

§ 15 A. Kinderbetreuungsgesetz

B. Memorialsantrag «Gemeindeübergreifende Krippenfinanzierung»

Die Vorlage im Überblick

Das im Rahmen der Legislaturplanung 2019–2022 entstandene Rahmenkonzept «Frühe Kindheit» dient als strategischer Leitfaden im Bestreben der öffentlichen Hand, die Eltern der jüngsten Glarnerinnen und Glarner in ihren Betreuungs-, Erziehungs- und Bildungsaufgaben wo nötig zu stärken. Wer Unterstützung will oder braucht, soll diese möglichst niederschwellig in Anspruch nehmen können. Alle Familien mit kleinen Kindern sollen Zugang zu einem vielfältigen, qualitativen und bedarfsgerechten Angebot haben. Im Bereich der familien- und schulergänzenden Betreuung besteht viel Potenzial. Mit dem neuen Kinderbetreuungsgesetz werden verschiedene Optimierungen rund um die Förderung der Betreuung von Kindern im institutionellen Rahmen bezweckt. Damit können Kinder in ihrer Entwicklung besser unterstützt und die Vereinbarkeit von Familie und Berufstätigkeit verbessert werden.

Das Kinderbetreuungsgesetz ersetzt die wenigen, im Gesetz über Schule und Bildung vorhandenen Bestimmungen zur Fördertätigkeit von Kanton und Gemeinden. Es regelt die Grundzüge und damit insbesondere die Kompetenzen von Landrat und Regierungsrat sowie die Rollenteilung zwischen Kanton, Gemeinden und Anbietern. Konkret wird das bestehende Fördersystem mit einkommensabhängigen Pauschalbeiträgen erweitert und auf Tagesfamilien ausgedehnt. Neu werden auch Spielgruppen gefördert. Für Familien gilt neu innerkantonale Freizügigkeit bei der Wahl einer Betreuungsinstitution. Der Sozialtarif wird ausgebaut und neu stufenlos bemessen. Beitragsberechtigte Institutionen benötigen künftig eine Bewilligung des Kantons und unterstehen dessen Aufsicht. Der Umfang der öffentlichen Leistungen wird basierend auf einem Normkostenmodell hergeleitet: Einer bestimmten Betreuungsleistung sind normierte Kosten zugewiesen, die modellhaft und einkommensabhängig auf Eltern, Kanton und Gemeinde aufgeteilt werden. Gemäss ersten Hochrechnungen und Schätzungen wird der Kanton mit rund 220000 Franken jährlich zusätzlich belastet, die Gemeinden voraussichtlich in ähnlichem Umfang. Der Bund beteiligt sich an diesen zusätzlichen Aufwendungen anfangs mit maximal 65 Prozent, wobei sein Engagement über drei Jahre verteilt schrittweise abnimmt.

Mit einer einheitlichen Regelung im ganzen Kanton wird auch dem Anliegen des Memorialsantrags «Gemeindeübergreifende Krippenfinanzierung» entsprochen. Artikel 12 des Kinderbetreuungsgesetzes räumt den Eltern einen ausdrücklichen Anspruch auf Unterstützung auch ausserhalb der Wohngemeinde ein. Der Memorialsantrag kann damit als erledigt abgeschrieben werden.

Im Landrat war die Vorlage weitgehend unbestritten. Dieser beantragt der Landsgemeinde, der Vorlage unverändert zuzustimmen.

1. Ausgangslage

1.1. Grundlagenbericht

In der frühen Kindheit werden wichtige Weichen für die Entwicklung von Kindern gestellt. Bereits der Grundlagenbericht «Wirksame Familienpolitik im Kanton Glarus» aus dem Jahr 2014 machte deutlich, dass dazu Handlungsfragen zu klären wie auch konkrete Massnahmen zu benennen sind. Aus diesem Grund wurde die frühkindliche Förderung in den Politischen Entwicklungsplan 2020–2030 sowie in die Legislaturplanung 2019–2022 aufgenommen. Der Regierungsrat verabschiedete im Juli 2020 das Rahmenkonzept «Frühe Kindheit» (online verfügbar unter www.gl.ch → Bildung und Kultur → Online-Schalter → Familie) und legte die strategische Ausrichtung einer Politik der frühen Kindheit im Kanton Glarus fest. Er priorisierte damit verschiedene Handlungsfelder mit den dazugehörigen Massnahmen gemäss ihrer Bedeutung und Dringlichkeit. In erster Linie ist daher der Angebotszugang für alle zu gewährleisten. Die Koordination ist zu verbessern und es sind auch die rechtlichen Grundlagen nachzuführen.

1.2. Memorialsantrag «Gemeindeübergreifende Krippenfinanzierung»

In das gleiche Handlungsfeld gehört der Ende 2019 von einem Stimmberechtigten eingereichte Memorialsantrag «Gemeindeübergreifende Krippenfinanzierung». Dieser fordert, den Eltern die institutionelle Betreuung ihrer Kinder auch ausserhalb der Wohngemeinde zu erleichtern, und hat folgenden Wortlaut:

«Hiermit reiche ich gestützt auf unsere Kantonsverfassung folgenden Memorialsantrag ein:

Es seien das Bildungsgesetz zu überarbeiten, so dass die Gemeinden verpflichtet werden, Krippen, Hort und andere Tagesstrukturangebote in den anderen Glarner Gemeinden zu subventionieren.

Begründung:

Als Präsident der Kinderkrippe Glarus muss ich immer wieder zur Kenntnis nehmen, dass wir Eltern aus den anderen Gemeinden abweisen müssen, weil diese nicht in der Lage sind, ohne Subventionierung einen Krippenplatz zu finanzieren. Das geht in unserer Krippe nur, wenn die Eltern ihren Wohnsitz im Kanton Glarus haben. Für mich und alle anderen, welche in diesem Bereich engagiert sind, ist es unverständlich, dass die Gemeinden in den letzten 10 Jahren seit der Fusion keinen Konsens zu diesem Thema gefunden haben. Dabei würde eben diese gemeindeübergreifende Finanzierung vielen Eltern helfen und unseren Kanton in diesem Bereich auch attraktiver machen. Denn man muss nicht zwingend seine Kinder in der Wohngemeinde in eine Tagesstruktur bringen, sondern es macht durchaus Sinn, dies in der Gemeinde zu machen, in der man arbeitet. Wenn man also im Süden wohnt, und im Norden arbeitet, so soll man dort auch seine Kinder in die Krippe bringen können und dabei auf die Subventionierung der Wohngemeinde zählen können. Schlussendlich profitiert auch die Gemeinde von diesem Mehrwert, durch höhere Steuereinnahmen oder auch durch die Steigerung der Lebensqualität.»

2. Situationsanalyse als Grundlage für die Umsetzung des Konzepts

2.1. Familienergänzende Kinderbetreuung als Gegenstand der Analyse

Als eines der Hauptziele ist im Konzept definiert, dass alle Familien mit kleinen Kindern Zugang zu einem vielfältigen, qualitativen und bedarfsgerechten Angebot haben. Insbesondere sollen die Angebote für alle Bevölkerungsschichten bezahlbar sein. Es sollen Tarifsysteme gelten, welche die Hürden für Familien mit tiefem Einkommen senken. Kanton und Gemeinden sollen die Angebote in einem angemessenen Rahmen (mit) finanzieren. Vor diesem Hintergrund sind nachfolgend insbesondere die Strukturen, Zuständigkeiten und Förderangebote im Bereich der familienergänzenden Kinderbetreuung (inkl. Spielgruppen) zu durchleuchten und auf konkreten Handlungsbedarf bezüglich Zugang, Verfügbarkeit und Abstimmung zu überprüfen.

2.2. Überblick über die von der öffentlichen Hand unterstützte Fremdbetreuung

Im Jahr 2018 standen im Kanton Glarus rund 5000 Kindern bis zum 12. Altersjahr rund 500 Betreuungsplätze gegenüber. Dieses Verhältnis von Betreuungsplätzen in Kinderkrippen und Tagesstrukturen gegenüber der Zahl aller Kinder wird auch als Versorgungsgrad bezeichnet. Die nachfolgende Tabelle zeigt den Versorgungsgrad in den drei Glarner Gemeinden:

| | Anzahl Kinder bis 12 Jahre | Betreuungsplätze | Versorgungsgrad |
|---------------|----------------------------|------------------|-----------------|
| Glarus Nord | 2'523 | 274 | 11 % |
| Glarus | 1'533 | 146 | 10 % |
| Glarus Süd | 970 | 82 | 8 % |
| Kanton Glarus | 5'026 | 502 | 10 % |

2.3. Zahlen und Fakten

Im Kanton Glarus gab es zum Erfassungszeitpunkt an fünf Standorten Angebote für die Betreuung von vorschulpflichtigen Kindern, ein sechster Ort befand sich damals im Aufbau (Engi, Glarus Süd).

2.3.1. Geografische Verteilung und Kapazität der Kinderkrippen

Von 1601 Kindern im Alter bis 4 Jahre im Kanton Glarus besuchten im Jahr 2018 15 Prozent mindestens zeitweise eine Kinderkrippe. Zwischen Wohn- und Betreuungsort wird nicht unterschieden, was sich in einem hohen Wert der Betreuung in der Gemeinde Glarus zeigt. Dieser Grad der Betreuung ist vom Versorgungsgrad zu unterscheiden. Der Versorgungsgrad ist regelmässig höher, da die Zahl der betreuten Kinder mit ihren individuell unterschiedlichen Betreuungsbedürfnissen höher ist als die maximale Platzzahl gemäss Betriebsbewilligung. Die nachfolgende Tabelle zeigt die Zahl der Kinder bis 4 Jahre, die im Kanton Glarus betreut werden:

| | Glarus Süd | Glarus | Glarus Nord | ganzer Kanton |
|---------------|------------|--------|-------------|---------------|
| Kinderzahl | 314 | 504 | 783 | 1'601 |
| davon betreut | 6 % | 22 % | 13 % | 15 % |

Die nachfolgende Tabelle zeigt die Kapazitäten der Kinderkrippen im Kanton Glarus. Die Zahl der betreuten Kinder entspricht dabei dem Durchschnitt der Jahre 2017–2019. Die Krippe in Engi befindet sich im Aufbau.

| | <i>Schwanden</i> | <i>Engi</i> | <i>Glarus</i> | <i>Riedern</i> | <i>Näfels</i> | <i>Niederurnen</i> |
|-----------------------|------------------|-------------|---------------|----------------|---------------|--------------------|
| Verfügbare Plätze | variabel | 6 | 36 | 40 | 50 | 24 |
| Zahl betreuter Kinder | 17,2 | 3 | 56,4 | 56,5 | 65,2 | 38 |

2.3.2. Einkommensverhältnisse der Eltern

Zu den effektiven Einkommensverhältnissen der Eltern liegen Daten in unterschiedlicher Qualität vor. Auf dieser Datenbasis kann die Tendenz beobachtet werden, dass die Einkommen der Eltern im Bereich Kinderkrippen deutlich höher sind als bei den Tagesstrukturen. Der Median der Familieneinkommen beträgt im Krippenbereich über den ganzen Kanton hinweg rund 83000 Franken, wogegen bei den Tagesstrukturen das entsprechende Einkommen (je nach Gemeinde) zwischen 51000 und 57000 Franken deutlich tiefer liegt. In der Gemeinde Glarus Süd fällt auf, dass sich die Medianeinkommen in den beiden Bereichen nur unwesentlich unterscheiden.

2.3.3. Verteilung der Finanzierungslast (Kinderkrippen)

Zur Verteilung der Finanzierungslast zwischen Eltern, Gemeinde, Kanton und Dritten liegen für das Rechnungsjahr 2018 die in der nachfolgenden Tabelle dargestellten Daten vor (Beträge in Fr.; Beiträge der Sozialhilfe sind nicht berücksichtigt).

| <i>Kostenanteil*</i> | <i>Schwanden**</i> | <i>Glarus**</i> | <i>Riedern**</i> | <i>Näfels</i> | <i>Niederurnen</i> | <i>ganzer Kanton</i> |
|----------------------|--------------------|-----------------|------------------|----------------|--------------------|----------------------|
| Eltern | 167'500 | 730'000 | 501'446 | 548'062 | 220'000 | 2'167'008 |
| % -Anteil | 42 % | 78 % | 74 % | 64 % | 58 % | 67 % |
| Gemeinde | 172'205 | 120'000 | 95'994 | 127'238*** | 87'000 | 602'437 |
| % -Anteil | 43 % | 13 % | 14 % | 15 % | 23 % | 19 % |
| Kanton | 56'410 | 74'000 | 70'597 | 104'873 | 64'195 | 370'075 |
| % -Anteil | 14 % | 8 % | 10 % | 12 % | 17 % | 11 % |
| Dritte | | 12'000 | 11'967 | 69'560 | 10'000 | 103'527 |
| <i>Total</i> | <i>396'115</i> | <i>936'000</i> | <i>680'004</i> | <i>849'733</i> | <i>381'195</i> | <i>3'243'047</i> |

* Basis sind die tatsächlich verfügbaren Abrechnungen

** gemischt Hort und Kinderkrippe

*** inkl. Verlustausgleich, Zahlung erfolgte im Folgejahr

Die Erfolgsrechnungen der bestehenden Institutionen lassen nur zum Teil direkten Rückschluss auf den Bereich der Kinderkrippen zu. In Schwanden besteht ein gemischtes Angebot und gut 40 Prozent der betreuten Kinder sind schulpflichtig. Auch in Riedern und Glarus sind einige der betreuten Kinder nicht mehr im Krippenalter. Da die vorliegenden Betriebsrechnungen nicht zwischen den von kantonaler Seite unterschiedlich stark unterstützten Bereichen unterscheiden, können die Daten nur beschränkt verglichen werden.

Das aktuelle System der Kantonsbeiträge für die Kinderkrippen basiert auf ungefähr 10 Prozent der Besoldungskosten für die Betreuung. Dies ist deutlich weniger als bei den Tagesstrukturen für schulpflichtige Kinder (Ausgangsbasis 50 % der Besoldungskosten). Der Anteil der Gemeinden ist demgegenüber bei den Tagesstrukturen traditionell deutlich tiefer als bei den Kinderkrippen.

2.3.4. Elternbeiträge in Abhängigkeit zu ihrem Einkommen

Die Beiträge der Eltern an die Kosten der Betreuung ihrer Kinder in Kinderkrippen oder Tagesstrukturen sind vom Einkommen (EK) abhängig. Die nachfolgende Tabelle bietet eine Übersicht über die Tarife der Glarner Kinderkrippen (in Fr.):

| | <i>Schwanden</i> | <i>Glarus</i> | <i>Riedern</i> | <i>Näfels</i> | <i>Niederurnen</i> |
|---------------|------------------|---------------|----------------|---------------|--------------------|
| Maximaltarif | 83.25 | 110.00 | 120.00 | 110.00 | 100.00 |
| EK 50'000 Fr. | 42.10 | 49.50 | 49.50 | 50.00 | 55.00 |
| Minimaltarif | 21.75 | 21.50 | 21.50 | 40.00 | 35.00 |

Die Tarife der Tagesstrukturen sehen wie folgt aus (in Fr.):

| | <i>Glarus Süd</i> | <i>Glarus</i> | <i>Glarus Nord</i> |
|---------------|-------------------|---------------|--------------------|
| Maximaltarif | 52.80 | 45.20 | 45.20 |
| EK 50'000 Fr. | 30.50 | 29.20 | 27.20 |
| Minimaltarif | 17.60 | 16.10 | 16.20 |

Für die Eltern ist die externe Betreuung in der Kinderkrippe mit deutlich höheren Kosten verbunden als in den Tagesstrukturen während der Schulpflicht. Die Minimaltarife pro Tag in einer Tagesstruktur belaufen sich im ganzen Kanton auf unter 20 Franken gegenüber den Kinderkrippen, bei denen sie zum Teil doppelt so hoch liegen. Die Maximaltarife für Vollzahler liegen für einen Krippenplatz zum Teil deutlich über 100 Franken gegenüber den Tagesstrukturen, bei denen die Maximaltarife um 50 Franken pro Tag (in den Ferien gegen 80 Fr.) betragen.

2.4. Weitere Angebote

Im Kanton bestehen weitere Angebote für die ausserfamiliäre Betreuung. Dazu gehören Tagesfamilien und Spielgruppen. Da diese Angebote nicht mit Kantonsbeiträgen unterstützt werden, existieren dazu nur wenig statistische Daten.

2.4.1. Tagesfamilien

Der Tagesfamilienverein Glarnerland vermittelt Tagesfamilienplätze, welche zu einkommensabhängigen Tarifen von 50 bis 100 Franken pro Betreuungstag angeboten werden. Die Elternbeiträge decken rund 80 Prozent der Kosten ab, der Rest wird aus Beiträgen der öffentlichen Hand und aus Spenden bestritten.

Die Zahl der betreuten Kinder variiert recht stark und unterliegt stärkeren Schwankungen als bei der institutionellen Betreuung. 2019 wurden im Kanton Glarus 59 Kinder in Tagesfamilien betreut.

2.4.2. Spielgruppen

Gemäss einer Umfrage der Fach- und Kontaktstelle SpielgruppenleiterInnen Glarnerland bestehen aktuell im Kanton 19 Spielgruppen mit 61 beschäftigten SpielgruppenleiterInnen. Wöchentlich finden 657 Spielgruppenbesuche statt. In dieser Zahl werden Kinder, die mehrmals wöchentlich eine Spielgruppe besuchen, mehrfach gezählt. Es werden damit wöchentlich 657 Lektionen erteilt. Über die Verteilung der Spielgruppen auf Standorte und Gemeinden liegen keine aktuellen Zahlen vor.

Den Spielgruppen kommt in der Phase der frühen Kindheit eine wichtige Rolle beim Erwerb von sozialen Kompetenzen und beim Spracherwerb zu. Die Spielgruppen finden zunehmend Verbreitung. Auch für Kinder, welche bis zum Eintritt in den Kindergarten keine ausserfamiliäre Betreuung erleben, stellt der Besuch einer Spielgruppe häufig ein wichtiger erster Schritt aus dem meist eher kleinen Kreis der Familie dar. Bestehende Entwicklungsstörungen können so früh erkannt und angegangen werden. Damit werden die Voraussetzungen für eine erfolgreiche Schullaufbahn verbessert.

Im Rahmen des Kantonalen Integrationsprogramms (KIP) werden Spielgruppen insofern unterstützt, dass beim Führen einer «Integrativen Spielgruppe mit Sprachförderung» die Kosten für eine zweite Leiterin übernommen werden. Die Integrativen Spielgruppen sind besonders geeignet, Kinder ohne ausreichende Deutschkenntnisse und mit fremdem kulturellem Hintergrund auf den Eintritt in die Schulpflicht vorzubereiten.

3. Bewertung der Glarner Verhältnisse im interkantonalen Umfeld

3.1. Betreuungsangebote

Aus einer vom St. Galler Kantonsrat veranlassten Untersuchung über die familien- und schulergänzende Kinderbetreuung im Kanton St. Gallen vom August 2018 kann auch für die Situation im Kanton Glarus einiges abgeleitet werden. Im Kanton St. Gallen standen im Jahr 2016 für 65000 Kinder im Alter zwischen 0 und 12 Jahren insgesamt 3800 Betreuungsplätze zur Verfügung. Dies entspricht einem Versorgungsgrad von 6 Prozent, was deutlich unter dem schweizerischen Durchschnitt von 10 Prozent liegt. Während das Angebot vor allem in den städtischen Zentren gut bis sehr gut ausgebaut ist, liegt der Versorgungsgrad in einem Drittel der Gemeinden – meist sind dies kleine, ländliche Gemeinden – bei unter 1 Prozent.

Im Jahr 2018 standen im Kanton Glarus gut 5000 Kindern bis zum 12. Altersjahr insgesamt rund 500 Betreuungsplätze gegenüber. Damit bewegt sich der Versorgungsgrad im Kanton Glarus im gesamtschweizerischen Schnitt. Zu beachten bleibt, dass in der ganzen Schweiz grosse Anstrengungen im Gang sind, zur Förderung der Vereinbarkeit von Erwerbstätigkeit und Familie die bestehenden Betreuungsangebote stark auszubauen. Innerkantonal bestehen zwischen den drei Gemeinden nur wenig Unterschiede. Es darf damit jedoch keine generelle Aussage zum tatsächlichen Bedarf an Betreuungsplätzen gemacht werden. Relevant sind vor Ort die tatsächlichen Verhältnisse, welche durch die Nachfrage seitens der Eltern bestimmt werden. Es ist denn auch erst kürzlich ein neues Krippenangebot im Sernftal entstanden. In Glarus Nord herrscht an gewissen Standorten ein akuter Mangel an Plätzen in den Tagesstrukturen. Auch bezüglich der Betreuung sehr kleiner Kinder besteht zum Teil kein genügendes Angebot.

Insgesamt kann jedoch die Angebotsvielfalt als ausreichend bezeichnet werden (Alternativangebote, Spielgruppen, Krabbelgruppen, kurzfristige Betreuungsangebote usw.).

3.2. Finanzierung

3.2.1. Anteil der öffentlichen Hand

Die familien- wie auch die schulergänzenden Angebote werden gemäss der erwähnten Untersuchung vor allem durch Elternbeiträge sowie Subventionen der öffentlichen Hand finanziert. In wenigen Fällen beteiligen sich auch die Arbeitgeber an den Kosten. Die finanzielle Belastung der Eltern ist hoch, tragen sie im Kanton St. Gallen doch durchschnittlich 63 Prozent der Kosten. Die Gemeinden beteiligen sich dort mit 27 Prozent. Die restlichen Kosten tragen Arbeitgeber, Bund oder weiteren Akteurinnen und Akteure. In der Deutschschweiz sind die Verhältnisse ähnlich, hingegen werden die Eltern in der Westschweiz zum Teil deutlich weniger belastet. Sehr gross ist der Unterschied gegenüber den meisten umliegenden Ländern, wo die familienergänzende Betreuung regelmässig viel stärker von der öffentlichen Hand unterstützt wird und alle Eltern deutlich weniger belastet werden.

Im Kanton Glarus gibt es bei den Anteilen der öffentlichen Hand vor allem im Bereich der Kinderkrippen zwischen den Gemeinden recht grosse Unterschiede. Die günstigsten Tarife gelten in Glarus Süd, wo sich die Gemeinde sehr viel stärker an den Kosten beteiligt. Insgesamt übernimmt die öffentliche Hand einen vergleichsweise kleineren Anteil als im Durchschnitt der Schweiz.

3.2.2. Anteil der Eltern

Ein Vergleich mit verschiedenen Anbietern in anderen Kantonen lässt zumindest auf den ersten Blick vermuten, dass die Tarifsituation für die betroffenen Familien durchaus vergleichbar ist. Die Ausgestaltung des aktuellen Glarner Sozialtarifs ist hingegen nicht direkt mit anderen Systemen vergleichbar, da keine entsprechenden Daten zugänglich sind.

Grundsätzlich sticht ins Auge, dass die Belastung der Eltern für die externe Betreuung vor dem Eintritt ihrer Kinder in die Schulpflicht fast doppelt so hoch ist wie danach. Dies dürfte dafür verantwortlich sein, dass Eltern mit eher geringem Einkommen deutlich seltener ihre Kinder bereits vor der Schulpflicht in eine kostenpflichtige externe Betreuung geben, als dies später der Fall ist.

Erweitert der Elternteil, der die Kinder bisher betreut, seine Erwerbstätigkeit um einen Arbeitstag, so wird ein zusätzlicher Betreuungstag nötig. Der Zusatzverdienst für einen Tag steht damit den entsprechenden Zusatzkosten für die Betreuung direkt gegenüber. Dies bedeutet, dass schon bei einem durchschnittlichen Familieneinkommen eine eher bescheiden bezahlte, zusätzliche Erwerbstätigkeit des zweiten Elternteils das Einkommen gar nicht erhöht, sondern vielmehr belastet. Selbst besser bezahlte Tätigkeiten erhöhen das Familieneinkommen nur geringfügig. In vielen Fällen lohnt sich die Erweiterung der Erwerbstätigkeit damit überhaupt nicht.

4. Veränderte Rahmenbedingungen auf Bundesebene

Der Bund hat seinen Fokus bei der Förderung der Vereinbarkeit von Familie und Berufstätigkeit auf die Ermässigung der Elternbeiträge ausgedehnt und entsprechend sein Förderprogramm erweitert:

- Der Bund unterstützt neu jene Kantone und Gemeinden finanziell, die ihre Subventionen für die familienergänzende Kinderbetreuung erhöhen, um die Kosten für die Eltern zu senken. Je stärker in einem Kanton die kantonalen und kommunalen Subventionen erhöht werden, desto höher fällt der Beitrag des Bundes aus.
- Weiter finanziert der Bund auch Projekte mit, die das Betreuungsangebot auf kantonaler, regionaler oder kommunaler Ebene besser auf die Bedürfnisse der Eltern abstimmen. So sollen zum Beispiel Projekte für Betreuungsangebote ausserhalb der üblichen Öffnungszeiten oder Projekte für eine ganztägige Betreuung von Schulkindern gefördert werden.
- Die Gesuche sind zwingend vor der Subventionserhöhung bzw. vor Beginn des Projekts einzureichen.
- Während der Laufzeit (5 Jahre) der neuen Finanzhilfen des Bundes kann pro Kanton nur ein Gesuch eingereicht werden.
- Die finanziellen Beiträge des Bundes erstrecken sich über drei Jahre und sind degressiv (65 % im ersten Bezugsjahr, 35 % im zweiten Bezugsjahr und 10 % im dritten Bezugsjahr) ausgestaltet.

5. Handlungsfelder und Optimierungsmassnahmen

5.1. Erkannte Hindernisse für eine bessere Versorgung

5.1.1. Hohe Kosten im Vorschulbereich

Die Kosten der Eltern für die Krippenphase sind deutlich höher als nach Eintritt der Schulpflicht ihrer Kinder. Der hauptsächliche Grund dafür ist der Umstand, dass nur für die Zeit ausserhalb des Schulunterrichts Betreuungskosten anfallen. Im Krippenbereich stehen jedoch in der Regel Kosten für eine ganztägige Betreuung an. Zudem ist der Betreuungsaufwand für Kinder im Vorschulbereich höher. Die Vereinbarkeit der

Erwerbstätigkeit mit den weiteren familiären Verpflichtungen ist aus diesem Grund für viele Familien mit vorschulpflichtigen Kindern alleine aus finanziellen Gründen stark eingeschränkt.

5.1.2. Schwelleneffekte

Grobe und starre Abstufungen der Sozialtarife führen zu unerwünschten Schwelleneffekten, wenn das Erwerbseinkommen ansteigt.

5.1.3. Beschränkte Mobilität, ungenügende Flexibilität

Die Mobilität zwischen den Glarner Gemeinden ist für die Eltern nicht gewährleistet. Die Gemeinden unterstützen häufig nur dann, wenn das Kind in der Wohngemeinde der Eltern betreut wird. Die Betreuung am Arbeitsort der Eltern wird somit benachteiligt. Unterschiedliche Subventionssysteme sind zwischen den Gemeinden nicht kompatibel. Diese Schwäche des nicht einheitlich regulierten Subventionssystems für Kinderkrippen ist seit Längerem bekannt und wurde unterdessen auch mit dem Memorialsantrag «Gemeindeübergreifende Krippenfinanzierung» aufgegriffen. Angebote sind für die Bedürfnisse der Eltern nicht flexibel genug. Kurzfristige Wechsel im Umfang der Betreuung sind nur beschränkt möglich oder dann deutlich teurer.

5.1.4. Ungleiche Angebote in den Gemeinden

Ein ungleiches Angebot in den Gemeinden führt zu «Betreuungstourismus». Anbieter von Kinderkrippen mit privater Trägerschaft haben Schwierigkeiten, einen kostendeckenden Betrieb zu garantieren und halten deshalb ihr Angebot aus Kostenüberlegungen knapper oder weniger flexibel, als es der Nachfrage entsprechen würde.

6. Grundzüge der gesetzlichen Regelung

6.1. Eckpunkte

Die Diskussion zwischen dem kantonalen Departement Bildung und Kultur und den Gemeinden ergab, dass im Sinne einer Weiterentwicklung des bisherigen Systems (Modell Status quo plus) eine Vorlage zu Anpassung der gesetzlichen Grundlagen auszuarbeiten ist. Folgende Elemente bilden die Eckpunkte für eine gesetzliche Regelung:

- Bewilligungspflicht für alle Angebote mit öffentlicher Unterstützung;
- umfassende Aufsicht des Kantons über alle Arten von institutionellen Angeboten auf Kantonsgebiet;
- Freizügigkeit für die Eltern innerhalb des Kantons;
- Sozialtarif bzw. Reduktion der Elternbeiträge in Abhängigkeit des Einkommens;
- Normkostenmodell als Grundlage zur Herleitung der Höhe der Beiträge der öffentlichen Hand (Pauschalbeiträge) für einen Mindestumfang von Betreuungsangeboten.

6.2. Regelungs- und Handlungsebenen

Die Regelung der Kinderbetreuung erfolgt auf verschiedenen Stufen:

- Auf Stufe *Gesetz* (Landsgemeinde) werden das Grundprinzip der Unterstützung durch die öffentliche Hand, die Rolle von Kanton und Gemeinden, Ansprüche der Erziehungsberechtigten und der Wirkungsbereich in örtlicher und sachlicher Hinsicht festgelegt.
- Der *Landrat* bestimmt über die maximalen Pauschalbeiträge das Mass der Unterstützung.
- Der *Regierungsrat* regelt den Vollzug. Insbesondere legt er das Grundangebot und den dazugehörigen Sozialtarif fest.
- Auf Stufe *Departement/Fachstelle* sind Bewilligung, Aufsicht, fachliche Beratung und Beitragsabrechnung angesiedelt.
- *Gemeinden* können für allfällige Erweiterungen über das Grundangebot hinaus sorgen und auch als Träger oder Auftraggeber auftreten.
- *Privatrechtliche Trägerschaften* betreiben Angebote. Anbieterverbänden können im Auftrag des Kantons in bestimmten Teilbereichen Aufgaben übertragen werden (Aufsicht, Weiterbildung, Koordination).

6.3. Grundlagen für die Bestimmung von Normkosten in einem Modell

6.3.1. Ausgangslage für die Kostentragung

Ausgangspunkt ist der schweizweite Erfahrungswert von rund 100 Franken für die Kosten der Betreuung eines vorschulpflichtigen Kindes für einen Tag. Diese Kosten sind bei sehr guter und regelmässiger Auslastung deutlich tiefer. Realistischerweise ist aber auch mit dem Gegenteil, also höheren tatsächlichen Kosten zu rechnen. Vor allem in der Aufbauphase oder bei einer Vergrösserung der Kapazität kann es zusätzlich teurer werden. Eine analytische Herleitung über Betreuungsschlüssel, Lohn- und Infrastrukturkosten dürfte zum gleichen Resultat führen. Diese Kosten werden von Vollzahlern zu 100 Prozent übernommen (nicht ausgewiesene Kosten für Infrastruktur und Overhead kommen eventuell aber noch dazu). Bei maximalem Sozialtarif

hat bisher der Kanton ungefähr 25 Prozent von diesem Ausgangswert (12.50 Fr. pro Halbtage) übernommen. Um den aktuell tiefsten Tarif von rund 20 Franken pro Tag auch auf weitere Institutionen ausdehnen zu können, muss eine Ermässigung von 80 Prozent vorgesehen werden. Dort, wo 40–60 Prozent der Kosten für die Ermässigung schon bisher von den Gemeinden übernommen werden, ist dieses Ziel bereits erreicht. Es gibt aber auch Hinweise auf eine Querfinanzierung in gewissen Bereichen. Zusätzlich werden bestimmte Anteile von der Trägerschaft aus Eigen- oder Drittmitteln bestritten.

Bei den Tagesstrukturen (Kinderbetreuung während der Schulpflicht) kann mit Normkosten von rund 50 Franken pro Tag gerechnet werden. Der Elterntarif beträgt bei maximaler Ermässigung 16–18 Franken pro Tag. Der maximale Kantonsbeitrag beträgt aktuell 38.50 Franken. Mit dem Anteil des Kantons wird den Gemeinden also etwas mehr als nur der Sozialtarif erstattet (Kantonsbeitrag plus Elternbeitrag ist zusammen grösser als Vollzahlertarif). Es ist aber davon auszugehen, dass die Gemeinden den Vollzahlern nicht die ganzen tatsächlich anfallenden Kosten überbinden (z.B. Liegenschaftsaufwand, Overhead-Kosten usw.) und damit aktuell den vorgesehenen Mindestanteil (mind. 10%) übernehmen. An dieser Aufteilung soll auch in Zukunft festgehalten werden.

6.3.2. Was legt ein Normkostenmodell fest?

Im Wesentlichen bestimmt das Normkostenmodell die Dauer der täglichen Betreuung im Grundangebot und beschreibt auf Basis von Eckwerten für die Unterstützung durch die öffentliche Hand den Kostenrahmen für die Eltern. Es legt somit Folgendes fest:

- Umfang des Grundangebots: Im Vorschulbereich bedeutet das eine regelmässige Betreuung tagsüber inkl. Mittagsverpflegung. Die Tagesstrukturen decken in Ergänzung zum Schulbetrieb die gleichen Tageszeiten ab.
- Richtwert für Höchstkosten für das reine Grundangebot für vollzahlende Eltern pro Tag und Kind in den Bereichen Vorschulpflicht und Schulpflicht.
- Höchstbeitrag zugunsten der Eltern mit Anspruch auf maximale Vergünstigung des Volltarifs pro Tag und Kind und je nach Angebot.
- Die Anbieter können über das Kostenmodell hinaus sowohl für kurzfristig in Anspruch genommene wie auch zusätzliche oder erweiterte Angebote die zusätzliche Abgeltung regeln.
- Kanton und Gemeinden leisten insgesamt mindestens Beiträge im Umfang der Ermässigung gemäss Sozialtarif.

Hingegen bestimmt das Normkostenmodell keine verbindlichen Höchstarife für vollzahlende Eltern für die konkreten Angebote. Hier soll – wie bereits bisher – ein gewisser Wettbewerb der verschiedenen Anbieter herrschen dürfen, welche sich mit besonders flexiblen oder auch kurzfristig anpassbaren Angeboten trotz etwas höheren Tarifen bei den Eltern erfolgreich empfehlen können. Der als Ausgangsbasis hinterlegte Wert der ungefähren, durchschnittlichen Kosten nimmt für sich nicht in Anspruch, in jedem Fall die vollen effektiven Kosten abzudecken. Er bildet vielmehr die Basis für die Höhe der Mindestunterstützung durch die öffentliche Hand und ersetzt damit die bisherigen Ausgangswerte gemäss geltendem Recht (50% der reinen Besoldungskosten bei Tagesstrukturen bzw. 10% bei den Kinderkrippen).

6.3.3. Für wen gilt das Normkostenmodell und was ist die angestrebte Wirkung?

Das Normkostenmodell gilt für alle Anbieter mit öffentlicher Unterstützung für ein definiertes Grundangebot. Mit der Beschreibung der Verteilung der Kostentragung in einem normalen Anwendungsfall dient das Modell als Richtschnur für die Bemessung der Beiträge der öffentlichen Hand sowie für die Bestimmung der Elterntarife durch die Institutionen. Zur Verbesserung der Situation für die Eltern soll der Sozialtarif deutlich ausgebaut und damit die Tarife für alle «Nichtvollzahler» gesenkt werden. Nach einer Ausdehnung und Ausfinanzierung des Sozialtarifs ist zu erwarten, dass damit bisher allenfalls nötige Querfinanzierungen wegfallen werden. Damit kann über die Klärung der Finanzierungslast im Rahmen der Normkostenmodelle auch auf die Zusammensetzung der Kostentragung insgesamt eingewirkt werden. Dies dürfte sich auch für vollzahlende Eltern positiv auswirken.

6.3.4. Anrechenbares Einkommen für den Sozialtarif

Aus der bisherigen Praxis wurde das Anliegen formuliert, bei der Bemessung des Einkommens gewisse steuerrechtlich zulässige Abzüge zu kompensieren. Es würden sonst die tatsächlichen wirtschaftlichen Verhältnisse verzerrt dargestellt. Als neuer Ansatz für die Bemessung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit war vorerst geplant, das Bruttoeinkommen mit gewissen Abzügen (analog Bemessung der Individuellen Prämienverbilligung) zu verwenden. Ein solcher Ansatz würde jedoch die bisher gültigen Schwellen in vielen Fällen um mehrere Zehntausend Franken verschieben und zu einer vollständig neuen Sozialtarifskala führen. Zudem wären gewisse Abzüge zusätzlich nötig, was sich als recht aufwendig herausgestellt hat. Daher ist weiterhin von der bisherigen Anknüpfung am steuerbaren Einkommen auszugehen. Dieser Wert ist jedoch dort zu korrigieren, wo sonst die tatsächliche wirtschaftliche Leistungsfähigkeit verzerrt dargestellt würde (insb. bei Einkauf in die berufliche Vorsorge und Sanierung einer selbstbewohnten Liegenschaft).

6.3.5. Abstufung des Sozialtarifs (mögliche Regelung)

Mit einem stufenlosen Tarif können Schwelleneffekte vermieden werden. Der neue Sozialtarif wird daher mit einer mathematischen Formel stufenlos festgelegt.

Vom Regierungsrat festzusetzende Stellgrössen für den Sozialtarif könnten sein:

| | |
|--|-------------|
| Einkommen, bis zu dem die maximale Vergünstigung gilt (untere Einkommensgrenze): | 30'000 Fr. |
| Einkommen, ab dem keine Vergünstigung mehr erfolgt (obere Einkommensgrenze): | 110'000 Fr. |

6.4. Höchstwerte der Pauschalbeiträge und Umfang des Grundangebots

Der Landrat bestimmt die Höhe der maximalen Pauschalbeiträge in Bezug auf das Grundangebot. Die Maximalpauschale ist in ihrer Höhe so zu bemessen, dass damit den Erziehungsberechtigten die Inanspruchnahme des Grundangebots gemäss ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit ermöglicht wird. Mit der Festlegung des Grundangebots durch den Regierungsrat wird ein zeitlicher Rahmen gesetzt und über den Umfang der Betreuung pro Tag, pro Woche und das ganze Jahr befunden. Werden darüberhinausgehende, erweiterte Ansprüche an die Betreuung gestellt, so sind diese von den Betroffenen oder von dritter Seite (z. B. vom Arbeitgeber) abzudecken. Angebote können damit der Nachfrage entsprechend erweitert werden, sie lösen damit aber keine zusätzlichen Pauschalen aus.

6.5. Beispiele Normkostenmodell

Nachfolgend werden zwei beispielhafte Normkostenmodelle aufgezeigt.

| <i>Beispiel Normkostenmodell Tagesstrukturen und Tagesfamilien (schulergänzende Betreuung)</i> | |
|--|--|
| Beschreibung des Betreuungsangebots (qualitativ): | Betreuung der Kinder in Ergänzung zum Schulunterricht mit Verpflegung über Mittag und Begleitung bei den Hausaufgaben nach dem Unterricht. |
| Betreuungszeiten und Betreuungswochen pro Jahr (quantitativ): | Während jeder Schulwoche in Ergänzung zum Schulunterricht (1 h am frühen Morgen, 2 h über Mittag, 2–4 h am Nachmittag) |
| Ausgangsbasis Tagesnormkosten je Kind und Tag | 50 Fr. |
| Elternbeitrag bei vollem Sozialtarif | 15 Fr. (bei mehreren Kindern 12 Fr.) |
| Maximalwert Pauschalbeitrag | 35 Fr. (38 Fr.) |

| <i>Beispiel Normkostenmodell Kinderkrippen und Tagesfamilien (familienergänzende Betreuung)</i> | |
|---|---|
| Beschreibung des Betreuungsangebots (qualitativ): | Ganztägige Betreuung der Kinder inkl. Verpflegung (Frühstück und Mittagessen) |
| Betreuungszeiten und Betreuungswochen pro Jahr (quantitativ): | 5 Tage die Woche ganztags während 48 Wochen im Jahr |
| Ausgangsbasis Tagesnormkosten je Kind und Tag | 100 Fr. |
| Elternbeitrag bei vollem Sozialtarif | 20 Fr. (bei mehreren Kindern 16 Fr.) |
| Maximalwert Pauschalbeitrag | 80 Fr. (84 Fr.) |

Ob die bisher verwendeten Betreuungseinheiten von zwei Stunden bzw. von Halbtagen auch im zukünftigen Modell die bestmöglichen, kleinsten Abrechnungseinheiten darstellen, wird später noch zu prüfen sein. Ziel muss jedoch bleiben, ein einfaches pauschales System zu behalten, welches bei möglichst tiefem Administrationsaufwand eine vertretbare Genauigkeit der Zuweisung der Mittel sicherstellt.

6.6. Ausüben der Aufsicht, Teilbereiche mit einfacher Meldepflicht

Im Bereich der Tagesstrukturen, Kinderkrippen und Tagesfamilien gilt für die institutionelle Betreuung von Bundesrechts wegen (Verordnung über die Aufnahme von Pflegekindern, Pflegekinderverordnung, PAVO) eine Bewilligungspflicht und eine damit direkt verknüpfte Aufsicht. Private Betreuung von nur wenigen Kindern fällt nicht darunter. Spielgruppen unterstehen keinen besonderen bundesrechtlichen Bestimmungen. Das kantonale Recht kann in diesem Bereich eine grundsätzliche Meldepflicht vorsehen, damit ein Überblick über das Angebot möglich wird. Spielgruppen, die Leistungen der öffentlichen Hand beanspruchen wollen, brauchen aber zusätzlich eine Bewilligung und unterstehen damit einer fachlichen Aufsicht. Die Aufsicht über Spielgruppen könnte einem Verband übertragen werden, der über eine Leistungsvereinbarung mit dem Kanton gesteuert und entschädigt würde.

7. Memorialsantrag wird erfüllt

Mit dem Memorialsantrag «Gemeindeübergreifende Krippenfinanzierung» wird verlangt, das Gesetz über Schule und Bildung (Bildungsgesetz) so zu überarbeiten, dass die Gemeinden verpflichtet würden, Kinderkrippen, Horte und andere Tagesstrukturangebote in den anderen Glarner Gemeinden zu subventionieren. Institutionen müssten immer wieder Eltern aus den anderen Gemeinden abweisen, weil diese nicht in der Lage seien, ohne Subventionierung einen Krippenplatz zu finanzieren. Es mache durchaus Sinn, die Kinder in jener Gemeinde in die Betreuung zu geben, in der man arbeite. Mit der vorgesehenen einheitlichen Regelung im ganzen Kanton wird diesem Anliegen entsprochen. Artikel 12 des Kinderbetreuungsgesetzes räumt den Eltern einen ausdrücklichen Anspruch auf Unterstützung auch ausserhalb der Wohngemeinde ein. Der Memorialsantrag kann damit als erledigt abgeschrieben werden.

8. Finanzielle Auswirkungen

Die Mehrbelastung von Kanton und Gemeinden kann anhand einer Modellrechnung auf Basis der Zahlen 2020 hergeleitet werden. Die Auswirkungen der geplanten Anpassungen bei der Bemessung des anrechenbaren Einkommens, des neuen linearen Sozialtarifs und des Mehrkinderrabatts können hingegen nur beschränkt berechnet und daher nur ungefähr abgeschätzt werden. Es fehlen die dafür notwendigen genaueren Daten. Es ist davon auszugehen, dass die Auswirkungen gering sein werden und im Rahmen der jährlich schwankenden Nachfrage kaum sichtbar werden dürften. Der hauptsächliche Unterschied wird sich bei den Kinderkrippen und Tagesfamilien im Vorschulbereich zeigen, wo eine deutliche Verstärkung des Sozialtarifs vorgesehen ist.

Bei einer Erhöhung des maximalen Kantonsanteils pro Halbtage im Vorschulbereich von 12.50 auf 20 Franken (bzw. auf 40 Fr. pro ganzem Tag) ist für den Kanton mit Mehrausgaben von rund 185'000 Franken pro Jahr zu rechnen. Die Ausdehnung auf die Tagesfamilien kann betragsmässig ebenfalls nur abgeschätzt werden, da keine Einkommensdaten für eine Hochrechnung vorliegen. Im Sinne einer Annäherung kann jedoch vom Anteil dieser Betreuungsform bei der Rückerstattung der Elternbeiträge vom März bis Juni 2020 (Lockdown, Covid-Verordnung) im Verhältnis zum Volumen der bestehenden Kinderkrippen ausgegangen werden. Auf dieser Grundlage dürften damit in diesem Bereich bis zu 35'000 Franken zusätzlich anfallen. Eine relativ grosse Bedeutung für die Abschätzung der Zusatzkosten wird auch die Entwicklung der Nachfrage haben. Diese soll im Sinne einer Förderung der Vereinbarkeit von Familie und Berufstätigkeit zunehmen. In welchem Umfang dieses Bemühen Erfolg haben wird, kann jedoch nur schwer abgeschätzt werden. Angaben zu entsprechenden Mehrkosten wären daher reine Spekulation und damit nicht zielführend. Insgesamt könnten damit rund 220'000 Franken an zusätzlichen Kosten für den Kanton anfallen. Bei den Gemeinden ist insgesamt mit Mehrkosten in vergleichbarem Umfang zu rechnen.

Was die Kosten einer Vergünstigung des Besuchs einer Spielgruppe betrifft, so können dazu im Moment nur sehr zurückhaltend Aussagen gemacht werden. Ein grosser Teil der Kinder, welche im Jahr vor dem Eintritt in den Kindergarten nicht zumindest teilweise ausserfamiliär betreut werden, besuchen bereits heute eine Spielgruppe. Es ist nur schwer abschätzbar, wie viele Familien ihre Kinder nicht in die Spielgruppe schicken, weil die Kosten dafür zu hoch sind. Für solche Fälle, in denen objektiv gesehen die Kosten nicht tragbar sind, käme eine Vergünstigung in Frage. Was das für finanzielle Folgen hätte und wie allfällige Mitnahmeeffekte zu vermeiden wären, müsste von den dafür zuständigen Gemeinden erhoben werden.

9. Bundessubventionen

Die Finanzhilfen des Bundes erstrecken sich über drei Jahre und sind degressiv ausgestaltet. Im ersten Jahr werden maximal 65 Prozent, im zweiten Jahr maximal 35 Prozent und im dritten Jahr maximal 10 Prozent der erhöhten Subventionen durch den Bund mitfinanziert (Durchschnitt über alle drei Jahre: 37 %). Die Mehrausgaben bei Kanton und Gemeinden werden sich damit erst im vierten Betriebsjahr vollständig auswirken. Werden Bundessubventionen beansprucht, so dürfen die Elterntarife mittelfristig (mind. 6 Jahre) nicht wieder erhöht werden.

10. Vernehmlassung

Die Vernehmlassung hat ein grosses Echo ausgelöst. Insgesamt gingen 36 Stellungnahmen aus dem Kreis der direkt Angesprochenen, aber auch von interessierten Dritten ein. Die Vorlage wurde sehr gut aufgenommen. Keine einzige Stellungnahme war grundsätzlich negativ und auch alle wesentlichen Elemente des Gesetzes sind in fast sämtlichen Eingaben begrüsst worden.

Der Regierungsrat reagierte auf zwei zentrale Anliegen aus der Vernehmlassung. Entsprechende Anpassungen sind im vorliegenden Gesetzentwurf berücksichtigt:

- Vorgaben bezüglich der Ertragssituation der Betreuungsinstitutionen und der Tragbarkeit der Kosten für Eltern wurden im Gesetz einfacher dargestellt. Es wurde auf die allgemeine Festlegung von Eckwerten und auf eine förmliche Festlegung von Normkostenmodellen verzichtet. Der Regierungsrat soll wie bisher das

Grundangebot festlegen (den zeitlichen Umfang der abgegoltenen Betreuung), der Landrat steuert wie im aktuellen Recht über die Maximalpauschalen. Das bisherige Zuständigkeitsverhältnis zwischen Regierungsrat und Landrat blieb bestehen. Das Gesetz setzt neu aber insofern Leitplanken, als die Auswirkungen dieser Entscheide in einem Normkostenmodell aufgezeigt werden müssen. Die politischen Entscheide sind damit herzuleiten und nachvollziehbar zu machen. Damit kann willkürlichen oder bloss finanzpolitisch motivierten Interventionen der Politik auf das System der Kinderbetreuung vorgebeugt werden.

- Für die Spielgruppen ist ein System von Pauschalen und Kostenmodell nicht angezeigt, da zu kompliziert und den tatsächlichen Bedürfnissen nicht angemessen. Die Gemeinden können die ausgewiesenen Bedürfnisse über Leistungsvereinbarungen in geeigneter Form und auf die lokalen Gegebenheiten abgestimmt abgelten.

Nicht berücksichtigt hat der Regierungsrat Vorschläge zur Ausdehnung der Beitragspflicht auch auf ausserkantonale Betreuung, zur Schaffung einer zusätzlichen Anlaufstelle für Personal und Eltern oder zur vollständigen Aufgabenentflechtung zwischen Kanton und Gemeinden.

11. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

Artikel 1; Zweck

Bereits Artikel 34 der Verfassung des Kantons Glarus (Kantonsverfassung, KV) verpflichtet Kanton und Gemeinden, die Familie als Grundlage der Gemeinschaft zu schützen und zu festigen. Artikel 38 KV weist die Regelung der Kinderhorte direkt dem Kanton zu.

Artikel 2; Gegenstand

Nicht Gegenstand dieses Erlasses ist die Betreuung von Kindern im privaten Rahmen wie zum Beispiel durch Verwandte, in gegenseitiger Selbsthilfe oder in der Nachbarschaft, soweit diese nicht gemäss Bundesrecht einer Bewilligungspflicht untersteht.

Artikel 3; Geltungsbereich

Buchstabe a: Kinderkrippen werden auch als Kindertagesstätten (Kita) bezeichnet.

Buchstabe b: Schulergänzende Tagesstrukturen werden auch als Hort oder Kinderhort bezeichnet.

Buchstabe c: Als Tagesfamilien gelten Familien, welche die Betreuung fremder Kinder im Rahmen einer Organisation erbringen, welche in der Regel die Vermittlung und Entschädigung der Betreuung übernimmt und die Beiträge dafür einzieht. Tagesfamilien können Kinder im Alter vor dem Eintritt in die Schulpflicht wie auch im Alter der Schulpflicht aufnehmen.

Buchstabe d: Spielgruppen sind zur Hauptsache auf die Unterstützung der frühkindlichen Entwicklung ausgerichtet. Sie leisten damit aber gleichzeitig auch einen wichtigen Beitrag im Bereich der Betreuung.

Artikel 4; Aufsicht

Absatz 1: Die Betreuung in Kinderkrippen und Tagesstrukturen untersteht gemäss Bundesrecht (PAVO) einer Aufsicht. Spielgruppen unterstehen von Bundesrechts wegen keiner Aufsicht. Der Kanton beaufsichtigt die Spielgruppen, sobald sie zu Empfängern von Leistungen werden, um die Erfüllung des Zwecks der finanziellen Unterstützung sicherzustellen. Es obliegt damit dem Anbieter, zu entscheiden, ob er um eine Bewilligung ersuchen will, um Beiträge zu erlangen, oder ob er als freier Anbieter darauf verzichtet.

Absatz 2: Vorstellbar wäre zum Beispiel die Delegation der direkten Aufsicht über die einzelnen Spielgruppen an einen Fachverband oder bezüglich der einzelnen Tagesfamilien an den Tagesfamilienverein.

Artikel 5; Betriebsbewilligung

Eine Betriebsbewilligung ist zu erteilen, wenn alle Voraussetzungen erfüllt sind. Ein besonderer Bedarfsnachweis für die angebotenen Leistungen ist keine Voraussetzung. Für die Beurteilung der Qualität sollen die interkantonal üblichen Kriterien des einschlägigen Fachverbandes gelten, soweit diese auf die hiesigen Verhältnisse übertragbar sind. Im Bereich der Spielgruppen wird eine einzelne Person die Voraussetzungen bezüglich Trägerschaft in der Regel nur erfüllen können, wenn sie einer grösseren Institution angeschlossen ist. Vorstellbar wäre auch die Erteilung einer Bewilligung an eine Vereinigung von Spielgruppenleiterinnen, die je auf eigene Rechnung tätig sind und sich zumindest einer gemeinsamen Qualitätssicherung unterstellen.

Artikel 6; Grundsatz

Institutionelle Betreuung bedingt regelmässige Strukturen, setzt eine verbindliche, in der Regel vertragliche Vereinbarung voraus und erfolgt grundsätzlich gegen Entgelt.

Artikel 7; Beiträge

Absatz 1: Damit wird die eigentliche Betreuung in Krippen, Tagesstrukturen und Tagesfamilien abgedeckt. Die Unterstützung der Spielgruppen richtet sich nach Artikel 8 und wird von den Gemeinden bezüglich Form und Umfang selber bestimmt.

Absatz 2: Darunter können Anschubfinanzierung, Grundbeiträge oder Projektbeiträge fallen, um insbesondere neue Formen erproben oder spezifische Bedürfnisse abdecken zu können.

Artikel 8; Unterstützung von Spielgruppen

Die Gemeinden sind weitgehend frei in der Wahl der Form und des Umfangs der nötigen Unterstützung von Spielgruppen.

Artikel 9; Normkostenmodelle und Grundangebot

Absatz 1: Normkostenmodelle bilden den Normalfall der Kostentragung für das Grundangebot ab. Die Anbieter sind in der Bestimmung ihrer Tarife grundsätzlich aber frei und können über den Rahmen des Kostenmodells hinaus sowohl für kurzfristig in Anspruch genommene, wie auch zusätzliche oder erweiterte Angebote die zusätzliche Abgeltung regeln. Mit der Beschreibung der Verteilung der Kostentragung in einem «normalen» Anwendungsfall dient das Modell als Richtschnur für die Bemessung der Beiträge der öffentlichen Hand sowie für die Bestimmung der Elterntarife durch die Institutionen.

Artikel 10; Bemessung der Pauschalbeiträge

Absatz 1: Die Beitragspauschale soll der Institution einen Betreuungsertrag ermöglichen, welcher unabhängig ist von den Einkommensverhältnissen der Eltern. Der Landrat bestimmt in einer Verordnung das Ausmass der finanziellen Belastung von Kanton und zum Teil auch der Gemeinden. Damit können sich die für den Vollzug zuständigen Exekutivbehörden Regierungs- und Gemeinderat auf diese Werte abstützen. Die daraus resultierenden Ausgaben können in diesem Sinne als gebunden gelten. Für die Eltern wie auch die betroffenen Institutionen wird damit eine angemessene Planungssicherheit erreicht.

Absatz 3: Zum Beispiel für reine Betreuung nur für den Mittagstisch kann ein vereinfachtes Verfahren für die Bemessung angewendet werden. Der administrative Aufwand soll so in Grenzen und die Zugangshürde für die Eltern möglichst tief gehalten werden.

Artikel 11; Sozialtarif

Absatz 2: Bis zu einer bestimmten Einkommensgrenze besteht Anspruch auf den vollen Pauschalbeitrag. Bei einem höheren Einkommen reduziert sich der Pauschalbeitrag proportional bis zu einer weiteren Einkommensgrenze. Liegt das Einkommen darüber, ist der volle Elternbeitrag zu bezahlen. Vorgesehen ist eine stufenlose Berechnung, um Schwelleneffekte zu verhindern.

Absatz 4: Steuerabzüge, welche etwa zur Förderung von energetischen Sanierungen von Gebäuden oder zur Verbesserung der Altersvorsorge zulässig sind, werden kompensiert.

Absatz 5: Die Institutionen gewährten den Mehrkinderabbatt bereits bisher verbreitet. Bei der Bemessung wurden die Beiträge der öffentlichen Hand jedoch nicht berücksichtigt. Neu wird diese zusätzliche Vergünstigung dem bisherigen Sozialtarif hinzugefügt.

Absatz 6: Ziel ist es, gegenüber den Eltern sichtbar zu machen, in welchem Umfang sie von öffentlichen Beiträgen profitieren.

Artikel 13; Kostenteiler zwischen Kanton und Gemeinden

Absatz 2: Mit dieser Bestimmung wird implizit die mit einem Memorialsantrag eingeforderte Freizügigkeit bei der Wahl des Betreuungsortes durch die Erziehungsberechtigten erfüllt.

Artikel 14; Erhebung des Entwicklungsstandes; Förderangebote

Die Zuständigkeit und Häufigkeit der Befragungen sowie die Kriterien für die Beurteilung der Erheblichkeit des Rückstands wird der Regierungsrat in der Verordnung regeln. Gleiches gilt für die Aufteilung der Aufgaben zwischen Kanton und Gemeinden.

Hier wird in Absatz 2 der Begriff «Erziehungsberechtigte» verwendet. Dies im Unterschied zum 2. Abschnitt dieses Gesetzes, in dem der Begriff «Eltern» Anwendung findet. Geht es um Fördermassnahmen, sollen die Erziehungsberechtigten als die tatsächlich für die Kinder zuständigen Personen angesprochen werden. Dies im Unterschied zum Bereich der Beurteilung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit im 2. Abschnitt unter dem Titel der Leistungen der öffentlichen Hand. Dort ist unabhängig von der tatsächlichen Erziehungsberechtigung des einzelnen Elternteils die finanzielle Situation beider Eltern zu beachten. Ein Elternteil ohne Erziehungsberechtigung fällt in finanzieller Hinsicht nicht automatisch ausser Betracht.

Artikel 15; Verpflichtung zum Besuch von Förderangeboten

Als passende Angebote könnten zum Beispiel in der Gemeinde bestehende «Sprachspielgruppen» darstellen. Mit der Verpflichtung geht es darum, allfällige sprachliche Defizite zu beheben, welche in Zusammenhang mit einer fremden Umgangssprache in der Familie stehen. Für allgemeine Entwicklungsrückstände ist eine entsprechende Verpflichtung nicht vorgesehen.

12. Anpassung des bisherigen Rechts und weitere Umsetzungsarbeiten

Als Folge des neuen Gesetzes können die Artikel 54 Absatz 4, 105 Absatz 3 sowie 105a des Bildungsgesetzes aufgehoben werden. Ausserdem wird der Landrat Artikel 22 der Verordnung über die Volksschule aufheben können. Der Regierungsrat wird alle Vollzugsfragen zu klären haben, die aktuell zum Teil noch in der Verordnung über den Vollzug der Gesetzgebung zur Volksschule geregelt sind (Art. 13–15). Dazu gehören neben der Bezeichnung der Aufgaben der Fachstelle und der Delegation der Aufsicht in bestimmten Bereichen u. a. Vorgaben zu Betriebsbewilligungen, die Bemessung des Sozialtarifs sowie neu die Umschreibung des Grundangebots. Auch die Regelungen des Regierungsrates werden analog der Entstehung der Gesetzesvorlage in enger Zusammenarbeit mit den Anbietern der Betreuungsangebote und den Gemeinden ausgearbeitet. Es wird ein Systemwechsel im Schuljahr 22/23 angestrebt, voraussichtlich mit Wirkung ab Rechnungsjahr 2023.

13. Beratung der Vorlage im Landrat

13.1. Kommission

13.1.1. Eintreten

Die landrätliche Kommission Bildung/Kultur und Volkswirtschaft/Inneres unter der Leitung von Landrätin Priska Müller Wahl, Niederurnen, befasste sich mit der Vorlage. Eintreten auf diese war unbestritten. Die Vorlage sei für den Kanton aus drei Gründen wichtig: Förderung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf, Chancengerechtigkeit bis zum Schuleintritt und Standortattraktivität für Kanton und Gemeinden. Begrüsst wurde die Freizügigkeit zwischen den Gemeinden sowie die schlanke und offene Gestaltung des Gesetzes, welches eine Unterstützung von Tagesfamilien sowie von Tagesstrukturen und Kinderkrippen zulässt. Die Freizügigkeit führe aber nicht zu einer Aufnahmepflicht für eine Betreuungsinstitution, die Anbieter hätten hier weiterhin volle unternehmerische Freiheit. Auch entstünden den Gemeinden keine Kosten für allfällige Überkapazitäten. Mit dem System von Pauschalbeiträgen pro betreutes Kind werde dies verhindert.

13.1.2. Detailberatung

13.1.2.1. Finanzielles / Betriebsbewilligung

Zunächst liess sich die Kommission bestätigen, dass sich die errechneten Mehrkosten auf die Phase nach dem Auslaufen der Anschubfinanzierung des Bundes beziehen. Bei der Festlegung des Sozialtarifs würden die Abstufung und deren Wirkung anhand von Fallbeispielen überprüft. Die Frage einer regelmässigen Überprüfung der Höhe der Pauschalen werde in der Verordnung geklärt, desgleichen die Details der Betriebsbewilligung und die Fragen der Qualitätssicherung.

13.1.2.2. Kostenteiler zwischen Kanton und Gemeinden

Diskutiert wurde der Kostenteiler zwischen Kanton und Gemeinden für die Pauschalbeiträge im Vorschulbereich. Ein erster Antrag zielte auf eine volle Übernahme der Kosten durch den Kanton ab. Ein zweiter Antrag wollte die vom Regierungsrat vorgeschlagene hälftige Kostentragung von Kanton und Gemeinden im Verhältnis ein Drittel zu zwei Dritteln auf den Kanton verschieben. Das vorliegende Gesetz übertrage den Gemeinden mit den Spielgruppen zusätzliche Aufgaben, die sie alleine zu finanzieren hätten. Kinderbetreuung im Vorschulbereich sei eine Sozialaufgabe, für die der Kanton zuständig sei. Dem wurde entgegengehalten, eine Verschiebung der Lastenverteilung greife in das Gleichgewicht des innerkantonalen Finanzausgleichs ein. Der Kanton beteilige sich schon bei den schulischen Tagesstrukturen, welche eigentlich zum Volksschulbereich und damit in die Zuständigkeit der Gemeinden gehörten, massgeblich. Ein gutes Angebot diene zudem der Standortattraktivität der Wohngemeinde. Der Antrag auf volle Kostenübernahme durch den Kanton unterlag in einer ersten Abstimmung dem Antrag für einen Kostenverteiler zwei Drittel Kanton / ein Drittel Gemeinden. In der folgenden Abstimmung obsiegte die regierungsrätliche Fassung mit klarem Mehr gegenüber dem Änderungsantrag.

13.1.2.3. Obligatorische Förderangebote

Artikel 15 des Kinderbetreuungsgesetzes räumt den Gemeinden das Recht ein, für vorschulpflichtige Kinder obligatorische Sprachkurse vorzusehen, wenn diese nicht genügend gut Deutsch sprechen können. Es wurde beantragt, diese Bestimmung zu streichen. Mit einem Obligatorium erziele man kaum eine Verbesserung. Die erste Erfahrung der Familien mit dem kommunalen Bildungssystem solle nicht in einen Zwang münden. Es

sei fraglich, ob eine Anordnung durchgesetzt werden könne. Dem wurde entgegengehalten, das Kind müsse im Zentrum stehen. Artikel 15 schaffe eine Möglichkeit, Ungleichheiten abzubauen. Das Kind gewinne einen persönlichen Vorteil in Schule und Gesellschaft. Bei Uneinsichtigkeit solle eine Anordnung im Notfall auch gegen den Willen der Eltern zulässig sein. Die späteren Kosten seien viel höher und ein früher Spracherwerb sei sehr wichtig. Der Antrag auf Streichung wurde knapp abgelehnt.

13.1.3. Antrag

Die Kommission beantragte dem Landrat schliesslich, der Vorlage unverändert zuzustimmen.

13.2. Landrat

Im Landrat war Eintreten auf die Vorlage völlig unbestritten. Alle Fraktionen begrüßten und unterstützten das neue Kinderbetreuungsgesetz. Auch der Abschreibung des Memorialsantrags wurde stillschweigend zugestimmt. Das neue Gesetz fördere die Vereinbarkeit von Familie und Beruf sowie die Chancengleichheit für die Kinder. Eine Fraktion setzte jedoch Fragezeichen hinter die Folgekosten. Nicht mehr diskutiert wurde die Möglichkeit, Kinder zum Besuch von Förderangeboten zu verpflichten.

In der Detailberatung wurde einzig ein Antrag zum Kostenteiler zwischen Kanton und Gemeinden gestellt. Der Kanton solle die Kosten für die Subventionierung im Vorschulbereich alleine tragen. Wer bestelle, solle bezahlen. Der Kanton könne sich das leisten. Die Gemeinden gäben schon heute viel Geld für die Betreuungsinfrastruktur aus. Gegen eine Änderung wehrten sich die Kommissionspräsidentin und der Regierungsrat. Man solle nicht bei jeder Vorlage versuchen, die Kosten auf den Kanton zu überbinden. Die Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden werde im innerkantonalen Finanzausgleich berücksichtigt. Eine solche Diskussion sei in grösserem Kontext zu führen. Der Kanton beteilige sich zudem im Schulbereich, obwohl dort eigentlich die Gemeinden zuständig wären. Der Landrat lehnte den Antrag nach kurzer Diskussion mit klarer Mehrheit ab.

Der Landrat beantragt der Landsgemeinde, dem Kinderbetreuungsgesetz unverändert zuzustimmen und den Memorialsantrag «Gemeindeübergreifende Krippenfinanzierung» als erledigt abzuschreiben.

14. Antrag

Der Landrat beantragt der Landsgemeinde, nachstehendem Gesetzentwurf zuzustimmen und den Memorialsantrag «Gemeindeübergreifende Krippenfinanzierung» als erledigt abzuschreiben:

Kinderbetreuungsgesetz

(KiBG)

(Vom

Die Landsgemeinde,

gestützt auf Artikel 38 der Kantonsverfassung,

erlässt:

I.

1. Allgemeiner Teil

Art. 1 Zweck

¹ Dieses Gesetz bezweckt, die Betreuung der Kinder im Vorschul- und Schulalter zu fördern, um sie in ihrer Entwicklung zu unterstützen und die Vereinbarkeit von Familie und Berufstätigkeit zu erhöhen.

Art. 2 Gegenstand

¹ Das Gesetz regelt:

- a. die Bewilligungspflicht und die Aufsicht über die familien- und schulergänzende Kinderbetreuung;
- b. die Leistungen der öffentlichen Hand an die familien- und schulergänzende Kinderbetreuung;
- c. die frühkindliche Sprachentwicklung.

Art. 3 Geltungsbereich

¹ Dieses Gesetz ist anwendbar auf:

- a. Kinderkrippen zur Betreuung der Kinder im Vorschulalter;
- b. Tagesstrukturen zur Betreuung der Kinder ab Eintritt in die Schulpflicht;
- c. Tagesfamilien zur Mitbetreuung fremder Kinder;
- d. Spielgruppen zur Aufnahme von Kindern im Vorschulalter während bestimmter Wochentage für wenige Stunden.

Art. 4 Aufsicht

¹ Die zuständige Fachstelle beaufsichtigt die familien- und schulergänzenden Betreuungsangebote, soweit diese:

- a. gemäss Bundesrecht einer Aufsichtspflicht unterstehen; oder
- b. gemäss diesem Gesetz finanzielle Leistungen der öffentlichen Hand beziehen.

² Sie kann bestimmte Aufgaben an Dritte übertragen.

Art. 5 Betriebsbewilligung

¹ Das zuständige Departement erteilt die Betriebsbewilligung, wenn die Anbieter in struktureller, fachlicher, örtlicher und finanzieller Hinsicht Gewähr für ein Angebot in ausreichender Qualität bieten.

2. Leistungen der öffentlichen Hand**Art. 6 Grundsatz**

¹ Kanton und Gemeinden unterstützen gemeinsam die familien- und schulergänzende Kinderbetreuung im institutionellen Rahmen.

Art. 7 Beiträge

¹ Kanton und Gemeinden richten Anbietern von Kinderkrippen, Tagesstrukturen und Tagesfamilien für jedes betreute Kind jährlich einen einkommensabhängigen Pauschalbeitrag an die Betreuungskosten aus, wenn sie:

- a. über eine Betriebsbewilligung verfügen; und
- b. die Abdeckung des Grundangebots gemäss Normkostenmodell gewährleisten.

² Sie können weitere Beiträge leisten.

Art. 8 Unterstützung der Spielgruppen

¹ Die Gemeinden unterstützen Spielgruppen im Rahmen von Leistungsvereinbarungen, namentlich:

- a. mit finanziellen Beiträgen;
- b. durch das Bereitstellen von Räumlichkeiten.

Art. 9 Normkostenmodelle und Grundangebot

¹ Normkostenmodelle beschreiben ein Grundangebot in Tagesfamilien, Kinderkrippen und Tagesstrukturen und zeigen standardisierte Betriebskosten und ihre Finanzierung durch die Eltern und die öffentliche Hand auf.

² Der Regierungsrat legt das Grundangebot fest und bestimmt damit die Art der Betreuung und die Dauer des Angebots.

Art. 10 Bemessung der Pauschalbeiträge

¹ Der Landrat legt den Maximalwert der Pauschalbeiträge fest. Er orientiert sich an den Kosten für ein Grundangebot gemäss Normkostenmodell und der Zielgrösse für die Höhe der Elternbeiträge.

² Die Höhe der Pauschalbeiträge richtet sich nach dem Umfang der täglich in Anspruch genommenen Betreuung und nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Eltern gemäss Sozialtarif.

³ Der Regierungsrat kann die Festlegung der Pauschalbeiträge in vereinfachter Form vorsehen, wenn damit ein unverhältnismässiger Verwaltungsaufwand vermieden wird.

Art. 11 Sozialtarif

¹ Der Regierungsrat legt mit dem Sozialtarif die Höhe der Pauschalbeiträge in Abhängigkeit zur wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Eltern fest.

² Er legt fest, bis zu welcher Einkommensgrenze ein Anspruch auf einen maximalen Pauschalbeitrag besteht und ab welcher Einkommensgrenze der Anspruch auf einen Pauschalbeitrag entfällt. Zwischen diesen Einkommensgrenzen sinkt der Pauschalbeitrag mit steigendem Einkommen der Eltern proportional.

³ Massgebend für die Berechnung des Anspruches ist das anrechenbare Einkommen der Eltern. Dieses basiert auf dem steuerbaren Einkommen.

⁴ Steuerrechtlich zulässige Abzüge sind zu kompensieren, wenn sie die tatsächliche wirtschaftliche Leistungsfähigkeit verzerren.

⁵ Der Sozialtarif wird zusätzlich erhöht, wenn mehrere Kinder der gleichen Familie betreut werden.

⁶ Die Anbieter weisen bei der Rechnungsstellung für die Elternbeiträge den Anteil der Reduktion gemäss Sozialtarif aus.

Art. 12 Erweiterte Angebote

¹ Die Gemeinden können mit Anbietern Vereinbarungen abschliessen, namentlich über zeitlich erweiterte oder örtlich und inhaltlich spezifizierte Betreuungsangebote.

Art. 13 Kostenteiler zwischen Kanton und Gemeinden

¹ Kanton und Gemeinden finanzieren die Pauschalbeiträge für die Betreuung im Vorschulbereich je zur Hälfte.

² Die Gemeinde des Wohnorts trägt den Gemeindeanteil.

³ Der Kanton übernimmt die Kosten für die Pauschalbeiträge im Bereich der schulergänzenden Betreuung.

3. Unterstützung der frühkindlichen Sprachentwicklung**Art. 14 Erhebung des Entwicklungsstandes; Förderangebote**

¹ Kanton und Gemeinden erheben im Rahmen von regelmässigen, systematischen Befragungen den sprachlichen Entwicklungsstand von vorschulpflichtigen Kindern.

² Sie weisen Erziehungsberechtigte, deren Kinder insbesondere bei den Deutschkenntnissen erhebliche Rückstände aufweisen, auf entsprechende Förderangebote hin.

Art. 15 Verpflichtung zum Besuch von Förderangeboten

¹ Die Gemeinden können Kinder mit unzureichenden Deutschkenntnissen ein Jahr vor Kindergarten Eintritt verpflichten, geeignete Förderangebote zu besuchen.

II.

GS IV B/1/3, Gesetz über Schule und Bildung (Bildungsgesetz) vom 6. Mai 2001 (Stand 1. August 2017), wird wie folgt geändert:

Art. 54 Abs. 4 (aufgehoben)

⁴ *Aufgehoben.*

Art. 105 Abs. 3 (aufgehoben)

³ *Aufgehoben.*

Art. 105a

Aufgehoben.

III.

Keine anderen Erlasse aufgehoben.

IV.

Der Regierungsrat bestimmt den Zeitpunkt des Inkrafttretens.