



Regierungsrat

Luzern, 20. Februar 2018

ANTWORT AUF ANFRAGE

A 494

Nummer: A 494
Protokoll-Nr.: 155
Eröffnet: 29.01.2018 / Bildungs- und Kulturdepartement

Anfrage Frey Monique und Mit. über Stellvertretungen bei Ausfällen von Lehrerinnen und Lehrern an den Luzerner Volksschulen

Gemäss Bundesverfassung müssen die Kantone für einen ausreichenden Grundschulunterricht sorgen, der allen Kindern offen steht. Dieser Grundschulunterricht ist obligatorisch und untersteht staatlicher Leitung oder Aufsicht (Art. 62 Abs. 2 BV). Die Lernenden der Volksschule des Kantons Luzern haben das Recht und die Pflicht die Schule zu besuchen. Dieses umfasst laut § 11 des Gesetzes über die Volksschulbildung vom 22. März 1999 (Volksschulbildungsgesetz, VBG) das Recht, während zwei Jahren und die Pflicht, während eines Jahres den Kindergarten zu besuchen sowie das Recht und die Pflicht die Primarstufe und die Sekundarstufe I zu besuchen. Die obligatorische Schulzeit nach dem Kindergarten dauert grundsätzlich neun Schuljahre, in den Sonderschulen höchstens zwölf Schuljahre (§ 13 Abs. 1 VBG). Die Zahl der Schulwochen haben die Kantone (mit Ausnahme des Kantons Tessin) im Konkordat über die Schulkoordination vom 29. Oktober 1970 (Schulkonkordat) geregelt. Die Kantone verpflichten sich gemäss Art. 2 lit. b. des Schulkonkordats ihre Gesetzgebung so anzupassen, dass die Schulpflicht für die Lernenden mindestens neun Jahre und mindestens 38 Schulwochen beträgt. Der Regierungsrat des Kantons Luzern hat in der Verordnung zum Gesetz über die Volksschulbildung vom 16. Dezember 2008 (Volksschulbildungsverordnung, VBV) den Umfang der Ferien geregelt. Dieser beträgt gemäss § 2 Abs. 1 VBV pro Schuljahr 14 Wochen. Die Schulaufsicht der Dienststelle Volksschulbildung prüft jährlich die Ferienpläne der Schulen und die Einhaltung der Anzahl Ferienwochen. Die Gemeinden dürfen von dieser Vorgabe ohne Genehmigung nicht abweichen. Die Lernenden haben nicht nur ein Recht auf Betreuung, sondern auch auf Unterricht (§ 24 Abs. 1 VBV). Die kommunale Bildungskommission kann den Lernenden jedoch erlauben, dem Unterricht während höchstens vier Halbtagen pro Schuljahr fernzubleiben (Jokertage, § 2 Abs. 5 VBV). Unabhängig von den parlamentarischen Anfragen hat die Abteilung Schulaufsicht der Dienststelle Volksschulbildung mit der betreffenden Gemeinde Kontakt aufgenommen und sich zu einer Besprechung getroffen.

Anders präsentiert sich die Situation an den Gymnasien. Die obligatorische Schulzeit an einem Gymnasium gilt nicht als Grundschulunterricht. Deshalb unterstehen die Gymnasiastinnen und Gymnasiasten auch während der obligatorischen Schulzeit den Bestimmungen des Gesetzes über die Gymnasialbildung vom 12. Februar 2001 und nicht dem Volksschulbildungsgesetz. Dies bedeutet, dass es beispielsweise keine verbindlichen Rechtsgrundlagen für die Zahl der Schulwochen während eines Schuljahres gibt.

Die einzelnen Fragen können wir wie folgt beantworten:

Zu Frage 1: Wie sieht die rechtliche Situation für Gemeinden und den Kanton aus? Wie ist diese Betreuungspflicht definiert und wie wird sie gesetzeskonform umgesetzt?

Wie eingangs erwähnt ist der Kanton Luzern an das Schulkonkordat von 1970 gebunden. Es verpflichtet die Kantone, dass die Lernenden der Volksschule während mindestens 38 Schulwochen den Unterricht besuchen können. Im Kanton Luzern ist die Anzahl Ferienwochen in der Volksschulbildungsverordnung (VBV) geregelt. Insgesamt sind es 14 Wochen pro Schuljahr. Die Betreuungspflicht ist in § 24 Abs. 1 VBV geregelt. Die Gemeinden sind verpflichtet, während der Schulzeiten bedarfsgerechte Betreuungsangebote als Ergänzung zum Unterricht und zur Betreuung durch die Familien anzubieten (sogenannte Tagesstrukturen, § 14 VBV). Die Lernenden haben nicht nur das Recht und die Pflicht auf Betreuung, sondern auch auf Unterricht. Bei kurzfristigem und unerwartetem Ausfall einer Lehrperson soll zu Beginn wenigstens die Betreuung der Lernenden gewährleistet werden. Der Unterricht muss jedoch sobald wie möglich wieder stattfinden. Die Kontrolle über die Einhaltung der Vorgaben obliegt der Schulaufsicht der Dienststelle Volksschulbildung. Sie prüft jährlich die Ferienpläne und die Einhaltung der Anzahl Ferienwochen und bearbeitet Gesuche um Bewilligung für Unterrichtsausfälle (z.B. infolge Sanierungsarbeiten von Schulgebäuden). Zudem führt sie mit den Schulen regelmässig Aufsichtsgespräche zu bestimmten Themen. Die Ergebnisse werden jeweils Ende Schuljahr im Aufsichtsbericht veröffentlicht.

Wie eingangs erwähnt, sind die Betreuungspflicht ebenso wie die Anzahl Schulwochen pro Schuljahr an den Gymnasien nicht rechtlich verbindlich geregelt.

Zu Frage 2: Wer muss dieses Recht durchsetzen? Wer alles kann dieses Recht einfordern und bei welcher Instanz?

Für die Durchsetzung dieses Rechts sind bei den Volksschulen die kommunale Behörde bzw. beim Kanton der Regierungsrat zuständig. Die Eltern können sich an die Bildungskommission ihrer Gemeinde wenden oder bei der Schulaufsicht der Dienststelle Volksschulbildung eine aufsichtsrechtliche Anzeige einreichen.

Zu Frage 3: Welche Möglichkeiten (Verfügungsrechte, Sanktionsmassnahmen o.ä.) hat der Kanton, das Recht der Kinder auf Unterricht bei den Volksschulen in den Gemeinden und den Kantonsschulen durchzusetzen?

Im Volksschulbereich ist das Bildungs- und Kulturdepartement den zuständigen Organen der Gemeinden in seinem Verantwortungsbereich fachlich vorgesetzt und ist ihnen gegenüber verfügungsberechtigt. Es ist dafür verantwortlich, dass die Ziele der Volksschule durch eine hohe Qualität des Volksschulangebots erreicht werden (§ 38 VBG). Die Einhaltung der kantonalen Vorgaben überwacht die Schulaufsicht der Dienststelle Volksschulbildung. Sie fordert die Gemeinden bei Abweichungen jeweils auf, die Vorgaben einzuhalten. Gemäss § 37 VBG kann der Regierungsrat Gemeinden die Organisationsautonomie entziehen, wenn sie kantonale Vorgaben nicht erfüllen.

Zu Frage 4: Wie erfüllt der Kanton seine Aufsichtspflicht, um zu garantieren, dass der Unterricht im Rahmen des Stundenplans in den Volksschulen der Gemeinden und während der obligatorischen Schulzeit im Langzeitgymnasium stattfindet?

Die Schulaufsicht der Dienststelle Volksschulbildung erhebt regelmässig Daten zu bestimmten Aufsichtsthemen und führt an den Schulen regelmässig Aufsichtsgespräche durch. Die Aufsichtsthemen bestimmt die Geschäftsleitung der Dienststelle Volksschulbildung zum Beispiel aufgrund von Rückmeldungen oder sie prüft, wie die Schulen neue Regelungen bereits umgesetzt haben. Die Einhaltung aller kantonalen Vorgaben kann die Schulaufsicht nicht

vollständig gewährleisten. Es ist beispielsweise nicht bekannt, ob andere Gemeinden bei einem Unterrichtsausfall auch keine Stellvertretung einsetzen.

Jede Kantonsschule verfügt über eine Schulleitung, die für die pädagogische und betriebliche Leitung sowie die Führung und Entwicklung der Schule im Rahmen der Gesetzgebung, des Leitbildes und des Leistungsauftrags verantwortlich ist (siehe § 28 Gymnasialbildungsgesetz). Zu diesen Aufgaben gehört auch, den Unterricht gemäss Stundenplan sicherzustellen. Die Schulleitungen der Luzerner Gymnasien gewährleisten, dass der Unterricht i.d.R. im Rahmen des Stundenplanes durchgeführt wird. Bei vorhersehbarem Unterrichtsausfall findet der Unterricht mittels Stundenabtausch oder, teilweise beaufsichtigten, Arbeitsaufträgen im Rahmen des selbstorganisierten Lernens statt. Selbst bei unvorhergesehenen Ausfällen von Lehrpersonen kann meist sichergestellt werden, dass der Unterricht mittels Arbeitsaufträgen oder Stundenabtausch durchgeführt wird. Hierbei ist zu erwähnen, dass der Ausfall einer Lehrperson an einem Gymnasium auf Grund des Fachlehrpersonensystems deutlich geringfügigere Konsequenzen hat. Keine Lehrperson unterrichtet eine Klasse i.d.R. mehr als fünf Stunden pro Woche. Entsprechend fällt der Unterrichtsausfall beim Ausfall einer Lehrperson im Verhältnis zum wöchentlichen Schulpensum nur marginal ins Gewicht. Die Aufsicht über die Umsetzung dieser Regelungen bei Ausfällen von Lehrpersonen erfolgt durch die Dienststelle Gymnasialbildung.

Zu Frage 5: Gibt es weitere Gemeinden oder kantonale Schulen, die keine Stellvertretungen für Absenzen von LehrerInnen an der Volksschule und der obligatorischen Schulzeit am Langzeitgymnasium mehr anbieten?

Es ist nicht bekannt, ob noch mehr Gemeinden bei Unterrichtsausfall keine Stellvertretung einsetzen. Die Schulleitungen der Volksschulen sind informiert, dass der Unterricht nicht ausfallen darf. Sie werden regelmässig an den Regionalkonferenzen für die Schulleitungen darauf aufmerksam gemacht.

Bei Absenzen von Lehrpersonen von über einer Woche werden an den Luzerner Gymnasien Stellvertretungen organisiert. Kürzere Absenzen werden, wie oben geschildert, gehandhabt.

Zu Frage 6: Wie werden die Eltern informiert, wenn der Schulunterricht ausfällt?

Das ist Sache der Schulen. Die Volksschulen haben in der Regel eigene Regelungen festgelegt, wie die Eltern informiert werden und wie die Lernenden bei einem Unterrichtsausfall betreut werden.

An den Gymnasien sind die Schulleitungen für die Kommunikation mit den Eltern zuständig. Da es jedoch kaum zu grösseren Ausfällen kommt, ist eine solche Kommunikation kaum notwendig.

Zu Frage 7: Welches sind die Kriterien nach welchen entschieden wird, ob die Kinder mit einer anderen Klasse unterrichtet werden, oder zu Hause bleiben müssen?

Dies ist ebenfalls Sache der Schulen. An den Volksschulen werden die Eltern in der Regel anfangs Schuljahr gefragt, ob ihre Kinder bei einem ungeplant kurzfristigen Unterrichtsausfall von der Schule betreut werden sollen oder ob sie die Betreuung selber organisieren können. Die Betreuung allein reicht aber nur als Übergangslösung. Die Schule muss sobald wie möglich dafür sorgen, dass der Unterricht wieder stattfindet.

Zu Frage 8: Wenn die Schule ausfällt und die Kinder zum Teil unbeaufsichtigt zu Hause bleiben müssen, gibt es sicherheitsrelevante Fragen. Wer trägt die Verantwortung für diese unbeaufsichtigten Kinder? Wer trägt die Verantwortung für diese Kinder, wenn sie sich während des Schulausfalls auf dem Pausenplatz oder Innenhof der Schule aufhalten?

Es darf nicht soweit kommen, dass die Volksschulkinder unbeaufsichtigt sind. Wie unter Frage 7 erwähnt, melden die Eltern vorgängig, ob sie im Falle eines kurzfristigen Unterrichtsausfalls eine Betreuung für ihre Kinder benötigen oder ob sie diese selber übernehmen bzw. organisieren. Wenn die Eltern auf eine Betreuung durch die Schule verzichten, sind sie selber dafür verantwortlich. Wenn die Eltern eine Betreuung wünschen, ist die Schule dafür verantwortlich. Für planbare Unterrichtsausfälle hat die Schule dafür zu sorgen, dass eine Stellvertretung eingesetzt wird oder eine angemessene Lösung getroffen wird, damit der Unterricht stattfindet.

Zu Frage 9: In der Gemeinde Emmen werden nur für Absenzen unter einer Woche keine Stellvertretungen mehr organisiert. Für mehrwöchige Absenzen ist die Stellvertretung gewährleistet. Wenn aber eine Lehrkraft im Jahr vier Mal weniger als eine Woche krank ist, fehlen den Kindern bereits 10% des Schulangebotes? Wie werden solche Fälle gehandhabt?

Solche Fälle sollte es an der Volksschule gar nicht geben. Grundsätzlich soll immer eine Stellvertretung eingesetzt werden. Wenn die rechtlichen Vorgaben eingehalten werden, kommen solche Fälle nicht vor. Sollten sie trotzdem vorkommen, können sich die Eltern wie unter Frage 2 erwähnt, an die Bildungskommission ihrer Gemeinde wenden oder bei Schulaufsicht der Dienststelle Volksschulbildung eine aufsichtsrechtliche Anzeige einreichen.