



Botschaft

der Standeskommission an den Grossen Rat des Kantons Appenzell I.Rh. zum

Grossratsbeschluss zur Revision der Schulverordnung (schulergänzende Betreuungsangebote)

1. Ausgangslage

Die Standeskommission hat sich in den Perspektiven 2018-2021 das Ziel gesetzt, dem Arbeits- und Fachkräftemangel aktiv zu begegnen. Für die bessere Nutzung des Arbeits- und Fachkräftepotentials wurden verschiedene Massnahmen aufgeführt: Förderung flexibler Arbeitsmodelle, verbesserte Vereinbarkeit von Beruf und Familie, Unterstützungsangebote für den Wiedereinstieg in den Beruf, Förderung von Nachqualifikationen, verbesserte Information und Kommunikation über die Ausbildungsangebote.

Die Vereinbarkeit von Beruf und Familie kann insbesondere durch familien- und schulergänzende Betreuungsangebote verbessert werden. Sowohl das Erziehungsdepartement als auch das Volkswirtschaftsdepartement sowie das Gesundheits- und Sozialdepartement werden immer wieder mit der Frage konfrontiert, ob im Kanton eine familien- und schulergänzende Betreuung, wie zum Beispiel ein Mittagstisch, angeboten würde. Dabei stellte sich heraus, dass die Zuständigkeiten für diese Bereiche und die Möglichkeiten der interessierten Akteurinnen und Akteure nicht klar sind.

Im Rahmen des Projekts Arbeitswelt Innerrhoden hat die Arbeitsgruppe Wiedereinsteigerinnen, welcher Vertreterinnen und Vertreter der Arbeitnehmervereinigung, des kantonalen Gewerbeverbands, der Handels- und Industriekammer sowie der kantonalen Verwaltung angehören, eine Umfrage bei Frauen mit Wohnsitz im Kanton und bei den Schulgemeinden durchgeführt. Im Bericht der Arbeitsgruppe vom 29. November 2018 sind Handlungsempfehlungen für familien- und schulergänzende Massnahmen formuliert, mit denen der Wiedereinstieg in den Beruf gefördert und damit dem Fachkräftemangel entgegengewirkt werden kann. Die Handlungsempfehlungen beinhalten unter anderem eine Erweiterung der Blockzeiten in der Volksschule sowie den Ausbau der schulergänzenden Betreuungsangebote analog zu den diesbezüglichen Lösungen in den umliegenden Kantonen. Die Angebote seien auch in den Landschulgemeinden bei voraussichtlich kleiner Nachfrage zu betreiben. Nur so könnten sie etabliert und das Vertrauen der Eltern gewonnen werden.

2. Erwägungen

Für berufstätige Erziehungsberechtigte ist eine verlässliche Kinderbetreuung während der Arbeitszeit ein zentrales Anliegen. Im Kanton stehen zurzeit folgende Angebote zur Verfügung:

- Kindertagesstätte «Chinderhort Appenzell», Montag bis Freitag, 7.00 bis 18.00 Uhr für Kinder ab 3 Monaten bis Ende Primarschule, inklusive Mittagstisch
- Tagesfamilien inklusive Mittagstisch
- Mittagstische bieten die Schulgemeinden Appenzell, Gonten (über den Winter) sowie der Bezirk Oberegg (auf privater Basis) an.

In den kantonalen Erlassen sind hinsichtlich familien- und schulergänzender Betreuung folgende Bestimmungen enthalten:

- Art. 55 des Schulgesetzes regelt den Schülertransport und die -verpflegung: «Die Schulgemeinden sorgen für den Transport und die Mittagsverpflegung von Schülern mit weitem oder nicht zumutbarem Schul- bzw. Kindergartenweg. Näheres bestimmt der Grosse Rat».

Inhaltlich handelt es sich allerdings nicht um eine klassische schulergänzende Betreuungsmassnahme, sondern um einen Anspruch, der sich aus der Vorgabe nach Art. 19 der Bundesverfassung für einen ausreichenden und unentgeltlichen Grundschulunterricht ergibt. Dies ist bei der Finanzierung zu beachten.

- Art. 13 Abs. 3 der Schulverordnung lautet: «Für Schüler, die den ganzen Tag Unterricht haben und die Anspruch auf einen Transport hätten, kann die Schulgemeinde anstelle des Mittagstransports eine Mittagsverpflegung anbieten, wenn dies kostengünstiger ist.»

Die Betreuung über Mittag liegt in der Zuständigkeit der Schulgemeinden. Die Leistung muss aber nur für Kinder mit einem weiten Schulweg angeboten und kann mit einem Schülertransport vermieden werden. Eine Pflicht der Schulgemeinden für weitere schulergänzende Betreuungsangebote vor oder nach der Schule besteht derzeit nicht.

- Im Weiteren sind in Art. 72 des Landesschulkommissionsbeschlusses zum Schulgesetz die Blockzeiten geregelt: Die Schulgemeinden sind verpflichtet, an drei Vormittagen oder an zwei Vormittagen und einem Nachmittag pro Woche den Unterricht in Blockzeiten durchzuführen.
- Der Standeskommissionsbeschluss über die Leistung von Beiträgen an die familienexterne Kinderbetreuung regelt die Unterstützungsleistungen an Eltern für die familienexterne Kinderbetreuung je nach Einkommen und Vermögen. Direkte Subventionen an Kindertagesstätten oder Tagesfamilien sind keine vorgesehen.

Ein Vergleich mit den Nachbarkantonen zeigt, dass im Kanton Appenzell I.Rh. bezüglich schulergänzender Betreuung ein Nachholbedarf besteht:

Im Kanton Appenzell A.Rh. steht eine Totalrevision des Schulgesetzes und die Schaffung eines Kinderbetreuungsgesetzes an. Dabei sieht das Volksschulgesetz die bedarfsgerechte Schaffung von Tagesstrukturen durch die Gemeinden vor. Der Kanton kann sich an den Kosten beteiligen. Die Beiträge der Erziehungsberechtigten richten sich nach deren wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit. Aktuell betreiben im Kanton Appenzell A.Rh. praktisch alle Gemeinden einen betreuten Mittagstisch mit sehr unterschiedlichen Angeboten. Während die kleinen Schulen meist nur an einem Wochentag einen betreuten Mittagstisch anbieten, besteht das Angebot in Gemeinden mit vielen Schülerinnen und Schülern mindestens an drei Schultagen. Die meisten Gemeinden bieten nach dem Mittagstisch auch eine Nachmittagsbetreuung an, sodass die Kinder unter Einschluss der Unterrichtszeiten über den ganzen Tag betreut sind.

Im Kanton St.Gallen haben die Schulgemeinden über Mittag für eine bedarfsgerechte Verpflegung oder für einen Aufenthaltsraum zu sorgen, in welchem eine mitgebrachte Verpflegung eingenommen werden kann. Dabei muss eine Betreuung gewährleistet sein.

Im Kanton Thurgau kann bei Bedarf in Schulen ein Mittagsangebot für eine gemeinsame Verpflegung eingerichtet werden. Das Führen eines solchen Angebots bleibt den Gemeinden überlassen.

In allen drei Vergleichskantonen sind die politischen Gemeinden oder die Schulgemeinden für die Finanzierung der betreuten Mittagsangebote zuständig. Die Kantonsbeiträge gestalten sich unterschiedlich. Bis vor Kurzem leisteten die Kantone keinen Unterstützungsbeitrag an die schulergänzenden Betreuungsangebote. Die Kantone Appenzell A.Rh., St.Gallen und Thurgau sind im Begriff, dies zu ändern und stehen in der Umsetzungsphase von Betreuungsangeboten mit Kantonsbeteiligung. Das Stimmvolk des Kantons St.Gallen hat im November 2020 dem Gesetz über Beiträge für familien- und schulergänzende Kinderbetreuung zugestimmt. Dieses regelt die Verteilung von Fr. 5 Mio. an die Gemeinden in Abhängigkeit zur Anzahl Kinder im Alter bis zwölf Jahren. Der Kanton Appenzell A.Rh. sieht im totalrevidierten Volksschulgesetz, welches am 1. Januar 2023 in Kraft treten soll, die Möglichkeit einer Kostenbeteiligung durch den Kanton vor. In diesem Zusammenhang ist zu erwähnen, dass der Kanton Appenzell A.Rh. die Gemeinden bei der Einführung von betreuten Mittagstischen mit einer Anschubfinanzierung unterstützt hat.

Allgemein muss festgestellt werden, dass im Kanton Appenzell I.Rh. ein deutlicher Nachholbedarf im Bereich der familien- und schulergänzenden Betreuung mit verlässlichen Strukturen besteht. Die bestehenden Angebote entsprechen nicht mehr den Bedürfnissen der heutigen Familien. Dies bestätigen die häufigen Nachfragen von Eltern mit schulpflichtigen Kindern bei den entsprechenden kantonalen Stellen sowie die Handlungsempfehlungen der Arbeitsgruppe Wiedereinsteigerinnen. Im Weiteren ging im Herbst 2019 ein Brief zuhanden der Landesschulkommission ein, welcher von rund 300 Personen unterzeichnet wurde. Es zeigt sich, dass Planung, Organisation und Finanzierung der familien- und schulergänzenden Betreuung im Kanton konkreter geregelt sowie bedarfsgerecht erweitert und ergänzt werden müssen.

Als familienergänzende Kinderbetreuung wird die Kinderbetreuung durch Grosseltern, Nachbarinnen und Nachbarn, soziale Netzwerke sowie institutionelle Tagesfamilien bezeichnet. Kindertagesstätten und Spielgruppen werden allgemein als vorschulische Betreuungsangebote bezeichnet. Unter schulergänzender Betreuung versteht man Angebote, welche durch die Schule organisiert werden. Die Angebote können beispielsweise als Mittagstisch, Nachmittagsbetreuung, Hausaufgabenhilfe oder Ferienbetreuung, aber auch in der Form einer Tagesschule mit Vor- und Nachschulbetreuung organisiert sein.

Auf interkantonaler Ebene liegt die Federführung für die Koordination der familienergänzenden Betreuung für Kinder im Frühbereich (0 bis 4 Jahre) bei der Sozialdirektorenkonferenz (SODK). Die Federführung im Bereich der schulergänzenden Betreuung für Kinder während der obligatorischen Schule (4 bis 16 Jahre) liegt bei der Erziehungsdirektorenkonferenz (EDK). Die beiden Konferenzen haben sich am 21. Juni 2018 auf diese Verteilung verständigt. Obwohl die Eidgenössische Kommission für Familienfragen (EKFF) empfiehlt, die familienergänzende Bildung und Betreuung auf allen politischen Ebenen dem Bildungsbereich zuzuordnen, scheint es vorderhand richtig, wenn die vorschulische familienexterne Kinderbetreuung (Kindertagesstätten) in der Zuständigkeit des Gesundheits- und Sozialdepartements liegt und diejenige für die schulergänzende Betreuung beim Erziehungsdepartement.

Am Rande sei erwähnt, dass mit der Blockzeitenregelung sowie mit einem Mittagstischangebot zwei wesentliche Bausteine der Harmonisierungsbestrebungen der Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektorinnen und -direktoren umgesetzt werden.

So schreibt die Interkantonale Vereinbarung über die Harmonisierung der obligatorischen Schule (HarmoS), welchem Appenzell I.Rh. nicht angehört, in Art. 11 vor:

¹Auf der Primarstufe wird der Unterricht vorzugsweise in Blockzeiten organisiert.

²Es besteht ein bedarfsgerechtes Angebot für die Betreuung der Schülerinnen und Schüler ausserhalb der Unterrichtszeit (Tagesstrukturen). Die Nutzung dieses Angebots ist fakultativ und für die Erziehungsberechtigten grundsätzlich kostenpflichtig.

3. Schaffung von Angeboten

Aus der Sicht der Standeskommission besteht in folgenden Bereichen ein Regelungsbedarf:

Blockzeiten

Das Erziehungsdepartement hat sich in Zusammenarbeit mit Vertreterinnen und Vertretern der Schulgemeinden und einzelnen Schulstufen mit einer Überprüfung der bestehenden Blockzeiten und einer diesbezüglichen Revision des Landesschulkommissionsbeschlusses befasst. Die Landesschulkommission hat an ihrer Sitzung vom 24. März 2021 den Schlussbericht der dafür eingesetzten Arbeitsgruppe zur Kenntnis genommen und die Grundsatzentscheide zur Einführung von erweiterten Blockzeiten gefällt. Zu Beginn des Schuljahrs 2022/23 werden die erweiterten Blockzeiten, welche für sämtliche Schülerinnen und Schüler vom zweiten Kindergartenjahr bis zur sechsten Primarklasse an allen Vormittagen von Montag bis Freitag Unterrichtszeiten von vier Lektionen umfassen, in allen Schulen des Kantons gleichzeitig eingeführt.

Schulergänzende Betreuungsangebote

Die Standeskommission unterstützt die Handlungsempfehlungen der Arbeitsgruppe Wiedereinsteigerinnen, wonach in jeder Schulgemeinde ein betreuter Mittagstisch mit Auffang- und Abgabezeiten angeboten werden soll. Das Angebot soll aber nicht nur auf einen Mittagstisch beschränkt sein, sondern den Familien auch die Möglichkeit geben, ihre Kinder am Morgen vor Schulbeginn, am Nachmittag und während der Ferien betreuen zu lassen. Die Angebote sollen in der Zuständigkeit der Schulgemeinden liegen. Die Bereitstellung von Angeboten beruht auf Freiwilligkeit. In der Ausgestaltung der Angebote müssen die Schulgemeinden die kantonalen Vorgaben aber erfüllen.

Die kantonalen Schulerlasse haben insbesondere die von der Verfassung vorgegebene obligatorische Schulbildung zu regeln. Zusätzliche Angebote wie Betreuungsangebote ausserhalb der Unterrichtszeit liegen grundsätzlich ausserhalb des Geltungsbereichs des Schulgesetzes. Dennoch sollen die Schulgemeinden die Möglichkeit erhalten, für den Aufbau und den Betrieb von Betreuungsangeboten von Unterstützungsbeiträgen profitieren zu können. Für eine gefestigte rechtliche Grundlage bedarf es einer Ergänzung des Schulgesetzes oder allenfalls eines neuen Gesetzes über die Kinderbetreuung. Unter dem neuen Titel IV^{bis} «Schulergänzende Betreuungsangebote» werden die Grundlagen dafür geschaffen.

Ebenso muss in den Reglementen der Schulgemeinden eine Grundlage für die schulergänzenden Betreuungsangebote geschaffen und den Schulbürgerinnen und -bürgern unterbreitet werden. Damit gemachte Erfahrungen in die Ergänzungen der Schulgemeindereglemente einfließen können, wird in der Schulverordnung mit Art. 13a ein eigentlicher Versuchsartikel geschaffen.

Der Ständekommission ist es ein Anliegen, die Kinderbetreuungsangebote zu fördern. Beim Aufbau der schulergänzenden Betreuung in den Schulgemeinden werden diese auf Unterstützung angewiesen sein. Das Erziehungsdepartement steht in engem Kontakt mit den Schulgemeinden und dem Bund. Aus diesen Gründen ist es angezeigt, dass das Erziehungsdepartement - wo nötig in Zusammenarbeit mit dem Gesundheits- und Sozialdepartement sowie dem Volkswirtschaftsdepartement - den Aufbau der schulergänzenden Betreuungsangebote koordiniert und wenn nötig Handreichungen zur Verfügung stellt.

Eine Ferienbetreuung wird heute vom Verein Kinderbetreuung Appenzell im Chinderhort angeboten. Die Erfahrungen aus den letzten Jahren zeigen, dass die Ferienbetreuung von Kindern, welche während der Schulzeit nicht im Chinderhort betreut werden, aus Kapazitätsgründen nur sehr beschränkt gewährleistet werden kann. Zurzeit hat der Chinderhort keine freien Kapazitäten im Bereich der Ferienbetreuung von Kindern.

Den Schulgemeinden ist es freigestellt, ebenfalls eine Ferienbetreuung - allenfalls in Kooperation mit anderen Schulgemeinden - anzubieten, welche ebenfalls vom Kanton finanziell unterstützt wird.

Familienergänzende Betreuungsangebote im Vorschulalter

Im Moment sieht die Ständekommission für die familienergänzende Betreuung für Kinder im Vorschulalter (0 bis 4 Jahre) keinen Handlungsbedarf. Der Chinderhort Appenzell und der Verein Tagesfamilien Appenzell I.Rh. bieten Halb- und Ganztagesbetreuung von Kindern insbesondere im Vorschul- aber auch im Primarschulalter an. Für die familienergänzende Betreuung im Vorschulalter ist auch die Finanzierung ausreichend geregelt.

4. Finanzierung

Finanzielle Unterstützung der Betreuungsangebote

Die Finanzierung der schulergänzenden Betreuungsangebote ist grundsätzlich Sache der Schulgemeinden. Die Eltern beteiligen sich unter Berücksichtigung des massgebenden Gesamteinkommens mit einem angemessenen Beitrag daran. Die finanzielle Unterstützung des Kantons und der Schulgemeinden wird in einem neuen Ständekommissionsbeschluss über schulergänzende Betreuungsangebote geregelt. Die Höhe der Unterstützungsbeiträge soll sich an jener der Finanzhilfen für familienexterne Kinderbetreuung (GS 410.611) orientieren.

In der Umsetzung sieht die Ständekommission ein ähnliches Verfahren wie für die Unterstützungsbeiträge bei einer Nutzung von anerkannten Kindertagesstätten vor: Für die genutzten Betreuungsangebote stellen die Schulgemeinden den Eltern höchstens die vom Grossen Rat vorgegebenen Tarife in Rechnung. Ähnlich wie bei Unterstützungsbeiträgen für die Nutzung des Chinderhorts und der Tagesfamilien können die Eltern beim Kanton Beiträge beantragen. Das Erziehungsdepartement beurteilt die Gesuche unter Einbezug des massgebenden Gesamteinkommens der Familie und richtet den Eltern die entsprechenden Beiträge aus. Die Schulgemeinden müssen die Unterstützung der beitragsberechtigten Familien ebenfalls mittragen. Das Erziehungsdepartement stellt der entsprechenden Schulgemeinde die Hälfte der gesamten Unterstützung in Rechnung. Somit trägt der Kanton die Hälfte der Unterstützungsbeiträge. Die Schulgemeinden ihrerseits tragen die andere Hälfte der Unterstützungsbeiträge sowie die Kosten, die allenfalls durch die Tarife, die den Inhaberinnen und Inhabern der elterlichen Sorge in Rechnung gestellt werden, nicht gedeckt sind.

Gemäss der Publikation «Familien- und schulergänzende Kinderbetreuung im Jahr 2018» des Bundesamts für Statistik (BFS) nehmen im nationalen Durchschnitt rund 30% aller Kinder im Alter von 4 bis 12 Jahren ein Angebot im Bereich der schulergänzenden Betreuung in Anspruch. Einem Bericht vom 26. November 2020 des Kantons Thurgau zur familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung zufolge werden rund 15% der im Kanton wohnhaften Kinder im 1. Kindergarten bis zur 6. Primarschule in einer externen Einrichtung betreut. Obschon aus vielen Kreisen in den Schulgemeinden schulergänzende Betreuungsangebote gefordert werden, muss mindestens in der Anfangsphase davon ausgegangen werden, dass im Kanton Appenzell I.Rh. die Inanspruchnahme solcher Angebote unter 15% liegen wird. Die Versuchsphase wird unter anderem auch zu diesem Punkt Aufschluss geben.

Demgemäss ist es ebenso schwierig, eine Prognose zu stellen für die Höhe der Unterstützungsbeiträge, die durch den Kanton und die Schulgemeinden oder den Bezirk Oberegg zu leisten sind.

Anschubfinanzierung

Der Bund gewährt im Rahmen einer Anschubfinanzierung Unterstützung für familien- und schulergänzende Betreuungsangebote und regelt die Bemessung der Pauschalbeiträge im Bundesgesetz sowie der Bundesverordnung über Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung (KBFHV, SR 861.1). Schulgemeinden werden unterstützt, wenn sie die Angebote bis spätestens am 31. Januar 2023 in Betrieb nehmen. Es gilt zu berücksichtigen, dass die Unterstützung, welche nach der Inbetriebnahme über drei Jahre andauert, an Auflagen wie Mindestanzahl an Betreuungsplätzen und Öffnungsdauern gebunden sind.

Bietet eine Schulgemeinde beispielsweise während 39 Schulwochen für fünf Schülerinnen und Schüler täglich das Morgen- und das Mittagsmodul sowie an einem schulfreien Nachmittag das Nachmittagsmodul an, leistet der Bund im ersten Betriebsjahr einen Unterstützungsbeitrag von rund Fr. 19'500.--. Dieser reduziert sich in den beiden Folgejahren auf Fr. 13'500.-- und Fr. 6'500.--.

Schulgemeinden, welche den Anforderungen zur Finanzhilfe des Bundes nicht nachkommen können oder aus anderen Gründen keine Bundesbeiträge zugesprochen erhalten, leistet der Kanton während drei Jahren Pauschalbeiträge. Diese entsprechen in den ersten beiden Jahren den Bundesbeiträgen gemäss Bundesverordnung für das zweite Betriebsjahr und im letzten Jahr den Bundesbeiträgen für das dritte Betriebsjahr. Die Anschubfinanzierung endet gleichzeitig mit der Versuchsphase, also spätestens am 31. Juli 2027.

5. Qualitätssicherung und Aufsicht

Für die Bewilligung und Aufsicht von Kindertagesstätten und Tagesfamilien ist gemäss Art. 3 der Adoptions- und Pflegekinderverordnung die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde (KESB) zuständig. Für das Führen von schulergänzenden Betreuungsangeboten ist seitens des Kantons keine Bewilligung nötig. Die Verantwortung für die Aufsicht liegt bei der Standeskommission. Diese kann bestimmte aufsichtsrechtliche Verrichtungen einem Departement übertragen, wobei sich dafür das Erziehungsdepartement anbietet. Es übt bereits die Aufsicht über die Schulen aus und pflegt die Kontakte zu den Schulbehörden. Die Standeskommission legt sodann Qualitätsanforderungen fest, welche sich an jenen des Verbands Kinderbetreuung Schweiz (Kibesuisse) orientieren werden.

6. Stellungnahmen aus der Vernehmlassung

Die Vorlage wurde zusammen mit dem Entwurf für einen neuen Standeskommissionsbeschluss über die schulergänzende Betreuung (StKB schulergänzende Betreuung) vom 26. November 2021 bis 7. Januar 2022 in eine breite Vernehmlassung gegeben. Aus den 21 Rückmeldungen geht hervor, dass die Schaffung von rechtlichen Grundlagen zur Finanzierung von Unterstützungsbeiträgen im Zusammenhang mit schulergänzenden Betreuungsangeboten grundsätzlich befürwortet wird. Ebenso wird begrüsst, dass die Einführung von schulergänzenden Betreuungsangeboten als Versuch angelegt ist, der nach rund drei Jahren einer Evaluation unterzogen wird.

Es sind jedoch auch einige kritische und zu Teilbereichen ablehnende Stellungnahmen eingegangen. Sechs Teilnehmende, darunter vier Schulgemeinden, stellen eine Mitfinanzierung durch die Schulgemeinden und teils auch die Umsetzung durch diese in Frage. Die angestrebte Verbesserung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf sei nicht primär ein Thema der Schulgemeinden. In einigen Stellungnahmen wird demgegenüber die gemeinsame Beteiligung von Schulgemeinde und Kanton explizit begrüsst.

Die Standeskommission ist sich bewusst, dass zurzeit keine gesetzliche Grundlage besteht, welche die Schulgemeinden verpflichtet, schulergänzende Betreuungsangebote zu betreiben und zu finanzieren. Soll nach einer erfolgreichen Evaluation des Versuchs eine permanente Lösung eingerichtet werden, müsste die neue Aufgabe im Schulgesetz verankert werden.

Auch in den Nachbarkantonen scheint niemand ernsthaft in Frage zu stellen, dass die Schulen dafür prädestiniert sind, die schulergänzende Betreuung anzubieten, zumal sie im Gegensatz zu den Bezirken grossmehrheitlich bereits über die nötige räumliche Infrastruktur und auch über das pädagogische Knowhow verfügen, das für die Leitung des Betreuungsangebots erforderlich ist. Ist indes eine öffentliche Körperschaft für das Angebot und die Organisation einer Leistung zugunsten der Öffentlichkeit zuständig, soll sie nach dem bewährten System der Aufgabenteilung zwischen den verschiedenen Staatsebenen auch für dessen Finanzierung verantwortlich sein.

Sind die Schulgemeinden im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben für die Organisation der Betreuungsangebote verantwortlich, sollten sie zumindest auch eine Mitverantwortung für die Finanzierung übernehmen. Betrieblich wäre es nicht sinnvoll, wenn eine Körperschaft etwas organisiert und eine andere Körperschaft die Finanzierung übernimmt. Der Kanton kann aber den Schulgemeinden durchaus finanzielle Unterstützung bieten, wie dies mit der Vorlage geplant ist. Die Standeskommission empfiehlt deshalb dem Grossen Rat, trotz der geäusserten Bedenken einiger Schulgemeinden, nicht von diesem Prinzip abzuweichen und den Betrieb sowie die Finanzierung der schulergänzenden Betreuungsangebote versuchsweise den Schulgemeinden zu übertragen. Die Schulgemeinden werden dabei vom Kanton und unter bestimmten Bedingungen auch vom Bund unterstützt.

In mehreren Stellungnahmen wird der Bedarf an schulergänzenden Betreuungsangeboten in Frage gestellt. Erfahrungen mit zu geringen Teilnahmen an Mittagstischen in den Schulgemeinden hätten dazu geführt, dass diese nicht wirtschaftlich geführt und wieder eingestellt werden mussten. Es wird vorgeschlagen, dass die Betreuungsangebote vermehrt beim Verein Tagesfamilien in Anspruch genommen werden sollen. Zwei Schulgemeinden möchten mit einem Aufbau von Betreuungsangeboten noch zuwarten. Sie möchten die Evaluation abwarten und dann entscheiden, ob und welche Angebote sie später aufbauen möchten.

Die in der Schulverordnung und durch die Standeskommission insbesondere an das Personal gerichteten Qualitätsanforderungen werden einerseits begrüsst, andererseits aber auch als zu streng beurteilt. Dazu ist zu bemerken, dass der überwiegende Teil des Pensums, das von den Schulgemeinden für das schulergänzende Betreuungsangebot bereitgestellt werden muss, von Fachpersonen und weiteren Betreuungspersonen bestritten werden kann (vgl. Art. 13c und Bemerkungen dazu auf S. 9 dieser Botschaft). Während von den Betreuungspersonen keinerlei spezifische Qualifikationen verlangt werden, kann eine Fachperson die nötige Qualifikation mittels einer achttägigen Weiterbildung an der Pädagogischen Hochschule St.Gallen erlangen. Zulassungsvoraussetzung für diesen Kurs ist lediglich eine Anstellung im schulergänzenden Betreuungsbereich. Im Übrigen erfüllen auch die vielerorts an den Schulen des Kantons Appenzell I.Rh. tätigen Klassenassistenten die Qualifikation als Fachperson.

Im Weiteren wurde in einigen Stellungnahmen der Wunsch geäussert, dass gemeinsame Angebote durch mehrere Schulgemeinden geschaffen werden können. Ebenso wurde gewünscht, dass eine Person, welche mit der Leitung von Betreuungsangeboten betraut ist, diese Funktion gleichzeitig für mehrere Schulgemeinden übernehmen können soll. Dies entspricht der Auffassung der Standeskommission. Für gemeinsame Betreuungsangebote wurde daher eine Regelung in die Vorlage aufgenommen.

Zu beachten sind die Stellungnahmen der Vereine Kinderbetreuung Appenzell und Tagesfamilien Appenzell I.Rh. Beide begrüssen und unterstützen die Vorlage mit Nachdruck. Ebenso weisen sie auf die Qualitätsanforderungen und die Verbindlichkeit der Angebote hin.

Verschiedene Anliegen wurden in die Vorlage aufgenommen.

7. Bemerkungen zu den einzelnen Artikeln der Revision der Schulverordnung

IV^{bis}. Schulergänzende Betreuungsangebote

Art. 13a Versuchsweise Einführung

Die Einführung und der Betrieb von schulergänzenden Betreuungsangeboten bedarf einer rechtlichen Grundlage. Es ist vorgesehen, dass der Kanton zusammen mit den Schulgemeinden zur Entlastung der Eltern Finanzhilfen gewährt. Solche Finanzhilfen wie auch das neue Betätigungsfeld der Schulgemeinden in der schulergänzenden Betreuung müssen grundsätzlich im Schulgesetz geregelt werden, was eine Revision desselben und der nachgelagerten Beschlüsse (Schulverordnung und Standeskommissionsbeschluss zum Schulgesetz) erfordert. Zudem müssen die Schulgemeinden in ihren Reglementen den Betrieb und die Finanzierung von schulergänzenden Betreuungsangeboten regeln. Um schulergänzende Betreuungsangebote auf soliden rechtlichen Grundlagen geordnet einführen zu können, sollen Erfahrungswerte gesammelt und in eine definitive Revision der Schulerlasse miteinbezogen werden. Aus diesen Gründen soll eine rechtliche Grundlage für eine vorübergehende und versuchsweise Einführung für schulergänzende Betreuungsangebote geschaffen werden.

Dem Schulrat - für den Bezirk Oberegg dem Bezirksrat - wird das Recht eingeräumt, versuchsweise Betreuungsangebote einführen zu können, ohne dafür die Schulreglemente ändern zu müssen. Vorbehalten bleiben allfällig notwendige Kreditbeschlüsse der Schulgemeinden. Die Versuchszeit wird bis zum 31. Juli 2027 festgelegt. Somit bleibt genügend Zeit für die Einführung und Umsetzung von Betreuungsangeboten, für eine Evaluation der Angebote sowie die nötigen rechtlichen Anpassungen auf der Gesetzesstufe. Es ist vorgesehen, die für schulergän-

zende Betreuungsangebote nötigen Ergänzungen im Jahr 2027 der Landsgemeinde zu unterbreiten, sodass die neue gesetzliche Grundlage zusammen mit weiteren Ausführungsbeschlüssen am 1. August 2027 in Kraft treten können.

Art. 13b Angebotspalette

Die von den Schulgemeinden angebotenen Module sollen in allen Schulen gleich ausgestaltet sein. Damit kann eine diesbezügliche Gleichbehandlung aller Familien im Kanton gewährleistet werden. Zudem ist auf diese Weise eine vergleichbare Evaluation der Angebote in den Schulgemeinden möglich, was es erleichtert, die gemachten Erfahrungen in die definitive Umsetzung der schulergänzenden Betreuungsangebote ab dem Schuljahr 2027/28 einfließen zu lassen.

Den vier Angeboten - Morgenmodul, Mittagsmodul, Nachmittagsmodul und Ferienbetreuung - werden minimale Zeitfenster zugeordnet, die einzuhalten sind. Das Morgenmodul hat ab spätestens 7.00 Uhr und das Nachmittagsmodul mindestens bis 17.30 Uhr zur Verfügung zu stehen. Somit kann die Betreuung der Kinder einer Familie während eines Arbeitstags gewährleistet werden. Es ist den Schulen freigestellt, die Angebotszeiten den Bedürfnissen entsprechend zu erweitern.

Die Ferienbetreuung wird selbstredend während der Schulferien angeboten. Diesem Angebot werden auch schulfreie Tage wie kantonale Feiertage oder Lehrerweiterbildungstage zugeordnet.

Wollen mehrere Schulgemeinden ein gemeinsames Betreuungsangebot oder gemeinsame Module betreiben - beispielsweise für die Ferienbetreuung -, soll einer Schulgemeinde die Zuständigkeit für das Angebot zugewiesen werden. Die Umsetzung und Finanzierung der gemeinsamen Angebote ist zwischen den Schulgemeinden mit einer Vereinbarung zu regeln.

Eine Leitungsperson kann in mehreren Schulgemeinden angestellt sein oder anderen Schulgemeinden zur Verfügung gestellt werden. Im zweiten Fall zeigt sich eine Schulgemeinde verantwortlich und regelt das Nötige in einer Vereinbarung.

Art. 13c Betreuungspersonal

Ein Qualitätsmerkmal der Betreuungsangebote stellt die Ausbildung des Personals dar. Es wird zwischen leitendem Personal, Fachpersonal und weiteren Betreuungspersonen unterschieden.

Die Leitung der schulergänzenden Betreuungsangebote ist für die Organisation und die Umsetzung der Angebote verantwortlich. Dazu sind ihr leitende Aufgaben wie Personalführung, Finanzbuchhaltung, Qualitätsmanagement, Konzepterarbeitung und Sicherheit zugewiesen. Die minimalen Voraussetzungen für leitendes Personal werden in der Schulverordnung festgelegt. Verlangt wird von diesen Mitarbeitenden, dass sie mindestens über einen Abschluss auf der Sekundarstufe II im sozialen oder pädagogischen Fachbereich verfügen. Dazu können berufliche Grundbildungen auf der Stufe des eidgenössischen Fähigkeitszeugnisses, aber auch Abschlüsse einer Fachmittelschule, höheren Fachschule oder Hochschule gezählt werden. Die Eignung für die auszuführenden Arbeiten wird durch die jeweilige Anstellungsbehörde beurteilt.

Fachpersonen sind aus- oder weitergebildete Personen, welche in der Umsetzung vor Ort die Kinder betreuen. Das weitere Betreuungspersonal unterstützt das Fachpersonal bei einfachen Arbeiten in der Kinderbetreuung. Die Anforderungen für dieses Personal wie auch der Betreuungsschlüssel wird durch die Standeskommission festgelegt.

Art. 13d Rechnungsstellung

Die Schulgemeinden stellen den Inhaberinnen und Inhabern der elterlichen Sorge die beanspruchten Betreuungsangebote in Rechnung. Es liegt im Interesse der Förderung und Nutzung der Betreuungsangebote, dass die einzelnen Tarife familienfreundlich angesetzt werden. Zudem soll in allen Schulgemeinden nach Möglichkeit eine Gleichbehandlung aller Eltern gewährleistet werden. Aus diesen Gründen werden in der Schulverordnung für die verschiedenen Angebote die maximalen Tarife festgelegt. Diese orientieren sich an den Tarifen für die Kinderbetreuung im Chinderhort Appenzell.

Gemäss Art. 13 Abs. 3 der Schulverordnung kann eine Schulgemeinde Kindern mit einem unzumutbaren Schulweg (Art. 13 Abs. 1 SchV) statt eines Transports nach Hause eine Mittagsverpflegung anbieten. Nimmt ein solches Kind das Mittagessen in Anspruch, hat die Schulgemeinde die Kosten für das gesamte Mittagsmodul zu übernehmen.

Der Verein Kinderbetreuung gewährt Familien, aus welchen mehrere Kinder ein Angebot in Anspruch nehmen, ab dem zweiten Kind einen Rabatt von 10%. Diese Regelung soll auch bei den schulergänzenden Betreuungsangeboten angewendet werden.

Art. 13e Kantonsbeitrag

Der Kanton unterstützt die Inhaberinnen und Inhaber der elterlichen Sorge in der Finanzierung der beanspruchten Betreuungsangebote. Er gewährt ihnen bis zu drei Viertel des von der jeweiligen Schulgemeinde verrechneten Tarifs, jedoch höchstens drei Viertel des vom Grossen Rat festgelegten Höchsttarifs.

Damit die kantonale Behörde die Berechnung für den Unterstützungsbeitrag ausführen kann, ist sie auf die Steuerdaten der Inhaberinnen und Inhaber der elterlichen Sorge angewiesen. Diese sind dem Gesuch um einen Unterstützungsbeitrag beizulegen.

Die Standeskommission sieht vor, diese Unterstützung ähnlich wie jene der familienexternen Betreuungsangebote zu gestalten (siehe Kapitel 4 dieser Botschaft).

Die Schulgemeinden werden die Elternbeiträge nach Ende des jeweiligen Schulsemesters einfordern. Sollte es einer Familie nicht möglich sein, den Betrag zu entrichten, kann die Entscheidbehörde - voraussichtlich das Erziehungsdepartement - vor der Behandlung eines eigentlichen Gesuchs den Inhaberinnen und Inhabern der elterlichen Sorge einen Vorschuss gewähren.

Art. 13f Schulbeitrag

Nebst dem Kanton beteiligen sich auch die Schulgemeinden und der Bezirk Oberegg an den Betreuungskosten, sofern sie ein schulergänzendes Betreuungsangebot unterhalten. Grundsätzlich vergüten sie dem Kanton die Hälfte der gemäss den Berechnungen des Kantons verfügbaren Unterstützungsbeiträge an die Inhaberinnen und Inhaber der elterlichen Sorge. Das bedeutet, dass die Schulgemeinden nach den Einnahmen der Elternbeiträge und der Vergütung an den Kanton für die ungedeckten Restkosten aufkommen. Diese können je nach Wirtschaftlichkeit der Angebote unterschiedlich hoch ausfallen. Entspricht das Betreuungsangebot nicht den Vorgaben des Kantons, wird der gesamte Unterstützungsbeitrag in Rechnung gestellt.

Art. 13g Standeskommission

Die Standeskommission hat das Erforderliche für die Versuchsphase der nächsten fünf Jahre zu regeln. Dabei wird sie nebst den bereits genannten Punkten den Qualitätsanforderungen besondere Beachtung schenken.

Im Schuljahr 2025/26 wird der Kanton im Hinblick auf die Nachfolgeregelung des Versuchs eine Evaluation der Betreuungsangebote durchführen.

Art. 13h Anschubfinanzierung

Die Betreiberinnen und Betreiber von schulergänzenden Betreuungsangeboten können auf der Grundlage des Bundesgesetzes über Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung für den Aufbau ihrer Angebote Unterstützungsbeiträge beantragen.

Der Kanton unterstützt im Sinne eines Anreizes zur Schaffung solcher Angebote die Schulgemeinden, welche den Anforderungen zur Finanzhilfe des Bundes nicht nachkommen können.

Alle Schulgemeinden erhalten somit während maximal drei Jahren Finanzhilfen, welche durch den Bund oder den Kanton geleistet werden (siehe Kapitel 4 dieser Botschaft).

8. Antrag

Die Standeskommission beantragt dem Grossen Rat, von dieser Botschaft Kenntnis zu nehmen, auf die Beratung des Grossratsbeschlusses zur Revision der Schulverordnung einzutreten und diesen wie vorgelegt zu verabschieden.

Appenzell, 18. Januar 2022

Namens Landammann und Standeskommission

Der reg. Landammann: Der Ratschreiber:

Roland Dähler

Markus Dörig