

Beschluss Nr. 654/2018

Schwyz, 11. September 2018 / pf

Familien- und schulergänzende Kinderbetreuung im Kanton Schwyz

Bericht an den Kantonsrat zur Beantragung des Postulats P 13/15

1. Ausgangslage

1.1 Am 22. Dezember 2015 reichten die Kantonsrättinnen Birgitta Michel Thenen und Dr. Karin Schwiter das Postulat P 13/15 ein, welches vom Regierungsrat fordert, den Handlungsbedarf für eine bessere Vereinbarkeit von Beruf und Familie im Kanton Schwyz sowie wirksame Massnahmen zur Nutzung des weiblichen Arbeitskräftepotenzials aufzuzeigen. Mit Regierungsratsbeschluss (RRB) Nr. 520 vom 14. Juni 2016 wurde dem Kantonsrat beantragt, das Postulat erheblich zu erklären. Begründet wurde dies damit, dass für eine fundierte Beantwortung des Postulats die Datengrundlage fehle. Um einen allfälligen Handlungsbedarf und allfällige Massnahmen aufzuzeigen zu können, braucht es eine vertiefte Auslegeordnung der betroffenen Bereiche. Der Kantonsrat erklärte das Postulat an seiner Sitzung vom 14. September 2016 mit 58 zu 36 Stimmen erheblich.

1.2 Das zuständige Amt für Gesundheit und Soziales (AGS) erhob im Hinblick auf die Bearbeitung des Postulats zur familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung im Kanton Schwyz mit Unterstützung des Amts für Volksschulen und Sport (AVS) die erforderlichen Daten. Im Herbst 2017 wurde eine Online-Befragung der Gemeinden, Schulen und Kinderbetreuungsangebote im Kanton Schwyz durchgeführt. Für jede Zielgruppe wurde ein spezifischer Fragebogen entwickelt. Ergänzend wurden zusätzliche Befragungen und Nachforschungen durchgeführt. Im Anschluss daran wurde die Hochschule Luzern – Soziale Arbeit beauftragt, die erhobenen Daten auszuwerten und einen Bericht zu verfassen. Der entsprechende Bericht der Hochschule Luzern zum Postulat P 13/15 liegt nun vor.

2. Erwägungen

2.1 Situation Bund und Kantone

Die familien- und schulergänzende Betreuung ist in den letzten zehn bis 15 Jahren ein wesentlicher Bestandteil der Familienpolitik geworden. Im Fokus steht die Vereinbarkeit von Beruf und Familie für Frauen zu verbessern sowie die beruflichen Potenziale von Frauen bzw. Müttern für

den Arbeitsmarkt zu nutzen und zu erhalten. Der Bundesrat hat festgestellt, dass zum Kinderbetreuungsangebot auf nationaler Ebene keine statistischen Zahlen zur Verfügung stehen. Die verfügbaren kantonalen Daten seien zu unterschiedlich und lückenhaft, um sie auf nationaler Ebene zu konsolidieren (vgl. Bericht Hochschule Luzern, S. 8, Ziff. 2).

2.2 Entwicklung und Stand der familienergänzenden Kinderbetreuung im Kanton Schwyz

2.2.1 Angebot an Tagesfamilien

Ende 2017 waren im Kanton Schwyz insgesamt 61 Tagesfamilien bei der zuständigen Aufsichtsbehörde (Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde [KESB]) gemeldet, davon 19 im inneren und 42 im äusseren Kantonsteil. Innerhalb der Tagesfamilien waren 134 Betreuungsverhältnisse bei den zuständigen Behörden gemeldet. 42 Kinder wurden in der Region Innerschwyz und 92 in der Region Ausserschwyz betreut. Aufgrund von Inseraten, in denen sich Familien für die Betreuung von Tageskinder anbieten, muss davon ausgegangen werden, dass nicht alle unabhängigen Tagesfamilien ihr Angebot den Aufsichtsbehörden melden. Über die Entwicklung des Angebots über die letzten Jahre liegen keine Zahlen vor.

2.2.2 Angebot an Kindertagesstätten

Wie im Kanton Schwyz sind in vielen anderen Kantonen die Gemeinden für die Kinderbetreuungsangebote zuständig. Aus den mit der Bearbeitung des Postulats erhobenen Daten bzw. dem Bericht der Hochschule Luzern geht hervor, dass sich das Angebot an Kindertagesstätten im Kanton Schwyz in den letzten Jahren rasant entwickelt hat. Für das Jahr 2005 geht der Regierungsrat des Kantons Schwyz noch von 15 Kindertagesstätten bzw. von 297 bewilligten Plätzen aus (vgl. RRB Nr. 520 vom 14. Juni 2016). Nach Auskunft der KESB als Aufsichtsbehörde gab es Ende 2017 schon 41 Kindertagesstätten und 1173 bewilligte Plätze. Die Zahl der Angebote hat sich demnach fast verdreifacht und die Zahl der bewilligten Plätze beinahe vervierfacht.

Von den 20 Kindertagesstätten, die an der Online-Befragung des AGS teilnahmen, führte oder führt ein kleiner Teil eine Warteliste. Drei von diesen Kindertagesstätten sehen einen Bedarf nach mehr Betreuungsplätzen, neun Einrichtungen sehen keinen weiteren Bedarf und von acht Einrichtungen liegt für diese Frage keine Antwort vor.

Von den befragten Gemeinden sind zwölf der Ansicht, dass ein Bedarf nach zusätzlichen Kinderbetreuungsangeboten besteht. 14 Gemeinden verneinen einen zusätzlichen Bedarf. Die Nennungen betreffen sowohl Kindertagesstätten, Mittagstische, schulergänzende Kinderbetreuung und Tagesschulen.

Zu den Kosten der Angebote liegen keine systematisierten Daten vor. Die Vollkosten unterscheiden sich jedoch von Angebot zu Angebot. Entsprechend unterschiedlich sind auch die Tarife. Gemäss einer Erhebung des AGS leisten acht Gemeinden Beiträge an Kindertagesstätten. 17 der 41 Kindertagesstätten erhalten Beiträge und können demnach einkommensabhängige Tarife anbieten. Ein weiteres Angebot kennt ein einkommensabhängiges Rabattsystem, ein anderes verlangt nur einen Minimaltarif. Die Gemeinde Freienbach bietet Betreuungsgutscheine an. Die Gemeinde Arth wird Betreuungsgutscheine per 1. Januar 2019 einführen.

2.3 Entwicklung und Stand schulergänzende Kinderbetreuung im Kanton Schwyz

Im Bereich der erwerbskompatiblen schulergänzenden Kinderbetreuung verfügt der Kanton Schwyz über ein Angebot an Tagesschulen, Horten bzw. Randzeitenbetreuung. Blockzeiten und Mittagstische sind zwar für sich alleine nicht erwerbskompatibel, können aber andere Kinderbetreuungsangebote ergänzen. Schulische Angebote stehen meist nur während der Schul-, nicht

jedoch während den Ferienwochen zur Verfügung. Zum Platzangebot an den Mittagstischen gibt es keine ausreichende Datenbasis.

2.3.1 Blockzeiten

Bei einer Unterrichtszeit von 180 Minuten (4 x 45 Minuten) und einer minimalen Pause von 15 Minuten müssen mit den Blockzeiten jeden Schultagmorgen mindestens 3.25 Stunden abgedeckt sein. Ein Überblick des AVS zeigt, dass alle Gemeinden mit ihrer Blockzeitenregelung dieser Vorgabe entsprechen.

2.3.2 Mittagstische

Gemäss den Umfragen des AGS, des AVS und der Informationsplattform familien-schwyz.ch verfügt die Hälfte der Schwyzer Gemeinden (15) über einen Mittagstisch. Sechs dieser Gemeinden mit Mittagstischen befinden sich im Bezirk Schwyz, jeweils drei im Bezirk March und im Bezirk Höfe und je eine in den übrigen Bezirken. Vier Gemeinden verfügen über mehr als ein Mittagstischangebot. Zum Platzangebot an all diesen Mittagstischen liegen zu wenig Daten vor. Gemäss einer Erhebung des AVS wird jedoch in elf dieser 15 Gemeinden ein Mittagstischangebot durch die Gemeinde selber (und nicht durch private Anbieter) geführt. Im Schuljahr 2016/2017 wurden in diesen elf Gemeinden täglich durchschnittlich 449 Mahlzeiten ausgegeben. Diese Zahl hat sich in drei Jahren verdoppelt. Aus der Befragung ergibt sich, dass vier Gemeinden und neun Schulen einen zusätzlichen Bedarf an Mittagstischen sehen.

2.3.3 Randzeitenbetreuung

Ein vollständiger Überblick über die Angebote an Randzeitenbetreuung in den Schwyzer Gemeinden existiert gemäss Bericht der Hochschule Luzern nicht. Gemäss einer Erhebung des AVS führen sieben von 30 Schwyzer Gemeinden selber ein Angebot zur Randzeitenbetreuung (eine Gemeinde führt eine Tagesschule). Im Schuljahr 2016/2017 nutzten täglich im Durchschnitt 141 Schülerinnen und Schüler ein Angebot zur Randzeitenbetreuung. Diese Zahl hat sich in drei Jahren mehr als verdreifacht. Neben den Angeboten der Gemeinden bieten auch eine Mehrzahl der 41 Kindertagesstätten einen Schülerhort an. Dies bedeutet, dass diese Einrichtungen auch Kindergarten- und Schulkinder aufnehmen (vgl. Bericht der Hochschule Luzern, Kapitel 3.3). Die meisten Angebote haben eine private Trägerschaft. Daneben bieten sieben Gemeinden eine Hausaufgabenhilfe an, wobei deren Angebot (Anzahl Wochentage, Anzahl Stunden) naturgemäß nur teilweise geeignet ist, die Zeit von Schulschluss bis Arbeitsende der Eltern abzudecken (vgl. Bericht der Hochschule Luzern, Kapitel 4.4).

2.3.4 Privatschulen

Im Kanton Schwyz gibt es acht Privatschulen mit einem Tagesschulangebot oder mit der Möglichkeit der Randzeitenbetreuung durch die Schule. Je drei dieser Privatschulen befinden sich in den Bezirken Höfe und March, je eine in den Bezirken Schwyz und Küssnacht.

2.4 Förderung durch die öffentliche Hand

Von den 26 Gemeinden, die an der Befragung durch das AGS teilgenommen haben, bewerben neun Gemeinden aktiv Kinderbetreuungsangebote. Sie tun dies durch die Aufschaltung der Angebote auf der Homepage der Gemeinde, den Vertrieb von Broschüren, die Abgabe von Flyern an Eltern und durch Beiträge in den regionalen Medien. 13 Gemeinden unterstützen Angebote der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung. Sie tun dies mit Pauschalbeiträgen, Defizitgarantien oder der Bereitstellung von Räumlichkeiten. Die Subventionen fliessen im Rahmen von Leistungsvereinbarungen, Sozialtarifen, Betreuungsgutscheinen oder Anschubfinanzierungen.

Seit der Einführung der Finanzhilfen des Bundes für familienergänzende Kinderbetreuung im Jahr 2003 (Impulsprogramm zur Schaffung von Betreuungsplätzen in den Kantonen) wurden bis Ende 2017 34 Gesuche aus dem Kanton Schwyz eingereicht. Mit den Finanzhilfen wurden 375 neue Betreuungsplätze geschaffen: 267 neue Plätze in Kindertagesstätten und 108 Plätze in der schulergänzenden Kinderbetreuung. Die Finanzhilfen betrugen insgesamt Fr. 2 452 651.-- (Bericht Bundesamt für Sozialversicherungen, Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung: Bilanz nach 15 Jahren, 2018). Der Kanton Schwyz richtet an die Trägerschaften der Einrichtungen für jedes bewilligte Gesuch zusätzlich Fr. 10 000.-- aus den Mitteln des Lotteriefonds aus (vgl. Bericht der Hochschule Luzern, S. 29).

2.5 Negative Erwerbsanreize und Schwelleneffekte

Für den Kanton Schwyz wurden in einer Studie des Bundes noch für das Jahr 2011 Schwelleneffekte aufgrund abgestufter Tarife festgestellt (Ehrler, Knupfer, & Bochsler, 2012). Weil dabei jedoch nur die Situation im Kantonshauptort untersucht wurde, kann keine verlässliche Aussage über den gesamten Kanton gemacht werden. Eine aktuelle Modellierung von negativen Erwerbsanreizen und Schwelleneffekten im Kanton Schwyz kann im Rahmen dieses Berichts nicht geleistet werden. Die Modellierung der frei verfügbaren Einkommen für verschiedene Familienformen bzw. Haushaltstypen ist an sich schon aufwendig. Im Kanton Schwyz kommt erschwerend hinzu, dass die Tarife für die Kinderbetreuung nicht nur von Gemeinde zu Gemeinde, sondern sogar von Angebot zu Angebot unterschiedlich sind, weil kein einheitliches Elternbeitragssystem besteht (vgl. Bericht der Hochschule Luzern, Kapitel 6).

2.6 Gesamtbeurteilung der Kinderbetreuung im Kanton Schwyz

2.6.1 Gesamtentwicklung des Angebots

Im Kanton Schwyz kann in den letzten Jahren eine starke Zunahme der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuungsangebote festgestellt werden:

- Die Zahl der Kindertagesstätten hat sich seit 2005 fast verdreifacht, die Zahl der bewilligten Plätze in Kindertagesstätten beinahe vervierfacht.
- Die Zahl der Schülerinnen und Schüler, die einen gemeindeeigenen Mittagstisch besuchen, hat sich alleine in den letzten drei Schuljahren verdoppelt.
- Die Zahl der Schülerinnen und Schüler, die ein gemeindeeigenes Angebot an Randzeitenbetreuung nutzen, hat sich alleine in den letzten drei Schuljahren mehr als verdreifacht.

2.6.2 Angebotsverteilung in den Gemeinden

Insgesamt ist das Angebot an familien- und schulergänzender Kinderbetreuung sehr ungleich auf die Gemeinden verteilt. Es gibt Gemeinden mit einem gut ausgebauten Angebot, es gibt aber auch Gemeinden ohne Kinderbetreuungsangebote. Der äussere Kantonsteil weist deutlich mehr Angebote auf als der innere Kantonsteil. Für einen Vergleich des Angebots im Kanton Schwyz mit anderen Regionen oder Kantonen müsste der Versorgungsgrad im Vorschul- und im Schulalter (Verhältnis zwischen den verfügbaren Plätzen und der Zahl der Vorschul- bzw. Schulkinder) berechnet werden. Dazu liegen zurzeit zu wenig detaillierte Zahlen vor. Es ist aber zu vermuten, dass die Bedeutung der formellen Kinderbetreuung (Betreuung in Institutionen) im eher ländlich geprägten Kanton Schwyz weniger hoch ist als in stärker urban geprägten Kantonen. Auf der anderen Seite hat im ländlichen Raum erfahrungsgemäss die informelle Kinderbetreuung (z.B. durch Verwandte oder Nachbarn) noch einen höheren Stellenwert (vgl. Bericht der Hochschule Luzern, S. 34). Es ist aber aufgrund des bestehenden Angebots und seiner Entwicklung in den letzten Jahren davon auszugehen, dass auch im Kanton Schwyz ein ansehnlicher Teil der Kinder regelmässig ausserfamiliär in Angeboten von öffentlichen oder privaten Einrichtungen betreut

wird. Die befragten Gemeinden, Schulen und Kinderbetreuungsangebote schätzen den Bedarf nach zusätzlichen Angeboten unterschiedlich ein.

2.6.3 Qualitätssicherung

Im Bereich der Kindertagesstätten bestehen kantonale Richtlinien. Es kann deshalb von einem einheitlichen und zeitgemässen Mindeststandard bei der Qualität ausgegangen werden. Im Bereich der Tagesfamilien ist die Aufsicht nur reaktiv und wird nur bei besonderen Vorkommnissen oder Meldungen aktiv. Es bestehen keine besonderen Richtlinien. Auch bei den schulergänzenden Angeboten bestehen noch keine entsprechenden Richtlinien.

2.6.4 Angebotssteuerung im Kanton Schwyz

Der Kanton ist vor allem im Sinne der Aufsicht für das Angebot der Tagesfamilien und Kindertagesstätten zuständig. Er erteilt auch die Bewilligungen zur Führung von Kindertagesstätten. Die Kompetenz zur Steuerung der Angebotsstruktur und die Angebotsentwicklung liegen hingegen ausschliesslich bei den Gemeinden. Das Gesetz gibt den Gemeinden die Möglichkeit, zur Versorgung auf kommunaler Ebene selber Kinderbetreuungsangebote zu führen oder mit privaten Trägern Leistungsvereinbarungen abzuschliessen und Betriebsbeiträge auszurichten. Die Gemeinden nutzen diese Rechtsgrundlage in sehr unterschiedlichem Masse. Der vorliegende Bericht der Hochschule Luzern zeigt in der Folge sehr grosse Unterschiede bei der Versorgung mit Kinderbetreuungsangeboten je nach Kantonsteil und Gemeinde. Bei einigen Aspekten des Angebots fehlt zurzeit eine kantonale Übersicht, die Vergleichbarkeit mit anderen Kantonen ist aufgrund fehlender Daten schwierig. Da die Kompetenzen aufgrund der aktuellen gesetzlichen Grundlagen an die Gemeinden delegiert sind, fehlen die Voraussetzungen für die Durchsetzung einer kantonalen Förderstrategie im Bereich der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung im Kanton Schwyz.

2.7 Empfehlungen der Hochschule Luzern zur Entwicklung des Angebots

2.7.1 Kurzfristige Empfehlung

Der Kanton initiiert einen engeren Austausch zwischen Kanton, Gemeinden und Trägerschaften im Bereich der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung (z.B. in Form eines runden Tisches). Ziele dieser Zusammenarbeit könnten der Erfahrungsaustausch, die Abstimmung der Angebote, die Verbreitung von Best-Practice-Beispielen und die bessere Ausschöpfung der Finanzhilfen des Bundes sein.

2.7.2 Mittelfristige Empfehlung

Mittelfristig sind für eine verstärkte Förderung der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung grundsätzlich zwei Optionen denkbar:

- Option 1 – eine verstärkte Förderung im Rahmen der bestehenden gesetzlichen Grundlagen: Die heutige Aufgabenverteilung zwischen Kanton und Gemeinden wird nicht angetastet.
- Option 2 – eine verstärkte Förderung im Rahmen neuer gesetzlicher Grundlagen: Die bestehende Kompetenzordnung wird im Hinblick auf eine verstärkte Förderung der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung weiterentwickelt.

Im Rahmen der ersten Option sind die Einflussmöglichkeiten des Kantons klein. Er kann bestenfalls versuchen, die Zusammenarbeit zwischen Kanton, Gemeinden und Trägerschaften durch Koordination und Moderation zu stärken. Er kann durch Information und Veranstaltungen Impulse für die Gestaltung des Kinderbetreuungsangebots geben. Und er kann allenfalls mit einem Moni-

toring die Angebotsentwicklung begleiten und den Gemeinden laufend aufzeigen, wie sich der Versorgungs- und der Nutzungsgrad im Kanton entwickelt.

Für eine konkretere und direktere Förderung der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung im Rahmen einer kantonalen Strategie müssten die gesetzlichen Grundlagen im Kanton Schwyz angepasst werden (Option 2). Dabei stünden folgende Aspekte im Vordergrund:

- Schaffung von Richtlinien für die Mindestqualität in allen Angebotstypen, die einer Aufsicht unterstehen.
- Finanzierung: Einführung eines verbindlichen Tarifmodells für erwerbskompatible Betreuungsangebote, z.B. einer Subjektfinanzierung über Betreuungsgutscheine (vgl. Stadt und Agglomeration Luzern) oder eines subventionierten Sozialtarifs (vgl. Kantone Ob- und Nidwalden). Ziel eines solchen Tarifmodells müsste es sein, dass sowohl für Anbieter als auch für Eltern eine gesicherte Finanzierung und damit eine hohe Planungssicherheit entsteht, die Tarife für alle Einkommenskategorien leistbar sind und dadurch ein bedarfsgerechtes und erschwingliches Angebot stimuliert wird. Bei der Tarifgestaltung sind die Entstehung von negativen Erwerbsanreizen und Schwelleneffekten möglichst zu vermeiden.
- Schulergänzende Betreuung: Im Sinne der verbesserten Vereinbarkeit von Familie und Beruf müsste das Betreuungsangebot für Schulkinder über den Mittag und zu Randzeiten durch die Gemeinden entsprechend dem effektiven Bedarf ausgestaltet werden. Ergänzend zum Tarifmodell könnte darum geprüft werden, ob die bestehende Bestimmung in § 8 Abs. 4 („wenn es die Umstände erfordern“) und § 19 Abs. 1 („Kann-Formulierung“) des Volksschulgesetzes vom 19. Oktober 2005, SRSZ 611.210, VSG (Kapitel 4.1 Bericht Hochschule Luzern), verbindlicher formuliert werden sollten. Heute ist es den Schulträgern vorwiegend selber überlassen, ob sie Mittagstische und weitere familienunterstützende Tagesstrukturen anbieten oder entsprechende Angebote Privater unterstützen.
- Besteuerung: Prüfung einer Erhöhung des maximalen Abzugs für Kinderbetreuungskosten oder Aufhebung der Abzugsbegrenzung (analog Kanton Uri).

Die Höhe der Elternbeiträge und die damit allenfalls verbundenen Erwerbsanreize sind die zentralen Einflussfaktoren auf die Nutzung von familien- und schulergänzenden Kinderbetreuungsangeboten. Im Zentrum der Überlegungen bei der zweiten Option müsste darum eine zielgerichtete, bedarfsgerechte und einheitliche Subventionierung von Elterntarifen stehen.

2.7.3 Langfristige Empfehlung

Die Förderung der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung könnte längerfristig in eine umfassende Familienpolitik eingebettet und mit anderen Massnahmen im Bereich der frühkindlichen Bildung, Betreuung und Erziehung sowie der Stärkung und Unterstützung von Familien abgestimmt werden. Die Formulierung einer solchen Familienpolitik könnte im Rahmen eines Familienberichts, eines Familienleitbildes oder eines Familienkonzepts erfolgen.

2.8 Umsetzungen der Empfehlungen durch den Regierungsrat

Die Steuerung der Angebotsstruktur und die Entwicklung der Angebote liegen in der Kompetenz der Gemeinden. Der Regierungsrat wird im Rahmen seiner Möglichkeiten die Empfehlungen der Hochschule Luzern umsetzen, dabei wird die bestehende Kompetenzordnung nicht geändert. Konkret sind dies:

- Initiierung eines engeren Austausches zwischen Kanton, Gemeinden und Trägerschaft (beispielsweise in Form eines runden Tisches);
- Aufbau eines Monitoring auf Basis der erhobenen Daten;

- Impulsetzung durch Informationen und Veranstaltungen für die Gestaltung des Kinderbetreuungsangebotes.

Die Umsetzung der weiteren Empfehlungen der Hochschule Luzern (Option 2) würde eine Weiterentwicklung oder Änderung der bestehenden Kompetenzordnung bedingen und dadurch auch eine Anpassung der Gesetzesgrundlagen. Aufgrund der positiven Gesamtentwicklung des Angebots der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuungsangebote (Kapitel 2.6) erachtet der Regierungsrat die Umsetzung der weiteren Empfehlungen zurzeit als nicht angezeigt.

Beschluss des Regierungsrates

1. Dem Kantonsrat wird beantragt, vom vorliegenden Bericht über den Vollzug des Postulats P 13/15 mit Zustimmung Kenntnis zu nehmen.
2. Das Postulat P 13/15 wird gemäss § 53 Abs. 3 der Geschäftsordnung des Kantonsrates als erledigt abgeschrieben.
3. Zustellung (mit Bericht der Hochschule Luzern): Mitglieder des Kantonsrates; Bezirks- und Gemeinderäte.
4. Zustellung elektronisch: Mitglieder des Regierungsrates; Staatsschreiber; Sekretariat des Kantonsrates; Departemente; Amt für Gesundheit und Soziales (unter Rückgabe der Akten).

Im Namen des Regierungsrates:

Kaspar Michel, Landammann



Dr. Mathias E. Brun, Staatsschreiber