KANTON NIDWALDEN
REGIERUNGSRAT
PROTOKOLLAUSZUG
Dorfplatz 2, Postfach 1246, 6371 Stans
Telefon 041 618 79 02, www.nw.ch

Stans, 9. Mai 2023
Nr. 245

Gesundheits- und Sozialdirektion. Bildungsdirektion. Parlamentarische Vorstösse. Interpellation von Landrätin Annette Blättler, Hergiswil und Mitunterzeichnenden betreffend die periodische Ermittlung von Bedarf und Angebot an Kinderbetreuungsplätzen. Beantwortung

1 Sachverhalt

1.1

Mit Schreiben vom 7. Dezember 2022 übermittelte das Landratsbüro dem Regierungsrat die Interpellation von Landrätin Annette Blättler, Hergiswil, und Landrat Jonas Tappolet, Ennetbürgen sowie Mitunterzeichnenden betreffend die periodische Ermittlung von Bedarf und Angebot an Kinderbetreuungsplätzen. Die Interpellantin und der Interpellant ersuchen um die Beantwortung der folgenden Fragen:

1. Mit welcher Methodik und Frequenz ermitteln Kanton und Gemeinden Bedarf und Angebot von Kinderbetreuungsplätzen gemäss Art. 5 Abs. 2 Ziff. 3 KiBG?
2. Was sind die Resultate aus den letzten beiden Erhebungen in den einzelnen Gemeinden? Deckt das Angebot den Bedarf?
3. Welche Massnahmen wurden aufgrund der gewohnten Resultate getroffen bzw. wie soll sichergestellt werden, dass das Angebot den Bedarf bei der nächsten Erhebung deckt?
4. Wie nimmt der Regierungsrat seine Oberaufsicht wahr in Bezug auf die Verpflichtung der Gemeinden, familienunterstützende Tagesstrukturen zu fördern (Art. 50 VSG)?
5. Welche Feststellungen und Massnahmen hat der Regierungsrat in den letzten zwei Jahren im Rahmen seiner Oberaufsicht in Bezug auf die Förderung der Tagesstrukturen getroffen?

1.2

Das Landratsbüro hat die Interpellation geprüft und festgestellt, dass sie Art. 53 Abs. 4 des Landratsgesetzes (NG 151.1) entspricht. Der parlamentarische Vorstoss ist binnen sechs Monaten zu beantworten.

2 Erwägungen

2.1 Überblick und Einleitung

Seit der Inkraftsetzung des Gesetzes über die familienergänzende Kinderbetreuung (Kinderbetreuungsgesetz, KiBG; NG 764.4) ab 1. Januar 2013 hat sich die familienexterne Kinderbetreuung rasch entwickelt. Von 64 bewilligten Plätzen im Jahr 2013 stieg das Angebot auf aktuell 278 bewilligte Plätze (+434%). Davon sind 174 Plätze anerkannt und erhalten im Rahmen des KiBG jährliche Beiträge. Die Auslastung der anerkannten Kita-Plätze lag im Jahr 2022 insgesamt bei 87%.

Gegenüber 5 Kitas im Jahr 2013 sind heute 13 Kitas im Kanton Nidwalden tätig (+ 260%) und weitere Kitas sind in Abklärung. Allein seit 2019 (letzte 4 Jahre) nahmen die Plätze um 125 zu. Diese Plätze unterstehen der Bewilligungs- und Aufsichtspflicht des Sozialamtes. Dabei ist festzuhalten, dass das KiBG sich auf die familienexterne Kinderbetreuung im Vorschulbereich (inkl. 1. Kindergartenjahr) bezieht. Die vielfältig gestalteten Plätze im schulexternen Bereich (Tagesschulen bzw. ausserschulische Betreuung von Schülerinnen und Schüler) sind dabei noch nicht berücksichtigt. Diese liegen gemäss Art. 50 und Art. 51 des Volksschulgesetzes (VSG, NG 312.1) in der Zuständigkeit der Gemeinden.

Die Fragen zur Kinderbetreuung sind zentrale Anliegen einer zeitgemässen Familienpolitik. So formuliert die Schweizerische Sozialdirektorenkonferenz (SODK) nebst der Chancengerechtigkeit für alle Familien und die Existenzsicherung ihr Ziel folgendermassen:

- Vereinbarkeit von Familien und Erwerbsleben: Angestrebt wird ein bedarfsgerechtes, für alle zugängliches und qualitativ gutes Angebot an familienergänzender Kinderbetreuung in den Kantonen.

Aufgrund der wirtschaftlichen Entwicklung ist auch im Kanton Nidwalden der Bedarf an Fachkräften sehr hoch. Die Rolle und Funktion der Familien und der Versorgung der Familien hat sich in den letzten Jahrzehnten stark gewandelt. Die Gleichstellung der Geschlechter verlangt eine qualitativ hochstehende familienergänzende Kinderbetreuung: Die Frauen bleiben nach der Familiengründung den Betrieben viel eher erhalten und bringen ihr Wissen und Können ein, wenn die Kinder gut betreut und versorgt sind. Dadurch entstehen neue marktorientierte Betriebe wie auch private und bürgernahe Initiativen, die sich um den Bedarf rund um die familien- und schulexterne Betreuung kümmern.

2.2 Beantwortung der Fragen

2.2.1 Mit welcher Methodik und Frequenz ermitteln Kanton und Gemeinden Bedarf und Angebot von Kinderbetreuungsplätzen gemäss Art. 5 Abs. 2 Ziff. 3 KiBG?

Zusammen mit den politischen Gemeinden ist der Kanton gesetzlich beauftragt, den Bedarf und das Angebot an Betreuungsplätzen im vorschulischen Bereich periodisch zu erheben.

Die Methodik besteht primär aus folgenden Instrumenten:

a) Das Sozialamt ist zuständig für die Aufsicht über die Kinderbetreuungsplätze (Eidgenössische Verordnung über die Aufnahme von Pflegekindern [PAVO; SR 211.222.338]). Im Rahmen dieser Aufsicht wird die Bewilligung für die Aufnahme von Kindern in die Tages- oder Heimpflege geprüft und erteilt. Durch die Aufsichtstätigkeit besteht weiter ein fachlicher Bezug zu den Kitas und ihren Geschäftsführenden. Für jede Kita wird periodisch ein Bericht erstellt und das Wissen über die Entwicklung in den Kitas ist im Sozialamt gut vorhanden.

b) Der Kanton kann Betreuungseinrichtungen als beitragsberechtigt anerkennen, die einem Bedarf sowie den Bestimmungen gemäss der Pflegekinderverordnung PAVO entsprechen (Art. 3 KiBG). Anerkannte Kitas werden mit einem jährlichen Beitrag von CHF 1'800 je Platz gefördert. Anerkannte Vermittlungsstellen für Tagesfamilien können einen Beitrag von CHF 2 für jede vermittelte Stunde geltend machen. Dadurch verfügt das Sozialamt über eine jährliche Statistik zum Bedarf via die Anträge für die Anerkennung von Plätzen sowie die Statistik zu den Beiträgen an die Tagesfamilien.

c) Periodisch befragt der Kanton die Gemeinden zum Bedarf mittels eines Fragebogens. Dieser wird im Abstand von drei Jahren an die Gemeinden versandt und dient der Information

über die Einschätzung der Gemeinden. Die aktuellste Erhebung erfolgte im 1. Quartal 2023 und fliesst in diese Beantwortung ein.

d) Die Gemeinden ihrerseits wenden sehr unterschiedliche Methoden an: Grundlage bilden die Rückmeldungen aus der Bevölkerung und der Kindertagesstätten. Zum Teil werden Befragungen erstellt. Das Einwohnerregister gibt Hinweise über die Zu- und Abnahme der Bevölkerung und die demografische Zusammensetzung (Geburten). Die Schulen kennen die Daten zur Schulentwicklung. Weitere Indikatoren sind die Bautätigkeit und die vermutete Zunahme der Bevölkerung in den neuen Siedlungen. Weiter wird die Ansiedelung von Betrieben berücksichtigt, deren Anzahl Arbeitsplätze Hinweise über den Bedarf in der Kinderbetreuung geben.

2.2.2 Was sind die Resultate aus den letzten beiden Erhebungen in den einzelnen Gemeinden? Deckt das Angebot den Bedarf?

Wie oben erwähnt werden die Erhebungen zum Bedarf und der Situation der familienexternen Kinderbetreuung im Vorschulbereich im Sozialamt jährlich und bei den Gemeinden periodisch, aktuell alle drei Jahre erhoben.

Die Erhebung von 2020 zeigte einen weiteren Bedarf von rund 80 Plätzen in den Seegemeinden sowie dem urbaneren Teil des Kantons Nidwalden (Stans-Stansstad-Hergiswil). Ein geringerer Bedarf wurde in den Gemeinden des Engelbergertals und in Ennetmoos gesichtet. Die Einschätzung ermöglichte es dem Kanton Nidwalden, eine gewisse Reserve ins Budget aufzunehmen für anerkannte Plätze.

Die aktuelle Erhebung 2023 zeigt wiederum einen erweiterten Bedarf von rund 67 Plätzen. Nebst den bisherigen Gemeinden melden neu auch die Gemeinden Ennetmoos und Dallenwil einen zunehmenden Bedarf an. Interessanterweise ist aktuell im Kanton Nidwalden der Index der Geburtenzahlen leicht sinkend, weshalb die Gemeinde Stans eher mit einem leichten Rückgang des Bedarfs rechnet.

Die Erhebung des Bedarfs gibt jedoch wenig Hinweise über die Art und Weise, wie die ausserfamiliäre Kinderbetreuung gewünscht wird. Es ist von einem Mix von unterschiedlichen Angeboten auszugehen, welche private, familiäre, gesellschaftliche und institutionelle Formen umfassen werden. Die Kita-Abrechnungen der letzten Jahre weisen darauf hin, dass ein Teil der Kinderbetreuung anders organisiert wird. Auch ist dem Sozialamt bekannt, dass nicht alle Kitas voll ausgelastet sind. Somit ist davon auszugehen, dass das Angebot den Bedarf deckt.

2.2.3 Welche Massnahmen wurden aufgrund der gewohnten Resultate getroffen bzw. wie soll sichergestellt werden, dass das Angebot den Bedarf bei der nächsten Erhebung deckt?

Der Kanton Nidwalden fördert aufgrund der gesetzlichen Rahmenbedingungen gemäss KiBG die Entwicklung der Kinderbetreuungsplätze (Beiträge an Institutionen).

Die Gemeinden entlasten ihrerseits die Eltern bis zu einem steuerbaren Vermögen von maximal CHF 65'000 mit Beiträgen an die Kinderbetreuung (§ 6 KiBV). Eltern mit höherem Einkommen und Vermögen bezahlen die Kosten für die familienexterne Kinderbetreuung selbst.

Weiter entlastet der Kanton im Rahmen des Steuergesetzes Eltern für den finanziellen Aufwand der familienexternen Kinderbetreuung (Art. 3 StG).

Das Sozialamt berücksichtigte in der Budgetplanung der letzten Jahre die Entwicklung der anerkannten Plätze wie folgt:

Budget 2013:	CHF 220'000	Rechnung 2013:	CHF 220'000
Budget 2022:	CHF 366'600	Rechnung 2022:	CHF 312'393

Entwicklung bzw. Steigerung von 2013 bis 2022:

CHF 146'600 (+67%)	CHF 92'393 (+42%)

Die Anerkennung von Kita-Plätzen gemäss KiBG bezieht sich auf die Belegung durch Vorschulkinder. Die Gemeinden wurden in den letzten Jahren zunehmend aktiv und förderten in Zusammenarbeit mit Privaten und Kinderbetreuungsstätten die schulexterne Kinderbetreuung. Die Kosten sind dem Kanton nicht bekannt, doch die Entwicklung in diesem Bereich ist beachtlich.

Folgende Formen der familien- und schulexternen Kinderbetreuung werden in den Gemeinden gefördert und sind bekannt:
- Mittagstische mit Verpflegung/Betreuung
- Tagesfamilien (vermittelt durch Chinderhuis, Schulen, private Initiativen)
- Nannys (vermittelt durch Chinderhuis)
- Hausaufgabenbegleitung
- Tagesstruktur (Morgenbetreuung, Mittagstisch, Nachmittagsbetreuung)
- Schulhort
- Weitere privat organisierte Betreuungsformen innerhalb und unter Familien (Grosseltern, Nachbarschaftshilfe usw.)

In Bezug auf die Ansiedelung von Kinderbetreuungs-Institutionen hat der Kanton keine Aufgaben und keine zuständigen Ressourcen definiert. Die unterschiedlichen Gesellschaften der Kinderbetreuungsstätten weisen auf die betriebliche Vielfalt im spezifischen Marktumfeld der Kinderbetreuung hin (Vereine, GmbH, Aktiengesellschaft usw.).

2.2.4 Wie nimmt der Regierungsrat seine Oberaufsicht wahr in Bezug auf die Verpflichtung der Gemeinden, familienunterstützende Tagesstrukturen zu fördern (Art. 50 VSG)?

Der Regierungsrat hat gemäss Art. 76 Abs. 1 VSG die Oberaufsicht über die Volksschule. Gemäss Art. 50 Abs. 1 VSG sind die Gemeinden zuständig für die Förderung von familienunterstützenden Tagesstrukturen, die Einrichtung von Tagesschulen und einer ausserschulischen Betreuung von Schülerinnen und Schülern. In diesem Sinne beschränkt sich die Bildungsdirektion darauf, sich regelmässig eine Übersicht über die bestehenden Angebote zu verschaffen. Es wird festgestellt, dass heute jede Gemeinde eine örtlich und infrastrukturmässig angepasste Tagesstruktur für Schülerinnen und Schüler aufweist.

2.2.5 Welche Feststellungen und Massnahmen hat der Regierungsrat in den letzten zwei Jahren im Rahmen seiner Oberaufsicht in Bezug auf die Förderung der Tagesstrukturen getroffen?

Der Regierungsrat stellte fest, dass das Kinderbetreuungsgesetz nach einigen Jahren der Umsetzung einen Revisionsbedarf aufwies, der mit einem Gesetzgebungsprojekt angegangen wurde (RRB Nr. 431 vom 20. Juni 2016). Die externe Vernehmlassung ergab ein sehr unterschiedliches und uneinheitliches Bild zur Gesetzesvorlage des revidierten Kinderbetreuungsgesetzes. Im Grundsatz waren sich praktisch alle Teilnehmenden der Vernehmlassung einig, dass das Prinzip Vereinbarkeit von Familie und Beruf angesagt ist und durch eine griffige und schlanke Gesetzgebung umgesetzt werden soll. Über die Art und Weise sowie die Finanzierung bestand allerdings wenig Konsens.

Aufgrund der ausserordentlich heterogenen Rückmeldungen entschied der Regierungsrat am 23. Februar 2021 mit Beschluss Nr. 83, dass der Gesetzgebungsprozess vorerst zu sistieren sei. Stattdessen sollte zunächst aufgrund der gesellschaftlichen Bedeutung sowie der Breite der Vorschläge und Anregungen aus der Vernehmlassung ein Dialog mit relevanten Akteurinnen und Akteuren im Kanton Nidwalden geführt werden. Das Ziel war, die Grundlagen für die weitere Entwicklung auszuloten, die weiterführende Stossrichtung zu verorten sowie Schwerpunkte zu gewichten.

Nach pandemiebedingten Verschiebungen konnte am 24. August 2022 eine Veranstaltung in Form einer "Zukunftswerkstatt" durchgeführt werden. Mit rund 70 Teilnehmenden aus Gemeinden, Politik, Fachkreisen, Wirtschaft und Gesellschaft wurden Fragen zur zukünftigen Ausrichtung der Kinderbetreuung bearbeitet und gewichtet. Der aktuelle und akute Arbeits- und Fachkräftemangel in der Wirtschaft beflügelte die Diskussion zusätzlich. Der dazu erarbeitete Bericht ergab folgende Rückmeldungen:

- Die Vereinbarkeit von Familie – Beruf – Ausbildung soll verbessert werden.
- Die Chancengerechtigkeit für Kinder muss berücksichtigt werden.
- Finanzielle Beiträge der öffentlichen Hand sollen einerseits die Sozialhilfe verhindern (generationenübergreifende Armutsbekämpfung), den Mittelstand stärken sowie zur Standortattraktivität des Kantons Nidwalden beitragen.
- Finanzielle Beiträge der öffentlichen Hand für die Kinderbetreuung sollen Kindern aller Altersstufen bedarfsgerecht zugutekommen.
- Für verschiedene Formen der Betreuungsangebote sollen zukünftig finanzielle Beiträge erhältlich sein.
- Die finanziellen Beiträge sollen den Erziehungsberechtigten direkt mittels Betreuungsgutscheinen wie auch den Trägerschaften durch Förderbeiträge zukommen.
- Es soll die Wahlfreiheit der Erziehungsberechtigten in Bezug auf die passende Kinderbetreuungsform und -stätte ermöglicht werden, sofern die Qualität gemäss definierten Kriterien gewährleistet ist.

Die Ergebnisse aus der "Zukunftswerkstatt Kinderbetreuung im Kanton Nidwalden" werden als eine relevante Rückmeldung gewichtet. Sie sind als ein gesellschaftlicher Sensor im Kontext der real existierenden Kinderbetreuung des Wirtschaftsstandorts Kanton Nidwalden zu berücksichtigen.

Weiter verfolgt der Regierungsrat die Entwicklungen auf Bundesebene:

- Die nationalrätliche Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur (WBK) reichte am 18. Februar 2021 die Parlamentarische Initiative 21.403 über die Überführung der Anstossfinanzierung in eine zeitgemässe Lösung ein. Diese wurde in der Folge vom Nationalrat gutgeheissen. Die Initiative plant, die Anstossfinanzierung für Kinderbetreuungsstätten weiterzuführen. Damit werden Bundesbeiträge an die Kosten der Eltern für die familienergänzende Kinderbetreuung vorgeschlagen. Weiter sieht sie Programmvereinbarungen für Finanzhilfen zur Weiterentwicklung der familienergänzenden Kinderbetreuung unter Mitwirkung der Kantone vor. Die Anstossfinanzierung soll sowohl Kindern im Vorschulalter, der schulergänzenden Kinderbetreuung als auch Kindern mit besonderem Bedarf zugutekommen. Die Initiative wird je nach Verlauf Einfluss auf die Umsetzung und die Finanzierung der Kinderbetreuung in den Kantonen haben. Die kantonalen Rechtsgrundlagen sind entsprechend anzupassen. Die Vernehmlassung in den Kantonen lief bis 7. September 2022. Der Regierungsrat nahm mit Beschluss Nr. 495 vom 30. August 2022 dazu Stellung.

- Auf Bundesebene ist hinsichtlich Anstossfinanzierung voraussichtlich mit dem folgenden Fahrplan der Initiative zu rechnen: Gesetzliche Grundlagen bis frühestens Ende der Legislatur 2019 – 2023; Inkraftsetzung frühestens ab 1. Januar 2025.

Mit RRB Nr. 688 vom 6. Dezember 2022 erteilte der Regierungsrat der Gesundheits- und Sozialdirektion den Auftrag, einen Gesetzesentwurf auszuarbeiten. Die Gesundheits- und Sozialdirektion soll eine Projektorganisation betreffend die Revision des Kinderbetreuungsgesetzes KiBG sowie der kantonalen Kinderbetreuungsverordnung ausarbeiten. Die Arbeiten zum Gesetzesprojekt haben intern gestartet und die Gesetzesvorlage sollte gemäss Plan per 1. September 2025 in Kraft treten.

Beschluss

Dem Landrat wird beantragt, von der Beantwortung der Interpellation von Landrätin Annette Blättler, Hergiswil und Mitunterzeichnenden, Kenntnis zu nehmen.

Mitteilung durch Protokollauszug an:
- Landrätin Annette Blättler, Wylstrasse 9a, 6052 Hergiswil
- Landrat Jonas Tappolet, Panoramastrasse 41, 6373 Ennetbürgen
- Landratssekretariat
- Gesundheits- und Sozialdirektion (elektronisch)
- Finanzdirektion (elektronisch)
- Bildungsdirektion (elektronisch)
- Sozialamt
- Direktionssekretariat Gesundheits- und Sozialdirektion

REGIERUNGSRAT NIDWALDEN

A. Eberli

Landschreiber Armin Eberli

REGIERUNGSRAT · KANTON NIDWALDEN ·