

Bericht und Antrag der Spezialkommission 2015/7 «Einführung schulergänzender Tagesstrukturen»

16-64

vom 1. April 2016

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Die Spezialkommission hat die Vorlage des Regierungsrates vom 22. September 2015 zur Einführung bedarfsgerechter schulergänzender Tagesstrukturen (Teilrevision des Schulgesetzes) in drei Sitzungen beraten. Die Vorlage wurde vom zuständigen Regierungsrat Christian Amsler sowie seitens der Verwaltung von Departementssekretär Roland Moser vorgestellt und vertreten. Das Protokoll wurde von Verena Casana Galetti geführt.

1. Ausgangslage

Mit Überweisung der Motion Nr. 2006/7 von Kantonsrätin Jeanette Storrer betreffend das «Rahmengesetz mit Anschub- bzw. Impulsfinanzierung für familienergänzende Kinderbetreuungsangebote» und dem Postulat Nr. 2006/4 von Kantonsrätin Ruth Peyer mit dem Titel «Konzept Tagesschulen» im Jahr 2006 wurde der Regierungsrat aufgefordert, Bericht und Antrag zum Erlass eines Rahmengesetzes zur Koordination und Förderung bedarfsgerechter familienergänzender Kinderbetreuungsangebote bzw. ein Konzept für Tagesschulen und Tageskindergärten vorzulegen. Zudem möchte der Regierungsrat gemäss seinen Schwerpunkten zur Regierungstätigkeit die Vereinbarkeit von Familie und Beruf erleichtern und den Kanton als familienfreundlichen Wohn- und Arbeitsort etablieren.

Mit der Vorlage vom 22. September 2015 schlägt der Regierungsrat nun eine Teilrevision des Schulgesetzes (SchG; SHR 410.100) vor. Demnach sollen die Gemeinden innerhalb von zehn Jahren bedarfsgerechte schulergänzende Tagesstrukturen auf der Primarstufe und Sekundarstufe I einführen. Die Nutzung dieses Angebots soll für die Erziehungsberechtigten freiwillig und kostenpflichtig sein.

2. Eintreten auf die Vorlage

Im Rahmen der Eintretensdebatte war unbestritten, dass es im Kanton Schaffhausen Betreuungsangebote für Kinder auf der Primarstufe und Sekundarstufe I bedarf. Die Wortmeldungen offenbarten jedoch, dass die Vorstellungen betreffend Umsetzung von Tagesstrukturen sehr unterschiedlich sind. Die von den Kommissionsmitgliedern bereits in der Eintretensdebatte geäusserten Bedenken wurden später in der Detailberatung intensiv diskutiert. Mit Blick auf die bereits eingereichte «Initiative für Beruf & Familie (Tagesschulen 7to7)» der Alternativen Liste stellte ein Kommissionsmitglied den Antrag, die vorliegende Vorlage zu sistieren und das Abstimmungsresultat zur Volksinitiative abzuwarten. Der Antrag auf Sistierung der Vorlage wurde mit 7 zu 4 Stimmen abgelehnt; somit war Eintreten auf die Vorlage beschlossen.

3. Detailberatung

a. Schulergänzende Tagesstrukturen

Die Vorlage strebt die Einführung schulergänzender Tagesstrukturen während den elf Regelschuljahren (Primarstufe und Sekundarstufe I) an. Unter Tagesstrukturen werden schulnahe Betreuungsangebote für Kinder und Jugendliche verstanden, welche den Bereich rund um die Schule abdecken.

Der Regierungsrat definiert in seiner Vorlage die Rahmenbedingungen. Die Schulzeit und Tagesstrukturangebote sollen als Minimalstandard die Zeit von 07.15 bis 18.00 Uhr abdecken. Die Kommission hat lange über die «richtigen» Betreuungszeiten diskutiert, da für Erziehungsberechtigte, die in der Industrie tätig sind oder an ihren Arbeitsort pendeln, Betreuungsangebote ab 07.15 Uhr zu spät sein könnten. Unbestritten war, dass die genaue Ausgestaltung der Tagesstrukturen auf den Rückmeldungen der Bedarfsstudien in den Gemeinden basieren muss und in der Verordnung zu regeln ist. Weiter wurde nach einiger Diskussion ein Minimalangebot während acht Schulferienwochen als sinnvoll erachtet. Für weiteren Diskussionsbedarf sorgte, dass die Transporte gemäss Vorlage gemeindeseitig sicherzustellen seien. Nach langer und intensiver Diskussion kam man überein, dass die Schulwege bzw. Wege zur Betreuungseinrichtung nicht zu hohen zusätzlichen Kosten für die Gemeinden führen werden, da die Betreuungsangebote schulergänzend, also schulnah sein müssen. Die restlichen Anforderungen an das Minimalangebot gemäss Konzept (vgl. ADS 16-79 S. 5f.) sorgten kaum für Diskussionsstoff.

b. Finanzierungsmodell

Die Modellrechnungen in der Vorlage des Regierungsrats dienen der Berechnung der Kantonspauschale; die restlichen Kosten sind Sache der Gemeinde. Den Gemeinden steht folglich offen, ob und in welchem Umfang sie sich an den Kosten für die Betreuungsangebote beteiligen oder ob sie diese auf die Erziehungsberechtigten abwälzen.

Die Kommission nimmt erfreut zur Kenntnis, dass das Impulsprogramm des Bundes bis 2019 verlängert wurde und auch Schaffhauser Betreuungsangebote von dieser Anschubfinanzierung profitieren könnten bzw. bereits davon profitieren konnten.

c. Einzelne Bestimmungen im Schulgesetz

Art. 5a Schulergänzende Tagesstrukturen

Abs.1

Die Spezialkommission diskutierte angeregt über den Begriff «bedarfsgerecht». Dieser Begriff wurde aus den HarmoS-Richtlinien übernommen und wird in verschiedenen Kantonen so verstanden, dass bei den Erziehungsberechtigten in periodischen Abständen (bspw. im Kanton Zürich alle drei Jahre) der Bedarf an Betreuungsangeboten erhoben wird. Der Regierungsrat wie auch die Spezialkommission haben bewusst auf eine Koppelung des Bedarfs an eine Mindestgruppengrösse verzichtet. Die Gemeinden sollen keine eigenständigen Betreuungsangebote anbieten müssen, wenn es für sie sinnvoller und effizienter ist, mit anderen Gemeinden zusammenzuarbeiten. Demnach versteht die Kommission unter «bedarfsgerecht», dass allen Erziehungsberechtigten, welche ein Betreuungsangebot wünschen, in zumutbarer Nähe Zugang zu einer Tagesstruktureinrichtung gewährleistet werden muss.

Verschiedene Kommissionmitglieder sprachen sich für die Freiwilligkeit des Angebots von Tagesstrukturen aus, da sie bei Umsetzung der Vorlage einen Eingriff in die Gemeindeautonomie

befürchten. Ein Kommissionsmitglied stellte sodann den Antrag, Abs. 1 solle wie folgt lauten: «Die Gemeinden sorgen dafür, dass die Tagesstrukturen auf freiwilliger Basis eingeführt werden.» Dieser Antrag wurde von der Spezialkommission mit 7 zu 4 Stimmen abgelehnt.

Zu einem späteren Zeitpunkt wurden nochmals verschiedene Anträge zur Thematik Freiwilligkeit gestellt. Im Verlauf der Ausmehrung zwischen den Anträgen wurden diese zurückgezogen, womit die Kommission nur noch über einen Antrag abstimmte. Dieser Antrag beinhaltete folgende Umformulierung von Abs. 1: «Die Gemeinden können auf freiwilliger Basis dafür sorgen, dass ihren Schülern der Primar- und Sekundarstufe I bedarfsgerechte, schulergänzende Tagesstrukturen zur Verfügung stehen.» Dieser Antrag wurde von der Spezialkommission mit 7 zu 4 Stimmen abgelehnt.

Beide Anträge wurden von einer Mehrheit der Spezialkommission abgelehnt, da es für die freiwillige Einführung von Tagesstrukturen keine neue gesetzliche Grundlage braucht und mit den vorgeschlagenen Formulierungen der HarmoS-Bestimmung, wonach der Kanton Schaffhausen Tagesstrukturen anbieten muss, keine Rechnung getragen wird. Zudem darf davon ausgegangen werden, dass bei gesetzlicher Freiwilligkeit der Einführung von Tagesstrukturen der Kantonsbeitrag für die Gemeinden wegfallen würde.

Abs. 4

Ein Kommissionsmitglied stellte den Antrag, die Worte «und kostenpflichtig» zu streichen, da jedes Kind Anspruch auf eine kostenneutrale Ausbildung habe und deshalb auch schulergänzende Tagesstrukturen als Vorläufer von Tagesschulen kostenneutral sein sollen. Die Spezialkommission hat diesen Antrag mit 8 zu 1 Stimme bei 2 Enthaltungen abgelehnt, weil befürchtet wird, dass bei kostenlosen Betreuungsangeboten kaum mehr jemand seine Kinder selber betreuen wolle.

Art. 92a Finanzierung der schulergänzenden Tagesstrukturen

Abs. 1

Ein Kommissionsmitglied führte aus, dass die Formulierung nicht korrekt sei, da die Gemeinden nur die Kosten nach Abzug der Kostenbeteiligung des Kantons regeln können und stellte den entsprechenden Antrag. Die Kommission einigte sich nach Beratungen auf folgende Formulierung: «Die Gemeinden regeln vorbehältlich Abs. 3 und Abs. 4 die Finanzierung der schulergänzenden Tagesstrukturen.» Diesem Antrag wurde von der Spezialkommission mit 10 zu 1 Stimme zugestimmt.

Abs. 2

Ein Kommissionsmitglied möchte die Erziehungsberechtigten in die Pflicht nehmen und fordert deshalb eine fixe Beteiligung der Eltern an den Kosten. Der Antrag für Abs. 2 lautete wie folgt: «Die Erziehungsberechtigten haben sich mit mindestens 50 Prozent an den Kosten zu beteiligen.» Dieser Antrag wurde von der Spezialkommission mit 7 zu 3 Stimmen bei 1 Enthaltung abgelehnt, da man den Gemeinden die maximale Freiheit in der Tarifgestaltung belassen möchte.

Ein weiteres Mitglied stellte den Antrag, besagten Absatz gänzlich zu streichen, da die darin enthaltenen Angaben bereits aus Art. 5a Abs. 4 hervorgehen. Diesem Antrag stimmte die Spezialkommission mit 7 zu 3 Stimmen bei 1 Enthaltung zu.

Abs. 4

Ein Kommissionsmitglied monierte, dass aus den Vernehmlassungsergebnissen klar hervorgehe, dass sich eine Mehrheit für eine Kostenbeteiligung des Kantons und der Gemeinden von je 25 Prozent ausspricht. Dennoch werde nun ein Kantonsbeitrag von einem Sechstel vorgeschlagen. Dazu führte der Regierungsrat aus, dass aufgrund von EP2014 und der Tatsache, dass es den Gemeinden möglich sei, autonom zu entscheiden, welches Finanzierungsmodell sie anwenden möchten, diese Variante gewählt wurde. Das Kommissionsmitglied stellte den Antrag, die Kostenverteilung wie folgt zu regeln: «[...] Die Berechnung der Pauschale erfolgt auf der Grundlage folgender Kostenverteilung: a) Erziehungsberechtigte: die Hälfte; b) Gemeindebeitrag: ein Viertel; c) Kantonsbeitrag: ein Viertel.» Dieser Antrag wurde von der Spezialkommission mit 6 zu 4 Stimmen bei 1 Enthaltung abgelehnt.

Ein weiteres Kommissionsmitglied war der Ansicht, dass der Erziehungsrat das falsche Gremium sei und dieser bei Finanzierungsfragen kein Antragsrecht haben sollte. Der Antrag, den Satzteil «auf Antrag des Erziehungsrates» zu streichen, wurde von der Spezialkommission mit 6 zu 5 Stimmen abgelehnt.

Der Regierungsrat sieht in seiner Vorlage vor, ein Erklärungsmuster zur Kostenverteilung gesetzlich zu verankern. Da ein solches Erklärungsmuster üblicherweise in einer Verordnung festgehalten wird, stellte ein Kommissionsmitglied den Antrag, den Passus zur Kostenverteilung zu streichen. Die Spezialkommission stimmte diesem Antrag mit 8 zu 3 Stimmen zu.

Abs. 5

Ein Kommissionsmitglied führte aus, dass bei der Tarifgestaltung die finanziellen Verhältnisse der Erziehungsberechtigten zu berücksichtigen seien. Die Kommission lehnte einen entsprechenden Antrag mit 6 zu 3 Stimmen bei 2 Enthaltungen ab, da den Gemeinden die maximale Freiheit bei der Tarifgestaltung möglich sein soll und die Wünsche betreffend die Tarifgestaltung sehr unterschiedlich sind.

Ein Kommissionsmitglied stellte den Antrag, Abs. 5 zu streichen und mit Abs. 1 zu verbinden, damit die Chronologie in der Gesetzesabfolge stimme. Die Spezialkommission stimmte diesem Antrag mit 9 zu 0 Stimmen bei 2 Enthaltungen zu und einigte sich anschliessend stillschweigend darauf, den Wortlaut von Abs. 5 anstelle des gestrichenen Abs. 2 einzufügen.

II. Übergangsbestimmung betreffend Tagesstrukturen (Art. 98a)

Ein Kommissionsmitglied stellte den Antrag, die Frist zur Einführung schulergänzender Tagesstrukturen von zehn auf fünf Jahre zu kürzen. Dieser Antrag wurde von der Spezialkommission mit 6 zu 4 Stimmen bei 1 Enthaltung abgelehnt, da den Gemeinden zur Umsetzung genügend Zeit gelassen werden soll.

III.

Ein Kommissionsmitglied beantragte, die Vorlage der obligatorischen Volksabstimmung zu unterstellen. Die Kommission lehnte diesen Antrag mit 6 zu 5 Stimmen ab, da zum einen Gemeindevertreter im Kantonsrat vertreten sind, welche die Interessen ihrer Gemeinden vertreten, und da zum anderen abzuwarten sei, ob die nötige Vierfünftelmehrheit überhaupt erreicht werde.

4. Abschreibung parlamentarischer Vorstösse

Obwohl die Motion Nr. 2006/7 vom 18. September 2006 von Kantonsrätin Jeanette Storrer betreffend das «Rahmengesetz mit Anschub- bzw. Impulsfinanzierung für familienergänzende Kinderbetreuungsangebote» und das Postulat Nr. 2006/4 vom 18. September 2006 von Kantonsrätin Ruth Peyer mit dem Titel «Konzept Tagesschulen» nur teilweise umgesetzt sind, beschliesst die Spezialkommission, den Anträgen der Regierung zu folgen, und empfiehlt dem Kantonsrat, die parlamentarischen Vorstösse abzuschreiben.

Für die Spezialkommission:

Seraina Furer (Präsidentin)
Philippe Brühlmann (Vizepräsident)
Till Aders
Werner Bächtold
Samuel Erb
Mariano Fioretti
Hedy Mannhart
Franz Marty
Jeanette Storrer
Erwin Sutter
Regula Widmer

Schulgesetz

Änderung vom ...

Der Kantonsrat Schaffhausen

beschliesst als Gesetz:

I.

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

Art. 5a

Schulergänzende Tagesstrukturen

¹ Die Gemeinden sorgen dafür, dass ihren Schülern der Primarstufe und der Sekundarstufe I bedarfsgerechte schulergänzende Tagesstrukturen zur Verfügung stehen.

² Die Gemeinden können private Institutionen auf der Basis von Leistungsvereinbarungen mit der Führung von Tagesstrukturen beauftragen.

³ Die Tagesstrukturangebote sind auf den Stundenplan ausgerichtet und modular aufgebaut.

⁴ Die Nutzung des Tagesstrukturangebotes ist für die Erziehungsberechtigten freiwillig und kostenpflichtig.

⁵ Der Regierungsrat legt auf Antrag des Erziehungsrates die Vorgaben betreffend die schulergänzenden Tagesstrukturen in einer Verordnung fest.

Art. 92a

Finanzierung der schulergänzenden Tagesstrukturen

¹ Die Gemeinden ~~tragen die Kosten~~ regeln vorbehaltlich Abs. 3 und Abs. 4 die Finanzierung der schulergänzenden Tagesstrukturen.

² ~~Die Erziehungsberechtigten haben sich an den Kosten zu beteiligen. Die Gemeinden sind frei in der Tarifgestaltung. Die finanziellen Verhältnisse der Erziehungsberechtigten können dabei berücksichtigt werden.~~

³ Der Kanton beteiligt sich an den Betreuungskosten in Form von Pauschalen pro Schüler und Angebot, sofern die kantonalen Vorgaben eingehalten sind.

⁴ 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. Erziehungsberechtigte: die Hälfte;-~~

~~b. Gemeindebeitrag: ein Drittel;-~~

~~c. Kantonsbeitrag: ein Sechstel.~~

⁵ ~~Die Gemeinden sind frei in der Tarifgestaltung. Die finanziellen Verhältnisse der Erziehungsberechtigten können dabei berücksichtigt werden.~~

II.

Übergangsbestimmung betreffend Tagesstrukturen (Art. 98a)

Die schulergänzenden Tagesstrukturen gemäss Art. 5a und Art. 92a dieses Gesetzes sind spätestens innert zehn Jahren nach Inkrafttreten dieses Gesetzes errichtet.

III.

¹ Dieses Gesetz untersteht dem Referendum.

² Der Regierungsrat bestimmt das Inkrafttreten dieses Gesetzes.

³ Es ist im Amtsblatt zu veröffentlichen und in die kantonale Gesetzessammlung aufzunehmen.

Schaffhausen,

Im Namen des Kantonsrates
Der Präsident:

Die Sekretärin: