

An den Landrat

Glarus, 4. März 2014

Grundlagenbericht „Wirksame Familienpolitik im Kanton Glarus“; Erledigung Postulat Renata Grassi Slongo, Niederurnen, und Mitunterzeichnende „Familienleitbild Kanton Glarus“; erste Schritte zur Erfüllung der Motion der CVP-Landratsfraktion „Förderung von Kinderkrippen“

Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

1. Ausgangslage

Im Juni 2011 reichten Renata Grassi Slongo und Mitunterzeichnende eine Motion mit dem Antrag ein, es sei ein Familienleitbild für den Kanton Glarus auszuarbeiten. Der Landrat hat gestützt auf den Bericht des Regierungsrates vom 7. Februar 2012 an seiner Sitzung vom 25. April 2012 beschlossen, den Vorstoss als Postulat zu überweisen. Er tat dies unter Betonung einer Einbettung der Familienanliegen in den weiteren Rahmen der Gesellschaftspolitik und der Standortförderung des Kantons. Zudem sollte geprüft werden, ob die Erarbeitung von konzeptionellen Grundlagen oder konkreten Massnahmen den Anliegen der Familien am wirksamsten dienen würde.

Mit Entscheid des Landrates vom 25. September 2013 ist die Frist zur Erfüllung der am 26. Oktober 2011 überwiesenen Motion der CVP-Landratsfraktion „Förderung von Kinderkrippen“ zwecks Koordination mit dem Postulat „Familienleitbild“ bis 2015 erstreckt worden. Dieser Vorstoss bezweckt die Abstimmung der Regelungen über Zuständigkeit, Aufsicht, Finanzierung und Ausgleich der Sozialtarife der Krippen mit den Bestimmungen des Bildungsrechts für die Tagesstrukturen.

2. Von der Arbeitsgruppe zum Grundlagenbericht

Als Folge des überwiesenen Vorstosses Grassi Slongo setzte das Departement Bildung und Kultur eine Arbeitsgruppe ein. Diese sollte in einem ersten Schritt eine Bestandesaufnahme erstellen. Diese offene Arbeitsgruppe setzte sich in wechselnder Zusammensetzung aus Vertretungen der verschiedenen Akteure im Bereich von familienspezifischen Angeboten, der politischen Parteien, Landeskirchen, Gemeinden und der Kantonsverwaltung zusammen. Zur fachlichen Unterstützung wurde eine externe Expertin beigezogen. In insgesamt vier Veranstaltungen im Laufe des Jahres 2013 wurden Grundlagen zur Familienpolitik aus fachlicher Sicht ausgebreitet und in mehreren Arbeitsgängen das bestehende Glarner Angebot einerseits und sichtbare Lücken und Bedürfnisse auf der anderen Seite zusammengetragen.

Parallel dazu wurde mittels Fragebogen eine Erhebung über die auf Kantonsgebiet bereits bestehende Institutionen für Familienanliegen durchgeführt. Gegen Ende der Arbeit in der Arbeitsgruppe ist eine Liste mit 15 Bereichen von Familienanliegen entstanden, für die ein besonderer Handlungsbedarf nahe liegt. Diese 15 Aspekte wurden nach Bedeutung und Dringlichkeit in eine Prioritätenordnung gesetzt. Aus der Arbeit am Projekt haben sich aber auch noch weitere Erkenntnisse ergeben:

Institutionelle Strukturen der bestehenden Angebote

Die Strukturen sind sehr unterschiedlich. Eine Übersicht bleibt auch nach der durchgeführten Umfrage unvollständig und wäre zu ergänzen sowie laufend nachzuführen. Kaum jemand hat den vollen Überblick über das reiche, vielfältige Angebot. Es besteht eine Vielfalt in den Organisationsformen von Einzelanbietern bis zu national bekannten Institutionen. Eine eigentliche Vernetzung der Akteure ist nicht erkennbar.

KIP als Prototyp für eine allgemeine Familienpolitik

Das Kantonale Programm zur Integration von Ausländerinnen und Ausländern KIP beabsichtigt bei früher Förderung und Elternzusammenarbeit eine deckungsgleiche Wirkung. Die Anliegen der Integration sind zum Teil dieselben wie jene einer wirksamen Familienpolitik. Symptome wie Rezepte gleichen sich stark, die methodischen Ansätze der Integration sind daher beispielhaft. Wirksame Familienpolitik umfasst damit Integrationspolitik.

Koordination des staatlichen Handelns (schützen, unterstützen, fördern, eingreifen)

Artikel 34 der Kantonsverfassung hält fest, dass Kanton und Gemeinden bestrebt seien, die Familie als Grundlage des Gemeinwesens zu schützen und zu festigen. Zwar gab und gibt es wichtige Impulse (steuerliche Entlastung von Familien, Kantonsbeiträge für familienergänzende Tagesstrukturen und Krippen). Es fehlt aber an einer Umsetzung in der Gesetzgebung (z.B. Rollenteilung Kanton und Gemeinden) und – im Unterschied zu zwei von drei Gemeinden – im Kanton auch an einem zuständigen Departement. Das Handeln der öffentlichen Hand ist insgesamt wenig koordiniert.

Der vorliegende Bericht bildet aus Sicht des Departements eine ausreichende Grundlage, um über das weitere Vorgehen befinden zu können. Die Arbeitsgruppe hat damit ihren Auftrag erfüllt.

3. Beurteilung des Berichtes durch den Regierungsrat

Der Regierungsrat kann aufgrund des Grundlagenberichtes über die weiteren Schritte hin zu einer wirksamen Familienpolitik befinden. Weitere Grundlagen sind dazu im Moment nicht nötig. Die von der Arbeitsgruppe vorgeschlagenen 15 Handlungsfelder sind daher in drei Gruppen mit unterschiedlicher Priorität weiterzuverfolgen. Die erste Gruppe betrifft Sofortmassnahmen, welche unmittelbar umzusetzen sind (Umsetzung der CVP-Motion und Zuweisung des Familienbereichs an ein Departement samt Bezeichnung einer Fachstelle). Es erscheint als vordringlich, über diese beiden wichtigsten Massnahmen so rasch wie möglich zu entscheiden. Dies bedeutet die Vereinheitlichung der Aufsicht und Subventionierung von Krippen und Horten nach gleicher Methodik, das Bezeichnen eines Departements mit umfassender Zuständigkeit für die Familie inkl. Aufsicht über Krippen und Horte sowie das Einrichten einer entsprechenden Fachstelle. Diese übernimmt genannte Funktionen, wird aber auch für den gesamten weiteren Familienbereich verantwortlich sein.

In die zweite Gruppe gehören jene Handlungsfelder mit hoher Priorität. Diese sind im Laufe des Jahres 2014 durch die Fachstelle einer genaueren Prüfung zu unterziehen. Es sind dies die Bereiche „Angebotsübersicht erstellen“, „Anlaufstelle und Beratungszentrum“, „Spielgruppenobligatorium/Frühe Förderung“ sowie „betreutes Wohnen für Jugendliche“. Konzeptionelle Grundlagenarbeit im Sinne der Ausarbeitung eines Leitbildes wird in ähnlicher Priorität parallel an die Hand zu nehmen sein.

Die dritte Gruppe bilden alle weiteren Massnahmen niedriger Priorität, welche auf eine all-fällige Umsetzung zu prüfen sein werden.

4. Die geplante Umsetzung der Erkenntnisse aus dem Bericht

4.1. Grundsätzliches

Für die Verwirklichung einer wirksamen Glarner Familienpolitik ist vorab zu entscheiden, ob zuerst ein Leitbild zu erstellen ist oder ob stattdessen direkt konkrete Massnahmen zu ergreifen sind. Diese Fragestellung hat sich ergeben, als zu prüfen war, ob der als Motion eingereichte Vorstoss Grassi Slongo als solcher oder als Postulat zu überweisen sei. Als erstes Fazit aus dem Grundlagenbericht kann festgehalten werden, dass sich weniger die Frage nach dem Entweder-oder als vielmehr nach dem Mass, der Dringlichkeit und der Abfolge stellt. Da die Vorgabe der Kantonsverfassung bisher abgesehen von Einzelaspekten kaum konkretisiert wurde, besteht diesbezüglich Gestaltungsraum und Handlungsbedarf. Mit einer genaueren Umschreibung einer konkreten Familienpolitik mittels Konzept würde jedoch weder sofort noch direkt Wirkung erzielt. Konzeptarbeit zeigt regelmässig, dass ein Konsens einfacher zu erzielen ist, wenn allgemeine, eher offene Ziele formuliert werden. Geht es um genauere Rollen, Pflichten und Rechte, so sind Entscheide erst möglich, wenn Kosten und Finanzierung sichtbar werden. Einem Konzept kommt somit in der Regel wenig Steuerungswirkung zu. Es ist aber dazu geeignet, Zusammenhänge aufzuzeigen sowie Überblicke zu verschaffen und ist damit ein Planungsinstrument. Das Ausarbeiten eines Konzepts oder eines Leitbildes muss daher im Zusammenhang mit konkreten Aufgaben und Funktionen stehen. Damit erscheint es als sinnvoll, wenn die Ausarbeitung konzeptioneller Grundlagen wie auch die Umsetzung der nötigen Massnahmen parallel weiterverfolgt werden. Der Grundlagenbericht enthält viele Hinweise konzeptioneller Art, welche für die Umsetzung der dringendsten Massnahmen einstweilen ausreichen. Daher ist die Erstellung eines spezifischen Glarner Leitbildes dann wieder aufzunehmen, wenn die weiteren Massnahmen zur Umsetzung anstehen. Ein Leitbild wird also den politischen Willen im Bereich der Familienpolitik spiegeln, nicht aber den politischen Meinungsbildungsprozess steuern. In diesem Sinne ist ein Leitbild Folge politischer Entscheide und nicht Mittel, zu solchen Entscheiden zu kommen.

4.2. Sofortmassnahme 1: Umsetzung der CVP-Motion

Die Anliegen der Vereinheitlichung von Subvention und Aufsicht betreffend Krippen und Hor-te der Motionäre decken sich weitestgehend mit den Erkenntnissen und Anliegen der Pro-jektgruppe wie auch mit den Empfehlungen auf interkantonaler Ebene. Der Grundlagenbe-richt äussert sich dazu unter Ziffer 4.2.2 entsprechend deutlich: In der Liste der prioritären Bedürfnisse steht die Vereinheitlichung ganz oben.

4.3. Sofortmassnahme 2: Festlegen eines für Familienfragen zuständigen Departements

Um die gemäss Bericht dringend nötige Übersicht über den ganzen Bereich der Familienpoli-tik zu gewinnen, ist vorab ein Departement dafür zuständig zu erklären. Nur so können die bereits bestehenden kantonalen Angebote koordiniert und die weiteren Schritte zur Umset-zung einer wirksamen Familienpolitik, welche den Kanton Glarus als Wohnstandort noch besser positioniert, wirkungsvoll an die Hand genommen werden. Das Departement Bildung und Kultur erscheint als dafür geeignet – sowohl in sachlicher Hinsicht, wie auch in Bezug auf die bestehende Geschäftslast aller Departemente.

4.4. Weitere vordringlich anstehende Massnahmen

- Angebotsübersicht erstellen und nachführen
- Anlaufstelle (Beratungs- und Begegnungszentrum) schaffen
- Frühe Förderung stärken (Regelungen für Spielgruppen prüfen)
- Betreutes Wohnen für Jugendliche (Nachfrage und Angebot prüfen resp. vermitteln)

5. Schritte zur Umsetzung in der Kompetenz des Regierungsrates

Der Regierungsrat hat den Grundlagenbericht bereits an seiner Sitzung vom 4. März 2014 in zustimmendem Sinn zur Kenntnis genommen. Gleichzeitig hat er das Departement Bildung und Kultur als das für Familienfragen zuständige Departement bestimmt. Die Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung (RVOV) wird samt Anhang entsprechend anzupassen sein. Des Weiteren hat der Regierungsrat das Departement mit der Ausarbeitung von Vorschlägen zur Umsetzung der weiteren vordringlichen Massnahmen beauftragt. Damit das Departement diese Aufträge ausführen kann, unterstützt er grundsätzlich dessen Gesuch um Schaffung einer Fachstelle Familienfragen. Die Stelle soll anfänglich mit 50 Prozent dotiert und neben der Fachstelle Integration bei der Hauptabteilung Volksschule und Sport eingerichtet werden, um mögliche Synergieeffekte zu nutzen. Ohne eine solche Stelle ist eine Weiterbearbeitung des Dossiers Familienpolitik nicht möglich. Die bisherige Projektstruktur konnte dank externer Unterstützung für eine Auslegeordnung funktionieren. Sie wäre aber absolut unzureichend für die Umsetzung von Massnahmen und würde zudem kostspielige externe Aufträge bedingen.

6. Massnahmen in der Kompetenz des Landrats und der Landsgemeinde

Zur Umsetzung der Sofortmassnahmen werden umgehend die nötigen Rechtsanpassungen für die Zusammenführung der Aufsicht und des Subventionssystems betreffend Krippen und Horte in einem Departement an die Hand zu nehmen sein. Der Regierungsrat hat denn auch schon entsprechende Entwürfe des Departements entgegengenommen und mit Entscheid vom 4. März 2014 eine Vernehmlassung dazu in Auftrag gegeben.

Geplant ist das Ausdehnen der bisherigen Regeln zur Subvention im Hortbereich auf die Krippen. Der Kanton soll sich auch in ähnlichem Umfang an der Vergünstigung der Elternbeiträge für einkommensschwache Familien beteiligen. Das bisherige Prinzip gemäss dem Beschluss der Landsgemeinde über die Krippenbeiträge aus dem Jahre 1946, generell 10 Prozent der Besoldung zu übernehmen, soll aufgeben werden. Dafür sind bei den Krippen wie bisher beim Hort einkommensabhängige Kopfpauschalen je Betreuungseinheit vorgesehen, welche für die Krippen zufolge grösseren Betreuungsaufwands höher ausfallen werden. Die Aufsicht ist insgesamt unter die Bestimmungen des Bundes zu stellen und damit die Betriebsbewilligungspflicht auf den Hortbereich auszudehnen. Damit werden von beiden Bereichen wichtige Regelungselemente übernommen und ein einheitliches System geschaffen, welches von einer einzigen Fachstelle vollständig abgedeckt werden kann. Es können so Vereinfachungen im Verwaltungsablauf erzielt, Schnittstellen behoben und Kompetenzen geklärt werden.

Diese Anpassungen bedingen Änderungen im Bildungs- und Sozialhilfegesetz sowie in der landrätlichen Volksschulverordnung. Die Revisionsvorlagen sind nach einer Vernehmlassung im Frühling 2014 bis Ende zweites Quartal 2014 vom Regierungsrat zu verabschieden und können sodann vom Landrat direkt, resp. zuhanden der Landsgemeinde 2015 beraten werden. Um möglichst rasch für die Krippen einen erhöhten Kantonsbeitrag leisten zu können, ist vorgesehen, bereits im Budget 2015 entsprechende Mittel einzustellen. Der Landrat kann die Subventionen damit bereits per 1. Januar 2015 im Sinne einer Übergangslösung bis zum Entscheid der Landsgemeinde anpassen.

Der Aufwand des Kantons für Krippen belief sich bisher auf einen Wert gegen 100'000 Franken (Basis 10 % der Lohnsumme). Es ist damit zu rechnen, dass dieser Wert gegen eine halbe Million Franken tendieren wird.

7. Erledigung penderter Vorstösse

Mit dem vorliegenden Bericht kann der als Postulat überwiesene Vorstoss Grassi Slongo als erledigt abgeschrieben werden. Die Motion der CVP-Fraktion steht zwar vor der direkten Umsetzung. Die Abschreibung des Vorstosses durch den Landrat wird aber erst im Rahmen der Beratung der Rechtsänderungen im Sommer 2014 erfolgen können.

8. Antrag

1. *Der Regierungsrat beantragt dem Landrat, die geplanten weiteren Schritte zu einer wirksamen Familienpolitik zustimmend zur Kenntnis zu nehmen.*
2. *Der Regierungsrat beantragt dem Landrat, das Postulat Renata Grassi Slongo, Niederurnen, und Mitunterzeichnende „Familienleitbild Kanton Glarus“ als erfüllt abzuschreiben.*

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

Im Namen des Regierungsrates

*Andrea Bettiga, Landammann
Hansjörg Dürst, Ratsschreiber*

Beilage:

- Grundlagenbericht „Wirksame Familienpolitik im Kanton Glarus“