

An den Landrat

Glarus, 20. Dezember 2021

Bericht zur Vorlage: A. Kinderbetreuungsgesetz; B. Memorialsantrag Jacques Marti, Diesbach «Gemeindeübergreifende Krippenfinanzierung»

Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Die landrätliche Kommission Bildung/Kultur und Volkswirtschaft/Inneres behandelte das oben genannte Geschäft an ihrer Sitzung vom 20. Dezember 2021 in folgender Zusammensetzung:

Vorsitz: LR Dr. Priska Müller Wahl, Niederurnen

Mitglieder: LR Matthias Schnyder, Netstal
LR Daniela Bösch-Widmer, Niederurnen
LR Christian Marti, Glarus
LR Kaspar Krieg, Niederurnen
LR Fritz Waldvogel, Ennenda
LR Ruedi Schwitter, Näfels
LR Sarah Küng, Glarus
LR Hans Jenny, Ennenda

An der Sitzung nahmen weiter teil:

- Dr. Markus Heer, Regierungsrat
- Christoph Zimmermann, Departementssekretär DBK
- Andrea Glarner, Hauptabteilungsleiterin Volksschule und Sport

Das Sitzungsprotokoll wurde von Jacqueline Paysen-Petersen, Sekretariat Departement Bildung und Kultur, geführt.

Für die Bearbeitung standen der Kommission folgende Unterlagen zur Verfügung:

- Bericht und Antrag an den Landrat vom 30. November 2021 zu A. Kinderbetreuungsgesetz; B. Memorialsantrag Jacques Marti, Diesbach «Gemeinde-übergreifende Krippenfinanzierung»
- Übersicht Auswertung Vernehmlassung
- Die Vorlage in Kürze

1. Einführung

Die Kommission liess sich von Regierungsrat Dr. Markus Heer in das Geschäft einführen. Ziel des Kantons sei es, die Glarner Eltern in ihren Aufgaben zu stärken. Alle Familien mit kleinen Kindern sollten Zugang zu einem guten Angebot haben. Eine Analyse der aktuellen Situation habe ergeben, dass die Kosten der Eltern für die Kinderbetreuung im Vorschulbereich deutlich höher seien als im Schulbereich. Zudem bestünden beim Sozialtarif unerwünschte Schwelleneffekte. Ebenfalls sei keine vollständige Mobilität gewährleistet und ungleiche Angebote in den Gemeinden führten zu Betreuungstourismus.

Die Vorlage sei im Austausch mit Vertretungen der Gemeinden und der Betreuungsinstitutionen entstanden und in der Vernehmlassung auf eine breite Zustimmung gestossen. Das Grundelement des Normkostenmodells sei aber schwer verstanden und die Begrifflichkeit im Gesetzestext als uneinheitlich empfunden worden. Die Vorlage sei daraufhin überarbeitet und vereinfacht worden. Auch sei auf ein separates Kostenmodell für Spielgruppen verzichtet worden, da ungenügender Bedarf dafür bestehe.

Die Vorlage basiere damit in den wesentlichen Elementen auf dem bewährten System von einkommensabhängigen Pauschalbeiträgen zur Unterstützung von Familien in wirtschaftlich weniger günstigen Verhältnissen. Ein Gesetz regle nun die Grundlage für das Zusammenwirken von Kanton und Gemeinden. Es schaffe die Voraussetzungen für eine stärkere Vergünstigung in einem verbesserten System. Neu könnten auch Tagesfamilien in gleicher Art wie Tagesstrukturen und Kinderkrippen unterstützt werden. Mit dem Kinderbetreuungsgesetz könne damit für eine zeitgemässe und zielgerichtete Unterstützung der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung gesorgt werden.

2. Grundsätzliches

Die Vorlage ist in der Kommission gut aufgenommen worden. Es seien drei folgende Punkte massgebend, weshalb diese Vorlage für den Kanton wichtig sei: Erstens Förderung von Familien und Beruf, zweitens Chancengerechtigkeit bis zum Schuleintritt und drittens Standortattraktivität Kanton sowie für die Gemeinden.

Es wurde jedoch die Befürchtung geäussert, dass die Gemeinden über den zu erwartenden Ausbau der Betreuungsplätze zusätzlich auch für allfällige Überkapazitäten Kosten tragen müssten. Dem wurde vonseiten des Departements entgegengehalten, dass durch den Fokus auf Pauschalbeiträge für die tatsächliche Betreuung der Kinder keine Pflicht zur Übernahme von ungedeckten Kosten entstehe. Entsprechende Bedenken seien unbegründet. Weiter wurde die Frage aufgeworfen, ob aus der geklärten Freizügigkeit für Eltern bei der Wahl des Betreuungsortes im Vorschulbereich eine Pflicht zur Aufnahme durch die Betreuungsinstitution abgeleitet werden könne. Dies konnte vonseiten des Departements mit Verweis auf die nach wie vor bestehende unternehmerische Freiheit der Anbieter von Betreuungsplätzen verneint werden. Die Freizügigkeit soll lediglich sicherstellen, dass die Eltern, wenn sie für ihr vorschulpflichtiges Kind einen Betreuungsplatz im Kanton ausserhalb der Wohngemeinde gefunden haben, auch zu einem Gemeindebeitrag kommen. Die Erfüllung dieses Anliegens führe aber nicht zu einer Aufnahmepflicht. Die Gemeinden könnten wie bisher für ihre Bewohner für zusätzliche Angebote sorgen. Auf eine Frage aus der Kommission hin wurde bestätigt, dass das Gesetz keinen Anspruch auf Aufnahme in ein solches zusätzliches Angebot statuiert. Die Gemeinden sind frei in der entsprechenden Ausgestaltung. Das Grundprinzip von einkommensabhängigen Pauschalbeiträgen, welches ein zentrales Element des Gesetzes bildet, wurde einhellig begrüsst. Ebenso auf Zustimmung stiess der Umstand, dass für die Unterstützung der ausserfamiliären Kinderbetreuung heutzutage die öffentliche Hand ein Beitrag zu leisten hat, der historisch gesehen zu einem ansehnlichen Teil von einzelnen Arbeitgebern getragen wurde. Die schlanke Ausgestaltung der gesetzlichen Regulierung wurde in der Kommission ebenfalls ausdrücklich gutgeheissen. Es wurde begrüsst, dass dank dieser Vorlage die Tagesfamilien in gleicher Art unterstützt werden können wie die Tagesstrukturen und Kinderkrippen.

3. Detailfragen und Beratung des Gesetzestexts

3.1. Finanzielle Aspekte

Im Rahmen der Detailberatung des Gesetzes liess sich die Kommission bestätigen, dass sich die vom Regierungsrat in Aussicht gestellten Mehrkosten auf die Phase beziehen, in der keine Subventionen des Bundes mehr fliessen werden. Festgehalten wurde gleichzeitig, dass Mehrkosten aufgrund erhöhter Nachfrage nicht berücksichtigt sind. Auf Rückfrage aus der Kommission konnte der Bildungsdirektor bestätigen, dass es statistische Daten gibt, welche belegen, dass die Vergünstigung der Betreuung von Vorschulpflichtigen Kindern sich positiv auf die Nachfrage auswirkt. Verhältnismässig teure Angebote werden überdurchschnittlich häufig von Familien in wirtschaftlich günstigen Verhältnissen nachgefragt.

Bezüglich der Abstufung des Sozialtarifes durch den Regierungsrat wurde weiter in Aussicht gestellt, dass vor der Festlegung der Einkommensgrenzen anhand von Fallbeispielen die Wirkung des Tarifes geprüft wird. Eine zukünftige, regelmässige Überprüfung der maximalen Höhe der Pauschalbeträge und auch eine allfällige Anbindung an einen Teuerungsindex werde im Rahmen der Ausarbeitung der Verordnung geklärt.

3.2. Betriebsbewilligung und Qualitätssicherung

Die Details der Betriebsbewilligung werden in der noch zu erstellenden Verordnung geregelt. Im Umgang mit Bewilligungen und auch mit Qualitätsanforderungen werden gesetzliche, aber auch übergeordnete fachliche Normen Anwendung finden. In beiden Bereichen bestehe ein gewisser Spielraum, welcher wie bisher mit Augenmass den Verhältnissen im Kanton Glarus angepasst genutzt werde. Eine Bewilligung werde zudem nicht ausschliesslich auf eine Person (Leitung), sondern immer auch gegenüber der verantwortlichen Institution erteilt.

3.3. Kontroverse Punkte

3.3.1. Kostenteiler zwischen Kanton und Gemeinden

Anlass zu Diskussionen haben zwei Elemente im Gesetzesentwurf gegeben: Strittig war in einem ersten Punkt der Kostenteiler zwischen Kanton und Gemeinden für die Pauschalbeiträge im Vorschulbereich. Ein erster Antrag zielte auf eine volle Übernahme der Kosten durch den Kanton ab. Gemäss einem zweiten Antrag sollte die vom Regierungsrat vorgeschlagene hälftige Kostentragung zwischen Kanton und Gemeinden mit einer Aufteilung im Verhältnis ein Drittel zu zwei Dritteln zulasten des Kantons verschoben werden. Ein Mitglied argumentierte dazu, dass das vorliegende Gesetz den Gemeinden in Zukunft auch für Spielgruppen zusätzliche Aufgaben übertrage, deren Kosten die Gemeinden alleine zu tragen hätten. Weiter wurde gesagt, Kinderbetreuung sei im Vorschulbereich eigentlich eine Sozialaufgabe, für die der Kanton zuständig sei. Dem wurde in der Kommission mehrfach entgegengehalten, eine Verschiebung der Lastenverteilung greife in das Gleichgewicht des innerkantonalen Finanzausgleichs ein. Der Kanton beteilige sich schon bei den schulischen Tagesstrukturen massgeblich, welche eigentlich zum Volksschulbereich gehörten. Zudem wurde darauf hingewiesen, dass die Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinde einen langjährigen Hintergrund habe und bereits mehrfach diskutiert worden sei. Zudem diene heutzutage ein gutes Angebot auch der Standortattraktivität der Wohngemeinde. Die zwei Abänderungsanträge zu Artikel 13 (volle Kostentragung durch Kanton respektive Kostenteiler Kanton/Gemeinde 2/3 zu 1/3) wurden von der Kommission in einem ersten Schritt zugunsten der «Drittelslösung» mit 7 zu 2 Stimmen bereinigt und in der Folge dem Antrag des Regierungsrats gegenübergestellt.

Beschluss: Der bereinigte Abänderungsantrag wird mit 6 zu 3 Stimmen abgelehnt.

3.3.2. *obligatorische Sprachkurse*

Der zweite kontroverse Punkt betraf Artikel 15 des Gesetzesentwurfs. Der Regierungsrat schlägt mit dieser Bestimmung vor, den Gemeinden das Recht einzuräumen, für vorschulpflichtige Kinder obligatorische Sprachkurse vorzusehen, wenn diese nicht genügend Deutsch sprechen. Es wurde in der Kommission beantragt, diese Bestimmung zu streichen. Zur Begründung wurde geltend gemacht, dass mit einem Obligatorium kaum eine Verbesserung erzielt werden könne. Die erste Erfahrung der Familien mit dem kommunalen Bildungssystem solle nicht in einem Zwang münden. Es sei zu vermuten, dass gegen entsprechende Anordnungen Rechtsmittel ergriffen würden und es sei auch fraglich, ob eine Anordnung durchgesetzt werden könnte. Zudem sei ein Förderangebot nur im spielerischen Rahmen sinnvoll. Dem wurde in der Kommission mehrheitlich entgegengehalten, das Kind müsse im Zentrum stehen. Artikel 15 schaffe eine Möglichkeit Ungleichheiten auszugleichen. Das Kind gewinne einen persönlichen Vorteil in Schule und Gesellschaft. Bei Uneinsichtigkeit solle im Notfall auch gegen den Willen der Eltern eine Anordnung zulässig sein. Die späteren Kosten seien hoch und ein früher Spracherwerb sei sehr wichtig. Zwar könne eine Umsetzung für die Gemeinden anspruchsvoll werden. Den Gemeinden bleibe es gemäss der Formulierung «können» aber freigestellt, ob sie ein Obligatorium einführen wollen.

Beschluss: Der Streichungsantrag wird mit 5 zu 4 Stimmen abgelehnt.

Schlussabstimmung:

Zustimmung zum unveränderten Beschlussentwurf mit 7 Stimmen bei 2 Enthaltungen.

4. **Antrag**

Die Kommission beantragt dem Landrat dem Beschlussentwurf unverändert zuzustimmen.

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

**Landrätliche Kommission Bildung
/Kultur und Volkswirtschaft/Inneres**



Dr. Priska Müller Wahl
Kommissionspräsidentin