Thurgau

Der Regierungsrat des Kantons Thurgau an den Grossen Rat

GRG Nr.	16	MO 3	58

Frauenfeld, 27. Juni 2017

528

Motion von Alban Imeri vom 26. Oktober 2016
„Ein stiefmütterliches Dasein beenden“

Beantwortung

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit der vorliegenden Motion soll der Regierungsrat beauftragt werden, die gesetzlichen Grundlagen zu schaffen, damit die Kindertagesstätten neu beim Departement für Erziehung und Kultur (DEK) statt beim Departement für Justiz und Sicherheit (DJS) angesiedelt werden.

I. Formelle Vorbemerkungen

Der Grosse Rat erlässt in Form des Gesetzes alle grundlegenden und wichtigen Rechtssätze, namentlich über Rechte und Pflichten des Einzelnen, über die Organisation des Kantons, dessen Anstalten und Körperschaften sowie über das Verfahren vor den Behörden (§ 36 der Kantonsverfassung, KV; RB 101). Der Regierungsrat erlässt die Verordnungen, die zum Vollzug der Gesetze von Bund und Kanton notwendig sind oder zu deren Erlass ihn das Gesetz ermächtigt (§ 43 KV), leitet die Verwaltung und sorgt im Rahmen des Gesetzes für eine wirksame und wirtschaftliche Organisation sowie ein einfaches Verfahren (§ 46 Abs. 1 KV).

Gemäss § 46 der Geschäftsordnung des Grossen Rates des Kantons Thurgau (GOGR; RB 171.1) kann dem Regierungsrat mit einer Motion der Auftrag erteilt werden, für den Erlass, die Abänderung oder die Aufhebung einer Verfassungsvorschrift, eines Gesetzes, einer grossrätlichen Verordnung oder eines Grossratsbeschlusses einen formulierten Entwurf zu unterbreiten.

Die vorliegende Motion hat nicht die Festlegung von grundlegenden und wichtigen Rechtssätzen oder die Organisation des Kantons im Bereich der Kindertagesstätten an sich zum Ziel. Vielmehr geht es dem Motionär und den 22 Mitunterzeichnerinnen und Mitunterzeichnern um die organisatorische Zuweisung gesetzlich bereits geregelter

Aufgaben, konkret welches Departement insbesondere das Bewilligungsverfahren und die Aufsicht über die Kindertagesstätten durchführt. Die Zuweisung von Aufgaben an bestimmte Departemente, Ämter oder Fachstellen erfolgt indessen durch den Regierungsrat (§ 46 Abs. 1 KV). Dazu verfügt er über umfassende Weisungs- und entsprechende Aufsichtsbefugnisse und die nötige Organisationsgewalt. In der internen Organisationshoheit können ihn aber nur die Verfassung oder das Gesetz einengen.

Aus diesen verfassungsrechtlichen Gründen ist die Motion bereits in formeller Hinsicht als nicht erheblich zu erklären.

II. Zuständigkeiten

Das Gesetz über die familienergänzende Kinderbetreuung (RB 861.1) bezweckt die Förderung des Aufbaus bedarfsgerechter Angebote, wozu auch die Kindertagesstätten gehören. Gemäss § 4 dieses Gesetzes ist die Unterstützung solcher Angebote Sache der Politischen Gemeinden. Nach § 5 des Gesetzes hat der Kanton in diesem Bereich lediglich eine beratende Funktion.

Demgegenüber liegt die Bewilligung von und die Aufsicht über die Kindertagesstätten im umfassenden Zuständigkeitsbereich des Kantons. Die Verordnung über die Aufnahme von Pflegekindern (Pflegekinderverordnung, PAVO; SR 211.222.338) sieht grundsätzlich vor, dass die Kindertagesstätten durch die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden (KESB) bewilligt und beaufsichtigt werden. Die Kantone haben indessen die Möglichkeit, diese Aufgaben einer anderen geeigneten kantonalen oder kommunalen Behörde zu übertragen (Art. 2 Abs. 2 lit. a PAVO). Mit § 11b des Einführungsgesetzes zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch (EG ZGB; RB 210.1) hat der Kanton Thurgau von dieser bundesrechtlichen Ermächtigung Gebrauch gemacht und die Abteilung Pflegekinder- und Heimaufsicht (PHA) mit diesen Aufgaben betraut. Die PHA ist eine Abteilung des Generalsekretariates im DJS. Der Begriff „Heim“ gemäss PAVO schliesst auch die Kindertagesstätten mit ein.

III. Beurteilung der Motion

1. Der Motionär erhofft sich von einer Verschiebung der Zuständigkeit ins DEK einen pädagogischen Mehrwert. Der Betrieb von Kindertagesstätten unterscheidet sich jedoch vom schulischen Auftrag des Kantons gemäss Verfassung und Volksschulgesetzgebung. Bei der Bewilligungserteilung und der Aufsicht über die Kindertagesstätten handelt es sich um keinen schulischen Auftrag mit vorgegebenen Zielen. Es ist zwar denkbar, dass Kindertagesstätten bei der Verschiebung ins DEK generell eine höhere Priorität erhielten. So wären sie im gleichen Departement wie die Fachstelle für Kinder-, Jugend- und Familienfragen angesiedelt, welche die Umsetzung aller Massnahmen des „Konzepts Frühe Förderung Kanton Thurgau 2015–2019“ koordiniert. Es trifft auch zu, dass sich die Ansprüche an die Kindertagesstätten in den letzten Jahren erhöht haben, geht es doch bei der Betreuung in den Kindertagesstätten nicht mehr nur darum, den Kindesschutz zu gewährleisten. Eltern wollen vielmehr sicher sein, dass ihre Kinder gut betreut und gefördert werden.

   Dennoch stellt sich die Frage, inwiefern eine Verschiebung ins DEK wirklich dem

Anliegen der Motion gerecht würde. Eine hohe pädagogische Qualität der Betreuungsstrukturen ist im Grundsatz sicherlich wertvoll. Frühe Förderung der Kinder dient der Chancengerechtigkeit und kann die Grundlagen für eine erfolgreiche Volksschulzeit legen. Kindertagesstätten kommt dabei eine Schlüsselfunktion zu. Anders als die Schulbildung erfolgt die frühe Förderung aber primär in der Familie. Allfällige weitere Betreuungsangebote haben lediglich einen familienergänzenden Charakter. Im Gegensatz zur Volksschule sollen sie in ihrem pädagogischen Impetus nicht über den Rahmen der familiären Förderung hinausgehen. Diese grundlegend andere Ausrichtung ermöglicht es, entsprechende Angebote auf teilweise privater Basis zu organisieren und den Anbieterinnen und Anbietern sowie Eltern (anders als in der Schule) die Freiheit zu lassen, inwieweit sie auf eine pädagogische Orientierung eines bestimmten Angebots Wert legen.

Bei den in der Motion erwähnten steigenden Ansprüchen an die pädagogische Qualität dürfte es sich um ein Ziel des Verbandes Kinderbetreuung Schweiz (kibesuisse) handeln, wonach bis ca. 2020 alle Leitungen der Kindertagesstätten in der Schweiz über einen Tertiärabschluss verfügen sollen. Die PHA hat jedoch die Vorgabe, die geltenden Standards nur aus begründetem Anlass anzuheben. Bislang konnten allerdings keine Defizite festgestellt werden, die ein diesbezügliches Handeln erforderlich gemacht hätten. Die allermeisten Kindertagesstätten-Leitungen verfügen zwar nicht über einen Tertiärabschluss, leisten aber dennoch sehr professionelle Arbeit. Kommt hinzu, dass der Einsatz einer Betreuungsperson mit Tertiärausbildung anstelle einer Betreuungsperson mit einer Grundausbildung und einem eidgenössischen Fähigkeitszeugnis den Tagessatz einer Kindertagesstätte spürbar erhöhen würde. Den gleichen Effekt hätte die ebenfalls geplante Abschaffung der Praktikantenstellen zugunsten von Assistenzpersonal. Die Differenz müsste von den Eltern, den subventionierenden Gemeinden oder von solventen Trägerschaften getragen werden. Selbstverständlich steht es den einzelnen Betrieben indessen frei, die Grundstandards zu überschreiten, was aber keine Forderung der PHA darstellt. Diese Position der PHA ist den Kindertagesstätten bekannt.

2. Von einer „stiefmütterlichen“ Behandlung der Kindertagesstäten kann hinsichtlich der aktuellen Aufsicht keine Rede sein. Die in § 4 der Verordnung des Regierungsrates über die Heimaufsicht (Heimverordnung, HVO; RB 850.71) vorgesehene Heimkommission vereinigt alle für die verschiedenen Heimkategorien zuständigen Fachstellen der Departemente und koordiniert deren Aufsichtstätigkeit, damit im Kanton Thurgau möglichst einheitliche Kriterien zur Anwendung gelangen. Aufsicht bedeutet danach nicht gleichzeitig Beratung der Einrichtungen in fachlicher Hinsicht. Für die Wahrnehmung der Betreuungsaufgaben nach den für die jeweils betreuten Personen adäquaten Anforderungen sind die Heime selbst zuständig (§§ 6 und 9 HVO). Gemäss § 19 HVO ist die kantonale Aufsicht zeitlich und inhaltlich auf die Durchführung von Audits beschränkt. Die Heimverordnung belässt den Heimen und Tagesstätten bewusst ihre Eigenverantwortung und stellt lediglich sicher, dass diese auch wahrgenommen wird. Die Aufsicht über die Kindertagesstätten, wie sie der Motionär bemängelt, ist in ihrer heutigen Form gewährleistet, weshalb sich diesbezüglich keine Zuweisung in ein anderes Departement aufdrängt.

3. Bei der in der Motion erwähnten Finanzierung von kibesuisse durch das DEK handelt es sich um einen einmaligen Projektbeitrag für die Schaffung von regionalen Strukturen und konkret für den Aufbau der Regionalstelle Ostschweiz. Ein allfälliger jährlicher Beitrag würde durch das DJS erfolgen. Ein solcher Zuständigkeitswechsel ist möglich, da das DJS bzw. die PHA gemäss § 11b Abs. 1 Ziff. 5 EG ZGB die Aus- und Weiterbildung der Betreuungspersonen in der ausserfamiliären Kinderbetreuung sicherzustellen hat und kibesuisse ein Hauptanbieter solcher Angebote ist.

4. Im Weiteren ist es aus Sicht des Regierungsrates wichtig, dass die einzelnen Betreuungsbereiche für Kinder und Jugendliche im Kanton Thurgau (aktuell 234 Pflegefamilien, 293 Tagesfamilien, 17 Kinder- und Jugendheime, 50 Kindertagesstätten, 15 schulergänzende Betreuungsangebote, drei Dienstleistungsangebote in der Familienpflege) nicht voneinander getrennt werden. Die Kindertagesstätten, schulergänzenden Betreuungsangebote und die einer Tagesfamilienorganisation angeschlossenen Tagesfamilien nähern sich immer mehr an. Kibesuisse vertritt alle drei Betreuungsformen. Tagesfamilien betreuen nicht mehr nur Kinder tagsüber, sondern zum Teil auch regelmässig über Nacht, wofür sie je nach Einzelfall eine Pflegeplatzbewilligung benötigen. In den Medien wurde unlängst eine Kindertagesstätte portraitiert, die sogar 24 Stunden geöffnet hat und die Kinder auch über Nacht betreut, was unter Umständen eine Bewilligung als Kinderheim erfordert. Auch gibt es Pflegekinder, die zu ihrer Familie zurückkehren können und zu deren Entlastung fortan von einer Tagesfamilie betreut werden. Betreuungspersonen aus den Kindertagesstätten arbeiten in Kinder- und Jugendheimen und umgekehrt. Eine einheitliche Zuordnung solcher Institutionen unter eine einheitliche Aufsicht erscheint auch aus dieser Sicht weiterhin als zweckmässig. Zusammengefasst erachtet es der Regierungsrat daher weder für nötig noch sinnvoll, die Bewilligungsverfahren und die Aufsicht über die Kindertagesstätten neu dem DEK statt dem DJS anzugliedern.

IV. Antrag

Aus den dargelegten Gründen beantragen wird Ihnen, sehr geehrte Frau Präsidentin, sehr geehrte Damen und Herren, die Motion nicht erheblich zu erklären.

Die Präsidentin des Regierungsrates

Carmen Haag

Der Staatsschreiber

Dr. Rainer Gonzenbach