheitlich positiv gegenüber. Es gab nur vereinzelte Einwände, Ablehnungen oder Anregungen.

Alle Vernehmlassungsteilnehmenden befürworten die Auszeitregelung. Einige möchten, dass dem Erziehungsaspekt mehr Platz eingeräumt wird und der Kanton gemeinsam mit den Gemeinden geeignete Angebote bereitstellen soll.

Einige Vernehmlassungsteilnehmende sprechen sich dagegen aus, dass die Elternbildungskurse angeordnet werden können, oder melden Bedenken bei der Umsetzung an.

Am meisten Einwände gab es zur vorgeschlagenen Neufassung von § 64 Abs. 2 betreffend die Kosten der Sonderschulung. Gemeinden mit zahlreichen Pflegefamilien befürchten eine finanzielle Mehrbelastung. Auf diese Regelung wird deshalb verzichtet. Neu aufgenommen wurden die Regelungen zu den Kapitelversammlungen und zur Kostentragungspflicht bei Konkordaten.

4. Zu den einzelnen Bestimmungen

§ 3. Recht auf Schulbesuch und Schulpflicht

In Abs. 2 wird der Stichtag vom 30. April auf den 31. Juli eines Jahres verschoben.

§ 5. Kindergartenstufe

Die Verschiebung des Stichtages gemäss § 3 VSG ist ebenfalls in dieser Bestimmung vorzunehmen.

§ 14a. Spitalschulen

Die Regelung in Abs. 1 bezieht sich auf alle Kinder im volksschulpflichtigen Alter, d. h. auch auf Schülerinnen und Schüler, die ein Langgymnasium besuchen. Abs. 2 regelt, wer die Kosten des Unterrichts zu tragen hat.

§ 17a. Nachhilfeunterricht

Abs. 1 hält den Anspruch auf Nachhilfeunterricht fest und regelt dessen Voraussetzungen. Es müssen aussergewöhnliche Umstände vorliegen, die eine zusätzliche Unterstützung rechtfertigen.

§ 52a. Auszeit

In Abs. 1 werden die Voraussetzungen und die Höchstdauer einer Auszeit festgehalten. Zwölf Wochen genügen üblicherweise, um das angestrebte Hauptziel – nämlich ein verträglicheres Verhalten in der angestammten Klasse – zu erreichen. Eine noch längere Auszeit würde die Rückkehr in die Klasse erheblich erschweren.

Die Ziele einer Auszeit sind im Beschluss der Schulpflege festzulegen (Abs. 2). Dabei sind die individuellen Bedürfnisse der Schülerin oder des Schülers und die konkreten Umstände zu berücksichtigen.

Der verfassungsmässige Anspruch auf einen ausreichenden und unentgeltlichen Grundschulunterricht gemäss Art. 62 Abs. 2 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV, SR 101) gilt auch während einer Auszeit. Nach Abs. 3 ist demnach ein Unterricht sicherzustellen, auch wenn die Erziehungsarbeit im Vordergrund steht. Der Unterricht hat sich am Lehrplan zu orientieren.

§ 57a. Elternbildungskurse

Abs. 1 sieht vor, dass der Kanton für ein ausreichendes Angebot an Elternbildungskursen sorgt. Im Kanton besteht in diesem Bereich bereits ein breites Angebot an Kursen und Veranstaltungen. Ungefähr 250 Trägerschaften bieten jährlich rund 1700 Elternbildungsveranstaltungen an. Die Fachstelle Elternbildung im Amt für Jugend und Berufsberatung koordiniert die Angebote in den Bezirken bzw. Regionen. Zu den Angeboten zählen auch standardisierte Elternbildungsprogramme, die eigens für die Anleitung und Unterstützung von Eltern in anspruchsvollen Erziehungssituationen mit Kindern im Schulalter entwickelt wurden, zum Beispiel «Tripple P», «STEP», «Starke Eltern – starke Kinder®», «Gordon Training». Die Angebote der Elternbildung werden jährlich von rund 28 500 Teilnehmerinnen und Teilnehmern in Anspruch genommen.

Abs. 2 verdeutlicht, dass nicht das allgemeine Sorgerecht der Eltern Gegenstand der Regelung ist, sondern die Elternpflichten im Zu-

sammenhang mit der Erfüllung der Schulpflicht gemäss § 57 VSG. Die Eltern müssen sich gemäss Abs. 3 an den Kurskosten beteiligen.

§ 58. Öffentlich-rechtliche Organisation

In Abs. 1 soll der Begriff «Mitwirkung» durch den Begriff «Mitsprache» ersetzt werden, so wie er in § 24 Abs. 1 des Bildungsgesetzes vom 1. Juli 2002 (LS 410.1) und in § 17 des Lehrpersonalgesetzes vom 10. Mai 1999 (LPG; LS 412.31) verwendet wird.

Abs. 2 legt fest, dass alle Kapitelveranstaltungen im Zusammenhang mit der öffentlich-rechtlichen Mitsprache der Lehrpersonen der Volksschule in der unterrichtsfreien Zeit stattzufinden haben. Es ist unerheblich, ob es sich dabei um ordentliche oder ausserordentliche Versammlungen handelt.

§ 59. Mitsprache im Allgemeinen

Der Begriff «Mitsprache» ist auch im Randtitel einzufügen.

§ 63a. Kosten des Nachhilfeunterrichts

Die Kostenregelung des Nachhilfeunterrichts ist gemäss der Systematik des VSG im achten Abschnitt «Finanzen» einzufügen.

§ 63b. Kosten der Auszeit

Die Gemeinden tragen die Kosten, zu denen auch die Transportkosten gehören. Bei einer auswärtigen Verpflegung kann von den Eltern ein Verpflegungsbeitrag eingefordert werden.

§ 64 Kosten der Sonderschulung

Der Unterricht in Spitälern und Kliniken gilt nicht als eine besondere Form der Sonderschulung, weshalb dieser Begriff in Abs. 1 zu streichen ist. Neu ist in Angleichung an die Regelung in § 36 Abs. 1 VSG die integrierte Sonderschulung in Abs. 1 aufzunehmen.

§ 67a. Interkantonale Verträge

Die Verrechnungen zwischen Kanton und Gemeinden beziehen sich nur auf Leistungen im Zusammenhang mit der Erfüllung der Schulpflicht. So fallen z. B. Berufsvorbereitungsjahre nur darunter, wenn sie dazu dienen, das letzte Schuljahr zu erfüllen (§ 8 VSG).

§ 76. Strafbestimmungen

Nehmen die Eltern trotz rechtskräftiger Anordnung der Schulpflege nicht an einem Elternbildungskurs teil, kann das Statthalteramt auf Ersuchen der Gemeinde eine Busse aussprechen. Der neue § 57a VSG ist deshalb in Abs. 1 aufzuzählen.

Übergangsbestimmungen

Die gestaffelte Verschiebung des Stichtages ist in den Übergangsbestimmungen zu regeln.

5. Erledigung der Motion KR-Nr. 358/2006 betreffend Schulkapitel in der unterrichtsfreien Arbeitszeit

Am 17. November 2008 hat der Kantonsrat dem Regierungsrat folgende von Kantonsrat Claudio Schmid, Bülach, sowie der Kantonsrätinnen Katharina Kull-Benz, Zollikon, und Esther Guyer, Zürich, am 27. November 2006 eingereichte Motion zur Berichterstattung und Antragstellung überwiesen:

Der Regierungsrat wird eingeladen, das Volksschulgesetz anzupassen, sodass künftig die Kapitelversammlungen nicht mehr in der Unterrichtszeit stattfinden.

Mit dem vorliegenden Gesetzesentwurf, d. h. der Änderung von § 58 Abs. 2 VSG, wird die Forderung der Motion umgesetzt.

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:
Hollenstein

Der Staatsschreiber:
Husi