



## Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

Anfrage Aebischer Susanne

2020-CE-114

### Frühkindliche Bildung als Bildungspolitik – Integration der schulergänzenden Betreuung in die EKSD

#### I. Anfrage

Gemäss den aktuellsten Zahlen des Bundesamts für Statistik betreffend der Familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung werden, gemäss den letzten Zahlen aus dem Jahr 2018, 64 % der Kinder unter 13 Jahren in der Schweiz familienergänzend betreut. Am häufigsten durch Grosseltern (33 %), Kindertagesstätten sowie schulergänzende Betreuung (32 %).

Also stellen nachweislich die Grosseltern eine wichtige Unterstützung für die Vereinbarkeit von Familie und Beruf dar. Während der ersten Corona-Welle, wurde den Grosseltern wegen der Ansteckungsgefahr dringendst abgeraten, ihre Grosskinder zu betreuen. Die Kinder von Eltern, welche systemrelevanten Tätigkeiten nachgehen, mussten in dieser Zeit in der Schule betreut werden. Und für die anderen Kinder, welche durch ihre Eltern betreut werden mussten, wurde gerade für berufstätige Eltern die Situation teilweise eine sehr grosse Belastung.

Gemäss einer Studie des Bundesamtes für Sozialversicherungen gibt es schweizweit mittlerweile 62 500 Plätze in Kinderkrippen und 81 000 Plätze bei Mittagstischen von Schulen, dies auch dank der Anschubfinanzierung des Bundes.

Eine Elternbefragung offenbart aber: Das bestehende Angebot entspricht nicht der Nachfrage. Auch verzichten rund 20 % der Eltern auf Betreuung, weil sie ihnen schlicht zu teuer ist. Im Vergleich zum umliegenden Ausland zahlen sie zwei- bis dreimal so hohe Tarife, weil die öffentliche Hand hierzulande weniger Steuergelder in die Kitas steckt.

Nun werden auch Forderungen des Schweizerischen Arbeitgeberverbandes (in dessen neuem Positionspapier) laut, dass die öffentliche Hand mehr Geld in Kitas und Tagesschulen investieren soll.

Als Antwort darauf empfiehlt Kibesuisse, dass die frühkindliche Förderung künftig über das Schulbudget laufen soll. Weiter soll frühkindliche Betreuung als Bildungspolitik anerkannt und dementsprechend finanzpolitisch behandelt werden.

Forschungsliteratur zeigt zudem auf, dass eine bessere soziale Durchmischung im Vorschulalter Kindern aus bildungsfernen Familien zu besseren Schulabschlüssen und Berufslehren verhilft, und weiter, dass jeder investierte Franken in die frühkindliche Förderung von bildungsfernen Schichten einen gesellschaftlichen Nutzen von zwei und mehr Franken erzeugt.

Im Kanton Freiburg ist die Thematik der familienergänzenden Kinderbetreuung auch für die schulergänzende Betreuung in der Direktion für Gesundheit und Soziales angesiedelt.

Daher ersuche ich den Staatsrat und insbesondere die Direktion für Erziehung, Kultur und Sport zu folgenden Fragen Stellung zu nehmen:

1. Falls die Grosseltern bei einer weiteren Corona-Welle wieder nicht ihre Grosskinder betreuen sollen, gibt es für Schulkinder genügend Betreuungsplätze, insbesondere in der schulergänzenden Betreuung, welche die Berufstätigkeit insbesondere für systemrelevante Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer (auch mit unregelmässigen Arbeitszeiten), aber auch für die anderen Berufsgruppen gewährleisten? Und falls nein, was unternimmt der Kanton, um diese Situation zu entschärfen?
2. Wäre es für den Kanton Freiburg denkbar, einen Systemwechsel zu vollziehen und die frühkindliche Betreuung als Bildungspolitik anzuerkennen?
3. Wäre eine stufenweise Überführung, beispielsweise der schulergänzenden Betreuung, in die EKSD denkbar?
4. Welche Synergien würden in diesem Fall potentiell bei den Schulen, dem Personal, in der Ausbildung der Betreuungspersonen, den Gemeinden und dem Kanton entstehen?
5. Könnten durch eine Überführung der schulergänzenden Betreuung in den Schulbetrieb Kosten gesenkt werden, indem z. B. die gleichen Anforderungen an die Räumlichkeiten wie im Schulbetrieb gelten würden und die Räumlichkeiten der Schule dafür genutzt werden können oder wie in anderen Kantonen, die Schulleitung, Lehrpersonen, Putzkräfte etc. gewisse Aufgaben neben dem pädagogisch ausgebildeten Betreuungspersonal und den Hilfskräften übernehmen?
6. Würde ein solcher Wechsel Schritte in Richtung freiwillige Tagesschulen und/oder Ganztageschulen (analog Kanton Bern) erleichtern, welche neue Lehr- und Lernformen ermöglichen?
7. Würde ein solcher Wechsel es vereinfachen, eine Kooperation mit Sportvereinen, Musikschulen, Jugendarbeit etc. einzugehen, welche es den Kindern, die schulergänzende Betreuung beanspruchen, ermöglichen würde, diese Angebote zu nutzen und so kulturelle und sportliche Förderung zu erhalten? Und wäre es denkbar, die Finanzierung über das Budget des Tagesschulangebots abzuwickeln, wie es die Erziehungsdirektion des Kantons Berns in ihrem Leitfaden empfiehlt?

Anmerkung: Ich gehe davon aus, dass die Eltern sich, wie heute, je nach Einkommen am Betreuungsangebot und den Kosten fürs Essen beteiligen.

*15. Juni 2020*

## **II. Antwort des Staatsrats**

Einleitend wird darauf hingewiesen, dass die Direktion für Bildung und kulturelle Angelegenheiten – BKAD (ehemals Direktion für Erziehung, Kultur und Sport – EKSD) und die Direktion für Gesundheit und Soziales – GSD eng zusammenarbeiten, um ihre gemeinsamen Angelegenheiten bestmöglich zu koordinieren. Beide Direktionen teilen die Sorge um das Wohlergehen der Kinder und ihre harmonische Entwicklung. Sie arbeiten gemeinsam daran, dass sich ihre unterschiedlichen Aufträge bestmöglich ergänzen.

Wie im Rahmen der Antworten auf die sieben Fragen noch näher erläutert wird, wäre eine Neuorganisation der Aufgaben zwischen diesen Direktionen kompliziert. Sie würde zwangsläufig eine umfassende Aufgabenanalyse, eine Neuorganisation der Ämter und Dienststellen und für einige von diesen sogar eine Verlegung mit sich bringen. Dies wäre umso notwendiger, als das Jugendamt (JA) mehrere Kompetenzbereiche umfasst. Bei der BKAD wären drei Abteilungen von einer solchen Neuorganisation betroffen: das Amt für französischsprachigen obligatorischen Unterricht (SEnOF), das Amt für deutschsprachigen obligatorischen Unterricht (DOA) und das Amt für Sonderpädagogik (SESAM). Schliesslich sind die Verlegung von Ämtern und Dienststellen und ihre Neuorganisation Vorrechte des Staatsrats (Art. 46 und 47 Gesetz über die Organisation des Staatsrates und der Verwaltung –SVOG).

Da die Gemeinden zudem die Organisatorinnen der Betreuungseinrichtungen sind (Art. 6 Gesetz über die familienergänzenden Tagesbetreuungseinrichtungen – FBG und Art. 57 Abs. 2 Bst. h Gesetz über die obligatorische Schule), betrifft eine solche Neuorganisation zwischen der BKAD und der GSD verschiedene Fragen im Zusammenhang mit der Aufgabenentflechtung zwischen Staat und Gemeinden (DETTEC).

Bevor diese Punkte ausgeführt werden, sollte klargestellt werden, dass der Begriff «schulergänzende Betreuung» zu Missverständnissen führen kann. Tatsächlich ist zu unterscheiden zwischen der vorschulischen Betreuung (0–4 Jahre), der schulergänzenden Betreuung (sportliche oder kulturelle Aktivitäten, die neben der obligatorischen Schule angeboten werden), der ausserschulischen Betreuung (4–12 Jahre) sowie der familienergänzenden Betreuung, die zusätzlich zu den zuvor genannten Betreuungsangeboten die Tageseltern, Pflegefamilien und Heime umfasst.

*1. Falls die Grosseltern bei einer weiteren Corona-Welle wieder nicht ihre Grosskinder betreuen sollen, gibt es für Schulkinder genügend Betreuungsplätze, insbesondere in der schulergänzenden Betreuung, welche die Berufstätigkeit insbesondere für systemrelevante Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer (auch mit unregelmässigen Arbeitszeiten), aber auch für die anderen Berufsgruppen gewährleisten? Und falls nein, was unternimmt der Kanton, um diese Situation zu entschärfen?*

Nachdem der Bundesrat im März 2020 beschlossen hatte, Präsenzveranstaltungen in Schulen und anderen Bildungseinrichtungen zu verbieten, war es Aufgabe der Kantone, die notwendigen Betreuungsangebote für die Kinder bereitzustellen, die nicht privat betreut werden konnten.

Der Staatsrat betont in diesem Zusammenhang, dass für alle betroffenen Kinder während des Zeitraums, in dem Präsenzaktivitäten an den Schulen verboten waren, d. h. vom 16. März bis zum 11. Mai 2020, Unterbringungslösungen gefunden worden waren.

Es wird darauf hingewiesen, dass sich diese erste Frage auf das bezieht, was im Zusammenhang mit der Corona-Krise geschehen ist, d. h. auf eine nie dagewesene und unbekannt Situation, die mit Notlösungen bewältigt werden musste. Einerseits ist zu sagen, dass die GSD und die BKAD – sollte es erneut zu einem Teil-Lockdown kommen – besser vorbereitet wären, um auf diesen zu reagieren. Andererseits ist es wichtig zu betonen, dass weder die Beurteilung des Betreuungsbedarfs noch die Frage der Aufgabenverteilung zwischen BKAD und GSD auf einer Notsituation beruhen dürfen, die aussergewöhnliche und einmalige Massnahmen erfordert; im Gegenteil: Die Überlegungen müssen aufgrund eines herkömmlichen Kontexts erfolgen. Folglich wäre es problematisch, systemische Veränderungen auf der Grundlage dessen vorzunehmen, was während der Corona-Krise geschah.

2. *Wäre es für den Kanton Freiburg denkbar, einen Systemwechsel zu vollziehen und die frühkindliche Betreuung als Bildungspolitik anzuerkennen?*

Nein. Im Schweizer Bildungssystem wird die Betreuung von Kindern im Vorschulalter – oder die ausserschulische Betreuung – nicht in die Bildung integriert, da sie andere Aufgaben mit sich bringt. Dieser Bereich gehört zur Kinder- und Jugendpolitik und zur Familienpolitik, nicht zur Bildung, und alle Westschweizer Kantone nehmen somit eine klare Trennung zwischen den beiden Bereichen vor.

3. *Wäre eine stufenweise Überführung, beispielsweise der schulergänzenden Betreuung, in die EKSD denkbar?*

Vier Westschweizer Kantone (VD, GE, VS, NE) haben die ausserschulische Betreuung in die für Bildung oder Erziehung zuständige Direktion integriert, in Freiburg, Bern und Jura wurde sie einer anderen Direktion zugeteilt. Allerdings ist anzumerken, dass der Bereich Betreuung in allen Kantonen nicht innerhalb der Dienststellen für Bildung/Unterricht, sondern von einer separaten Dienststelle behandelt wird.

Die Verlegung des Bereichs der ausserschulischen Betreuung von der GSD in die BKAD hätte weitreichende Folgen für beide betroffenen Direktionen sowie für ihre Dienststellen und Ämter. Zusätzlich zu den eingangs erwähnten Punkten ist zu betonen, dass die Dienststellen und Ämter innerhalb jeder Direktion ein zusammenhängendes Ganzes bilden. In der GSD ist das JA als Kompetenzzentrum für Kinder und Jugendliche zu betrachten. Seine Tätigkeit betrifft zahlreiche Bereiche und Sektoren wie Betreuungseinrichtungen (ausserschulische Betreuung, Krippen, Horte, Tagesfamilien, Pflegefamilien, Heime), Kinder- und Jugendschutz, die Fachstelle für Kinder- und Jugendförderung, Soziale Aktion, Opferberatungsstelle usw. Das JA setzt auch die Kinder- und Jugendpolitik um. Es wäre unangebracht, das Gleichgewicht im JA zu stören, um einen Teil davon an eine andere Direktion, nämlich die BKAD, zu übertragen.

Ausserdem würde ein solche Verlegung bedeuten, dass innerhalb der BKAD eine spezifische Abteilung geschaffen werden müsste (und keine Einbindung in die bereits bestehenden Abteilungen vorgenommen würde). Die Aufgaben dieser Abteilung würden unverändert bleiben, da sie durch das FBG geregelt sind, das den Gemeinden eine wichtige Rolle zukommen lässt.

So ist es – wie eingangs erwähnt – Aufgabe der Gemeinden, genügend finanziell tragbare Plätze bereitzustellen, die den Bedürfnissen der Eltern entsprechen. Dementsprechend müssen die Gemeinden regelmässig Anzahl und Art der zur Deckung des Bedarfs erforderlichen Betreuungsplätze evaluieren und die entsprechenden Plätze anbieten, unterstützen oder subventionieren.

Das 1. DETTEC-Paket sieht in diesem Bereich eine weitgehende Übertragung der Kompetenzen an die Gemeinden vor, wobei jedoch die Aufsicht bei der GSD bzw. beim JA bleiben wird. Aus diesem Grund erscheint es wenig sinnvoll, die Kompetenzen innerhalb der Direktionen zu verlegen.

4. *Welche Synergien würden in diesem Fall potentiell bei den Schulen, dem Personal, in der Ausbildung der Betreuungspersonen, den Gemeinden und dem Kanton entstehen?*

Aus den zuvor genannten Gründen lässt sich die Herstellung von Synergien nicht durch eine einfache administrative Verlegung erreichen. Zwischen den verschiedenen betroffenen Dienststellen und Ämtern der BKAD und der GSD besteht bereits eine enge Zusammenarbeit, die zur Zufriedenheit des Staatsrats verläuft.

So gibt die BKAD bspw. zuhanden der GSD ein Stellungnahme zu allen Gemeindereglementen im Bereich der ausserschulischen Betreuung ab. Ferner wurde sie auch in die Erstellung eines Musterreglements zu diesem Thema eingebunden. Somit wurde nicht nur ihren Kompetenzen sondern auch ihren Anforderungen Rechnung getragen. Im Rahmen dieses Austauschs wurde zudem vereinbart, die Zusammenarbeit zwischen Schulen und ausserschulischen Betreuungsangeboten in den Gemeindebestimmungen zu verankern. Diese Zusammenarbeit beinhaltet insbesondere den gegenseitigen Austausch von Informationen, die für eine bestmögliche Betreuung der Kinder notwendig sind.

Betreuungspersonal und Lehrpersonen üben unterschiedliche Rollen aus und absolvieren unterschiedliche Ausbildungen in verschiedenen Institutionen; auf die Ausbildung dieser Personen hätte eine Verlegung keine spürbaren Auswirkungen.

*5. Könnten durch eine Überführung der schulergänzenden Betreuung in den Schulbetrieb Kosten gesenkt werden, indem z. B. die gleichen Anforderungen an die Räumlichkeiten wie im Schulbetrieb gelten würden und die Räumlichkeiten der Schule dafür genutzt werden können oder wie in anderen Kantonen, die Schulleitung, Lehrpersonen, Putzkräfte etc. gewisse Aufgaben neben dem pädagogisch ausgebildeten Betreuungspersonal und den Hilfskräften übernehmen?*

Derzeit stehen bereits 78 % der ausserschulischen Betreuungsangebote unter Gemeindeverantwortung, 22 % unter privater Verantwortung. In vielen Gemeinden befinden sich die Betreuungsangebote im selben Gebäude wie die Schule. Zu allen Projekten für Schulbauten gehört nun auch die ausserschulische Betreuung, die subventioniert wird (Art. 16 Abs. 2 Bst. h Reglement über Beiträge an Schulbauten für den Kindergarten, die Primarschule und die Orientierungsschule). Insgesamt sind die Anforderungen und Bedürfnisse in den einzelnen Gemeinden sehr unterschiedlich und es ist wichtig, diese Unterschiede zu berücksichtigen. So gibt es z. B. in vielen Schulkreisen mehrere Schulstandorte, aber nur eine ausserschulische Betreuung.

Da sich die Betreuungseinrichtungen der Gemeinden in Räumlichkeiten befinden, die den Gemeinden gehören, schätzen die Gemeinden ihren Bedarf in dieser Hinsicht und gegebenenfalls die Notwendigkeit von Neubauten selbst ein. Dieses Prinzip würde sich nicht ändern, wenn die ausserschulische Betreuung der BKAD zugeordnet wäre. Darüber hinaus sind die Gemeinden für die Organisation, Verwaltung und Beaufsichtigung der Betreuungsangebote sowie für die Bereitstellung von Ansprechpersonen für die Eltern zuständig. Dies wäre auch der Fall, wenn die ausserschulischen Betreuungsangebote an die BKAD übertragen würden.

Was den zweiten Teil der Anfrage betrifft, so hat jeder Kanton ein eigenes System und Besonderheiten. In einigen Kantonen liegt bspw. die Schulhoheit auf Gemeindeebene; in diesen Fällen kann es Sinn machen, Aufgaben im Zusammenhang mit der Betreuung an die Schuldirektionen zu delegieren. Für den Kanton Freiburg kann man davon ausgehen, dass jeder der in der Anfrage erwähnten Berufe spezifische Aufgaben mit sich bringt. Die Schuldirektionen und die Lehrpersonen stehen bereits vielen Herausforderungen gegenüber und können nicht mit zusätzlichen Aufgaben für die ausserschulische Betreuung betraut werden, für die sie nicht ausgebildet sind.

Die BKAD und die GSD arbeiten allen voran eng zusammen bei ausserschulischen Angeboten und Aktivitäten, Gesundheitssicherheit und Gesundheit in der Schule. Im Rahmen der Anwendung von Artikel 13 FBG betreffend Kinder, die besondere Betreuung benötigen, findet diese Zusammenarbeit zwischen dem JA und dem SoA systematisch statt.

6. *Würde ein solcher Wechsel Schritte in Richtung freiwillige Tagesschulen und/oder Ganztageschulen (analog Kanton Bern) erleichtern, welche neue Lehr- und Lernformen ermöglichen?*

Nichts hindert die Gemeinden derzeit daran, Ganztageschulen (mit Unterricht über den Mittag) oder Tagesschulen (familienergänzende Betreuung) anzubieten, wenn sie dies möchten. Das Schulgesetz steht dem nicht im Weg, und die gesetzlichen und reglementarischen Bestimmungen wurden so gestaltet, dass sie den Gemeinden diese Freiheit geben. Für die Umsetzung ist es folglich nicht notwendig, die ausserschulische Betreuung an die BKAD zu übertragen.

7. *Würde ein solcher Wechsel es vereinfachen, eine Kooperation mit Sportvereinen, Musikschulen, Jugendarbeit etc. einzugehen, welche es den Kindern, die schulergänzende Betreuung beanspruchen, ermöglichen würde, diese Angebote zu nutzen und so kulturelle und sportliche Förderung zu erhalten? Und wäre es denkbar, die Finanzierung über das Budget des Tagesschulangebots abzuwickeln, wie es die Erziehungsdirektion des Kantons Berns in ihrem Leitfaden empfiehlt?*

Viele Programme schlagen diese Brücke bereits und werden von verschiedenen Akteurinnen und Akteuren innerhalb der lokalen Organisation angeboten. Freiwilliger Schulsport, FriTime, Midnight oder Open Sunday sind einige Beispiele, die in unserem Kanton bereits bestehen. Diese Aktivitäten werden finanziell unterstützt vom Amt für Sport (SJSD), vom Amt für Gesundheit und vom Jugendamt (GSD) sowie im Rahmen von Jugend+Sport vom Bund.

Sie fördern klar die lokale und regionale Zusammenarbeit, indem sie die Interessen der Schulen, lokalen Vereinen und Gemeinden zugunsten des Kindeswohls bündeln.

Gewisse Gemeinden bieten bereits ausserschulische Aktivitäten an, insbesondere finanziert von Jugend+Sport.

4. Juli 2022