

Der Regierungsrat des Kantons Thurgau an den Grossen Rat

GRG Nr.	20	MO 25	252
---------	----	-------	-----

Frauenfeld, 21. März 2023

172

Motion von Ruedi Zbinden, Judith Ricklin, Urs Schrepfer, Corinna Pasche-Strasser und Heinz Keller vom 8. Dezember 2021 „Frühe Förderung, Zuständigkeit den Schulgemeinden übertragen“

Beantwortung

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit der Motion (5 Erst- und 69 Mitunterzeichnende) soll der Regierungsrat beauftragt werden, eine gesetzliche Grundlage zu schaffen, damit die Zuständigkeit für die Frühe Förderung den Schulgemeinden zugewiesen wird.

Die Frühe Förderung habe zum Ziel, beeinträchtigten oder benachteiligten Kindern bessere Startchancen zu bieten. Gemäss der aktuellen Regelung seien die Politischen Gemeinden mit der Frühen Förderung betraut. Es sei jedoch sinnvoller, die Zuständigkeit bei den Schulgemeinden anzusiedeln, da diese von der Frühen Förderung hauptsächlich profitieren würden. Auch sei es für die Eltern einfacher, nur eine Ansprechpartnerin zu haben. Das nötige Wissen und die Kompetenz seien bei den Schulgemeinden vorhanden. Dahingegen hätten viele Erziehungsberechtigte gegenüber den Politischen Gemeinden Vorbehalte, da diese oft mit der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde in Verbindung gebracht würden.

Auf Gesuch des Regierungsrates vom 21. Juni 2022 verlängerte das Büro des Grossen Rates mit Beschluss vom 27. Juni 2022 die Frist für die Beantwortung der Motion bis zum 31. März 2023.

1. Ausgangslage

1.1. Begriff der Frühen Förderung

Die Motionärinnen und Motionäre schlagen vor, die Zuständigkeit für die Frühe Förderung den Schulgemeinden zu übertragen. Heute liegt diese – da nirgends explizit verankert – bei den Politischen Gemeinden. Unklar ist, was unter den Begriff der Frühen Förderung fällt. Die Motionärinnen und Motionäre verweisen auf § 4 des Gesetzes über die familienergänzende Kinderbetreuung (RB 861.1). Demnach wäre unter Früher För-

derung die Förderung des Angebots an familienergänzender Betreuung zu verstehen. In den derzeit schweizweit laufenden Diskussionen wird der Begriff hingegen viel weiter gefasst und umfasst auch Angebote wie die Betreuung durch Hebammen im Wochenbett, regelmässige pädiatrische Untersuchungen, die Mütter- und Väterberatung, Spielgruppenangebote oder die vorschulische Sprachförderung. Mit Blick auf die weiteren Ausführungen der Motionärinnen und Motionäre wird im Folgenden davon ausgegangen, dass sich die Motion auf diese umfassendere Bedeutung von Früher Förderung bezieht.

1.2. Ziele des Regierungsrates

Das Konzept Frühe Förderung Kanton Thurgau 2020–2024¹ beschreibt auf Seite 9 die Zuständigkeiten der Frühen Förderung und ab Seite 30 die dazugehörigen rechtlichen Grundlagen. Frühe Förderung besteht aus Angeboten mit Berührungspunkten zum Gesundheits-, Sozial- und Bildungswesen sowie zu Freizeit- und Vereinsangeboten (Seite 8). Diverse Angebote im Gesundheits- und Sozialbereich, die in der Zuständigkeit der Politischen Gemeinden liegen wie Mütter- und Väterberatung, Paar-, Familien- und Jugendberatung, Sozialdienste oder Berufsbeistandschaften, sind etabliert. In den Gemeinden bestehen zudem verschiedene Angebote wie Familienzentren, Eltern-Kind-Gruppen oder Spielgruppen, die oft auf Initiativen von Privaten beruhen. Teilweise sind auch die Politischen Gemeinden oder Schulgemeinden Trägerin solcher Angebote.

Für eine erfolgreiche Frühe Förderung ist die Vernetzung der Akteure auf kommunaler Ebene zentral. Solche Netzwerke werden in der Regel von den Politischen Gemeinden koordiniert und bestehen zum Beispiel in Frauenfeld, Bischofszell, Weinfelden, Romanshorn oder Arbon.

Für die Zielsetzung des Regierungsrates im Bereich der familien- und schulergänzenden Betreuung wird auf die Beantwortung vom 21. März 2023 der Motion „Finanzierung der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung“ vom 4. Oktober 2021, Kap. 2.1 (GR 20/MO 22/230), verwiesen.

2. Rechtslage

Eine gesetzliche Definition der Frühen Förderung lässt sich den kantonalen Rechtsgrundlagen nicht entnehmen.

Das Gesetz über die familienergänzende Kinderbetreuung weist den Politischen Gemeinden die Erhebung von Angebot und Bedarf an familienergänzender Kinderbetreuung zu (§ 3). Gemäss § 4 des Gesetzes über die familienergänzende Kinderbetreuung fördern die Politischen Gemeinden bei Bedarf die Schaffung und den Betrieb angemessener Angebote. Gemäss § 6 arbeiten sie mit den Schulgemeinden zusammen.

Gemäss § 17 des Gesetzes über die Volksschule (VG; RB 411.11) können die Schulgemeinden Schulen mit besonderer Unterrichtszeit, mit Betreuung und gemeinschaftli-

¹ <https://kjf.tg.ch/ueber-uns/konzepte-der-fachstelle-kjf.html/2990>.

cher Verpflegung einrichten (Tagesschulstrukturen). Im Bereich der vorschulischen Sprachförderung verantworten die Schulgemeinden die Erhebung des Förderbedarfs und die Förderung (§ 41b und § 41c VG, Inkrafttreten voraussichtlich am 1. Januar 2024, vgl. auch <https://av.tg.ch/aktuelles/umsetzung-selektives-obligatorium-vorschulische-sprachfoerderung.html/13776>).

3. Inhaltliche Beurteilung der Motion

3.1. Argumente der Motionärinnen und Motionäre

Die Motionärinnen und Motionäre bringen verschiedene Argumente vor für eine Verschiebung der Zuständigkeit an die Schulgemeinden: Diese würden die Bedürfnisse der Kinder kennen, seien fähig, passende Angebote zu entwickeln und profitierten beim Schuleintritt direkt von einer funktionierenden Frühen Förderung. Die Eltern hätten den Vorteil, von Geburt an nur eine Ansprechpartnerin zu haben. Ausserdem hätten viele Eltern eine positive Grundhaltung gegenüber der Schule, was die Zusammenarbeit erleichtere. Tatsächlich genossen die Schulgemeinden ein hohes Vertrauen in der Bevölkerung und hätten immer wieder gezeigt, dass sie ein anspruchsvolles Bildungsangebot zur Verfügung stellen und weiterentwickeln können.

3.2. Projekt zur Erarbeitung gesetzlicher Grundlagen im Bereich Kind, Jugend und Familie

Mit RRB Nr. 70 vom 8. Februar 2022 erteilte der Regierungsrat dem Departement für Erziehung und Kultur (DEK) den Auftrag zur Erarbeitung von Rechtsgrundlagen, mit denen flächendeckende und koordinierte Angebote für Familien mit Unterstützungsbedarf geregelt werden. Der Entwurf einer entsprechenden Vernehmlassungsvorlage soll bis Ende 2023 dem Regierungsrat unterbreitet werden. In der Projektorganisation sind drei Departemente mit verschiedenen Amts- und Fachstellen sowie je eine Delegation des Verbands Thurgauer Gemeinden (VTG) und des Verbands Thurgauer Schulgemeinden (VTGS) vertreten. Im Rahmen dieses Projekts soll insbesondere geklärt werden, welche Angebote verpflichtend anzubieten sind und wie die Zuständigkeiten in Bezug auf Vollzug, Finanzierung und Qualitätssicherung geregelt werden sollen. Zu den Aufträgen gehört auch die Aufhebung des Gesetzes über die familienergänzende Kinderbetreuung (RB 861.1) mit Überführung in ein neues Gesetz. Die Rollen und Zuständigkeiten der verschiedenen Körperschaften und Institutionen, insbesondere auch zwischen den Politischen Gemeinden und den Schulgemeinden, sind zentrale Themen der Projektarbeit.

3.3. Wechsel zur alleinigen Zuständigkeit der Schulgemeinden

Eine Neuordnung der Zuständigkeit würde eine tiefgreifende Neuorganisation der beteiligten Stellen und eine umfassende Aufgabenerweiterung für die Schulgemeinden bedeuten, mit folgenden Herausforderungen und Konsequenzen:

- Die Umsetzung würde einen personellen Ausbau der Schulgemeinden auf Kosten der Politischen Gemeinden bedeuten.

- Es müssten neue Schnittstellen und Verantwortlichkeiten zwischen Schulgemeinden und Politischen Gemeinden definiert, organisiert und gepflegt werden (zum Beispiel zu den Sozialen Diensten und kommunalen Aufgaben im Gesundheitswesen). Auch die Zusammenarbeit zwischen den Schulgemeinden und dem Kanton (zum Beispiel Departement für Justiz und Sicherheit, Departement für Finanzen und Soziales) müsste neu organisiert werden: Zusätzlich zur bisherigen Zusammenarbeit mit dem Amt für Volksschule ergäben sich neue operative Schnittstellen zur Fachstelle für Kinder-, Jugend- und Familienfragen, zum Amt für Gesundheit, zur Pflegekinder- und Heimaufsicht, zur Koordinationsstelle Gewaltprävention und zu weiteren Stellen.
- Heute bieten die Perspektive Thurgau und die conex familia im Auftrag der Politischen Gemeinden verschiedene Angebote im Bereich der Frühen Förderung an (zum Beispiel Mütter- und Väterberatung, Weiterbildungsangebote für Eltern). Bei einer Neuordnung müsste die Frage der Trägerschaft der Perspektive Thurgau (heute ein Zweckverband der Politischen Gemeinden) geklärt werden.
- Die Verantwortung für den Bereich der Frühen Förderung bedingt zudem ein neues Rollenverständnis der Schulgemeinden. Im Bereich der Volksschule folgen die Schulgemeinden den in der Verfassung verankerten Paradigmen der Unentgeltlichkeit und des Obligatoriums. Der Bereich der Frühen Förderung orientiert sich dagegen an Leitideen der Überzeugung, Freiwilligkeit und Kostenbeteiligung. Die entsprechenden Anpassungen wären für die Schulgemeinden mit erheblichen organisatorischen und kulturellen Herausforderungen verbunden.
- Erschwerend kommt hinzu, dass die Schulgemeindeorganisation im Kanton Thurgau sehr heterogen und komplex ist. Die 87 Schulgemeinden bestehen aus 46 Primarschulgemeinden, 20 Volksschulgemeinden, 15 Sekundarschulgemeinden und 6 in Politische Gemeinden integrierte Schulen (5 Primarschulen, 1 Volksschule). Die Gebiete der Primarschulgemeinden und der Politischen Gemeinden sind nur selten deckungsgleich und meist überlappend. Es gibt Politische Gemeinden mit mehreren Primarschulgemeinden. In einigen Schulgemeinden entspricht der Wohnort von Schülerinnen und Schülern nicht dem Schulort. Allein diese Umstände würden bei einer Änderung der Zuständigkeit einen hohen Klärungsbedarf und die herausfordernde Neuregelung zahlreicher Schnittstellen auslösen.

3.4. Fazit

Der Regierungsrat beurteilt die alleinige Zuständigkeit der Schulgemeinden für die Frühe Förderung derzeit nicht als zielführend. Der Wechsel würde für Eltern nur dann Vorteile mit sich bringen, wenn die Angebote der Frühen Förderung tatsächlich von den Schulgemeinden angeboten und koordiniert würden. Dies wäre aber nur mit grossen Anstrengungen möglich. Zusätzlich zu den bestehenden Herausforderungen (Lehrpersonenmangel, Digitalisierung, Inklusion und Integration) hätten die Schulgemeinden zahlreiche neue Aufgaben zu übernehmen und wären gezwungen, ihre Organisation weitreichend umzugestalten.

Die Politische Gemeinde hat als Wohnort und Lebensmittelpunkt der Familien ab der Geburt eines Kindes eine zentrale Rolle. Dies betrifft sowohl die Freizeitgestaltung (Bibliotheken, Vereine) als auch das Sozial- und Gesundheitswesen. Zudem liegen zahlreiche Themen der Frühen Förderung nicht oder nicht ausschliesslich im pädagogischen Bereich. Die Zuständigkeit für die Frühe Förderung allein den Schulgemeinden zuzuschreiben, greift darum zu kurz. Sie birgt das Risiko, dass ausserpädagogische Aspekte vernachlässigt werden, was nicht im Sinne der Kinder und der Frühen Förderung wäre. Es ist daher sinnvoll, die Politischen Gemeinden im Bereich der Frühen Förderung weiterhin einzubeziehen und ihnen eine aktive Rolle zuzuteilen.

Bereits heute übernehmen einzelne Schulgemeinden Aufgaben im Bereich der Frühen Förderung. In Zusammenarbeit mit den Politischen Gemeinden und anderen Körperschaften initiieren sie Projekte. Dieses Engagement gilt es zu würdigen. Es ist auch ohne gesetzliche Zuständigkeit weiterhin möglich.

Die Frühe Förderung ist ein neues staatliches Tätigkeitsgebiet, weshalb die Zusammenarbeit mit den beteiligten Gemeinwesen stetig weiterentwickelt wird. Einen Beitrag zur Klärung von Zuständigkeiten und die inhaltliche Schärfung verpflichtender Aufgaben der verschiedenen Körperschaften und Institutionen erhofft sich der Regierungsrat mit dem Projekt zur Erarbeitung gesetzlicher Grundlagen im Bereich Kind, Jugend und Familie (vgl. RRB Nr. 70 vom 8. Februar 2022).

4. Antrag

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

Die Präsidentin des Regierungsrates

Der Staatsschreiber