

Regierungsratsbeschluss

vom 22. Februar 2011

Nr. 2011/392

KR.Nr. I 201/2010 (DDI)

Interpellation Barbara Streit-Kofmel (CVP, Solothurn): Auswirkungen des Pflegekinderkonzeptes auf privat geführte, nicht subventionierte Kindertagesstätten im Kanton Solothurn (15.12.2010)

Stellungnahme des Regierungsrates

1. Vorstosstext

Eine qualitativ hochstehende Kinderbetreuung in einer Kindertagesstätte ermöglicht Müttern und Vätern nach der Geburt der Kinder weiterhin im Berufsleben zu bleiben, im Wissen darum, dass die Kinder gut betreut und gefördert werden. Dieser zeitgemässe Ansatz wird auch im Kanton Solothurn verfolgt und in einem neuen Pflegekinderkonzept umgesetzt. In diesem Konzept werden die Qualitätsstandards festgelegt und das Bewilligungs- und Aufsichtsverfahren geregelt. Das Pflegekinderkonzept befindet sich in der Pilotphase und soll im Jahr 2011 definitiv in Kraft gesetzt werden. Nun hat sich gezeigt, dass die neuen erhöhten Anforderungen an die Bewilligungspraxis für Kindertagesstätten und die damit verbundenen bürokratischen Hürden vor allem privat geführte Kinderkrippen, die ohne Beiträge der öffentlichen Hand auskommen müssen, in existenzielle Bedrängnis führen können. Es versteht sich von selbst, dass Kindertagesstätten, die hauptsächlich durch Elternbeiträge finanziert werden, diese Elternbeiträge nicht beliebig erhöhen können, zumal für diese Eltern auch kein Sozialtarif zur Anwendung kommt. Falls solche privat geführten Einrichtungen, die bis jetzt zur vollen Zufriedenheit der Eltern gearbeitet haben, ihren Betrieb aufgeben müssen, werden die Gemeinden unter Druck geraten, diese Lücken im Angebot der ausserfamiliären Kinderbetreuung zu schliessen, was unweigerlich zu Mehrausgaben der öffentlichen Hand führen wird. In diesem Zusammenhang stellen sich folgende Fragen, um deren Beantwortung ich bitte:

1. Die ursprünglich bis 2009 vorgesehene Pilotphase des neuen Pflegekinderkonzeptes wurde bis 2011 verlängert. Welche Erkenntnisse wurden bis jetzt aus der Pilotphase gewonnen? Werden auf Grund der während der Pilotphase gemachten Erfahrungen Anpassungen im Pflegekinderkonzept vorgenommen?
2. Sind dem ASO Probleme von Kinderkrippen bei der Umsetzung der neuen Anforderungen des Pflegekinderkonzeptes bekannt? Um welche Problembereiche handelt es sich?
3. Die in Überarbeitung stehende Verordnung des Bundes zur Kinderbetreuung (PAVO) steht unter anderem wegen Überregulierung in der Kritik. Die nationalrätliche Rechtskommission verlangt vom Bundesrat die erneute Überarbeitung. Inwieweit werden diese Beanstandungen bei der Bearbeitung des Pflegekinderkonzeptes mitberücksichtigt?
4. Werden in Zukunft in den Kitas des Kantons Solothurn nur noch altersgemischte Kindergruppen zugelassen oder ist auch weiterhin eine Gruppenbildung, bestehend nur aus Kleinkindern unter 18 Monaten, möglich?

5. Einer der entscheidenden Faktoren für die Bezahlbarkeit von Kinderkrippenplätzen ist die Zählweise im Betreuungsschlüssel. Sind unsere diesbezüglichen Regelungen im Pflegekinderkonzept vergleichbar mit den Regelungen in unseren Nachbarkantonen Bern, Aargau und Baselland?
6. Macht es Sinn, durch erweiterte Qualitätsanforderungen die Kostenzielgrösse pro Tag auf 120 Franken festzulegen, bzw. bei Kleinkindern unter 18 Monaten noch höher, obwohl die Eltern bis jetzt mit der Arbeit ihrer Krippe zufrieden sind, und diese hohen Kosten die finanziellen Möglichkeiten von vielen Eltern übersteigt?
7. Welche rechtliche Verbindlichkeit haben die Richtlinien im Pflegekinderkonzept, bzw. welche Rechtsnatur hat das Pflegekinderkonzept?
8. Hat der Kanton ein Interesse an privat geführten Kinderkrippen, die ohne öffentliche Subventionen auskommen? Wenn ja, wie kann deren Überleben gesichert werden?

2. Begründung

Im Vorstosstext enthalten.

3. Stellungnahme des Regierungsrates

3.1 Zu Frage 1

3.1.1 Allgemeine Erkenntnisse zum Pflegekinderkonzept und Anpassungsbedarf

Das Pflegekinderkonzept Kanton Solothurn dient als Grundlage für eine bedarfsgerechte, professionelle, zeitgemässe und transparente Kinder- und Jugendbetreuung und leistet einen wertvollen Beitrag zum Kindes- und Jugendschutz. Es besteht insgesamt aus sechs Teilen (Allgemeiner Teil, Teil I: Familienpflege, Teil II: Tagespflege, Teil III: Kindertagesstätten, Teil IV: stationäre Kinder- und Jugendbetreuung, Teil V: Adoptionen). Der Allgemeine Teil besteht aus einem Grundlagenteil und einem Anhang. Die Teile I bis V bestehen je aus einem Konzept und nützlichen Hilfsmitteln.

Ganz allgemein zeigt sich anhand der Erfahrungen, dass das Konzept zu erfreulichen Optimierungen in allen Bereichen, wo Kinder familienergänzend betreut werden, geführt hat. Selbstverständlich war das Erreichen des heutigen Niveaus bei gewissen Anbietern mit Entwicklungsarbeit verbunden, der man vereinzelt und zu Beginn skeptisch gegenüber stand. Mittlerweile ist das Echo jedoch sehr positiv und es wird von den Anbietern zum ganz grossen Teil begrüsst, dass man durch das Konzept nun Klarheit hinsichtlich aller Anforderungen hat. In der Gesamtschau kann denn auch gesagt werden, dass sich im Bereich Tagespflege und Familienpflege nur marginaler Anpassungsbedarf beim Konzept feststellen lässt. Im Bereich der stationären Kinder- und Jugendbetreuung sieht die Situation ähnlich aus, dort ergibt sich hauptsächlich Anpassungsbedarf hinsichtlich der Abgrenzung zum Anforderungskatalog der Interkantonalen Vereinbarung für soziale Einrichtungen (IVSE).

Der inhaltliche Anpassungsbedarf für den Bereich Kindertagesstätten ist weiter unten separat gegliedert ausgeführt. Zusammenfassend ist zweifelsfrei festzustellen, dass die zu Beginn der Pilotphase gesetzten Parameter sich grösstenteils bewährt haben.

Neben diesen inhaltlichen Anpassungen bedarf das Konzept einer redaktionellen Überarbeitung. Da eine wissenschaftliche Sprache verwendet wurde, ist das Pflegekinderkonzept für bestimmte Zielgrup-

pen (insbesondere Laien) weniger verständlich. Des Weiteren sollen einzelne Begriffe wie „Tagespflege“, „Familienpflege“, „Heimpflege“ sowie die Bezeichnung „Pflegekinderkonzept“ durch zeitgemässere Begriffe ersetzt werden und der Aufbau des Konzepts ist neu zu gliedern.

3.1.2 Erkenntnisse und Anpassungsbedarf bezüglich des Teils III: Kindertagesstätten

Sämtliche Kindertagesstätten im Kanton Solothurn wurden in den letzten zwei Jahren im Rahmen der durch das Amt für soziale Sicherheit ausgeübten Bewilligung- und Aufsichtstätigkeit besucht. Hinsichtlich der im Pflegekinderkonzept definierten Qualitätsstandards für Kindertagesstätten hat sich gezeigt, dass rund 85% aller bewilligten Tageseinrichtungen heute die Anforderungen im Rahmen der Strukturqualität erfüllen. Bei rund 15% der Kindertagesstätten mussten insbesondere Auflagen bezüglich der Sicherheit, Hygiene und des Personals erteilt werden. Die Auflagen wurden dabei nicht auf das Pflegekinderkonzept abgestützt, sondern beziehungsweise auf die eidgenössische Verordnung über die Aufnahme von Kindern zur Pflege und zur Adoption vom 19. Oktober 1977 (SR. 211.222.338, PAVO). Im Falle von Auflagen wurden allen betroffenen Trägerschaften grosszügige Fristen für die Umsetzung gewährt, es sei denn, es hat sich um eine unmittelbare Gefährdung der Kinder gehandelt. Letzteres war allerdings nur sehr selten der Fall. Erfreulicherweise zeigt die Erfahrung, dass der ganz grosse Teil der Trägerschaften von sich aus bereit waren, die festgestellten Mängel ohne behördlichen Druck zu beseitigen und eigentlich auch froh darüber sind, dass eine gute Beratung, Bewilligungspraxis und Aufsicht stattfindet.

Die durchgeführte Evaluation zeigt denn auch, dass die Kindertagesstätten-Landschaft im Kanton Solothurn auf soliden Füßen steht und deshalb keinerlei Notwendigkeit besteht, die bis dato angewendeten Richtlinien im grossen Stil zu verändern. Vielmehr soll der dritte Teil des Konzeptes etwas angepasst werden, damit auch die neuen Entwicklungen in diesem Bereich eine Abbildung finden. Bspw. muss hinsichtlich der anerkannten Ausbildungen des Betreuungspersonals eine Aktualisierung vorgenommen werden. Aktuell werden Ausbildungen zur KleinkindererzieherIn, Fachperson Betreuung, KindergärtnerIn, LehrerIn, in sozialer Arbeit sowie die soziale Lehre anerkannt. Diese Aufzählung ist nicht abschliessend, zumal neuere Berufsausbildungen wie Kindererziehung HF oder anthroposophische Ausbildungen fehlen. Die Liste ist deshalb entsprechend zu ergänzen.

3.2 Zu Frage 2

Gemäss Pflegekinderkonzept erfolgt die Begleitung und Aufsicht der Betreuungseinrichtung durch eine Fachperson in Sozialer Arbeit. Die Besuche dienen nicht nur der Aufsicht, sondern auch der Unterstützung und Beratung. Das Amt für soziale Sicherheit bietet somit individuelle Beratungen und Prozessbegleitungen an, dies mit dem Ziel, die Qualität und die Organisation hinsichtlich der im Pflegekinderkonzept definierten Qualitätsstandards weiter zu entwickeln. Die Organisationsberatung geschieht dabei immer in persönlichen Gesprächen. Damit die Anforderungen des Pflegekinderkonzepts gut zu erfüllen sind, werden gemeinsam Meilensteine und ein realistischer Zeitplan festgelegt. Durch diese enge und insbesondere kostenlose Begleitung bekunden die meisten Kindertagesstätten kaum Schwierigkeiten bei der Umsetzung der Massnahmen. Darüber hinaus wird der Austausch und die regelmässige Qualitätskontrolle von den meisten Kindertagesstätten geschätzt, zumal dadurch eine Anerkennung ihrer wertvollen Arbeit geschieht und mit positiven Resultaten den Eltern auch eine Sicherheit gegeben werden kann, ihr Kind in kompetenten Händen zu wissen.

Muss über eine Tätigkeit eine staatliche Aufsicht geführt werden bzw. ist die Tätigkeit bewilligungspflichtig, so führt dies immer mal wieder zu Konflikten. Denn, wäre das Geschäft nicht mit höheren

Anforderungen verbunden bzw. gänzlich konfliktfrei, dann wäre eine staatliche Aufsicht gar nicht nötig. Der Gesetzgeber hat diese Aufsicht bereits im Jahre 1977 eingeführt und verschiedene Vor-kommnisse zeigen, dass diese durchaus Sinn macht.

Über das gesamte Mengengerüst hinweg betrachtet, ergaben sich in der Vergangenheit aber Problemkreise, die etwas häufiger waren als andere. Es waren dies bei den Kindertagesstätten mit einer Betriebsbewilligung:

- Gruppen- und Raumgrösse
- Fachpersonalbestand
- Hygiene und Sicherheit

Zur Gruppengrösse: Hier liess sich vor allem feststellen, dass es hin und wieder Kindertagesstätten gab, die zu viele Kinder in zu kleinen Räumen betreuten. Dieses Problem hängt vor allem auch mit dem nach wie vor knappen Angebot zusammen. Mittlerweile sind hier bei den meisten Angeboten aber Lösungen gefunden worden. Entweder konnte eine zweite Gruppe gebildet werden, nachdem eine räumliche Erweiterung erreicht worden war. Oder es konnte eine Grossgruppe gebildet werden, weil die Krippenleitung bereit war, ein pädagogisches Konzept einzuführen, welches für die Arbeit mit grossen Kindergruppen geeignet ist (z.B. Montessoripädagogik, Einführung einer Bildungskrippe). Hier wurde stets auf die Gewährung grosser Übergangsfristen geachtet. Zudem erhielten die Trägerschaften Hilfe bei der Umsetzung und mitunter Geldmittel aus dem Adolf-Schläfli-Fonds. Das Problemfeld Gruppen- und Raumgrösse hat heute nicht mehr eine grössere Relevanz als andere Probleme, die gewöhnlich im Leistungsbereich Bewilligung und Aufsicht auftauchen.

Zum Fachpersonalbestand: Zu Beginn der Pilotphase fanden sich im Kanton Solothurn Kindertagesstätten in denen keinerlei Fachpersonal in die Kinderbetreuung eingebunden war. Hier hat man in allen Fällen mit den Betreibern individuelle Lösungen gefunden, wie der Fachpersonalbestand angehoben werden könnte. Teilweise kam es zu speziellen Anerkennungsverfahren oder die Leute waren bereit, eine Weiterbildung zu besuchen. In keinem der uns bekannten Fälle musste eine Person ihre Anstellung aufgeben. Auch hier zeigt sich der aktuelle Stand als sehr erfreulich, weshalb der Problematik heute keine erhöhte Aufmerksamkeit mehr geschenkt werden muss.

Zur Hygiene und der Sicherheit: Vorschriften hinsichtlich der einzuhaltenden Hygiene macht bei den Kindertagesstätten nur die kantonale Lebensmittelkontrolle. Das Amt für soziale Sicherheit stellt lediglich sicher, dass das Angebot bei der Lebensmittelkontrolle bekannt ist und vor der Bewilligungserteilung auch ein Besuch mit positivem Bericht stattgefunden hat. Ebenso verläuft es bei den feuerpolizeilichen Vorschriften, deren Einhaltung durch die Gebäudeversicherung kontrolliert wird. Eigene Kontrollen durch das ASO geschehen nur bezüglich der Frage, ob eine kindsgerechte und kindersichere Einrichtung besteht (z.B. gesicherte Fenster und Steckdosen, Installation einer Umzäunung, giffreie Spielsachen). Auch hier werden mittlerweile kaum mehr Mängel festgestellt.

Darüber hinaus sind dem Amt für soziale Sicherheit vereinzelt Angebote bekannt, die aus einer privaten Initiative heraus entstanden sind. Hier haben Einzelpersonen bspw. einen Kinderhütendienst oder eine Spielgruppe aufgebaut bzw. sie haben als Tageseltern zu arbeiten angefangen. Nach einiger Zeit und in Ermangelung von genügend Betreuungsplätzen ist die Anzahl Kinder dann stetig gewachsen, sodass diese Angebote heute gemäss Geltungsbereich in die Bewilligungspflicht als Kindertages-

stätten fallen. Bei solchen Angeboten ist mitunter keine Bereitschaft der betreibenden Personen vorhanden, ihr Angebot so zu reduzieren, dass es nicht mehr bewilligungspflichtig ist. Damit stehen diese vor der Herausforderung, ihr Angebot mithilfe der Fachpersonen des Amtes für soziale Sicherheit in eine professionelle Kindertagesstätte weiterzuentwickeln. Dieser Prozess ist unter Umständen mit Schwierigkeiten verbunden, die allerdings nicht in erster Linie auf die Anforderungen des Pflegekinderkonzepts, sondern auf fehlendes Know-How und fehlende finanzielle Mittel zur allgemeinen Optimierung des Betriebs (z.B. hinsichtlich Sicherheit, Hygiene etc.) zurückzuführen sind.

3.3 Zu Frage 3

Vor allem der erste Vorentwurf der neuen Kinderbetreuungsverordnung des Bundes (KiBeV) wurden wegen einer Überregulierung im Bereich der familiären Tagesbetreuung kritisiert. Die übrigen Regelungsbereiche waren grösstenteils nicht umstritten, insbesondere auch die Regelungen zu den Kindertagesstätten. Gemäss des ersten Vorentwurfs aus dem Jahre 2009 sollte eine Bewilligungspflicht bei Schüleraustauschprogrammen, Aupair-Einsätzen sowie Ferienaufenthalten bei Bekannten oder Verwandten eingeführt werden. Der zweite Vorentwurf der KiBeV aus dem Jahre 2010 (VE-2010) sah eine Befreiung der obigen Angebote von der Bewilligungspflicht vor, demgegenüber sollten künftig aber Tagesbetreuungsverhältnisse – von Ausnahmen abgesehen – grundsätzlich bewilligungspflichtig werden.

Für unsere Praxis ist nach wie vor die geltende PAVO verbindlich. Aktuell gilt nach Art. 12 Abs. 1 PAVO eine Meldepflicht für Personen, die sich allgemein anbieten, Kinder unter zwölf Jahren gegen Entgelt regelmässig tagsüber in ihrem Haushalt zu betreuen. Für den Kanton Solothurn wurde die Meldepflicht präzisiert. Als meldepflichtig gelten somit nur jene Tagesbetreuungsverhältnisse, die nachfolgende Bedingungen kumulativ erfüllen:

- das allgemeine Anbieten von Tagesbetreuung für Kinder unter 12 Jahren,
- während längerer Dauer (Richtwert: ab drei Monaten),
- an mindestens zwei Tagen oder an vier Halbtagen pro Woche
- und gegen Entgelt.

Die Frage, ob die Richtlinien im Kanton Solothurn "verschärft" werden sollen, stellt sich nicht. Vielmehr werden die Richtlinien der dannzumaligen neuen Verordnung angepasst werden müssen. Als sicher erweist sich jedoch bereits heute, dass auch in Zukunft nicht vorgesehen ist, für familiäre Tagesbetreuungsverhältnisse eine Bewilligungspflicht einzuführen.

Gemäss des zweiten Vorentwurfs der KiBeV soll die entgeltliche Tagesbetreuung von Kindern auf Veranlassung der Eltern durch Verwandte und Verschwägte in gerader Linie oder bis zum dritten Grad in der Seitenlinie von der Bewilligungspflicht befreit werden. Es ist sinnvoll und der Verantwortungspflicht innerhalb einer intakten Familie entsprechend, wenn die Tagesbetreuung von Kindern durch Verwandte und Verschwägte von der Bewilligungspflicht befreit ist. Als nicht praktikabel für die Tagesbetreuung beurteilten wir aber die im VE-2010 verwendete Formulierung der Ausnahmeregelung für Verwandte und Verschwägte. Zudem erscheint es mit Blick auf die Selbstverantwortung von Eltern auch angemessen, unentgeltliche Tagesbetreuungsverhältnisse nicht einer besonderen Aufsicht zu unterstellen. Aus diesem Grund sollen im Kanton Solothurn sämtliche Tagesbetreuungsverhältnisse mit Verwandten und Verschwägerten sowie sämtliche unentgeltliche Tagesbetreuungsverhältnisse weiterhin sowohl von der Melde- als auch von der Bewilligungspflicht befreit bleiben.

Gemäss VE-2010 soll das Angebot von Tageseltern auf maximal vier Tagesbetreuungsplätze beschränkt werden. Im Kanton Solothurn hingegen können Tageseltern gleichzeitig bis zu fünf Kinder betreuen. Ein Herabsetzen der erlaubten Anzahl Betreuungsplätze ist für den Kanton Solothurn nicht vorgesehen.

Gemäss VE-2010 sollen zudem alle Tageseinrichtungen, die während mehr als 10 Stunden betrieben werden, in die Bewilligungspflicht fallen. Gemäss dieser Regelung würden neuerdings auch Mittagstische bewilligungspflichtig, wenn sie bspw. an fünf Tagen die Woche während 2.5 Stunden betrieben werden. Nach der bei uns vorherrschenden Meinung sollen Mittagstische, die wöchentlich während maximal 20 Stunden geöffnet haben, von der Bewilligungspflicht ausgenommen sein.

3.4 Zu Frage 4

Auch in Zukunft sollen im Kanton Solothurn alle Gruppenmodelle zugelassen werden, die für die Entwicklung von Kindern förderlich sind.

Als häufigste Gruppenzusammensetzung gilt dabei die altersgemischte Gruppe mit maximal zwölf Plätzen, die für Kinder ab 3 Monaten bis ca. 6 Jahren zur Verfügung steht. Ebenso bewilligt wird das Führen von Grossgruppen, sofern diese durch ein spezielles pädagogisches Konzept im Sinne eines Bildungsprogrammes wie bspw. Montessori-Kindertagesstätte oder Bildungskrippe begründet wird. Kleinkindergruppen waren seit Einführung des Konzeptes möglich und sollen auch weiterhin möglich sein. So genannte altersreduzierte Gruppen für Kleinstkinder von 0 bis ca. 2 Jahren sollen künftig sogar noch vermehrt gefördert werden, zumal hier auch ein Bedarf besteht. Säuglinge und Kleinstkinder benötigen aber intensive Betreuung durch spezialisiertes Fachpersonal in kleinen Gruppen. Hierbei gilt es deshalb zu beachten, dass sich Kleinstkinder-Gruppen aus maximal sechs Säuglingen bis 18 Monate zusammen setzen dürfen und über einen genügend grossen Fachpersonalbestand mit zusätzlicher Spezialisierung in der Säuglingspflege sowie entsprechend günstige räumliche Bedingungen verfügen müssen.

3.5 Zu Frage 5

Der Kanton Solothurn sieht gemäss Pflegekinderkonzept für eine altersgemischte Gruppe von maximal 12 Plätzen folgenden Betreuungsschlüssel vor:

- Säuglinge bis achtzehn Monate beanspruchen 1.5 Plätze, da ihre Betreuung intensiver ist.
- Für Vorschulkinder bis zum Kindergarten Eintritt gilt der Betreuungsfaktor 1.
- Kindergarten- sowie Grund- und Basisstufenkinder (1. und 2. Primarklasse) werden mit dem Faktor 0.75 gewichtet.
- Für Schulkinder ab der 3. Primarstufe gilt der Betreuungsfaktor 0.5.

Im Kanton Aargau zum Beispiel wird die Gewichtung folgendermassen berechnet:

- Säuglinge bis achtzehn Monate beanspruchen 1.5 Plätze.
- Für Vorschulkinder bis zum Kindergarten Eintritt gilt der Betreuungsfaktor 1.
- Kindergarten- und Schulkinder werden mit dem Faktor 0.8 gewichtet.

Im Kanton Bern beanspruchen Kinder unter 12 Monaten 1.5 Plätze. Für alle Kinder ab 12 Monaten gilt der Faktor 1.

Der Kanton Basel-Land schliesslich hat den Betreuungsschlüssel nicht reglementiert. Es ist davon auszugehen, dass pro Kind jeweils ein Platz berechnet wird. Der Kanton Basel-Land plant die Einführung eines umfassenden Gesetzes über die familienergänzende Kinderbetreuung. Dieses soll Richtlinien bezüglich der familienergänzenden Kinderbetreuung umfassen.

Diese Ausführungen zeigen, dass der Kanton Solothurn im Vergleich zu den Kantonen Aargau, Basel-Land und Bern über einen praktikablen und der Finanzierung von Kindertagesstätten dienlichen Betreuungsschlüssel verfügt, da bei dieser Zählweise ab dem Schulkindalter ein Platz durch mehr als ein Kind belegt werden kann.

3.6 Zu Frage 6

Der grosse Bedarf und der gesellschaftliche Nutzen an familien- und schulergänzender Kinderbetreuung zeigen, dass das Angebot der Kindertagesstätten in unserer Gesellschaft einen wichtigen Stellenwert einnimmt. Bis heute ist die Vereinbarkeit von Beruf und Familie ein zentrales Argument für den Ausbau von Kinderbetreuungsangeboten. In der aktuellen Diskussion spielen aber vermehrt auch die Bedürfnisse der Kinder als wichtigste Anspruchsgruppe eine wesentliche Rolle.

Die frühe Kindheit ist bedeutungsvoll für eine gesunde emotionale, soziale, motorische und kognitive Entwicklung. Es ist bekannt, dass ein Kind bereits ab Geburt Anlagen und Kompetenzen mitbringt, die ihm dazu verhelfen, in der Auseinandersetzung mit seiner Umwelt, aktiv und eigenständig Erfahrungen und Lernprozesse zu machen und sich erstes Wissen über die Welt und erste Fähigkeiten anzueignen.

Auf der Grundlage dieser Erkenntnis zielen Kindertagesstätten auf die frühkindliche Bildung, Betreuung und Erziehung von Kindern ab. Bei diesem pädagogischen Gesamtkonzept geht es darum, gute Bedingungen für die gesundheitliche und physische Entwicklung von Kindern, das emotionale Wohlbefinden, den positiven Zugang zum Lernen, die Kommunikationsfähigkeit sowie das kognitive Denken und allgemeine Wissen zu schaffen. Familienergänzende Kinderbetreuung in Tageseinrichtungen beinhaltet nicht nur Pflege und Hüten, sondern hat auch den Auftrag, Kinder zu fördern und ihnen herausfordernde Aktivitäten entsprechend ihren Bedürfnissen zur Verfügung zu stellen. Nicht zuletzt kann damit auch zum Abbau ungleicher Bildungschancen sowie zur Früherkennung und Prophylaxe von körperlichen, sprachlichen oder affektiven Entwicklungsstörungen und Misshandlungen beigetragen werden.

Allerdings ist erwiesen, dass sich familienergänzende Kinderbetreuung nur dann positiv auf die Entwicklung des Kindes auswirkt, wenn einige wichtige Bedingungen in qualitativer Hinsicht erfüllt sind. Aus diesem Grund werden an Kindertagesstätten Qualitätsanforderungen im konzeptionellen, strukturellen, personellen und räumlich-infrastrukturellen Bereich gestellt. Innerhalb des Pflegekinderkonzepts sind deshalb Mindeststandards formuliert.

- Kindertagesstätten müssen über genügend grosse, kindsgerechte Räumlichkeiten im Innenbereich verfügen, die für verschiedene Möglichkeiten genutzt werden können. Zudem sollen geeignete Spielmöglichkeiten im Aussenbereich zur Verfügung stehen. Die Räume müssen den baulichen, brandschutztechnischen und hygienischen Vorschriften genügen und

die notwendige Sicherheit gewährleisten. Darüber hinaus muss eine Kindertagesstätte den Kindern kindsgerechte und anregende Spielmaterialien zur Verfügung stellen.

- Gemäss Art. 15 Abs. 1 Lit. a PAVO kann eine Bewilligung zum Betrieb einer Kindertagesstätte nur erteilt werden, wenn eine für die körperliche und geistige Entwicklung förderliche Betreuung der Kinder gesichert erscheint. Die Betreuung der Kinder soll deshalb hinsichtlich ihrer generellen Ausrichtung sowie den wichtigsten pädagogischen Grundsätzen in einem Dokument beschrieben sein. Daraus erfährt die Bewilligungsbehörde ebenso wie die Eltern der in der Tagesstätte betreuten Kinder, wie das pädagogische Handeln, die Unternehmungen mit den Kindern, das Spielangebot sowie die Einstellungen und Werthaltungen des Betreuungspersonals ausgestaltet sind.
- Da eine Kindertagesstätte ein ganztägiges Betreuungsangebot ist, werden die Kinder verpflegt. Bei den Zwischenmahlzeiten und beim Mittagessen ist für eine gesunde und ausgewogene Ernährung zu sorgen.
- Besonders wichtig für eine qualitativ gute Betreuung ist ein genügend grosser Personalbestand, insbesondere der Fachpersonalbestand. Gemäss dem Pflegekinderkonzept Kanton Solothurn muss mindestens ein Drittel der pädagogisch tätigen Mitarbeitenden über eine aufgabenbezogene, anerkannte, abgeschlossene Ausbildung verfügen. Eine Auswertung der Konferenz der Kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren SODK zum Stand in den Kantonen zur familienergänzenden Kinderbetreuung im Frühbereich zeigt, dass der Kanton Solothurn zusammen mit dem Kanton Thurgau im Vergleich zu den anderen Kantonen mit 33% den tiefsten Anteil an Fachpersonal aufweist. In den anderen Kantonen liegt der erforderliche Anteil an ausgebildetem Personal zwischen 50% und 66%.
- Damit sich ein Kind optimal entfalten kann, ist es auf vertrauensvolle, verlässliche und verfügbare Beziehungen zu festen Bezugspersonen angewiesen. Deshalb sind Stabilität, Konstanz und Kontinuität in der Betreuung unerlässlich. Um einer hohen Fluktuation, zu hoher Belastung oder Burn-outs aufgrund von zu wenig Fachpersonal entgegen zu wirken sowie die Motivation und Zufriedenheit des Betreuungspersonals zu fördern, müssen gute Arbeitsbedingungen gegeben sein. Dazu gehört auch eine faire Entlohnung des Personals. Als Massstab für die Besoldung in Kitas gelten die Lohnempfehlungen für Fachpersonen Betreuung, Auszubildende sowie Praktikantinnen und Praktikanten des Berufsverbandes Schweiz für Fachpersonen Betreuung. Gerechte Löhne tragen letzten Endes auch zu einer Wertschätzung der Kinderbetreuung bei.

Die oben ausgeführten qualitativen Mindestvorgaben sind mit Betriebskosten verbunden, weshalb sich automatisch die Frage nach der Finanzierung aufdrängt.

Gemäss Art. 15 Abs. 1 Lit. e PAVO gilt als eine Voraussetzung der Bewilligung, wenn die Kindertagesstätte eine gesicherte wirtschaftliche Grundlage hat. In § 22 Abs. 1 d) Sozialgesetz Kanton Solothurn sind die Bewilligungsvoraussetzungen präzisiert. Die Bewilligung setzt voraus, dass die soziale Aufgabe wirtschaftlich erbracht, die soziale Institution wirtschaftlich geführt, die eigene wirtschaftliche Leistungsfähigkeit angemessen berücksichtigt wird, die Finanzierung gesichert ist und angemessene Betriebsreserven gebildet werden.

Im Kanton Solothurn ist nirgends ein Mindesttagestarif als Vorgabe für Kindertagesstätten definiert, Erfahrungswerte zeigen aber, dass Kindertagesstätten im Kanton Solothurn bei einem Vollkostentarif von mindestens 110 Franken kostendeckend arbeiten. Es ist erwiesen, dass Kindertagesstätten, die pro Tag weniger als 110 Franken verlangen und dabei keinerlei Subventionen erhalten, in der Regel Mängel hinsichtlich der Qualität (insbesondere beim Personalbestand) aufweisen oder bei der Entlohnung sparen. Dem Amt für soziale Sicherheit sind Betreuungsangebote bekannt, bei welchen den Betreuungspersonen Löhne ausbezahlt werden, die weit unter dem Existenzminimum liegen und die Betroffenen sogar gezwungen waren, auf der Sozialhilfe vorstellig zu werden. Oftmals weisen die Kitas zudem ein Defizit in ihrer Betriebsrechnung aus, weshalb die Finanzierung der Einrichtung als nicht gesichert gilt. Häufig sind diese Kindertagesstätten auf Spendengelder Dritter angewiesen. Diese sind allerdings stark rückläufig und in der Regel nicht wiederkehrend. Da eine notorische Unterfinanzierung der Kindertagesbetreuung dazu führt, dass letztendlich die Qualität und die Arbeitsbedingungen leiden, wird in solchen Fällen jeweils eine Tarifierhöhung empfohlen.

Die im Pflegekinderkonzept formulierten Qualitätsstandards führten keineswegs dazu, dass sämtliche Kindertagesstätten im Kanton Solothurn ihre Tagestarife auf mindestens 120 Franken erhöhen mussten. Ein Grossteil der Kitas im Kanton Solothurn wies bereits vor Einführung des Pflegekinderkonzepts einen Vollkostentarif von ca. 110 Franken aus. Ohne Zweifel können sich einige Eltern eine Betreuung in einer Kindertagesstätte nicht leisten. Allerdings haben solche Eltern auch die Möglichkeit, eine Kinderbetreuung bei Tageseltern in Anspruch zu nehmen. Diese Betreuung ist regelmässig kostengünstiger, familiärer, bewusst weniger auf Förderung ausgerichtet und entsprechend auch nicht gleich beaufsichtigt. Der Kanton Solothurn ist seit längerem bestrebt, das Angebot von Tageseltern auszubauen bzw. dafür zu sorgen, dass Eltern für die Betreuung fremder Kinder gewonnen werden können.

3.7 Zu Frage 7

Gemäss § 110 Sozialgesetz des Kantons Solothurn bewilligt und beaufsichtigt der Kanton die Aufnahme von unmündigen Personen ausserhalb des Elternhauses. Die Pflegekinderaufsicht erstreckt sich dabei über die Familienpflege, Tagespflege und Heimpflege (Kindertagesstätten und stationäre Institutionen der Kinder- und Jugendbetreuung). Die Voraussetzungen der Bewilligung und Aufsicht richten sich nach der Verordnung des Bundes über die Aufnahme von Kindern zur Pflege und zur Adoption vom 19. Oktober 1977 (PAVO).

Die gesetzlichen Begrifflichkeiten in der PAVO haben sich seit längerem als auslegungsbedürftig erwiesen. Aus diesem Grund wurde das Departement des Innern, vertreten durch das Amt für soziale Sicherheit, mit RRB Nr. 2006/867 vom 2. Mai 2006 beauftragt, das Projekt „Reorganisation Bewilligung und Aufsicht im Pflegekinderbereich“ zu entwickeln und umzusetzen. Seit Januar 2008 verfügt der Kanton Solothurn nun über das so genannte Pflegekinderkonzept für die Bereiche Tages- und Familienpflege, Kindertagesstätten sowie stationäre Kinder- und Jugendbetreuung (KiJuB). Mit dem Konzept wurden zunächst die Zuständigkeiten für den Pflegekinderbereich besser organisiert sowie die verschiedenen Verfahrensabläufe für die unterschiedlichen Betreuungsformen standardisiert und vereinfacht. So betrachtet enthält das Konzept einerseits Dienstanweisungen für die einzelnen Dienststellen des Departments des Innern. Andererseits hat das Konzept Richtliniencharakter und konkretisiert die Bestimmungen der PAVO. So wurde im Rahmen des Konzepts Minimalstandards ausgearbeitet, die allesamt auf den Bestimmungen der PAVO beruhen. Mit dem Pflegekinderkonzept wurde somit definiert, was als Basisqualität und Grundangebot in der Kinder- und Jugendbetreuung in

Auslegung der Pflegekinderverordnung des Bundes gelten soll. Das Pflegekinderkonzept geht dabei über die Eidgenössische Verordnung über die Aufnahme von Kindern zur Pflege und zur Adoption nicht hinaus. Gleichzeitig wurde mit der Erarbeitung des Konzepts das Ziel verfolgt, die Qualität der Kinder- und Jugendbetreuung messbar zu machen bzw. für alle Angebote eine Vergleichsbasis zu schaffen.

Das Pflegekinderkonzept wurde am 31. Januar 2008 als Gesamtkonzept für eine Pilotphase bis Ende 2009 in Kraft gesetzt. Mit departementaler Weisung vom 2. August 2010 wurde das Gesamtkonzept in seiner Geltung bestätigt, dies längst bis zur Inkraftsetzung der revidierten Pflegekinderverordnung des Bundes (neu Kinderbetreuungsverordnung, KiBeV).

3.8 Zu Frage 8

Wie bereits unter Frage 6 ausgeführt, ist der Betrieb einer qualitativ guten Kindertagesstätte mit Kosten verbunden. Im Kanton Solothurn belaufen sich die Kosten für einen Betreuungsplatz in einer Kita pro Tag auf etwa 110 Franken. Sofern sich die Kita vollumfänglich selbst finanzieren muss und keinerlei Subventionen erhält, müssen die Eltern den Vollkostenbeitrag bezahlen. Viele Eltern legen Wert auf eine qualitativ gute Kinderbetreuung, sind jedoch nicht in der Lage, die Kosten zu tragen. Damit Chancengerechtigkeit für alle Kinder gewährleistet werden kann und die Kosten für die Kinderbetreuung breit abgestützt werden, sind finanzielle Unterstützungsleistungen der Arbeitgebenden, der öffentlichen Hand sowie weiterer Partner notwendig. Dadurch wird ein Tarifsysteem ermöglicht, was als zukunftstaugliches Modell gilt.



Andreas Eng
Staatsschreiber

Verteiler

Amt für soziale Sicherheit (5; CHA, HAN, MAJ, HES, Ablage)

Parlamentsdienste

Traktandenliste Kantonsrat

Mitglieder der Fachkommission Familie, Kind, Jugend (10); Versand durch ASO