

An den Landrat

Glarus, 30. November 2021

A. Kinderbetreuungsgesetz
B. Memorialsantrag Jacques Marti, Diesbach «Gemeindeübergreifende Krippenfinanzierung»

Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

1. Die Vorlage im Überblick

In ihren ersten Lebensjahren entwickeln sich Kinder mit beeindruckender Geschwindigkeit. Geschieht das altersgerecht, wachsen sie zu Persönlichkeiten heran, die für sich und andere Verantwortung übernehmen können. Kurzum: Für eine gesunde Entwicklung der Gesellschaft ist das Wohlergehen der jüngsten Mitmenschen eine zentrale Voraussetzung. Ein geschicktes Gestalten der Rahmenbedingungen ist entscheidend und Fördermassnahmen sind dann am erfolgreichsten, wenn die privaten, kommunalen und kantonalen Akteure sich gemeinsam zielgerichtet, bestmöglich vernetzt und gegenseitig verstärkend engagieren. Die Legislaturplanung 2018–2022 des Kantons gab den Anstoss zur Erarbeitung konzeptioneller Grundlagen und Massnahmen in diesem Themenfeld.

Das in der Folge 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 diesbezüglich viel Potenzial. Mit dem nun vorliegenden Entwurf eines Kinderbetreuungsgesetzes 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 erhöht werden.

Das Kinderbetreuungsgesetz ersetzt die wenigen, im Gesetz über Schule und Bildung (Bildungsgesetz) vorhandenen Bestimmungen zur Fördertätigkeit von Kanton und Gemeinden. Es regelt alle 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 Kopfpauschalen erweitert und auf Tagesfamilien und Spielgruppen ausgedehnt. 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 220'000 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.

2. Ausgangslage

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 hat am 2. Juli 2020 das Rahmenkonzept «Frühe Kindheit»¹ verabschiedet und die strategische Ausrichtung einer Politik der frühen Kindheit im Kanton Glarus festgelegt. Er hat damit verschiedene Handlungsfelder mit den dazugehörigen Massnahmen gemäss ihrer Bedeutung und Dringlichkeit priorisiert. In erster Linie ist daher der Angebotszugang für alle zu gewährleisten. Die Koordination ist zu verbessern und es sind auch die rechtlichen Grundlagen nachzuführen. In das gleiche Handlungsfeld gehört der Ende 2019 eingereichte Memorialsantrag «Gemeindeübergreifende Krippenfinanzierung» mit der Forderung, den Eltern die institutionelle Betreuung ihrer Kinder auch ausserhalb der Wohngemeinde zu erleichtern.

3. Situationsanalyse als Grundlage für die Umsetzung des Konzepts

3.1. Zum Arbeitsprozess

Der Regierungsrat hat nach der Verabschiedung des Rahmenkonzepts «Frühe Kindheit» das Departement Bildung und Kultur (DBK) mit dessen Umsetzung beauftragt. Um den Ansprüchen der politischen Vorstösse, dem Bedürfnis nach einem Überblick wie auch den zum Teil ins Detail gehenden Anliegen aus der Praxis entsprechen zu können, erfolgte die Umsetzung im stetigen Kontakt mit Vertretungen der Gemeinden und der Institutionen im Bereich der Kinderbetreuung. Damit konnte bereits die erste Ausrichtung des Gesetzgebungsprozesses wie auch später die einzelnen Lösungsansätze in einem ständigen Dialog erarbeitet werden. Dieser Prozess ist noch nicht abgeschlossen und wird bezüglich verschiedener Fragen, welche erst nach einer Entscheidung der Landsgemeinde vom Landrat bzw. vom Regierungsrat zu entscheiden sind, noch eine Fortsetzung finden.

3.2. 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.

¹ Rahmenkonzept Frühe Kindheit, Departement Bildung und Kultur, 2020 (www.gl.ch → Bildung und Kultur → Online-Schalter → Familie).

3.3. 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. Tabelle 1 zeigt die Situation in den drei Glarner Gemeinden.

Tabelle 1. Versorgungsgrad

	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 %

3.4. 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).

3.4.1. 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 Betreuungsgrad ist regelmässig höher, da die Zahl der betreuten Kinder mit ihren individuell unterschiedlichen Betreuungsbedürfnissen höher ist als die maximale Platzzahl gemäss Betriebsbewilligung.

Tabelle 2. Kinder bis 4 Jahre nach Betreuungsort und Bevölkerungsdichte, 2018 (Daten Bundesamt für Statistik/Fachstelle Familie)

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

Tabelle 3. Kapazitäten der Kinderkrippen (Daten Fachstelle Familie)

	Schwanden	Eng ²	Glarus	Riedern	Näfels	Niederurnen
Verfügbare Plätze	variabel	6	36	40	50	24
Zahl betreuter Kinder ¹	17,2	3	56,4	56,5	65,2	38

¹ Durchschnitt 2017–2019

² Erst im Aufbau

3.4.2. 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 83'000 Franken, wogegen bei den Tagesstrukturen das entsprechende Einkommen (je nach Gemeinde) zwischen 51'000 und 57'000 Franken deutlich tiefer liegt. In der Gemeinde Glarus Süd fällt auf, dass sich die Medianeinkommen in den beiden Bereichen nur unwesentlich unterscheiden.

3.4.3. Verteilung der Finanzierungslast (Kinderkrippen)

Zur Verteilung der Finanzierungslast zwischen Eltern, Gemeinde, Kanton und Dritten liegen für das Rechnungsjahr 2018 die in Tabelle 4 dargestellten Daten vor (Beiträge der Sozialhilfe sind nicht berücksichtigt).

Tabelle 4. Verteilung der Finanzierungslast (Beträge in Fr.)

Kostenanteil*	Schwanden**	Glarus**	Riedern**	Näfels	Niederurnen	ganzer Kanton
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
Total	396'115	936'000	680'004	849'733	381'195	3'243'047

* 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.

3.4.4. 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 nachfolgenden Tabellen 5 und 6 bieten eine Übersicht über die Tarife pro Kind im Jahr 2020 für einen ganzen Tag.

Tabelle 5. Tarifübersicht Kinderkrippen (in Fr.)

	Schwanden	Glarus	Riedern	Näfels	Niederurnen
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

Tabelle 6. Tarifübersicht Tagesstrukturen (in Fr.)

	Glarus Süd	Glarus	Glarus Nord
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.

3.5. 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.

3.5.1. 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.

Tabelle 7. Anzahl betreuter Kinder in Tagesfamilien (2019)

<i>Glarus</i>	<i>Glarus Süd</i>	<i>Glarus Nord</i>	<i>ganzer Kanton</i>
14	15	30	59

Die Zahl der betreuten Kinder variiert recht deutlich und unterliegt stärkeren Schwankungen als bei der institutionellen Betreuung.

3.5.2. 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 kommen 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.

4. Bewertung der Glarner Verhältnisse im interkantonalen Umfeld

4.1. Betreuungsangebote

Aus einer vom St. Galler Kantonsrat veranlassten aktuellen Untersuchung über die familien- und schulergänzende Kinderbetreuung im Kanton St. Gallen vom 14. August 2018 kann auch für die Situation im Kanton Glarus einiges abgeleitet werden. Im Kanton St. Gallen standen im Jahr 2016 für 65'000 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, Chrabelgruppen, kurzfristige Betreuungsangebote usw.).

4.2. Finanzierung

4.2.1. 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 (s. Tabelle 4). 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.

4.2.2. 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 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.

5. 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 kantonalen, 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.

6. Handlungsfelder und Optimierungsmassnahmen

6.1. *Erkannte Hindernisse für eine bessere Versorgung*

6.1.1. 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.

6.1.2. Schwelleneffekte

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

6.1.3. Beschränkte Mobilität, ungenügende Flexibilität

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.

6.1.4. *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.

7. **Grundzüge der gesetzlichen Regelung**

7.1. **Eckpunkte**

Die Diskussion zwischen dem DBK und den Vertretungen der Gemeinden hat auf Basis der Auslegeordnung ergeben, 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.

7.2. **Regelungs- und Handlungsebenen**

Auf Stufe *Gesetz* (Landsgemeinde) werden das Grundprinzip der Unterstützung durch die öffentliche Hand, die Rolle von Kanton und Gemeinde, 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).

7.3. **Grundlagen für die Bestimmung von Normkosten in einem Modell**

7.3.1. *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.

Spielgruppentarife betragen 16–26 Franken pro Tag, zum Teil auch höher für grösseren Aufwand wie z. B. Waldspielgruppe.

7.3.2. 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 Höchsttarife 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).

7.3.3. Für wen gilt das Normkostenmodell, 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.

7.3.4. Anrechenbares Einkommen für den Sozialtarif

Aus der bisherigen Praxis wurde das Anliegen formuliert, bei der Bemessung des Einkommens gewisse steuertechnisch zulässige Abzüge zu kompensieren. Es würden sonst die faktischen 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 wird (insbesondere bei Einkauf BVG und Sanierung einer selbstbewohnten Liegenschaft).

Berechnungsgrundlage für die Einteilung in die Sozialtarifstufen (wie bisher):

*Steuerbares Einkommen (Code 380) zuzüglich
10 % des steuerbaren Vermögens (Code 480)*

Ausgehend von dieser Berechnungsgrundlage sind neu gewisse steuerlich zulässige Abzüge zu kompensieren:

*Einkauf BVG (Codes 260 und 261)
Liegenschaftssanierung: Anteil, der über den Pauschalabzug hinausgeht (Code 189)*

7.3.5. Abstufung des Sozialtarifs (mögliche Regelung)

Mit einem stufenlosen Tarif können Schwelleneffekte vermieden werden. Der neue Sozialtarif wird daher mit einer mathematischen Formel stufenlos festgelegt (lineare Funktion zwischen dem Maximalwert der Vergünstigung bei der unteren Einkommensgrenze und einem Endwert bei der oberen Grenze).

Vom Regierungsrat festzusetzende Stellgrössen für den Sozialtarif:

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.

7.4. 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 Leis-

tungsfähigkeit 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.

7.5. Beispiele Normkostenmodell

Nachfolgend werden zwei beispielhafte Normkostenmodelle aufgezeigt.

Tabelle 8. Beispiel Normkostenmodell Tagesstrukturen und Tagesfamilien (schulergänzende Betreuung)

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.)

Tabelle 9. Beispiel Normkostenmodell Kinderkrippen und Tagesfamilien (familienergänzende Betreuung)

Beschreibung des Betreuungsangebots (qualitativ):	Ganztägige Betreuung und Pflege 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.

7.6. 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.

8. Memorialsantrag wird erfüllt

Mit dem Memorialsantrag Jacques Marti, Diesbach, wird verlangt, das 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.

9. 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.

10. 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.

11. Vernehmlassung

Der Regierungsrat führte zwischen Mai und August 2021 eine schriftliche Vernehmlassung über den Gesetzesentwurf durch. Am 29. Juni 2021 wurde zusätzlich ein Informationsanlass durchgeführt. Eingeladen waren – neben den Betreuungsinstitutionen – die politischen Parteien, die drei Gemeinden, die Handelskammer und der Gewerbeverband sowie die kantonalen Departemente. Die Vernehmlassung hat ein grosses Echo ausgelöst. Insgesamt gingen 36 Stellungnahmen aus dem Kreis der direkt Angesprochenen, aber auch von interessierten Dritten ein.

11.1. Vernehmlassungsergebnisse

Die Vorlage wurde grundsätzlich sehr gut aufgenommen. Keine einzige Stellungnahme war grundsätzlich negativ und auch alle wesentlichen Elemente des Gesetzes sind in fast sämtlichen Eingaben begrüsst worden. Es wurden jedoch verschiedene Fragen aufgeworfen und auf einige Unklarheiten hingewiesen. Insbesondere erschien das Normkostenmodell als schwer verständlich und die Begrifflichkeit im Gesetzestext als uneinheitlich. Das Bedürfnis für ein separates Kostenmodell für Spielgruppen wurde in Frage gestellt. Die gesetzliche Verankerung der Sprachstandserhebung bei den vorschulpflichtigen Kindern und die Möglichkeit einer verpflichtenden Teilnahme an Fördermassnahmen haben einige Fragen ausgelöst. Insbesondere sei nicht ganz klar, wie die Durchführung aussehe und wer dafür zuständig sei. Die Idee der systematischen Erhebung stiess aber nicht auf grundsätzliche Vorbehalte. Weiter wurde geltend gemacht, die tatsächlichen Kosten für die Betreuung lägen höher als in der Vorlage beschrieben, je nach Angebotsform seien sie teilweise aber auch zu hoch veranschlagt.

11.2. Stellungnahme des Regierungsrates

Der Regierungsrat hat auf zwei zentrale Anliegen aus der Vernehmlassung reagiert. Entsprechende Anpassungen sind im vorliegenden Gesetzesentwurf berücksichtigt.

Das Grundprinzip des Einwirkens von Vorgaben von Landrat und Regierungsrat auf die Ertragssituation der Betreuungsinstitutionen und die Tragbarkeit der Kosten für wirtschaftlich schwächere Eltern werden im Gesetz einfacher dargestellt worden. Es wird 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 bleibt 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 Begebenheiten abgestimmt abgelten. Die Vorlage wird in diesem Sinne vereinfacht.

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. Verschiedene Hinweise zu technischen Aspekten, zur Methodik der Bemessung und zur Durchführung der Sprachstandserhebung sind in den Text des Antrags bzw. den Kommentar zum Gesetz eingeflossen oder werden bei der Regelung des Vollzugs vom Regierungsrat noch zu verarbeiten sein.

12. 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 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 unterstehen 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. Einen besonderen 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. Vorstell-

bar 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: Hiermit 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 bezüglich Beurteilung 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 Anwendung finden. 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 aus diesem Grund kompensiert.

Absatz 5: Die Institutionen gewährten den Mehrkinderrabatt 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 Entwicklungsstands; Förderangebote

Die Zuständigkeit und Häufigkeit der die 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 Gemeinde.

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.

13. 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, unter anderem Vorgaben zu Betriebsbewilligungen, die Bemessung des Sozialtarifs sowie neu die Umschreibung des Grundangebots. Auch die Regelungen des Regierungsrats 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.

14. Antrag

Der Regierungsrat beantragt dem Landrat:

- 1. den beiliegenden Gesetzentwurf der Landsgemeinde zur Zustimmung zu unterbreiten;
und*
- 2. der Landsgemeinde die Abschreibung des Memorialsantrags zu beantragen.*

Genehmigen Sie, Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, den Ausdruck unserer vorzüglichen Hochachtung.

Im Namen des Regierungsrates

*Marianne Lienhard, Landammann
Hansjörg Dürst, Ratsschreiber*

Beilagen:

- Memorialsantrag
- SBE