

## Vorlage an den Landrat

### **Nichtformulierte Initiative «Gebührenfreie Kinderbetreuung für alle Familien»: Ablehnung 2022/443**

Vom 16. August 2022

#### **1. Zusammenfassung**

Am 30. März 2021 resp. 10. Mai 2021 (überarbeitete Version) reichte ein Komitee der SP Basel-land die nichtformulierte Initiative «Gebührenfreie Kinderbetreuung für alle Familien» ein, welche am 5. August 2021 für zustande gekommen erklärt wurde. Die Initiative verlangt gemäss Initiativtext, dass Gemeinden und Kanton bis zum Eintritt in die erste Primarklasse die Kinderbetreuung vollständig finanzieren. Zudem muss das Angebot qualitativen Ansprüchen genügen, die in der Kinderbetreuung tätigen Personen müssen faire Arbeitsbedingungen haben und das Angebot muss vom Kanton bewilligt werden.

Der Regierungsrat beantragt die Ablehnung der Initiative, da deren Umsetzung hohe Kosten verursachen würde, ohne die Notwendigkeit der Leistungen respektive die Berechtigung der Leistungsempfänger zu überprüfen.

Zeitgleich initialisiert die Regierung an einem Projekt zur «Weiterentwicklung der familien- und schulergänzenden Betreuung (FEB/SEB) und der Tagesschulen» unter Berücksichtigung diverser politischer Vorstösse der vergangenen zwei Jahre, welche Verbesserungen an den aktuellen gesetzlichen Grundlagen und Rahmenbedingungen für familien- und schulergänzende Kinderbetreuung fordern. Ziel des Projekts ist es, möglichst effektive Lösungsansätze aufzuzeigen um den Beitrag der FEB/SEB und der Tagesschulen zu verfassungsrechtlichen Zielen wie vielseitige Wirtschaftsstruktur, Vollbeschäftigung, Gleichberechtigung von Frauen und Männern und Schutz der Familie zu verbessern. Dabei soll die Kostenbelastung der Erziehungsberechtigten unter Berücksichtigung der Sicherung qualitativer Mindeststandards möglichst der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit entsprechen.

#### **2. Bericht**

##### **2.1. Ausgangslage**

Am 30. März 2021 resp. 10. Mai 2021 (überarbeitete Version) reichte ein Komitee der SP Basel-land die nichtformulierte Initiative «Gebührenfreie Kinderbetreuung für alle Familien» zur Vorprüfung ein, wobei auf Anregung der Landeskantlei am 10. Mai 2021 eine überarbeitete Version nachgereicht wurde. Die nichtformulierte Initiative hat folgenden Wortlaut:

«GEBÜHRENFREIE KINDERBETREUUNG FÜR ALLE FAMILIEN»

*Gemeinsam sorgen wir dafür, dass alle Familien das Recht auf eine gebührenfreie Kinderbetreuung haben. Wir erweitern damit die Volksschule und stärken die Vereinbarkeit von Familie und Beruf! Die unterzeichnenden, im Kanton Basel-Landschaft stimmberechtigten Personen stellen, gestützt auf § 28 Absätze 1 und 3 der Verfassung des Kantons Basel-Landschaft vom 17. Mai 1984, das folgende nichtformulierte Begehren: Die Einwohnergemeinden und der Kanton finanzieren bis zum Eintritt in die erste Primarklasse die kostenlose und bedarfsgerechte Kinderbetreuung. Sie stellen dafür das familienexterne Angebot an zugelassenen Kindertagesstätten, Tagesfamilien und Spielgruppen sicher. Kanton und Einwohnergemeinden sorgen für ein qualitativ gutes und den neuesten gesellschaftlichen Entwicklungen angepasstes Kinderbetreuungsangebot. Kanton und Einwohnergemeinden gewährleisten zudem faire Arbeitsbedingungen für die in der Kinderbetreuung tätigen Personen. Ein kantonales Amt bewilligt und kontrolliert die Kinderbetreuungsangebote entsprechend den formulierten Qualitätsansprüchen.*

Am 17. Mai 2021 hat die Landeskantlei verfügt, dass die Unterschriftenliste sowie der Initiativtitel die gesetzlichen Erfordernisse erfüllen. Diese Verfügung wurde am 20. Mai 2021 im Amtsblatt publiziert. Am 5. August 2021 wurde im Amtsblatt publiziert, dass die Initiative mit der notwendigen Zahl an Unterschriften zustande gekommen ist.

## **2.2. Formelles**

### *2.2.1. Zuweisung / Frist*

Mit RRB 2021-1060 vom 17. August 2021 wurde die Sicherheitsdirektion beauftragt, dem Regierungsrat spätestens auf die Regierungssitzung vom 16. August 2022 hin den Entwurf einer Landratsvorlage zu unterbreiten, worin die Frage der Rechtsgültigkeit abgehandelt und ein Antrag zur Zustimmung oder Ablehnung zur Initiative gestellt wird.

### *2.2.2. Rechtsgültigkeit der Initiative*

Gemäss § 78a des Gesetzes über die politischen Rechte (SGS 120) in der Version vom 1. April 2019, welche bis zum 13. Februar 2022 Gültigkeit hatte, ist nur bei formulierten Initiativen innert 3 Monaten seit der amtlichen Bekanntgabe des Zustandekommens eine Landratsvorlage zur Rechtsgültigkeit zu erstellen. Seit dem Inkrafttreten des revidierten Gesetzes über die politischen Rechte am 14. Februar 2022 gilt dies nun auch für nichtformulierte Initiativen. Die Übergangsbestimmungen (§ 100 Abs. 2 des Gesetzes über politische Rechte, aktuelle Version) sehen eine Anwendung der neuen Bestimmungen allerdings nur auf nichtformulierte Initiativen vor, welche nach dem 16. September 2021 zustande gekommen sind. Folglich ist auf die vorliegende Initiative noch das alte Recht anwendbar, welches keine separate Landratsvorlage über die Rechtsgültigkeit für nichtformulierte Initiativen vorgesehen hat.

Die Rechtsgültigkeit der Initiative wird folglich in der vorliegenden Landratsvorlage behandelt. Zur Frage der Rechtsgültigkeit hat der Rechtsdienst von Regierungsrat und Landrat in einem Gutachten vom 13. Oktober 2021 festgehalten, dass er die nichtformulierte Volksinitiative «Gebührenfreie Kinderbetreuung für alle Familien» für rechtsgültig erachte. Namentlich erfülle die Initiative die formalen Kriterien der Einheit der Form und der Materie und verstosse inhaltlich nicht gegen höherrangiges Recht.

### *2.2.3. Vernehmlassungsverfahren*

In Einklang mit § 7 der Verordnung über das Mitberichtsverfahren und das Vernehmlassungsverfahren (SGS 140.31) sowie § 78a Abs. 2 des Gesetzes über politische Rechte wurde kein Vernehmlassungsverfahren durchgeführt.

### **2.3. Stellungnahme zur nichtformulierten Volksinitiative «gebührenfreie Kinderbetreuung für alle Familien»**

Nachfolgend werden die Forderungen der Initiative sowie mögliche Umsetzungen und deren Auswirkungen betrachtet. Dabei wird eingangs die Situation der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung in der Schweiz und im Kanton Basel-Landschaft dargestellt, gefolgt von Betrachtungen zu den Forderungen der Initiative bezüglich Kosten und Qualität.

#### *2.3.1. Familien- und schulergänzende Kinderbetreuung im Kanton Basel-Landschaft und in der Schweiz*

Die Initiative fordert, dass Kanton und Gemeinden für alle Kinder bis zum Eintritt in die Primarschule eine kostenlose Kinderbetreuung sicherstellen und dazu ein ausreichendes Angebot an Kindertagesstätten, Tagesfamilien und Spielgruppen gewährleisten.

Aktuell ist es im Kanton Basel-Landschaft Aufgabe der Einwohnergemeinden ein entsprechendes Angebot an familienergänzender Kinderbetreuung sicherzustellen, welches für Erziehungsberechtigte entsprechend ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit zugänglich gemacht werden soll (vgl. § 6 des Gesetzes über die familienergänzende Kinderbetreuung, FEB-G, SGS 852). Die Gemeinden haben dafür regelmässig Bedarfserhebungen durchzuführen. Es ist schwierig, über das Angebot und die Finanzierung der familienergänzenden Kinderbetreuung präzise Aussagen zu machen, da die Handhabung der Gemeinden unterschiedlich ausfällt. Aktuelle Erhebungen gehen aber davon aus, dass im Kanton Basel-Landschaft die Erziehungsberechtigten in der Regel mindestens 78 % der Gesamtkosten der familienergänzenden Betreuung tragen, während die Gemeindegemeinschaften, je nach Berechnungsmodell, höchstens 22 % der Gesamtkosten abdecken.<sup>1</sup> Bezüglich der zur Verfügung stehenden Plätze in der familienergänzenden Betreuung ist über die vergangenen Jahre ein stetes Wachstum zu verzeichnen. So standen bspw. Ende 2019 2'559 Plätze allein in Kindertagesstätten zur Verfügung, Ende 2020 waren es 2'616 Plätze und Ende 2021 bereits 2'807 Plätze.<sup>2</sup> Hinzu kommen Plätze in schulergänzenden Betreuungsangeboten und Tagesfamilien. Spielgruppen zählen üblicherweise aufgrund der beschränkten Öffnungszeiten nicht zur familienergänzenden Kinderbetreuung, werden aber aufgrund der Erwähnung im Initiativtext in die nachfolgenden Überlegungen miteinbezogen. [Eine Erhebung aus dem Jahr 2019](#)<sup>3</sup>, die allerdings auf Hochrechnungen beruht, geht von 176 Spielgruppen in 64 Gemeinden im Kanton Basel-Landschaft aus, was in geschätzten 3'000 Plätzen resultiert.

Im Familienbericht 2020 wurde dargelegt, dass nur rund 70 % der Gemeinden familien- und schulergänzende Betreuung in irgendeiner Form subventionieren (tw. auch nur über einen Finanzierungsbeitrag an Mittagstische), wobei diese Zahl auf Daten aus den Jahren 2018 und 2019 beruhen und sich seither verbessert haben dürfte. Der Kanton beteiligt sich bislang nicht an den Kosten der familienergänzenden Betreuung. Er nimmt lediglich Aufsichtsaufgaben wahr und leistet finanzielle Unterstützung für Aus- und Weiterbildungen (durch das Amt für Kind, Jugend und Behindertenangebote AKJB, BKSD). Die familienergänzende Betreuung im Kanton Basel-Landschaft gehört im schweizweiten Vergleich aktuell zu den teuersten bezüglich Kosten, welche die Eltern zu tragen haben. So landete der Kanton in einer Studie der Credit Suisse vom Mai 2021 diesbezüglich auf dem zweitletzten Platz<sup>4</sup>. Lediglich in neun Kantonen in der Schweiz gibt es keine finanzielle Beteiligung des Kantons an der familienergänzenden Betreuung, wobei u.a. im Kanton Zürich konkrete Bestrebungen im Gang sind, die auf eine Kantonsbeteiligung abzielen.

<sup>1</sup> Vgl. Familienbericht Basel-Landschaft 2020, abrufbar unter [https://www.baselland.ch/politik-und-behorden/direktionen/sicherheitsdirektion/fachbereich-familien/dokumente-fachbereich-familien-1/familienbericht-basel-landschaft-2020.pdf/@\\_download/file/Familienbericht Basel-Landschaft 2020.pdf](https://www.baselland.ch/politik-und-behorden/direktionen/sicherheitsdirektion/fachbereich-familien/dokumente-fachbereich-familien-1/familienbericht-basel-landschaft-2020.pdf/@_download/file/Familienbericht%20Basel-Landschaft%202020.pdf), Ziff. 4.8., S. 63 f.

<sup>2</sup> Statistisches Amt des Kantons Basel-Landschaft, abrufbar unter [https://www.statistik.bl.ch/web\\_portal/15\\_6?year=2021](https://www.statistik.bl.ch/web_portal/15_6?year=2021).

<sup>3</sup> Vgl. Analyse zur Situation von Spielgruppen im Kanton Basel-Landschaft 2019, abrufbar unter: <http://fks-bl-fricktal.ch/wordpress/wp-content/uploads/2021/02/Analyse-Spielgruppenumfrage-BL-Jan.2021.pdf>.

<sup>4</sup> «So viel kostet ein Kitaplatz in der Schweiz – Kinderbetreuungskosten im regionalen Vergleich», Studie der Credit Suisse, Mai 2021, abrufbar unter: <https://www.credit-suisse.com/content/dam/pwp/assets/private-banking/docs/ch/privatkunden/anlegen/studie-kinderbetreuungskosten-mai-2021-de.pdf>

Auch im Baselbiet wurde Handlungsbedarf bezüglich der Weiterentwicklung der familien- und schulergänzenden Betreuung erkannt und, wie eingangs erwähnt, ein entsprechendes Projekt lanciert (vgl. dazu die Ausführungen unter Ziff. 2.4).

Die Studie der Credit Suisse zeigt weiter auf, dass kein Kanton in der Schweiz auch nur annähernd eine gebührenfreie resp. kostenlose familienergänzende Kinderbetreuung kennt, wie es die Initiative fordert. So bezahlt eine Familie mit einem eher tiefen Einkommen (CHF 80'000.-/Jahr bei einem Gesamtarbeitspensum von 140 %) und zwei Kindern, die je zwei Tage pro Woche eine Kindertagesstätte besuchen, in der günstigsten untersuchten Gemeinde immer noch rund 3'000 Franken pro Jahr.<sup>5</sup>

Auch auf Bundesebene bestehen derzeit Bestrebungen für eine stärkere Beteiligung an der familienergänzenden Betreuung. So hat die Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur des Nationalrates (WBK-N) ein neues Gesetz für die Verbesserung der Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit oder Ausbildung und die Verbesserung der Chancengerechtigkeit für Kinder im Vorschulalter vorgeschlagen. Die Vorlage, welche sich noch bis zum 7. September 2022 in der Vernehmlassung befindet, verfolgt zwei Kernziele: Zum einen sollen alle Erziehungsberechtigten, die ihre Kinder familienextern betreuen lassen, finanziell direkt durch Bundesgelder unterstützt werden (in der Höhe von 10 % – 20 % der Gesamtkosten). Zum anderen soll mittels Programmvereinbarungen mit den Kantonen die Politik der familienergänzenden Kinderbetreuung sowie der frühen Förderung von Kindern weiterentwickelt und verbessert werden.

### 2.3.2. *Kosten*

Die Vollkosten des bestehenden Angebotes an Kindertagesstätten im Kanton Basel-Landschaft werden auf jährlich 72,3 Millionen Franken geschätzt (ausgehend von einer 80 % Auslastung der 2020 bestehenden 2'616 Plätze und von Vollkosten von 130 Franken pro Tag bei Vollausslastung resp. 144 Franken pro Tag für die angenommene 80 %-Auslastung, also CHF 144.- x 2093 Plätze x 240 Werkzeuge = CHF 72'334'080). Hinzu kommen die Kosten für die Betreuung in Tagesfamilien und in Spielgruppen, welche gemäss Initiative ebenfalls kostenlos benutzbar sein sollen. Für die Tagesfamilien wurden im Familienbericht 2020 Vollkosten von 2,2 Millionen Franken berechnet (vgl. Anhang 1 des Familienberichts 2020), wobei die Berechnung auf Zahlen von 2017 beruhen und keine aktuelleren Daten zur Verfügung stehen. In den Spielgruppen stehen wie erwähnt geschätzte 3'000 Plätze zur Verfügung, was Vollkosten von 2,3 Millionen Franken generiert (3'000 Plätze x CHF 9 pro Stunde x 2.5 Stunden pro Woche x 34 Betriebswochen = CHF 2'295'000.-).

Zu beachten ist weiter, dass bei einer Annahme der Initiative diese Kosten tendenziell stark ansteigen würden, da eine kostenlose Betreuungsmöglichkeit entsprechend zu einer stärkeren Nachfrage führen würde. Hinweise darauf, wie hoch diese Kostensteigerung ausfallen würde, finden sich zum einen in der bereits erwähnten Studie der Credit Suisse. Demnach verzichten 11 % der Personen mit Kindern, welche derzeit keine institutionelle Kinderbetreuung nutzen, aus Kostengründen auf die Inanspruchnahme.<sup>6</sup> Zum anderen hat der Familienbericht 2020 erhoben, dass in gut 40% der Haushalte die familienergänzende Kinderbetreuung ganz oder teilweise durch das private Umfeld übernommen wird.<sup>7</sup> Bei einer komplett kostenlosen familienergänzenden Kinderbetreuung wäre davon auszugehen, dass die Gruppe der Personen, für welche die Kinderbetreuung derzeit zu teuer ist, wie auch die Gruppe derjenigen Personen, bei welchen das private Umfeld die Kinderbetreuung übernimmt, vermehrt von einem kostenlosen Angebot der familienergänzenden Kinderbetreuung Gebrauch machen würden.

<sup>5</sup> Ebenda, S. 5.

<sup>6</sup> «So viel kostet ein Kitaplatz in der Schweiz – Kinderbetreuungskosten im regionalen Vergleich», Studie der Credit Suisse, Mai 2021, abrufbar unter: <https://www.credit-suisse.com/content/dam/pwp/assets/private-banking/docs/ch/privatkunden/anlegen/studie-kinderbetreuungskosten-mai-2021-de.pdf>, S. 3.

<sup>7</sup> Vgl. Familienbericht Basel-Landschaft 2020, abrufbar unter [https://www.baselland.ch/politik-und-behorden/direktionen/sicherheitsdirektion/fachbereich-familien/dokumente-fachbereich-familien-1/familienbericht-basel-landschaft-2020.pdf/@\\_@download/file/Familienbericht Basel-Landschaft 2020.pdf](https://www.baselland.ch/politik-und-behorden/direktionen/sicherheitsdirektion/fachbereich-familien/dokumente-fachbereich-familien-1/familienbericht-basel-landschaft-2020.pdf/@_@download/file/Familienbericht%20Basel-Landschaft%202020.pdf), S. 45.

Die aufgezeigten Kosten beziehen sich auf ein Angebot, das nach der Berechnung des Familienberichts 2020 (vgl. Ziff. 4.5, S. 54 ff.) für 22,2 % aller Kleinkinder (0-4 Jahre) Vollzeitbetreuungsplätze zur Verfügung stellte. Aufgrund der erwähnten Ausführungen kann konservativ geschätzt werden, dass sich diese Zahl auf rund 40 % erhöhen würde. Eine kostenlose familienergänzende Kinderbetreuung würde demnach, grob geschätzt, zusätzliche Kosten **von 121,5 Millionen Franken** jährlich verursachen. (Gesamtkosten der Kindertagesstätten plus der Tagesfamilien plus der Spielgruppen = CHF 76,8 Mio. für Vollzeitbetreuungsplätze für 22.2 % aller Kleinkinder. Für Betreuungsplätze für 40 % aller Kleinkinder somit rund CHF 138,4 Mio. Sofern die Gemeindesubventionen in gleicher Höhe wie heute bestehen bleiben (22 % der Kosten zum heutigen Stand = 16,9 Mio.) subventionieren, verbleiben 121,5 Millionen Franken, welche zusätzlich vom Kanton oder den Gemeinden getragen werden müssen).

### 2.3.3. *Qualität / Arbeitsbedingungen*

Die Initiative verlangt nebst einem kostenlosen Angebot auch, dass dieses qualitativ höheren Standards und den neuesten gesellschaftlichen Entwicklungen angepasst sein muss. Weiter müssen faire Arbeitsbedingungen für die in der Kinderbetreuung tätigen Personen bestehen.

Im Kanton Basel-Landschaft ist der Kanton zuständig für die Bewilligung und die Aufsicht über Tagesbetreuungseinrichtungen, welche vom Amt für Kind, Jugend und Behindertenangebote (AKJB) der BKSD ausgeübt wird. Bezüglich der Qualität bestehen grundlegende Anforderungen zur Qualitätssicherung im Sinne einer Verwaltungspraxis, welche auf der eidgenössischen Verordnung über die Aufnahme von Pflegekindern (PAVO, SR 211.222.338) basieren. So erfolgt beispielsweise eine Besichtigung der vorgesehenen Räumlichkeiten, es wird die fachliche und persönliche Eignung der leitenden Personen beurteilt und es müssen ein Betriebskonzept, ein pädagogisches Konzept, ein Sicherheits-/Notfallkonzept und ein Hygienekonzept eingereicht werden. Anforderungen an die Lohn- und Anstellungsbedingungen existieren keine, diesbezüglich wird auf die Empfehlungen des Verbands für Kinderbetreuung Schweiz (kibesuisse) verwiesen. Bezüglich der Qualitätsvorgaben befindet sich der Kanton Basel-Landschaft im schweizweiten Vergleich ungefähr im Mittelfeld.<sup>8</sup>

Die Initiative bleibt im Bereich der Qualität und den Vorgaben bezüglich Arbeitsbedingungen unspezifisch. Es ist aber davon auszugehen, dass die Forderungen zu Qualität und Arbeitsbedingungen im Initiativtext erwähnt werden, weil damit eine Verbesserung gegenüber der aktuellen Situation erreicht werden soll. Diesbezüglich existieren in einem Positionspapier des Verbands kibesuisse<sup>9</sup> Qualitätskriterien für eine gute Kinderbetreuung in Kindertagesstätten und Angaben zu deren Finanzierung. Die Qualitätskriterien beinhalten Forderungen nach Verbesserungen im Bereich der Ausbildung der Betreuenden (weniger Praktikantinnen und Praktikanten, vermehrt Betreuende mit entsprechender Fachausbildung) und bei der Erhöhung des verfügbaren Personals pro Kind. Weiter werden auch Standards bei der Integration von Kindern mit besonderen Bedürfnissen in der Gruppe sowie Massnahmen - wie mehr Zeit für mittelbare pädagogische Arbeit, für Qualitäts- und Teamentwicklung und Eingewöhnungszeit der Kinder - vorgeschlagen. Die Umsetzung dieser Massnahmen erhöhen die derzeitigen Gesamtkosten der familienergänzenden Kinderbetreuung um rund 28,5 Millionen Franken resp. knapp 40 % der oben ausgeführten 76,8 Millionen Franken. Unter Berücksichtigung der ebenfalls ausgeführten Zunahme der Nachfrage bei einer komplett kostenlosen Kinderbetreuung, dürften sich auch die Qualitätskosten linear erhöhen. Somit wäre mit zusätzlichen 51,4 Millionen Franken (CHF 28,5 Mio. / CHF 76,8 Mio. x CHF 138,4 Mio.) für die Gewährleistung der nachfolgend aufgezeigten Massnahmen zur Qualitätssteigerung und zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen zu rechnen.

<sup>8</sup> Vgl. Ecoplan, Überblick zur Situation der familienergänzenden Betreuung in den Kantonen, September 2020, Ziff. 3.3 S. 18 ff., abrufbar unter: [https://ch-sodk.s3.amazonaws.com/media/files/c53e7892/005d/4dca/8461/4bc2597ae10f/2020.10.01\\_Ecoplan\\_FEB\\_de\\_FINAL.pdf](https://ch-sodk.s3.amazonaws.com/media/files/c53e7892/005d/4dca/8461/4bc2597ae10f/2020.10.01_Ecoplan_FEB_de_FINAL.pdf)

<sup>9</sup> Vgl. [https://www.kibesuisse.ch/fileadmin/Dateiablage/kibesuisse\\_Publikationen\\_Deutsch/2020\\_kibesuisse\\_Positionspapier\\_Qualitaet\\_Finanzierung.pdf](https://www.kibesuisse.ch/fileadmin/Dateiablage/kibesuisse_Publikationen_Deutsch/2020_kibesuisse_Positionspapier_Qualitaet_Finanzierung.pdf)

Diese Kostenerhöhung durch qualitätssteigernde Massnahmen berechnet sich wie folgt:

- **Betreuungsschlüssel:** Gemäss Vorgaben im Kanton BL wird ein Betreuungsschlüssel von gesamthaft 1:6.75 (also eine betreuende Person pro 6.75 Kinder, bei etwa gleichmässiger Verteilung verschiedener Altersgruppen) vorgeschrieben. Der Betreuungsschlüssel gemäss Empfehlung von kibesuisse sieht ein Verhältnis von 1:5.75 vor. Dies entspricht einer Differenz von 17 %. Wobei bei rund CHF 59,6 Mio. Lohnkosten in BL \* 0.17 = CHF 10,1 Mio. Mehrkosten resultieren.
- **Mehrkosten Verzicht auf Praktikantinnen und Praktikanten (PK) im Betreuungsschlüssel:** Würden PK beim Betreuungsschlüssel nicht mehr berücksichtigt, würde das zu Folgekosten in ungefähr folgendem Ausmass führen: Lohnkosten für 100 % Fachperson EFZ = ca. CHF 60'000.- pro Jahr minus Lohnkosten für PK = ca. CHF 10'000.- = Mehrkosten von ca. CHF 50'000.- (für den Ersatz 1 PK durch 1 Fachperson). Würden die heutigen rund 200 PK 1:1 durch Fachpersonal ersetzt, würde dies Mehrkosten von ca. CHF 10 Mio. generieren.
- **Angemessene Lohnzahlung:** In der heutigen Praxis erhalten Fachpersonen Kinderbetreuung EFZ und Kindererzieherinnen und Kindererzieher HF oft (fast) identische Löhne, im Durchschnitt ca. 4'700 Franken pro Monat. Die Lohnempfehlung seitens kibesuisse liegt für Fachpersonen Kinderbetreuung EFZ bei 5'000 Franken und bei Kindererzieherinnen und Kindererzieher HF bei 6'350 Franken. Mangels ausreichender Datengrundlage kann hier keine exakte Kostenschätzung für BL erfolgen. Kibesuisse hat aber Berechnungen angestellt, welche von ca. 4'000 Franken Mehrkosten pro Platz ausgehen. Dies wären im Kanton Basel-Landschaft allein bei den Plätzen in Kindertagesstätten ca. CHF 8,4 Mio.

#### 2.3.4. *Umsetzbarkeit*

Vorbehältlich der aufgezeigten Kostenfolgen erweisen sich die Forderungen der nichtformulierten Initiative aus rechtlicher Sicht als umsetzbar. Wie eingangs erwähnt, liegt die Kompetenz und die Pflicht zur Bereitstellung eines bedarfsgerechten Angebots an familienergänzender Betreuung derzeit bei den Gemeinden, wobei der Kanton im FEB-G Rahmenbedingungen vorgibt. Ebenfalls bestehen Vorgaben und teilweise Finanzierungsmöglichkeiten beim Bund. Die grundsätzliche Kostenlosigkeit des Angebots an familienergänzender Betreuung, wie auch die erhöhten Vorgaben an die Qualität und die Bezahlung der Mitarbeitenden könnten über eine Änderung des FEB-G eingeführt werden, wobei gegebenenfalls eine Anpassung der zu Grunde liegenden Verfassungsbestimmungen zu prüfen wäre.

#### 2.3.5. *Zuständigkeit*

Offen ist hingegen, in welchem Ausmass sich Kanton und Gemeinden an den hohen Mehrkosten, welche bei der Annahme der Initiative entstehen würden, beteiligen müssten. Nach bisheriger Systematik müssten die Kosten vollumfänglich von den Gemeinden getragen werden, da sie auch für das Angebot zuständig sind (fiskalische Äquivalenz gemäss § 47a KV).

## 2.4. **Projekt zur Weiterentwicklung der familien- und schulergänzenden Betreuung (FEB/SEB) und der Tagesschulen**

Im Anschluss an die Veröffentlichung des Familienberichts Basel-Landschaft 2020 und generell in den letzten zwei Jahren wurden diverse politische Vorstösse eingereicht, welche in der einen oder anderen Form Verbesserungen am System der FEB/SEB respektive der Tagesschulen fordern. Diese rund 13 Vorstösse zu FEB/SEB (zusammen mit weiteren Vorstössen zu steuerlichen Aspekten und zur Betreuung von Kindern mit besonderen Bedürfnissen) sollen vom Regierungsrat in einem umfassenden Projekt zur Weiterentwicklung von FEB/SEB und Tagesschulen behandelt werden. Das Projekt steht unter der Federführung der Sicherheitsdirektion in enger Zusammenarbeit mit der Bildungs-, Kultur- und Sportdirektion, welche die Führung von zwei der drei vorgesehenen Teilprojekte übernehmen wird. Das Projekt wird breit abgestützt und unter Einbezug der Gemeinden, der Wirtschaft, sämtlicher Direktionen und weiterer Stakeholder umgesetzt. Aufgrund der

Wichtigkeit und des themenübergreifenden Charakters wird der Gesamtregerungsrat das Projekt als Projektausschuss begleiten.

Das Projekt verfolgt als Gesamtziel, die Rahmenbedingungen der familien- und schulergänzenden Betreuung und der Tagesschulen zu verbessern, weiterzuentwickeln und die vorstehend genannten politischen Vorstösse zu bearbeiten. Nebst den politischen Forderungen soll insbesondere ein Beitrag zur verbesserten Umsetzung nachfolgender verfassungsrechtlicher und gesetzlicher Zielsetzungen bewirkt werden: Schutz der Familie, Eltern- und Mutterschaft sowie Berücksichtigung der Belange der Jugend (§ 107 Kantonsverfassung, KV), Erhaltung einer vielseitigen Wirtschaftsstruktur und der Vollbeschäftigung (§ 121 Abs. 1 KV), Gleichberechtigung von Frau und Mann (§ 8 KV), Einsatz des Kantons zu Gunsten von Massnahmen betreffend der Ausschöpfung des Arbeitskräftepotenzials und der Vereinbarkeit von Familie und Beruf (§ 1 Abs. 2 Bst. a und b Standortförderungsgesetz), Gleichstellung von Mann und Frau (Art. 8 Bundesverfassung, BV) und der Anspruch von Kindern und Jugendlichen auf besonderen Schutz ihrer Unversehrtheit und auf Förderung ihrer Entwicklung (Art. 11 BV). Als mögliche Handlungsbereiche stehen dabei insbesondere, aber nicht ausschliesslich, folgende Themen im Vordergrund:

1. System der Angebotsgestaltung und –sicherstellung FEB und SEB (bspw. qualitative und quantitative Vorgaben, Bedarfserhebung intensivieren und vereinheitlichen)
2. Finanzierung (bspw. stärkere Beteiligung der öffentlichen Hand, Ausgestaltung der Elternbeiträge in Abhängigkeit von deren finanzieller Leistungskraft, steuerliche Abziehbarkeit von Kosten für FEB und SEB, Investitionsbeiträge und Anschubfinanzierungen, Einbezug der Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber und Abgeltung von behinderungsbedingten Mehrkosten)
3. Pflichten der Gemeinden und des Kantons (bspw. Zuständigkeiten und Beiträge bei der Finanzierung, Angebotsgestaltung und Qualitätssicherung unter Berücksichtigung des Grundsatzes der fiskalischen Äquivalenz)

Das Projekt verfolgt das Ziel, Lösungsvorschläge zu finden und zu bewerten, um den Beitrag der familien- und schulergänzenden Betreuung zur Erreichung der erwähnten verfassungsrechtlichen Ziele zu gewährleisten resp. zu verbessern. Ausserdem soll die Kostenbelastung von Erziehungsberechtigten, unter Sicherung qualitativer Mindeststandards der Betreuung, möglichst der realen wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit entsprechen.

Der Regierungsrat hat sich Anfang 2022 bereits anlässlich einer Klausur mit dem Thema auseinandergesetzt und Rahmenbedingungen festgelegt. Der Regierungsratsbeschluss zur Genehmigung der Projektinitialisierung erfolgte am 16. August 2022, wonach die materiellen Arbeiten begonnen werden. Bis zum Vorliegen der Berichte aus den drei Teilprojekten mit den entsprechenden Lösungsvorschlägen wird mit mindestens zwei Jahren gerechnet.

## **2.5. Fazit**

Die familien- und schulergänzende Betreuung im Kanton Basel-Landschaft gehört derzeit für Erziehungsberechtigte zu den teuersten der Schweiz. Die Regierung hat entsprechend Handlungsbedarf erkannt und wird in einem umfassenden Projekt Lösungsvorschläge für Verbesserungen am System aufzeigen. Anders als die Initiative, berücksichtigt das Projekt dabei auch die Zeit nach dem Primarschuleintritt, also die schulergänzende Betreuung in der Primar- und Sekundarschule im Rahmen von gebundenen (bspw. Tagesschulen) und ungebundenen (bspw. Mittagstische, Hausaufgabenbetreuung) Strukturen. Dies ist insbesondere wichtig, weil für berufstätige Eltern die Thematik der Betreuung mit dem Primarschuleintritt nicht einfach aufhört. Weiter werden im Projekt ebenso die wirtschaftliche Situation der Erziehungsberechtigten und die sogenannten Schwelleneffekte berücksichtigt. Subventionen für die familien- und schulergänzende Betreuung sollen denjenigen Erziehungsberechtigten zu Gute kommen, für die familien- und schulergänzende Betreuung finanziell eine hohe Belastung darstellt. Die Kosten sollen dabei so ausgestaltet sein, dass kein Schwelleneffekt zur Sozialhilfe entsteht (welche ggf. für die familien- und schulergänzende

Betreuung aufkommt) und das zusätzliche Einkommen, das durch Arbeitstätigkeit erzielt wird, nicht vollumfänglich für die familien- und schulergänzende Kinderbetreuung verwendet werden muss.

Die Initiative stellt hingegen quasi eine «Maximalforderung» und berücksichtigt die Einkommensverhältnisse der Erziehungsberechtigten nicht. Dies führt zu einer sehr teuren Lösung, von der auch Eltern profitieren würden, welche sich eine familienergänzende Kinderbetreuung problemlos leisten können. Zusammen mit den Forderungen nach verbesserter Qualität und Bezahlung der Mitarbeitenden in diesem Bereich resultieren daraus jährliche Kosten im Bereich von **ca. 172,9 Millionen Franken**. Diese hohe Summe ist für den Kanton und die Gemeinden nicht ohne weiteres tragbar und nach Auffassung des Regierungsrates auch nicht notwendig. Mit einer ausgewogenen Lösung, wie sie das Projekt des Regierungsrates zum Ziel hat, lässt sich hingegen eine substantielle Verbesserung der familienergänzenden (und zusätzlich auch der schulergänzenden) Kinderbetreuung mit geringeren Kosten erreichen, welche insbesondere auf die finanzielle Leistungsfähigkeit der Erziehungsberechtigten Rücksicht nimmt.

Der Regierungsrat empfiehlt vor diesem Hintergrund die nichtformulierte Initiative für eine gebührenfreie Kinderbetreuung zur Ablehnung.

## **2.6. Strategische Verankerung / Verhältnis zum Regierungsprogramm**

Sowohl das vorgestellte Projekt zur «Weiterentwicklung familien- und schulergänzender Kinderbetreuung und Tagesschulen» als auch die Initiative entsprechen den Visionen und den strategischen Stossrichtungen des Regierungsrates zum Arbeitsmarkt und der sozialen Sicherheit gemäss Langfristplanung 2021-2030 (S. 22 f.). Als Vision ist dabei vorgesehen, die Voraussetzungen und Angebote für die Vereinbarkeit von Beruf und Familie zu gewährleisten. Die familien- und schulergänzende Betreuung ist ein Angebot, welches zur Steigerung der Erwerbstätigkeit von Frauen beiträgt. Diese strategische Stossrichtung ist in der Langfristplanung (S. 23) enthalten. Die Initiative widerspricht hingegen der strategischen Stossrichtung im Bereich öffentliche Finanzen und Verwaltung (langfristig ausgeglichener Staatsaushalt, Reduktion der Schulden und Abbau des Bilanzfehlbetrags, S. 14 f.), wenn davon ausgegangen wird, dass die Gemeinden die bei Annahme der Initiative entstehenden massiven Mehrkosten nicht alleine tragen können. In einem geringeren Masse könnte dies allenfalls auch auf das Projekt zutreffen, allerdings liegen die diesbezüglichen Lösungsvorschläge noch nicht vor. Zudem gilt zu berücksichtigen, dass eine verbesserte Zugänglichkeit zur Kinderbetreuung beträchtliche volkswirtschaftliche Vorteile in verschiedenen Dimensionen mit sich bringt (vgl. auch nachfolgend, Ziff. 2.7. «Wirtschaftlichkeitsbetrachtung»).

## **2.7. Finanzielle Auswirkungen**

Die antragsgemässe Annahme dieser Landratsvorlage hat grundsätzlich keine finanziellen Auswirkungen zur Folge. Der Vollständigkeit halber werden allerdings im nachfolgenden Kapitel die finanziellen Auswirkungen bei einer Annahme der Initiative, welche Gegenstand dieser Vorlage ist, dargestellt.

**Voraussichtliche Mehr- oder Minderausgaben** (§ 4a Abs. 1 Bst. a Vo FHG):

Ja

Nein

Die Annahme der Initiative hätte jährlich wiederkehrende Mehrkosten von geschätzt 172,9 Millionen Franken zur Folge, welche nicht im AFP enthalten sind. Die Mehrkosten reduzieren sich um die Beteiligung der Gemeinden und allenfalls des Bundes, die Höhe dieser Beteiligungen sind aktuell noch nicht bestimmbar. Nachfolgend sind die Mehrkosten gemäss obenstehender Erläuterungen nochmals in tabellarischer Form aufgeführt:

	Kosten IST	Kosten nach An- nahme Initiative (Schätzung: Betreu- ungsplätze für 40 % aller Kleinkinder)	Zusätzlich durch Gemeinwesen zu tragende Kosten (100 %)
<b>Betreuungsplätze</b>  <ul style="list-style-type: none"> <li>- Kindertagesstätten</li> <li>- Tagesfamilien</li> <li>- Spielgruppen</li> </ul>	CHF 72,3 Mio. CHF 2,2 Mio. CHF 2,3 Mio.	CHF 130,3 Mio. CHF 4 Mio. CHF 4,1 Mio.	
<b>Zwischentotal</b>  <ul style="list-style-type: none"> <li>- Bestehende Gemein- desubventionen</li> </ul>	CHF 76,8 Mio.  - CHF 16,9 Mio.	CHF 138,4 Mio.  - CHF 16,9 Mio.	CHF 138,4 Mio.  - CHF 16,9 Mio.
<b>Total Platzangebot</b>			<b>CHF 121,5 Mio.</b>
<b>Qualität</b>  <ul style="list-style-type: none"> <li>- Betreuungsschlüssel</li> <li>- Verzicht PK</li> <li>- Angemessener Lohn</li> <li>-</li> </ul>	(hypothetisch)  CHF 10,1 Mio. CHF 10 Mio. CHF 8,4 Mio.	CHF 18,2 Mio. CHF 18,1 Mio. CHF 15,1 Mio.	
<b>Zwischentotal</b>	CHF 28.5 Mio.	CHF 51,4 Mio.	<b>CHF 51,4 Mio.</b>
<b><u>Total neu durch Gemein- wesen zu tragender Kosten (unter Abzug des unverän- derten, bereits bestehenden Anteils an Gemeindesubven- tionen).</u></b>			<b><u>CHF 172,9 Mio.</u></b>

**Auswirkungen auf den Aufgaben- und Finanzplan (§ 4a Abs. 1 Bst. a Vo FHG):**

Ja  Nein

Vgl. oben.

**Auswirkungen auf den Stellenplan (§ 4a Abs. 1 Bst. a Vo FHG):**

Ja  Nein

Auswirkungen der Initiative auf den Stellenplan lassen sich zum jetzigen Zeitpunkt nicht abschätzen, da dies von der konkreten Umsetzung der Initiative abhängt.

**Wirtschaftlichkeitsbetrachtung und Risiken (§ 35 Abs. 1 Bst. k, § 49–51 Vo FHG):**

Grundsätzlich können auch Aussagen über die Wirtschaftlichkeit erst präzise nach allfälliger Annahme der Initiative in einer entsprechenden Umsetzungsvorlage gemacht werden. Bereits heute steht allerdings fest, dass die Kernforderung der Initiative, die familienergänzende Betreuung für die Erziehungsberechtigten komplett kostenlos auszugestalten, ein tendenziell schlechtes Kosten-

Nutzen-Verhältnis aufweist. Unbestrittenermassen erhöht zwar eine ausgebauter familienergänzende Betreuung auch den volkswirtschaftlichen Nutzen, was in einer umfassenden Studie von BAK Economics im Auftrag der Jacobs Foundation dargelegt wurde.<sup>10</sup> So kann die dadurch gewonnene zeitliche Entlastung der Erziehungsberechtigten in die Erweiterung oder Aufnahme der Erwerbstätigkeit fliessen. Dies führt wiederum zu erhöhter Berufserfahrung und zu mehr beruflichen Kompetenzen, was zu einer verbesserten Stellung am Arbeitsmarkt führt und somit lohnrelevant ist. In der Studie wird allerdings mit einem Beitrag der Erziehungsberechtigten von 44 % an den gesamten Kosten gerechnet, was, zusammen mit dem Ausbau der Platzanzahl, zu einer Erhöhung des Bruttoinlandprodukts um 0.5 Prozent und einer Erhöhung der Beschäftigung um 0.2 Prozent führen würde. Bei einer für die Erziehungsberechtigten komplett kostenlosen Kinderbetreuung (wie es die Initiative fordert) ist allerdings damit zu rechnen, dass dieser Nutzen im Verhältnis zu den deutlich höheren notwendigen Kosten geringer ausfallen würde. Namentlich finanziell gut gestellte Erziehungsberechtigte können sich bereits heute eine familienergänzende Betreuung leisten und somit am Arbeitsmarkt teilnehmen. Hier wäre der Effekt lediglich, dass die Kosten neu vom Staat übernommen werden, was allenfalls zu mehr Konsum, aber nur zu geringen positiven Effekten im Arbeitsmarkt führen würde.

## **2.8. Finanzrechtliche Prüfung**

Die Finanz- und Kirchendirektion hat die Vorlage gemäss § 12 des Finanzhaushaltsgesetzes geprüft und stellt fest, dass die Grundsätze der Haushaltsführung und die Kompetenzordnung eingehalten sind.

## **2.9. Regulierungsfolgenabschätzung**

Analog zu den vorstehenden Betrachtungen unter Ziff 2.7. erfolgt auch die Regulierungsfolgenabschätzung für den Fall einer Annahme der Initiative. Ist hingegen der Antrag des Regierungsrats auf Ablehnung der Initiative erfolgreich, erübrigt sich eine Regulierungsfolgenabschätzung.

Wie ausgeführt führt die Annahme der Initiative zu einer für alle Erziehungsberechtigten kostenlosen familienergänzenden Kinderbetreuung bis zum Eintritt in die erste Primarklasse bei einer hohen Qualität und fairen Arbeitsbedingungen. Dabei entstehen hohe Kosten, welche durch den Staat (Gemeinden und ggf. Kanton) zu tragen sind. KMU, wie auch die gesamte Wirtschaft, profitieren von einer Annahme der Initiative insofern, als dass sie tendenziell zu Verbesserungen im Arbeitsmarkt führt, weil Erziehungsberechtigte mehr Zeit haben, die in die Arbeitstätigkeit investiert werden kann. Zudem dürfte eine gebührenfreie Kinderbetreuung zu einer Erhöhung der Standortattraktivität beitragen. Der mit der kostenlosen Kinderbetreuung zweifellos einhergehende Ausbau an Betreuungsplätzen würde zudem die Wirtschaftsleistung erhöhen, gleichzeitig auch wieder Arbeitskräfte binden. Die hohen Kosten, welche bei einer Annahme der Initiative entstehen würden, müssten allerdings auf die eine oder andere Art und Weise bezahlt werden (Steuererhöhungen, Verschuldung, etc.). Insofern würden die KMU, die Wirtschaft allgemein und auch die privaten Haushalte finanziell belastet werden, sei es durch Steuererhöhungen oder durch einen Leistungsabbau zur Verringerung der Verschuldung.

---

<sup>10</sup> Whitepaper zur Investition in die Frühe Kindheit: Fokus volkswirtschaftlicher Nutzen, Mai 2020, abrufbar unter: [https://jacobsfoundation.org/app/uploads/2020/09/JF\\_Whitepaper\\_Investition\\_fru%CC%88he\\_Kindheit\\_final.pdf](https://jacobsfoundation.org/app/uploads/2020/09/JF_Whitepaper_Investition_fru%CC%88he_Kindheit_final.pdf).

### **3. Anträge**

#### **3.1. Beschluss**

Der Regierungsrat beantragt dem Landrat zu beschliessen:

1. Die nichtformulierte Volksinitiative «Gebührenfreie Kinderbetreuung für alle Familien» wird für rechtsgültig erklärt.
2. Die nichtformulierte Volksinitiative «Gebührenfreie Kinderbetreuung für alle Familien» wird abgelehnt und den Stimmberechtigten zur Abstimmung unterbreitet.
3. Den Stimmberechtigten wird empfohlen, die nichtformulierte Volksinitiative «Gebührenfreie Kinderbetreuung für alle Familien» abzulehnen.

Liestal, 16. August 2022

Im Namen des Regierungsrats

Die Präsidentin:

Kathrin Schweizer

Die Landschreiberin:

Elisabeth Heer Dietrich

### **4. Anhang**

- Entwurf Landratsbeschluss

## **Landratsbeschluss**

### **Über die nichtformulierte Initiative «Gebührenfreie Kinderbetreuung für alle Familien»**

Der Landrat des Kantons Basel-Landschaft beschliesst:

1. Die nichtformulierte Volksinitiative «Gebührenfreie Kinderbetreuung für alle Familien» wird für rechtsgültig erklärt.
2. Die nichtformulierte Volksinitiative «Gebührenfreie Kinderbetreuung für alle Familien» wird abgelehnt und den Stimmberechtigten zur Abstimmung unterbreitet.
3. Den Stimmberechtigten wird empfohlen, die nichtformulierte Volksinitiative «Gebührenfreie Kinderbetreuung für alle Familien» abzulehnen.

Liestal, Datum wird von der LKA eingesetzt!

Im Namen des Landrats

Die Präsidentin:

Die Landschreiberin: