



KANTON
NIDWALDEN

REGIERUNGSRAT

Dorfplatz 2, Postfach 1246, 6371 Stans
Telefon 041 618 79 02, www.nw.ch

TEILREVISION DES GESETZES ÜBER DIE VOLKSSCHULE (VOLKSSCHULGESETZ)

Bericht an den Landrat

Titel:	Teilrev. des Gesetzes über die Volksschule und weiterer Erlasse	Typ:	Bericht Direktion	Version:	
Thema:	Volksschulverordnung	Klasse:		FreigabeDatum:	15.05.24
Autor:	Patrick Meier	Status:		DruckDatum:	15.05.24
Ablage/Name:	Bericht NG 312.1 Externe Vernehmlassung.docx			Registratur:	2022.NWBID.27

Inhalt

1	Zusammenfassung	4
2	Grundzüge der Vorlage	4
2.1	Führung einer Tagesschule	4
2.2	Genehmigungsverfahren von Schulbauten	5
2.3	Kompetenz zum Erlass eines Reglements für die Benützung der Anlagen für ausserschulische Zwecke	5
3	Auswertung externe Vernehmlassung	6
4	Erläuterungen der einzelnen Bestimmungen	7
4.1	Volksschulgesetz	7
4.2	Volksschulverordnung	7
5	Auswirkungen der Vorlage	8
5.1	Auf den Kanton	8
5.1.1	Personell	8
5.1.2	Finanziell	9
5.2	Auf die Gemeinden	9
5.2.1	Personell	9
5.2.2	Finanziell	9
5.2.3	Organisatorisch	10
6	Terminplan	10

1 Zusammenfassung

Im Jahr 2022 beauftragte der Regierungsrat die Bildungsdirektion mit der Überarbeitung der Volksschulgesetzgebung und verabschiedete mit Beschluss vom 5. Dezember 2023 den vorgelegten Revisionsentwurf zuhanden der Vernehmlassung. Die konkreten Fragestellungen betrafen:

- die Einführung eines Tagesschulangebots an der Heilpädagogischen Schule Stans,
- das Genehmigungsverfahren von Schulbauten sowie die Kompetenz zum Erlass eines Reglements für die Benützung der Anlagen für ausserschulische Zwecke,
- die Neuorganisation der Sonderpädagogik in Zentrum für Sonderpädagogik (ZSP) mit den Abteilungen Heilpädagogische Schule (HPS) und Heilpädagogische Früherziehung (HFE) sowie in Schuldienste Nidwalden (SD NW) mit den Abteilungen Schulpsychologischer Dienst (SPD), Psychomotorik (PMT) und Logopädie (Logo) sowie
- die Klärung der Elternbeiträge im Rahmen des obligatorischen Schulunterrichts.

Bis Mitte März 2024 gingen auf der Staatskanzlei 20 Stellungnahmen ein, die im beiliegenden Bericht zur externen Vernehmlassung ausgewertet wurden. Es lässt sich festhalten, dass die Rückmeldungen zu den Fragestellungen durchgängig einstimmige bis grossmehrheitliche Zustimmung zeitigten – zwei Anregungen werden auf Verordnungsebene aufgenommen.

2 Grundzüge der Vorlage

2.1 Führung einer Tagesschule

Am 17. Februar 2022 reichten Landrätin Regula Wyss-Kurath und Landrätin Astrid von Büren Jarchow zusammen mit 29 Mitunterzeichnenden eine Motion zwecks Schaffung einer Gesetzesgrundlage für eine Erweiterung der ausserschulischen Betreuung an der Heilpädagogischen Schule Stans (HPS) ein. Das Landratsbüro überwies die Motion mit Datum vom 22. Februar 2022 dem Regierungsrat. Am 26. Oktober 2022 hat der Landrat die Motion gutgeheissen.

Im Gegensatz zur Volksschule kennt die HPS bereits heute eine Pflichtpräsenz von 08.00 bis ca. 15.15 Uhr. Die Lernenden werden über den Mittag betreut und gepflegt, wofür bei letzterem die Eltern einen Beitrag leisten. Während der Schulzeit findet die Betreuung jeweils am Montag, Dienstag, Donnerstag und Freitag statt. Am Montag werden die älteren Schülerinnen und Schüler bis 16.15 Uhr und die Berufswahlklasse bis 17.00 Uhr unterrichtet. Am Mittwoch endet der Unterricht um 11.45 Uhr ohne Mittagessen.

Die Führung einer Tagesschule an der HPS ist derzeit in der Volksschulgesetzgebung nicht vorgesehen. Mit der Umsetzung der Motion soll nun eine entsprechende gesetzliche Grundlage geschaffen werden. Das Tagesschulangebot soll während den regulären Unterrichtswochen stattfinden. Während den Schulferien ist keine eigene Betreuung geplant. Die bereits bestehenden Ferienangebote der Gemeinden Hergiswil, Stansstad und Stans stehen auch Kindern und Jugendlichen der Heilpädagogischen Schule zur Verfügung.

Grössere bauliche Massnahmen sind im Zusammenhang mit dem Angebot nicht erforderlich. Es ist in Zusammenarbeit mit der Schulkommission geplant, zwei Fachzimmer für die Aufnahme der Tagesschullernenden zu ertüchtigen. Mit der Neuorientierung der Stiftung Weidli kann längerfristig mit zusätzlichen Räumen im Nachbargebäude gerechnet werden. Es ist vorgesehen, in der Regel auf das bestehende Personal zurückzugreifen, da die Vertrautheit in der Sonderpädagogik eine wichtige Rolle spielt. Der Einsatz von Sozialpädagogen wird geprüft. Für die zusätzliche ausserschulische Betreuung werden nutzungsabhängige Elternbeiträge erhoben. Sollte einer Familie die Nutzung des Angebots aus finanziellen Gründen nicht möglich sein, kann die Schulleitung auf Gesuch Beitragsreduktionen gewähren.

2.2 Genehmigungsverfahren von Schulbauten

Mit Beschluss vom 3. März 2015 revidierte der Regierungsrat die Vollzugsverordnung zum Volksschulgesetz betreffend die Leistung von Baubeiträgen (Schulbauverordnung, SBV; NG 312.14). Anlass dazu gab ein Mantelerlass zur Entlastung der Haushalte, welcher die Aufhebung der Beitragspflicht des Kantons an Schulhausneubauten betraf. Bei einer künftigen Revision des Volksschulgesetzes sei zu prüfen, ob es noch erforderlich ist, «die Anforderungen an Schulanlagen ausdrücklich zu regeln und [...] an der Genehmigungspflicht weiterhin festzuhalten».

Derzeit sind die Verantwortlichkeiten des Regierungsrats bei Schulanlagen im Gesetz über die Volksschule (Volksschulgesetz, VSG; NG 312.1, Art 61 und Art. 76 Ziff. 11) und der Schulbauverordnung geregelt. Gemäss Art. 61 VSG legt der Regierungsrat die Anforderungen an Schulanlagen fest und regelt das Genehmigungsverfahren. Eine Baubewilligung darf erst erteilt werden, wenn die Genehmigung des Regierungsrats vorliegt.

Die Schulbauverordnung legt verschiedene Vorgaben fest; u.a. hinsichtlich der Grösse der Schulräume, der hygienischen Einrichtungen, der Sport- und Nebenanlagen etc. (§§ 1 ff. SBV). Sie regelt auch das Genehmigungsverfahren, das u.a. ein Vorprüfungsverfahren beinhaltet und Vorgaben für die Gesuchseinreichung macht (§§ 9 ff. SBV). Ausserdem dient § 23 SBV als Grundlage für den Erlass von Benützungsgreglementen von Schulanlagen für ausserschulische Zwecke, welche vom Schul- bzw. Gemeinderat unter Vorbehalt des fakultativen Referendums erlassen werden können.

Auf die Festlegung von Anforderungen an Schulanlagen seitens des Regierungsrates soll künftig verzichtet werden. Der Regierungsrat beantragt somit Art. 61 des Volksschulgesetzes aufzuheben. In der Folge wird der Regierungsrat die Schulbauverordnung ebenfalls aufheben.

2.3 Kompetenz zum Erlass eines Reglements für die Benützung der Anlagen für ausserschulische Zwecke

Reglemente werden in der Regel durch die Gemeindeversammlungen erlassen, soweit nicht via Gesetzgebung oder Beschluss der Gemeindeversammlung der administrative Rat zuständig erklärt wird (Art. 34 Abs. 2 des Gesetzes über Organisation und Verwaltung der Gemeinden [Gemeindegesezt, GemG; NG 171.1]). Derzeit besteht in § 23 SBV eine Delegation im Sinne von Art. 34 Abs. 2 GemG, wonach der administrative Rat ein Benützungsgreglement für ausserschulische Zwecke unter Vorbehalt des fakultativen Referendums erlassen kann.

Auf Vorgaben und das Genehmigungsverfahren für Schulbauten soll zukünftig verzichtet werden, womit die Schulbauverordnung in diesen Bereichen überflüssig wird. Es verbliebe in der Schulbauverordnung einzig noch die Regelung, wonach der administrative Rat ein Benützungsgreglement für ausserschulische Zwecke erlassen kann.

Es wurden zwei Varianten geprüft, wem künftig die Kompetenz zum Erlass eines Reglements für die Benützung von Anlagen für ausserschulische Zwecke zukommen soll. In beiden Fällen sind die Reglemente vollständig neu auszuarbeiten und zu publizieren.

Variante 1

Der Schul- bzw. der Gemeinderat erlässt unter Vorbehalt des fakultativen Referendums das Reglement.

pro	kontra
Beibehaltung der bisherigen Kompetenzverteilung.	Erhebliche Aussenwirkung, da Benützungsgreglemente politisch brisant sein können.
Schnelleres Verfahren	Kompetenzdelegationen an den administrativen Rat sind im <i>kantonalen Recht</i> sehr selten (einzig Art. 130 Abs. 3 Ziff. 2 des Gesetzes über die Raumplanung und

das öffentliche Baurecht [Baugesetz, BauG; NG 611.01]).

Im künftigen Gemeindegesetz wird das fakultative Referendum abgeschafft. Würde in der kantonalen Gesetzgebung der Gemeinderat zum Erlass einer Verordnung ermächtigt, hätte die Gemeindeversammlung künftig keinerlei Mitspracherecht mehr. Dies wäre ein zu starker Eingriff in die Gemeindeautonomie. Die Gemeinden sollen grundsätzlich eigenständig entscheiden können, was die Gemeindeversammlung und was der Gemeinderat generell-abstrakt regeln darf.

Variante 2

Die Gemeindeversammlung entscheidet über das Reglement.

pro

Der Erlass von Reglementen durch die Gemeindeversammlung fördert die Vereinheitlichung.

Direktes Mitspracherecht der Bevölkerung

Erhebliche Aussenwirkung des Reglements, das eine Vielzahl von Personen (sämtliche Vereine) betrifft.

Detailregelungen können an den administrativen Rat delegiert werden (Verordnungskompetenz).

kontra

Verfahrensdauer bis zur Verabschiedung dauert tendenziell länger.

Mit Blick auf die beiden Varianten soll auf die Schaffung einer Kompetenznorm auf Stufe Gesetz zugunsten des administrativen Rates zum Erlass eines Benützungsreglements verzichtet und die Schulbauverordnung auch diesbezüglich ersatzlos aufgehoben werden.

3 Auswertung externe Vernehmlassung

Die angestrebten Änderungen auf Gesetzesebene wurden in der Vernehmlassung insgesamt sehr positiv aufgenommen. Unter Verweis auf den separaten Auswertungsbericht können zusammengefasst folgende Themenbereiche hervorgehoben werden, welche Anlass zu Anträgen, Fragen und Hinweisen gaben. Sie führten zu zwei Anpassungen in der Volksschulverordnung. Darauf wird unter den Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen eingegangen.

- **Ausserschulische Betreuung an der HPS:** Die Betreuung in Klassenzimmern anzustellen wird als kritisch angesehen und andere Lösungsansätze seien zu suchen. Weiter solle die Betreuung kostendeckend geführt werden und ein Ausbau des Angebots in die Ferienzeit und am Mittwochnachmittag geprüft werden.
- **Genehmigungspflicht für Schulbauten:** Es sollten weiterhin Richtlinien für Schulbauten bestehen sowie neu Sicherheitskriterien und Mindeststandards für Schulbauten ausgearbeitet werden.
- **Kompetenz zum Erlass eines Reglements für die Benützung der Anlagen für ausserschulische Zwecke:** Ein eigenes Gemeindereglement wird als wenig dienlich erachtet und die Kompetenz für das Gemeindereglement solle beim Gemeinderat liegen.
- **Aufteilung in Schuldienste und Zentrum für Sonderpädagogik:** In einer Gesamtrevision der Bildungsgesetzgebung solle die Sonderpädagogik breit diskutiert werden und die Mehrkosten für die Neuorganisation seien zu tief angesetzt.
- **Anpassung der Beitragshöhe für Eltern:** Der Passus freiwillige Schulanlässe solle in der Gesetzgebung ergänzt werden und der Höchstbetrag sei mit CHF 10.– zu tief angesetzt. Im Fach WAH (Wirtschaft, Arbeit, Haushalt) sei ein verbindlicher Fixbetrag für alle

Gemeinden anzustreben. Die Schulen liefen mit dieser Änderung Gefahr, dass das wertvolle ausserschulische Lernen aufgrund fehlender Finanzen massiv reduziert würde.

- **Weitere Bemerkungen und Stellungnahmen:**

- Die Kosten, die bei den Gemeinden für Exkursionen, Sporttage, Schulreisen, Klassenlager etc. anfielen, seien unrealistisch tief budgetiert. Eine Erhebung der bisherigen Kosten bei den Gemeinden solle eine Grundlage bieten.
- Erste Priorität solle nach wie vor die integrative Schulungsform haben, der Integrationsauftrag solle bestehen bleiben, trotz Führung von bis zu zwei Lerngruppen Autismus-Spektrum-Störung in Obbürgen.
- Es würden immer wieder Teilrevisionen beim Bildungsgesetz resp. deren Verordnungen durchgeführt. Eine Gesamtrevision sei angezeigt.

4 Erläuterungen der einzelnen Bestimmungen

4.1 Volksschulgesetz

Art. 61 Anforderungen, Genehmigungsverfahren, Benützung und Unterhalt

Die Bestimmung kann aufgehoben werden, da auf die Festlegung von Anforderungen an Schulanlagen seitens des Regierungsrats verzichtet werden soll (vgl. Ziff. 2.2).

Art. 71a 3. Ausserschulische Betreuung

Mit der Schaffung einer ausserschulischen Kinderbetreuung an der Heilpädagogischen Schule werden der Leistungsauftrag und das Angebot der Schule erweitert (vgl. Ziff. 2.1). Die Regelung der Details zum Angebot sowie das An- und Abmeldeverfahren erfolgt in der Verordnung. Abs. 2 schafft dazu eine Delegationsnorm an den Regierungsrat.

Art. 72 Verpflegungskosten

Derzeit regelt Art. 72 VSG nur die Kostenbeteiligung der Eltern für die Verpflegungskosten an der HPS. Die Eltern werden künftig u.U. aber auch Beiträge für die Betreuung zu leisten haben. Der Regierungsrat wird ermächtigt, die Höhe der Beiträge in einer Verordnung zu regeln.

Art. 75 Weitere Leistungen

Der Verweis zum Anspruch auf Therapien ist im heute geltenden VSG nicht korrekt und wird korrigiert.

Art. 76 Regierungsrat

Abs. 3 Ziff. 11 und Abs. 4 Ziff. 2 können aufgehoben werden, da künftig auf die Festlegung von Anforderungen an Schulanlagen seitens des Regierungsrats verzichtet werden soll (vgl. Ziff. 2.2).

4.2 Volksschulverordnung

§ 2 Elternbeiträge

Die Bestimmung **Abs. 1 Ziff. 3**, dass von den Eltern je Schuljahr ein Beitrag von CHF. 100.– für den Kindergarten bzw. die Primarschule und CHF 200.– für die Orientierungsschule einverlangt werden können, wird aufgehoben. Sie erweist sich gemäss Entscheid des Bundesgerichts als nicht vereinbar mit dem verfassungsrechtlich geschützten Recht auf unentgeltlichen Grundschulunterricht (vgl. Ziff. 2.4). Der maximale Beitrag für die Verpflegung wird in **Abs. 1 Ziff. 2** neu und gestützt auf die Rückmeldungen in der externen Vernehmlassung von CHF 10.– auf CHF 16.– für die Volksschule angehoben. Es ist zu beachten, dass dies die Obergrenze darstellt und für Primarschullernende altersgemäss ein tieferer Elternbetrag verlangt werden darf. Angepasst bzw. präzisiert wird nach der externen Vernehmlassung **§ 2 Abs. 2 VSV**. Höhere Elternbeiträge dürfen nur für freiwillige Schulanlässe ausserhalb der obligatorischen Schulzeiten und im Einvernehmen mit den Eltern erhoben werden.

Abs. 3: Besucht ein Kind eine Sonderschule, in welcher eine Mittagsverpflegung und eine ausserschulische Betreuung angeboten und genutzt wird, haben die Eltern Beiträge an diese Kosten zu leisten. Diese richten sich nach § 35n, der die Elternbeiträge für die ausserschulische Betreuung an der Heilpädagogischen Schule regelt. Besucht ein Kind eine ausserkantonale Schule, richten sich die Beiträge nach denjenigen der HPS.

§§ 35f ff.

Zum besseren Verständnis wird eine Titelstrukturierung eingeführt. Inhaltlich bleiben die Zuständigkeiten im Bereich der Heilpädagogischen Schule unverändert.

§§ 35l ff.

Für die ausserschulische Betreuung an der Heilpädagogischen Schule werden gestützt auf Art. 72 VSG in der Volksschulverordnung das Angebot (§ 35l), die Anmeldung (§ 35m), die Elternbeiträge (§ 35n) und die Absenzen (§ 35o) geregelt.

§§ 35n

Neuer Abs. 2: Die Schulleitung kann auf begründetes Gesuch hin die Beiträge reduzieren, wenn sich für die Eltern durch die Kosten finanzielle Probleme ergeben.

5 Auswirkungen der Vorlage

5.1 Auf den Kanton

Um die Tagesschule an der HPS organisieren zu können, muss das Sekretariat von heute 60 Prozent (2023) auf 80 Prozent aufgestockt werden. Damit entstehen zusätzliche Kosten von CHF 15'000.–.

Die Betreuung der Kinder in der HPS ist durch Assistenzpersonal auszuführen, unterstützend soll eine Sozialpädagogin/ein Sozialpädagoge eingesetzt werden.

Pro 2 Kinder ist eine Assistenz geplant. Wird das ganze Angebot von rund 10 Kindern/Jugendlichen der HPS genutzt, entstehen bei einem Stundenlohn von CHF 36.– folgende Kosten:

- Angebot 1 (07.00 – 08.00 Uhr): 5 Assistentinnen à 1 Stunde CHF 180.–/Tag
- Angebot 2 (15.00 – 18.00 Uhr): 5 Assistentinnen à 3 Stunden CHF 540.–/Tag

Bei 38 Schulwochen ergeben sich Kosten von rund CHF 140'000.– / Jahr.

5.1.1 Personell

Es zeigen sich folgende personellen Auswirkungen:

Anpassung	Auswirkungen
Neuorganisation Sonderpädagogik	Mit der Neuorganisation der Sonderpädagogik in die Organisation <i>Zentrum für Sonderpädagogik</i> und <i>Schuldienste Nidwalden</i> werden neue Unterstellungen generiert. Die heutigen Teams wie Heilpädagogische Schule, Logopädie, Psychomotorik und Heilpädagogische Früherziehung bleiben identisch bestehen.
Rolle des Regierungsrates bei Schulbauten	Keine personellen Auswirkungen
Genehmigungsverfahren bei Schulbauten	Keine personellen Auswirkungen
Kompetenz zum Erlass eines Reglements für die Benützung Anlagen für ausserschulische Zwecke	Keine personellen Auswirkungen
Ganztagesbetreuung an der Heilpädagogischen Schule	Die Heilpädagogischen Schule wird mit der Führung einer Tagesschule neu geregelt. Diese neue Aufgabe wird durch das Sekretariat und Assistenzen sichergestellt. Die Betreuung der Kinder und Jugendlichen wird nicht durch Lehrpersonen abgedeckt.
Beteiligung der Eltern an die Schulkosten	Keine personellen Auswirkungen

5.1.2 Finanziell

Anpassung	Auswirkungen	Kosten
Ganztagesbetreuung an der Heilpädagogischen Schule	<p>Die Organisation der Tagesschule wird in Verantwortung der Leitung des Zentrums für Sonderpädagogik und durch das Sekretariat ZSP organisiert.</p> <p>Zentrum für Sonderpädagogik Heute: ZSP-Leitung:100%, Sekretariat 60% Neu: ZSP-Leitung:100%, Sekretariat 80%</p> <p>Betreuung während 38 Schulwochen.</p> <p>Die Tagesschulbetreuung wird durch Assistenzen wahrgenommen. Pro Schultag werden Personalkosten von 5 Assistenzen geschätzt. Es wird von Lohnkosten von CHF 36.–/h ausgegangen.</p> <p>Hinweis: Der Elternbeitrag für die Verpflegung (CHF 7.–/Mahlzeit) ist nicht kostendeckend. Die Betreuung über den Mittag wird den Eltern nicht weiterverrechnet.</p>	<p>zusätzliche 20% Sekretariat ZSP: CHF 15'000.-</p> <p>Die Lohnkosten teilen sich auf 5 Assistenzen mit 120 Jahresprozenten in der Grössenordnung von CHF 85'000.– und einer Anstellung von 40% für eine Anstellung in Sozialpädagogik in der Grössenordnung von CHF 40'000.– auf. Die Leistungen werden während 38 Schulwochen erbracht.</p> <p>Für den Kanton entstehen durch Einführung des Tagesschulangebotes personelle Kosten in der Höhe von rund CHF 140'000.– p.a.</p>
Rolle des Regierungsrates bei Schulbauten	Keine finanziellen Auswirkungen	
Genehmigungsverfahren bei Schulbauten	Keine finanziellen Auswirkungen	

5.2 Auf die Gemeinden

5.2.1 Personell

Personell hat die Vorlage auf die Gemeinden keine Auswirkungen.

5.2.2 Finanziell

Durch die Aufhebung der Kostenbeteiligung der Eltern gemäss § 2 VSV hat – je nach kommunaler Praxis – die Vorlage finanzielle Auswirkungen auf die Gemeinden. Den Gemeinden wird

empfohlen, folgende Beträge für obligatorische Schulveranstaltungen wie Schulreisen, Exkursionen, Sporttage etc. an ihrer Schule zu budgetieren. Angemerkt sei, dass Klassenlager und Verpflegung der Kinder und Jugendlichen nicht Teil dieser Budgetierung sind.

	Pro Schuljahr und Lernende	
	minimal	maximal
Kindergarten	CHF 15.00	CHF 20.00
1. Klasse / 2. Klasse	CHF 25.00	CHF 30.00
3. Klasse / 4. Klasse	CHF 35.00	CHF 45.00
5. Klasse / 6. Klasse	CHF 45.00	CHF 60.00
7. bis 9. Klasse	CHF 60.00	CHF 70.00

5.2.3 Organisatorisch

Neu sind Benutzungsreglemente bei Bedarf für Schulanlagen der Gemeinden durch die Gemeindeversammlungen zu erlassen. Die diesbezüglichen Abläufe werden sich für die Gemeinden verändern, sind diesen aber bestens bekannt.

6 Terminplan

Der Terminplan gestaltet sich wie folgt:

- Verabschiedung durch RR:Mai 2024
- Kommission BKV:..... 2./3. Quartal 2024
- Landrat:..... 3./4 Quartal 2024
- Referendumsfrist:bis Ende 2024
- Inkrafttreten: 1. August 2025
- Umsetzung Ganztageschule:..... 1. August 2025

Regierungsrat Nidwalden

Landammann

Michèle Blöchliger

Landschreiber

lic. iur. Armin Eberli