

**Bericht und Antrag  
des Regierungsrates des Kantons Schaffhausen  
an den Kantonsrat betreffend  
die kantonale Volksinitiative "Initiative für Beruf & Familie  
(Tagesschulen 7to7)"**

Sehr geehrter Herr Präsident  
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen Bericht und Antrag zur „Initiative für Beruf & Familie (Tagesschulen 7to7)“ der Alternativen Liste Schaffhausen mit folgendem Wortlaut:

*«Eltern, deren Kinder während ihrer obligatorischen Schulzeit einen öffentlichen Kindergarten oder eine öffentliche Schule besuchen, haben bis zum Abschluss der Primarschule an allen Schultagen während zwölf Stunden Anspruch auf unentgeltliche Betreuung ihrer Kinder.»*

Das Volksbegehren ist am 29. Dezember 2015 mit 1'004 gültigen Unterschriften eingereicht worden. Der Regierungsrat hat dieses am 12. Januar 2016 als zustande gekommen erklärt (vgl. Amtsblatt Nr. 2 vom 15. Januar 2016, S. 57 f.). Gemäss Art. 77 des Wahlgesetzes (WahlG, SHR 160.100) hat der Kantonsrat innerhalb von sechs Monaten nach Einreichung des Begehrens zu beschliessen, ob er ihm zustimmt, es ablehnt oder der Initiative einen Gegenvorschlag gegenüberstellen will. Diese Behandlungsfrist endet am 29. Juni 2016.

Der Regierungsrat beantragt Ihnen, die Volksinitiative den Stimmberechtigten mit dem Antrag auf Ablehnung zu unterbreiten und die Vorlage des Regierungsrates vom 22. September 2015 zur Einführung bedarfsgerechter schulergänzender Tagesstrukturen (Teilrevision des Schulgesetzes [SchG; SHR 410.100], Nr. 15-79) der Initiative als Gegenvorschlag gegenüberzustellen und diesen zur Annahme zu empfehlen.

**1. Ausgangslage und Stossrichtung der Initiative**

**a. Allgemeines**

Die Verbesserung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf wird in der Politik des Kantons Schaffhausen seit längerer Zeit diskutiert. Im Jahr 2006 gab es im Bereich familienergänzende Kinderbetreuungsangebote durch die Motion Nr. 489 von Kantonsrätin Jeanette Storrer und das Postulat Nr. 29 von Kantonsrätin Ruth Peyer zwei parlamentarische Vorstösse. Mit dem Beitritt zur Interkantonalen Vereinbarung über die Harmonisierung der obligatorischen Schule (HarmoS-Konkordat) am

29. Oktober 2007 hat sich der Kanton Schaffhausen sodann dazu verpflichtet, ein bedarfsgerechtes Angebot an Tagesstrukturen während der obligatorischen Schulzeit anzubieten (vgl. Art. 11 Abs. 2 HarmoS-Konkordat vom 14. Juni 2007, SHR 410.120). Unterricht und Freizeit sollen zu einer Einheit verknüpft werden, indem Blockzeiten und Mittagessen sowie betreute Aufgabenstunden und ein organisiertes Angebot zur Freizeitgestaltung bereitgestellt werden, sofern dafür eine Nachfrage besteht. Gemäss HarmoS-Konkordat ist die Nutzung der Tagesstrukturen fakultativ und für die Erziehungsberechtigten grundsätzlich kostenpflichtig. Den "HarmoS-Kantonen" wird dabei kein bestimmtes nationales Modell vorgeschrieben, sondern es sollen vielmehr unterschiedliche Tagesstrukturangebote möglich sein, und diese sollen je nach den lokalen Gegebenheiten bedarfsgerecht ausgestaltet werden können. Die Vereinbarkeit von Familie und Beruf als familienpolitische Zielsetzung sowie Postulat der Wirtschaft ist schliesslich auch im regierungsrätlichen Legislaturprogramm (2013–2016) vom 15. Januar 2013 festgehalten.

#### **b. Vorlage des Regierungsrates zur Einführung von bedarfsgerechten schulergänzenden Tagesstrukturen**

Der Regierungsrat hat am 22. September 2015 zuhanden des Kantonsrates eine Vorlage zur Einführung von bedarfsgerechten schulergänzenden Tagesstrukturen (Teilrevision des Schulgesetzes) überwiesen. Derzeit wird die Vorlage von einer Spezialkommission beraten, wobei bisher zwei Sitzungen stattgefunden haben. Im Wesentlichen sieht die Vorlage vor, dass die Gemeinden dazu verpflichtet sind, bedarfsgerechte schulergänzende Tagesstrukturen für Schüler bzw. Schülerinnen der Primarstufe und Sekundarstufe I zu errichten (vgl. nArt. 5a Abs. 1 SchG). Die Nutzung des Tagesstrukturangebotes ist für die Erziehungsberechtigten freiwillig und kostenpflichtig (vgl. nArt. 5a Abs. 4 SchG). Der Kanton beteiligt sich an den Betreuungskosten in Form von fixen Pauschalen pro Schüler und Angebot (vgl. nArt. 92a SchG). Die Gemeinden des Kantons Schaffhausen haben für die Umsetzung zehn Jahre Zeit (vgl. nArt. 98a SchG).

#### **c. Initiative für Beruf & Familie (Tagesschulen 7to7)**

Die eingereichte Initiative verlangt eine Teilrevision der Kantonsverfassung. Der bestehende Art. 89 KV soll mit einem neuen Absatz 3 ergänzt werden. Damit soll die Regelung von Tagesstrukturen im Kindergarten und in der Primarschule und insbesondere der Anspruch der Erziehungsberechtigten auf unentgeltliche Betreuung ihrer Kinder auf Verfassungsstufe verankert werden. Die Betreuung der Kinder in öffentlichen Schulen soll von 7 Uhr morgens bis 7 Uhr abends bereitgestellt werden.

Die erwähnte Vorlage des Regierungsrates und die Volksinitiative befassen sich folglich mit der gleichen Thematik/Materie, nämlich der ausserschulischen Betreuung von Schülern bzw. Schülerinnen. Die konkrete Ausgestaltung und insbesondere die Finanzierung weichen jedoch in wesentlichen Punkten voneinander ab.

## **2. Stellungnahme zur Initiative**

Die Vorlage des Regierungsrates und die Volksinitiative der AL sind vom Anliegen her weitgehend deckungsgleich. Sie behandeln dieselbe Thematik/Materie und verfolgen dasselbe Ziel, nämlich die Vereinbarkeit von Familie und Beruf im Kanton Schaffhausen zu verbessern, indem schulergänzende Tagesstrukturen geschaffen werden. Ist in der Vorlage des Regierungsrates ein bedarfsgerechter, modulartiger Aufbau der Betreuungsangebote vorgesehen, das von den Gemeinden, den Erziehungsberechtigten und vom Kanton finanziert werden, wird in der Volksinitiative den Erziehungsberechtigten ein Anspruch auf unentgeltliche Betreuung ihrer Kinder an allen Tagen von morgens sieben Uhr bis abends um sieben Uhr eingeräumt, wobei das Angebot vollständig von der öffentlichen Hand (Gemeinden und Kanton) zu finanzieren ist. Inhaltlich handelt es sich somit bei der Initiative um eine „Maximalvariante“. Diese „Maximalforderung“ ist aus Sicht des Regierungsrates sachlich nicht notwendig und finanziell nicht tragbar und daher abzulehnen (vgl. dazu nachfolgend lit. c).

### **a. Materiell**

Wie bereits erwähnt, wird mit der Volksinitiative eine Teilrevision der Verfassung des Kantons Schaffhausen angestrebt, indem in Art. 89 KV unter der Marginalie "Auftrag" ein zusätzlicher Abs. 3 geschaffen werden soll. Im Lichte von Art. 28 Abs. 2 KV ist die Initiative zulässig, da sie weder gegen übergeordnetes Recht verstösst (lit. a), noch undurchführbar ist (lit. b) und auch nicht die Einheit der Form oder der Materie verletzt (lit. c). Es bleibt jedoch zu erwähnen, dass zusätzlich zum neuen Verfassungsartikel weitere Ausführungsbestimmungen im Schulgesetz nötig wären. Die Detailausgestaltung müsste demnach auf Gesetzesstufe erfolgen. In der Vorlage des Regierungsrates ist eine solche Anpassung der Gesetzesbestimmungen bereits vorgesehen.

### **b. Familienpolitische Beurteilung**

Der gesellschaftliche Wandel und die damit zusammenhängenden Bedürfnisse führten unter anderem dazu, dass in den letzten Jahren in diversen Kantonen und Gemeinden der Schweiz schulnahe Tagesstrukturen mit familienergänzender Betreuung von Kindern im Schulalter aufgebaut worden sind. Im Kanton Schaffhausen ist dieser Aufbau noch nicht sehr weit fortgeschritten. So fehlt es unter anderem an einer einheitlichen kantonalen gesetzlichen Regelung von Tagesstrukturen. Bisher werden lediglich in der Stadt Schaffhausen und in der Gemeinde Thayngen sogenannte Tagesschulen geführt. Zudem bestehen einzelne punktuelle Angebote wie Mittagstische oder ähnliche Angebote.

Es konnte bereits festgestellt werden, dass die Vorlage des Regierungsrates und die Volksinitiative der AL in Bezug auf ihre Motivation weitgehend deckungsgleich sind. Insbesondere erfüllen beide die im HarmoS-Konkordat stipulierte Verpflichtung betreffend Tagesstrukturen. Die Attraktivität des Standortes Schaffhausen dürfte somit bei Umsetzung in jedem Fall zunehmen. Eine Abweichung findet sich hingegen im Bereich der Betreuungszeitspanne. Die Initianten fordern eine Betreuung der Schulkinder von 7.00 Uhr bis 19.00 Uhr, während die Vorlage des Regierungsrates eine Abdeckung von mindestens 07.15 Uhr bis 18.00 Uhr verlangt. Sodann verlangt die Initiative die Schaffung

von Betreuungsangeboten nur bis zum Abschluss der Primarschule. Offen bleibt, was für den Rest der obligatorischen Schulzeit gelten soll.

### **c. Finanzpolitische Beurteilung**

Das von der Initiative geforderte Betreuungsangebot hat – je nach konkreter Ausgestaltung und Nutzung – zusätzliche Kosten für Kanton und Gemeinden in Höhe von mindestens 10 Mio. Franken zur Folge. Die Hochrechnung basiert in den Bereichen Gruppengrößen, Qualifikation Personal, Besoldungskosten und Personaleinsatz auf denselben Annahmen, welche als Grundlage zur Berechnung der Beitragspauschalen in der Tagesstrukturvorlage des Regierungsrates dienten. Neu definiert und angepasst wurden die Annahmen für die Nutzung der Angebote, die Betreuungszeiten sowie für die Infrastruktur- und Bewirtschaftungskosten. Nicht miteingerechnet sind Kosten für Mittagessen und Kosten für eine Betreuung in den Schulferien.

Das Entlastungsprogramm 2014 (EP2014) sieht für den Staatshaushalt des Kantons Schaffhausen bis ins Jahr 2017 Entlastungsmassnahmen im Umfang von insgesamt 40 Mio. Franken vor. Ein für die Erziehungsberechtigten unentgeltliches Angebot an schulergänzender Betreuung ihrer Kinder läuft den Sparbemühungen des Kantons diametral entgegen. Um eine derart kontraproduktive Auswirkung auf die in der Kantonsverfassung verankerte Sicherstellung des Haushaltgleichgewichts zu vermeiden (vgl. Art. 97 Abs. 1 KV), müssten die Mehrkosten unweigerlich auf den Steuerzahler abgewälzt werden. Dies wäre ungerecht gegenüber jenen Personen, die das Angebot an Tagesstrukturen nicht nutzen, denn auch sie müssten die unentgeltliche Betreuung der Kinder über die Steuern mitfinanzieren. Eine moderate Form der Finanzierung sieht hingegen die Vorlage des Regierungsrates vor. Die Finanzierung der schulergänzenden Tagesstrukturen erfolgt grundsätzlich durch die Gemeinden. Diese werden durch Rückvergütungen in Form von Kostenbeiträgen durch die Erziehungsberechtigten und des Kantons entlastet. Damit wird eine ausgewogene, realisier- und finanzierbare Lösung vorgeschlagen, die allen Interessen bestens gerecht wird, basiert sie mehrheitlich doch auf den Erkenntnissen aus der breit abgestützten Vernehmlassung. Eine Annahme der Initiative führt indessen zu einer Nichterreichung der regierungsrätlichen Entlastungsziele im Bereich Bildung. Sie stellt eine über Jahre hinweg enorm grosse finanzielle Belastung des Staates dar.

### **d. Fazit Regierungsrat**

Die Anliegen der Initianten sind mit denen der Vorlage des Regierungsrates - ohne Einbezug des finanziellen Aspektes - praktisch identisch. Aus finanzpolitischen Gründen ist jedoch die Annahme der Initiative nicht verantwortbar und weder für den Kanton noch die Gemeinden tragbar. Die mittelfristige Sanierung des Staatshaushaltes würde damit ernsthaft in Frage gestellt werden. Fiskalische Folgen wie Steuererhöhungen wären unvermeidbar, was gleichzeitig zu einer Abnahme der Attraktivität des Standortes Schaffhausen führen würde. Aus den genannten Gründen ist die Vorlage des Regierungsrates zu bevorzugen und als Gegenvorschlag der Volksinitiative "Initiative Beruf & Familie (Tagesschulen 7to7)" gegenüberzustellen.

### **3. Gegenvorschlag**

Die Vorlage des Regierungsrates wurde dem Kantonsrat am 22. September 2015 als Bericht und Antrag zur Einführung bedarfsgerechter schulergänzender Tagesstrukturen (Teilrevision des Schulgesetzes) überwiesen. Rund drei Monate später erfolgte die Einreichung der Volksinitiative "*Initiative Beruf & Familie (Tageschulen 7to7)*". Aufgrund dieser - vom zeitlichen Ablauf her - speziellen und atypischen Ausgangslage sowie angesichts des identischen Regelungsgegenstandes (auserschulische Betreuung von Schülern bzw. Schülerinnen) ist es sinnvoll, die beiden Vorlagen zu einem Geschäft zusammenzuführen und parallel vom Kantonsrat bzw. von einer kantonsrätlichen Spezialkommission vorberaten zu lassen. Die Einheit der Materie ist klarerweise gewahrt. Die vorgeschlagene Vereinigung beruht im Übrigen nicht allein auf der Tatsache, dass mit der Vorlage des Regierungsrates bereits ein fertig ausgearbeiteter Gegenvorschlag vorliegt, sondern drängt sich auch aus der Überlegung heraus auf, dass die Stimmberechtigten nur ein einziges Mal über die gleiche Thematik abstimmen sollten. Aus diesem Grund ist die Vorlage des Regierungsrates der Initiative als Gegenvorschlag gegenüberzustellen.

### **4. Weiteres Vorgehen**

Die Volksinitiative ist in der Form eines ausgearbeiteten Entwurfs eingereicht worden. Für die weitere Behandlung bestehen gemäss Art. 29 Abs. 1 und Art. 30 Abs. 1 KV i.V.m. Art. 77 Abs. 1 WahIG die folgenden Möglichkeiten: Der Kantonsrat beschliesst innerhalb von sechs Monaten seit Einreichung des Begehrens, ob er ihm zustimmt oder ob er es ablehnt oder ob er der Initiative einen Gegenvorschlag gegenüberstellen soll. Soll der Initiative ein Gegenvorschlag gegenübergestellt werden, so ist die entsprechende Vorlage innerhalb von 18 Monaten auszuarbeiten und innerhalb weiterer 6 Monate vom Kantonsrat zu beraten. Danach ist innert weiterer sechs Monate die Volksabstimmung durchzuführen (Art. 77 Abs. 4 WahIG).

Wie vorstehend ausgeführt, liegt im vorliegenden Fall insofern eine spezielle Ausgangslage vor, als ein materieller Gegenvorschlag zur Initiative bereits vorliegt (Vorlage des Regierungsrates vom 22. September 2016) und dieser nicht mehr ausgearbeitet werden muss. Durch einen entsprechenden Beschluss des Kantonsrates kann dieser der Initiative als formaler Gegenvorschlag gegenübergestellt werden. Das ist aus Sicht des Regierungsrates sachlich sinnvoll und verfahrensmässig effizient. Entsprechend ist der vorliegende Bericht und Antrag der bereits bestehenden Spezialkommission, welche die Vorlage des Regierungsrates zu den Tagesstrukturen vorberät, zuzuweisen.

*Sehr geehrter Herr Präsident  
Sehr geehrte Damen und Herren*

*Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen beantragen wir Ihnen,*

- 1. die Volksinitiative "Initiative Beruf & Familie (Tagesschulen 7to7)" den Stimmberechtigten des Kantons Schaffhausen mit dem Antrag auf Ablehnung zu unterbreiten;*
- 2. die Vorlage des Regierungsrates vom 22. September 2015 zur Einführung bedarfsgerechter schulergänzender Tagesstrukturen (Teilrevision des Schulgesetzes, Nr. 15-79) der Initiative als Gegenvorschlag gegenüberzustellen, und*
- 3. diesen Gegenvorschlag (Vorlage des Regierungsrates vom 22. September 2015) zur Annahme zu empfehlen.*

Schaffhausen, 8. März 2016

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:

*Dr. Reto Dubach*

Der Staatsschreiber:

*Dr. Stefan Bilger*