

# Schaffhauser Abstimmungs-Magazin

zur Volksabstimmung vom 26. November 2017

**Volksinitiative «Initiative für Beruf  
und Familie (Tagesschule 7to7)»**

**Änderung des Schulgesetzes  
(Einführung bedarfsgerechter schul-  
ergänzender Tagesstrukturen)**

[Gegenvorschlag zur Volksinitiative «Initiative  
für Beruf und Familie (Tagesschulen 7to7)»]

**Teilrevision des Steuergesetzes  
(Juristische Personen mit ideellen Zwecken)**

# Volksinitiative «Initiative für Beruf und Familie (Tagesschule 7to7)»

## Änderung des Schulgesetzes (Einführung bedarfsgerechter schulergänzender Tagesstrukturen)

[Gegenvorschlag zur Volksinitiative «Initiative für Beruf und Familie (Tagesschulen 7to7)»]

Am 29. Dezember 2015 reichte die Alternative Liste (AL) eine Volksinitiative mit dem Titel «Initiative für Beruf und Familie (Tagesschule 7to7)» ein. Darin wird eine Teilrevision der Verfassung des Kantons Schaffhausen verlangt. Eine neue Bestimmung soll festhalten, dass Eltern, deren Kinder während ihrer obligatorischen Schulzeit einen öffentlichen Kindergarten oder eine öffentliche Schule besuchen, bis zum Abschluss der Primarschule an allen Schultagen während zwölf Stunden Anspruch auf unentgeltliche Betreuung ihrer Kinder haben.

Die Initianten der Volksinitiative waren der Auffassung, dass die zum damaligen Zeitpunkt bereits ausgearbeitete Vorlage des Regierungsrats zur Einführung von bedarfsgerechten, schulergänzenden Tagesstrukturen zu wenig attraktiv sei. Insbesondere waren sie mit der vor-

gesehenen finanziellen Beteiligung der Erziehungsberechtigten an den Kosten bei der Nutzung von Tagesstrukturangeboten nicht einverstanden.

Eine grosse Mehrheit des Kantonsrats, wie auch der Regierungsrat, war klar der Auffassung, dass die in der Initiative festgehaltene Maximalforderung in Form eines Anspruchs auf unentgeltliche Betreuung weder sachlich notwendig noch finanziell tragbar sei. Die bereits vorliegende Vorlage des Regierungsrats soll der Volksinitiative als Gegenvorschlag gegenübergestellt werden.

Die Verbesserung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf wird in der Politik des Kantons Schaffhausen seit längerer Zeit diskutiert und ist eines der Legislaturziele des Regierungsrats. Es herrscht Einigkeit darüber, dass im Kanton Schaffhausen

im Bereich der schulergänzenden Tagesstrukturen im gesamtschweizerischen Vergleich dringender Handlungsbedarf besteht. Die Nutzung von beruflichen Kapazitäten, insbesondere von Frauen, soll verbessert und der Kanton als zeitgemässer, familienfreundlicher Wohn- und Arbeitsort attraktiver werden. Zudem haben die Schaffhauser Stimmberechtigten 2007 dem Beitritt zur Interkantonalen Vereinbarung über die Harmonisierung der obligatorischen Schule (HarmoS-Konkordat) zugestimmt. Das Konkordat verpflichtet Kanton und Gemeinden, mittelfristig bedarfsgerechte Betreuungsplätze für Schülerinnen und Schüler der Primar- und Sekundarstufe I anzubieten. Der Kanton soll dabei die Gemeinden organisatorisch und finanziell unterstützen.

Die *Volksinitiative* «Initiative für Beruf und Familie (Tagesschule 7to7)» unterscheidet sich vom Gegenvorschlag des Kantonsrats durch die Unentgeltlichkeit der Angebote für die Erziehungsberechtigten, durch die Abdeckung der Betreuung von minimal zwölf Stunden pro Tag und insbesondere durch eine Pflicht zur Einführung entsprechender Angebote in allen Gemeinden im Kanton

Schaffhausen, sofern Eltern einen Bedarf anmelden. Wird die Volksinitiative angenommen, ist eine Gesetzesvorlage auszuarbeiten, in die diese Eckwerte übernommen werden müssen. Diese wird erneut dem Kantonsrat und – falls erforderlich – den Stimmberechtigten vorgelegt. Die Umsetzung der Volksinitiative hat, je nach konkreter Ausgestaltung und Nutzung der Angebote, jährlich wiederkehrende Kosten von über zehn Mio. Franken für Kanton und Gemeinden zur Folge.

Beim *Gegenvorschlag* handelt es sich um eine konkrete Anpassung des Schulgesetzes, die bei Annahme sofort umgesetzt werden kann. Der Aufbau von schulergänzenden Tagesstrukturen ist für die Gemeinden freiwillig. Im Weiteren sind die Gemeinden autonom in der Tarifgestaltung und legen somit die Beiträge für die Erziehungsberechtigten selbst fest. Der Kanton unterstützt die Gemeinden mit einem finanziellen Beitrag, sofern die Tagesstrukturangebote die Minimalanforderungen der kantonalen Bestimmungen erfüllen. Diese legen unter anderem die Art und den zeitlichen Umfang der Angebote, die Qualifikation des Betreuungspersonals und die maximale Gruppengrösse fest.

Der Regierungsrat und die Spezialkommission des Kantonsrats tendierten in der Debatte zu einer Pflicht zur Einführung von Tagesstrukturen bei ausgewiesenem Bedarf in allen Gemeinden. Eine deutliche Mehrheit des Kantonsrats vertrat hingegen die Meinung, dass eine generelle Umsetzungspflicht unverhältnismässig sei und den Gemeinden eine diesbezügliche unternehmerische Freiheit belassen werden solle. Die Gemeinden bräuchten zudem Zeit für den Aufbau einer verstärkten Zusammenarbeit im Schulwesen, was auch eine wesentliche Voraussetzung zur Implementierung von betriebswirtschaftlich verantwortbaren Tagesstrukturangeboten sei.

Der Kantonsrat und der Regierungsrat sind klar der Auffassung, dass das Begehren der Volksinitiative schweizweit unüblich, sachlich nicht notwendig und finanziell nicht zu verantworten sei.

Der Kantonsrat und der Regierungsrat empfehlen den Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern, die Volksinitiative abzulehnen und dem Gegenvorschlag zuzustimmen.

Im Grundsatz sprach sich der Kantonsrat klar für die Einführung und Förderung von schulnah organisierten Tagesstrukturen aus. Diese sollen die Vereinbarkeit von Familie und Beruf erleichtern, die Nutzung von beruflichen Kapazitäten verbessern und den Kanton als zeitgemässen und familienfreundlichen Wohn- und Arbeitsort attraktivieren. Ein entsprechender Bedarf stehe ausser Diskussion, ebenso die Förderung und Subventionierung von Tagesstrukturen durch den Kanton.

Eine Mehrheit des Kantonsrats war der Ansicht, dass die Gemeinden frei über die Einführung von entsprechenden Angeboten entscheiden sollten. Insbesondere kleinere Gemeinden mit voraussichtlich schwankendem Bedarf an Tagesstrukturangeboten könnten bei einer Pflicht zur Einführung kaum betriebswirtschaftlich stimmige Installationen realisieren. Die Gemeinden sollen angehalten werden, in den kommenden Jahren einen Schwerpunkt auf eine gemeindeübergreifende optimierte Schulorganisation zu legen. Im Rahmen solcher Verbundpartnerschaften liessen sich dann auch schulnah angebundene Tagesstrukturangebote besser und kostengünstiger bereitstellen.

Demgegenüber vertrat eine Minderheit die Meinung, dass mit dem Beitritt des Kantons Schaffhausen zum HarmoS-Konkordat bei ausgewiesenem Bedarf eine Pflicht zur Bereitstellung von Tagesstrukturangeboten für die Gemeinden bestehe und somit alle Kinder und Jugendlichen – unabhängig von ihrem Wohnort im Kanton Schaffhausen – Zugang zu entsprechenden Angeboten in ihrer näheren Schulumgebung haben sollten.

Im Kantonsrat herrschte Einigkeit darüber, dass die Nutzung von Tagesstrukturangeboten für die Erziehungsberechtigten freiwillig sein solle, hingegen führten die Themen «Tarifgestaltung» und «Mitfinanzierung durch den Kanton» zu kontroversen Diskussionen. Für unentgeltliche Angebote plädierten die Initianten der Volksinitiative, während die grosse Mehrheit des Kantonsrats klar der Ansicht war, dass eine Vollfinanzierung von Tagesstrukturangeboten durch Kanton und Gemeinden unverhältnismässig und finanziell nicht zu verantworten sei. Im Weiteren würden Erziehungsberechtigte, die die unentgeltlichen Tagesstrukturangebote nutzen würden, gegenüber solchen, die die Kinder mehr-

heitlich zu Hause betreuen würden, einseitig bevorzugt.

Der Kantonsrat kam zum Schluss, dass die Tarifgestaltung respektive die Festlegung der Beiträge der Erziehungsberechtigten den Gemeinden überlassen werden solle. Die Gemeinden sollten individuell, je nach lokalen Gegebenheiten und der Ausgestaltung der Angebote, über die Höhe der Elternbeiträge und allfällige Staffeltarife befinden können.

Bezüglich der Mitfinanzierung von Tagesstrukturen durch den Kanton vertrat eine deutliche Mehrheit des Kantonsrats die Ansicht, dass die im Gegenvorschlag vorgesehene Form der Kostenbeteiligung mit einer Pauschale pro Kind und Angebot an die Gemeinden eine sinnvolle Lösung darstelle. Bei der Berechnung der Pauschalen einigte sich der Kantonsrat auf einen gesetzlich verankerten Schlüssel, der einen Kantonsanteil von 25 Prozent gegenüber einem Anteil der Gemeinden und der Erziehungsberechtigten von zusammen 75 Prozent vorsieht.

Der Kantonsrat hat die Volksinitiative mit 37 zu 16 Stimmen deutlich abgelehnt. Dagegen hat der Kantonsrat dem Gegenvorschlag mit 40 zu 7 Stimmen deutlich zugestimmt. Er empfiehlt Ihnen, sehr geehrte Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, die Initiative abzulehnen und dem Gegenvorschlag zuzustimmen.

Im Namen des Kantonsrats

Der Präsident:  
*Thomas Hauser*

Die Sekretärin:  
*Martina Harder*

## **Warum sollen schulnahe Tagesstrukturen gefördert werden?**

Die Vereinbarkeit von Beruf und Familie ist heute ein wesentlicher Mosaikstein zum wirtschaftlichen Erfolg für unser Land. Tagesstrukturen werden daher auch von der Wirtschaft gefordert. Für einen Effort im Bereich Tagesstrukturen sprechen neben der Förderung des Wirtschaftswachstums, die Verbesserung der Funktionsweise des Arbeitsmarkts, die bessere Nutzung der fachlichen Kompetenzen und Ressourcen gut ausgebildeter Frauen, aber auch die Verbesserung der sozialen und schulischen Integration und das Auffangen fehlender oder unbefriedigender Betreuung der Kinder.

Die Tagesbetreuung hat sich in den letzten Jahren in der Schweiz vielerorts zum festen Bestandteil der Schulen entwickelt. Dies im Gegensatz zum Kanton Schaffhausen, in dem nebst ausserschulischen Tagesstrukturangeboten mit privaten Trägerschaften bisher nur wenige schulnahe Angebote bestehen.

Die Schaffhauser Stimmberechtigten haben 2007 dem Beitritt zur interkantonalen Vereinbarung über die Harmonisierung der obligatorischen Schule (HarmoS-Konkordat) zugestimmt. Dieser Beschluss wurde 2010 im Rahmen einer zweiten Volkssabstimmung bestätigt. Der Kanton Schaffhausen hat somit eine Verpflichtung bezüglich der Einführung von Tagesstrukturen. Im HarmoS-Konkordat wird festgehalten, dass in den Kantonen ein bedarfsgerechtes Angebot für die Betreuung der Schülerinnen und Schüler ausserhalb der Unterrichtszeit (Tagesstrukturen) zu bestehen hat, wobei die Nutzung eines solchen Angebots fakultativ und für die Erziehungsberechtigten kostenpflichtig ist. Der Kanton Schaffhausen muss somit für die Sicherstellung und Ausgestaltung seiner Tagesstrukturangebote sorgen und eine entsprechende Gesetzesgrundlage schaffen.

## Was will die Volksinitiative? Was bedeutet eine Annahme?

Die eingereichte Initiative verlangt eine Teilrevision der Kantonsverfassung. Die Betreuung der Kinder im Kindergarten und in der Primarschule soll damit während zwölf Stunden an jedem Schultag unentgeltlich bereitgestellt werden.

Folgende Eckwerte unterscheiden die Volksinitiative vom Gegenvorschlag:

- Für Erziehungsberechtigte unentgeltliche Tagesstrukturangebote
- Umfassende Abdeckung für die Stufen Kindergarten und Primarschule
- Vollfinanzierung der Tagesstrukturangebote durch Kanton und Gemeinden
- Verpflichtung aller Gemeinden zur Bereitstellung von schulnah angebotenen Tagesstrukturangeboten bei ausgewiesenem Bedarf
- Zeitliche Abdeckung von mindestens zwölf Stunden (Bsp.: 07.00 Uhr bis 19.00 Uhr)

Bei einer Annahme der Volksinitiative «Tagesschulen 7to7» würden vorerst die oben erwähnten Eckwerte auf Verfassungsebene festgeschrieben. Folglich müsste der Regierungsrat dem Kantonsrat eine Gesetzesvorlage zur Umsetzung des neuen Verfassungsartikels unterbreiten. Bei Fehlen der Vierfünftelmehrheit im Kantonsrat wäre die Gesetzesvorlage erneut den Stimmberechtigten vorzulegen.

Die genauen finanziellen Konsequenzen bei einer Annahme der Volksinitiative sind schwer abzuschätzen, wären aber offensichtlich unverhältnismässig hoch. Hochrechnungen zur Berechnung der Kosten für Tagesstrukturen basieren auf diversen Annahmen und Erfahrungswerten aus anderen Kantonen. Während beim Gegenvorschlag für Annahmen wie Gruppengrössen, Personalaufwand und Nutzungsquote Erfahrungswerte vorliegen, ist eine Einschätzung der Nutzungsquote bei einem unentgeltlichen Angebot schwierig. Konkret ist nicht abzuschätzen, wie viele Erziehungsberechtigte in welchem Ausmass eine Gratisbetreuung ihrer Kinder in Anspruch nehmen würden.



Es ist davon auszugehen, dass die Kosten für die Umsetzung der Volksinitiative je nach konkreter Ausgestaltung und Nutzung der Angebote mindestens zehn Mio. Franken für Kanton und Gemeinden betragen würden (Annahme: 25 Prozent Nutzungsquote, Einführung in allen Schulen, Kostenlosigkeit für Erziehungsberechtigte).

Demgegenüber betragen die Kosten für die Umsetzung des Gegenvorschlags bei einer realistischen Annahme (Nutzungsquote zehn Prozent, Einführung in 50 Prozent der Schulen, Kostenbeteiligung der Erziehungsberechtigten von 50 Prozent) rund 2.2 Mio. Franken, wobei davon die Erziehungsberechtigten 1.1 Mio. Franken und Kanton und Gemeinden zusammen 1.1 Mio. Franken zu übernehmen hätten.

## **Was sind die wesentlichen Merkmale des Gegenvorschlags?**

Der vorliegende Gegenvorschlag des Kantonsrats basiert auf einer Vorlage des Regierungsrats, die bereits vor der Einreichung der Volksinitiative dem Kantonsrat zur Behandlung überwiesen wurde.

Im Gegensatz zur Volksinitiative, die bei Annahme, wie erwähnt, die Ausarbeitung einer Gesetzesvorlage bedingt, liegt mit dem Gegenvorschlag ein konkreter Vorschlag zur gesetzgeberischen Umsetzung von Tagesstrukturangeboten im Kanton Schaffhausen vor. Der Kantonsrat spricht sich mit der Ausgestaltung des Gegenvorschlags für einen moderaten Einstieg zur Umsetzung der Verpflichtungen aus dem HarmoS-Konkordat aus, indem er den Gemeinden die Verantwortung für eine adäquate Umsetzung weitgehend überlässt. Insbesondere wird auf eine zwingende Verpflichtung zur Bereitstellung von Angeboten selbst bei ausgewiesenem Bedarf verzichtet.

Unter dem Begriff «Schulergänzende Tagesstrukturen» sind Betreuungsangebote für Kinder und Jugendliche während der Dauer der obliga-

torischen Schulpflicht zu verstehen, die entweder in der Schule oder in Schulnähe angeboten und am Stundenplan der Schülerinnen und Schüler ausgerichtet werden. Die Tagesstrukturen können entweder durch die Schule (Gemeinde) oder durch private Leistungserbringer (auf der Basis von Leistungsvereinbarungen mit den Gemeinden) organisiert und durchgeführt werden.

Die folgenden Eckwerte in der Gesetzgebung kennzeichnen den Gegenvorschlag:

- Die Gemeinden können schulnahe bedarfsgerechte Tagesstrukturen anbieten.
- Die Gemeinden tragen die Kosten der schulergänzenden Tagesstrukturen.
- Die Erziehungsberechtigten haben sich an den Kosten zu beteiligen.
- Die Nutzung des Tagesstrukturangebots ist für die Erziehungsberechtigten freiwillig.
- Die Tagesstrukturangebote sind auf den Stundenplan ausgerichtet und modular aufgebaut.
- Der Regierungsrat legt auf Antrag des Erziehungsrats die kantonalen Vorgaben betreffend die schulergänzenden Tagesstrukturen in einer Verordnung fest.
- Der Kanton beteiligt sich an den Betreuungskosten in Form von Pauschalen pro Schüler, pro Tag und Angebot, sofern die kantonalen Vorgaben eingehalten sind.
- Der Regierungsrat legt die Modalitäten zur Berechnung der Pauschalen auf Antrag des Erziehungsrats in einer Verordnung fest. Die Berechnung der Pauschalen erfolgt auf der Grundlage der folgenden Kostenverteilung:
  - a) Beitrag Gemeinde und Erziehungsberechtigte: drei Viertel;
  - b) Beitrag Kanton: ein Viertel.
- Die Gemeinden sind frei in der Tarifgestaltung. Die finanziellen Verhältnisse der Erziehungsberechtigten können dabei berücksichtigt werden.

Die Betreuungsangebote des Gegenvorschlags sind modulartig aufgebaut (siehe Tabelle auf Seite 12 oben). Sie bestehen aus der Frühbetreuung (1), der Mittagsbetreuung (2) sowie der Frühhachmittags- (3) und der Spätnachmittagsbetreuung (4).

Bei der Ausgestaltung der Tagesstrukturangebote soll ein angemessener Gestaltungsspielraum für die Gemeinden bestehen bleiben. Erfüllen die Gemeinden die Minimalanfor-

<b>Modul 1:</b> Betreuung am frühen Morgen vor Schulbeginn	
<b>Schule am Morgen (Blockzeiten am Kindergarten und an der Primarschule)</b>	
<b>Modul 2:</b> Mittagstisch (Mittagsverpflegung, Ruhe, Entspannung, Spiel)	
<b>Schule am Nachmittag</b>	<b>Modul 3:</b> Schulfreie Nachmittage (Lernen, Hausaufgaben, Spiel, Bewegung mit Zwischenverpflegung)
<b>Modul 4:</b> Betreuung im Anschluss an den Schulunterricht oder an die Nachmittagsbetreuung	

derungen, erhalten sie die entsprechende finanzielle Unterstützung durch den Kanton. Insbesondere sind die folgenden Eckwerte zu berücksichtigen:

- Die Verantwortung für die Schaffung von Tagesstrukturangeboten obliegt den Gemeinden. Sie sind für die Umsetzung der kantonalen Vorgaben wie auch für die Qualitätssicherung zuständig.
- Subventionsberechtigte Gemeinden verfügen über ein Konzept betreffend die Bereitstellung eines Minimalangebots.
- Die Aufsicht betreffend die Erfüllung der formalen kantonalen Vorgaben zur Subventionierung obliegt dem Erziehungsdepartement.
- Art und Qualifikation des Betreuungspersonals liegt im Verantwortungsbereich der Gemeinden, wobei der Kanton die minimalen

fachlichen Voraussetzungen bestimmt.

- Unterrichtszeit und Tagesstrukturangebote decken werktags mindestens die Zeit von 07.15 Uhr bis 18.00 Uhr ab.
- Tagesstrukturen über Mittag umfassen die Verpflegung der Kinder und Jugendlichen (Mittagstisch).
- Tagesstrukturangebote sind in angemessenem Umfang flexibel nutzbar. Die Planung und Aufrechterhaltung eines Betriebs setzt aber Verbindlichkeit voraus (Minimalbuchung von Angeboten; verbindliche, semesterweise Buchung; Bedarfsanmeldung mindestens drei Monate im Voraus).
- Transporte sind gemeindeseitig sicherzustellen, sofern der Schulweg beziehungsweise der Weg zur Betreuungseinrichtung nicht zumutbar ist.

## Schulgesetz

17-88

Änderung vom 29. Mai 2017

---

*Der Kantonsrat Schaffhausen*

*beschliesst als Gesetz:*

### I.

Das Schulgesetz vom 27. April 1981 wird wie folgt geändert:

#### **Art. 5a**

- <sup>1</sup> Die Gemeinden können Schülern der Primarstufe und der Sekundarstufe I bedarfsgerechte schulergänzende Tagesstrukturen zur Verfügung stellen. Schulergänzende Tagesstrukturen
- <sup>2</sup> Die Gemeinden können private Institutionen auf der Basis von Leistungsvereinbarungen mit der Führung von Tagesstrukturen beauftragen.
- <sup>3</sup> Die Tagesstrukturangebote sind auf den Stundenplan ausgerichtet und modular aufgebaut.
- <sup>4</sup> Die Nutzung des Tagesstrukturangebotes ist für die Erziehungsberechtigten freiwillig.
- <sup>5</sup> Der Regierungsrat legt auf Antrag des Erziehungsrates die Vorgaben betreffend die schulergänzenden Tagesstrukturen in einer Verordnung fest.

#### **Art. 92a**

- <sup>1</sup> Die Gemeinden tragen die Kosten der schulergänzenden Tagesstrukturen. Finanzierung der schulergänzenden Tagesstrukturen
- <sup>2</sup> Die Erziehungsberechtigten haben sich an den Kosten zu beteiligen.
- <sup>3</sup> Der Kanton beteiligt sich an den Betreuungskosten in Form von Pauschalen pro Schüler, pro Tag und Angebot, sofern die kantonalen Vorgaben eingehalten sind.
- <sup>4</sup> Der Regierungsrat legt die Modalitäten zur Berechnung der Pauschalen auf Antrag des Erziehungsrates in einer Verordnung fest. Die Berechnung der Pauschalen erfolgt auf der Grundlage der folgenden Kostenverteilung:
  - a) Beitrag Gemeinde und Erziehungsberechtigte: drei Viertel;
  - b) Beitrag Kanton: ein Viertel.

<sup>5</sup> Die Gemeinden sind frei in der Tarifgestaltung. Die finanziellen Verhältnisse der Erziehungsberechtigten können dabei berücksichtigt werden.

## II

<sup>1</sup> Dieser Gegenvorschlag zur Volksinitiative «Initiative Beruf & Familie (Tagesschulen 7to7)» wird zusammen mit der Volksinitiative nach dem Verfahren gemäss Art. 30 der Kantonsverfassung zur Abstimmung unterbreitet. Vorbehalten bleibt ein allfälliger Rückzug der Volksinitiative.

<sup>2</sup> Der Regierungsrat bestimmt das Inkrafttreten dieses Gesetzes.

<sup>3</sup> Es ist im Amtsblatt zu veröffentlichen und in die kantonale Gesetzessammlung aufzunehmen.

Schaffhausen, 29. Mai 2017

Im Namen des Kantonsrats

Der Präsident:

*Thomas Hauser*

Die Sekretärin:

*Martina Harder*