

15. Juni 2016

Postulat – Adrian Bachmann, FDP
eingereicht am 7. April 2016 – Wortlaut siehe Beilage

Tagesschulen in der Stadt Wil

In seinem Postulat vom 4. April 2016 weist Adrian Bachmann, FDP, zusammen mit 16 Mitunterzeichneten darauf hin, dass der heutige Rhythmus der Gesellschaft in urbanen Gebieten durchwegs auf kurze Mittagspausen ausgelegt sei. Zunehmend seien Vater und Mutter erwerbstätig. Mit den Mittagstischangeboten werde bereits ein Stück weit dieser Situation Rechnung getragen. Von Tagesschulmodellen könne erwartet werden, dass sie die Vereinbarkeit von beruflicher Tätigkeit und Kinderbetreuung noch weiter verbesserten. Des Weiteren könne davon ausgegangen werden, dass mit einer Tagesschule ein wichtiger Beitrag für die Integration geleistet und im Vergleich zu Tagesstrukturen, insbesondere bei verbindlicher Einführung, eine höhere Wirkleistung erzielt werden könne. Der Stadtrat wird losgelöst vom Projekt Schule 2020 eingeladen aufzuzeigen, wie ein Modell mit verbindlichen Tagesschulen für die Stadt Wil aussehen könnte. In seinem Postulat verlangt der Erstunterzeichnete, verschiedene Modelle darzustellen und die betrieblich-organisatorischen, pädagogischen, baulichen, finanziellen, personellen und sozialpolitischen Konsequenzen für die Stadt Wil aufzuzeichnen, inkl. allfällige Kosteneinsparungen in anderen Bereichen oder allfällige Mehreinnahmen (z.B. Steuersubstrat).

Antrag Stadtrat

Das Postulat sei als nicht erheblich zu erklären.

Begründung

Der Stadtrat hat bereits in seiner Antwort vom 16. März 2016 auf die Interpellation „Familienfreundliche Tagesschulen“ mehrere Aspekte zum Thema Tagesschulen dargelegt. In der Antwort zum vorliegenden Postulat erscheint eine vertiefte Betrachtung erforderlich, um die umfangreichen Fragestellungen des Postulanten einordnen und die Schlussfolgerungen für die Weiterbearbeitung des Gedankens von Tagesschulen ziehen zu können.

a) Begriffsdefinition

Der Begriff für familien- und schulergänzende Betreuungsangebote wie Tagesstrukturen und Tagesschulen ist nicht eindeutig definiert. Die Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) und die Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK) haben im Jahr 2008 eine gemeinsame Erklärung zu familienergänzenden Tagesstrukturen abgegeben. Der Begriff Tagesstrukturen wird mit folgenden Kriterien definiert:

Tagesstrukturen bezeichnen die Gesamtheit an bedarfsgerechten Betreuungsangeboten für Kinder und Jugendliche ab Geburt bis zum Ende der obligatorischen Schule (im Bereich der Sonderpädagogik bis 20 Jahre) ausserhalb der Familie.

- Sie garantieren die Obhut durch angemessen qualifizierte erwachsene Personen.
- Die Kinder und Jugendlichen erfahren eine ihrem Alter und Autonomiegrad entsprechende Betreuung und Förderung.
- Sie erfüllen in ihrem zeitlichen Umfang die lokal vorhandenen Bedürfnisse der Familien sowohl bezüglich der Stunden pro Tag als auch betreffend der Tage pro Jahr.
- Aufgrund des HarmoS-Konkordats unterstehen sie im Bereich der obligatorischen Schule dem Angebotsobligatorium, ihre Nutzung (ausserhalb des obligatorischen Grundschulunterrichts) ist jedoch freiwillig.

Eine weitere Definition findet sich beim Verein Tagesschulen. Der Verein Tagesschulen hat unter anderem folgende Qualitätsmerkmale für Tagesschulen definiert:

- Die Tagesschule ist mindestens zwischen 07.30 und 17.30 Uhr geöffnet.
- Während der Schulferien besteht ein Betreuungsangebot.
- Die Kinder besuchen ein definiertes Minimum, mindestens zwei Mittagszeiten.
- Die Anmeldung für die Betreuungseinheiten ist verbindlich für ein Semester.
- Die Räume für die Freizeitbetreuung befinden sich im gleichen Gebäude oder in der gleichen Anlage wie die Schulräume.
- Das Raumangebot ermöglicht in angemessener Weise Aktivitäten von Kindern unterschiedlichen Alters.
- Innen- und Aussenräume entsprechen den amtlichen Vorgaben und sind für alle Kinder frei, selbstständig und ohne Gefährdung erreichbar.
- Die Gestaltung von Unterricht und Freizeit orientieren sich an einem gemeinsamen pädagogischen Konzept.
- Die Hausaufgaben werden unter Begleitung einer Betreuungs- oder Lehrperson erledigt.
- Eigenaktivität, Freiräume und genügend Bewegung sind zentrale Elemente.
- Den Kindern, welche die Tagesschule besuchen, stehen sämtliche zusätzlichen Angebote der betreffenden Schulgemeinde zur Verfügung.
- Das Essen richtet sich nach den aktuellen Erkenntnissen der Ernährungswissenschaft und gesundheitsförderndes Verhalten wird vorgelebt.
- Die Kinder beteiligen sich an den Aufgaben, die zum Betrieb einer Tagesschule gehören.
- Schule und Eltern verstehen sich als gleichwertige Partner und es besteht ein Konzept zur Elternarbeit.
- Gespräche mit Eltern finden in der Regel gemeinsam mit der Lehrperson und den Betreuungspersonen statt.
- Tagesschulen sind geleitete Schulen und es arbeitet qualifiziertes Personal in der Betreuung und im Unterricht.
- Lehr- und Betreuungspersonen bilden ein Team und arbeiten im Alltag und in Projekten eng zusammen.

Eine kürzere bzw. kompakte Definition einer Tagesschule hat das Schulamt des Fürstentums Liechtenstein erstellt. Sie wird wie folgt beschrieben:

„Der Begriff Tagesschule bezeichnet in der Regel eine schulische Institution mit einem den ganzen Tag abdeckenden schulisch organisierten Angebot. Unterricht und Betreuung greifen ineinander über; Lehr- und Hortpersonen arbeiten Hand in Hand nach dem gleichen Konzept“.

b) „Zürcher Modell für Qualität“ zur Ganztagesbildung

Schulergänzende Betreuungsangebote zielen darauf ab, Angebote für Kinder und Jugendliche für den ganzen Tag zur Verfügung zu haben, die mit den pädagogischen Zielen in der Schule vernetzt und abgestimmt sind. Die Vernetzung von Schule und Betreuung soll nicht einfach organisatorisch, sondern inhaltlich sein. Verschiedene Kantone und Schulträger haben sich in den letzten wenigen Jahren mit dem Thema der schulergänzenden Betreuungsangebote intensiver auseinandergesetzt. So hat der Kanton Zürich in Zusammenarbeit mit der Pädagogischen Hochschule Zürich ein Modell erarbeitet, welches wesentliche Fragen zum Thema beinhaltet und als Handreichung für Schulträger dient. Das „Zürcher Modell für Qualität“ zur Ganztagesbildung orientiert sich an der aktuellen Fachdiskussion. In der Orientierungsqualität sind die nicht veränderbaren Rahmenbedingungen, die Gesetzesgrundlagen, Vorgaben, finanzielle und strukturelle Rahmenbedingungen, Zusammensetzung der Schülerschaft etc. abgebildet. Es stellt sich in Ergänzung dazu die zentrale Frage, welche ausserunterrichtlichen Ziele erreicht werden sollen. Aus den Rahmenbedingungen und der Formulierung der Ziele sind die Strukturen (Strukturqualität) und Prozesse (Prozessqualität) abzuleiten, damit das gewünschte Ergebnis (Ergebnisqualität) erreicht werden kann.

c) Modelle schulergänzender Angebote

In der Systematik wird von ungebundenen und gebundenen Tagesstrukturen/Tagesschulen gesprochen. Ungebundene Modelle sind für die Schülerinnen und Schüler freiwillig. Der Mittagstisch und die Betreuung vor und nach dem Unterricht sind nicht für alle Kinder verpflichtende Teile des Tagesablaufes. Eltern haben aufgrund der individuellen Familiensituation einen spezifischen Bedarf an Kinderbetreuung. Mit den üblichen Modellen privater oder öffentlicher Angebote in der deutschen Schweiz kann zumeist auf diese individuelle Bedürfnisse eingegangen und ein passendes Betreuungsangebot gebucht werden. Die Tagesstrukturen an den Schulen der Stadt Wil entsprechen diesem Modell. An den fünf Schultagen in der Woche besteht ein umfassendes Betreuungsangebot für die Betreuung vor und nach dem Unterricht und über die Mittagszeit.

Bei der gebundenen Tagesstruktur/Tagesschule wird unterschieden zwischen freiwillig gebundenen und gebunden obligatorisch Modellen. Das gebundene freiwillige Modell beinhaltet, dass die schulergänzende Betreuung Teil des schulischen Tagesablaufes ist. Die Schülerinnen und Schüler sind an gebundenen Tagen verpflichtet, am Angebot teilzunehmen. Die gesetzlichen Grundlagen im Volksschulbereich lassen es jedoch in der Schweiz nicht zu, ein schulergänzendes Angebot als obligatorisch zu bezeichnen. Eine Abmeldemöglichkeit muss Bestandteil des gebundenen freiwilligen Angebots sein. Dieses Modell wird zurzeit in der Stadt Zürich im Pilotprojekt erprobt. Der Besuch des Mittagstisches an zwei festgelegten Tagen wird als gebunden von der Schule festgelegt, mit der Möglichkeit einer Abmeldung für die Eltern.

Das gebundene obligatorische Modell ist im Vergleich zum gebundenen freiwilligen Modell verpflichtend für die Kinder und Jugendlichen. Eine Abmeldung ist nicht möglich. Bei diesem Modell sind für die öffentliche Schule rechtliche Hindernisse auszumachen. Die Gesetzgebung für die Volksschule im Kanton St. Gallen sieht ein Obligatorium für den Besuch einer schulergänzenden Betreuung oder einer Tagesschule nicht vor. Der Besuch einer Tagesschule kann also nicht verbindlich für die Eltern durch den Schulträger erklärt werden.

d) Schulergänzendes Angebot an den Schulen der Stadt Wil

Die Stadt Wil wird mit Beginn des Schuljahres 2016/17 die Tagesstrukturen flächendeckend auf das ganze Stadtgebiet etablieren, inklusive einem zweiten Standort für die Ferienbetreuung. Die Tagesstrukturen beinhalten auch den Mittagstisch. Sie sind den Schuleinheiten zugeordnet und es besteht eine gewisse Zusammenarbeit

zwischen den Lehrpersonen und den Betreuungspersonen der Tagesstrukturen. Hausaufgaben können in den Tagesstrukturen erledigt werden. Die Betreuungspersonen unterstützen dabei die Schülerinnen und Schüler. Eigenaktivitäten und Freiräumen werden in der Freizeitgestaltung grosse Aufmerksamkeit geschenkt. Die Tagesstrukturen befinden sich in Gehdistanz zu den Primarschuleinheiten. Als Folge der gebietsmässigen Grösse der Stadt sind die Quartierkindergärten in kurzer Distanz zu den Wohnadressen der Kinder, nicht in jedem Fall aber in Gehdistanz zu den Primarschuleinheiten angesiedelt. Für Kindergartenkinder besteht nach Absprache die Möglichkeit eines Besuches der Tagesstrukturen. Das Angebot der Tagesstrukturen kann ohne definiertes Minimum an Betreuungseinheiten genutzt werden. Die Eltern können individuell auf den jeweiligen Bedarf ausgerichtete Betreuungszeiten auswählen. Bei den Tagesstrukturen der Stadt Wil handelt es sich um das freiwillige Modell. Die Vereinbarkeit von Familie und Beruf ist gut erfüllt.

Die Tagesstrukturen der Stadt Wil weisen bereits heute in vielen Punkten eine hohe Übereinstimmung mit der Definition von Tagesschulen auf. Eine Differenz ist in der Vernetzung der pädagogischen Ziele von Schule und Betreuung in der ausserschulischen Zeit auszumachen. Elterngespräche finden in der Regel nicht gemeinsam mit den Lehr- und Betreuungspersonen statt, die Lehr- und Betreuungspersonen bilden nur bedingt ein Team und haben kaum gemeinsame Projekte, welche einer übergreifenden Zusammenarbeit bedürfen. Hinzu kommen die räumlichen Distanzen, d.h., die Tagesstrukturen befinden sich nicht ausschliesslich auf dem Gelände der Schule und es ist kein definiertes Minimum an Betreuung vorgegeben.

Der Postulant geht davon aus, dass Tagesschulen, vor allem wenn sie verbindlich eingeführt werden, in der Integration eine höhere Wirkungsleistung erzielen können als bisherige Tagesstrukturmodelle. Dem ist entgegen zu halten, dass die gesetzlichen Rahmenbedingungen für die obligatorische Anordnung eines verbindlichen Besuchs der Tagesschule fehlen. Somit kann der verbindliche Besuch von Tagesschulen z.B. von Kindern mit Migrationshintergrund von den Erziehungsberechtigten nicht verlangt werden.

Die Wirkleistung in Bezug auf eine Integrationsfunktion von Tagesschulen ist mit Zurückhaltung zu bewerten. Die Rücksprachen mit den Zuständigen der Pädagogischen Hochschule Zürich zeigen Studien und Evaluationen, dass die Resultate zur erhofften Wirkung eher ernüchternd sind. Eine Rhythmisierung des Tages mit einer gemeinsamen ausserschulischen Zeit kann grundsätzlich als Gewinn eingestuft werden, eine Wirkung hingegen wird erst beim verbindlichen Besuch von drei Tagen und mehr nachgewiesen.

Weil aus rechtlichen Gründen kein Obligatorium für den Besuch einer Tagesschule angeordnet werden kann, ist zudem die Frage zu stellen, welche Zielgruppe mit einer Tagesschule insgesamt angesprochen werden soll und wie demgegenüber eine spezifische Zielgruppe, nämlich die Eltern von Kindern mit Migrationshintergrund erreicht werden kann. Erfahrungswerte zeigen, dass insbesondere bildungsferne Schichten, wenn es kein Obligatorium gibt, bei einem freiwilligen Angebot nicht einfach zu erreichen sind.

e) Schulergänzende Betreuung in der Stadt Wil: Ausblick

Auch für den Stadtrat ist der Auftrag für die Schaffung von schulergänzenden Tagesstrukturen für Schulkinder mit der Etablierung der Tagesstrukturen nicht abgeschlossen. Die Weiterentwicklung oder Anpassung der bestehenden Tagesstrukturen an künftige Bedürfnisse der Gesellschaft ist für den Stadtrat eine Selbstverständlichkeit. Dies zeigte sich auch bei den Vorbereitungsarbeiten für die Etablierung der Tagesstrukturen. Ergebnisse der Evaluation der Tagesstrukturen, insbesondere auch Elternbedürfnisse (z.B. Ferienbetreuung), wurden ins Konzept aufgenommen. Überlegungen zu Tagesschulen bestehen, es ergeben sich aktuell jedoch keine dringenden

Handlungserfordernisse. Das aktuelle Tagesstrukturangebot ermöglicht eine sehr gute Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Die vom Postulanten ins Feld geführte Begründung, dass mit einem verbindlichen Tagesschulangebot eine höhere Wirkleistung in Bezug auf die Integration im Vergleich zum freiwilligen Besuch einer Tagesstruktur erreicht werden kann, ist zu relativieren. Es ist höchstens ein gebundenes freiwilliges Modell möglich und die Wirkleistung bedarf einer namhaften Verpflichtung an Schultagen (ab drei Tagen).

Mit dem vom Stadtparlament am 5. November 2015 verabschiedeten Bericht und Antrag Etablierung der Tagesstrukturen an den Schulen der Stadt Wil und dem entsprechenden Konzept erhalten die Eltern die Möglichkeit, eine auf ihre Bedürfnisse massgeschneiderte Angebotsnutzung zu buchen.

f) Prüfung im Rahmen des Projekts Schule 2020

Der Stadtrat erachtet es wie bereits in der Interpellationsantwort „Familienfreundliche Tagesschulen“ festgehalten als zielführend, im Projekt Schule 2020 die längerfristige Strategie in Bezug auf die schulergänzende Betreuung festzulegen. Die vom Postulanten umfassend angelegten Fragestellungen anzugehen, erscheint deshalb zum aktuellen Zeitpunkt nicht adäquat. Die Beantwortung der Fragen in Art und Umfang, wie sie vom Postulanten festgehalten wurden (Darstellung verschiedener Modelle aufgrund betrieblich-organisatorischer, pädagogischer, baulichen, finanziellen, personellen und sozialpolitischen Konsequenzen, inkl. Aufzeigen von allfälligen Kosteneinsparungen in anderen Bereichen oder allfällige Mehreinnahmen, z.B. Steuersubstrat) bedeutet die Ausarbeitung einer umfassenden Studie, welche mit einem erheblichen Aufwand verbunden ist. Eine Methodik für die Beantwortung der aufgeworfenen Fragen ist schweizweit nicht bekannt und müsste erst entwickelt werden. Nach ersten fachlichen Einschätzungen müssen für eine Analyse in dieser Form Kosten im Bereich von Fr. 100'000.– veranschlagt werden. Dabei ist nicht einschätzbar, ob die gewünschte Aussagekraft erzielt werden kann.

Fazit und alternatives Vorgehen

Aus all diesen Gründen empfiehlt der Stadtrat das folgende Vorgehen: Im Projekt Schule 2020 ist die längerfristige Strategie in Bezug auf die schulergänzende Betreuung im Grundsatz zu definieren. Die entsprechenden Resultate werden im Projektbericht festgehalten. Es sind Aussagen über allfällige ausserunterrichtliche Ziele zu machen, die realistisch und für die Verhältnisse der Stadt Wil sinnvoll und angepasst sind. Bei einer Befürwortung von Tagesschulen ist zudem über diese Berichterstattung aufzuzeigen, wie ein entsprechendes Projekt organisiert und finanziert werden könnte. Zudem ist momentan auch offen zu lassen, ob die bestehenden Tagesstrukturen schrittweise hin zu einer Tagesschule weiterentwickelt werden können und sollen.

Der Stadtrat ist der Überzeugung, dass dieser Weg zielführender ist, weshalb das Postulat als nicht erheblich zu erklären ist.



Seite 6

Stadt Wil

S. Hartmann

Susanne Hartmann
Stadtpräsidentin

Christoph Sigris

Christoph Sigris
Stadtschreiber