



**Motion von Martin B. Lehmann
betreffend Einführung eines obligatorischen Schwimmunterrichtes auf der Primarstufe
der gemeindlichen Schulen
(Vorlage Nr. 1641.1 - 12629)**

Bericht und Antrag des Regierungsrates
vom 20. Februar 2009

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Kantonsrat Martin B. Lehmann, Unterägeri, hat am 19. Februar 2008 die eingangs genannte Motion (Vorlage Nr. 1641.1 - 12629) eingereicht. Danach wird der Regierungsrat beauftragt, die gesetzlichen Grundlagen für die Einführung eines flächendeckenden obligatorischen Schwimmunterrichtes auf der Primarstufe der gemeindlichen Schulen zu schaffen.

In der Begründung wird aufgezeigt, dass in unserem Land zwölf Kinder pro Jahr ertrinken und dies mittlerweile die zweithäufigste Todesursache bei Unfällen von Kindern sei. Da aus Spar- oder anderen Gründen zunehmend Schulen keinen Schwimmunterricht mehr anbieten oder auf diesen verzichten würden, könnten zunehmend weniger Kinder in der Schweiz schwimmen. Der Schwimmunterricht sei deshalb von zentraler Bedeutung bei der Vorbeugung von Badeunfällen bei Kindern und folglich bei Erwachsenen. Zudem leiste Schwimmen einen substantziellen Beitrag gegen die Folgen der Bewegungsarmut. Schwimmen gehöre zum Grundrüstzeug, das den Kindern auf den Lebensweg mitzugeben sei. Es könne nicht sein, dass im Kanton Zug mit seinen verschiedenen Gewässern in vier Gemeinden überhaupt kein Schwimmunterricht angeboten werde und das Unterrichtsangebot bei den restlichen Gemeinden stark variiere. Das schlussendliche Ziel müsse lauten: Jedes Zuger Kind kann schwimmen.

Der Kantonsrat hat an seiner Sitzung vom 27. März 2008 die Motion zur Berichterstattung und Antragstellung an den Regierungsrat überwiesen.

Wir erstatten Ihnen auftragsgemäss Bericht und Antrag und gliedern unsere Vorlage wie folgt:

1. Ausgangslage
2. Schwimmunterricht im Kanton Zug
3. Stellungnahme der Gemeinden zur Motion
4. Organisatorische Überlegungen
5. Folgerungen
6. Zusammenfassung und Antrag

1. Ausgangslage

1.1. Zuständigkeit Lehrplan

Ein Schwimmbobligatorium müsste im Lehrplan für das Fach Sport verankert werden. Gerade in diesem Fach gibt es aber zurzeit noch keinen offiziellen Lehrplan. Um auf kantonaler Ebene neue Lernziele im Fach Sport im entsprechenden Lehrplan zu verankern, müsste ein solcher zuerst geschaffen werden. Gemäss § 14 Abs. 1 SchulG (BGS 412.11) erlässt der Bildungsrat die Lehrpläne der gemeindlichen Schulen. Wollte der Kantonsrat die Einführung eines flächen-deckenden obligatorischen Schwimmunterrichts durchsetzen, wäre also eine entsprechende Änderung der Zuständigkeit im Schulgesetzes notwendig. Dies würde einen Bruch in der grundsätzlichen Zuständigkeitsregelung bedeuten.

Aufgrund der gesetzlichen Grundlagen ist es nicht möglich, den Regierungsrat direkt zu beauftragen, Massnahmen zu treffen, d.h. den Gemeinden verbindlich vorzuschreiben, dass sie allen Schülerinnen und Schülern, die nicht schwimmen können, obligatorischen Schwimmunterricht erteilen lassen. Dies könnte nur der Bildungsrat im Rahmen seiner Zuständigkeit für den Lehrplan beschliessen.

1.2. bfu: statistische Grundlagen und deren Interpretation

Kinder bis 4 Jahre ertrinken am häufigsten beim Spielen am Wasser. Diese Kinder stürzen ins Wasser und verfügen selten über die nötige Schwimmfähigkeit, um sich zu retten. Etwas ältere Kinder (5- bis 14-Jährige) ertrinken meist beim Baden oder infolge eines Sturzes ins Wasser. Von der Hälfte der Ertrinkungsopfer ist bekannt, wie gut ihre Schwimmfähigkeit war. In dieser Gruppe der Ertrunkenen konnte die überwiegende Mehrheit schwimmen. In einigen Fällen («Schwimmkompetenz: nicht relevant») war die Schwimmfähigkeit nicht gefordert, dies z. B. bei Bootsunfällen im Fluss mit Verklemmung des Unfallopfers.

Ein relativ häufiger Unfallhergang, insbesondere bei Kindern, «stellt der unbeabsichtigte Sturz ins Wasser» dar. Gemäss bfu muss bei Ertrinkungsunfällen von Kindern davon ausgegangen werden, dass die Aufsichtspflicht der Eltern oder der Aufsichtsverantwortlichen nicht genügend wahrgenommen wurde. Bei konsequentem Aufpassen auf Kinder in Wassernähe kann der Sturz ins Wasser oder zumindest das Untergehen verhindert werden. Wenn Kleinkinder am Wasser spielen, müssen sie in Reichweite überwacht werden. Die Anforderungen an die Schwimmfähigkeit sind beim unerwarteten Eintauchen in kaltes, trübes Wasser – oft noch bekleidet – deutlich höher und vor allem anders, als es vom klassischen Schwimmunterricht her bekannt ist.

Junge Erwachsene verunfallen oft in Situationen, in denen sie die Wasserströmung falsch einschätzen und in der Folge den Anforderungen nicht gewachsen sind.

Die bfu stellt grundsätzlich fest, dass nicht per se durch die Schwimmfähigkeit die Anzahl von tödlichen Unfälle bei Kindern und Erwachsenen verhindert werden kann. Dies relativiert die Begründung des Motionärs, Schwimmfähigkeit verkleinere die Anzahl tödlicher Unfälle.

1.3. Obligatorium Schwimmunterricht

In der Zentralschweiz hat einzig der Kanton Obwalden den obligatorischen Schwimmunterricht auf das Schuljahr 2007/08 eingeführt.

Die EDK hält in ihrer "Ergänzung zur Erklärung der EDK vom 28. Oktober 2005 über die Bewegungserziehung und Bewegungsförderung in der Schule" vom 12. Juni 2008 in Bezug auf das

"Erlernen des Schwimmens als Bestandteil der Bewegungserziehung für alle" fest, dass nicht von der Schule abverlangt werden kann, dass sie jedes Kind zum Schwimmen befähige. Sie könne höchstens einen Beitrag dazu leisten.

1.4. Schwimmen lernen

Kinder, die weder in der Schule, noch in ihrer Freizeit, noch gezielt durch Förderung der Eltern schwimmen gelernt haben, müssen in einem ersten Schritt die Angst vor dem Wasser verlieren (Wassergewöhnung). Dies geschieht idealerweise in einem ruhigen Umfeld, bei wenig Wasserbewegung und bei einer genügend hohen Wassertemperatur. Das Gleiche gilt für die nächsten Schritte, die Wasserbewältigung und das Erreichen von Wasserkompetenz, sprich: beim Entdecken des Gleitens und des Tauchens. Schwimmen lernen benötigt somit eine gewisse Ruhe und Konzentration, ein Hinausgehen über seine eigenen Grenzen, was am See oder im Freibad kaum möglich ist, da man durch Freunde, Geschrei, kalte Temperaturen, Wellen oder Anderes abgelenkt und gestört wird.

1.5. Richtlinien für die Sicherheit im und am Wasser

Der Bildungsrat hat am 19. Juni 2008 Richtlinien für den Schwimmunterricht an den gemeindlichen Schulen im Kanton Zug erlassen. Darin wird der Auftrag, die Obhuts- und Sorgfaltspflicht der Lehrperson festgehalten. Es werden auch die Voraussetzungen für Lehrpersonen zum Erteilen von Schwimmunterricht und die Voraussetzungen für Aufsichtspersonen beim Schwimmen und Baden auf Schulreisen, Ausflügen, im Schwimmbad, in Schullagern und bei Anlässen jeder Art definiert.

Ziel dieser Richtlinien ist es, für die Schülerinnen und Schüler eine grösstmögliche Sicherheit zu schaffen.

2. Schwimmunterricht im Kanton Zug

Die in den Zuger Gemeinden zur Verfügung stehende Infrastruktur für einen Schwimmunterricht ist unterschiedlich. In den Gemeinden Cham und Baar steht je ein Hallenbad und in der Gemeinde Zug stehen zwei Hallenbäder zur Verfügung. Steinhausen und Menzingen haben Zugang zu Hallenbädern, die in privatem Besitz sind. Oberägeri kann einige Stunden pro Woche ausserkantonale, in Rothenthurm, ein Bad benutzen, und Neuheim führt mit dem Schulbus die Kinder in das Hallenbad Lättich der Nachbargemeinde Baar. Der Betrieb des Hallenbades St. Franziskus in Menzingen wird voraussichtlich nicht weitergeführt werden können.

Walchwil, Unterägeri und Hünenberg haben keinen Zugang zu einem Hallenbad und Risch besitzt ein öffentliches Freibad, das nicht beheizt ist und deshalb nur über eine kurze Zeitdauer den Schulen zur Verfügung steht.

Alle sieben Gemeinden, die eigene Hallenbäder oder Zugang zu einer gedeckten Wasserfläche haben, bieten mehr oder weniger regelmässig Schwimmunterricht auf der Primarstufe teilweise auch auf den Kindergartenstufe an. Die Organisation, die Anstellung von Fachpersonen, die Anfahrtsregelung usw. sind unterschiedlich gelöst. Zum Teil wird der Schwimmunterricht bis in die Oberstufe hinein angeboten. Die restlichen vier Gemeinden führen keinen regelmässigen Schwimmunterricht.

3. Stellungnahme der Gemeinden zur Motion

Die Rückmeldungen der Gemeinden sind entsprechend durch die unterschiedlichen strukturellen Voraussetzungen geprägt. Für alle Gemeinden, die regelmässigen Zugang zu einem Hallenbad haben, ist die Erreichung des Zieles etwa, dass jedes Kind am Ende der 4. Primarklasse schwimmen könnte, realistisch. Die Kosten und der Aufwand werden unterschiedlich, aber als trag- bzw. umsetzbar eingestuft. Einzelne der Gemeinden, die ein eigenes Hallenbad besitzen, sind sich bewusst, dass sie allenfalls Wasserfläche zur Verfügung stellen müssten, wenn alle Zuger Gemeinden die Forderung erfüllen wollten.

Die Öffnung der Hallenbäder für andere Gemeinden hat jedoch noch weitere Konsequenzen:

- Einschränkungen in der Nutzung der Wasserfläche für die eigene Öffentlichkeit und Vereine
- Auswirkungen auf die Pensen- und Stundenplanung, auf den Unterricht und die Unterrichtszeiten sowie auf den Turnunterricht
- Auswirkungen auf den Schwimmunterricht auf der Sekundarstufe I

In Steinhausen, wo der Schwimmunterricht in einem privaten Hallenbad stattfindet, wird das Ziel als nicht realistisch eingestuft. Die Besitzer könnten der Schule problemlos auf Ende eines Schuljahrs den Zugang zum Wasser kündigen, so dass eine grosse Unsicherheit besteht, wie lange und wie regelmässig in Zukunft das Angebot genutzt werden kann.

Die Gemeinden, die keine eigenen überdeckten Wasserflächen haben und die in den letzten Jahren nicht den Zugang zu Hallenbädern gesucht haben, erachten die Zielsetzung ebenso als unrealistisch. Ein Obligatorium und somit der Bau eines Hallenbades ist aus ihrer Sicht nicht oder nur mit langfristiger Planung realisierbar. Die Forderung, in einzelnen Gemeinden ein Hallenbad hauptsächlich für den Schwimmunterricht zu errichten, sei politisch nicht umsetzbar. Für einzelne ist es auch nicht möglich, die Infrastrukturen der Nachbargemeinden zu nutzen, da dort keine freien Zeiten für Schwimmlektionen zu bekommen sind.

4. Organisatorische Überlegungen

Es gäbe im Kanton Zug *theoretisch* genügend Wasserfläche, um das am Ende der Motion formulierte Ziel "Jedes Zuger Kind kann schwimmen" umsetzen zu können. In der Realität sind dazu aber erhebliche Anstrengungen notwendig, um mit einem ausgewogenen "Wassermanagement" über die Gemeinden und zur Verfügung stehenden öffentlichen Bäder hin jenen Zuger Kindern den Zugang zum Schwimmunterricht über eine gewisse Zeit zu ermöglichen, deren Schwimmkompetenzen (noch) ungenügend sind. Es gilt auch festzuhalten, dass es den Gemeinden frei steht, wem sie ihre Hallenbäder zur Verfügung stellen. Sollten im Kanton Zug genügend Schwimmmöglichkeiten für jene Kinder organisiert werden, deren Schwimmkompetenzen noch nicht ausreichend sind, müssten Verhandlungen zwischen den Gemeinden stattfinden. Der Kanton könnte allenfalls die Koordination für die Planung und Umsetzung einer gemeinsamen überkommunalen Lösung übernehmen.

Die Aufwendungen für den Schwimmunterricht in Gemeinden mit einem eigenen Hallenbad sind sehr hoch. Ohne die Kosten für die Infrastruktur wendet z.B. Cham jährlich für das Schwimmen vom Kindergarten bis zum Ende der Sekundarstufe I über CHF 200'000.- auf. Die Kosten, die Gemeinden budgetieren müssten, die kein eigenes Hallenbad haben, sind damit ebenfalls erheblich. In Hünenberg etwa wurde eine Kostenschätzung erstellt für den

Schwimmunterricht für alle Zweitklässler (sieben Klassen): Dabei müssten pro Klasse, inkl. Transport- und Personalkosten, pro Jahr rund CHF 13'500.- aufgewendet werden, um in der Nachbargemeinde Cham für alle Kinder jeweils für eine halbe Stunde pro Woche Wasser nutzen zu können (Transport: CHF 4'000.-; Hallenbadeintritt/Wassermiete: CHF 3'500.-; zusätzliche Fachperson: CHF 6'000.-).

Wo ein regelmässiger Schwimmunterricht nicht organisiert werden könnte, müsste mit verschiedenen Angeboten zur Sensibilisierung für die Sicherheit im und am Wasser, mit freiwilligen Schulsportkursen oder mit freiwilligen Schwimmlagern oder Klassenlagern mit Schwergewicht Schwimmen die Kinder an die Schwimmfähigkeit herangeführt werden. Eine weitere günstige mögliche Variante wäre das Angebot von Schwimmkursen im Rahmen der Sportwoche.

Eine flächendeckende Standortbestimmung z.B. am Ende der 4. Klasse würde es erlauben, eine Triage zu machen und schwimmunkundigen Kindern gezielt auch ausserhalb der obligatorischen Schulzeit die Fähigkeiten beizubringen. Für diese Minimalforderung wäre, wie oben dargelegt, eigentlich genügend Wasserfläche im Kanton vorhanden. Ist die Schwimmfähigkeit nicht gegeben, würden die Eltern darüber informiert und sie damit auch in die Pflicht genommen. Gleichzeitig könnte auf bestehende und gewiss noch auszuweitende freiwillige Angebote aufmerksam gemacht werden.

In der Stadt St. Gallen wird gemäss einem Schulratsbeschluss dieses Modell der flächendeckenden Standortbestimmung mit ergänzendem Schwimmunterricht-Angebot seit über 20 Jahren erfolgreich umgesetzt. Allerdings finanziert dort die Gemeinde das obligatorische Nachschwimmen. Alle Kinder, die die Minimalstandards nicht erreichen, werden zu diesem Nachschwimmen aufgeboten und so lange geschult, bis sie die geforderten Ziele erreichen. Diese Lektionen finden ausserhalb der obligatorischen Schulzeit statt und werden von der Gemeinde mit jährlich rund CHF 25'000.- finanziert. Pro Jahr werden so in etwa 200 Kinder geschult (bei einer Zahl von 75'000 Einwohnenden). Dies entspricht etwa 3-4 % der Primarschülerinnen und -schüler.

5. Folgerungen

Aufgrund der Situation im Kanton Zug ist die Forderung der Motion, den Schwimmunterricht auf der Primarstufe als obligatorisch zu erklären, aus infrastrukturellen Überlegungen heraus grundsätzlich nicht umsetzbar. Die dazu notwendigen Investitionen für fehlende Infrastrukturen übersteigt anzunehmender Weise die politische Akzeptanz und ist unverhältnismässig. Zudem ist es wegen den eingangs erfolgten Überlegungen zu den Aussagen der bfu nicht sinnvoll, einen flächendeckenden Schwimmunterricht auf gesetzlicher Basis zu verlangen. Weiter würde diese Forderung zu einer einseitigen Gewichtung eines Grundangebotes im Sportunterricht führen.

Die Zielsetzung der Motion, dass jedes Zuger Kind schwimmen kann, ist nicht gleichzusetzen mit der Forderung nach einem obligatorischen Schwimmunterricht. Viele Kinder erlernen ihre Schwimmkompetenzen in der Freizeit oder im freiwilligen Schulsport. Die Unterschiede bei den Wasserkompetenzen sind bei den Kindern innerhalb einer Klasse entsprechend gross. Ein ausgedehnter, flächendeckender Schwimmunterricht würde denn auch einerseits bei vielen Schulkindern über das Ziel hinausschiessen, andererseits einen unverhältnismässig grossen materiellen und finanziellen Aufwand bedeuten.

Der Primärprävention, insbesondere der Fokussierung auf die Sensibilisierung der Eltern oder Aufsichtspersonen und der Aus- und Weiterbildung der Lehrpersonen ist mehr Gewicht zu geben. Diesem Anliegen kommt der Kanton Zug u.a. mit geplanten neuen Modellen in der Lehrerweiterbildung im Schwimmunterricht entgegen. Zudem sind auf nationaler Ebene Gespräche im Gange zwischen der Schweizerischen Lebensrettungsgesellschaft SLRG, der Beratungsstelle für Unfallverhütung bfu, der Vereinigung der am Schwimmsport interessierten Verbände und Institutionen der Schweiz (Swimsports.ch), dem Bademeisterverband und der Konferenz der kantonalen Sportverantwortlichen KKS mit dem Ziel, die Primärprävention zu optimieren.

Die kantonsweite Einführung eines Schwimmtests und die darauf abgestützte Organisation von gezieltem Schwimmunterricht nach dem Vorbild der Stadt St. Gallen ist ohne den Konsens mit allen Gemeinden nicht durchführbar. Allerdings vertritt der Bildungsrat die Ansicht, dass das Anliegen durch die Direktion für Bildung und Kultur aufgenommen, bei den Schulgemeinden eine Meinungsbildung dazu initiiert und organisatorische Massnahmen umgesetzt werden sollen. Trotzdem ist dabei zu beachten, dass die Finanzierung von Schulangeboten und damit auch eines Schwimmangebots Sache der Gemeinden wäre und sich der Kanton ausschliesslich im Rahmen der geltenden Normpauschale daran beteiligen könnte.

Es gilt auch grundsätzlich festzuhalten, dass es keine gesetzliche Möglichkeit gibt, Schulkinder ausserhalb der Pflichtstunden für den Unterricht zum Schwimmunterricht anzubieten.

6. Zusammenfassung und Antrag

Der primären Forderung der Motion, die gesetzlichen Grundlagen für die Einführung eines flächenmässigen obligatorischen Schwimmunterrichts auf der Primarstufe der gemeindlichen Schulen zu schaffen, kann aus den erwähnten Gründen nicht entsprochen werden. Das Ziel "Jedes Zuger Kind kann schwimmen" kann mit geeigneten Massnahmen und mit dem Einverständnis aller Zuger Gemeinden jedoch weitgehend realisiert werden, sofern sich die Gemeinden zu einem diesbezüglichen Konsens finden und freiwillige entsprechende organisatorische Massnahmen umgesetzt werden.

Antrag:

Die Motion von Martin B. Lehmann betreffend Einführung eines obligatorischen Schwimmunterrichtes auf der Primarstufe der gemeindlichen Schulen sei nicht erheblich zu erklären.

Zug, 20. Februar 2009

Mit vorzüglicher Hochachtung
Regierungsrat des Kantons Zug

Der Landammann: Peter Hegglin

Der Landschreiber: Tino Jorio