

Volksinitiative
***"Familienfreundliche Tagesstrukturen in den
Solothurner Gemeinden"***

Botschaft und Entwurf des Regierungsrates
an den Kantonsrat von Solothurn
vom 22. Oktober 2007, RRB Nr. 2007/1749

Zuständiges Departement

Departement für Bildung und Kultur

Vorberatende Kommission(en)

Bildungs- und Kulturkommission
Finanzkommission

Inhaltsverzeichnis

Kurzfassung.....	3
1. Einreichung und Zustandekommen der Volksinitiative	5
2. Initiativbegehren.....	5
3. Stellungnahme des Regierungsrates.....	6
3.1 Gültigkeit der Volksinitiative	6
3.2 Behandlungsfristen für die Volksinitiative.....	6
3.3 Tagesschulstrukturen als Verbundaufgabe von Bildung, sozialer Sicherheit und Wirtschaft	6
3.4 Tagesschulstrukturen als Herausforderung für das schweizerische Bildungssystem	8
3.5 Politische Vorstösse seit 1999	9
3.6 Tagesschulstrukturen erfordern eine koordinierte planerische Vorleistung.....	9
4. Haltung der Paritätischen Kommission Kanton - Einwohnergemeinden	10
5. Auswirkungen der Volksinitiative.....	11
5.1 Elemente von Tagesschulstrukturen	11
5.2 Drei Grundmodelle	11
5.3 Personelle und finanzielle Konsequenzen	12
5.4 Zu schaffende rechtliche Grundlagen	13
5.5 Folgen für die Gemeinden.....	13
5.6 Wirtschaftlichkeit	14
6. Antrag	14
7. Beschlussesentwurf	15

Kurzfassung

Am 22. August 2007 hat das Initiativkomitee die Volksinitiative „Familienfreundliche Tagesstrukturen in den Solothurner Gemeinden“ mit mehr als 3000 gültigen Unterschriften eingereicht. Das Begehren in Form einer Anregung verlangt, dass „der Kanton Solothurn die Grundlagen für den Aufbau von Tagesstrukturen in den Gemeinden, zum Beispiel Mittagstischen, Aufgabenhilfe und Randstundenbetreuung schafft. Dabei sind die Bedürfnisse der Kinder, Eltern, Schulen und Gemeinden zu berücksichtigen.“

Begründet wird das Begehren durch die gesellschaftspolitischen Veränderungen. Die Benützung der Tagesstrukturen soll aber klar freiwillig sein, und die Eltern sollen einen (bezahlbaren) Beitrag bei deren Benützung entrichten. Den Gemeinden soll es möglich sein, je nach Bedürfnissen vor Ort ein sinnvolles Organisationsmodell zu wählen.

Auf Verfahrensebene ist darauf hinzuweisen, dass dem Kantonsrat bei Volksinitiativen in Form der Anregung innert sechs Monaten Botschaft und Entwurf auf Zustimmung oder Ablehnung zu unterbreiten ist. Auf organisatorischer Ebene stellen Tagesschulstrukturen heute eine Verbundaufgabe zwischen Bildung, sozialer Sicherheit und Wirtschaft dar und werden dadurch zum entscheidenden Glied einer zukunftsgerichteten Familienpolitik. Aus pädagogischem Blickwinkel betrachtet, kommt Tagesschulstrukturen heute ebenfalls grosse Bedeutung zu. Entscheidende Grundlagen dazu (Geleitete Schulen, umfassende Blockzeiten, Schulzusammenschlüsse) wurden in den letzten Jahren vorbereitet bzw. bereits eingeführt. Die politische und die planerische Arbeit in diesem Bereich ist aber noch nicht abgeschlossen. Seit 1999 wurden zu diesem Aufgabenfeld vier Interpellationen, vier Postulate, zwei Motionen, zwei Aufträge und die nun vorliegende Volksinitiative eingereicht.

Nach unserer Ansicht ist es notwendig, vor der verbindlichen Einführung von Tagesschulstrukturen eine koordinierte Planung durchzuführen. Als notwendig wird u.a. eine Koordination mit dem sich bildenden Bildungsraum NWCH (Kantone AG, BL; BS, SO) und mit der Sozialpolitik erachtet. Eine entscheidende Bedeutung bekommen auch die Koordination und die Absprache mit den Gemeinden. Die Einführung von Tagesschulstrukturen fällt nämlich gemäss Vorgaben des neuen Sozialgesetzes massgeblich in den Kompetenzbereich der Gemeinden.

Wir beantragen dem Kantonsrat, der Volksinitiative „Familienfreundliche Tagesstrukturen in den Solothurner Gemeinden“ zuzustimmen. Dadurch werden wir verpflichtet, dem Kantonsrat innert 15 Monaten einen dem Begehren entsprechenden Entwurf zu unterbreiten.

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen nachfolgend Botschaft und Entwurf zur Volksinitiative "Familienfreundliche Tagesstrukturen in den Solothurner Gemeinden".

1. Einreichung und Zustandekommen der Volksinitiative

Am 22. August 2007 hat das Initiativkomitee die Volksinitiative "Familienfreundliche Tagesstrukturen in den Solothurner Gemeinden" innert der Sammelfrist mit 3'192 Unterschriften bei der Staatskanzlei eingereicht.

Dem Initiativkomitee gehören an:

Ruedi Nützi, Wolfwil; Ernst Christ, Matzendorf; Andreas Eng, Günsberg; Irene Froelicher, Lommiswil; Andreas Gasche, Oekingen; Kurt Henzi, Dornach; Alex Kohli, Grenchen; Verena Meyer-Burkhard, Mühledorf; Corinne Saner, Lostorf; Annekäthi Schlupe, Schnottwil; Reto Schorta, Solothurn; Hanspeter Stebler, Nunningen; Hans-Ruedi Wüthrich, Lütterswil; Ernst Zingg, Olten.

Die Volksinitiative ist mit mehr als 3000 gültigen Unterschriften formell zustande gekommen (Verfügung der Staatskanzlei vom 28. August 2007 über das Zustandekommen).

2. Initiativbegehren

Mit dem Initiativbegehren in Form der **Anregung** wird Folgendes verlangt:

"Der Kanton Solothurn schafft die Grundlagen für den Aufbau von Tagesstrukturen in den Gemeinden, zum Beispiel für Mittagstische, Aufgabenhilfe und Randstundenbetreuung. Dabei sind die Bedürfnisse der Kinder, Eltern, Schulen und Gemeinden zu berücksichtigen. Die Gemeinden und die Eltern tragen die Kosten, wobei der Beitrag der Eltern einkommensabhängig zu gestalten ist. Der Kanton leistet aus einem zu schaffenden Innovationsfonds Beiträge. Die Gemeinden sind in der Umsetzung autonom; sie vereinbaren mit den lokalen Anbietern Qualitätskriterien."

Die Initianten und Initiantinnen begründen ihr Begehren wie folgt:

- „Immer mehr Berufstätige und Familien wollen und müssen Beruf und Familie sinnvoll mit- einander verbinden können.
- Die Benützung der Tagesstrukturen soll freiwillig sein. Jede Familie entscheidet selbst, wie sie ihre Kinder betreuen will.
- Wir wollen keine Staatskinder und kein Diktat des Kantons. Die Erziehung bleibt in der Verantwortung der Eltern.
- Die finanzielle Belastung der Eltern muss sich in Grenzen halten. Tagesstrukturen müssen für alle bezahlbar sein.
- Kinder und Jugendliche lernen und profitieren durch Tagesstrukturen voneinander. Tagesstrukturen fördern auch die Sozialkompetenz.
- Jede Gemeinde ist frei, ihr eigenes Modell umzusetzen, entsprechend den Bedürfnissen der Gemeinde. Sie kann eine lokale Organisation oder Private mit dem Betrieb beauftragen."

3. **Stellungnahme des Regierungsrates**

3.1 Gültigkeit der Volksinitiative

Nach § 138 des Gesetzes über die politischen Rechte vom 22. September 1996 (GpR; BGS 113.111) ist zu prüfen, ob die Initiative rechtskonform und die Einheit der Materie oder der Form gewahrt sind. Eine Rechtswidrigkeit liegt nicht vor und die formellen Erfordernisse sind eingehalten. Das Erfordernis der Einheit der Materie besagt, dass mehrere verschiedene Materien je Gegenstand eines besonderen Initiativbegehrens bilden müssen. Die Einheit der Materie ist nach Rechtsprechung und Praxis gewahrt, wenn zwischen den einzelnen Teilen einer Initiative ein sachlicher Zusammenhang besteht. Dies ist gegeben. Somit ist die vorliegende Initiative vom Kantonsrat als gültig entgegenzunehmen.

3.2 Behandlungsfristen für die Volksinitiative

Die Volksinitiative hat die Form der Anregung. Dem Kantonsrat ist somit innert 6 Monaten seit der Einreichung (d.h. bis 22. Februar 2008) Botschaft und Entwurf auf Zustimmung oder Ablehnung zu unterbreiten (§ 41 Abs. 2 des Kantonsratsgesetzes vom 24. September 1989; KRG; BGS 121.1).

Stimmt der Kantonsrat der Initiative nicht zu, wird sie dem Volk innert eines Jahres zur Abstimmung vorgelegt (Art. 32 Abs. 2 der Verfassung des Kantons Solothurn vom 8. Juni 1986; KV; BGS 111.1). Stimmen der Kantonsrat oder das Volk der Anregung zu, unterbreitet der Regierungsrat innert 15 Monaten nach der Annahme einen dem Begehren entsprechenden Entwurf (d.h. bis spätestens Frühjahr 2009). Er kann einen Gegenvorschlag mitunterbreiten (§ 41 Abs. 2 KRG). Der Kantonsrat verabschiedet innert zweier Jahre nach der Annahme einen dem Begehren entsprechenden Erlass (d.h. bis spätestens Frühjahr 2011). Dieser ist dem Volk zusammen mit einem allfälligen Gegenvorschlag zum Entscheid vorzulegen (Art. 32 Abs. 2 KV).

3.3 Tagesschulstrukturen als Verbundaufgabe von Bildung, sozialer Sicherheit und Wirtschaft

Aus allen Teilen der Gesellschaft werden Ansprüche und Forderungen an die Bildung und an die Organisation der Schule gestellt. Bildungs- und Schulangebote sollen heute als Instrumente oder Werkzeuge helfen, Anforderungen und Bedürfnisse aller Art zu erfüllen.

Unbestritten ist, dass verschiedene prägende Bereiche der heutigen Gesellschaft stark mit der Bildung und den Schulstrukturen zusammenhängen. Dazu kann auf den aktuellen Bildungsbericht Schweiz 2006¹ und auf den kantonalen Sozialbericht 2005 des Departements des Innern verwiesen werden. Der Sozialbericht spricht vom Handlungs-dreieck «Bildung - Wirtschaft - Soziale Sicherheit» und den sich daraus ergebenden «gemeinsamen Handlungsfeldern».

Bildung und die Schnittstelle Familienpolitik

Die Aufteilung in Arbeits- und Familienwelt soll nicht in der herkömmlichen ausschliesslichen Arbeitsteilung zwischen Mann und Frau in Lohnarbeit bzw. Familienzeit geschehen müssen. Das Risiko, dass dieses Modell innerhalb einer Familie «kippt» und Einelternfamilien in finanzielle Schwierigkeiten und damit auch in psychische Belastungen geraten, ist gross. Wegen der bereits heute hohen Zahl von Einelternfamilien ist zudem diese Art von Arbeitsteilung für immer weniger Familien Realität. Zusätzlich geht es auch um die angemessene Berücksichtigung eines Zielkonflikts: Beispielsweise kann die Maximierung der Arbeitsvolumen der Eltern das Wohlbefinden der Kinder beeinträchtigen.

¹ Schweizerische Koordinationsstelle für Bildungsforschung, Bildungsbericht Schweiz 2006, Aarau 2006

Frauen schliessen zunehmend eine Ausbildung auf der Sekundarstufe II oder Tertiärstufe ab und sind damit autonomer und wirtschaftlich unabhängiger geworden. Die Geburt eines Kindes veranlasst viele Frauen dennoch zum zeitweiligen Ausstieg aus dem Erwerbsleben. Der Wiedereinstieg erfolgt meist über eine Teilzeitanstellung. Das Nebeneinander von Familien- und Erwerbsleben ist mit den gegebenen Zeitstrukturen der Schule schwierig in Einklang zu bringen. Im familieninternen Entscheid gegen eine Vergrösserung der Familie gilt die Unvereinbarkeit von Familien- und Berufsleben vielen Paaren als wichtigster Grund. Das deckt sich mit den Äusserungen der Frauen zwischen 25 und 34 Jahren hinsichtlich Kinderwunsch, der mit 2.4 Kindern pro Frau deutlich höher liegt als die tatsächliche Geburtenhäufigkeit (1.4 Kinder pro Frau). So besteht das Dilemma der Schweizer Wirtschaft zurzeit darin, dass der kurzfristige Arbeitskräftebedarf nur über eine höhere Erwerbstätigkeit der Frau gedeckt werden kann, eine solche aber gleichzeitig die Geburtenrate senkt. Die tiefe Geburtenrate bewirkt längerfristig eine Stagnation oder gar einen Rückgang des Arbeitskräftepotenzials. Mögliche Lösungen für dieses Dilemma finden sich in einer besseren Vereinbarkeit zwischen Familie und Beruf.¹

Bildung und die Schnittstelle Migration

Ende 2005 entsprach die ständige ausländische Wohnbevölkerung der Schweiz gut einem Fünftel (1.5 Mio.). 2004 hatte ein Viertel der Neugeborenen in der Schweiz eine ausländische Staatsangehörigkeit. In jeder dritten Familie findet sich mindestens ein im Ausland geborener Elternteil oder einer ohne Schweizerpass (2000). Die ausländische Wohnbevölkerung ist heute wesentlich heterogener als in den vergangenen Jahrzehnten, wobei die in den 90er-Jahren eingewanderte Gruppe aus dem ehemaligen Jugoslawien fast einen Viertel ausmacht.²

In Bezug auf das Bildungsniveau öffnet sich ein Nord-Süd-Graben. Insgesamt sind Personen aus dem Süden im Durchschnitt weniger gebildet als Schweizer Bürger und Bürgerinnen. Der Anteil Ausländer und Ausländerinnen ohne nachobligatorische Ausbildung ist überproportional hoch. Viele von ihnen arbeiten zudem in konjunkturabhängigen Branchen mit tiefem Lohnniveau. Das Risiko, arbeitslos zu werden, ist dementsprechend hoch.

Bildung und die Schnittstelle Wirtschaft

Besonders gut ausgebildete Frauen können dank Tagesschulstrukturen im Erwerbsprozess gehalten werden (Werterhaltung des Humankapitals). Die grössere Zahl von Erwerbstätigen kann den immer wiederkehrenden Mangel an qualifizierten Fachkräften entschärfen. Weiter geht man davon aus, dass das Arbeitsvolumen in der Schweiz Wachstumspotenzial enthält. Die Mehrheit der Eltern, deren Kinder von den Tagesschulstrukturen profitieren, kann mehr Erwerbsarbeit leisten und erwirtschaftet dadurch ein höheres Steuereinkommen. Bei einigen Eltern führt dies dazu, dass sie keine oder weniger Sozialhilfe oder andere Unterstützungsbeiträge beanspruchen, was zu einer finanziellen Entlastung der Gemeinden führen kann.

Tagesschulstrukturen tragen deshalb (zumindest potenziell) zur Steigerung der Arbeitsintensität und der Arbeitsproduktivität bei und kurbeln das volkswirtschaftliche Wachstum an. Damit profitieren sowohl der Staat als auch die Gesellschaft von höheren Steuereinnahmen.

Oft wird als Grund für betriebliche Investitionen (auch gerade von ausländischen Investoren) die Bedeutung der guten Ausbildung und Bildung in der Schweiz genannt. Diesen Vorteil gilt es zu sichern bzw. auszubauen. Ein weiterer Grund besteht auf volkswirtschaftlicher Ebene im Zusammenhang zwischen dem Bildungsgrad der Bevölkerung, der Wettbewerbsfähigkeit und der wirtschaftlichen Entwicklung des Landes.

¹ Bildungsbericht Schweiz 2006, S. 32 f.

² Bildungsbericht Schweiz 2006, S. 30 f.

Nachweisen lässt sich zudem, dass eine nachobligatorische Ausbildung auch in der Rezession vor Arbeitslosigkeit schützen kann. In allen konjunkturellen Phasen sind Menschen ohne nachobligatorische Ausbildung viel stärker betroffen als Personen mit einer Ausbildung auf der Sekundarstufe II.

Zwischen Bildungsniveau und Erwerbsquote ist ein weiterer Zusammenhang beobachtbar. Das Produktionspotenzial einer Volkswirtschaft hängt entscheidend davon ab, wie sich die Bevölkerung am Arbeitsmarkt beteiligt. Personen mit abgeschlossener tertiärer Ausbildung beteiligen sich zu über 80 % am Arbeitsmarkt, während Personen ohne nachobligatorische Ausbildung zu beinahe 50 % nicht erwerbstätig sind.¹

3.4 Tagesschulstrukturen als Herausforderung für das schweizerische Bildungssystem

Aufgrund zahlreicher internationaler Schulleistungstests gelangen vor allem die Bildungsinstitutionen in den Fokus. Im Vordergrund stehen folgende zwei Fragen:

1. Wie können ungleiche Bildungszugänge abgebaut werden?
2. Wie lassen sich ausserschulische und schulische Bildung auf allen Stufen organisieren?

Als Folge der seit dem Jahr 2000 durchgeführten Programme der OECD zur weltweiten Schülerbeurteilung (PISA: Programme for International Student Assessment) und weiteren pädagogischen Forschungsarbeiten ist heute gut belegt, dass ein flächendeckendes Angebot an Tagesschulstrukturen zu besseren Bildungsleistungen führt, wenn sie so organisiert sind, dass schulische und ausserschulische Elemente optimal aufeinander abgestimmt werden: Unkoordinierte Stundenpläne, unbetreute Mittagspausen für einige Schulkinder sowie fehlende Betreuungsangebote vor und nach dem Unterrichtstag sollen durch Tagesstrukturen, d.h. durch ein Unterrichts-, Förder-, Betreuungs- und Verpflegungsangebot an einem Ort und aus einer Hand (d.h. nach pädagogischem Konzept) abgelöst werden. Im weitesten Sinn geht es darum, wie der herkömmliche Bildungsbegriff für die neuen gesellschaftlichen Herausforderungen erweitert werden kann.

Bildungsinstitutionen stehen heute in der Schweiz im Rampenlicht. Was Schulen leisten sollen und was sie effektiv leisten und welche Massnahmen getroffen werden sollen, wird zur Diskussion gestellt. Die verschiedenen Ansprüche bezüglich Qualität und Integration beispielsweise kollidieren mit unterschiedlichen weltanschaulichen und politischen Positionen. Gemäss Artikel 104 Absatz 1 KV ist die Erziehung und Ausbildung eine partnerschaftliche Aufgabe zwischen den Eltern und der Schule. In der Diskussion um Tagesschulstrukturen geht es letztlich darum, dass sich die Schweiz differenziert mit der Gesamtorganisation der Schule auseinandersetzen muss. Nur so kann die Institution «Schule» zukünftig den gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Gegebenheiten gerecht werden, ohne dabei ihren Kernauftrag der Bildungsvermittlung zu vernachlässigen. Tagesschulstrukturen gehören deshalb in der Schweiz und auch im Kanton Solothurn zu einer zeitgemässen Schulorganisation.

Aus schulorganisatorischer Sicht kann angefügt werden, dass im Kanton Solothurn durch die beschlossenen Massnahmen (Einführung Geleiteter Schulen, umfassende Blockzeiten, Sek-I-Reform, regionale Schulzusammenschlüsse) in den letzten Monaten entscheidende Grundlagen für die Einführung von Tagesschulstrukturen geklärt und beschlossen worden sind. Ohne diese Grundlagen liessen sich die neuen Herausforderungen organisatorisch und finanziell nicht umsetzen.

¹ Bildungsbericht Schweiz 2006, S. 36 f.

3.5 Politische Vorstösse seit 1999

Seit 1999 wurden insgesamt vier Interpellationen, vier Postulate, zwei Motionen, zwei Aufträge und eine Volksinitiative zur Thematik von schul- und familienergänzenden Betreuungsmassnahmen eingereicht. Als erstes wichtiges Element wurden die Blockzeiten auf Beginn des Schuljahres 2007/2008 obligatorisch eingeführt (§ 10^{bis} des Volksschulgesetzes vom 14. September 1969; VSG; BGS 413.111). Sowohl der Auftrag Fraktion SP/Grüne: Schaffung von Tagesschulen (A 142/2006) als auch die Volksinitiative "Familienfreundliche Tagesstrukturen in den Solothurner Gemeinden" haben die Schaffung von freiwilligen, additiven schul- und familienergänzenden Betreuungsangeboten zum Ziel. In unserer Stellungnahme zum Auftrag SP/Grüne halten wir fest, dass die Gemeindeautonomie gewahrt und die regional unterschiedlichen Bedürfnisse berücksichtigt werden müssen.

3.6 Tagesschulstrukturen erfordern eine koordinierte planerische Vorleistung

Es stellt sich nicht länger die Frage, *ob* Tagesschulstrukturen im Kanton Solothurn aufgebaut werden sollen, sondern *wie* und unter welchen Voraussetzungen. Da es sich um ein gemeinsames Handlungsfeld der drei Politikbereiche Bildung, soziale Sicherheit und Wirtschaft handelt und die Umsetzung massgeblich durch die Gemeinden zu leisten ist (Art. 105 Abs. 1 KV; § 107 des Sozialgesetzes vom 31. Januar 2007 [SozG]¹, vom Kantonsrat beschlossen mit KRB Nr. RG 119/2005 vom 31. Januar 2007 und mit RRB Nr. 2007/1403 vom 21. August 2007 auf den 1. Januar 2008 in Kraft gesetzt), müssen in einem nächsten Schritt die planerischen Grundlagen für eine Zusammenarbeit geschaffen werden.

Koordination im Bildungsraum NWCH - Gemeinsames Vorgehen der Kantone AG, BL, BS, SO

Das Einrichten von Tagesschulstrukturen, die den schulischen, integrationspolitischen und arbeitsmarktlichen Anliegen Rechnung tragen können, ist sehr komplex und aufwändig. Aus diesem Grund haben die Bildungsdirektionen der Fachhochschul-Partnerkantone Aargau, Basel-Landschaft, Basel-Stadt und Solothurn (NW 4) vereinbart, eine gemeinsame Strategie für den Auf- und Ausbau von Tagesstrukturen zu formulieren. Das entsprechende Vorprojekt wurde im Sommer 2006 lanciert. Ende 2007 sollte dazu ein Vorschlag vorliegen. Mit einer gemeinsamen Strategie könnte sichergestellt werden, dass im NW-4-Raum eine vergleichbare Angebotsstruktur aufgebaut wird, was der zunehmenden Mobilität der Bevölkerung Rechnung trägt und zu einer Attraktivierung dieses Wirtschafts- und Lebensraumes beiträgt.

Kantonsinterne Koordination mit der Sozialpolitik

Vorschulerziehung bzw. Krippen und Horte - ebenfalls durch die Gemeinden zu fördern (§ 107 Bst. b SozG) - müssen planerisch und organisatorisch in Übereinstimmung mit dem Ausbau von Tagesschulstrukturen gebracht werden. Im Weiteren muss bedacht werden, dass die heutige Schulorganisation vor allem einen grossen Anteil der Migrationspopulation ausgrenzt und benachteiligt, indem Kinder sehr spät in die Institutionen aufgenommen werden. Der Anschluss an das Bildungssystem der Schweiz wird dadurch erschwert. Die Gefahr, dass sich Bildungsdefizite und damit potenziell auch Arbeitslosigkeit vererben, steigt.

Kantonsinterne Planung mit den Gemeinden

Die Einführung von Tagesschulstrukturen fällt massgeblich in den Kompetenzbereich der Gemeinden (Art. 105 Abs. 1 KV). Gemäss § 107 Buchstabe a SozG werden die Gemeinden verpflichtet, schulergänzende Betreuungsangebote wie Tagesschulen, Mittagstische und Aufgabenhilfen zu fördern. Diese Pflicht zur Förderung schliesst auch deren Finanzierung mit ein. Aufgrund un-

¹ Amtsblatt Nr. 42 vom 19. Oktober 2007.

terschiedlicher regionaler Bedürfnisse und auch unterschiedlicher finanzieller Möglichkeiten der Gemeinden sind das Betreuungsangebot, die Ausgestaltung sowie die Finanzierung den lokalen Möglichkeiten und Bedürfnissen anzupassen. Damit nahm es der Gesetzgeber in Kauf, dass Familien je nach Wohngemeinde unterschiedliche Angebote der schulergänzenden Betreuung vorfinden. Deshalb wird es entscheidend sein, wie unter Wahrung der weitgehenden Gemeindeautonomie (Art. 45 Abs. 2 KV) ein koordinierter Prozess eingeleitet werden kann. Aus heutiger Sicht kann diese Aufgabe nur partnerschaftlich zwischen den Gemeinden als Hauptkostenträger und dem Kanton als Gesetzgeber und Steuerungsorgan angegangen werden.

4. Haltung der Paritätischen Kommission Kanton - Einwohnergemeinden

An ihrer Sitzung vom 10. September 2007 hielt die Paritätische Kommission Kanton - Einwohnergemeinden Folgendes fest: Tagesschulstrukturen werden begrüsst. Die unterschiedlich verwendeten Begriffe im Bereich der schul- und familienergänzenden Betreuungsangebote sollen geklärt werden. Folgende Eckwerte wurden festgehalten:

- Der Auf- und Ausbau von Tagesschulstrukturen muss den lokalen Bedürfnissen entsprechen.
- Der Besuch muss freiwillig sein.
- Die kantonalen Vorgaben sind global und flexibel auszugestalten.
- Die Gemeindeautonomie ist zu respektieren.
- Regionale Lösungen sind unter Berücksichtigung der zu verrechnenden Schulgelder zu ermöglichen.
- Die Mitfinanzierung durch die Wirtschaft ist zu berücksichtigen.
- Anschubfinanzierungen sind zu vermeiden. Diese schränken die Handlungsfreiheit der Gemeinden ein.

5. Auswirkungen der Volksinitiative

Ein ganztägiges Angebot, welches die beiden Unterrichtsblöcke am Vormittag und am Nachmittag umfasst, wird mit Betreuungselementen kombiniert. In der Deutschschweiz etabliert sich folgendes Grundmodell, das in sich geschlossene Elemente enthält (vgl. Schulergänzende Betreuung, Kanton Luzern 2007).

5.1 Elemente von Tagesschulstrukturen

Ankunft ~ ~	Ankunftszeit Betreuung vor dem Unterrichtsbeginn
Unterricht ~ ~	Vormittagsunterricht Der Unterricht findet nach dem kantonalen Lehrplan in Blockzeiten zu mindestens 3.5 Stunden statt.
Mittagstisch ~ ~	Mittagsverpflegung Gemeinsames Mittagessen, das im Schulhaus oder an einem externen Ort eingenommen wird
Ruhezeit Bewegungszeit	Ruhezeit/Bewegungszeit Für die Kindergarten- und Unterstufenkinder gilt eine Ruhezeit.
Unterricht ~ ~	Nachmittagsunterricht Der Unterricht findet nach kantonalem Lehrplan statt.
Individuelle Förderung ~ ~	Individuelle Förderung Für jene Kinder, die am Nachmittag keinen Unterricht besuchen müssen, folgt eine individuelle Lernzeit.
Aktivitäten	Geführte und selbstgesteuerte Aktivitäten Dieser Zeitraum dauert bis zur Schliessung der Schulen.

5.2 Drei Grundmodelle

Schule und Betreuung

Die einzelnen Elemente decken den ganzen Tag ab. Es besteht jedoch nicht zwingend ein pädagogisches Konzept über alle Elemente. Die Ankunftszeit am Morgen und die individuelle Förderung bieten jedoch Gelegenheit - je nach kommunalem Bedürfnis - eine Verknüpfung mit dem Unterricht herzustellen. Es können beispielsweise die Hausaufgaben in einem dieser Betreuungsfächer der Schule erledigt werden.

Die Erziehungsberechtigten können ihre Kinder für die freiwilligen Elemente der schulergänzenden Betreuung einzeln anmelden, und zwar für einzelne Tage oder für die ganze Woche. Die Anmeldung erfolgt in der Regel für ein Schuljahr.

Dieses Angebot vereinigt schulische Angebote und Betreuung unter der Leitung der Schule. Es

ist sehr flexibel sowohl in Bezug auf die Kombination der einzelnen Elemente als auch bezüglich Platzzahl. Das Modell eignet sich für kleinere und mittelgrosse Gemeinden. Es bietet zudem die Möglichkeit, bei der individuellen Förderung zusätzlich auch Schüler und Schülerinnen zu unterstützen, die nicht von den andern Elementen Gebrauch machen.

Additives Modell (offene Tagesschule)

Die einzelnen Elemente decken den ganzen Tag ab. Da alle Elemente in der Schule stattfinden, ist eine enge Verbindung zwischen Unterricht und Betreuung gewährleistet. Die Hausaufgaben werden in der Schule erledigt.

Die Erziehungsberechtigten melden ihre Kinder analog dem Modell „Schule und Betreuung“ an. Dieses Modell gewährleistet eine noch engere Verbindung zwischen Unterricht und Betreuung. Der Bildungsanteil ist leicht höher. Die schulinterne Realisierung aller Elemente erleichtert die Organisation. Da die Lernenden die Regelklassen besuchen, ist der Einbezug des Kindergartens bzw. eine volle Abdeckung über alle Schuljahre von Beginn an möglich. Das Modell bietet ebenfalls die Möglichkeit, bei der individuellen Förderung zusätzlich auch Schüler und Schülerinnen zu unterstützen, die nicht von den andern Elementen Gebrauch machen.

Integrierte Tagesschule

Die einzelnen Elemente decken den ganzen Tag ab. Aufgrund der engen Verknüpfung der Elemente kann ein ganzheitliches Bildungskonzept umgesetzt werden. Die ganztägige Anwesenheit der Lehrpersonen ermöglicht eine neue Rhythmisierung des Unterrichts, welche den Kindern, der Gruppengrösse und den Inhalten Rechnung trägt. Die äussere Rhythmisierung bietet innerhalb der Unterrichtsblöcke wechselnde Lehr- und Lernformen sowie unterschiedliche Unterrichtsmethoden an. Die innere Rhythmisierung ermöglicht den Schülerinnen und Schülern eine individuelle Steuerung des Lernprozesses. Bildungs- und Betreuungsaktivitäten können optimal verknüpft werden.

Die Erziehungsberechtigten können ihre Kinder nur für das ganze Angebot der Tagesschule anmelden. Die Anmeldungen erfolgen jeweils für ein Schuljahr.

Dieses Angebot bietet die besten Möglichkeiten für die Umsetzung eines ganztägigen Bildungskonzepts. Es ermöglicht insbesondere eine umfassende Ausrichtung der Didaktik nach neuen Rhythmisierungsformen und erleichtert auch den Einbezug anderer Themenstellungen (z. B. Ernährungsfragen, Bewegungsförderung, Naturerlebnisse). Die enge Verzahnung von Unterricht, Projekt- und Freizeitangeboten ist ein wesentlicher Vorteil und erweitert die Lerngelegenheiten. Die geringe und konstante Zahl der Betreuungspersonen pro Kind erleichtert den Elternkontakt und deren Einbezug in freiwillige Elternmitarbeit.

5.3 Personelle und finanzielle Konsequenzen

Erste provisorische Berechnungen im Kanton Solothurn und den umliegenden Kantonen (NW 4, Bern und Luzern) zeigen, dass für das Modell „Schule und Betreuung“ mit zusätzlichen Kosten von rund 65 Franken pro betreuten Tag und Kind gerechnet werden muss. Die zu erwartenden Kosten sind stark abhängig von den zusätzlichen Infrastrukturkosten auf Gemeindeebene, der Entlohnung des Betreuungspersonals und dem Grad der Nutzung. Für den Betrieb umfassender Tagesschulstrukturen (d.h. Vollangebot) ist jährlich mit rund 46 Mio. Franken (Gesamtkosten) zu rechnen. Diese grobe Modellrechnung stützt sich auf die Annahme, dass von 30'000 Schülerinnen und Schülern aus Kindergarten und Volksschule ein Viertel (7500 Schüler) das Tagesstrukturangebot zu 50 % (3'750 Teilnehmereinheiten) an allen Schultagen, dafür ohne Schulferien, nutzen würden: $7500 \text{ Schüler} \times 1/2 \text{ Angebot} \times 65 \text{ Tagesansatz} \times 5 \text{ Tage} \times 38 \text{ Schulwochen} = 46 \text{ Mio. Franken Gesamtkosten}$.

Da die Tagesschulstrukturen im Vergleich zum Grundangebot der Volksschule und des Kindergartens zusätzliche Leistungen erbringen und die Eltern einen Nutzen haben, ist den Eltern ein Teil der Kosten in Rechnung zu stellen. Der Verein „Tagesschule Schweiz“ geht davon aus, dass

die Eltern für die Verpflegung und die Betreuung - mittels Fixbetrag oder einkommensabhängigem Beitrag - aufkommen sollen¹.

Die Mitfinanzierung oder anderweitige Unterstützung von Dienstleistungen sowie die zur Verfügungstellung von Sachgütern durch Private als Fundraising ist gemäss Artikel 131 Absatz 1 Buchstabe e KV zulässig. Die Zuständigkeit zur Verhandlung und zum Abschluss von Sponsoringvereinbarungen liegt für den Volksschulbereich in der Regel beim Gemeinderat (§ 70 Abs. 2 und 3 Bst. h bzw. § 97 Abs. 2 und 3 Bst. f Gemeindegesetz vom 16. Februar 1992; GG; BGS 131.1). Als Trägerinnen der Volksschulen und Kindergärten treten die Gemeinden grundsätzlich als Restfinanziererinnen auf. Die Möglichkeit einer Anschubfinanzierung durch den Kanton muss in einer gesonderten Analyse aufgezeigt werden.

Gesamtkosten etwa 46.0 Mio. Franken, abzüglich

- Elternbeitrag
 - Fundraising-Leistungen
 - Bundesbeiträge (Anschubfinanzierung)
 - Kantonsbeiträge (Subventionsanteil an die Transportkosten)
 - Kantonsbeiträge (evtl. Anschubfinanzierung)
-
- = Anteil der Gemeinden

Diese grobe Formel ist somit nicht mehr als eine erste politische Orientierungshilfe. Weitere Planungsarbeiten werden hier Differenzierungen mit den entsprechenden Kostenfolgen aufzeigen wie z. B. eine Etappierung bei der Einführung eines Vollangebotes, eine wahrscheinliche Teilnutzung des Angebotes während der Woche, aber auch einen zusätzlichen Betreuungsbedarf während der Schulferien etc.

5.4 Zu schaffende rechtliche Grundlagen

Wie bereits im neuen Sozialgesetz festgeschrieben, sind gemäss dessen § 107 Buchstabe a die Gemeinden verpflichtet, schulergänzende Betreuungsangebote wie Tagesschulen, Mittagstische und Aufgabenhilfen zu fördern. Gemäss Initiativbegehren soll der Kanton Grundlagen für den Aufbau von Tagesschulstrukturen in den Gemeinden schaffen. Deshalb müssen rechtliche Grundlagen im Volksschulgesetz geschaffen werden. Diese gesetzliche Regelung muss folgende Elemente beinhalten:

- Regionale Angebotspflicht für Schulträger der Volksschule und des Kindergartens;
- Unentgeltlichkeit des obligatorischen Unterrichts;
- Unentgeltlichkeit der schulbezogenen Förderungselemente;
- Kostenregelung bei Schulbesuch ausserhalb der Wohngemeinde für den Unterricht, die schulbezogenen Fördererelemente und den Transport durch die Wohnsitzgemeinde;
- Regelung des Kostenteilers Einwohnergemeinde - Eltern (allgemeine Grundsätze);
- Schaffung und Bewirtschaftung eines allfälligen kantonalen Innovationsfonds.

5.5 Folgen für die Gemeinden

Bei der Realisierung von Tagesschulstrukturen ist eine Zusammenarbeit unter den Gemeinden sinnvoll und notwendig, damit genügend Schüler und Schülerinnen erreicht werden können. Dies trifft insbesondere auf die integrierte Tagesschule zu, während die Modelle „Schule und Betreuung“ sowie „additives Modell“ flexibler realisiert werden können. Aufgrund der Berechnungen des Kantons Luzern sollten in einer integrierten Tagesschule mindestens drei Primarklassen geführt werden. Bei der Annahme, dass etwa 2.5 Prozent der Schüler und Schülerinnen dieses Angebot nutzen möchten, muss von einer Schulregion mit rund 2000 Schülerinnen und Schülern ausgegangen werden, um eine integrierte Tagesschule effizient führen zu können.

¹ Mauchle Markus: Kosten und Finanzierung von öffentlichen Tagesschulen, Verein Tagesschule Schweiz, Zürich 2001

5.6 Wirtschaftlichkeit

Zusätzlich zum Gewinn an Bildungsleistung muss bei der Kostenbetrachtung aber auch eine Wirtschaftlichkeitsprüfung vorgenommen werden, in der Mehreinnahmen durch Steuern und die Entlastung der Gemeinden im Sozialbereich zu berücksichtigen sind. So kommt eine Studie der Stadt Zürich zu ihren Kindertagesstätten zum Schluss, dass mit jedem Franken, der in die Tagesbetreuung für Kinder und Jugendliche investiert wird, drei bis vier Franken der Wirtschaft zugute kommen, davon 1.60 Franken der Staatskasse in Form von Einkommenssteuern¹. Solche grossstädtischen Verhältnisse sind nicht direkt auf unseren Kanton übertragbar. Deshalb sind weitere Studien und Erfahrungen anderer Kantone² für die sachgerechte Planung und die dann anstehenden politischen Entscheide beizuziehen.

6. Antrag

Wir bitten Sie, auf die Vorlage einzutreten und dem nachfolgenden Beschlussesentwurf zuzustimmen.

Im Namen des Regierungsrates

Peter Gomm
Landammann

Dr. Konrad Schwaller
Staatsschreiber

¹ Sozialdepartement der Stadt Zürich (Hrsg.): Kindertagesstätten zahlen sich aus, Zürich, Edition Sozialpolitik, 2001

² vgl. z.B. die umfassenderen Modellberechnungen des Kantons AG: Vernehmlassungsvorlage Planungsbericht Bildungskleeblatt, Anhang zur Vernehmlassungsvorlage, S. 30 ff., Aarau 2006

7. **Beschlussesentwurf**

Volksinitiative "Familienfreundliche Tagesstrukturen in den Solothurner Gemeinden"

Der Kantonsrat von Solothurn, gestützt auf Artikel 32 Absatz 2 der Verfassung des Kantons Solothurn vom 8. Juni 1986¹⁾ und § 41 Absatz 2 des Kantonsratsgesetzes vom 24. September 1989²⁾ sowie auf Botschaft und Entwurf des Regierungsrates vom 22. Oktober 2007 (RRB Nr. 2007/1749) beschliesst:

1. Der Volksinitiative "Familienfreundliche Tagesstrukturen in den Solothurner Gemeinden" wird zugestimmt.
2. Der Regierungsrat unterbreitet dem Kantonsrat innert 15 Monaten einen dem Begehren entsprechenden Entwurf.

Im Namen des Kantonsrates

Präsident

Ratssekretär

Dieser Beschluss unterliegt nicht dem Referendum.

Verteiler KRB

Departement für Bildung und Kultur (6) KF, VEL, DK, YS, DA, LS
 Amt für Volksschule und Kindergarten (2)
 Amt für Mittel- und Hochschulen (2)
 Amt für Berufsbildung und Berufsberatung (2)
 Staatskanzlei (SCH, STU, SAN)
 Ratsleitung (7)
 Initiativkomitee, Ruedi Nützi, Gerstenacker 19, 4628 Wolfwil
 Verband Solothurner Einwohnergemeinden (VSEG), Postfach 123, 4528 Zuchwil
 Verband Lehrerinnen und Lehrer Solothurn (LSO), Hauptbahnhofstrasse 5, 4500 Solothurn
 Verband Schulleiterinnen und Schulleiter VSL SO, Schmiedengasse 22, 5012 Schönenwerd
 Gemeindepräsidien (126)

¹⁾ BGS 111.1.

²⁾ BGS 121.1.