

Der Regierungsrat des Kantons Thurgau an den Grossen Rat

Frauenfeld, 23. Oktober 2018

835

GRG Nr.	16	AN 4	159
---------	----	------	-----

**Antrag gemäss § 52 der Geschäftsordnung des Grossen Rates von Kathrin Bün-
ter, Dominik Diezi, Sabina Peter Köstli, Christa Thorner-Dreher, Alban Imeri,
Christian Mader, Kurt Egger, Viktor Gschwend und Elisabeth Rickenbach vom
8. November 2017**

„Bericht familien- und schulergänzende Betreuung im Kanton Thurgau“

Beantwortung

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Die Antragstellerinnen und Antragsteller sowie 54 Mitunterzeichnerinnen und Mitunter-
zeichner wollen den Regierungsrat mit ihrem Vorstoss beauftragen, im Rahmen eines
Berichts eine aktuelle, aussagekräftige Bestandsaufnahme der familien- und schuler-
gänzenden Kinderbetreuung im Kanton Thurgau vorzunehmen. Dieser Bericht solle
aufgeschlüsselt nach Gemeinden insbesondere über Folgendes Auskunft geben:

1. Erfassung von Bedarf und Angebot an familien- und schulergänzender Kinderbetreu-
ung in den Gemeinden und das Bestehen von Wartelisten;
2. die Anzahl bewilligter Plätze der familien- und schulergänzenden Betreuungseinrich-
tungen;
3. Angaben der bestehenden Angebote zu ihren Finanzierungsquellen, zu der Kosten-
beteiligung der Erziehungsberechtigten, zum Betreuungsverhältnis und zu den Kin-
der- und Schülerzahlen;
4. die Evaluationsweise in Bezug auf die kantonale Qualitätssicherung;
5. das Bestehen weiterer Daten, die den Stand und die Entwicklung familien- und
schulergänzender Kinderbetreuung im Kanton betreffen.

Zur Begründung des Antrags wird zusammengefasst Folgendes vorgebracht:

Die Vereinbarkeit von Familien- und Erwerbsarbeit habe sich in den letzten Jahren zum
Kernbereich einer ganzheitlichen und zukunftsgerichteten Familien- und Wirtschaftspoli-
tik entwickelt. Einrichtungen für die familien- und schulergänzende Kinderbetreuung
nähmen dabei eine zentrale Rolle ein. Diesbezüglich sei am 1. Januar 2005 das kanto-

nale Gesetz über die familienergänzende Kinderbetreuung (RB 861.1) in Kraft getreten, wonach die Politischen Gemeinden verpflichtet seien, das Angebot und den Bedarf an familienergänzender Kinderbetreuung zu erheben und die Schaffung sowie den Betrieb angemessener Angebote zu fördern. Der Erlass verpflichtete die Politischen Gemeinden weiter dazu, Kriterien für die beitragsberechtigten Angebote zu erlassen und mit den Schulgemeinden zusammenzuarbeiten. Ende 2007 habe das Departement für Erziehung und Kultur (DEK) eine Erhebung bei den Politischen Gemeinden betreffend den erwähnten gesetzlichen Pflichten durchgeführt. Da seither zehn Jahre vergangen seien, solle nun eine aktuelle Bestandsaufnahme durchgeführt werden.

I. Vorbemerkungen

Am 30. April 2008 legte das DEK eine Übersicht zur Erhebung "Familienergänzende Kinderbetreuung im Kanton Thurgau" vor. Die Erhebung war Ende 2007/Anfang 2008 durchgeführt worden und dokumentierte den damaligen Stand der Angebote. Die Bestandsaufnahme zeigte auf, dass die soziogeografischen Unterschiede zwischen städtischen und ländlichen Gebieten sich auch in unterschiedlichen Angebotsstrukturen für die familienergänzende Kinderbetreuung niederschlugen (Übersicht zur Erhebung "Familienergänzende Kinderbetreuung im Kanton Thurgau", S. 9). Ein Missstand wurde nicht festgestellt, jedoch beschlossen, die Transparenz über das bestehende Angebot durch eine internetbasierte Informationsplattform zu fördern. Konkret wurde das Angebot an familienergänzender Kinderbetreuung in die bereits bestehende Familienplattform Ostschweiz (www.familienplattform-ostschweiz.ch) integriert. Diese Plattform wird durch den Kanton Thurgau bis heute unterstützt und liefert den Interessierten wichtige Informationen zu den familienergänzenden Betreuungsangeboten. Zusätzliche Informationen werden durch die dem Generalsekretariat des Departementes für Justiz und Sicherheit (DJS) angegliederte Abteilung Pflegekinder- und Heimaufsicht (PHA) zur Verfügung gestellt. Die PHA ist gemäss § 11b Einführungsgesetz zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch (EG ZGB; RB 210.1) für die Aufsicht im Bereich der familienergänzenden Kinderbetreuung zuständig und veröffentlicht auf der eigenen Internetseite (<https://djs.tg.ch/pflegekinder-und-heimaufsicht.html/3608>) verschiedene Angaben und Verzeichnisse zur ausserfamiliären Kinderbetreuung. Unter anderem findet sich dort auch ein Verzeichnis sämtlicher Kindertagesstätten.

Im Kanton Thurgau existiert somit zum Thema der familienergänzenden Kinderbetreuung bereits heute eine solide Informationsbasis für die Erziehungsberechtigten. Aufgrund der primären gesetzlichen Kompetenzzuweisung an die Politischen Gemeinden (§ 3 ff. Gesetz über die familienergänzende Kinderbetreuung) wurden seit dem erwähnten Bericht aus dem Jahr 2008 keine weiteren gesamtheitlichen Erhebungen vorgenommen. Angesichts der längeren Zeitdauer seit der letzten Erhebung und der Aktualität des Themas hat der Regierungsrat im "Konzept für ein koordiniertes Vorgehen in der Kinder-, Jugend- und Familienpolitik des Kantons Thurgau 2018 – 2022" die Erarbeitung einer Übersicht zur familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung vorgesehen (Massnahme 1.1a). Damit ist die Ausarbeitung eines Berichts über die familien- und schulergänzende Betreuung zur Erweiterung der Informationsgrundlagen für eine bedarfsgerechte Familienpolitik im Kanton Thurgau grundsätzlich möglich.

Die unterschiedlichen Formen familienergänzender Kinderbetreuung lassen sich in die institutionelle und die nicht institutionelle Betreuung unterscheiden. Zur nicht institutionellen Betreuung zählen hauptsächlich unbezahlte Angebote ausserhalb der Kernfamilie wie Kinderbetreuung durch Verwandte, Freunde oder Nachbarn, jedoch auch kostenpflichtige Angebote von freischaffenden Tagesfamilien, Nannies oder Au-pairs. Als institutionelle Betreuungsangebote gelten kostenpflichtige, durch eine Institution (Kindertagesstätten, Kindergärten und Schulen mit Tagesstrukturen) erbrachte Angebote sowie die in Vereinen oder einem Netzwerk organisierte Betreuung durch Tagesfamilien, Nannies oder Au-pairs.¹ Der auszuarbeitende Bericht soll sich auf die institutionelle Betreuung beschränken, da deren Bestandsaufnahme mit verhältnismässigem Aufwand durchgeführt werden kann. Um die nicht institutionellen Betreuungsformen zu erfassen, müsste demgegenüber eine Befragung bei der Bevölkerung durchgeführt werden, was einen unverhältnismässigen Aufwand generieren würde. Ausgenommen sind dabei die freischaffenden Tagesfamilien, da diesen eine Meldepflicht gegenüber der PHA obliegt, wodurch ihr Einbezug in den Bericht einfach erfolgen kann. Auch Spielgruppen sollten in die Berichterstattung integriert werden.

II. Erläuterungen

Vor dem Hintergrund dieser einleitenden Bemerkungen ist auf die fünf prioritär zu untersuchenden Themengebiete des gewünschten Berichts einzugehen:

1. Die Angaben zu den Erhebungsmodalitäten von Bedarf und Angebot an familienergänzender Kinderbetreuung sind insbesondere durch eine Befragung der Politischen Gemeinden zu ermitteln. Dabei gilt es bei diesen zu klären, ob und wie (Regelmässigkeit, Form und Resultate) sie den Bedarf an familienergänzender Kinderbetreuung erheben. Ebenso ist zu erfragen, ob und wie (Regelmässigkeit, Form und Resultate) das Angebot an familienergänzender Betreuung untersucht wird. Auch mögliche Kooperationen mit Nachbar- und Schulgemeinden sowie eine allfällige Kostenbeteiligung der Erziehungsberechtigten sind abzuklären.

Es ist somit hier auf die Informationen der Politischen Gemeinden abzustützen, denn diese sind gemäss § 3 Gesetz über die familienergänzende Kinderbetreuung zur Erhebung von Bedarf und Angebot an familienergänzender Kinderbetreuung verpflichtet.

2. Die Anzahl der bewilligten Plätze kann durch die PHA als Bewilligungsinstanz relativ einfach ermittelt werden.
3. Die Angaben der bestehenden Angebote zu den Finanzierungsquellen, zur Kostenbeteiligung der Erziehungsberechtigten, zum Betreuungsverhältnis und zu den Kinder- und Schülerzahlen sind von besonderer Bedeutung. Die gewünschten Angaben

¹ Bundesamt für Statistik (BFS), Familien in der Schweiz. Statistischer Bericht 2017, Neuchâtel, 2017, S. 44.

können insbesondere durch eine Befragung der einzelnen Institutionen erhoben werden. Gefragt sind nebst allgemeinen Informationen (Trägerschaft und Angebotsgruppen-Zugehörigkeit) insbesondere Angaben zum Angebot der einzelnen Institutionen. Die zur Verfügung stehenden Plätze, der Herkunftsort der Nutzer und die nach Altersgruppen aufgeschlüsselte Betreuungszeit stehen dabei im Vordergrund. Zur Ermittlung des Betreuungsverhältnisses sind von den Institutionen auch Auskünfte über ihre Personalstruktur erforderlich. Um die finanziellen Aspekte näher beleuchten zu können, werden zudem Angaben zum öffentlichen und privaten Finanzierungsgrad und zur Ausgestaltung eines allfälligen Elternbeitrags benötigt.

Den Politischen Gemeinden, den Schulgemeinden sowie den in den Bericht einbezogenen Betreuungsinstitutionen dürfte durch die Erhebung ein gewisser Aufwand entstehen. Bei den meisten Institutionen mit Tagesbetreuungsplätzen im Kanton Thurgau handelt es sich zudem um Unternehmungen der Privatwirtschaft. Viele von ihnen erhalten aktuell nur eine geringe oder keine finanzielle Unterstützung der Gemeinden oder des Kantons. Bei solchen Unternehmungen besteht grundsätzlich keine Verpflichtung, an der Erhebung mitzuwirken und dabei möglicherweise unternehmerisch sensible Daten preiszugeben. Es besteht deshalb das Risiko, dass der Datenrücklauf ungenügend ausfällt. Auch die zuständigen kantonalen Stellen werden durch die Beschaffung, Konsolidierung und Aufbereitung der Angaben aus den Gemeinden und den Betreuungsinstitutionen zusätzlich beansprucht. Der Kanton St. Gallen hat für ein vergleichbares Projekt deshalb ein externes Unternehmen beauftragt.²

4. Angaben zur Qualitätsevaluation können einerseits von den in den Bericht einbezogenen Institutionen im Rahmen der Befragung gemäss Ziff. 3 angefordert werden, andererseits kann auch die PHA hierzu Auskunft geben.
5. Die gesamte Datenlage ist im Hinblick auf Schlüsseldaten noch vertieft zu prüfen.

III. Schlussbemerkungen

Es ist darauf hinzuweisen, dass ein Bericht zur Kinderbetreuung die Realität stets nur annäherungsweise wiedergeben und erklären kann. Teilweise vermögen auch gross angelegte Untersuchungen zentrale Fragestellungen nicht zu beantworten. Im statistischen Familienbericht des Bundes blieb beispielsweise der hohe Anteil von 33 % der Familien mit zwei vollzeiterwerbstätigen Elternteilen, die angeblich weder institutionelle noch nicht institutionelle familienergänzende Betreuung beanspruchen, unerklärt.³ Auch der unvollständige Datenrücklauf kann durch Hochrechnungen nur teilweise aufgewogen werden. Angesichts der relativen Aussagekraft, der aufwendigen Erarbeitung und

² INFRAS, Familien- und schulergänzendes Betreuungsangebot im Kanton St. Gallen. Schlussbericht, Zürich, 2017.

³ Bundesamt für Statistik (BFS), Familien in der Schweiz. Statistischer Bericht 2017, Neuchâtel, 2017, S. 47.

der beschränkten Ressourcen sollte die Frage der Periodizität der Erhebung erst nach Vorliegen eines solchen ersten Berichtes beurteilt und beantwortet werden.

Auch heute sind, wie bei der Ende 2007/Anfang 2008 durchgeführten Umfrage, regionale Unterschiede im Angebot und Bedarf an familienergänzender Kinderbetreuung zu erwarten. Aus einer heterogenen Angebotsstruktur kann nicht zwingend auf einen Missstand geschlossen werden. Vielmehr ist zu berücksichtigen, dass für verschiedene Gebiete verschiedene Betreuungslösungen getroffen werden können. In ländlichen Gebieten können pragmatische und selbstorganisierte – d.h. nicht institutionelle – Angebote durchaus angemessen und deshalb nicht a priori unzureichend sein. Aus diesem Grund sollte die gewünschte Aufschlüsselung nach Gemeinden nicht zu einer Rangordnung der Politischen Gemeinden führen. Gemeinden decken ihren Bedarf an familienergänzender Kinderbetreuung zudem teilweise durch Leistungsvereinbarungen mit Angeboten in der Nachbargemeinde. Hinzu kommt, dass Erziehungsberechtigte mit Kindern im Vorschulalter allenfalls Angebote am Arbeitsplatz bevorzugen.

Trotz gewisser Vorbehalte bezüglich Aufwand und Ertrag eines Berichts zur familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung verschliesst sich der Regierungsrat einer solchen Bestandesaufnahme nicht. Sie ermöglicht insbesondere auch einen Vergleich mit der im Jahr 2007/2008 durchgeführten Erhebung "Familienergänzende Kinderbetreuung im Kanton Thurgau". Zudem ergeben sich Synergien mit der Massnahme 1.1a des "Konzepts für ein koordiniertes Vorgehen in der Kinder-, Jugend- und Familienpolitik des Kantons Thurgau 2018 – 2022". Der Bericht sollte sich jedoch konsequent auf das Wesentliche konzentrieren und beschränken.

IV. Antrag

Aus den dargelegten Gründen beantragen wir Ihnen, sehr geehrter Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, den Antrag erheblich zu erklären.

Die Präsidentin des Regierungsrates

Cornelia Komposch

Der Staatsschreiber

Dr. Rainer Gonzenbach