



## **Botschaft des Regierungsrats zu einem Nachtrag zum Bildungsgesetz (schulergänzende Tages- strukturen)**

23. August 2016

Herr Präsident  
Sehr geehrte Damen und Herren Kantonsräte

Wir unterbreiten Ihnen mit dieser Botschaft den Entwurf zu einem Nachtrag zum Bildungsgesetz (schulergänzende Tagesstrukturen) mit dem Antrag auf Eintreten.

Im Namen des Regierungsrats  
*Landammann: Franz Enderli*  
*Landschreiber: Dr. Stefan Hossli*

I.	Zusammenfassung.....	3
II.	Ausgangslage.....	4
	1. <b>Bedeutung familien- und schulergänzender Angebote</b> .....	4
	2. <b>Familien- und schulergänzenden Betreuungsstrukturen im Kanton Obwalden..</b>	5
	3. <b>Situation schulergänzende Tagesstrukturen im Kanton Obwalden.....</b>	7
	4. <b>Erarbeitung der Vorlage</b> .....	8
	5. <b>Vernehmlassungsverfahren.....</b>	8
III.	Neuregelung schulergänzende Tagesstrukturen .....	9
	6. <b>Übersicht und Begriffe</b> .....	9
	7. <b>Bedarfsgerechtes Angebot</b> .....	10
	8. <b>Angebotsmodelle</b> .....	10
	9. <b>Modulares Angebot (Angebotsmodule)</b> .....	11
	10. <b>Betreuung während der Schulferien</b> .....	11
	11. <b>Qualitätsmanagement</b> .....	12
	12. <b>Finanzierung: Normkosten und Beiträge der Erziehungsberechtigten</b> .....	12
	13. <b>Finanzielle Auswirkungen</b> .....	13
	14. <b>Mitfinanzierung der Wirtschaft</b> .....	14
	15. <b>Neuaufteilung Kosten zwischen Kanton und Gemeinden</b> .....	15
	16. <b>Finanzierung des Bundes</b> .....	16
	17. <b>Geplante Einführung und Wirkungsüberprüfung</b> .....	16
IV.	Zu den einzelnen Erlassen und den diesbezüglichen Bestimmungen .....	16

## I. Zusammenfassung

Die schulergänzenden Tagesstrukturen sind im Bildungsgesetz vom 16. März 2006 (GDB 410.1) geregelt. Im Erarbeitungsprozess des Bildungsgesetzes wurde wiederholt auf die Bedeutung dieser Angebote hingewiesen und intensiv um eine tragfähige Regelung gerungen. In der Zwischenzeit hat sich der *Kantonsrat* wiederholt mit der familienergänzenden Kinderbetreuung oder mit den schulergänzenden Tagesstrukturen auseinandergesetzt:

- Am 29. November 2007 verabschiedete er das Gesetz über die familienergänzende Betreuung (GDB 870.7), worin er die Betreuung im Vorschulalter regelt.
- In den Jahren 2009 und 2013 nahm der Kantonsrat je einen Familienbericht zustimmend zur Kenntnis. Im Familienbericht 2013 wurde auf das Angebotsdefizit an der Nahtstelle von der familienergänzenden Betreuung zu den schulergänzenden Tagesstrukturen hingewiesen.
- Am 30. Mai 2012 verlängerte der Kantonsrat die im Bildungsgesetz vorgesehene Anschubfinanzierung der schulergänzenden Tagesstrukturen durch den Kanton bis am 31. Juli 2014. Seither leistet der Kanton an die schulergänzenden Tagesstrukturen keine Beiträge mehr.
- Am 6. Dezember 2012 behandelte der Kantonsrat die „Motion zur familienergänzenden Betreuung für Kinder ab Kindergartenentritt“. Diese forderte für die Schulzeit die gleiche Regelung wie im Vorschulbereich. Der Kantonsrat wandelte die Motion in ein Postulat um, welches überwiesen wurde.
- Mit dem „Bericht des Regierungsrats über die familienergänzende Betreuung von Kindern ab Kindergarten“ beantwortete der Regierungsrat das Postulat und definierte die Eckwerte des vorliegenden Nachtrags zum Bildungsgesetz (schulergänzende Tagesstrukturen). Der Kantonsrat nahm am 20. März 2014 zustimmend vom Bericht Kenntnis.

Gestützt auf diesen Bericht und somit im Auftrag des Kantonsrats beantragt der *Regierungsrat* diesem, die schulergänzenden Tagesstrukturen – analog der familienergänzenden Betreuung – wie folgt zu ergänzen bzw. auszubauen:

- bedarfsgerechte Angebotsmodule während des ganzen Tages, die von den Gemeinden oder von diesen beauftragten Dritten im Rahmen von Schultagesstätten oder Tagesfamilien sichergestellt bzw. wahrgenommen werden,
- Finanzierung der Angebotsmodule aufgrund von Normkosten,
- einkommensabhängige Beiträge der Erziehungsberechtigten,
- Übernahme der Restkosten durch die Einwohnergemeinde und den Kanton je zur Hälfte,
- Möglichkeit von Angeboten während den Schulferien.

Diese Neuerungen erfordern eine *Anpassung des Bildungsgesetzes*. Der Nachtrag zum Bildungsgesetz orientiert sich am oben erwähnten Gesetz über die familienergänzende Kinderbetreuung im Vorschulbereich. Als neues Element beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat eine Mitbeteiligung der Wirtschaft an den Kosten der familienergänzenden Kinderbetreuung sowie der schulergänzenden Tagesstrukturen. Der neu zu erhebende Beitrag entspricht 0,4 Promille der für die Familienzulagen massgeblichen Lohnsumme und wird durch die Familienausgleichskassen erhoben. Ferner wird die Aufhebung von Art. 17 der Volksschulverordnung (Anschubfinanzierung) beantragt. Zudem sind neu Ausführungsbestimmungen des Regierungsrats zu verabschieden.

Die gesetzlichen Anpassungen bei den schulergänzenden Tagesstrukturen haben für den Kanton Kosten zur Folge. Gemäss Modellrechnung ist nach Etablierung des Angebots mit Kosten für den Kanton von rund Fr. 200 000.– (40 %) und für die Gemeinden von rund Fr. 300 000.– (60 %) zu rechnen. Gesamthaft werden die Kosten für die familien- und schulergänzenden Betreuungsstrukturen dannzumal rund 1,5 Millionen Franken betragen. Die Wirtschaft beteiligt sich an der familienergänzenden Betreuung und an den schulergänzenden Tagesstrukturen mit knapp Fr. 500 000.–, welche dem Kanton und den Gemeinden anteilmässig (wiederum 40 % Kanton bzw. 60 % Gemeinden) zugutekommen.

Die Basis des Nachtrags zum Bildungsgesetz wurde in einer *Projektgruppe* unter Einbezug von Einwohnergemeinden, Schulleitungen und Elternvertretern erarbeitet.

Der Regierungsrat ist überzeugt, mit der Neuregelung der schulergänzenden Tagesstrukturen dem Anliegen des Parlaments nach einer Angebotsverbesserung bei den schulergänzenden Tagesstrukturen nachzukommen. Mit dem vorliegenden Vorschlag werden die Betreuungsangebote ab Schulbeginn verbessert. Der Regierungsrat wird dabei gestärkt durch die Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens, welche die vorliegenden Änderungen des Bildungsgesetzes grundsätzlich begrüssen.

## II. Ausgangslage

### 1. Bedeutung familien- und schulergänzender Angebote

Kinder brauchen ihre Eltern. Und die Eltern sind für die Erziehung und Betreuung ihrer Kinder verantwortlich. Dies ist die Basis für jede Diskussion um Kinderbetreuung und Kindeswohl. Die Familienstrukturen haben sich in den letzten Jahrzehnten aber grundlegend verändert. Es existieren heute unterschiedliche Formen der Arbeitsteilung in verschiedenen Familienformen. Mehr Eltern bleiben auch mit Kindern im Vorschul- und Schulalter im Erwerbsleben. Insbesondere der Anteil an nichterwerbstätigen Müttern ist gemäss Angaben des Bundesamts für Statistik (BfS) in der Schweiz von mehr als 38 Prozent (1995) auf 21 Prozent (2013) zurückgegangen. Gleichzeitig ist der Anteil Haushalte, die familienergänzende Betreuung tageweise nutzen, signifikant gestiegen. Im Jahr 2013 wurden rund 60 Prozent der Schweizer Kinder bis zwölf Jahre regelmässig fremdbetreut. Die Hälfte der fremdbetreuten Kinder wurde in institutionellen Einrichtungen betreut.<sup>1</sup>

Aus *volkswirtschaftlicher Sicht* sind familien- und schulergänzende Betreuungsstrukturen eine Notwendigkeit. Sie helfen dem Fachkräftemangel zu begegnen und wirken sich positiv auf das Steuersubstrat aus. Als Sozialpartner sind deshalb auch die Unternehmen eingeladen, sich am Aufbau und Erhalt von familien- und schulergänzenden Angeboten zu beteiligen. Studien des Bundesamts für Statistik zeigen, dass insbesondere bei Eltern mit hohen Bildungsabschlüssen die Erwerbsquote besonders hoch ist. Familien- und schulergänzende Betreuungsstrukturen sind deshalb auch aus Sicht des Standortmarketings von hoher Bedeutung und erlauben es, das vorhandene Potenzial an Fachkräften besser auszuschöpfen. Wie eine Studie von Avenir Suisse<sup>2</sup> aufzeigt, sind zudem die Lohnunterschiede zwischen Männern und Frauen viel weniger gross als zwischen Männern und Müttern. Nach wie vor übernehmen Mütter zum überwiegenden Teil die Kinderbetreuung in der Familie, auch aufgrund der fehlenden externen Kinderbetreuung. Avenir Suisse beurteilt die Diskussion über die familien- und schulergänzende Kinderbetreuung deshalb als überfällig.

Eine aktuelle Studie (2016) aus dem Kanton Aargau zeigt, dass pro Franken, der in die Kinderbetreuung investiert wird, ein kurzfristiger *gesamtgemeinschaftlicher Nutzen* in der Höhe von Fr. 1.70.- bis Fr. 2.20 resultiert. Mit höheren Steuereinnahmen und geringeren Sozialhilfeausgaben der öffentlichen Hand führen die Betreuungseinrichtungen zu einem hohen „return on investment“.<sup>3</sup>

Schulergänzende Tagesstrukturen bieten für die Kinder und Eltern *verlässliche Betreuungsstrukturen*, die ein optimales Zusammenspiel von Unterricht und externer Betreuung sicherstel-

---

<sup>1</sup>Vgl. dazu <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/20/05/blank/key/Vereinbarkeit/05.html> und <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/20/05/blank/key/Vereinbarkeit/01.html>.

<sup>2</sup>Avenir Suisse 2015: Warum der Arbeitsmarkt nicht versagt. S. 19 ff ([http://www.avenir-suisse.ch/wp-content/uploads/2015/11/ad\\_Gleichstellung\\_DE\\_Online.pdf](http://www.avenir-suisse.ch/wp-content/uploads/2015/11/ad_Gleichstellung_DE_Online.pdf))

<sup>3</sup>Krippenpool Gemeinden Region Baden 2016 ([http://www.krippenpool.ch/pdf/Bericht\\_Kinderkrippen\\_zahlen\\_sich\\_aus\\_2016.pdf](http://www.krippenpool.ch/pdf/Bericht_Kinderkrippen_zahlen_sich_aus_2016.pdf))

len. Die professionellen Strukturen bieten modulare Betreuungsangebote für unterschiedliche Bedürfnisse. Sie bieten zudem Kindern aus sozial benachteiligten oder kulturfremden Verhältnissen ein gutes Lern- und Integrationsumfeld.

Für die Schulen sichern schulergänzende Tagesstrukturen reibungslose Übergänge (von der Vorschule zur Schule) und unterstützen so das *Schulklima*. Seit vielen Jahren bestehen insbesondere in weitläufigen Gemeinden sogenannte „Milchsuppen“, welche eine Mittagsverpflegung und Betreuung anbieten. In den letzten Jahren haben sich in allen Gemeinden weitere schulergänzende Angebote entwickelt.

*Mehrere Obwaldner Gemeinden* messen der familien- und schulergänzenden Betreuung eine hohe strategische Bedeutung bei. So ist in den Leitbildern und Legislaturprogrammen der meisten Obwaldner Gemeinden die Förderung von Betreuungsangeboten als Ziel definiert. Auch der Regierungsrat weist in der Langfriststrategie 2022+ unter der strategischen Leitidee „Der Kanton schafft Voraussetzungen für familienfreundliches Leben und Arbeiten“ explizit auf die Weiterentwicklung von familien- und schulergänzenden Angeboten hin.

Familien- und schulergänzende Betreuungsstrukturen werden auf *gesamtschweizerischer Ebene* gefördert. Der Bund unterstützt seit dem 1. Februar 2003 mit einem Impulsprogramm die Schaffung von zusätzlichen Plätzen der Tagesbetreuung. Er half dadurch gesamtschweizerisch rund 34 000 Betreuungsplätze zu schaffen. Fünf Gesuche mit 36 Betreuungsplätzen aus dem Kanton Obwalden wurden im Rahmen dieses Programms vom Bund gefördert. Neben der zweimaligen Verlängerung dieses Impulsprogramms bis aktuell am 31. Januar 2019 (weitere Hinweise in Kapitel III./16) hat der Bundesrat am 29. Juni 2016 einen Verpflichtungskredit in der Höhe von 100 Millionen Franken für den Abbau negativer Erwerbsanreize und zur besseren Abschöpfung des inländischen Arbeitskräftepotenzials zuhanden der Eidgenössischen Räte verabschiedet.

Die Verantwortung für die Pflege und Erziehung von Kindern ist bei den *Erziehungsberechtigten*. Die Nutzung von familien- und schulergänzenden Angeboten ist freiwillig und liegt im Ermessen der Erziehungsberechtigten. Sie tragen deshalb im Kanton Obwalden ausserhalb des Sozialtarifs die Kosten der Tagesstrukturen. Die öffentliche Hand stellt den Zugang zu den Angeboten sicher und unterstützt Erziehungsberechtigte mit tiefem Einkommen.

## **2. Familien- und schulergänzenden Betreuungsstrukturen im Kanton Obwalden**

### **2.1 Anfänge**

In den 1990er Jahren wurde die Frage nach der Schaffung von schulergänzenden Tagesstrukturen im Kanton diskutiert. In dieser Zeit hat die Gleichstellungskommission den Bedarf an familienergänzender Betreuung erhoben und ein grosses Angebotsdefizit im Kanton festgestellt. Der Regierungsrat beauftragte im Jahr 2001 das Bildungs- und Kulturdepartement Massnahmen auf ihre Umsetzbarkeit zu prüfen und in das neue Bildungsgesetz zu integrieren. Auch der Regionalentwicklungsverband Sarneraatal beschäftigte sich im Jahr 2004 intensiv mit schulergänzenden Tagesstrukturen und setzte dazu eine Arbeitsgruppe ein, welche einen Leitfaden zur Umsetzung von Tagesstrukturen erarbeitete.

### **2.2 Bildungsgesetz**

Das Bildungs- und Kulturdepartement nahm das Thema bei der Erarbeitung des neuen Bildungsgesetzes auf. In der Vernehmlassungsfassung des neuen Bildungsgesetzes aus dem Jahr 2002 schlug der Regierungsrat die Schaffung von schulergänzenden Tagesstrukturen mit einem Angebotsobligatorium für die Gemeinden vor. Nach der Vernehmlassung des Gesetzes im Jahr 2003 beschloss der Regierungsrat auf ein Angebotsobligatorium zu verzichten. Im Jahr 2004 lehnte das Obwaldner Stimmvolk das neue Bildungsgesetz knapp ab. Für die Neuauflage des Bildungsgesetzes (GBD 410.1), das vom Volk im Jahr 2006 angenommen wurde, setzte

der Regierungsrat eine breit zusammengesetzte Arbeitsgruppe für den Themenbereich Tagesstrukturen/Blockzeiten ein. Im heute geltenden Bildungsgesetz wurde wiederum auf ein Angebotsobligatorium verzichtet. Es wurde aber eine Anschubfinanzierung für die schulergänzenden Tagesstrukturen beschlossen. Diese war auf drei Jahre beschränkt und wurde bis Sommer 2011 ermöglicht. Im Sommer 2012 verlängerte der Kantonsrat die Anschubfinanzierung bis am 31. Juli 2014.

### 2.3 Gesetz über die familienergänzende Kinderbetreuung

Mit dem Gesetz über die familienergänzende Kinderbetreuung (GDB 870.7) vom 29. November 2007 regelte der Kantonsrat die familienergänzende Betreuung von Kindern bis zum Schuleintritt in einem eigenen Gesetz. Dieses verpflichtet die Gemeinden für eine dem Bedarf entsprechende Anzahl von Betreuungsplätzen zu sorgen (Angebotsobligatorium). Für die Kosten der familienergänzenden Kinderbetreuung kommen in erster Linie die Erziehungsberechtigten auf. Die Höhe des Elternbeitrags richtet sich nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Erziehungsberechtigten. Können die Erziehungsberechtigten die Kosten der Betreuung nicht selber vollständig tragen, werden sie durch die öffentliche Hand unterstützt. Diese anfallenden Kosten werden durch die Gemeinden und den Kanton getragen.

### 2.4 Familienbericht

Im Jahr 2009 und 2013 nahm der Kantonsrat je einen Familienbericht zustimmend zur Kenntnis. Der Regierungsrat zeigt im „Familienbericht 2013 über monetäre und nicht monetäre Massnahmen in der Familienpolitik“ auf, dass das Angebotsdefizit an der Nahtstelle von der familienergänzenden Kinderbetreuung zu den schulergänzenden Tagesstrukturen zu beheben sei.

### 2.5 Motion zur familienergänzenden Betreuung für Kinder ab Kindergartenentritt

An seiner Sitzung vom 6. Dezember 2012 behandelte der Kantonsrat die „Motion zur familienergänzenden Betreuung für Kinder ab Kindergartenentritt“, 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 Schulferien fehlten. Sie forderte deshalb, dass für Kinder ab Kindergartenentritt 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 hat schliesslich das Postulat mit 35 zu 13 Stimmen (bei vier Enthaltungen) überwiesen.

### 2.6 Bericht des Regierungsrats über die familienergänzende Betreuung von Kindern ab Kindergarten

An seiner Sitzung vom 20. März 2014 nahm der Kantonsrat vom „Bericht des Regierungsrats über die familienergänzende Betreuung von Kindern ab Kindergarten“ zustimmend Kenntnis. Im Bericht werden verschiedene Möglichkeiten zur Stärkung der schulergänzenden Tagesstrukturen dargestellt. Er zeigt im Bericht zudem das weitere Vorgehen auf, indem er in Zusammenarbeit mit den Gemeinden

- Varianten für den Ausbau der Angebote (schulergänzende Angebote, Tagesfamilien) erarbeiten und vorschlagen,
- eine genauere und verbindlichere Regelung der Finanzierung ausarbeiten,
- einheitliche Elterntarife festlegen und
- die finanziellen Auswirkungen der vorgeschlagenen Massnahmen darstellen will.

Mit dem vorliegenden Nachtrag zum Bildungsgesetz und den nachgelagerten Erlassen setzt der Regierungsrat die im „Bericht über die familienergänzende Betreuung von Kindern ab Kindergarten“ aufgezeigten Möglichkeiten um und schlägt eine neue Regelung der schulergänzenden Tagesstrukturen vor.

### 2.7 Langfriststrategie 2022+

Der Regierungsrat stellt bei der bereits erwähnten Langfriststrategie 2022+ (siehe Kapitel II./1.) die qualitative Entwicklung des Kantons ins Zentrum. Er gibt damit seinem Willen Ausdruck, die schulergänzenden Tagesstrukturen weiterzuentwickeln.

### 2.8 Situation familienergänzende Tagesstrukturen in Obwalden

Vor dem Schuleintritt nutzen viele Kinder die familienergänzende Betreuung. Diese Angebote werden durch private Kindertagesstätten und Tagesfamilien sichergestellt. Da die Kinder noch keine Schule besuchen, sind die Erziehungsberechtigten in der Auswahl nicht ortsgebunden. Es gibt im Kanton Obwalden sieben Kindertagesstätten und eine Betriebskinderkrippe. Vier dieser Kindertagesstätten haben mit Gemeinden eine Leistungsvereinbarung abgeschlossen und werden von Kanton und Gemeinden unterstützt. 64 Prozent der 296 Kinder in Kindertagesstätten besuchen eine Kindertagesstätte mit Leistungsvereinbarung. Im Bereich der Tagesfamilien besteht eine Leistungsvereinbarung mit dem Verein Kinderbetreuung Obwalden, welcher für den ganzen Kanton Tagesfamilien vermittelt. In 59 Tagesfamilien werden 106 Kinder betreut (Familienbericht 2013).

## 3. Situation schulergänzende Tagesstrukturen im Kanton Obwalden

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

In den Gemeinden Alpnach, Engelberg und Sarnen bestehen schulergänzende Tagesstrukturen auf privater Basis ohne Leistungsvereinbarung mit den Gemeinden. Diese Angebote decken den ganzen Tag ab und bieten teilweise auch eine Betreuung während den Ferien an.

Gemeinde	Total Schüler/innen Volksschule	Betreuung vor der Schule	in %	Mittagstisch	in %	Betreuung nach der Schule, Hausaufgabenhilfe	in %	Total Nutzung	in %
Sarnen	883	0	0.0%	58	6.57%	85	9.63%	143	16.2%
Kerns	728	0	0.0%	40	5.49%	23	3.16%	63	8.7%
Sachseln	497	0	0.0%	24	4.83%	55	11.07%	79	15.9%
Alpnach	580	0	0.0%	82	14.14%	15	2.59%	97	16.7%
Giswil	399	0	0.0%	65	16.29%	35	8.77%	100	25.1%
Lungern	232	0	0.0%	0	0.00%	6	2.59%	6	2.6%
Engelberg	346	0	0.0%	40	11.56%	0	0.00%	40	11.6%
<b>Total</b>	<b>3665</b>	<b>0</b>	<b>0.0%</b>	<b>309</b>	<b>8.43%</b>	<b>219</b>	<b>5.98%</b>	<b>528</b>	<b>14.4%</b>

Abb. 1: Angebot und Nutzung schulergänzende Tagesstrukturen nach Gemeinden, im Verhältnis zur Gesamtzahl der Schülerinnen und Schüler (ohne Privatschulen); Erhebung Februar 2016 AVM

Abbildung 1 zeigt auf, dass noch keine Gemeinde eine Betreuung vor der Schule durchführt. Sechs Gemeinden bieten einen Mittagstisch an. Rund acht Prozent der Schülerinnen und Schüler besuchen eines der bestehenden Mittagstischangebote. Die Angebote für betreutes Lernen nach der Schule sind in den Gemeinden sehr unterschiedlich ausgestaltet und deshalb nur schwer vergleichbar. Rund sechs Prozent der Schülerinnen und Schüler nutzen eines dieser

Angebote. Bei dieser Abbildung ist zu beachten, dass nur die Anzahl Schülerinnen und Schüler und nicht die Häufigkeit der Nutzung dargestellt wird.

Im Rahmen der Anschubfinanzierung durch den Kanton, die 2014 endete, wurden an fünf Einwohnergemeinden gemäss Art. 17 der Volksschulverordnung Kantonsbeiträge ausbezahlt (Alpnach, Giswil, Kerns, Sachseln und Sarnen). Engelberg und Lungern haben keine Beitragsgesuche gestellt.

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
<b>Total in Fr.</b>	27 969	32 372	38 035	50 112	54 720	30 639

Abb. 2: Anschubfinanzierung Kanton

#### 4. Erarbeitung der Vorlage

Der Kantonsrat hat an seiner Sitzung vom 20. März 2014 den „Bericht des Regierungsrats über die familienergänzende Betreuung von Kindern ab Kindergarten“ zustimmend zur Kenntnis genommen. Ein Antrag, der auf eine weitere Bearbeitung des Themas durch den Kanton verzichten wollte, wurde abgewiesen.

Die nachfolgend kommentierten Neuerungen und die darauf abgestützte Änderung der Bildungsgesetzgebung basiert auf dem vom Kantonsrat zustimmend zur Kenntnis genommenen Bericht des Regierungsrats. Das Bildungs- und Kulturdepartement erarbeitete die Vorlage in einer Projektgruppe unter Einbezug der Gemeinden, Elternvertreter und Schulpartner. Der Bericht dieser Projektgruppe an das BKD ist die Grundlage für die vorliegende Botschaft. Die Projektgruppe schlug dem Bildungs- und Kulturdepartement zusätzlich eine Mitbeteiligung der Wirtschaft bei der Finanzierung vor. Dieser Vorschlag wurde vom Regierungsrat in die Vorlage aufgenommen.

#### 5. Vernehmlassungsverfahren

Der Regierungsrat verabschiedete den Nachtrag zum Bildungsgesetz am 23. Februar 2016 in erster Lesung und beauftragte das BKD, zum Gesetzesnachtrag ein Vernehmlassungsverfahren durchzuführen. Die Vernehmlassung dauerte von Mitte März bis Mitte Juni 2016. Die Vernehmlassungspartner wurden an einer Informationsveranstaltung am 21. März 2016 über den Vernehmlassungsentwurf des Regierungsrats in Kenntnis gesetzt.

Für das Vernehmlassungsverfahren wurden alle Einwohnergemeinden, Parteien, der Gewerbeverband und Schulpartner eingeladen. Insgesamt wurden 27 Stellungnahmen eingereicht und ausgewertet.

Die eingegangenen Stellungnahmen wurden in einem Vernehmlassungsbericht zusammengestellt.

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass der Nachtrag des Bildungsgesetzes grundsätzlich begrüsst wird. Mehrheitlich begrüsst wird auch die finanzielle Unterstützung der familienergänzenden Betreuung und der schulergänzenden Tagesstrukturen durch die Wirtschaft. Der Regierungsrat hat dafür in der Vernehmlassung drei Varianten für die Verwendung des Wirtschaftsbeitrags vorgeschlagen. Eine grosse Mehrheit der Gemeinden, einzelne Parteien, der Verband der Schulleitenden sowie der Lehrerinnen und Lehrerverband sprachen sich für Variante 1 aus, bei der der Beitrag der Wirtschaft vollumfänglich für die Finanzierung des be-

stehenden Sozialtarifs und somit die Entlastung von Kanton und Gemeinden eingesetzt werden soll. In den Ausführungsbestimmungen soll Variante 1 aufgenommen werden.

### III. Neuregelung schulergänzende Tagesstrukturen

#### 6. Übersicht und Begriffe

Grundsätzlich gibt es *zwei Arten von Tagesstrukturen*: familienergänzende Kinderbetreuung (Vorschulbereich) und schulergänzende Tagesstrukturen (ab Eintritt in die Volksschule mit Kindergarten). Das Gesetz über die familienergänzende Kinderbetreuung (GDB 870.7) regelt nur den Vorschulbereich. In Anlehnung an diese Regelungen werden für die schulergänzenden Tagesstrukturen verschiedene Begriffe definiert, die nachfolgend kurz erläutert werden.

##### 6.1. Obligatorischer Bereich (während der Schulzeit)

Es gibt zwei *Angebotsmodelle*: das Angebot erfolgt im Rahmen einer Schultagesstätte (Schuta) oder im Rahmen der Tagesfamilien. Die Schuta kann die Einwohnergemeinde selber führen oder Dritte damit beauftragen. Die Leitung und Vermittlung von Tagesfamilien werden idealerweise wie im Vorschulbereich vom Verein Kinderbetreuung Obwalden übernommen. Weitere Hinweise siehe Kapitel III./8.

*Angebotsmodule*: Es gibt vier Angebotsmodule: Betreuung vor der Schule, betreute Mittagsverpflegung mit Ruhe- und Bewegungszeit, Betreuung während der Schulzeit am Nachmittag, Betreuung nach der Schulzeit am Nachmittag. Weitere Hinweise siehe Kapitel III./9.

	Familienergänzende Kinderbetreuung					Schulergänzende Tagesstrukturen					
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
Altersjahr											
Angebotsmodell	Tagesfamilien Kindertagesstätten (Kita)					Tagesfamilien Schultagesstätte (Schuta)					
Angebotsmodule						Betreuung vor der Schule mit Morgenessen Betreute Mittagsverpflegung mit Ruhe- und Bewegungszeit Betreuung während der Schulzeit am Nachmittag Betreuung nach der Schulzeit am Nachmittag					
Stufe Gesetz	Vorschule Gesetz über die Familienergänzende Kinderbetreuung*					Kindergarten/Primarschule/Orientierungsschule Bildungsgesetz**					
Zuständigkeit im Kanton Handlungsspielraum Gemeinden Kantonsbeiträge	Sicherheits- und Justizdepartement Verpflichtung* 40 Prozent der Kosten der Gemeindebeiträge					Bildungs- und Kulturdepartement bisher Freiwilligkeit**, neu Verpflichtung neu 40 Prozent der Kosten der Gemeindebeiträge bis 2014 Anschubfinanzierung					
	* Art. 2: Einwohnergemeinde sorgt für dem Bedarf entsprechende Anzahl Plätze					**Art. 12.3: Einwohnergemeinde kann schulergänzende Tagesstrukturen einrichten					

Abb. 3: Begriffe im Bereich Tagesstrukturen (obligatorischer Bereich)

##### 6.2 Nichtobligatorischer Bereich (während der Schulferien)

Im nichtobligatorischen Bereich gelten die Begriffe gemäss Kapitel III./6.1 gleichermassen.

Während der Schulferien gibt es für die Gemeinden bei den schulergänzenden Tagesstrukturen keine Angebotspflicht. Die Einwohnergemeinden sollen jedoch eine gesetzliche Grundlage erhalten, falls sie Angebote während der Schulferien anbieten wollen.

	Familienergänzende Kinderbetreuung					Schulergänzende Tagesstrukturen					
Altersjahr	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
Angebotsmodell	Tagesfamilien Kindertagesstätten (Kita)					Tagesfamilien					
Angebotsmodule						Ferienpass Gemeindeübergreifende Angebote usw.					
Stufe Gesetz	Vorschule Gesetz über die Familienergänzende					Kindergarten/Primarschule/Orientierungsschule Bildungsgesetz**					
Zuständigkeit im Kanton Handlungsspielraum Gemeinden Kantonsbeiträge	Sicherheits- und Justizdepartement Verpflichtung* 40 Prozent der Kosten der Gemeindebeiträge					Bildungs- und Kulturdepartement Freiwilligkeit** neu 40 Prozent der Kosten der Gemeindebeiträge					

\* Art.2: Einwohnergemeinde sorgt für dem Bedarf entsprechende Anzahl Plätze  
 \*\*Art. 12.6: Einwohnergemeinde kann schulergänzende Tagesstrukturen während den Schulferien anbieten. Sie kann auch spezielle Ferienangebote unterstützen

Abb. 4: Begriffe im Bereich Tagesstrukturen (nichtobligatorischer Bereich)

### 7. Bedarfsgerechtes Angebot

Gemäss den geltenden Regelungen im Bildungsgesetz können die Einwohnergemeinden schulergänzende Tagesstrukturen anbieten oder private Institutionen mit der Führung beauftragen. Bei einer „Kann-Formulierung“ müssen Gemeinden auch bei einem ausgewiesenen Bedarf keine schulergänzenden Tagesstrukturen schaffen. Zentrales Element der neuen Regelung ist die Pflicht der Einwohnergemeinden, ein bedarfsgerechtes Angebot an schulergänzenden Tagesstrukturen während den Schulwochen bereitzustellen. Damit wird die Regelung der familienergänzenden Kinderbetreuung während der Vorschulzeit übernommen bzw. weitergeführt.

Je nach Bedarf richten Gemeinden umfassende Tagesstrukturen ein, bieten einzelne Teile wie die Mittagsverpflegung an oder setzen individuelle Lösungen mit Tagesfamilien um. Insbesondere in Gemeinden, welche noch keine oder erst partielle Angebote in der schulergänzenden Betreuung haben, ist eine fundierte Bedarfsabklärung wichtig. Durch sie wird festgestellt, welche Angebote geschaffen oder nicht geschaffen werden sollen. Für Gemeinden hingegen mit bestehenden Angeboten bieten sich die Instrumente der Bedarfsabklärung für die Planung und Entwicklung der Angebote an. Für die einheitliche und effiziente Bedarfsabklärung werden die Einwohnergemeinden durch das zuständige Amt beraten und unterstützt.

### 8. Angebotsmodelle

Beim Angebot der schulergänzenden Tagesstrukturen haben die Einwohnergemeinden einen gewissen Handlungsspielraum. Bereits heute bestehen bei der familienergänzenden Kinderbetreuung zwei Angebotsmodelle: Kindertagesstätten (Kitas) und Tagesfamilien. Diese Modelle sollen nun bei den schulergänzenden Tagesstrukturen ebenfalls eingeführt werden: Schultagesstätten (Schutas) und Tagesfamilien. Bisher waren Tagesfamilien bei den schulergänzenden Tagesstrukturen nicht vorgesehen. Neu können die Einwohnergemeinden Angebotsmodule an Tagesfamilien delegieren. Insbesondere für kleinere Gemeinden, Ortsteile mit einem geringeren Bedarf an schulergänzenden Tagesstrukturen oder für Ferienlösungen kann dieses Angebotsmodell sinnvoll sein.

Innerhalb dieser beiden Angebotsmodelle (Schutas und Tagesfamilien) können die Gemeinden die Angebotsmodule (siehe unten) selber anbieten oder mit Dritten eine Leistungsvereinbarung abschliessen. So bieten beispielsweise Giswil und Kerns selber Angebotsmodule an. In Alp-

nach oder Sarnen bieten private Vereine, die von der Gemeinde unterstützt werden, umfassende schulergänzende Tagesstrukturen an.

**9. Modulares Angebot (Angebotsmodule)**

Im Unterschied zu der familienergänzenden Betreuung ist bei den schulergänzenden Tagesstrukturen die Nähe der Schule und der Tagesstrukturangebote zentral. Die Unterrichtszeit selbst ist Teil der Tagesstruktur. Eine sinnvolle Nähe zwischen den Unterrichts- und Betreuungsräumen ist deshalb wichtig. Zudem ist die zeitliche Abstimmung der Angebotsmodule und des Unterrichts zentral. Dies hat zur Folge, dass schulergänzende Tagesstrukturen im Rahmen von Schultagesstätten möglichst nahe bei den Schulhäusern betrieben werden sollen oder direkt in sie integriert sind (wie beispielsweise die Milchsuppenlokale in verschiedenen Gemeinden).

Das Angebot der schulergänzenden Tagesstrukturen umfasst den Zeitraum von spätestens 7.00 Uhr bis mindestens 18.00 Uhr. Die Angebotsmodule werden wie folgt eingeteilt:

Zeit	Angebotsmodule	
07.00	Betreuung vor der Schule mit Morgenessen	
08.00	Blockzeiten	
09.00		
10.00		
11.00		
12.00	Betreute Mittagsverpflegung mit Ruhe- und Bewegungszeit	
13.00		
14.00	Unterricht am Nachmittag	Betreuung am Nachmittag während der Schulzeit inkl. Unterstützung bei den Hausaufgaben
15.00		
16.00		
17.00	Betreuung nach der Schule inkl. Unterstützung bei den Hausaufgaben	
18.00		

Abb. 5: Angebotsmodule Schulergänzende Tagesstrukturen

Neben dem Angebotsmodul „betreute Mittagsverpflegung mit Ruhe- und Bewegungszeit“ kann auch eine Mittagsverpflegung mit reduzierten Ansprüchen und entsprechend tieferen Elternbeiträgen eingerichtet werden.

**10. Betreuung während der Schulferien**

Bei der familienergänzenden Betreuung im Vorschulalter besteht praktisch während des ganzen Kalenderjahres ein Betreuungsangebot. Viele Kinderkrippen sind nur während zwei Wochen im Juli/August und zwischen Weihnachten/Neujahr geschlossen.

Aufgrund der engen Verknüpfung der schulergänzenden Tagesstrukturen mit dem Schulbetrieb müssen diese Tagesstrukturen während der Ferien nicht betrieben werden. Mit dem vorliegenden Nachtrag erhalten die Gemeinden aber die rechtliche Grundlage, Tagesstrukturen während der Schulferien dennoch anzubieten. Die Gemeinden können zudem zusätzliche Ferienangebote wie beispielsweise Ferienpassangebote, die während der Schulferien eine Betreuung sicherstellen, ebenfalls unterstützen.

Gemäss aktuellen Untersuchungen stellt die Ferienbetreuung der Schulkinder eine grosse Herausforderung dar.<sup>4</sup> Es ist zudem aus volkswirtschaftlicher Sicht wünschenswert, dass Angebote für die Betreuung während der Schulferien bestehen. Der Bundesrat will mit seinem Beschluss vom Juni 2016 deshalb Projekte zusätzlich mitfinanzieren, die das Betreuungsangebot besser auf die Bedürfnisse der Eltern abstimmen.<sup>5</sup> Während der Schulferien fällt die enge Verknüpfung mit den Schulen weg, so dass auch gemeindeübergreifende Angebote für die Kinder zumutbar sind. Entsprechende Betreuungsangebote bestehen bereits im Sameraatal.

## 11. Qualitätsmanagement

Der Regierungsrat erlässt für die schulergänzenden Tagesstrukturen im Rahmen von Ausführungsbestimmungen Qualitätsvorgaben. Für die Vermittlung und Begleitung von Tagesfamilien wird betreffend das Qualitätsmanagement auf die Gesetzgebung über die familienergänzenden Kinderbetreuung verwiesen.

## 12. Finanzierung: Normkosten und Beiträge der Erziehungsberechtigten

*Allgemein:* Für die Kosten der schulergänzenden Tagesstrukturen kommen – wie bei der familienergänzenden Kinderbetreuung – in erster Linie die Erziehungsberechtigten auf. Der Elternbeitrag wird als Sozialtarif ausgestaltet, d.h. der Kanton und die Gemeinden unterstützen die schulergänzenden Tagesstrukturen, indem sie den Fehlbetrag zwischen den Elternbeiträgen und den Normkosten gemeinsam tragen. Per 1. Januar 2017 hat der Kantonsrat im Rahmen des KAP Mantelerlasses den Kostenteiler auf 40 Prozent Kanton und 60 Prozent Gemeinden festgelegt.

Für die Finanzierung der schulergänzenden Tagesstrukturen erlässt der Regierungsrat neue Ausführungsbestimmungen. Diese lehnen sich an jene über die Beiträge bei der familienergänzenden Kinderbetreuung an (GDB 870.711). Sie legen die Normkosten und die Beiträge der Erziehungsberechtigten fest.

*Schultagesstätte:* Für die schulergänzenden Tagesstrukturen wird basierend auf den Erfahrungen in anderen Kantonen und Berechnungen mit den Kosten des Schülerhais Alpnach von Normkosten von maximal Fr. 90.– pro Kind/Tag ausgegangen. Die Normkosten umfassen die Personalkosten, die Kosten für Hauswirtschaft und Administration sowie Sach- und Raumkosten. Im Vergleich zur familienergänzenden Kinderbetreuung sind diese Ansätze der Angebote tiefer und tragen damit den Anforderungen an das Betreuungsverhältnis und der grösseren Selbstständigkeit der Kinder Rechnung. Die Gemeinden können die Normkosten tiefer ansetzen.

Für die Beiträge der Erziehungsberechtigten gilt eine vom Regierungsrat erlassene Tarifordnung, die von den Einkommensverhältnissen der Erziehungsberechtigten und von den beanspruchten Angebotsmodulen abhängig ist. Die Gemeinden können – wie bereits in einzelnen Gemeinden praktiziert – bei einem langen Schulweg in einem Reglement reduzierte Beiträge der Erziehungsberechtigten festlegen.

*Tagesfamilien:* Für die Tagesfamilien gelten die Normkosten und die Beiträge der Erziehungsberechtigten bei der familienergänzenden Kinderbetreuung (GDB 870.711).

Für die zusätzliche Betreuungszeit während der Schulferien kann von den Erziehungsberechtigten ein zusätzlicher Beitrag erhoben werden. Die Finanzierung durch den Kanton und die Gemeinden erfolgt grundsätzlich analog der Regelung während der Schulzeit.

---

<sup>4</sup> Eidg. Koordinationskommission für Familienfragen EKFF 2015: Schulergänzende Tagesstrukturen aus Eltern- und Kindersicht

<sup>5</sup> Vgl. dazu: <http://www.bsv.admin.ch/aktuell/medien/00120/index.html?lang=de&msg-id=62427>

### 13. Finanzielle Auswirkungen

Die Berechnung der finanziellen Auswirkungen der schulergänzenden Tagesstrukturen basiert auf den Erfahrungen der familienergänzenden Betreuung im Kanton Obwalden. Diese bietet sich an, weil die Finanzierung der schulergänzenden Tagesstrukturen neu ähnlich geregelt werden soll, wie im Vorschulbereich.

Die folgende Tabelle zeigt die durch den Kanton und die Gemeinden je zur Hälfte getragenen Kosten für die familienergänzende Kinderbetreuung in Franken und die Anzahl betreuter Kinder im Vorschulbereich.

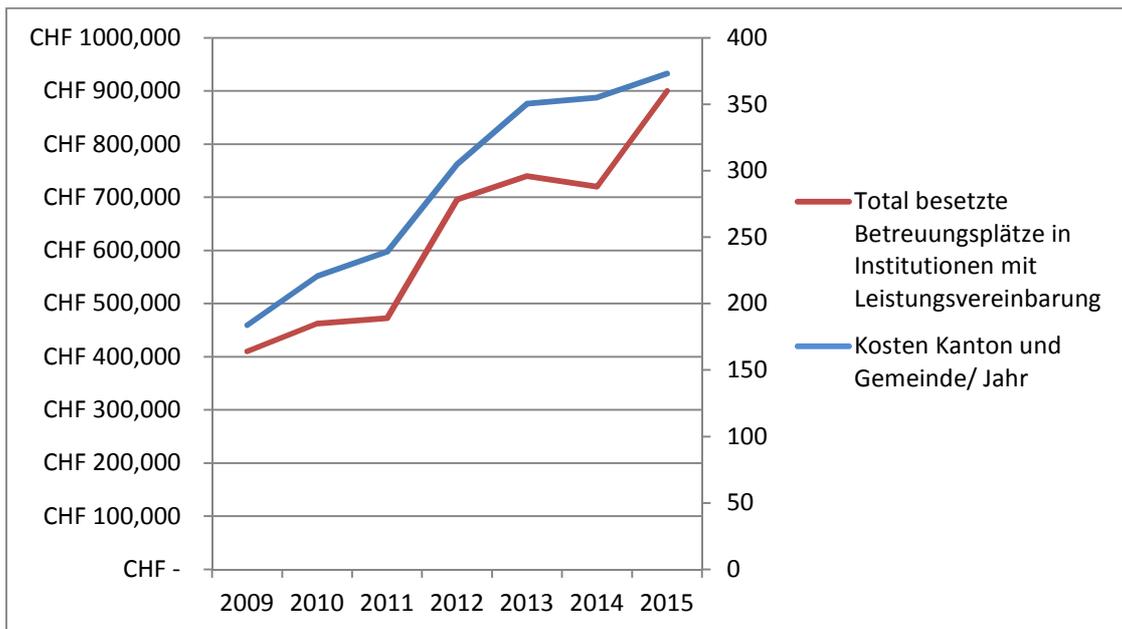


Abb. 6: Anzahl belegter Betreuungsplätze sowie Kosten für die öffentliche Hand der familienergänzende Kinderbetreuung im Vorschulalter. Lesebeispiel: Im Jahr 2011 betragen die Kosten pro Betreuungsplatz Fr. 3 175.– (Fr. 600 000.– geteilt durch Anzahl 184 Kinder ).

Abbildung 6 zeigt ein Kostenwachstum bei der familienergänzenden Betreuung im Vorschulalter für Kanton und Gemeinden. Primär ist die Kostensteigerung im mengenmässigen Ausbau der Angebote begründet. Sekundär sind die Kostenschwankungen durch die Normtarife und die finanzielle Leistungsfähigkeit der Erziehungsberechtigten begründet.

Der Ausbau der von der öffentlichen Hand unterstützten Angebote wird durch die Gemeinden über Leistungsvereinbarungen gesteuert. Gemäss Familienbericht 2013 haben die meisten Kinderkrippen trotz des Ausbaus nach wie vor grosse Wartelisten. Es ist deshalb davon auszugehen, dass der Bedarf in der familienergänzenden Betreuung noch nicht vollständig gedeckt ist und mit einem weiteren Wachstum des Angebots und deshalb auch der Beiträge des Kantons und der Gemeinden zu rechnen ist.

Der Kanton Zürich stellt mit dem Kindebetreuungsindex einen aussagekräftigen Vergleich von familienergänzender- und schulergänzender Betreuung zur Verfügung,<sup>6</sup> welcher als Basis eines Kostenvergleichs der beiden Angebote herangezogen werden kann. Der Vergleich der Betreuungstage im Kanton Zürich zeigt, dass in der schulergänzenden Betreuung mit rund 20 Prozent

6

[http://www.statistik.zh.ch/internet/justiz\\_inneres/statistik/de/daten/daten\\_bevoelkerung\\_soziales/kinderbetreuung.contenttab\\_1\\_289288802298.1.index.htm#a-content-content-internet-justiz\\_inneres-statistik-de-daten-daten\\_bevoelkerung\\_soziales\\_kinderbetreuung-icr-content-contentPar-contenttab\\_1289288802298](http://www.statistik.zh.ch/internet/justiz_inneres/statistik/de/daten/daten_bevoelkerung_soziales/kinderbetreuung.contenttab_1_289288802298.1.index.htm#a-content-content-internet-justiz_inneres-statistik-de-daten-daten_bevoelkerung_soziales_kinderbetreuung-icr-content-contentPar-contenttab_1289288802298)

weniger Betreuungstage als im familienergänzenden Bereich gerechnet werden kann. Berücksichtigt man zudem die tieferen Normkosten der schulergänzenden Angebote, können in einer Modellrechnung basierend auf den Kosten der familienergänzenden Kinderbetreuung, die Kosten der schulergänzenden Tagesstrukturen abgeschätzt werden. Diese zeigt, dass bei der schulergänzenden Betreuung für Kanton und Gemeinden mit etwas mehr als der Hälfte der Kosten der familienergänzenden Betreuung (56 Prozent) zu rechnen ist. Aufgrund dieser Berechnung ist mit Kosten der schulergänzenden Betreuung (ohne Beiträge der Erziehungsberechtigten) von rund Fr. 522 108.– zu rechnen (Basis Kosten familienergänzende Betreuung 2015). Diese Kosten werden erst bei einem möglichen Vollausbau erreicht werden.

	Kosten in Fr.
Familienergänzende Kinderbetreuung (Kosten 2015 von Kanton und Gemeinden)	932 336.–
Schulergänzende Tagesstrukturen (Kosten gemäss Modellrechnung)	522 108.–
<b>Kosten Total</b>	<b>1 454 444 .–</b>

Abb. 7: Erwartete Ausgaben familien- und schulergänzende Betreuungsstrukturen Kanton und Gemeinden (Basis Kosten familienergänzende Kinderbetreuung 2015)

#### 14. Mitfinanzierung der Wirtschaft

##### 14.1. Volkswirtschaftliche und betriebswirtschaftliche Argumente

Aus volkswirtschaftlicher Sicht haben familien- und schulergänzende Angebote einen hohen Nutzen. Diesen Nutzen genau zu quantifizieren ist aufgrund des komplexen Zusammenspiels diverser Faktoren schwierig. Aktuelle Studien<sup>7</sup> und ältere Berechnungen des Regionalentwicklungsverbands Obwalden<sup>8</sup> weisen auf einen hohen „Return on Investment“ hin. Aktuelle Studien im Auftrag des Bundes zeigen zudem, dass die finanzielle Belastung der Eltern für die familienexterne Betreuung zwei bis dreimal so hoch ist, wie in anderen Ländern. Die hohen Ausgaben führen zu fehlenden oder gar negativen Erwerbsanreizen. Das bedeutet, dass die Betreuungskosten das zusätzliche Einkommen sogar übersteigen können<sup>9</sup>. Die vom Bundesrat im Juni 2016 verabschiedete zusätzliche Anschubfinanzierung an die Kantone und Gemeinden möchte diesen Fehlanreizen entgegen wirken<sup>10</sup>.

Avenir Suisse hat in einer Studie die Frage diskutiert, ob höhere Subventionen für Tagesstrukturen den Erwerbsgrad der Frauen wirklich erhöhen. Diese Frage ist insbesondere im Zusammenhang mit dem Fachkräftemangel von besonderer Bedeutung. Gemäss eigenen Schätzungen geht Avenir Suisse davon aus, dass bei einer Reduktion der effektiven Betreuungspreise von zehn Prozent das Arbeitsangebot von Müttern mit Kleinkindern in der Schweiz um zwei Prozent erhöhen könnte. Aufgrund des geringeren Angebots in der schulergänzenden Betreuung gehen die Autoren mit Bezug auf eine ökonometrische Analyse davon aus, dass sich die Arbeitsquote der Mütter um fast 50 Prozent erhöht, wenn man sich von einem tieferen Versorgungsgrad (drei Prozent der Kinder) zu einem höheren (elf Prozent) bewegt.<sup>11</sup>

<sup>7</sup> Krippenpool Gemeinden Region Baden 2016 ([http://www.krippenpool.ch/pdf/Bericht\\_Kinderkrippen\\_zahlen\\_sich\\_aus\\_2016.pdf](http://www.krippenpool.ch/pdf/Bericht_Kinderkrippen_zahlen_sich_aus_2016.pdf))

<sup>8</sup> Arbeitsgruppe REV Obwalden 2003 – 2004

<sup>9</sup> Bericht des Bundesrates 2015: Vollkosten und Finanzierung von Krippenplätzen im Ländervergleich (Abgerufen unter <http://www.bsv.admin.ch/themen/zulagen/00061/01634/index.html?lang=de>)

<sup>10</sup> Vgl. dazu: <http://www.bsv.admin.ch/aktuell/medien/00120/index.html?lang=de&msg-id=62427>

<sup>11</sup> Avenir Suisse 2015: Warum der Arbeitsmarkt nicht versagt S. 53 ([http://www.avenir-suisse.ch/wp-content/uploads/2015/11/ad\\_Gleichstellung\\_DE\\_Online.pdf](http://www.avenir-suisse.ch/wp-content/uploads/2015/11/ad_Gleichstellung_DE_Online.pdf))

Das Angebot von Betreuungseinrichtungen hat auch aus betriebswirtschaftlicher Perspektive entscheidende Vorteile. Sie ermöglichen, dass die Frauen im Arbeitsprozess bleiben oder rascher wieder in den Arbeitsprozess gelangen. Dadurch können sie ihr berufliches Wissen aktuell halten und die Arbeitgeber profitieren von tieferen Kosten in Bezug auf die Personalfluktuations. Im Kanton Obwalden mit einer sehr tiefen Arbeitslosigkeit bieten die Tagesstrukturen ein wirksames Mittel zur Linderung des Fachkräftemangels.<sup>12</sup>

#### 14.2 Einbezug der Wirtschaft

Aufgrund des ausgewiesenen volkswirtschaftlichen Nutzens sollen sich die Arbeitgeber an der Finanzierung der Tagesstrukturen beteiligen. Diese Mitbeteiligung der Wirtschaft soll im Kanton Obwalden der familienergänzenden Kinderbetreuung und den schulergänzenden Tagesstrukturen zugutekommen.

Die Kantone Waadt, Freiburg und Neuenburg haben eine entsprechende Regelung bereits umgesetzt. Der Vorschlag zur Mitfinanzierung durch die Wirtschaft orientiert sich am Gesetz über die familienergänzenden Tagesbetreuungseinrichtungen des Kantons Freiburg<sup>13</sup>, welches mit einem geringen administrativen Aufwand umsetzbar ist. Der Arbeitgeberbeitrag richtet sich nach der Lohnsumme der Arbeitnehmenden und damit nach der Grösse des Betriebs. Sie wird gemeinsam mit den Familienzulagen in Rechnung gestellt werden. Der Beitrag beträgt 0,4 Promille der für die Familienzulagen massgeblichen Lohnsumme.

Basierend auf der Statistik der Familienzulagen des Bundesamts für Sozialversicherungen 2014<sup>14</sup> resultiert ein Arbeitgeberbeitrag von knapp Fr. 500 000.–.

Arbeitgeber, welche selber eine Tagesstätte anbieten oder sich in anderer Form an der familienexternen Betreuung finanziell beteiligen, sollen auf Antrag von der Zahlungspflicht befreit werden.

#### 14.3 Finanzierungsmodelle

Die Beiträge der Wirtschaft werden auf der Basis der geltenden rechtlichen Grundlagen verwendet. Grundsätzlich kommen die Erziehungsberechtigten für die Kosten der Tagesstrukturen auf. Die Beiträge der Wirtschaft werden wie die Beiträge von Kanton und Gemeinden für die Finanzierung des Sozialtarifs eingesetzt. Der Regierungsrat legt den Sozialtarif in Ausführungsbestimmungen fest. Im Rahmen der Vernehmlassung hat der Regierungsrat drei Varianten für die Verwendung der Beiträge der Wirtschaft zur Diskussion gestellt. Bei der Variante 1 sollen die geltenden Elternbeiträge beibehalten und der gesamte Beitrag der Wirtschaft für die Entlastung von Kanton und Gemeinden eingesetzt werden. Bei Variante 2 und 3 würden die Elternbeiträge mit dem Wirtschaftsbeitrag leicht (Variante 2) bzw. stärker (Variante 3) gesenkt und so die Erziehungsberechtigten entlastet.

Eine grosse Mehrheit der Gemeinden, einzelne Parteien, der Verband der Schulleitenden sowie der Lehrerinnen- und Lehrerverein sprachen sich im Vernehmlassungsverfahren für Variante 1 aus, bei der der Beitrag der Wirtschaft vollumfänglich für die Finanzierung des bestehenden Sozialtarifs und somit für die Entlastung von Kanton und Gemeinden eingesetzt werden soll. Diese Variante soll in den Ausführungsbestimmungen geregelt werden.

### 15. Neuaufteilung Kosten zwischen Kanton und Gemeinden

Mit dem Gesetz über das Konsolidierungs- und Aufgabenüberprüfungspaket (KAP Mantelerlass) hat der Kantonsrat entsprechend der Steueraufteilung zwischen Kanton und Gemeinden eine Anpassung der Kostenaufteilung im Gesetz über die familienergänzende Kinderbetreuung

<sup>12</sup> Vgl. dazu diverse Bundespublikationen zum Thema Fachkräfteinitiative: [www.seco.admin.ch](http://www.seco.admin.ch) Stichwort Fachkräfteinitiative

<sup>13</sup> [https://www.fr.ch/sej/files/pdf36/2011\\_054\\_d.pdf](https://www.fr.ch/sej/files/pdf36/2011_054_d.pdf)

<sup>14</sup> Vgl. <http://www.bsv.admin.ch/dokumentation/zahlen/02016/?lang=de>

(GDB 870.7) von heute je 50 Prozent auf neu 40 Prozent Kanton und 60 Prozent Gemeinden beschlossen. Diese Kostenaufteilung wird auch für die schulergänzenden Tagesstrukturen übernommen.

#### 16. Finanzierung des Bundes

In der Herbstsession 2014 beschlossen die Eidgenössischen Räte die Weiterführung der Finanzhilfe für die Schaffung von Betreuungsplätzen bis ins Jahr 2019. Gemäss Bundesgesetz über Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung vom 4. Oktober 2002 (SR 861) sind beitragsberechtigt:

- Einrichtungen für die schulergänzende Betreuung,
- Kindertagesstätten,
- Strukturen für die Koordination der Betreuung in Tagesfamilien (z.B. Tagesfamilien-Vereine).

Um eine Finanzhilfe beantragen zu können, muss die Trägerschaft, neben anderen Voraussetzungen, nachweisen, dass der Betrieb der Einrichtung auch über die Dauer der Anstossfinanzierung hinaus gewährleistet ist. Dies bedeutet, dass die Gemeinden und der Kanton nicht aus der Pflicht entlassen werden, die Schaffung und den Betrieb von Angeboten mitzutragen. Sie werden aber durch den Bund entlastet.

	2013/14	2014/15
<b>Total in Fr.</b>	19 500.–	26 600.–

Abb.8: Anschubfinanzierung Bund (Schultagesstätten)

#### 17. Geplante Einführung und Wirkungsüberprüfung

Für den Aufbau geeigneter schulergänzender Tagesstrukturen soll den Gemeinden nach Inkrafttreten dieser Gesetzesänderung drei Jahre Zeit für die Umsetzung eingeräumt werden. Die Gesetzesänderung soll fünf Jahre nach Inkrafttreten einer Wirkungsüberprüfung unterzogen werden.

### IV. Zu den einzelnen Erlassen und den diesbezüglichen Bestimmungen

Die schulergänzenden Tagesstrukturen sind heute in den Artikeln 12, 16 und 52 des Bildungsgesetzes sowie in den Artikeln 4, 17 und 18 der Volksschulverordnung geregelt. Im Bericht des Regierungsrats von 2014 über die familienergänzende Betreuung von Kindern ab Kindergarten wurde dargelegt, dass die Gesetzesgrundlagen im Bildungsgesetz angepasst oder im Gesetz über die familienergänzende Betreuung (GDB 870.7) integriert werden könnten. Die organisatorische Nähe der schulergänzenden Tagesstrukturen zur Schule gab den Ausschlag dafür, dass die Anpassungen in Form eines Nachtrags im Bildungsgesetz gemacht werden. Bei der Überarbeitung des Bildungsgesetzes wurde aber stark auf das Gesetz über die familienergänzende Betreuung Bezug genommen.

Im Bildungsgesetz müssen folgende Artikel geändert werden:

I.

**Art. 12** Schulergänzende Tagesstrukturen

Abs. 1: Unverändert: Es ist Aufgabe sowohl des Kantons wie auch der Einwohnergemeinde, schulergänzende Tagesstrukturen zu fördern. Dieser generelle Auftrag wird in den folgenden Absätzen präzisiert.

Abs. 2: Absatz zwei benennt mit der Förderung der Vereinbarkeit von Familie und Arbeit oder Ausbildung den wichtigsten Zweck des Angebots. Im Fall von Wartelisten bietet diese gesetzliche Grundlage den Anbietern von schulergänzenden Tagesstrukturen die Möglichkeit für die Bevorzugung von Familien, bei welchen beide Elternteile arbeitstätig oder in Ausbildung sind.

Abs. 3: Dieser Absatz weist auf die qualitativen Anforderungen der Betreuung hin, indem er von „qualifizierter Betreuung“ spricht. In Art. 12 Abs. 7 wird der Erlass von entsprechenden Qualitätskriterien an den Regierungsrat delegiert. Die Qualitätskriterien orientieren sich an den bestehenden Qualitätsrichtlinien für die familienergänzende Kinderbetreuung.

Abs. 4: Dieser Absatz weist analog zur familienergänzenden Kinderbetreuung im Vorschulbereich die Verantwortung zur Förderung der schulergänzenden Tagesstrukturen den Gemeinden zu und verpflichtet diese, ein bedarfsgerechtes Angebot zu schaffen. Sie können diese entweder selber anbieten oder mit anerkannten Betreuungseinrichtungen eine Leistungsvereinbarung abschliessen. Der Absatz legt zudem die beiden Angebotsmodelle fest: Schultagesstätten (Schuta) und Tagesfamilien. Diese gelten ab Schuleintritt, der je nach Kindergartenbeginn mit dem vollendeten vierten oder fünften Altersjahr erfolgt. Zudem erstrecken sich die schulergänzenden Tagesstrukturen über die gesamte Volksschule.

Abs. 5: Hier werden die vier Angebotsmodule (bisher drei) festgelegt. Neu ist die Betreuung während der Schulzeit am Nachmittag.

Zu den Angebotsmodulen der schulergänzenden Tagesstrukturen zählen:

- die Betreuung vor der Schule (ab spätestens 7.00 Uhr)
- die betreute Mittagsverpflegung mit Ruhezeit und Bewegungszeit
- die Betreuung während der Schulzeit am Nachmittag
- die Betreuung am Nachmittag (bis mindestens 18.00 Uhr)

Die Erfahrungen bei der familienergänzenden Kinderbetreuung haben gezeigt, dass es für arbeitstätige Eltern wichtig ist, dass die Betreuungsangebote am Morgen und am Abend relativ früh, bzw. spät geöffnet haben. Verschiedene Kinderkrippen haben deshalb in den letzten Jahren ihre Öffnungszeiten angepasst. Im Vollausbau sichern die schulergänzenden Tagesstrukturen eine Betreuung von mindestens 7.00 Uhr am Morgen bis um 18.00 Uhr am Abend. Durch die Blockzeiten am Morgen sowie aufgrund des alternierenden Unterrichts haben die Kinder im Kindergarten und den ersten Jahren Volksschule häufig mehrere Nachmittage in der Woche schulfrei. An diesen Nachmittagen, wie auch am Mittwochnachmittag, umfasst die Betreuungszeit den ganzen Nachmittag.

Abs. 6: In diesem Absatz wird den Gemeinden die gesetzliche Grundlage in die Hand gegeben, Tagesstrukturen während der Schulferien anzubieten oder entsprechende Angebote (wie beispielsweise der Ferien[s]pass) zu unterstützen.

Abs. 7: Dieser Absatz ist eine Delegationsnorm. Sie weist dem Regierungsrat die Kompetenz zu, die Qualitätskriterien, die Mindestzahl für die Durchführung einzelner Angebotsmodule und Vorgaben für die Bedarfsabklärung für schulergänzende Tagesstrukturen zu regeln.

#### **Art. 52**

neuer Randtitel.

Abs. 2: Dieser Absatz kann aufgehoben werden, da die Finanzierung durch den Kanton in Art. 52c geregelt wird.

#### **Art. 52a Beitrag des Kantons und der Einwohnergemeinde an die Tagesstrukturen**

##### **a. Grundsatz**

Abs. 1: Die schulergänzenden Tagesstrukturen fallen explizit nicht unter Art. 57 des BiG, welcher die Unentgeltlichkeit der Volksschule stipuliert. Wie bei der familienergänzenden Kinderbetreuung kommen für die Kosten der schulergänzenden Tagesstrukturen in erster Linie die Erziehungsberechtigten auf. Bei der Festlegung der Höhe des Beitrags der Erziehungsberechtigten wird die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit berücksichtigt und der Elternbeitrag deshalb als Sozialtarif ausgestaltet. Kanton, Gemeinde und die Wirtschaft übernehmen wie im Vorschulbereich die Differenz zwischen Normkosten und Sozialtarif.

Abs. 2: Hier wird analog der Regelung im Gesetz über die familienergänzende Betreuung die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit definiert. Sie richtet sich nach dem steuerbaren Einkommen. Das steuerbare Vermögen ist angemessen zu berücksichtigen. Massgebend ist die letzte rechtskräftige Steuerveranlagung.

##### **Art. 52b b. Normkosten**

Abs. 1: Für die Kosten der Schultagestätten werden wie bei den Kindertagesstätten im Vorschulbereich Normkosten festgelegt. Diese basieren auf Erfahrungswerten anderer Kantone und bestehender Institutionen (wie das Schülerhüs Alpnach). Sie fallen je nach Angebotsmodul unterschiedlich an. Die Normkosten umfassen die Personalkosten, die Kosten für Hauswirtschaft und Administration sowie die Sach- und Raumkosten.

Abs. 2: Für die Kosten der Tagesfamilien wird auf die Bestimmungen zur familienergänzenden Kinderbetreuung verwiesen. Es macht Sinn, Tagesfamilien, die Kinder während der obligatorischen Schulzeit betreuen, gleich zu entschädigen wie jene, die Kinder im Vorschulalter aufnehmen.

##### **Art. 52c c. Berechnung des Beitrags des Kantons und der Einwohnergemeinde an die Tagesstrukturen**

Abs. 1: In diesem Absatz wird geregelt, welchen Betrag die Einwohnergemeinde zu übernehmen hat. Der Betrag entspricht wie bei der familienergänzenden Kinderbetreuung der Differenz zwischen Normkosten und dem Elternbeitrag. Erziehungsberechtigte mit einem tiefen steuerbaren Einkommen lösen einen grösseren Gemeindebeitrag aus als jene mit einem höheren steuerbaren Einkommen. Jene Gemeinde hat den Beitrag zu entrichten, in welcher das Kind zivilrechtlichen Wohnsitz hat.

Abs. 2: Hier wird geregelt, welchen Beitrag der Kanton zu übernehmen hat. Er entspricht analog der familienergänzenden Kinderbetreuung 40 Prozent des Gemeindebeitrags.

#### **Art. 52d Ausführungsbestimmungen**

Dieser Artikel ist eine Delegationsnorm. Sie weist dem Regierungsrat die Kompetenz zu, die Einzelheiten der Kosten und Finanzierung der schulergänzenden Tagesstrukturen, insbesondere die Normkosten, den Beitrag der Erziehungsberechtigten und das Verfahren, in Ausführungsbestimmungen zu regeln. Für die Beiträge der Erziehungsberechtigten werden die einkommens- und angebotsabhängigen Tarife in einem Anhang festgelegt.

#### **Art. 53a Beitrag der Wirtschaft an die familienergänzende Betreuung und die schulergänzenden Tagesstrukturen**

Abs. 1: Die Wirtschaft unterstützt die familienergänzende Kinderbetreuung und die schulergänzenden Tagesstrukturen mit einem Beitrag.

Der Kreis der Beitragspflichtigen ist auf die Arbeitgeber und Selbstständigerwerbenden gemäss Gesetz über die Familienzulagen (GDB 857.1) beschränkt.

Abs. 2: Die Höhe des Betrags ist auf 0.4 Promille der für die Familienzulagen massgeblichen Lohnsumme festgelegt. Dies entspricht knapp Fr. 500 000.– (Basis 2015). Der Betrag soll im Gesetz und nicht in den Ausführungsbestimmungen geregelt werden. Somit ist die Mitsprache des Kantonsrats gewährleistet.

Abs.3: Der Beitrag der Wirtschaft wird von den im Kanton tätigen Familienausgleichskassen eingezogen und dem Kanton überwiesen. Der Kanton überweist den Einwohnergemeinden ihren anteilmässigen Betrag.

Art. 4: Der Beitrag der Wirtschaft wird im gleichen Verhältnis auf Kanton und Einwohnergemeinden aufgeteilt, wie die Kosten gemäss Art. 52c Abs. 2 BiG getragen werden.

Abs. 5: Dieser Artikel ist eine Delegationsnorm. Sie weist dem Regierungsrat die Kompetenz zu, das Verfahren, die Entschädigung der Durchführungsorgane (insbesondere die Familienausgleichskassen) sowie die ausnahmsweise Befreiung der Arbeitgeber und Selbstständigerwerbenden von der Beitragspflicht in Ausführungsbestimmungen zu regeln. Die ausnahmsweise Befreiung der Arbeitgeber und Selbstständigerwerbenden von der Beitragspflicht steht im Zusammenhang mit der Entschädigung der Durchführungsorgane. Übersteigen die Aufwendungen der Familienausgleichskassen die von ihr vereinnahmten Beiträge massiv, soll der Regierungsrat die durch diese Ausgleichskassen betreuten Arbeitgeber und Selbstständigerwerbenden von der Beitragspflicht befreien können.

#### **Art. 132a Übergangsbestimmung zum Nachtrag vom ...**

Den Einwohnergemeinden wird eine Frist bis 31. Juli 2020 eingeräumt werden, bis zu welcher sie den Vollzug sichergestellt haben müssen.

#### **Art. 132b Wirkungsüberprüfung**

Auch bei diesem Nachtrag soll – analog zu andern neuen Gesetzeserlassen - fünf Jahre nach Inkrafttreten des Nachtrags eine Wirkungsüberprüfung erfolgen.

**II.**

1. In der Volksschulverordnung muss Art. 17 aufgehoben werden, da die Anschubfinanzierung entfällt.
2. Art. 10 muss – entgegen der Vernehmlassungsversion – nicht angepasst werden.

Da der Einbezug der Wirtschaft auch für den Bereich der familienergänzenden Kinderbetreuung gilt, muss das Gesetz über die familienergänzende Kinderbetreuung vom 29. November 2007 (GDB 870.7) angepasst werden. In Art. 10a (neu) wird auf die Bestimmungen des Bildungsgesetzes betreffend des Einbezugs der Wirtschaft verwiesen.

**III.**

Keine Fremdaufhebungen.

**IV.**

Der Nachtrag unterliegt dem fakultativen Referendum. Er tritt per 1. August 2017 in Kraft. Davon ausgenommen ist Art. 53a, welcher den Einbezug der Wirtschaft betrifft. Dieser Artikel kann aus Vollzugsgründen nur per Anfang eines Kalenderjahres in Kraft gesetzt werden und tritt deshalb per 1. Januar 2018 in Kraft.

Beilagen:

- Entwurf Nachtrag zum Bildungsgesetz (Tagesstrukturen ) vom 23. August 2016
- AB über die schulergänzenden Tagesstrukturen (zur Information)
- AB zum Vollzug von Art. 53 des Bildungsgesetzes (zur Information)