

Beschluss

Sitzung des Landrates vom Mittwoch, 14. Januar 2015

§ 79

Änderung des Bildungsgesetzes

(Umsetzung der Motion „Förderung von Kinderkrippen“)

(Berichte Regierungsrat, 25.11.2014; Kommission Bildung/Kultur und Volkswirtschaft/Inneres, 18.12.2014)

Eintreten

Daniela Bösch-Widmer, Niederurnen, Kommissionspräsidentin, beantragt für die Kommission Eintreten und Zustimmung zur Vorlage gemäss deren Antrag. – Die Kommission hat im vergangenen Dezember drei Vorlagen aus dem Bereich der Familienpolitik beraten. Diese sind eng miteinander verbunden. Mit der Änderung des Bildungsgesetzes wird der Grundstein gelegt. Anstoss dazu gab die Motion zur „Förderung von Kinderkrippen“. Diese fordert eine grundsätzliche Vereinheitlichung des Krippen- und Hortbereichs bezüglich Zuständigkeiten, die Finanzierung durch Kanton und Gemeinden, die Aufsicht und den Ausgleich über Sozialtarife. – Bis jetzt hat der Kanton Betriebsbewilligungen für Krippen erteilt und die Aufsicht über diese wahrgenommen. Bei den Horten sind die Gemeinden für die Aufsicht zuständig – eine Bewilligungspflicht gibt es nicht. Der Kanton richtet nach zwei verschiedenen Grundsätzen Beiträge aus: bei den Krippen bezahlt er 10 Prozent der Lohnkosten für ausgebildetes Personal, bei den Tagesstrukturen für Schulpflichtige sind es einkommensabhängige Kopfpauschalen. Auch sind zwei verschiedene Departemente involviert. Für die Krippen ist das Departement Volkswirtschaft und Inneres zuständig, bei den Horten das Departement Bildung und Kultur. – Vor diesem Hintergrund hat der Landrat die Motion an den Regierungsrat überwiesen und mit dem Auftrag versehen, ein einziges Aufsichtsorgan einzurichten und ein einheitliches Finanzierungssystem für die gesamte familienergänzende Kinderbetreuung zu schaffen. Auch der Bericht über die Grundlagen einer wirksamen Familienpolitik zeigte auf, dass die Motion als Sofortmassnahme umgesetzt werden soll. Mit der Änderung des Bildungsgesetzes und der anschliessenden Beratung der Änderung der Volksschulverordnung kann diese geforderte Vereinheitlichung erreicht werden. Die beiden Systeme werden grundsätzlich zusammengeführt; zuständig soll in beiden Bereichen das Departement Bildung und Kultur werden. – Die Kommission hat sich intensiv mit der Vorlage auseinandergesetzt. Unter anderem wurde auch die Frage aufgegriffen, ob die Regelung auch auf Tagesfamilien, welche bisher Beiträge aus dem Sozialfonds erhalten haben, ausgedehnt werden soll. Aus finanziellen wie auch grundsätzlichen Überlegungen kam sie zum Schluss, dass dies zu viel des Guten wäre. Schliesslich unterstehen die Tagesfamilien einem ganz anderen Konstrukt. – Die Begriffsklärung betreffend Tagesstrukturen bzw. Tagesstrukturen für Schulpflichtige wurde sehr begrüsst. So wird nun genau aufgezeigt, ob jeweils vom Krippen- oder vom Hortbereich die Rede ist. – Ausführlich diskutiert wurden die Artikel

105 Absatz 3 und Artikel 105a. Aus Sicht der Kommission brauchen die Gemeinden im Hortbereich nach wie vor Planungssicherheit. Mit der von der Kommission vorgeschlagenen Formulierung der beiden Bestimmungen kann dem Rechnung getragen werden. Indem die Gemeinden die Kantonsbeiträge weiterleiten, können sie die Betreuungsangebote für schulpflichtige Kinder direkter steuern. Dass dadurch eine vollumfängliche Vereinheitlichung und Vereinfachung auf Stufe Gemeinde nicht erreicht wird, ist der Kommission bewusst. Diese gewichtet die Planungssicherheit für die Gemeinden jedoch höher; auf Stufe Kanton findet ja eine Vereinheitlichung des Finanzierungssystems statt. – Dank gebührt Regierungsrat Benjamin Mühlemann für die Erläuterung des Geschäfts und die konstruktive Mitarbeit sowie Departementssekretär Christoph Zimmermann für die rechtliche Unterstützung, das Klären von Fragen und das Verfassen des Berichtes. Zu danken ist auch Susanne Hausmann für das Verfassen des Protokolls und den Kommissionsmitgliedern für die angeregte Diskussion und Mitarbeit.

Kaspar Krieg, Niederurnen, Kommissionsmitglied, spricht sich für Eintreten und Zustimmung zur Vorlage gemäss Kommission aus. Die SVP-Fraktion begrüsse die Vereinheitlichung von zwei verschiedenen Systemen und die Zusammenführung der Aufsicht über Krippen und Horte beim Departement Bildung und Kultur. – Die Gemeinden sind weiterhin für das Bereitstellen eines bedarfsgerechten Angebotes verantwortlich. Das ist der Grund, weshalb sich die Mehrheit der SVP-Fraktion für die Kommissionsfassung von Artikel 105 Absatz 3 ausspricht. Die Änderung von Artikel 105a ist redaktioneller, nicht inhaltlicher Natur. Auch hier ist die Kommissionsvariante zu unterstützen. Die Umsetzung der Vorlage hat kostenneutral zu erfolgen. Entsprechende Anträge werden beim nächsten Traktandum betreffend die Änderung der Volksschulverordnung gestellt.

Beny Landolt, Näfels, Kommissionsmitglied, hält fest, dass die BDP-Fraktion geschlossen hinter der Vorlage stehe. Da dieses und das nächste Traktandum materiell zusammenhängen, gelte das folgende Votum für beide Geschäfte. – Mit der Zusammenführung und der verbesserten Koordination von zwei Angeboten der familienergänzenden Betreuung geht diese Vorlage in die richtige Richtung. Sie entspricht dem Verständnis der BDP von einer modernen Familien- und Gesellschaftspolitik. Eine solche ist auch als Faktor für eine gute Standortpolitik zu verstehen. Wenn der Kanton Glarus und seine Gemeinden insbesondere für Familien attraktiv sein wollen, braucht es ein zeitgemässes Angebot. – Mit dem Ja zur Masseneinwanderungsinitiative hat das Schweizer Stimmvolk klar signalisiert, dass die Zuwanderung reduziert werden soll. Dieses Ziel kann nur erreicht werden, wenn konsequent inländische Arbeitskräfte gefördert werden. Dazu müssen auch die Rahmenbedingungen für berufstätige Frauen oder solche, die arbeiten wollen, verbessert werden. Vorlagen wie diese leisten dazu einen Beitrag. Wer also einst A gesagt hat, soll nun auch B sagen. Wer einen attraktiven Standort will, muss einer besseren familienergänzenden Betreuung zustimmen. Wer einer tieferen Zuwanderung zugestimmt hat, muss bessere Arbeitsmarktchancen für Frauen bzw. Eltern unterstützen. Auch im nächsten Traktandum wird es darum gehen, konsequent zu entscheiden. Wer ein besseres Angebot und eine verbesserte Koordination will, muss dazu bereit sein, die entsprechenden Stellen zu schaffen. Die beantragten 30 Stellenprozent erscheinen angemessen. Eine interne Kompensation ist nicht zu unterstützen. Wer der Meinung ist, dass das Departement noch nicht voll ausgelastet sei, soll dies konkret thematisieren und entsprechende Anträge stellen. Eine interne Kompensation zu fordern, entspricht indirekt einem versteckten Sparantrag. Dieser würde die Verbesserung bei der familienergänzenden Betreuung gefährden.

Renata Grassi Slongo, Niederurnen, Kommissionsmitglied, unterstützt namens der SP-Fraktion die beantragten Änderungen des Bildungsgesetzes gemäss Kommissionsfassung. – Im vorliegenden Antrag geht es um die kantonale Mitfinanzierung des freiwilligen Betreuungsangebotes für Kinder von erwerbstätigen Eltern. Dieses wird von den Gemeinden oder privaten Institutionen bereitgestellt. Eltern nutzen es tageweise. Die Mitfinanzierung durch den Kanton ist ein wichtiger Beitrag zur Vereinbarkeit von Beruf und Familie: Sie ermöglicht es Frauen und Männern mit Kindern, zumindest Teilzeit zu arbeiten. Künftig soll die Subventio-

nierung der Betreuungsplätze auch im Vorschulalter mit Kopfpauschalen funktionieren. Diese leisten einen Beitrag an das Sozialtarif-System. Gemäss diesem wird der Elternbeitrag nach dem Einkommen berechnet. Subventionen kommen somit direkt den erwerbsschwächeren Eltern, welche auf jedes Stellenprozent mehr angewiesen sind, zugute. – Es geht nicht darum, grosszügig zu sein. Studien aus Zürich und Bern haben gezeigt, dass für jeden in die familienergänzende Betreuung investierten Steuerfranken langfristig 2,6– 3,5 Franken als Gewinn an die Gesellschaft zurückfliessen. Die familienergänzende Betreuung leistet aber auch einen Beitrag an den kulturellen Übergang von der Familie zur Gesellschaft. Dies kommt vor allem dem Schulbetrieb zugute. Es ist bekannt, dass Integration das beste Mittel ist, um hohe soziale Folgekosten zu verhindern. Vor allem aber hält die familienergänzende Betreuung Frauen im Arbeitsmarkt oder ermöglicht den Wiedereinstieg. Genau damit wird verhindert, dass qualifizierte Ausländer in die Schweiz geholt werden müssen.

Regierungsrat *Benjamin Mühlemann* beantragt Eintreten und Zustimmung zur Vorlage gemäss Regierungsrat. – Mit dieser Vorlage soll die Motion „Förderung von Kinderkrippen“ umgesetzt werden, die 2011 überwiesen wurde. Damals herrschte grosse Euphorie. Fragen nach der Finanzierung wurden keine gestellt. Daneben wird eine Sofortmassnahme getroffen, die sich aus dem Grundlagenbericht zur Familienpolitik herauskristallisiert hat. Diesen Bericht hat der Landrat im vergangenen April in zustimmendem Sinn zur Kenntnis genommen. – Der Regierungsrat hat bewusst alle Vorlagen zum Thema Förderung von Krippen und Horten gemeinsam verabschiedet. Die Verordnung muss bekannt sein, bevor die Landsgemeinde über die gesetzlichen Anpassungen entscheidet. Diese sind sehr technisch. Die finanziellen Auswirkungen ergeben sich erst durch die Verordnungsänderung. – Die Kostenentwicklung im Bereich der Tagesstrukturen für Schulpflichtige hat nur bedingt einen Zusammenhang mit den heute traktandierten Gesetzes- und Verordnungsänderungen. Sie gründet vielmehr im Beitritt zu Harmos 2009. Der Kostenanstieg, wie er nun zu beobachten ist, wurde damals so prognostiziert. In welchem Mass man die familienergänzende Kinderbetreuung fördern will, ist eine hochpolitische Frage. Das zeigten auch die Diskussionen in der Kommission. Die Anzahl Plätze, die Höhe der Mitfinanzierung seitens der öffentlichen Hand, der volkswirtschaftliche Nutzen, die Eigenverantwortung der Familien werden in die Waagschale geworfen. Die Regierung ist der Auffassung, dass vor allem aus finanzpolitischen Gründen keine zusätzlichen Mittel bereitzustellen sind. Deshalb geht es nun in erster Linie um die Vereinheitlichung der Subventionsmethodik. Die Regierung wird auch beim nächsten Traktandum am finanziellen Status quo festhalten. Die grösste Veränderung, welche diese Vorlage mit sich bringt, werden die Institutionen selbst erfahren. Gerade Anbieter mit Hort- wie auch Krippen-Plätzen wurden bisher unterschiedlich gefördert und beaufichtigt. Dies kann bis zu einem gewissen Grad vereinfacht werden. Es wird beim Kanton nur noch ein Departement für Familienfragen zuständig sein. Die Aufsicht ist zentralisiert und die Förderung vereinheitlicht. Die Gemeinden können dadurch einen Teil ihrer Aufsichtsfunktion abgeben. Sie werden aber nicht umherkommen, sich – gerade im Krippenbereich – finanziell stark engagieren zu müssen. Für die Eltern werden sich in der Praxis kaum Änderungen ergeben. Sie bezahlen heute schon für die Betreuung ihrer Kinder – im Krippen- wie auch im Hort-Bereich – einen Sozialtarif in Abhängigkeit vom Einkommen. – Bei den Horten hat man sich 2009 auf Kantonsbeiträge im Umfang von rund 50 Prozent der Lohnkosten geeinigt – analog zum damaligen Volksschulmodell. Bei den Krippen engagiert sich der Kanton mit rund zehn Prozent der Lohnkosten. Gemäss Budget 2015 ergibt dies rund 880'000 Franken. 750'000 Franken entfallen auf den Hortbereich, 130'000 auf die Krippen. Daneben bezahlt der Kanton Beiträge aus dem Sozialfonds an den Verein Tagesfamilien. An diesen Zahlen will sich der Regierungsrat auch künftig orientieren. Das System soll zwar vereinheitlicht werden, nicht aber die effektive Kopfpauschale für Hort- und Krippen-Kinder. – Die Vorlage des Regierungsrats beinhaltet eine möglichst schlanke Abrechnungsmethode. Es sollte nicht gleich wieder ein Umweg über die Gemeinden eingeführt werden, wie dies die Kommission beantragt. Es ist deshalb der regierungsrätlichen Vorlage zuzustimmen. – Ebenfalls angepackt werden soll der finanzielle Steuerungsmechanismus. Aus Sicht des Kantons taugt er nicht mehr. Man müsste rückwirkend Beiträge prozentual kürzen, wenn der im Budget eingestellte Betrag nicht ausreicht. Das ist nichts anderes als eine rückwirkende Verlagerung

von Kosten an die Gemeinden oder, im Extremfall, an auf Sozialtarife angewiesene Eltern. In Zukunft soll in Zusammenarbeit mit den Gemeinden und den Institutionen eine saubere Planung vor der Budgetphase und im Hinblick auf das jeweils kommende Schuljahr stattfinden. Das sollte eine gewisse Planungssicherheit gewährleisten, wobei Schwankungen nicht vermieden werden können. – Dank gebührt der Kommission unter dem Vorsitz von Landrätin Daniela Bösch, welche sich an zwei intensiven Sitzungen mit dieser sehr komplexen Materie auseinandergesetzt hat.

Detailberatung

Artikel 54 Absatz 4; Aufsicht über die Tagesstrukturen für Schulpflichtige

Thomas Hefti, Schwanden, erkundigt sich, wie der Satz „Der Regierungsrat regelt die Übertragung der Aufsicht“ zu verstehen sei. – Falls mit dieser Bestimmung festgehalten werden soll, dass die Regierung die Aufsicht regelt, sollte man diese zuhanden der zweiten Lesung wie folgt umformulieren: „Der Regierungsrat regelt die Aufsicht.“

Regierungsrat *Benjamin Mühlemann* will den Absatz zuhanden der zweiten Lesung prüfen und eine allenfalls mögliche Vereinfachung vornehmen.

Thomas Hefti weist auf Nachfrage des *Vorsitzenden* darauf hin, dass es sich hierbei nur um eine Anregung, nicht aber um einen Antrag handelt.

Artikel 105 Absatz 3; Finanzierung der Tagesstrukturen für Schulpflichtige

Peter Rothlin, Oberurnen, an einer Kommissionssitzung anwesender Fraktionsvertreter, erkundigt sich, ob Private Angebote der familienergänzenden Kinderbetreuung nicht effizienter erbringen könnten. – Die Frage, ob die Beiträge an die Gemeinden oder allenfalls direkt an die Institutionen ausgerichtet werden sollen, konnte in der SVP-Fraktion nicht im Detail beantwortet werden. Der Regierungsrat hält an seiner Formulierung fest. Deshalb stellt sich die Frage, ob andere Institutionen einen Hort kosteneffizienter als eine Gemeinde betreiben könnten. Vom Staat betriebene Horte sind zu rund 80 Prozent subventioniert, sei dies durch Kantonsbeiträge, durch die Gemeinden, durch Sozialtarife oder durch die Sozialhilfe. Es gibt jedoch – etwa im Kanton Zürich – auch private Anbieter von Horten oder Mittagstischen. Diese sind zu 0 Prozent subventioniert. Das ist eine verlockende Aussicht. Der Regierungsrat ist gebeten, auf obgenannte Frage zu antworten.

Daniela Bösch-Widmer spricht sich im Sinne des Kommissionsantrags dafür aus, die Kantonsbeiträge an die Gemeinden auszurichten. – Die Kommission hat die Artikel 105 und 105a sehr intensiv diskutiert. Für sie war es wichtig, dass die Gemeinden im Hortbereich Planungssicherheit haben. Sie sind es, die für ein bedarfsgerechtes Angebot verantwortlich sind. Dazu müssen sie wissen, wie viele Plätze zur Verfügung zu stellen sind. Es ist zwar denkbar, dass Gemeinden mit Privaten Leistungsvereinbarungen abschliessen, um das Platzangebot zu koordinieren. Der schlimmste Fall wäre es aber, wenn eine Gemeinde ein Überangebot produziert, weil ein Privater daneben zusätzliche Plätze anbietet. Es sei hier an die Kostenfolgen erinnert. Schliesslich müssen die Gemeinden Personal einstellen und Räume zur Verfügung stellen. Solche Kosten können vermieden werden, indem die Beiträge an die Gemeinden ausgerichtet werden.

Roger Schneider, Niederurnen, Kommissionsmitglied, beantragt namens der Mehrheit der FDP-Fraktion Zustimmung zum Antrag der Kommission. – Die Gemeinden sind gesetzlich verpflichtet, ein bedarfsgerechtes Angebot an Tagesstrukturen anzubieten. Sie haben heute die Aufgabe, die Kompetenz und die Verantwortung. Es besteht die Möglichkeit, mittels Leistungsvereinbarung die Rahmenbedingungen für eine Zusammenarbeit mit Dritten zu

regeln. Es gibt etwa Elternbeitragsreglemente, Betriebskonzepte, Benutzungsordnungen usw. Solche formalen Aspekte sind Voraussetzung für den Erhalt einer Bewilligung durch den Kanton. Daneben ist es aber auch wichtig, dass die Gemeinden inhaltlich und spezifisch auf die lokalen Bedürfnisse eingehen können. Es herrscht nicht in jedem Dorf dieselbe Situation. Nur wenn man das Angebot mit dem lokalen Schulbetrieb abstimmt, können Synergien genutzt werden. – Die Zusammenarbeit mit privaten Anbietern funktioniert heute aufgrund solcher Leistungsvereinbarungen sehr gut. Die Privaten haben diesen nur deshalb zugestimmt, weil der Geldfluss über die Gemeinden läuft. Sollte dies nicht mehr so sein, dürfte die Zusammenarbeit bedeutend schwieriger werden. Die Gemeinde hätte bedeutend weniger oder gar keinen Einfluss auf das Leistungsangebot. Sie müsste stets auf die gerade aktuelle Situation reagieren und könnte nicht im Voraus planen. Die Kontinuität bezüglich Elternbeiträge und Angebot würde abnehmen, die Vorhersehbarkeit für die Eltern ebenso. Das bringt Unruhe. Synergien könnten nicht im gleichen Umfang genutzt werden. Bei den Schullokalen entstünden Mehrkosten. Die Angebote würden sich automatisch von den Schulen entfernen, weil Räume benötigt werden. Genau dies will man verhindern. Man will die Angebote sehr nahe an oder innerhalb der Schulgebäude haben. – Solange die Gemeinden die gesetzliche Pflicht haben, bedarfsgerechte Tagesstrukturen anzubieten, muss die Planungshoheit bei den Gemeinden verbleiben. Es soll den Gemeinden unbenommen sein, das Angebot selber zu führen oder an Dritte zu delegieren. Nur so kann ein koordiniertes Angebot sichergestellt werden.

Karl Mächler, Ennenda, beantragt folgende Formulierung als Kompromiss zwischen den beiden Varianten von Kommission und Regierungsrat: „Der Kanton leistet für die Tagesstrukturen gemäss Artikel 54 Absatz 2 pauschale Beiträge *in der Regel* an die Gemeinden.“ – Die vorgeschlagene Formulierung ist weniger eng. Dadurch kann man etwa auf die von Landrat Peter Rothlin erwähnten Sachverhalte Rücksicht nehmen. Wenn eine Firma ein solches Angebot zur Verfügung stellen will, sollten die Gemeinden und der Kanton dankbar sein und die Unternehmen nicht mit irgendwelchen Vorschriften einschränken. – Grundsätzlich steht die BDP-Fraktion nach wie vor hinter dem Regierungsrat. Die Kommissionsvariante mit der beantragten Ergänzung würde im Sinne eines Kompromisses Abweichungen erlauben.

Fridolin Staub, Bilten, mahnt, es sei die jüngere Vergangenheit in die Überlegungen miteinzubeziehen. – Vor rund fünf Jahren, mit dem Harnos-Beitritt, hat man sich erst dazu verpflichtet, flächendeckend Horte anzubieten. Wenn man nun von Planungssicherheit spricht, blendet man aus, dass einst einfach einmal ein Angebot geschaffen werden musste. Auch dort, wo bis dahin keines vorhanden war. Bei mindestens einem Hort waren zu Beginn mehr Betreuer als Kinder anwesend. Die Tagesstrukturen haben sich dann relativ schnell etabliert. Dennoch darf bei der Argumentation die jüngere Vergangenheit nicht einfach ausgeblendet werden.

Regierungsrat *Benjamin Mühlemann* hält am Antrag des Regierungsrates fest. – Mit dem Vorschlag des Regierungsrates lassen sich noch viel mehr Synergien erzielen, als dies Landrat Roger Schneider erwähnt hat. Gerade gemischte Institutionen – Krippen, die auch Hort-Kinder betreuen – erhalten die Beiträge wieder direkt vom Kanton, nicht über die Gemeinden. Mit der Kommissionsversion verkompliziert man gerade dort, wo man nun eigentlich vereinfachen wollte. Der Vorschlag der Kommission betont die Abhängigkeit der Institutionen, welche schulpflichtige Kinder betreuen, vom Wohlwollen der Gemeinde. Deshalb ist die Kommissionsfassung weniger einem liberalen Grundsatz verpflichtet, welcher den Einfluss des Gemeinwesens gegenüber privater Initiative möglichst zurückhaltend ausgestalten will. Die Gemeinden haben zwar laut Gesetz für das bedarfsgerechte Angebot an Hortplätzen zu sorgen. Sie wollen deshalb auch möglichst viel Einfluss haben. Sie sollten dies aber – auch mit Blick auf die Kosten – möglichst subsidiär machen. Es sind nur dann Plätze zu schaffen, wenn nicht genügend anders organisierte Angebote bestehen. – Landrat Peter Rothlin erkundigte sich, ob Private das Angebot kosteneffizienter erbringen könnten. Er hat die Antwort gleich selbst gegeben. Es gibt gute Lösungen. Etwa Krippen, die ergänzend

auch Hort-Kinder betreuen, und somit die gesamte Dauer vom Baby-Alter bis zur 1. Klasse abdecken. Dies entspricht sogar einem Bedürfnis der Eltern. In solchen Fällen macht es wirklich Sinn, dass alle Kantonsbeiträge direkt an die Institutionen fließen. Dies bedeutete eine administrative Vereinfachung. – Der Antrag Mächler ist abzulehnen, auf eine weitere Verwässerung des Gesetzestextes ist zu verzichten. Denn in der Regel sind es sowieso die Gemeinden, welche die Beiträge erhalten. Denn sie sind es, welche den Grossteil des Angebotes zur Verfügung stellen.

Abstimmungen:

- Der Antrag Mächler unterliegt dem Antrag der Kommission.
- Der Antrag des Regierungsrates obsiegt mit 31 zu 24 Stimmen über den Antrag der Kommission.

Artikel 105a; Beiträge an die Betreuung vorschulpflichtiger Kinder

Abstimmung: Der Antrag des Regierungsrates obsiegt mit 29 zu 26 Stimmen über den Antrag der Kommission.

Die Vorlage unterliegt einer zweiten Lesung.