

Geschäft-Nr. 20060232

Antrag des Sicherheits- und Gesundheitsdepartements  
vom 28. Juni 2007 /ar

## **Entwurf einer Botschaft zum Gesetz zur familienergänzenden Kinderbetreuung**

vom ...

Sehr geehrter Herr Präsident  
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen mit dieser Botschaft den Entwurf zum Gesetz zur familienergänzenden Kinderbetreuung mit dem Antrag, auf die Vorlage einzutreten.

Sarnen,

Im Namen des Regierungsrats

Landammann:  
Landschreiber:

### **1. Ausgangslage**

Der Kantonsrat nahm am 27. Oktober 2005 Leitbild und Grundlagenbericht zur Familienpolitik zur Kenntnis. Gleichzeitig erklärte er eine Motion erheblich, welche die Umsetzung verschiedener Massnahmen zur Familienpolitik verlangte.

Die Motion verlangte zum einen die Ausarbeitung einer gesetzlichen Grundlage für die Ausrichtung von Kleinkinderbetreuungszulagen. In Ausführung dieses Auftrags wurde dem Kantonsrat ein Bericht des Regierungsrats über die Einführung der Kleinkinderbetreuungszulage vom 17. Oktober 2006 unterbreitet. Aufgrund von Modellrechnungen zeigte sich, dass diese Zulagen weit höhere Kosten verursachen würden als ursprünglich angenommen. Der Regierungsrat beantragte dem Kantonsrat in der Folge, auf die Einführung einer Kleinkinderbetreuungszulage zu verzichten. Zur Begründung führte er nebst den unerwartet hohen Kosten aus, dass die Kleinkinderbetreuungszulage auch ein Anreiz in die falsche Richtung darstelle. Notwendig seien vielmehr Familienunterstützungen, die es den Frauen ermöglichen, Beruf und Familie zu verbinden. Der Akzent sei nicht auf die Einführung der Kleinkinderbetreuungszulage zu setzen, sondern auf die bessere Finanzierung der ausserfamiliären Kleinkinderbetreuung. Der Kantonsrat hiess den Antrag des Regierungsrats gut. Gleichzeitig beschloss er eine Anmerkung zur integrierten Aufgaben- und Finanzplanung 2007 bis 2010, wonach der im Finanzplan vorgesehene Aufwand von Fr. 100 000.– für die Finanzierung von Tagesstätten und Familienplätzen zu verdoppeln sei.

Die Motion vom 27. Oktober 2005 verlangte weiter, dass Vorschläge für ein einheitliches Elternbeitragssystem und für die Finanzierung von ausserschulischen Angeboten zur Kinderbetreuung durch die Gemeinwesen zu erarbeiten sei und die entsprechende gesetzliche Grundlage dem Kantonsrat im Jahr 2006 vorgelegt werde. Mit vorliegendem Bericht und Gesetzesentwurf wird dieser Auftrag erfüllt.

Als Drittes verlangte die Motion, dass der Auftrag des kantonalen Sozialamtes so zu erweitern sei, dass Aufgaben in der Familienpolitik, insbesondere auch die Koordination der Leistungen, sachgerecht wahrgenommen werden können. Die Aufgaben seien zu konkretisieren, die daraus entstehenden Kosten zu ermitteln und die Ressourcen bereit zu stellen. Im Weiteren sei zu prüfen, wie der Zugang der Betroffenen zu den verschiedenen Beratungsangeboten kantonal besser koordiniert werden könne. Im Rahmen eines Zwischenentscheids hielt der Regierungsrat am 20. Juni 2006 (RRB Nr. 640) fest, dass eine kantonale Anlauf- und Koordinationsstelle für Familienfragen im Grundsatz unbestritten sei. Zur Klärung der Aufgaben brauche es aber eine vertiefte Diskussion im gesetzgeberischen Vorverfahren. Dies bedeutet, dass zuerst Vorlagen zur Ausrichtung einer Kleinkinderbetreuungszulage sowie zur Förderung von ausserfamiliären Kleinkinderbetreuungszulagen auszuarbeiten und dem Kantonsrat zu unterbreiten sind, bevor die konkreten Aufgaben des kantonalen Sozialamtes im Bereich der Familienpolitik aufgelistet werden können. Der Auftrag der Motion zur Erweiterung des Auftrags des kantonalen Sozialamtes wird somit nach Verabschiedung des vorliegenden Gesetzesentwurfs an die Hand genommen werden.

## **2. Gründe für die Förderung der familienergänzenden Kinderbetreuung**

In den vergangenen zehn Jahren wandelte sich das Familienleben in der Schweiz stark. Die traditionelle Rollenverteilung – die Mutter betreut die Kinder und besorgt den Haushalt, der Vater ist für die Erwerbsarbeit zuständig – weicht sich mehr und mehr auf. So wollen Männer heute verstärkt in der Familie Verantwortung übernehmen, während Frauen oft über eine gute Ausbildung verfügen und auch als Mütter erwerbstätig bleiben. Eine Studie aus dem Jahr 2001 zeigt, dass nur mehr jede vierte Mutter ausschliesslich Hausfrau ist. Der Anteil der Mütter mit Kindern unter 15 Jahren, die keiner Erwerbstätigkeit nachgehen, nimmt kontinuierlich ab und hat sich in den vergangenen zehn Jahren von 39% auf 26% verringert (SAKE Schweiz. Arbeitskräfteerhebung 2001).

Neben dem Wandel im traditionellen Familienleben hat sich auch das Erwerbsleben stark verändert. Die sogenannten "Lebensstellen" sind seltener geworden. Beschäftigungssicherheit ist mehr denn je ein relativer Begriff. Die Entwicklung am Arbeitsmarkt führt heute zwangsläufig zu einer flexibleren Rollenverteilung in der Familie, damit das Risiko einer finanziellen Notlage beim Arbeitsplatzverlust des Partners vermindert werden kann.

Vor diesem Hintergrund erhält die familienergänzende Kinderbetreuung heute eine grosse Bedeutung als familien- und sozialpolitische Massnahme. Deren Nutzen ist mehrfach nachgewiesen. Zu erwähnen ist insbesondere:

- Ein vermehrtes Engagement der Frauen im Beruf hat volkswirtschaftlich günstige Auswirkungen. Einerseits erhöht sich dadurch das Familieneinkommen, was der Familienarmut vorbeugt, sich positiv auf das Konsumverhalten auswirkt und die Steuereinnahmen erhöht. Andererseits kann der Verlust von Humankapital, der durch den Austritt aus dem Arbeitsmarkt entsteht, eingedämmt und dem Mangel an qualifiziertem Personal in bestimmten Branchen entgegengewirkt werden.
- Die Vereinbarkeit von Familie und Beruf fördert die Chancengleichheit beider Geschlechter in Bezug auf die Beschäftigungsmöglichkeit.
- Eine qualitativ gute Kinderbetreuung wirkt sich positiv auf die schulischen Leistungen der Kinder aus. Viele Kinder benötigen deshalb weniger schulische Fördermassnahmen. Zu diesen Schlussfolgerungen kam auch die PISA-Studie der UNESCO.
- Einzelkinder, von denen es heute mehr gibt als noch vor Jahren, erhalten ein Übungsfeld, um sich mit anderen Kindern auszutauschen, eigene Bedürfnisse zu formulieren und diese mit denen anderer Menschen auszubalancieren. Sie erhalten eine Schulung ihrer sozialen Fähigkeiten.
- Auf lokaler Ebene und insbesondere für die Gemeinden ist ein ausreichendes familienergänzendes Betreuungsangebot ein Pluspunkt im Standortwettbewerb, welches die Wahl des Wohnorts für junge Familien entscheidend beeinflussen kann.

Diese Argumente, die für die Unterstützung der familienergänzenden Kinderbetreuung sprechen, sind auch in der Botschaft des Bundesrats vom 10. März 2006 (BBI 2006, 3367) zur Verlängerung des Verpflichtungskredits der Finanzhilfe für familienergänzende Kinderbetreuung nachzulesen.

Eine Studie des Büros für arbeits- und sozialpolitische Studien (BASS) aus dem Jahr 2000, welche im Auftrag des Sozialdepartements der Stadt Zürich durchgeführt wurde, kommt zum Schluss, dass pro Franken, der in die familienergänzende Kinderbetreuung investiert wird, zwischen drei und vier Franken an die Gesellschaft zurückfliessen.

### 3. Anstossfinanzierung des Bundes

In der Sommersession 2006 beschloss der Nationalrat die Weiterführung der Finanzhilfen für die Schaffung von Betreuungsplätzen ab 1. Februar 2007 bis zum 31. Januar 2011. Gemäss Bundesgesetz über Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung vom 4. Oktober 2002 (SR 861) sind beitragsberechtigt:

- Einrichtungen für die schulergänzende Betreuung (z.B. Horte, Tagesschulen, Mittagstische)
- Kindertagesstätten
- Strukturen für die Koordination der Betreuung in Tagesfamilien (z.B. Tageseltern-Vereine).

Um eine Finanzhilfe beantragen zu können, muss die Trägerschaft, neben anderen Voraussetzungen, nachweisen, dass der Betrieb der Einrichtung auch über die Dauer der Anstossfinanzierung hinaus gewährleistet ist. Dies bedeutet, dass die Gemeinden und der Kanton nicht aus der Pflicht entlassen werden, die Schaffung und den Betrieb von Angeboten mitzutragen.

### 4. Aktuelle Situation im Kanton

#### 4.1 Demografische Daten

Der Familienbericht 2004 des Bundes enthält Aussagen zu den verschiedenen Familienformen gemäss Volkszählung 2000. Gemäss dem Bundesamt für Sozialversicherungen (BFS) zeigen sich die statistischen Daten analog dem Familienbericht des Bundes für den Kanton Obwalden wie folgt:

Privathaushalte nach Haushalttyp:

	CH	Prozent	OW	Prozent
Kinderloser Haushalt	2 055 782	65,99%	7 421	59,63%
Ehepaar mit Kind(ern)	862 143	27,67%	4 325	34,76%
Konsensualpaar mit Kind(ern)	36 151	1,16%	151	1,21%
Einelternhaushalt	161 323	5,18%	548	4,4%
Total	3 115 399	100%	12 445	100%

Zählte man im Kanton Obwalden im Jahr 1970 noch 6 292 Haushalte, waren es im Jahr 2000 insgesamt 12 445 Haushalte oder rund doppelt so viele. Ein markantes Wachstum von 48 Prozent ist bei den Einelternhaushalten festzustellen, die von 369 Haushalten im Jahr 1970 auf 548 Haushalte im Jahr 2000 zugenommen haben. Dieser demografischen Entwicklung ist Rechnung zu tragen und es ist eine öffentliche Aufgabe, für die notwendige Infrastruktur zu sorgen.

## 4.2 Schulergänzende Kinderbetreuung

Im neuen Bildungsgesetz vom 16. März 2006 wurde gesetzlich verankert, dass Kanton und Gemeinden schulergänzende Tagesstrukturen und entsprechende Angebote fördern. Zu den schulergänzenden Tagesstrukturen zählen die Betreuung vor der Schule, ein betreuter Mittagstisch und betreutes Lernen nach der Schule (Art. 12 Bildungsgesetz, GDB 410.1). In einem Reglement über die schulergänzenden Tagesstrukturen des Bildungs- und Kulturdepartements vom 12. März 2007 wird die Ausgestaltung dieser Strukturen für die Volksschulstufe inklusive Kindergarten geregelt.

Zur Umsetzung der umfassenden Blockzeiten gilt ab Schuljahr 2007/2008, dass alle Kinder vom Kindergarten bis zur sechsten Klasse jeden Morgen während vier Lektionen Unterricht haben. Mit dieser Regelung wird es Familien erleichtert, dass beide Elternteile oder Alleinerziehende einer geregelten Erwerbsarbeit nachgehen können. Zudem wird mit dem Bildungsgesetz das einjährige Kindergarten Obligatorium eingeführt.

## 4.3 Kindertagesstätten (Krippen)

Für den Betrieb einer Kindertagesstätte bedarf es gemäss Art. 13 Abs. 1 Bst. b der Verordnung über die Aufnahme von Kindern zur Pflege und zur Adoption (PAVO; SR 211.222.338) der Genehmigung der jeweiligen Einwohnergemeinde.

Aktuell verfügen insgesamt 6 Krippen über eine solche Genehmigung.

<u>Kindertagesstätte</u>	<u>Betreuungsplätze pro Tag</u>	<u>Auslastung 2006</u>
Chinderchrippe Sunnäschn, Engelberg	8 – 10	90% offen 5 Tage
Chinderhuis, Sarnen	18	90 – 100% offen 5 Tage
<u>Kindertagesstätte</u>	<u>Betreuungsplätze pro Tag</u>	<u>Auslastung 2006</u>
Kinderkrippe Momo, Kägiswil	6	Bewilligung seit 14. Mai 2007 offen 3 Tage
Maxon motor ag, Sachseln	26 (nur Betriebsangehörige)	100%
<u>Gemischte Institutionen</u>		
Rägäbogä-Höis, Engelberg (Kleinkindergarten, Kindertagesstätte)	8	90% offen 2 Tage
Schlupfhuis, Alpnach (Spielgruppe, Kindertagesstätte)	8 – 10	sehr variabel offen 3 Tage

### *Finanzielle Unterstützung*

Das Chinderhuis Sarnen, das vom Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) im August 2003 anerkannt wurde und dank einer Anschubfinanzierung des Bundes eröffnet werden konnte, kommt seit Januar 2006 in den Genuss einer finanziellen Unterstützung von Kanton und Gemeinden, nachdem es einen entsprechenden Antrag gestellt hatte. Der Regierungsrat sprach mit Beschluss vom 20. Dezember 2005 (Nr. 304) eine Kostengarantie für den Differenzbetrag zwischen dem garantierten Sozialtarif von aktuell Fr. 107.– und dem kostendeckenden Tagesansatz von Fr. 119.–, wobei sich die Höhe der Zahlung nach den tatsächlich belegten Tagen berechnet. Es wurde zudem ein Kostendach von jährlich Fr. 51 600.– festgelegt. Diese Finanzierung erfolgt befristet bis zum Entscheid über die Schaffung einer eigenen gesetzlichen Grundlage oder einer Leistungsvereinbarung im Sinne von Art. 21 des Sozialhilfegesetzes vom 23. Oktober 1983 (GDB 870.1), jedoch längstens bis Ende 2007. Die Gemeinden erklärten sich ebenfalls bereit, eine finanzielle Unterstützung zu gewähren. Sie verpflichteten sich, nach einem einkommensabhängigen Tarifsystem die Differenzkosten bis zum maximalen Tagesansatz für das Chinderhuis Sarnen von Fr. 107.– sicherzustellen. Die Belegung konnte in der Folge von rund 50 Prozent im ersten Halbjahr im Jahr 2006, auf rund 80 Prozent, an Spitzentagen 90 Prozent und Warteliste, im zweiten Halbjahr 2006 verbessert werden.

#### **4.4 Tagesfamilien**

Familien, die regelmässig Kinder unter 12 Jahren gegen Entgelt tagsüber in ihrem Haushalt betreuen, müssen dies der Behörde gemäss Art. 12 der Pflegekinderverordnung (PAVO) melden. Analog zu den Kindertagesstätten ist auch in diesem Bereich die Einwohnergemeinde zuständig. Zumeist werden Tagesfamilien durch den Verein Kinderbetreuung Obwalden vermittelt. Die Gemeindesozialdienste werden teilweise auch selbst aktiv und vermitteln Tagesfamilien direkt.

Über den Verein Kinderbetreuung wurden per Ende 2006 in 41 Tagesfamilien 65 Kinder betreut. Durch die Sozialdienste wurden in rund 15 Tagesfamilien 20 Kinder betreut.

##### *Finanzielle Unterstützung*

Die Tagesfamilien werden ebenfalls auf Antrag des Vereins Kinderbetreuung seit Januar 2006 von Kanton und Gemeinden unterstützt mit derselben Befristung bis längstens Ende 2007. Der Regierungsrat sicherte mit Entscheid vom 20. Dezember 2005 für den Betrieb der Tagesfamilienvermittlung einen jährlichen Sockelbeitrag von Fr. 15 000.–. Die Gemeinden verpflichteten sich, nach einem einkommensabhängigen Tarifsystem die Differenzkosten bis zum maximalen Stundenansatz für die Tagesfamilien von Fr. 8.– sicherzustellen.

#### **5. Vergleich mit anderen Kantonen**

Fünfzehn Kantone (Aargau, Appenzell Innerrhoden, Basel-Landschaft, Basel-Stadt, Bern, Freiburg, Genf, Glarus, Graubünden, Neuenburg, Tessin, Thurgau, Waadt, Wallis und Zug) kennen bereits Gesetze zur Regelung familienergänzender Betreuungsangebote. Die familienergänzende Kinderbetreuung ist in diesen Kantonen in verschiedenen Erlassen (Sozialhilfegesetz, Gesetz über die Jugendhilfe, Bildungsgesetz) oder in einem eigenen Gesetz geregelt. Die meisten Kantone haben den Weg beschritten, eine Förderung auf kantonaler Ebene einzurichten. Sie sehen vor, die Schaffung und den Betrieb von Angeboten in irgendeiner Form finanziell zu unterstützen. Diese Unterstützung besteht in der Regel darin, dass der Kanton einen bestimmten Teil der Betriebs- oder Lohnkosten trägt. Der Anteil beträgt zwischen 10 und 50 Prozent der Kosten.

#### **6. Künftige familienergänzende Kinderbetreuung in Obwalden**

##### **6.1 Grundzüge**

Die familienergänzende Kinderbetreuung soll grundsätzlich Aufgabe der Gemeinden sein, bei welchen von Bundesrechts wegen auch die Zuständigkeit für die Genehmigung einer Betriebsbewilligung nach der eidgenössische Pflege- und Adoptionsverordnung vom 19. Oktober 1977 (PAVO; SR 211.222.338) liegt. Es ist vorgesehen, dass die Gemeinden mit den Betreuungseinrichtungen (Kindertagesstätten und Tagesfamilien) Leistungsvereinbarungen abschliessen, welche das Angebot des Betriebs resp. der Familie und die Finanzierung regeln. Zur Sicherung einer Mindestqualität haben die Betreuungseinrichtungen die kantonalen Qualitätsrichtlinien zu erfüllen.

##### **6.2 Finanzierung**

###### **a) Elternbeitrag**

Es ist vorgesehen, dass die Kindertagesstätten (Krippen) ihren Aufwand primär den Eltern in Rechnung stellen, wobei ein Sozialtarif zur Anwendung kommt. Dies bedeutet, dass sich der Elternbeitrag nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Eltern richtet. Damit wird sichergestellt, dass die ausserfamiliäre Kinderbetreuung allen Familien offen steht und deren Förderung tatsächlich zum Tragen kommt.

Ein Sozialtarif zur Berechnung des Elternbeitrags wurde unter der Leitung des kantonalen Sozialamtes und der Gemeinden sowie dem Verein Kinderbetreuung Obwalden in der Vergangenheit bereits ausgearbeitet und im Rahmen der Unterstützung des Chinderhuis Sarnen angewandt.

b) *Beitrag Kanton und Gemeinden*

Die Differenz zwischen Aufwand der Kindertagesstätte und dem Elternbeitrag sollen Kanton und Gemeinden je hälftig übernehmen. Die Kindertagesstätten werden damit nur für die belegten Plätze, die nicht vollumfänglich von den Eltern bezahlt werden können, entschädigt und erhalten nicht eine eigentliche Defizitgarantie für ihren Betrieb. Damit wird ein Anreiz geschaffen, dass sich die Kindertagesstätten auf dem Markt bewähren und ihre Dienstleistungen nach dem Bedürfnis der Nutzer und Nutzerinnen ausrichten. Der Aufwand der Betreuungseinrichtung richtet sich nach einem Normkostenwert.

### 6.3 Kostenschätzung

Die Kosten, die Kanton und Gemeinden mit ihrer Finanzhilfe zur Förderung der ausserfamiliären Kinderbetreuung entstehen, lassen sich nur gestützt auf Daten aus dem Familienbericht 2004 des Eidgenössischen Departements des Innern (EDI) sowie Erfahrungswerten aus dem Betrieb des Chinderhuis Sarnen hochrechnen und schätzen.

Gemäss Familienbericht 2004 des EDI nutzen rund 30% der Schweizer Haushalte mit Kindern unter 15 Jahren regelmässig haushaltsexterne Betreuungsangebote. Umgerechnet auf den Kanton Obwalden sind dies bei 5 024 Haushalten mit Kindern rund 1500 Ehepaare und Konsensualpaare mit Kindern sowie Einelternhaushalte. Analog dem Familienbericht des EDI verteilt sich die externe Betreuung in Obwalden wie folgt:

- 51 Prozent Grosseltern: 765 Familien
- 10 Prozent Nachbarn: 150 Familien
- 16 Prozent Kinderkrippen: 240 Familien
- 15 Prozent Tageseltern: 225 Familien
- 8 Prozent Horte: 120 Familien

Die durchschnittliche Kinderzahl pro Familienhaushalt liegt bei rund 1,9 Kindern. Dies würde bedeuten, dass in den Kindertagesstätten (Krippen) rund 456 (240 x 1,9) Kinder und bei Tageseltern rund 429 (225 x 1,9) Kinder unter 15 Jahren zu betreuen sind. Da nur Kinder bis ca. dem fünften Altersjahr in den Krippen betreut werden, wären dies rund 152 Kinder im Kanton Obwalden. Bei den Tageseltern würden rund 143 Kinder betreut.

#### *Berechnung Kindertagesstätten*

Es ist davon auszugehen, dass ein Kind rund zwei Tage pro Woche in der Kindertagesstätte betreut wird. Dies entspricht dem Erfahrungswert des Chinderhuis Sarnen des Jahres 2006. Zudem profitierten im letzten Jahr von den 42 Betreuungsverhältnissen des Chinderhuis 14 Verhältnisse vom Sozialtarif. Davon ausgehend, dass die Tendenz eher zunehmend sein wird, kann davon ausgegangen werden, dass rund die Hälfte der Betreuungsverhältnisse in den Genuss des Sozialtarifs kommen wird.

Für die hochgerechnet 152 Kinder, für welche in Obwalden erwartungsgemäss ein Bedarf an Krippenplätzen besteht, würden somit rund 60 Plätze pro Woche (152 : 5 x 2) benötigt werden. Davon würde rund die Hälfte, also 30 Plätze, vom Sozialtarif profitieren.

Für die Modellrechnung wird von einer Betreuungszeit von 48 Wochen pro Jahr sowie einem mittleren steuerbaren Einkommen der Eltern (inkl. 10 % des Vermögens) von Fr. 43 001.– bis Fr. 46 000.– ausgegangen. Für den Aufwand der Krippe wird ein Betrag von Fr. 111.– (Normkosten) angerechnet. Gemäss Entwurf Sozialtarif teilen sich die Kosten wie folgt auf: Anteil Eltern Fr. 51.– und Anteil Kanton und Gemeinden je Fr. 30.– pro Tag.

Die Kosten für sämtliche 30 Betreuungsplätze pro Jahr lassen sich wie folgt errechnen:

30 Plätze x 48 Wochen = 1 440 Tage	Kosten Eltern:	Fr. 73 440.–
	Kosten Kanton:	Fr. 43 200.–
	Kosten Gemeinden:	Fr. 43 200.–

#### *Berechnung Tagesfamilien*

Die Betreuung in der Tagesfamilie beträgt im Durchschnitt ebenfalls zwei Tage pro Woche. Weiter kann auch hier davon ausgegangen werden, dass rund 50% der Kinder vom Tarifsystem profitieren. Die rund 143 Kinder würden rund 57 Tagesfamilien (143 : 5 x 2)

benötigt, wovon rund 28 Plätze vom Sozialtarif profitieren würden.

Für die Modellrechnung wird wiederum von einer Betreuungszeit von 48 Wochen und einem mittleren steuerbaren Einkommen (inkl. 10% Vermögen) von Fr. 43 001.– bis Fr. 46 000.–. Die Normkosten betragen Fr. 10.– pro Stunde, wovon die Eltern gemäss Entwurf Sozialtarif den Betrag von Fr. 3.60 und Kanton und Gemeinden je Fr. 3.20 pro Stunde zu übernehmen haben. Umgerechnet auf einen Tag sind es Fr. 90.– pro Tag, wovon Fr. 32.40 zulasten der Eltern und je Fr. 28.80 zulasten Kanton und Gemeinde.

Die Kosten für sämtliche Betreuungsplätze in den Tagesfamilien pro Jahr lassen sich wie folgt errechnen:

28 Plätze x 48 Wochen = 1 344 Tage	Kosten Eltern:	Fr. 43 545.–
	Kosten Kanton:	Fr. 38 707.–
	Kosten Gemeinde	Fr. 38 707.–

## **7. Erläuterungen zum Entwurf eines Gesetzes zur familienergänzenden Familienbetreuung**

### **I. Allgemeine Bestimmungen**

#### **Art.1 Zweck**

Gegenstand dieses Gesetzes ist die familienergänzende Familienbetreuung im Vorschulalter, d.h. die Betreuung der Kinder bis zum Eintritt in den Kindergarten. Dies in Abgrenzung zur schulergänzenden Kinderbetreuung. Letztere ist im Bildungsgesetz vom 16. März 2006 geregelt (BiG; SR 410.1). Gemäss Art. 12 Abs. 2 BiG gehört zu den schulergänzenden Tagesstrukturen die Betreuung vor der Schule, ein betreuter Mittagstisch und betreutes Lernen nach der Schule.

#### **Art.2 Aufgaben**

##### *a. der Einwohnergemeinden*

Die Förderung der familienergänzenden Kinderbetreuung ist eine kommunale Aufgabe. Bereits heute sind die Gemeinden in diesem Bereich tätig. Sie erteilen die Bewilligungen an die Kindertagesstätten gemäss Art. 13 der Eidgenössischen Verordnung über die Aufnahme von Kindern zur Pflege und zur Adoption (PAVO) und seit dem 1. Januar 2006 unterstützen sie das Sozialtarifsystem des Chinderhuis Sarnen mit finanziellen Beiträgen. Die Gemeinde Engelberg beteiligt sich mit einem Betrag an ihre beiden Institutionen Chinderchrippe Sunnäschn und Rägäbogä-Höis. Aufgrund ihrer Nähe zu den Einwohnern und Einwohnerinnen sind die Gemeinden besser geeignet für diese Aufgabe als der Kanton. Der Bedarf an Betreuungsplätzen für die ausserfamiliäre Kinderbetreuung ist ihnen besser bekannt oder lässt sich in der Gemeinde einfacher feststellen als bei einer Erhebung durch den Kanton. Ob die Gemeinden eine eigentliche Bedarfsplanung vornehmen wollen oder den Bedarf anhand der konkreten Nachfragen bei den Institutionen feststellen, ist ihnen überlassen.

Die Förderung der ausserfamiliären Kinderbetreuung erfolgt konkret über finanzielle Unterstützung. Es soll allen Eltern möglich sein, bei Bedarf ihr Kind oder ihre Kinder in einer Kindertagesstätte oder von einer Tagesfamilie betreuen zu lassen. Fehlen die finanziellen Mittel oder sind diese ungenügend, greifen die Beiträge der öffentlichen Hand. Die genaue Ausgestaltung dieser Beiträge ist unter Kapitel III geregelt.

Die Beiträge kommen jedoch nur zur Anwendung, wenn die Betreuungsplätze von einer anerkannten Betreuungseinrichtung angeboten werden. Mit dieser Voraussetzung wird sichergestellt, dass die Einrichtungen einen bestimmten Qualitätsstandard erfüllen. Die Begriffsdefinition der anerkannten Betreuungseinrichtungen findet sich in Art. 5. Die Voraussetzungen, damit eine Finanzhilfe zum Tragen kommt, sind dort geregelt.

#### **Art.3 b. des Kantons**

Die Gemeinden haben die finanzielle Unterstützung nicht alleine zu tragen, sondern es beteiligt sich auch der Kanton an den Kosten.

#### **Art.4 Zuständigkeiten**

Der Elternbeitrag, der als Sozialtarif ausgearbeitet ist, soll vom Kanton festgelegt werden.

Die Erstellung eines solchen Tarifs ist ein komplexes Vorgehen und verlangt besonderes Fachwissen. Die Gemeinden sollen von dieser Aufgabe entlastet werden. Zudem wird mit der kantonalen Festlegung des Sozialtarifs die Einheitlichkeit für den ganzen Kanton sichergestellt. Es soll vermieden werden, dass in den einzelnen Gemeinden unterschiedliche Tarife bestehen. Die Zuständigkeit soll auch hier beim Regierungsrat liegen. Dies erlaubt eine rasche Reaktion auf Veränderungen und notwendige Anpassungen.

Die Normkosten für Kindertagesstätten sowie der Stundenansatz für Tagesfamilien sollen ebenfalls vom Kanton festgelegt werden. Damit wird auch sichergestellt, dass für den ganzen Kanton dieselben Ansätze gelten. Die Zuständigkeit soll beim Regierungsrat liegen. Dies erlaubt bei Bedarf eine relativ rasche und unkomplizierte Anpassung.

Die Kompetenz zum Erlass der kantonalen Qualitätsrichtlinien soll gemäss der heutigen Praxis beim Sicherheits- und Gesundheitsdepartement bleiben.

#### **Art.5** *Anerkannte Betreuungseinrichtungen*

Grundsätzlich wird zwischen Kindertagesstätten (Krippen) und Tagesfamilien unterschieden. Beide Betreuungsformen bedürfen einer Genehmigung gemäss Verordnung über die Aufnahme von Kindern zur Pflege und Adoption vom 19. Oktober 1977 (PAVO; SR 211.222.338). Die Zuständigkeit hierfür ist im Bundesrecht selbst geregelt. Sie liegt gemäss Art. 2 Abs. 1 Bst. a PAVO bei der Vormundschaftsbehörde am Ort der Unterbringung des Unmündigen. Vormundschaftsbehörden sind im Kanton Obwalden die Einwohnergemeinden (Art. 56 Gesetz betreffend Einführung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches vom 30.4.1911; GDB 210.1).

Zur Sicherstellung eines bestimmten Qualitätsstandards sowohl der Kindertagesstätten als auch der Tagesfamilien wird verlangt, dass beide Einrichtungen bestimmte Richtlinien zu erfüllen haben. Bereits heute bestehen solche Richtlinien, die vom Sicherheits- und Gesundheitsdepartement im September 2003 erlassen wurden und auch Anwendung finden. Im Zentrum der Richtlinien steht das Kind und sein Wohlergehen. Kindertagesstätten sollen bestimmte Mindestanforderungen beim Personal (Ausbildung, Mindestanzahl), den Räumlichkeiten (Mindestgrösse und -ausstattung) sowie der Grösse der Kindergruppen erfüllen. Bei den Tagesfamilien soll beispielsweise auf die Stabilität der Familiensituation oder eine vertretbare Kinderzahl geachtet werden. Basis des Qualitätsstandards ist die PAVO. Sie ist eine Interpretationshilfe und dient den Gemeinden als Aufsichtsgrundlage.

Wollen Eltern in den Genuss einer Finanzhilfe kommen, müssen sie eine Betreuungsinstitution im Kanton Obwalden berücksichtigen. Bei der Unterbringung der Kinder in einer ausserkantonalen Einrichtung leisten Kanton und Gemeinden keine finanzielle Unterstützung.

Die Kinderbetreuungsstätten müssen nicht zuletzt öffentlich zugänglich sein. Das bedeutet, dass beispielsweise bei der Nutzung von Firmenkrippen, die nur den Firmenmitarbeitenden zugänglich sind, keine Finanzhilfen ausgerichtet werden.

## **II. Leistungsvereinbarung**

#### **Art.6** *Parteien*

Es hat nicht jede Betreuungseinrichtung, welche die Voraussetzungen nach Art. 5 erfüllt, einen Anspruch auf Beiträge. Vielmehr bedarf es dazu einer Leistungsvereinbarung, welche die Gemeinde mit der Einrichtung abschliesst. Dabei steht es jeder Gemeinde offen, mit Einrichtungen auf dem ganzen Kantonsgebiet einen Vertrag abzuschliessen.

Die Tagesfamilien sind heute zumeist in einer Vermittlungsstelle organisiert, dem Verein Kinderbetreuung Obwalden. Der Einfachheit halber kann die Gemeinde mit der Vermittlungsstelle eine Vereinbarung schliessen, die dann Anwendung findet auf alle dem Verein angeschlossenen Tagesfamilien. Die Möglichkeit von Einzelvereinbarungen mit den Tagesfamilien direkt bleibt dabei selbstverständlich gegeben.

#### **Art.7** *Inhalt*

Kerninhalt der Leistungsvereinbarung ist die gegenseitige Anerkennung der Modalitäten der Beiträge. Die Berechnung der Beiträge und die massgebenden Faktoren wie Normkosten resp. Stundenansatz, Elternbeitrag mit Sozialtarif und Beitrag der Gemeinden sind

in den Art. 8 bis 10 gesetzlich festgeschrieben. Mit der gegenseitigen Anerkennung in der Leistungsvereinbarung erklären die Vertragsparteien diese Bestimmungen für ihr Verhältnis anwendbar. Erst unter dieser Voraussetzung wird sich der Kanton gemäss Art. 3 an den Kosten, die den Gemeinden entstehen, hälftig beteiligen.

In der Vereinbarung können auch weitere Inhalte geregelt werden, wie beispielsweise die Abrechnungsmodalitäten oder die Pflicht einer Kindertagesstätte, über die Nutzung zur Information der Gemeinde eine Statistik zu führen.

Der Betreuungseinrichtung bleibt es vorbehalten, Betreuungsplätze zu vergeben, die von der Leistungsvereinbarung mit der Gemeinde nicht erfasst sind. In diesen Fällen ist es ihnen überlassen, die Höhe des Elternbeitrags festzusetzen.

### **III. Beiträge**

#### **Art.8 Elternbeitrag**

Grundsätzlich liegt es an den Eltern, für die Kosten der Betreuungseinrichtung aufzukommen. Die Kindertagesstätten decken mit diesen Elternbeiträgen ihren Aufwand und die Tagesfamilien erhalten eine angemessene Entschädigung. Damit jedoch auch Eltern mit tiefen Einkommen die ausserfamiliäre Kinderbetreuung nutzen können, soll sich der Beitrag nach ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit bemessen. Massgebend ist bei geschiedenen oder getrennten Eltern die Leistungsfähigkeit des Haushalts, in welchem das zu betreuende Kind wohnt. Der Elternbeitrag wird somit als Sozialtarif ausgestaltet.

Als Grundlage für den Tarif gilt das steuerbare Einkommen plus 10 Prozent des steuerbaren Vermögens. Die Daten lassen sich ohne grossen Aufwand der Steuerveranlagung entnehmen, weshalb es sich um ein einfaches Berechnungsinstrument handelt. Diese Grundlage findet bereits seit 2006 für die Berechnung des Sozialtarifs des Chinderhuis Sarnen Anwendung. Sie ist ebenfalls in den Kantonen Luzern und Nidwalden Praxis. Als Einwand gegen die Steuerdaten als Grundlage für die Anwendung des Sozialtarifs wird verschiedentlich angeführt, dass bei diesem System mittels hohen Hypothekarschulden ein tiefes Einkommen ausgewiesen werden kann, und damit Haushalte in den Genuss des Sozialtarifs kommen, die es finanziell nicht unbedingt nötig hätten. Vor einem Modellwechsel ist jedoch zu erwägen, dass andere Modelle ebenfalls ihre Schwächen haben.

Wird beispielsweise der Nettolohn (inkl. Einbezug der Alimentenbevorschussung und der Familienzulagen) als Grundlage genommen, stellt sich die Frage, wie dieser Nettolohn bei den Selbstständigerwerbenden festzustellen ist. Bei diesen müsste wohl wieder auf die Steuerdaten zurückgegriffen werden, andernfalls der Aufwand viel zu hoch wäre. Das würde bedeuten, dass die Unselbstständigerwerbenden und die Selbstständigerwerbenden nicht gleich behandelt werden. Zudem müsste bei Temporärangestellten und Personen im Stundenlohn (vor allem Alleinerziehende) die Grundlage infolge der Lohnschwankungen regelmässig neu geprüft werden, was äusserst aufwändig ist.

Als andere Grundlage für die Anwendung des Sozialtarifs könnte auf die Berechnung analog der Sozialhilfe (Richtlinien der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe) zurückgegriffen werden, die den Gemeinden bekannt ist. Grosser Nachteil bei diesem System ist der damit verbundene Aufwand. Es müsste für jeden Fall eine komplizierte Berechnung unter Einbezug der konkret gegebenen Einnahmen und Ausgaben vorgenommen werden.

Mit Blick auf die Vor- und Nachteile der verschiedenen Modelle ist festzustellen, dass sich eine neue Abrechnungspraxis nicht aufdrängt. Vielmehr überwiegt der Vorteil der einfachen Anwendung der heutigen Berechnungsgrundlage des steuerbaren Einkommens plus 10 Prozent des steuerbaren Vermögens, weshalb diese Praxis weiterzuführen ist.

#### **Art.9 Kantonale Normkosten bzw. Stundenansatz**

Der Aufwand der Kindertagesstätten wird mit Normkosten erfasst. Diese sind so zu bemessen, dass ein gut geführter Betrieb die qualitativen Vorgaben einhalten und kostendeckend arbeiten kann. Mit diesem Vorgehen sind die Kindertagesstätten gehalten, ihre Kosten in einem normalen Rahmen zu halten. Sie sind zu einer wirtschaftlichen Betriebsführung gezwungen und können nicht darauf zählen, dass überzogene Kosten sich mit der Finanzhilfe der öffentlichen Hand decken lassen.

Bei den Tagesfamilien kommt wie bis anhin ein bestimmter Stundenansatz pro Kind zur Anwendung. Ziel ist, das System der Tagesfamilien zu fördern. Zum einen soll den Eltern, die es vorziehen, ihr Kind in einer Tagesfamilie anstatt einer Kindertagesstätte betreuen zu lassen, eine solche Platzierungsmöglichkeit geboten werden. Zum anderen ist für viele Familienfrauen die Aufnahme zusätzlicher Kinder zur Betreuung eine geeignete und willkommene Einnahmequelle.

**Art. 10 *Gemeindebeitrag***

Mit der Anwendung des Sozialtarifs entstehen den Kinderbetreuungseinrichtungen Fehlbeträge, die sie jedoch nicht selbst zu tragen haben. Andernfalls droht innert kurzer Zeit die Schliessung der Kindertagesstätten, respektive es lassen sich keine Tagesfamilien mehr finden. Daher übernehmen Kanton und Gemeinden im Sinne der Förderung der ausserfamiliären Kinderbetreuung die Differenz zwischen Normkosten und den von den Eltern ausgerichteten Beiträgen und zwar je zur Hälfte. Da die Gemeinden in Kontakt stehen mit den Betreuungseinrichtungen und nicht der Kanton, sollen diese die Zahlungen an die Einrichtungen leisten. Sie können beim Kanton Rückforderung stellen.

**Art. 11 *Evaluation***

Mit einer Evaluation der Massnahmen zur Förderung der ausserfamiliären Kinderbetreuung soll festgestellt werden, ob und inwiefern die mit diesem Gesetz vorgesehenen Instrumente Wirkung zeigen. Es ist beispielsweise Bericht zu erstatten über die Entwicklung der Auslastung der Kindertagesstätten und Tagesfamilien sowie über die Anzahl Haushalte, die vom Sozialtarif profitieren können.