

An den Landrat

Glarus, 25. November 2014

**Änderung der Volksschulverordnung und Anpassung des Stellenplans
im Departement Bildung und Kultur**
(Umsetzung der Motion „Förderung von Kinderkrippen“)

Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

1. Ausgangslage

Als Folge der Anpassung des Bildungsgesetzes im Rahmen der Umsetzung der Motion „Förderung von Kinderkrippen“ sind die Bestimmungen über die Beitragsleistung an Krippen nachzuführen. Diese richtete sich bisher nach einem Beschluss der Landsgemeinde aus dem Jahre 1946. Gemäss Artikel 105 Absatz 3 des Bildungsgesetzes, der neu auch für die Krippen gelten soll, hat der Landrat die Bemessung der Beiträge an die Kosten der Betreuung der Kinder mittels Verordnung zu regeln. Mit Artikel 22 der Volksschulverordnung besteht eine Regelung für die Tagesstrukturen (Horte, Tagesschulen, Mittagstische), also für die familienergänzende Betreuung schulpflichtiger Kinder. Diese ist gemäss Auftrag der Motion neu auch auf die Krippen, also die familienergänzende Betreuung vorschulpflichtiger Kinder, anzuwenden. Dazu ist die Verordnung entsprechend anzupassen.

2. Das Prinzip der Bemessung der Pauschalen

Der Kanton soll sich im Krippen-Bereich neu in ähnlicher Systematik an der Vergünstigung der Elternbeiträge für einkommensschwache Familien beteiligen, wie er das bereits bei den Horten macht. Er gibt das bisherige Prinzip auf, 10 Prozent der Besoldung des ausgebildeten Personals zu übernehmen. Dafür sind nun auch bei den Krippen (wie bisher bei den Horten) einkommensabhängige Kopfpauschalen je Betreuungseinheit vorgesehen. Damit wird das Grundprinzip auf die Krippen ausgedehnt, gemäss dem der Kanton sich für den Ausgleich der mangelnden Leistungsfähigkeit von wirtschaftlich schwächeren Familien engagiert.

Die Pauschale kann verstanden werden als Ausgleich für den Minderertrag bei den Elternbeiträgen, der durch die Gewährung eines einkommensabhängigen Sozialtarifs entsteht. Die bisherige Höhe der Kopfpauschalen im Hort-Bereich wurde einst in einem politischen Entscheid als Anteil an standardisierten Personalkosten für die Betreuung in einer Gruppe von Kindern definiert (Basis 50 % der Besoldungskosten des ausgebildeten Personals). Bei den Krippen ist die Höhe der neu einzuführenden Kopfpauschalen nach dem gleichen Prinzip herzuleiten. Als Grundlage dient der bisherige Leistungsumfang (10% der Besoldungskosten des Fachpersonals).

Die Verhältnisse bei den Krippen variieren stark. In den Gemeinden bestehen unterschiedlich grosse Angebote an Krippenplätzen und deren Anteil an der Finanzierung ist nicht einheitlich. Der grösste Teil der ungedeckten Kosten der heutigen Krippen wird von den Gemeinden getragen (ca. 500'000 Fr.). Ein kleinerer Anteil (ca. 100'000 Fr.) wird von Dritten über Spenden, Sponsoring und sonstige Zuwendungen kompensiert. Die Kopfpauschalen werden aus diesen Gründen deutlich tiefer ausfallen als im Hort-Bereich.

3. Die Anpassung der Bestimmungen im Einzelnen

Artikel 22; Sachüberschrift

Mit der Neuformulierung der Sachüberschrift wird verdeutlicht, dass es sich in der Folge um die Erfüllung der vom Gesetz an den Landrat delegierten Aufgabe der Bemessung der Beiträge handelt.

Artikel 22 Absatz 1; Prinzip der Kopfpauschale

Hier ist dem Umstand Rechnung zu tragen, dass Beiträge an Tagesstrukturen (Horte, Mittagstische, Tagesschulen) in aller Regel an die Gemeinde gehen, bei den Krippen hingegen unabhängige Trägerschaften ohne kommunalen Auftrag möglich sind. Das bisherige Recht sah ausschliesslich eine Beitragszahlung an die Gemeinden vor. Neu werden die Beiträge für die Horte direkt zugunsten der Institutionen ausgerichtet. Das bisherige Beitragsrecht für Krippen hat ebenfalls die Zahlung an die Institution und nicht ausdrücklich an die Gemeinden vorgesehen. Der neue Text bezeichnet daher den Empfänger nicht mehr. Damit kann er – je nach Form der Trägerschaft der Institution – direkt an den richtigen Ort geleistet werden. Bei den Tagesstrukturen wird dies weiterhin in aller Regel die Gemeinde sein.

Artikel 22 Absatz 2; Faktoren für die Bemessung der Pauschalen

Die bisherige feste Kategorisierung der Betreuungseinheiten eignet sich nicht für die Krippen. Deshalb wird auf eine starre Umschreibung der Betreuungseinheiten in der Verordnung verzichtet.

Artikel 22 Absätze 3 und 4; Festlegen der Höchstwerte; keine nachträgliche Kürzung der Pauschalen

Diese Bestimmungen sind in der bisherigen Form aufzuheben, da sie in der Praxis nicht umsetzbar waren. Mit gekürzten, betragsmässig erst nachträglich festgelegten Kantons-pauschalen würde eine für die Gemeinden und Institutionen unberechenbare Situation resultieren. Alternativ dazu müssten den Eltern in ungünstigen wirtschaftlichen Verhältnissen im auf die Betreuung folgenden Jahr noch zusätzliche Beiträge in Rechnung gestellt werden. Beides hat sich in der Praxis als undurchführbar herausgestellt. Im Januar 2014, also beim Vorliegen der Abrechnungen 2013 stand fest, dass die für das letzte Jahr budgetierten Mittel erstmals in erheblichem Umfang nicht ausreichen. In diesem späten Zeitpunkt hat es der Regierungsrat vermieden, die Folgen dieser Entwicklung auf die Gemeinden abzuwälzen. Stattdessen wurde dem ungenügenden Kreditrahmen mit einer Umbuchung auf das Folgejahr begegnet. Das Problem wurde damit aber nicht gelöst, sondern auf das folgende Jahr verschoben. Ein neues Nachtragskreditbegehren in deutlich grösserem Umfang wird noch zu behandeln sein. Die Problematik der aktuellen untauglichen Rechtslage ist damit jedoch noch ungelöst.

Der Landrat soll gemäss Bildungsgesetz Einfluss auf die Höhe der einzusetzenden Mittel nehmen, indem er im Rahmen des Budgetprozesses Vorgaben macht. Dies erfordert aber zwingend einen ausreichenden Vorlauf, damit die Institutionen (respektive die Gemeinden) sorgfältig budgetieren können. Auf der anderen Seite sollte den Eltern das Recht zugestanden werden, mindestens vor Anmeldung ihrer Kinder über die genauen Kosten informiert zu sein. Mit dem Budget kann der Landrat deshalb auf die Höhe der einzusetzenden Mittel je-

weils frühestens ab Beginn des Schuljahres im darauffolgenden August, nicht jedoch auf das ganze, direkt anschliessende Rechnungsjahr Einfluss nehmen. Eine absolute Obergrenze des Aufwands kann zudem nicht garantiert werden. Es ist nicht im Detail vorhersehbar, wie viele Kinder zu betreuen sind und in welchen wirtschaftlichen Verhältnissen diese leben. Das System basiert auf dem Prinzip von einkommensabhängigen Betreuungsgutscheinen. Falls es im Jahr 2009 die Absicht des Gesetzgebers gewesen wäre, einen absoluten Betrag als oberste Steuergrösse festzulegen, würde dies – falls nicht die Gemeinden oder Trägerschaften das gesamte Risiko trügen – zwingend auf eine nachträgliche Subventionierung und eine nachträgliche, variable Rückerstattung für jedes einzelne Kind hinauslaufen. Dies wäre mit unverhältnismässigem Verwaltungsaufwand verbunden und würde zu einer Vorfinanzierungspflicht durch die Gemeinden oder Institutionen oder eben ausgerechnet der wirtschaftlich schwächsten Familien führen. Eine Verknüpfung von individuell hergeleiteten Kopfpauschalen in fixer Höhe mit einem im Voraus limitierten Kostendach für den Kanton ist damit in der Praxis nicht umsetzbar.

Mit der nun vorgesehenen Koppelung der Höhe des Maximalbeitrags mit der Bemessung des Budgetkredits durch den Landrat erhält das Parlament jedoch ein direktes Steuerungsmittel in die Hand. Er kann den Kantonsanteil an der Mitfinanzierung der Kinderbetreuung in Krippen und Horten jährlich neu festlegen. Dies wird auf Basis einer Prognose über die Zahl der zu betreuenden Kinder und in Zukunft auch in Absprache mit den Gemeinden und Institutionen zu erfolgen haben. Die Abstufung des Sozialtarifs bleibt weiterhin in der Kompetenz des Regierungsrats. Dieser geht davon aus, dass allfällige Restkosten von den Gemeinden oder Institutionen getragen werden, wenn das jeweilige Budget nicht ausreicht.

Die Änderungen der landrätlichen Verordnung sollen nach dem Entscheid der Landsgemeinde 2015 in Kraft treten können, sobald die nötigen Mittel dazu gesprochen sind und alle für die Umsetzung nötigen weiteren Regelungen, namentlich die Anpassungen auf Stufe regierungsrätlicher Verordnung, bereit sind. Der genaue Zeitpunkt wird damit vom Regierungsrat festzulegen sein.

4. Kostenfolgen für den Kanton

Sollen die finanziellen Folgen der vorgesehenen Umsetzung der Motion „Förderung von Kinderkrippen“ aufgezeigt werden, so sind grundsätzlich zwei Bereiche zu unterscheiden: Der Bereich der Tagesstrukturen, also der gesamte Teil der Angebote für schulpflichtige Kinder mit Hort, Mittagstisch und Tagesschule wurde bereits bisher in dieser Methodik vom Kanton unterstützt. Allerdings mit der Folge, dass der vorgesehene Mechanismus zur Beschränkung der finanziellen Verpflichtung in der Praxis – wie oben beschrieben – nicht funktioniert hat. Im Budgetprozess wurde die deutlich stärkere Nachfrage der bestehenden Angebote nicht entsprechend abgebildet. Damit ist eine Differenz zwischen der Erwartung des Budgets und den tatsächlichen Verhältnisse in den Gemeinden entstanden. Die Vereinheitlichung der Subventionsmethodik mit der Ausdehnung auf die Krippen und damit auf den Bereich der Betreuung von vorschulpflichtigen Kindern hat mit dieser Differenz und dem penden-ten Nachtragskreditbegehren für das laufende Jahr keinen direkten Zusammenhang. Daher müssen die finanziellen Auswirkungen für die Horte und die Krippen separat betrachtet werden.

Für beide Bereiche ist neu vorgesehen, dass eine Kombination aus einem maximalen Satz für eine Pauschale multipliziert mit der prognostizierten Anzahl Kinder (je nach Grad der Betreuung und Einkommensverhältnissen der Eltern) zu einem voraussichtlichen Gesamtaufwand in der Jahresrechnung führen wird. Dementsprechend ist zu budgetieren. Bei Kürzungen oder Erhöhungen im Budget müsste gleichzeitig der Maximalsatz für die Pauschalen entsprechend angepasst werden. Da für beide Entscheide der Landrat zuständig wird, wird er jeweils über beides gleichzeitig zu befinden haben.

Die Maximallösung mit einer Übertragung des bisher für die Horte angewandten Maximaltarifs auf die Krippen (11.60 Fr. für 2 Stunden) würde zu einer Mehrbelastung der Jahresrechnung von über einer halben Million Franken führen. Dies würde eine deutliche Verschiebung der finanziellen Verantwortung von den Gemeinden zum Kanton bedeuten.

Tabelle 1. Variante „Vollständige Angleichung der Krippen an die Horte“

Bedarf	Aufwand Kanton	Kommentar
Horte (Tagesstrukturen) bisher	750'000 Fr.	Aufgrund der Nachfrage und somit bedarfsgerechter Planung stieg der Aufwand als Folge der Bildungsgesetzesrevision (Harmos, Gemeindestrukturenreform etc.) von jährlich 270'000 Fr. im 2009 auf ein Kantonsanteil von heute 750'000 Fr. (Prognose 2014). Davon sind aufgrund des Budgets 2014 550'000 Fr. legitimiert, der Nachtragskredit ist ausstehend. Im Memorial der Landsgemeinde 2009 wurde ein längerfristiger Mehraufwand von 500'000 Fr. ausdrücklich ausgewiesen. Das heutige, tatsächliche Volumen entspricht diesen Vorhersagen denn auch weitgehend und ist im Budget 2015 mit 750'000 Fr. abgebildet.
Krippen bisher	130'000 Fr.	Basierend auf dem 1946er-LG-Beschluss haben sich die Krippenbeiträge des Kantons (10% der Lohnkosten) heute bei 130'000 Fr. eingependelt.
Krippen zusätzlich	550'000 Fr.	Direkte Übertragung des bisher beim Hort angewendeten maximalen Beitrages (11.60 Fr. für 2 Stunden) für das Kompensieren einkommensschwacher Familien auf die Krippen.
Total	1'430'000 Fr.	Mehrkosten zu Budget 2015: 1'430'000 – 750'000 – 130'000 = 550'000 Fr.

Tabelle 2. Variante „Mittelweg“

Bedarf	Aufwand Kanton	Kommentar
Horte (Tagesstrukturen) bisher	750'000 Fr.	Aufgrund der Nachfrage und somit bedarfsgerechter Planung stieg der Aufwand als Folge der Bildungsgesetzesrevision (Harmos, Gemeindestrukturenreform etc.) von jährlich 270'000 Fr. im 2009 auf ein Kantonsanteil von heute 750'000 Fr. (Prognose 2014). Davon sind aufgrund des Budgets 2014 550'000 Fr. legitimiert, der Nachtragskredit ist ausstehend. Im Memorial der Landsgemeinde 2009 wurde ein längerfristiger Mehraufwand von 500'000 Fr. ausdrücklich ausgewiesen. Das heutige, tatsächliche Volumen entspricht diesen Vorhersagen denn auch weitgehend und ist im Budget 2015 mit 750'000 Fr. abgebildet.
Krippen bisher	130'000 Fr.	Basierend auf dem 1946er-LG-Beschluss haben sich die Krippenbeiträge des Kantons (10 % der Lohnkosten) heute bei 130'000 Fr. eingependelt.
Krippen zusätzlich	100'000 Fr.	Handlungsbedarf aufgrund des nicht durch kantonal- und kommunalrechtliche Vorgaben abgedeckten Defizits der Glarner Institutionen. Minimal-lösung, um die Intention der Motion „Förderung Kinderkrippen“ umsetzen zu können.
Total	980'000 Fr.	Mehrkosten zu Budget 2015: 980'000 – 750'000 – 130'000 = 100'000 Fr.

Tabelle 3. Variante „Status quo“

Bedarf	Aufwand Kanton	Kommentar
Horte (Tagesstrukturen) bisher	750'000 Fr.	Der Kanton plafoniert seine Beiträge für das Kompensieren einkommensschwacher Familien auf dem Niveau der Zahlungen für das Jahr 2014.
Krippen bisher	130'000 Fr.	Basierend auf 1946er-LG-Beschluss haben sich die Krippenbeiträge des Kantons (er zahlt 10% der Lohnkosten) heute bei 130'000 Fr. eingependelt.
Krippen zusätzlich	0 Fr.	Der Systemwechsel (Kopfpauschalen statt 10 % anteilmässiger Beitrag an Lohnkosten) wird kostenneutral ausgestaltet.
Total	880'000 Fr.	Einsparung zu Budget 2015: 880'000 – 750'000 – 130'000 = -100'000 Fr.

Die Variante „Mittelweg“ würde es mit zusätzlichen 100'000 Franken Kantonsmitteln für Krippen ermöglichen, die bisher nicht durch kantonal- oder kommunalrechtliche Grundlagen entstehenden Defizite über das ganze Kantonsgebiet einigermaßen abzudecken. Nötig wäre dafür jedoch zusätzlich ein gewisses Mass an Umverteilung von den kantonalen Hortbeiträgen an die Krippenbeiträge. Aufgrund der bereits beschriebenen strukturellen Unterschiede in den Gemeinden (unterschiedliche wirtschaftliche Leistungsfähigkeit von Eltern sowie unterschiedliche Krippenangebote) könnte so sichergestellt werden, dass etwa auch die Krippe in Schwanden mindestens gleich viel Unterstützung erhält wie bisher. Konkret müsste der maximale Sozialtarif des Horts von 11.60 auf 11 Franken für zwei Stunden Betreuungszeit gesenkt werden, damit der maximale Sozialtarif für Krippen bei 5 Franken für eine gleich lange Betreuungszeit (pro Halbtage 12.50 Fr. resp. 25 Fr. für einen ganzen Tag) festgelegt werden könnte. So blieben die Mehrkosten für den Kanton im Rahmen von rund 100'000 Franken.

Bei der Variante „Status quo“ wird seitens Kanton mit den bisher verfügbaren Mitteln (Budget 2015) operiert, jedoch im neuen Beitragssystem. Dies hat zur Folge, dass aufgrund der bereits beschriebenen strukturellen Unterschiede in den Gemeinden die Höhe der Kantonsbeiträge an die einzelnen Krippen zum Teil steigen, zum Teil sinken werden. Dies ist aufgrund des Systemwechsels unumgänglich, da er die strukturellen Unterschiede nicht mehr berücksichtigt, sondern einzig und allein noch auf die finanzielle Leistungsfähigkeit der Eltern abstellt.

Insgesamt führt dies dazu, dass der Kanton das neue Beitragssystem in Bezug auf die Zahlen kostenneutral einführen kann. Um den beschriebenen Effekt, der sich etwa für die Krippen Näfels und Schwanden negativ auswirken könnte, abzufedern, ist eine gewisse Umverteilung von den Horten auf die Krippen vorzusehen. Konkret müsste der maximale Sozialtarif des Horts von 11.60 auf 11 Franken für zwei Stunden Betreuungszeit gesenkt werden, damit der maximale Sozialtarif für Krippen bei 2.50 Franken für eine gleich lange Betreuungszeit (pro Halbtage 6.25 resp. 12.50 Fr. für einen ganzen Tag) festgelegt werden kann.

5. Neue Fachstelle für Familienfragen

Um den Ansprüchen an eine einheitliche Aufsicht und Förderung von Krippen und Horten genügen zu können, muss die im DBK neu zu schaffende Fachstelle für Familienfragen über mindestens 50 Stellenprozente verfügen. 10 Stellenprozente können dabei vom DVI übernommen werden. Deren Fachstelle für Heimwesen war bisher für die Aufsicht, die Betriebsbewilligung und die Abrechnung im Bereich der Krippen zuständig. Ausserdem bestehen in der Abteilung Volksschule (DBK) bereits Kapazitäten im Umfang von 10 Stellenprozente, welche im Bereich Horte eingesetzt wurden. Diese können ebenfalls in die neue Fachstelle überführt werden. Es werden jedoch durch die Anwendung der PAVO auch neue Aufgaben beim Kanton anfallen, welche bisher von den Gemeinden oder gar nicht erfüllt wurden. Diese rechtfertigen die zusätzlich benötigten 30 Stellenprozente.

Die vorgeschlagene Dimensionierung erscheint im Vergleich zu den bisher auf kommunaler Ebene eingesetzten Ressourcen angemessen. Die drei Gemeinden haben seit der Gemeindestrukturreform und der damals eingeführten Pflicht, für die Tagesstrukturen Schulpflichtiger zu sorgen, zum Teil eigene Fachstellen geschaffen, die über die nötigen Kapazitäten verfügen. Insbesondere zu Beginn wird beim Kanton ein gewisser Aufwand für den Aufbau der Fachstelle nötig werden. Gleichzeitig sind Kriterien für die Bewilligung von Institutionen aufzustellen und die bisher nicht der Bewilligungspflicht unterstellten Tagesstrukturen darauf zu überprüfen. Bis das neue einheitliche System der Pauschalen eingerichtet ist, erstmals abgerechnet wird und alle Betriebe die Bewilligungsvoraussetzung erfüllen, wird mit diesem Pensum keine weitere Bearbeitung von familienpolitischen oder konzeptionellen Arbeiten möglich sein. Sind die Aufbauarbeiten aber einmal fortgeschritten, so wird sich zeigen, wie weit die nächst wichtigsten Massnahmen zur Etablierung einer wirksamen Familienpolitik umgesetzt werden können. Für den Kanton ist für die Fachstelle per Saldo voraussichtlich mit Mehrkosten von rund 30'000 Franken jährlich zu rechnen.

Demgegenüber werden die Gemeinden ihren Aufwand für die Aufsicht über die eigenen oder mit Leistungsvereinbarungen angebandenen Tagesstrukturen deutlich reduzieren können. Eine zentrale, kantonale Bearbeitung von aufsichtsrechtlichen Aufgaben wird insgesamt zu Einsparungen führen. Für die Gemeinden entstehen damit keine Zusatzkosten. Im Gegenteil: Es ist ein klares Sparpotenzial zu erwarten.

Vorbehalten bleiben allfällige Anpassungen der Revisionsvorlage durch die Landsgemeinde. Es ist denn auch zu erwarten, dass eine zweite Lesung der Anpassungen der Verordnung erst nach der Landsgemeinde 2015 stattfinden wird.

6. Antrag

Der Regierungsrat beantragt dem Landrat,

- 1. den beiliegenden Änderungen der Volksschulverordnung zuzustimmen,*
- 2. den Maximalwert für die Kopfpauschalen mit Wirkung ab Inkrafttreten der Verordnung für schulpflichtige Kinder auf 11 Franken je Betreuungseinheit von zwei Stunden sowie auf 6.25 Franken je Halbtage für vorschulpflichtige Kinder festzusetzen,*
- 3. in zustimmendem Sinne Kenntnis vom im Kapitel 5 skizzierten Aufbau einer Fachstelle für Familienfragen zu nehmen sowie den damit verbundenen finanziellen Mehraufwand in der Höhe von 30'000 Franken zu genehmigen und*
- 4. die Motion „Förderung von Kinderkrippen“ als erledigt abzuschreiben.*

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

Im Namen des Regierungsrates

*Röbi Marti, Landammann
Hansjörg Dürst, Ratsschreiber*

Beilagen:

- Synopse
- SBE