Bericht des Regierungsrats über die familienergänzende Betreuung von Kindern ab Kindergarten

17. Dezember 2013

Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren Kantonsräte

Wir unterbreiten Ihnen Bericht und Antrag zum Postulat betreffend die familienergänzende Betreuung von Kindern ab Kindergarten, welches der Kantonsrat am 6. Dezember 2012 überwiesen hat.

Im Namen des Regierungsrats
Landammann: Paul Federer
Landschreiber: Dr. Stefan Hossli

1. Ausgangslage 3
2. Analyse Nahtstelle familienergänzende und schulergänzende Tagesstrukturen 3
2.1 Familienergänzende Tagesstrukturen 3
2.2 Schulergänzende Tagesstrukturen 4
2.3 Vergleich familienergänzende und schulergänzende Tagesstrukturen 5
3. Bausteine zu Lösungsvarianten 6
3.1 Bedarfsgerechtes Angebot verbindlich erklären 7
3.2 Angebote erweitern 7
4. Finanzierung und Kostentragung 8
4.1 Finanzierung der Tagesstrukturen heute 8
4.2 Kostenteilung zwischen Kanton und Gemeinden 10
4.3 Finanzielle Auswirkungen 10
5. Qualitätssicherung 10
6. Gesetzessystematik und Anpassung der gesetzlichen Grundlagen 10
7. Stellungnahme Bildungskommission 11
8. Antrag des Regierungsrats 11

1. Ausgangslage

An seiner Sitzung vom 6. Dezember 2012 behandelte der Kantonsrat die „Motion zur familienergänzenden Betreuung für Kinder ab Kindergarteneintritt“, eingereicht von Nicole Wildisen und Mitunterzeichnenden. Die Motion stellte fest, dass das Gesetz über die familienergänzende Kinderbetreuung nur die Betreuung im Vorschulalter regelt und mit dem Schuleintritt oftmals Betreuungsangebote vor und nach der Schule sowie in den Ferien fehlten. Sie forderte deshalb, dass für Kinder ab Kindergarteneintritt die gleichen Regelungen gelten, wie dies das Gesetz über die familienergänzende Kinderbetreuung für das Vorschulalter vorsieht. Der Regierungsrat bestätigte in seiner Antwort, dass je nach Angebot der Gemeinden eine mehr oder weniger grosse Angebotsverschlechterung besteht. Grundsätzlich schloss er sich deshalb dem Anliegen der Motion an. Er beantragte aber in seiner Beantwortung dem Kantonsrat, die Motion in ein Postulat umzuwandeln, um so den Spielraum für eine bedarfsgerechte Lösung, die mit allen beteiligten Instanzen zusammen erarbeitet werden soll, zu erweitern. Der Kantonsrat folgte dem Antrag des Regierungsrats und wandelte die Motion in ein Postulat um.

An seiner Sitzung vom 24. Oktober 2013 diskutierte der Kantonsrat den Familienbericht 2013 über monetäre und nicht-monetäre Massnahmen in der Familienpolitik. Der Regierungsrat zeigt in diesem Bericht auf, dass das Angebotsdefizit an der Nahtstelle von der familienergänzenden Kinderbetreuung zu den schulergänzenden Tagesstrukturen zu beheben sei und das Bildungs- und Kulturdepartement dazu einen Bericht erarbeiten wird.

Mit dem vorliegenden Bericht wird der Auftrag erfüllt. Er analysiert die Nahtstellen, zeigt verschiedene Bausteine zu Lösungsvarianten und das weitere Vorgehen auf.

2. Analyse Nahtstelle familienergänzende und schulergänzende Tagesstrukturen

2.1 Familienergänzende Tagesstrukturen

Die gesetzliche Grundlage ist das Gesetz über die familienergänzende Kinderbetreuung (GDB 870.7). Gemäss Art. 1 dieses Gesetzes sind die Ziele die Förderung der Entwicklung und Integration von Kindern im Vorschulalter sowie der Vereinbarkeit von Familie und Arbeit bzw. Ausbildung. Die Gemeinden sorgen für genügend Betreuungsplätze und gewähren anerkannten Betreuungseinrichtungen Beiträge. Der Kanton unterstützt die Gemeinden, indem er die Hälfte der Kosten der Gemeindebeiträge übernimmt. Die öffentliche Hand entlastet mit ihren Beiträgen Erziehungsberechtigte mit tieferen Einkommen und ermöglicht ihnen die Inanspruchnahme der Angebote (Sozialtarif). Die Normkosten der Betreuungseinrichtungen sowie die einkommensabhängigen Elternbeiträge sind in den Ausführungsbestimmungen über die Beiträge in der familienergänzenden Kinderbetreuung (GDB 870.711) geregelt.

Gemäss dem Familienbericht 2013 gibt es im Kanton Obwalden sieben Kindertagesstätten und eine Betriebskinderkrippe. Vier dieser Kindertagesstätten haben mit Gemeinden eine Leistungsvereinbarung abgeschlossen und werden von Kanton und Gemeinden unterstützt. Knapp die Hälfte der 228 Kinder in Kindertagesstätten (Stand 2011) besucht eine Kindertagesstätte mit Leistungsvereinbarung. Im Bereich der Tagesfamilien besteht eine Leistungsvereinbarung mit dem Verein Kinderbetreuung Obwalden, welcher für den ganzen Kanton Tagesfamilien vermittelt. In 49 Tagesfamilien werden 59 Kinder betreut (Stand 2011). Diese Kinder werden von Kanton und Gemeinden finanziell unterstützt. Neben den beiden gesetzlich geregelten Betreuungsformen (Kindertagesstätten und Tagesfamilien) gibt es weitere Betreuungsangebote wie Spielgruppen oder Babysitterangebote, welche vom Kanton nicht unterstützt werden. Der Familienbericht zeigt im Bereich der familienergänzenden Tagesstrukturen lange Wartelisten bei den Angeboten auf und weist Handlungsbedarf für die Erweiterung des Angebots aus.

Die Gesamtkosten von Gemeinden und Kanton sind in den letzten Jahren konstant angestiegen und betragen im Jahr 2012 je Fr. 380 976.–.

Die Angebote der familienergänzenden Kinderbetreuung sind grundsätzlich auf eine ganztägige Betreuung ausgelegt. In Einzelfällen kann auch eine Halbtagesbetreuung vereinbart werden. Die Betreuung während den Schulferien ist grundsätzlich gewährleistet. Viele Eltern benutzen die Kinderbetreuung aufgrund von Teilzeitanstellungen an 1 bis 3 Tagen pro Woche.

2.2 Schulergänzende Tagesstrukturen

Die gesetzliche Grundlage ist das Bildungsgesetz (GDB 410.1, Art 12). Darin ist festgehalten, dass der Kanton und die Einwohnergemeinde schulergänzende Tagesstrukturen und entsprechende Angebote fördern. Die Einwohnergemeinden können nebst den obligatorischen Blockzeiten, während denen eine Betreuung durch den Schulunterricht gewährleistet ist, selber schulergänzende Tagesstrukturen anbieten oder private Institutionen mit der Führung beauftragen. Zu den schulergänzenden Tagesstrukturen zählen die „Betreuung vor der Schule“, ein „betreuter Mittagstisch“ und „betreutes Lernen nach der Schule“. Im Reglement über schulergänzende Tagesstrukturen und Entrichtung von Kantonsbeiträgen (Tagesstrukturenreglement) vom 18. Juni 2007 werden die drei Betreuungselemente genauer definiert. Die Betreuung vor der Schule muss mindestens eine Stunde vor Beginn der Blockzeiten angeboten werden. Der betreute Mittagstisch muss zeitlich lückenlos in der Mittagspause zur Verfügung stehen. Das betreute Lernen nach der Schule muss spätestens nach der zweiten Nachmittagslektion beginnen und darf nicht vor 17.00 Uhr enden.

Von den Erziehungsberechtigten werden Beiträge für Verpflegung und Betreuung erhoben. Die Einkommensverhältnisse sowie der Schulweg sind bei der Tarifgestaltung zu berücksichtigen. Der Einwohnergemeinderat legt gemäss Bildungsverordnung (GDB 412.11, Art. 4) die Höhe der Beiträge der Erziehungsberechtigten in einem Reglement fest.

Der gesetzlichen Verankerung der schulergänzenden Tagesstrukturen im Bildungsgesetz ging eine intensive politische Diskussion voraus. Bereits damals setzte sich die Meinung durch, dass die Kombination von Blockzeiten und schulergänzenden Tagesstrukturen für die Standortattraktivität des Kantons und für die Vereinbarkeit von Familie und Beruf von grosser Bedeutung ist. Der Kanton unterstützte darauf die Gemeinden mit einer Anschubfinanzierung zunächst auf drei Jahre begrenzt. Mit Beschluss vom 30. Mai 2012 verlängerte der Kantonsrat die Anschubfinanzierung bis zum 31. Juli 2014. Mit dem Wegfall der Kantonsbeiträge, das heisst nach Ablauf der Anschubphase, entfällt die konkrete Aufsichtspflicht des Bildungs- und Kulturdepartements hinsichtlich der schulergänzenden Tagesstrukturen und die entsprechenden Reglemente werden aufgehoben.

Mittlerweile werden in sechs von sieben Gemeinden schulergänzende Tagesstrukturen in Form von betreutem Mittagstisch und/oder betreutem Lernen nach der Schule angeboten (vgl. folgende Tabelle).

In Alpnach und Engelberg bestehen auch Ganztageshorte auf privater Basis. Das „Schüelerhuis Alpnach“ betreibt beispielsweise seit August 2013 einen Tageshort für Schulkinder von 4 bis 14 Jahren. Der Hort ist je nach Bedarf rund 48 Wochen im Jahr von morgens 7 Uhr bis abends 18 Uhr geöffnet.

Nutzung schulergänzende Tagesstrukturen nach Gemeinden (ohne Privatschulen)

Gemeinde	Total Schüler/innen	Betreuung vor der Schule		Betreuter Mittagstisch		Betreutes Lernen nach der Schule		Total Nutzung	
Sarnen	861	0	0.0%	84	9.76%	86	9.99%	**170**	**19.7%**
Kerns	658	0	0.0%	44	6.69%	37	5.62%	**81**	**12.3%**
Sachseln	534	0	0.0%	0	0.00%	0	0.00%	**0**	**0.0%**
Alpnach	587	0	0.0%	53	9.03%	17	2.90%	**70**	**11.9%**
Giswil	416	0	0.0%	60	14.42%	15	3.61%	**75**	**18.0%**
Lungern	233	0	0.0%	0	0.00%	1	0.43%	**1**	**0.4%**
Engelberg	373	0	0.0%	61	16.35%	0	0.00%	**61**	**16.4%**
Total	**3662**	**0**	**0.0%**	**302**	**8.25%**	**156**	**4.26%**	**458**	**12.5%**

Erhebung Februar 2013 AVM/FR

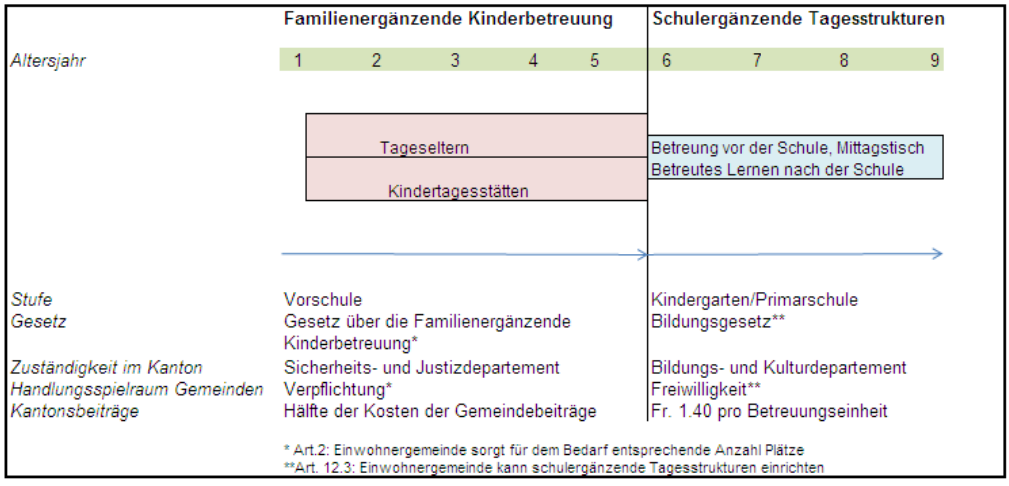
Bisher wurden an fünf Einwohnergemeinden Kantonsbeiträge ausbezahlt (Alpnach, Giswil, Kerns, Sachseln und Sarnen). Engelberg und Lungern haben bisher keine Beitragsgesuche gestellt. Sachseln führt aktuell keine Angebote.

Kostenzusammenstellung: Ausbezahlte Kantonsbeiträge (Anschubfinanzierung)

	2009	2010	2011	2012
Total in Fr.	27 969	32 372	38 035	50 111

2.3 Vergleich familienergänzende und schulergänzende Tagesstrukturen

Die Darstellung der familienergänzenden und schulergänzenden Tagesstrukturen zeigt die Unterschiede zwischen den beiden Bereichen. Einige wichtige Unterschiede sollen im Folgenden dargestellt werden:



2.3.1 Angebotspflicht

Familienergänzend: Das Gesetz über familienergänzende Kinderbetreuung verpflichtet die Gemeinden eine dem Bedarf entsprechende Anzahl Betreuungsplätze anzubieten.

Schulergänzend: Gemäss dem Bildungsgesetz können die Gemeinden schulergänzende Tagesstrukturen anbieten (Kann-Formulierung).

2.3.2 Angebote

Familienergänzend: Bei der familienergänzenden Betreuung werden alle Angebote durch Dritte angeboten. Die Gemeinden und die Anbieter arbeiten gemeindeübergreifend zusammen. Viele Kinder besuchen Betreuungseinrichtungen ausserhalb ihrer Wohngemeinde. In Einzelfällen ist der Besuch ausserhalb der Gemeinde gar die Regel (Betriebskrippe). Neben den Kindertagesstätten unterstützen Kanton und Gemeinde auch Tagesfamilien. Diese Angebote sind grundsätzlich als Ganztagesbetreuung und unabhängig von den Schulferien ausgelegt.

Schulergänzend: Die meisten Gemeinden bieten schulergänzende Tagesstrukturen selber an. Keine Gemeinde hat bisher eine Leistungsvereinbarung mit Dritten abgeschlossen. Die Möglichkeit der Betreuung durch Tagesfamilien ist in den gesetzlichen Bestimmungen nicht vorgesehen.

Für die schulergänzende Kinderbetreuung ist die Nähe der Schule und der Tagesstrukturangebote zentral. Die Unterrichtszeit selbst ist Teil der Tagesstrukturen. Eine sinnvolle Nähe zwischen den Unterrichts- und Betreuungsräumen ist deshalb wichtig und die zeitliche Abstimmung der Angebote mit dem Unterricht zentral. Dies hat zur Folge, dass schulergänzende Tagesstrukturen möglichst nahe bei den Schulhäusern betrieben werden müssen oder direkt in sie integriert sind (wie beispielsweise die Milchsuppenlokale in verschiedenen Gemeinden).

Die drei schulergänzenden Betreuungsangebote (Betreuung vor der Schule, Mittagstisch, betreutes Lernen nach der Schule) werden in der Regel modulmässig angeboten. Viele Kinder, die den Mittagstisch besuchen, kommen nicht in das betreute Lernen nach der Schule. Die Betreuung an schulfreien Nachmittagen (in den unteren Klassen und im Kindergarten sind mehrere Nachmittage schulfrei) und während den Schulferien ist in den gesetzlichen Regelungen nicht vorgesehen.

2.3.3 Finanzierung und Elternbeiträge

Familienergänzend: Das Gesetz über die familienergänzende Kinderbetreuung verpflichtet den Kanton, die Hälfte der Gemeindebeiträge zu übernehmen. Es regelt auch den Elternbeitrag gemäss Sozialtarif sowie die Normkosten für Kindertagesstätten und den Stundenansatz für Tagesfamilien. Für alle Institutionen mit staatlicher Unterstützung gelten dieselben Tarife für die Eltern.

Schulergänzend: Für die Finanzierung der schulergänzenden Tagesstrukturen und die Festlegung der Elternbeiträge sind die Gemeinden zuständig. Der Kanton unterstützt bis Ende Schuljahr 2013/14 die Gemeinden mit einer Anschubfinanzierung.

3. Bausteine zu Lösungsvarianten

Die Analyse der Nahtstelle von den familienergänzenden zu den schulergänzenden Tagesstrukturen hat verschiedene strukturelle und inhaltliche Unterschiede der beiden Angebote aufgezeigt. Zur Behebung der im Postulat konstatierten Angebotsverschlechterung beim Schuleintritt können verschiedene Massnahmen getroffen werden. Die in diesem Kapitel vorgeschlagenen

Massnahmen bedingen einander nicht und können somit unabhängig voneinander umgesetzt werden.

3.1 Bedarfsgerechtes Angebot verbindlich erklären

Die gesetzliche Verpflichtung der Gemeinden zu einem bedarfsgerechten Angebot an schulergänzenden Tagesstrukturen würde die Grundlage bieten, dass sie in allen Obwaldner Gemeinden eingerichtet und betrieben werden. Die heute geltende „Kann-Formulierung“ im Bildungsgesetz gibt den Gemeinden auch bei ausgewiesenem Bedarf nach schulergänzenden Tagesstrukturen die Wahl, solche einzurichten oder nicht.

Damit die Gemeinden bedarfsgerechte Angebote bereitstellen können, müssen sie eine hohe Autonomie bei der Gestaltung der Angebote erhalten, damit sie für die Grösse ihrer Gemeinde und ihrer Struktur (Aussenschule, verschiedene Ortsteile) entsprechende Lösungen finden.

Die Erhebung des Bedarfs ist die Grundlage für die Einrichtung von Tagesstrukturen. Bei der Art der Erhebung des Bedarfs gibt es unterschiedliche Regelungen und Instrumente. Bei einer Angebotspflicht müsste die Erhebung des Bedarfs kantonal einheitlich geregelt werden.

3.2 Angebote erweitern

3.2.1 Ergänzung Tagesstrukturen

Heute geht das Bildungsgesetz von drei Modulen der schulergänzenden Tagesstrukturen aus (Betreuung vor der Schule, Mittagstisch, betreutes Lernen nach der Schule). Im Gegensatz zur vorschulischen Betreuung ist die schulergänzende Betreuung aufgrund der obligatorischen Blockzeiten nicht auf eine Ganztagesbetreuung ausgelegt. Deshalb hat sich der modulare Aufbau, bei welchem die einzelnen Module einzeln besucht werden können, bewährt.

Als Folge der Einrichtung von Blockzeiten am Morgen haben im Kindergarten und in den ersten vier Schuljahren die Kinder nebst dem Mittwochnachmittag oft ein bis zwei Nachmittage schulfrei. Damit bei einem ausgewiesenen Bedarf in dieser Zeit eine Betreuung angeboten werden kann, braucht es für diese Zeit ein viertes Betreuungsmodul. Ein solches Angebot ermöglicht eine lückenlose Tagesbetreuung während der Schulzeit.

Übersicht Angebotsmodule der schulergänzenden Tagesbetreuung:

Betreuungsangebot	**Betreuung vor der Schule**	**Unterricht mit Blockzeiten**	**Betreuter Mittagstisch**	**Unterricht/ Betreuung am Nachmittag**	**Betreutes Lernen nach der Schule**
Dauer (ungefähr)	07.00 – 08.00	08.00 – 12.00	12.00 – 13.30	13.30 – 15.00	15.00 – mind. 17.00

Im Rahmen des beruflichen Auftrags der Lehrpersonen haben andere Kantone den Schulen die Möglichkeit gegeben, Lehrpersonen für einzelne Module einzusetzen (bspw. betreutes Lernen nach der Schule).

3.2.2 Tageseltern

Die heute geltenden Bestimmungen der schulergänzenden Tagesstrukturen sehen keine Möglichkeit der Betreuung durch Tageseltern bzw. der entsprechenden Mitfinanzierung vor. Für Kinder, die bereits vor Schuleintritt bei Tageseltern waren, oder für Gemeinden oder Schulen mit geringem Bedarf nach schulergänzenden Tagesstrukturen bieten Tageseltern pragmatische Betreuungsangebote. Bei der gesetzlichen Verankerung eines solchen Angebots könnten die Regelungen der familienergänzenden Kinderbetreuung analog berücksichtigt werden.

3.2.3 Angebote während den Ferien

Für die Betreuung während den Schulferien müsste neben den anderen Angebotsmodulen der schulergänzenden Tagesstrukturen die Betreuung im Modul „Unterricht mit Blockzeiten“ am Morgen eingerichtet werden. Weitere Möglichkeiten der Ferienbetreuung bieten sogenannte Tagesferien, strukturierte Freizeitangebote und die Unterstützung von (Schul-) Lagern. Unter Tagesferien werden Angebote zusammengefasst, welche nur während einzelnen Ferientagen angeboten werden. Solche Angebote während den Ferien könnten gemeindeübergreifend geführt werden.

Für Kinder, die während der Schulzeit bei Tageseltern sind, könnte das Angebot je nach Verfügbarkeit der Tageseltern auch während den Ferien angeboten werden.

4. Finanzierung und Kostentragung

4.1 Finanzierung der Tagesstrukturen heute

4.1.1 Finanzierung familienergänzende Kinderbetreuung

Gemäss dem Gesetz über die familienergänzende Kinderbetreuung und den Ausführungsbestimmungen über die Beiträge in der familienergänzenden Kinderbetreuung kommen für die Kosten der Kindertagesstätten oder der Tagesfamilien in erster Linie die Eltern auf. Für den Aufwand der Kindertagesstätten werden je Kind und Tag Normkosten von Fr. 128.– angerechnet. Der Norm-Stundenansatz für die Entschädigung der Tagesfamilie beträgt Fr. 12.50 je Kind. Die Höhe des Elternbeitrags richtet sich nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit des Haushalts, in welchem das zu betreuende Kind wohnt. Der Elternbeitrag wird als Sozialtarif ausgestaltet. Das bedeutet, dass die Eltern je nach steuerbarem Einkommen und Vermögen die vollen Kosten der Betreuung tragen oder einen reduzierten Beitrag leisten. Der Differenzbetrag zwischen den kantonalen Normkosten und dem Elternbeitrag wird als Gemeindebeitrag von der Einwohnergemeinde übernommen. Der Kanton unterstützt die familienergänzende Kinderbetreuung, indem er die Hälfte der Kosten der Gemeindebeiträge übernimmt.

4.1.2 Finanzierung schulergänzende Tagesstrukturen

Gemäss Art. 12 des Bildungsgesetzes und Art. 4 und Art. 17 der Volksschulverordnung können die Einwohnergemeinden schulergänzende Tagesstrukturen einrichten oder private Institutionen mit der Führung beauftragen. Von den Erziehungsberechtigten werden Beiträge für Verpflegung und Betreuung erhoben. Die Einkommensverhältnisse sowie der Schulweg sind bei der Tarifgestaltung zu berücksichtigen. Die Einwohnergemeinde legt die Höhe der Beiträge der Erziehungsberechtigten fest, solange sie die schulergänzenden Tagesstrukturen selber anbietet. Überträgt sie die Führung einer privaten Institution, so schliesst sie mit dieser eine Leistungsvereinbarung ab. Der Kanton unterstützt die Gemeinden oder die privaten Institutionen bis 31. Juli 2014 mit einer Anschubfinanzierung von Fr. 1.40 pro betreutes Kind und Stunde nach Prüfung des Betriebskonzepts durch das Bildungs- und Kulturdepartement.

4.1.3 Elternbeiträge schulergänzende Tagesstrukturen

Die Elternbeiträge variieren von Betreuungseinrichtung zu Betreuungseinrichtung stark. Folgende Tabelle zeigt die heute geltenden Regelungen der Elternbeiträge der Gemeinden und Institutionen im Überblick. Die Angaben basieren auf den publizierten Preislisten.

Gemeinde/ Institution	**Elternbeiträge pro Tag in Franken**	**Elternbeiträge Betreuung vor der Schule in Franken**	**Elternbeiträge betreuter Mittagstisch in Franken**	**Elternbeiträge betreutes Lernen nach der Schule in Franken**
Alpnach			4.50 – 13.50[1]	
Schüelerhuis Alpnach	45.00 – 85.00[2]	5.00 – 10.00[2]	15.00 – 25.00[2,3]	12.00 – 25.00[2]
Sarnen			7.00 – 9.50[2]	
Giswil			7.00 – 9.00[4]	
Engelberg			4.00[5]	
Kloster Engelberg			9.00[6]	
Kinderkrippe Engelberg	63.00 – 92.00[7]	15.00	18.00	37.00[8]
Lungern				150.00[9]
Kerns			6.50 – 11.50[2]	3.00 – 10.50[2,10]

Alle Angaben basieren auf den Tarifen für ein Kind.

Einige der Angebote werden durch die Gemeinden getragen, andere von Dritten. Ob und wie sich die Gemeinden an den von Dritten getragenen Angeboten finanziell beteiligen, ist unterschiedlich und kann hier nicht dargestellt werden. Genauere Zahlen über die kommunalen Aufwendungen für die schulergänzenden Tagesstrukturen konnten nicht erhoben werden.

4.1.4 Beurteilung Finanzierung schulergänzende Tagesstrukturen

Die heute geltenden gesetzlichen Grundlagen zur Finanzierung der schulergänzenden Tagesstrukturen sind im Vergleich mit den Regelungen der familienergänzenden Betreuung wenig genau und verbindlich. Dies führt zu den oben dargestellten Unterschieden bei den Elternbeiträgen und der unterschiedlichen finanziellen Beteiligung der Gemeinden an den Angeboten. Eine kantonale Regelung der Beiträge analog der familienergänzenden Betreuung mit einheitlichen Normkosten und Sozialtarif würde zu höherer Transparenz führen und böte die Grundlage für Leistungsvereinbarungen zwischen Gemeinden und Dritten.

In den heute geltenden Grundlagen fehlt zudem der Grundsatz, dass für die Kosten in erster Linie die Erziehungsberechtigten aufkommen. Die kantonale Anschubfinanzierung wird denn auch unabhängig von der finanziellen Situation der Familien für alle Kinder ausgerichtet.

[1] Abhängig vom Einkommen und vom Schulweg

[2] Abhängig vom Einkommen

[3] Es besteht auch ein Angebot Mittagessen mit Betreuung bis 15.00 Uhr. Dieses Angebot kostet je nach Einkommen Fr. 25.00 bis Fr. 50.00.

[4] Der Tarif von schulbusberechtigten Kindern wird um Fr. 2.10 reduziert.

[5] Zurzeit ausschliesslich für Kinder, die aufgrund des Schulwegs nicht zu Hause essen können.

[6] Nur für SchülerInnen der Sek I

[7] Abhängig von einmaligem oder zweimaligem Schul- bzw. Kindergartenbesuch

[8] Bei einem Besuch von 15.00 Uhr bis 18.00 Uhr

[9] Pro Semester für eine Stunde Hausaufgabenbetreuung an einem Nachmittag

[10] Zwei Angebote: Hausaufgabenbetreuung ca. 1h oder Nachmittagsbetreuung bis 17.30 Uhr

4.2 Kostenteilung zwischen Kanton und Gemeinden

Die Beteiligung des Kantons an den Kosten der familienergänzenden und der schulergänzenden Betreuung ist ganz unterschiedlich geregelt. Heute gilt: Vor der Schulzeit (familienergänzend) trägt der Kanton die Hälfte des Gemeindebeitrags; während der Schulzeit (schulergänzend) leistet der Kanton noch bis Sommer 2014 eine Anschubfinanzierung (Volksschulverordnung Art. 17 Abs. 1). Im Fall einer neuen gesetzlichen Regelung der schulergänzenden Tagesstrukturen ist die Kostenteilung zwischen dem Kanton und den Gemeinden neu zu prüfen. Für eine künftige Ausgestaltung der Kostenteilung bei den schulergänzenden Tagesstrukturen sind mehrere Möglichkeiten denkbar: Dass der Kanton sich in Form einer weiteren Anschubfinanzierung beteiligt, der Gemeindebeitrag wie in der familienergänzenden Kinderbetreuung vom Kanton zur Hälfte getragen wird oder dass die Gemeinden alleine für die Kosten aufkommen.

4.3 Finanzielle Auswirkungen

Aufgrund der geforderten Angebotsverbesserung der schulergänzenden Tagesstrukturen und der zu erwartenden stärkeren Beanspruchung der Angebote werden die Kosten steigen. Die finanziellen Auswirkungen für den Kanton und die Gemeinden sind heute noch nicht abschätzbar. Verlässliche Aussagen bezüglich der Kosten sind erst nach einer Konkretisierung in Form einer gesetzlichen Grundlage möglich.

5. Qualitätssicherung

Die heute geltenden Qualitätsvorgaben der schulergänzenden Tagesstrukturen sind an die Anschubfinanzierung durch den Kanton gekoppelt. Qualitätsvorgaben zu Bereichen wie dem pädagogischen Konzept, der Ausbildung des Personals, dem Betreuungsschlüssel und weiteren Themen müssten im ganzen Kanton einheitlich geregelt werden. Gewisse Basisstandards müssen auch für Institutionen gelten, welche nicht durch die öffentliche Hand unterstützt werden.

6. Gesetzessystematik und Anpassung der gesetzlichen Grundlagen

Die gesetzlichen Regelungen und Zuständigkeiten für die schulergänzende Betreuung sind in den meisten Kantonen entweder bei den Departementen für Bildung oder Soziales angesiedelt.

Die bestehende Aufgabenteilung zwischen dem Sicherheits- und Justizdepartement und dem Bildungs- und Kulturdepartement hat sich in den letzten Jahren bewährt und sollte in jedem Fall beibehalten werden.

Gesetzessystematisch kann die schulergänzende Betreuung im Gesetz über die familienergänzende Kinderbetreuung oder wie bisher im Bildungsgesetz geregelt werden. Dem Anliegen, der Angebotsverschlechterung mit dem Schuleintritt zu begegnen, kann auch mit einer gesetzgeberischen Integration der schulergänzenden Betreuung im Gesetz über die familienergänzende Kinderbetreuung entsprochen werden. Eine solche Integration würde sicherstellen, dass zentrale Eckwerte wie die Angebotspflicht, die Finanzierung oder die Kostentragung einheitlich geregelt sind. Allfällige spätere Anpassungen würden auch automatisch für beide Bereiche gelten. Eine solche Integration hätte aber auch zur Folge, dass die entsprechenden Bestimmungen im Bildungsgesetz gestrichen werden müssten. Die pragmatischere Lösung wäre eine Anpassung der Bildungsgesetzgebung. Bei der Anpassung des Bildungsgesetzes muss aber auf möglichst ähnliche Regelungen wie im Gesetz über die familienergänzende Kinderbetreuung geachtet werden.

Folgende Tabelle zeigt die möglichen gesetzlichen Regelungen der im Bericht aufgezeigten Lösungsansätze:

Lösungsansätze (Kapitel dieses Berichts)	Gesetzesanpassung	
	BiG	**Gesetz Kinderbetreuung**
Bedarfsgerechtes Angebot (Kp. 3.1)	Art. 12 BiG, Art. 4 Volksschulverordnung (VSVO)	Keine Anpassung
Ergänzung Angebote (Kp. 3.2)	Art. 12 BiG	Neu zu regeln
Finanzierung (Kp. 4.1)	Art. 4 VSVO Neu zu regeln in Ausführungsbestimmungen (in Abstimmung mit den Ausführungsbestimmungen über die Beiträge in der familienergänzenden Kinderbetreuung; GDB 870.711)	Art. 8 – 10 Neu zu regeln in Ausführungsbestimmungen (in Abstimmung mit den Ausführungsbestimmungen über die Beiträge in der familienergänzenden Kinderbetreuung; GDB 870.711)
Kostenteilung zwischen Kanton und Gemeinden (Kp. 4.2)	Art. 52 BiG Art. 17 VSVO	Keine Anpassung
Qualitätssicherung (Kp. 5)	Art. 17 VSVO	Art. 5

7. Stellungnahme Bildungskommission

Die Bildungskommission berät und unterstützt gemäss Art. 123 BiG das zuständige Departement in Grundsatzfragen. Als sein beratendes Organ hat der Vorsteher des Bildungs- und Kulturdepartements die Bildungskommission um eine Stellungnahme gebeten. Die Stellungnahme der Bildungskommission lautet wie folgt:

„Die Bildungskommission unterstützt die Förderung der Entwicklung und Integration von Kindern und Jugendlichen sowie die Vereinbarkeit von Familie und Arbeit bzw. Ausbildung.
Die Bildungskommission findet, dass es für eine unterschiedliche Behandlung von Kindern vor und nach dem Eintritt in den Kindergarten keine sachlichen Gründe gibt. Es soll die analoge Regelung für die verschiedenen Angebote gelten.

Das heisst:
Die Gemeinden sind verpflichtet, ein bedarfsgerechtes Angebot zu führen."

8. Antrag des Regierungsrats

Der Regierungsrat kann festhalten, dass seit der Einführung des neuen Bildungsgesetztes bei den schulergänzenden Tagesstrukturen einiges erreicht werden konnte. Er ist gleichzeitig überzeugt, dass die Angebote ausgebaut und die gesetzlichen Grundlagen überarbeitet werden müssen.

Neuste Untersuchungen der Universität St. Gallen[11] zeigen, dass der Beschäftigungsgrad der Frauen bei gut ausgebauten Tagesstrukturen signifikant steigt. Dies wirkt sich auch positiv auf das Steuersubstrat aus. Ausserdem stellen Tagesstrukturen eine bedeutende Massnahme zur

[11] Schweizerischer Nationalfonds NFP 60, 2013, Familienergänzende Kinderbetreuung und Gleichstellung, Schlussbericht, Zürich/ St. Gallen.

Vorbeugung des Fachkräftemangels dar und sind ein wichtiges Element der Standortattraktivität. Mit der Überweisung des Postulats über die familienergänzende Betreuung von Kindern ab Kindergarten und mit der zustimmenden Kenntnisnahme des Familienberichts 2013 über monetäre und nicht-monetäre Massnahmen in der Familienpolitik hat der Kantonsrat der Bedeutung der Stärkung der schulergänzenden Tagesstrukturen mehrfach Nachdruck verliehen. Der Regierungsrat hat deshalb die Weiterentwicklung von familien- und schulergänzenden Angeboten (Politikbereich 5.2) in der Langfriststrategie 2022+ als strategische Leitidee definiert.

Der Regierungsrat beantragt deshalb dem Kantonsrat, vom Bericht zustimmend Kenntnis zu nehmen und ihn (den Regierungsrat) zu beauftragen, in Zusammenarbeit mit den Gemeinden
– Varianten für den Ausbau der Angebote (schulergänzende Angebote, Tagesfamilien) zu erarbeiten und vorzuschlagen;
– eine genauere und verbindlichere Regelung der Finanzierung auszuarbeiten;
– einheitliche Elterntarife zu beantragen;
– die finanziellen Auswirkungen der vorgeschlagenen Massnahmen darzustellen.

Beilage:
– Beschlussantrag