

Bericht der Justiz- und Sicherheitskommission an den Landrat

betreffend Nichtformulierte Initiative «Gebührenfreie Kinderbetreuung für alle Familien»
 2022/443

vom 11. Januar 2023

Das Wichtigste in Kürze	
Inhalt der Vorlage	Kanton und Einwohnergemeinden sollen verpflichtet werden, eine kostenlose und bedarfsgerechte familienexterne Betreuung für Kinder bis zum Eintritt in die erste Primarklasse zu gewährleisten und finanzieren – dies verlangt die nichtformulierte Initiative «Gebührenfreie Kinderbetreuung für alle Familien». Zudem sollen die Arbeitsbedingungen in den Kindertagestätten (Kitas) und deren Qualitätsstandards verbessert werden. Der Regierungsrat anerkennt zwar grundsätzlich einen Verbesserungsbedarf in diesem Bereich – er lehnt die Initiative aber ab und will die Defizite in einem breit angelegten, aber von der Initiative unabhängigen Projekt angehen. Dabei will er namentlich auf eine Entlastung der Eltern bei den Kosten fokussieren.
Beratung Kommission	Die Kommission hat vorerst keinen materiellen Beschluss zur Initiative gefällt (Zustimmung oder Ablehnung) – sie beantragt dem Landrat vielmehr, den Regierungsrat zu beauftragen, der Initiative einen formellen Gegenvorschlag gegenüber zu stellen. Damit verbunden soll die Behandlungsfrist der Initiative für zwei Jahre unterbrochen werden. Für Details wird auf das Kapitel Kommissionsberatung verwiesen.
Antrag an den Landrat	Die Kommission beantragt dem Landrat mit 8:2 Stimmen bei 1 Enthaltung Zustimmung zum von ihr geänderten Landratsbeschluss. Zum Landratsbeschluss gemäss Kommission.

1. Ausgangslage

Einwohnergemeinden und Kanton sollen die «kostenlose und bedarfsgerechte» Kinderbetreuung bis zum Eintritt in die erste Primarklasse finanzieren – so lautet das Kernanliegen der nichtformulierten Initiative «Gebührenfreie Kinderbetreuung für alle Familien». Zu diesem Zweck sollen die Behörden der beiden Staatsebenen das notwendige familienexterne Angebot an zugelassenen Kindertagesstätten, Tagesfamilien und Spielgruppen sicherstellen. Weiter will die Initiative, dass das Kinderbetreuungsangebot «qualitativ gut und den neuesten gesellschaftlichen Entwicklungen angepasst» ist. Ein kantonales Amt soll die Betreuungsangebote gemäss den formulierten Qualitätsansprüchen bewilligen und kontrollieren. Auch sollen Einwohnergemeinden und Kanton «faire» Arbeitsbedingungen für die in der Kinderbetreuung tätigen Personen gewährleisten. Die Initiative, so die erklärte Absicht, soll die Vereinbarkeit von Familie und Beruf stärken.

Der Regierungsrat beantragt dem Landrat die Ablehnung der Initiative. Konservativ geschätzt würde sie zu zusätzlichen Kosten von rund CHF 172 Mio. jährlich führen, wie anhand von umfangreichen, teils auf Annahmen beruhenden Berechnungen in der Vorlage aufgezeigt wird – ohne dass dabei «die Notwendigkeit der Leistungen respektive die Berechtigung der Leistungsempfänger» überprüft werde. Nach der bisherigen Systematik müssten diese Zusatzkosten «vollumfänglich von den mit dieser Aufgabe betrauten Gemeinden getragen werden», wie es mit Blick auf § 47a («Aufgabenzuordnung») der Kantonsverfassung¹ heisst.

Der Regierungsrat anerkennt aber Mängel im bestehenden System und ortet entsprechend Handlungsbedarf. Er will darum in einem umfassenden Projekt «Lösungsvorschläge für Verbesserungen» am System der familien- und der schulergänzenden Betreuung (Primar- und Sekundarstufe sowie Tagesschulen) erarbeiten, womit auch verschiedene politische Vorstösse aus dem Landrat umgesetzt werden könnten. Dabei stehen nicht zuletzt eine «stärkere Beteiligung der öffentlichen Hand» und die «Ausgestaltung der Elternbeiträge» in Abhängigkeit von der finanziellen Leistungskraft sowie die «steuerliche Abziehbarkeit von Kosten für die familien- und schulergänzende Betreuung» im Fokus. Damit könne man «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».

Integraler Bestandteil der Vorlage ist auch die Frage der Rechtsgültigkeit der Initiative, die bejaht wird.

Für Details wird auf die [Vorlage](#) verwiesen. Die Geschäftsleitung hat sie am 18. August 2022 an die Justiz- und Sicherheitskommission überwiesen.

2. Kommissionsberatung

2.1. Organisatorisches

Die Kommission hat die Vorlage am 24. Oktober, 21. November sowie am 5. und 19. Dezember 2022 in Anwesenheit von Sicherheitsdirektorin Kathrin Schweizer und Angela Weirich, Generalsekretärin der SID, beraten. Thomas Nigl, Leiter Fachbereich Familien SID, hat das Traktandum vorgestellt. Seitens des Initiativkomitees hat die Kommission Miriam Locher und Ronja Jansen angehört.

2.2. Eintreten

Eintreten war unbestritten.

2.3. Detailberatung

Die Kommission hat zur vorliegenden Initiative intensive materielle Diskussionen geführt, aber auch dem weiteren politisch-formellen Vorgehen viel Raum eingeräumt.

¹ SGS 100

Die grundsätzliche Frage, ob bzw. inwiefern die familienexterne Kinderbetreuung als Teil des Service public (so eine Formulierung der Initiantinnen) etabliert werden soll, war in der Kommission stark umstritten. Die Initiative entwerfe die Rolle der Eltern bzw. Erziehungsberechtigten, welche ihre Kinder selber betreuen, wurde etwa gesagt. Die Erziehungsarbeit werde von der Initiative als blosser Bürde missverstanden – und sie verkenne auch das effektiv gelebte Verhalten junger Eltern. In diesem Kontext wurde etwa in Zweifel gezogen, dass die Zeit, die dank der externen Betreuung verfügbar wird, praktisch 1:1 für eine Lohnarbeit aufgewendet wird, wovon die Initiantinnen ausgehen. Kinder zu haben sei eine Lebensaufgabe, die auch einen Verzicht auf andere Dinge beinhalte, hiess es weiter. Der Leistungsauftrag der öffentlichen Hand im vorschulischen Bereich sei insgesamt weniger intensiv als im Schulbereich. Die Rolle der Eltern solle keineswegs geschmälert oder verkannt werden, wurde dieser Argumentation entgegen gehalten. Ein sorgendes Elternhaus sei sehr wichtig. Man wolle aber allen Familien die Freiheit geben, das ihnen zusagende Modell wählen zu können. Der Handlungsbedarf sei nicht zuletzt auch mit Blick auf schweizweite bzw. interkantonale Vergleichswerte, wie sie in der Vorlage ausgewiesen werden, klar gegeben. Die Initiative habe zudem die Behebung des Fachkräftemangels und die Förderung der Frauen im Beruf im Blick. Es sei darum von entscheidendem Vorteil, wenn entsprechende Möglichkeiten zur familienexternen Betreuung bestehen.

Dass die Initiative faktisch jene Kinder im Fokus hat, deren Erziehung und innerfamiliäre Betreuung von Schwierigkeiten geprägt ist (Abwesenheit der Eltern aus berufsbedingten Gründen etc.), war aber nicht bestritten. Genau für diese Kinder biete eine Kita-Betreuung eine Chance – zugleich würden auch die Schulen entlastet, weil sie z.B. weniger entwicklungspsychologische Defizite auffangen müssten.

Gefragt wurde auch nach der Praxistauglichkeit der Initiative: In Deutschland habe man sehen können, dass der dort geltende gesetzliche Anspruch auf einen Krippenplatz teils gar nicht eingelöst werden könne. Gefragt wurde auch, wie der Aufbau der notwendigen personellen Ressourcen angesichts des auch in diesem Bereich feststellbaren Fachkräftemangels vor sich gehen solle. Diese Erfahrungen aus Deutschland könnten, so wurde handkehrum argumentiert, bei einer Umsetzung der Initiative mitbedacht werden. Der Zeithorizont bis zu einer effektiven Umsetzung des Anliegens und die in der Initiative verlangten Verbesserungen der Arbeitsbedingungen sollten eine ausreichende Personalrekrutierung prinzipiell möglich machen.

In der Kommission wurde auch gesagt, dass bestehende Angebote, beispielsweise von Firmen, nicht durch die Initiative in Mitleidenschaft gezogen werden dürften. Diese Angebote zeigten auch, so wurde weiter argumentiert, dass die Wirtschaft bereits auf die Nachfrage seitens der Angestellten reagiert habe. Man wolle mit der Initiative, so hiess es andererseits, auch jenen Angestellten helfen, deren Arbeitgeber keine solchen Angebote offerieren könnten.

Last but not least wurde auch die Frage aufgeworfen, welche steuerliche Belastung die Umsetzung der Initiative mit sich bringen würde. Gemäss Auskunft der Steuerverwaltung müssten die Einkommenssteuern um 13 bis 15 Prozent erhöht werden, um den errechneten Betrag von CHF 172 Mio. zu kompensieren. Eine weitere Frage, welche der Verwaltung zur Beantwortung mitgegeben wurde, betrifft den Betreuungsschlüssel (Anzahl Kinder pro Betreuungsperson) – hier liegt der Kanton Basel-Landschaft im interkantonalen Vergleich im Mittelfeld.

In der Diskussion wurden auch die Pläne des Regierungsrats gewürdigt, der die familienexterne Kinderbetreuung gesamthaft – also nicht nur mit Blick auf den Vorschul-, sondern auch den Schulbereich inklusive Tagesschulen – analysieren will, um dann im Rahmen dieses umfassenden Projekts Verbesserungsvorschläge vorzulegen. Dieses Vorgehen wurde nicht grundsätzlich kritisiert. Es wurde aber betont, dass Fortschritte in einem Teilbereich nicht durch offene Fragen oder unge löste Probleme im anderen Teilbereich verzögert werden dürften. Es sei auch wichtig, das Vorgehen gegenüber der Bevölkerung verständlich zu kommunizieren. Die Vertretung des Regierungsrats stimmte diesem Ansinnen im Kern zu, betonte aber die Komplexität des Themas und die Abhängigkeiten zwischen den einzelnen Elementen, was ein gesamtheitliches Vorgehen sinnvoll mache. Die Möglichkeit einer etappierten Einführung bestimmter Massnahmen in den Teilbereichen

sei aber in der Projektstruktur angelegt. Das Vorgehen sei auch darin begründet, dass Vorstösse vorliegen, welche alle Teilbereiche betreffen bzw. nicht scharf abtrennbar seien.

Die Befürworterinnen und Befürworter der Initiative zeigten sich aber gleichwohl enttäuscht, dass der Regierungsrat keinen formellen Gegenvorschlag zur Initiative vorgelegt hat – und sie brachten einen entsprechenden Antrag in die Diskussion ein. Die Konstellation, welche durch die regierungsrätliche Vorlage geschaffen werde, lasse nur ein Ja oder ein Nein, aber keine differenzierte Meinungskundgabe der Bevölkerung zu. Mit einem Gegenvorschlag zur Initiative, welche die Vorschulzeit ins Zentrum rückt, könne man zudem spezifisch den entwicklungspsychologisch wichtigen ersten Lebensjahren die nötige Beachtung schenken. Dieser Antrag wurde von den Kommissionsmitgliedern, welche der Initiative skeptisch bis ablehnend gegenüber stehen, mit Verweis auf die als schlüssig erachtete Argumentation des Regierungsrats abgelehnt: Die vorgesehene gesamtheitliche Herangehensweise sei der richtige Ansatz. Wenn der Souverän über die Initiative befinden könne, sei dem Anliegen Genüge getan.

Der Antrag, der Initiative einen formellen Gegenvorschlag gegenüber stellen zu lassen, wurde schliesslich mit 7:6 Stimmen angenommen. Für den Regierungsrat bedeutet diese Weichenstellung, dass er sich im Rahmen der Erarbeitung des Gegenvorschlags vorrangig auf den FEB-Bereich konzentrieren wird, den die Initiative anspricht, wobei die anderen Teilbereiche gleichwohl nicht ausser Acht gelassen und ebenfalls vorwärts getrieben werden sollen.

Dieser Beschluss der Kommission führt aber faktisch dazu, dass die Fristen für die Behandlung der Initiative gemäss Kantonsverfassung (§ 29 Absatz 3) und Gesetz über die politischen Rechte² (GpR, § 78 Absatz 4) nicht eingehalten werden können (auch der Regierungsrat selber rechnet in seiner Planung mit einem Zeitbedarf bis 2025, um die umfassende Überprüfung der familien- und der schulergänzenden Betreuung in eine oder mehrere Landratsvorlagen giessen zu können).

Die Kommission hat darum das Initiativkomitee mit der Anfrage kontaktiert, ob es bereit sei, einer Sistierung bzw. Unterbrechung der Behandlungsfrist im geschilderten Sinne zuzustimmen. Ein solches Einverständnis ist gemäss § 78a Absatz 3 GpR notwendig. Das Komitee hat diesem Ansinnen mit Schreiben vom 1. Dezember 2022 unter der Voraussetzung zugestimmt, «dass der Landrat dem Antrag der JSK nach einem formellen Gegenvorschlag zur Initiative folgt». Darauf basierend stimmte die Kommission der Unterbrechung der Behandlungsfrist mit 11:0 Stimmen ohne Enthaltung zu. Diese Frist ist konkret auf zwei Jahre angesetzt. Da das Zustandekommen der Initiative im August 2021 im Amtsblatt publiziert wurde, läuft die Behandlungsfrist formell bis August 2023 – und bei Zustimmung des Landrats zum beantragten Vorgehen nunmehr bis August 2025. Der Antrag für die Ausarbeitung eines Gegenvorschlags respektive die Bedingung des Komitees, so wurde in der Kommission präzisierend betont, besagten nur, dass ein Gegenvorschlag vorgelegt werden muss – aber nicht, welche Inhalte damit verbunden sind. Zudem ist nicht verbindlich eine Zustimmung des Landrats zu einem dannzumal konkret vorliegenden Gegenvorschlag impliziert.

Aus der Kommission wurden bereits auch bestimmte Anliegen eingebracht, welche bei der Ausarbeitung des Gegenvorschlags berücksichtigt werden sollten. Ein Thema waren die Qualitätsstandards. Namentlich der Betreuungsschlüssel und die Vorgaben, wer als Betreuungsperson zu gelten hat (ausgebildete Fachpersonen und/oder Praktikantinnen/Praktikanten), wurden in diesem Kontext angesprochen. Andererseits solle auch geprüft werden, wie jene Eltern bzw. Erziehungsberechtigten finanziell entschädigt werden können, welche ihre Kinder selber betreuen. Der Regierungsrat, dessen Strategie bislang primär auf eine Reduktion der Kosten für die Eltern abzielte, versprach, dass die geäusserten Anliegen aufgenommen und ergebnisoffen geprüft werden.

Die Rechtsgültigkeit der Initiative war in der Kommission unbestritten (13:0 Stimmen).

² SGS 120

Der Landratsbeschluss gemäss Kommission umfasst als Bilanz der Beratungen drei Punkte: Die nichtformulierte Volksinitiative wird erstens für rechtsgültig erklärt. Ihre Behandlungsfrist wird zweitens für zwei Jahre unterbrochen. Der Regierungsrat wird drittens beauftragt, einen formellen Gegenvorschlag auszuarbeiten. Diesem Beschluss stimmte die Kommission in der Schlussabstimmung mit 8:2 Stimmen bei 1 Enthaltung zu.

3. Antrag an den Landrat

Die Justizkommission beantragt dem Landrat mit 8:2 Stimmen bei 1 Enthaltung, gemäss dem beiliegenden Landratsbeschluss zu beschliessen.

11.01.2023 / gs

Justiz- und Sicherheitskommission

Jacqueline Wunderer, Präsidentin

Beilage

- Landratsbeschluss (Entwurf)

Landratsbeschluss

betreffend Nichtformulierte Initiative «Gebührenfreie Kinderbetreuung für alle Familien»

vom **Datum wird durch die LKA eingesetzt.**

Der Landrat des Kantons Basel-Landschaft beschliesst:

1. Die nichtformulierte Volksinitiative «Gebührenfreie Kinderbetreuung für alle Familien» wird für rechtsgültig erklärt.
2. Die Behandlungsfrist der nichtformulierten Volksinitiative «Gebührenfreie Kinderbetreuung für alle Familien» wird für zwei Jahre unterbrochen.
3. Der Regierungsrat wird beauftragt, einen formellen Gegenvorschlag auszuarbeiten.

Liestal, **Datum wird durch die LKA eingesetzt.**

Im Namen des Landrats

Die Präsidentin:

Die Landschreiberin: