

Der Regierungsrat des Kantons Thurgau an den Grossen Rat

Frauenfeld, 03. März 2015

210

EINGANG GR			
11. März 2015			
GRG Nr.	12	GE 31	336

Botschaft zum Gesetz betreffend die Änderung des Gesetzes über die Volksschule

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen Botschaft und Entwurf zur Änderung des Gesetzes über die Volksschule (VG; RB 411.11).

I. Einleitung

1. Vorbemerkungen

Mit der vorliegenden Teilrevision des Gesetzes über die Volksschule (VG; RB 411.11) werden verschiedene Fragen, die sich im schulischen Alltag oftmals stellen, auf Gesetzesebene neu geregelt. Dazu gehören unter anderem die Zuständigkeiten von Schulbehörde und Schulleitung, die Elternpflichten, die Schulferien und die Jokertage. Letztere gehen auf die am 18. Dezember 2013 erheblich erklärte Motion von Andreas Wirth und Urs Schrepfer vom 5. Dezember 2012 „Einführung von Jokertagen an Thurgauer Volksschulen“ zurück.

2. Ergebnis der Vernehmlassung

Vom 12. August bis 30. November 2014 wurde eine externe Vernehmlassung durchgeführt. Die Vorschläge des Regierungsrates stiessen auf ein grundsätzlich positives Echo – auch wenn einzelne Stimmen vor einer allzu hohen Reglementierungsdichte warnen. Die kritischen Rückmeldungen gaben konstruktive Hinweise, wie die Anliegen des Regierungsrats praxisnah und in einem möglichst liberalen Geist gesetzlich verankert werden können. Nachfolgend werden Hinweise zu einzelnen Bestimmungen dargestellt.

Obligatorische Informationsveranstaltungen für Erziehungsberechtigte (§ 21 VG):

Die Möglichkeit, neben Besprechungen und Schulbesuchen auch Informationsveranstaltungen für Erziehungsberechtigte obligatorisch erklären zu können, wird allgemein begrüsst.

Ermöglichung Kompetenzdelegation an Schulleitung (§ 22 Abs. 1 VG; § 42a Abs. 1 VG, § 45 VG): In verschiedenen Bereichen soll es den Schulgemeinden offen gelassen werden, bestimmte Aufgaben (z.B. Bewilligung von Lernzielanpassungen, Anordnung Arbeitseinsätze, Meldung an Kinder- und Erwachsenenschutzbehörde [KESB]) an die Schulleitungen zu delegieren. Diese Öffnung ist grundsätzlich unbestritten; insbesondere der Verband Schulleiterinnen und Schulleiter Thurgau (VSL TG) begrüsst es, wenn operative Belange in den Aufgabenbereich der Schulleitungen gelangen.

Im Zusammenhang mit den Gefährdungsmeldungen an die KESB (§ 22 Abs. 1 VG) war das Stimmungsbild heterogener: Obwohl sowieso jede Person eine Meldung machen kann, wünschen sich doch verschiedene Parteien und Verbände, dass KESB-Meldungen grundsätzlich Sache der Schulbehörde bleiben. Die vorgeschlagene Lösung ermöglicht den Schulbehörden jedoch auch zukünftig, ihre Zuständigkeit entsprechend zu regeln, weshalb der Regierungsrat dem Grossen Rat die Vernehmlassungsvariante vorschlägt.

Unterrichtszeiten (§ 30 VG): VSL TG und die Pädagogische Hochschule Thurgau (PHTG) regen an, die Bestimmungen für unterrichtsfreie Nachmittage offener zu gestalten. SVP, VSL TG und Verband Thurgauer Schulgemeinden (VTGS) wehren sich gegen einen Anspruch auf Kompensation schulischer Anlässe am Samstag. Beiden Anliegen wird in der vorliegenden Fassung Rechnung getragen.

Die Bildungsverbände VTGS, VSL TG und Bildung Thurgau sowie die SVP wollen den Schulen die Möglichkeit geben, die Blockzeiten in der Primarschule bei Bedarf um eine Lektion zu verlängern. Die vorliegende Fassung nimmt dieses Anliegen aus der Praxis auf, verlangt aber, dass der landeskirchliche Religionsunterricht – wie von der EVP angeregt – in die Blockzeiten integriert wird.

Ferien und Weiterbildungen während der Unterrichtszeit (§ 35 VG): Bis auf den Thurgauer Gewerbeverband (TGV) unterstützen alle Vernehmlassungsteilnehmer die generelle Festlegung von zwei Wochen Weihnachtsferien; eine Mehrheit spricht sich auch für kantonsweite Pfingstferien aus. Die SVP sowie der VTGS bemängeln, dass ohne Nennung der Wochenzahl die Berechnungsgrundlage für Abzüge fehlt. Abzüge spielen insbesondere bei der Gewährung von unbezahlten Urlauben von Lehrpersonen eine Rolle (§ 32 Verordnung des Regierungsrates über die Rechtsstellung von Lehrpersonen an den Volksschulen, RSV VS; RB 411.114). In § 46 Abs. 3 RSV VS ist der Abzug jedoch bereits geregelt.

Unterschiedliche Beurteilung erfuhren die geplanten Bestimmungen zu Schulausfällen während des Schuljahrs. Verschiedene Antworten fordern eine strengere Begrenzung; einige möchten auf Weiterbildungen während der Unterrichtszeit gänzlich verzichten. Die vorliegende Fassung nimmt diese Bedenken auf und formuliert gemäss Vorschlag der FDP eine Obergrenze von insgesamt jährlich zwei Tagen Schulausfall für Weiterbildung oder lokale Anlässe.

Finanzielle Beiträge Erziehungsberechtigte (§ 39 VG): Fast alle Antworten kritisieren die Festlegung von Frankenbeträgen im Gesetz. Sie plädieren für mehr Freiheit der Schulgemeinden oder eine Regelung in einer Verordnung oder Richtlinie. Die vorliegende Fassung wurde entsprechend angepasst.

Die in Abs. 2 vorgesehene Möglichkeit, die Erziehungsberechtigten in besonderen Fällen an den Kosten von Sprachkursen zu beteiligen, fand mehrheitlich Zustimmung. Die SP und der Verband Trägerschaften Sonderschulen Thurgau (VTST) wehren sich allerdings ausdrücklich gegen diese Neuerung und befürchten, dass damit die auf Freiwilligkeit beruhende Integrationspolitik unterlaufen werde. Das Departement für Justiz und Sicherheit zweifelt, ob in der Praxis ohne weiteres ein Verschuldensnachweis als Begründung des „besonderen Falls“ erbracht werden kann. Um die Integration von fremdsprachigen Kindern zu fördern und deren Einstieg in die Schule zu erleichtern, hält der Regierungsrat jedoch an der grundsätzlichen Regelung fest.

Jokertage (§ 46 Abs. 1a VG): Die Vernehmlassungsteilnehmer waren sich darin einig, dass die Umsetzung der Jokertage so liberal wie möglich ausfallen soll. Die vorliegende Fassung sieht demgemäss keine Sperrtage mehr vor. Es ist den Schulgemeinden überlassen, ob sie allenfalls auf der Basis von § 46 Abs. 3 VG „Schulabsenzen“ in ihrem lokalen Absenzen-Reglement Sperrtage vorsehen.

Gemeinsame Arbeitstage Lehrpersonen (§ 49 Abs. 4 VG): Die Mehrheit der befragten Parteien und Verbände unterstützt die Möglichkeit, künftig eine bestimmte Anzahl gemeinsamer Arbeitstage für Lehrpersonen festlegen zu können. Bildung Thurgau und der Verband öffentlicher Dienste (VPOD) stehen dem Anliegen kritisch gegenüber und verweisen auf das bereits heute überdurchschnittlich hohe Engagement der Lehrpersonen.

Allgemein umstritten blieb die Anzahl der maximal zulässigen gemeinsamen Arbeitstage. Im Sinne eines Kompromisses geht die vorliegende Fassung von einer Obergrenze von acht (statt zehn) Tagen bei einem Pensum über 50 % und von vier (statt fünf) Tagen bei einem Pensum bis 50 % aus.

Verpflichtung von Praxislehrpersonen (§ 58 Abs. 4 VG): Verschiedene Vernehmlassungsteilnehmer bezweifeln, ob mit (gesetzlichem) Zwang geeignete Praxislehrpersonen gefunden werden können. Die Bestimmung soll jedoch nur zur Not zur Anwendung gelangen und insbesondere die Wichtigkeit einer praxisnahen Lehrerausbildung verdeutlichen. Damit wird auch unterstrichen, dass die Lehrerausbildung eine gemeinsame Aufgabe von Kanton und Schulgemeinden ist. Der Regierungsrat schlägt deshalb weiterhin eine entsprechende Regelung vor.

II. Finanzielle Auswirkungen

Die Änderungen führen zu keinen weiteren Kosten für den Kanton oder die Schulgemeinden. In gewissen Bereichen werden die Schulgemeinden entlastet, etwa durch die

Möglichkeit, für Sprachkurse Gebühren zu erheben (§ 39 Abs. 2 VG).

III. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

§ 21 Abs. 1 und 4 Zusammenwirken mit Erziehungsberechtigten

Gemäss bisherigem Wortlaut in Abs. 1 regelten die Schulbehörden Besprechungen und Schulbesuche und konnten diese obligatorisch erklären. Die Möglichkeit, individuelle Besprechungen sowie individuelle Besuche in der Klasse für Eltern obligatorisch zu erklären, hat sich bewährt. Eltern können damit aktiv in die Unterstützung der Kinder einbezogen werden. Bisher nicht möglich war es, Eltern auch für obligatorische Informationsveranstaltungen einzuladen. Dabei können beispielsweise Informationen zu pädagogischen Fragen, die in direktem Zusammenhang mit der Regelung in der Schulgemeinde stehen, behandelt werden. Nicht unter diese Bestimmung fallen jedoch Veranstaltungen, welche allgemeiner Art sind, also nicht in direktem Zusammenhang mit der Regelung vor Ort stehen.

§ 21 Abs. 4 VG nimmt die Verpflichtungen von § 21 Abs. 1 VG auf. Damit besteht eine hinreichende gesetzliche Grundlage für eine durch die Strafbehörden verhängte Busse, sofern Erziehungsberechtigte ihre Pflichten nicht wahrnehmen. Strafanzeigen erfolgen durch die Schulbehörde (§ 23 Abs. 1 VG).

§ 22 Abs. 1 Erziehungsprobleme

Diese Bestimmung wird dahingehend angepasst, dass neu offen gelassen wird, wer die Meldung an die KESB erlässt. Die Schulgemeinde soll das Vorgehen und die Zuständigen selbst bestimmen können. Diese Änderung steht im Zusammenhang mit § 47 des Einführungsgesetzes zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch (RB 210.1), wonach bei einer Gefährdung des Kindeswohls jedermann ungeachtet eines allfälligen Amts- oder Berufsgeheimnisses berechtigt ist, dies der KESB zu melden (Abs. 1), und dass Personen, welche in Ausübung ihrer amtlichen Tätigkeit von einer schweren Gefährdung des Kindeswohls erfahren, zu einer Meldung an die KESB verpflichtet sind (Abs. 2). Neu aufgenommen wurde die Möglichkeit der Meldung an die Sozialbehörde der Gemeinde.

Innerhalb einer Schulgemeinde sollten die Meldungen kanalisiert werden. Lehrpersonen sind also dazu anzuhalten, Meldungen zuerst an die Schulleitung bzw. die Schulbehörde zu richten, damit diese Meldung erstatten kann.

§ 30 Abs. 3 und 4 Unterricht

Bezüglich Blockzeiten wurde § 30 Abs. 4 VG dahingehend ergänzt, dass Blockzeiten auch auf der Primarstufe verlängert werden dürfen, etwa für den Einbau des Religionsunterrichts der Landeskirchen (vgl. § 43 der Verordnung des Regierungsrates über die Volksschule, RRV VG; RB 411.111) oder aufgrund besonderer Umstände wie etwa die Belegungsmöglichkeiten von Turnhallen oder die Einrichtung des Englisch-Unterrichts in Mehrklassensituationen. Eine besondere Herausforderung besteht zudem im Anstieg

von 5 Lektionen von der 2. Primarklasse auf die 3. Primarklasse (24 auf 29 Wochenlektionen). Der neue Gesetzestext ermöglicht flexible, lokale Lösungen zur Planung des Unterrichts. Unklarheiten bestanden zuweilen bezüglich des Zeitpunkts des Religionsunterrichts der Landeskirchen. Der ergänzte § 30 Abs. 4 VG schafft hier Klarheit.

Die Verlängerung der Blockzeiten kann jedoch dazu führen, dass der Unterricht am Morgen oftmals fünf Lektionen enthält und die Nachmittage so ausgestaltet werden, dass vermehrt einzelne Nachmittage frei werden und dadurch faktisch eine 4 ½-Tage-Schulwoche geschaffen wird. Dies führt zu einer für die Schülerinnen und Schüler unerwünschten Dichte des Unterrichts. Mit der Formulierung in § 30 Abs. 3 VG „von Montagmorgen bis Freitagnachmittag“ wird klargestellt, dass die Lektionen innerhalb der fünf Unterrichtstage zu verteilen sind und weder der Montagmorgen noch der Freitagnachmittag frei sein können.

Betreffend Schulbesuchstage nimmt § 30 Abs. 3 VG die bisherige Regelung von § 13 Abs. 2 RRV VG auf. Traditionell führten Schulgemeinden auch andere schulische Anlässe an Samstagen durch, wie etwa Sporttage, weshalb die bisherige Formulierung ergänzt wird. Bisher nicht geregelt war, ob Anlässe an Samstagen kompensiert werden können. Aufgrund der verlängerten Ferienzeit (§ 35 Abs. 2 VG), der Möglichkeit von zwei ausfallenden Tagen für schulinterne Weiterbildung und traditionelle Anlässe (§ 35 Abs. 3 VG) und der Einführung von Jokertagen (§ 46 Abs. 1a VG) wäre eine Kompensation nicht sachgerecht.

§ 35 Abs. 1 - 3 Schuljahr und Ferien

§ 35 Abs. 1 und 2 VG übernehmen insbesondere Regelungen von § 17 RRV VG. Neu sollen die Ferien verbindlich auf Gesetzesstufe bestimmt werden. Damit wird eine Angabe zur Dauer des Schuljahres (Anzahl Unterrichtswochen) unnötig. Neu ist insbesondere, dass in jedem Fall zwei Wochen Weihnachtsferien gewährt werden. Dies dient einerseits der Klarheit bezüglich der Dauer der Weihnachtsferien und entspricht der Praxis vieler Angestellten, zwei Wochen Ferien über die Festtage zu beziehen.

§ 35 Abs. 3 VG klärt die Frage, inwieweit für schulinterne Weiterbildungen und traditionelle lokale Anlässe, wie z. B. Märkte, der Unterricht ausfallen kann.

§ 39 Abs. 1 und 2 Finanzielle Beiträge

Für fremdsprachige Kinder hängt die schulische Entwicklung zu einem wesentlichen Teil von ihren Sprachkenntnissen ab. Die Schulgemeinden betreiben daher oftmals auf eigene Kosten einen hohen Aufwand zur sprachlichen Förderung solcher Kinder. Dies führt jedoch besonders in solchen Fällen zu stossenden Ergebnissen, in denen beispielsweise Kinder in der Schweiz geboren wurden und sich die Eltern nicht oder kaum um eine Integration ihrer Kinder in das Umfeld ihres Wohnortes bemüht haben, obwohl

dies ohne weiteres möglich gewesen wäre. Für solche Fälle bzw. allgemein für Fälle, in denen die Eltern ihren Pflichten nach Art. 302 Abs. 1 ZGB („Die Eltern haben das Kind ihren Verhältnissen entsprechend zu erziehen und seine körperliche, geistige und sittliche Entfaltung zu fördern und zu schützen.“) nur ungenügend nachkommen und den Schulen daher ein zusätzlicher finanzieller Aufwand entsteht, soll eine Kostenbeteiligung der Eltern verfügt werden können.

§ 41a Abs. 2 Zuständigkeiten

Abs. 2 klärt die Frage, für welches Alter die Schulgemeinden betreffend die übrigen sonderpädagogischen Massnahmen zuständig sind, also für jene, die nicht der Sonderschulung dienen. Praxisgemäss wurde dies schon bisher so gehandhabt und in der Beitragsgesetzgebung (§ 6 Gesetz über Beitragsleistungen an die Schulgemeinden, Beitragsgesetz; RB 411.61) berücksichtigt. Für die Schulgemeinden entstehen daher keine neuen Kosten.

§ 42a Abs. 1 Lernzielanpassung, § 45 Abs. 1 und 2 Vorübergehende Herausnahme aus der Klasse

In diesen beiden Bestimmungen soll offen gelassen werden, ob die Schulbehörde oder die Schulleitung entsprechende Entscheide fällt. Damit werden Kompetenzdelegationen im Sinne von § 56 VG möglich.

§ 46 Abs. 1a Schulabsenzen

Der neue Abs. 1a dient zur Umsetzung der erheblich erklärten Motion "Einführung von Jokertagen an Thurgauer Volksschulen". Jokertage sollen an zwei Kalendertagen möglich sein, also unabhängig davon, ob es sich um einen halben oder ganzen Schultag handelt. Insgesamt können Schülerinnen und Schüler demnach zukünftig zweimal pro Schuljahr ohne Begründung dem Unterricht fernbleiben. In Anwendung von § 46 Abs. 3 VG („Zur weiteren Regelung des Absenzenwesens erlassen die Schulgemeinden ein Reglement.“) können die Schulgemeinden nähere Bestimmungen auch zu den Jokertagen erlassen, beispielsweise zur Frage, ob solche auch vor den Schulferien möglich sind.

§ 49 Abs. 4 Lehrerschaft

Zahlreiche Fragen und Wünsche drehen sich um die Frage, wie weit Lehrpersonen verpflichtet werden können, auch in der unterrichtsfreien Zeit Arbeiten für die Schule zu erledigen. § 51 Abs. 1 RSV VS enthält Bestimmungen zu den Pflichten der Lehrpersonen. Diese würden sich nach den gesetzlichen Zielen der Verordnung, Lehrpläne, Berufsaufträge, Leitbilder und Pflichtenhefte in den Schulgemeinden sowie nach den Weisungen der zuständigen Organe richten. Im Berufsauftrag ist festgehalten, dass jährlich rund 300 bis 350 Arbeitsstunden für Weiterbildung, Beiträge an die eigene Schule, die Zusammenarbeit, die Beratung, Betreuung und Kommunikation verwendet werden sollen und dass die Schulgemeinde diese Bereiche festlegt.

Um Klarheit zu schaffen, in welchem Umfang nun Lehrpersonen für solche Arbeiten

während der unterrichtsfreien Zeit durch die Schulgemeinde verpflichtet werden können, soll auf gesetzlicher Ebene dieser Punkt geregelt werden. Die Regelung in Abs. 4 unterscheidet nach Pensum und enthält auch den Hinweis, dass die von der Schulleitung festgelegten, während der Schulferien stattfindenden Tage früh geplant und angekündigt werden müssen, da Lehrpersonen ihre Ferien jeweils in den Schulferien beziehen und deshalb oftmals früh entsprechende Urlaube planen und buchen müssen. Die vier bzw. acht Tage werden auch unter der Berücksichtigung, dass neu stets zwei Weihnachtsferienwochen und damit jährlich 13 unterrichtsfreie Wochen gewährt werden (§ 35 Abs. 2 VG), als angemessene Grösse erachtet. Zudem ermöglicht diese Regelung, Unterrichtswochen von gemeinsamen Vorbereitungen, Weiterbildungen und Sitzungen zu entlasten.

§ 58 Abs. 4 Aufgaben

Zur Ausbildung von Lehrpersonen ist die PHTG darauf angewiesen, genügend Praxisplätze innerhalb des Kantons zu finden. Dieses Vorhaben kann sich zuweilen als schwierig erweisen, da nicht alle Schulgemeinden Praxisplätze zur Verfügung stellen. Soweit nicht auf freiwilliger Basis genügend Plätze bestehen, soll dem Departement für Erziehung und Kultur (DEK) mit dem neuen Abs. 4 die Möglichkeit eingeräumt werden, Schulgemeinden dazu verpflichten zu können. So kann sichergestellt werden, dass die von den Schulgemeinden benötigten neu ausgebildeten Lehrpersonen praxisnah ausgebildet werden. Das Departement wird bei einer allfälligen Verpflichtung die konkrete Situation der Schulgemeinde berücksichtigen.

§ 60 Abs. 2 Organisation und Verfahren

Nach ständiger Praxis werden geänderte oder neue Schulgemeindeordnungen dem DEK zur Vorprüfung vorgelegt und anschliessend, nach erfolgter Zustimmung in der Schulgemeinde, bewilligt. Diese Praxis soll in Abs. 2 aufgenommen werden.

§ 63 Abs. 3 Schulbehörde

Abs. 3 wird an die Praxis angepasst, wonach in pädagogischen Belangen nebst der Schulaufsicht auch andere Abteilungen des Amtes für Volksschule Unterstützung leisten, wie etwa die Abteilung Schulpsychologie und Schulberatung (SPB).

§ 64 Abs. 3 Zusammensetzung

Der bestehende Abs. 3 soll verhindern, dass eine Vermischung der Zuständigkeiten und der Aufsicht erfolgt. § 29 Abs. 1 der Verfassung des Kantons Thurgau (KV; RB 101) bestimmt, dass niemand seiner unmittelbaren Aufsichtsbehörde angehören darf. Damit sind grundsätzlich alle Anstellungen von Schulbehördenmitgliedern ausgeschlossen. Aus Gründen der Verhältnismässigkeit wird jedoch unterschieden, ob es sich um nebenamtliche oder untergeordnete Funktionen handelt. In diesem Sinn wurde § 64 Abs. 3 VG geschaffen. Ein Schulbehördenmitglied kann nur dann nicht gleichzeitig von der Schulbehörde angestellt werden, wenn sein Pensum mehr als 15 % beträgt.

In der Vergangenheit tauchten auch Fälle auf, in denen Ehegatten oder Lebenspartner eines Schulbehördenmitgliedes von der Schulbehörde angestellt wurden, z.B. als Lehrperson oder als Schulpfleger. Bei einem kleinen Pensum von höchstens 15 % ist dies vertretbar, bei einem höheren Pensum führt dies jedoch zu heiklen Abgrenzungsfragen bezüglich Ausstand, und eine klare und unabhängige Position eines Schulbehördenmitgliedes ist in solchen Umständen oftmals nur noch schwer möglich. Die geltende Regelung soll deshalb auch auf Ehegatten und Lebenspartner der Schulbehördenmitglieder ausgedehnt werden.

§ 65 Abs. 2 Rechtsmittel

Abs. 2 dient zur Klärung der Frage, wer Entscheide im Sinne von § 4 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege (VRG; RB 170.1) fällen kann. Das vorliegende Gesetz hat bereits bisher den Schulpräsidien keine solche Verfügungskompetenz eingeräumt. Der entsprechende Hinweis ist daher unnötig.

Übergangsbestimmungen

Die bisherigen Übergangsbestimmungen sind in der Zwischenzeit nicht mehr notwendig und können daher wegfallen.

IV. Antrag

Wir ersuchen Sie, sehr geehrte Frau Präsidentin, sehr geehrte Damen und Herren, den Gesetzesentwurf Ihrer Beratung zu unterziehen und uns über die Beschlüsse in üblicher Weise zu benachrichtigen.

Der Präsident des Regierungsrates

Dr. Claudius Graf-Schelling

Der Staatsschreiber

Dr. Rainer Gonzenbach

Beilage

- Entwurf des Regierungsrates
- Synopse