

Änderung des Sozialgesetzes (SG); familienergänzende Kinderbetreuung

Botschaft und Entwurf des Regierungsrates
an den Kantonsrat von Solothurn
vom, RRB Nr.

SPERRFRIST BIS MITTWOCH, 13. März 2024 (09:30 Uhr)

Zuständiges Departement

Departement des Innern

Vorberatende Kommissionen

Sozial- und Gesundheitskommission
Finanzkommission

Inhaltsverzeichnis

Kurzfassung	5
1. Ausgangslage.....	7
1.1 Thematische und politische Einordnung der familienergänzenden Kinderbetreuung	7
1.2 Rechtliche Rahmenbedingungen	9
1.3 Politische Entwicklung im Kanton Solothurn	10
1.5 Politische Entwicklung auf Bundesebene.....	13
1.6 Aktueller Stand im Bereich der familienergänzenden Kinderbetreuung im Kanton Solothurn	15
1.7 Ziele der Vorlage	16
1.7.1 Erleichterung der Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit oder Ausbildung sowie Verbesserung der Chancengleichheit durch Beiträge der öffentlichen Hand	16
1.7.2 Einführung einer kantonsweiten, subjektbezogenen Subventionierung der familienergänzenden Kinderbetreuung	17
1.7.3 Handlungsspielraum der Gemeinden im Rahmen des kantonalen Beitragstarifmodells	18
1.7.4 Erledigung kantonaler Vorstösse und weitere Abhängigkeiten.....	18
1.8 Grundzüge der Vorlage.....	19
1.8.1 Vorbemerkungen.....	19
1.8.2 Beitragsberechtigte Angebote der familienergänzenden Kinderbetreuung	19
1.8.2.1 Begriffsdefinitionen.....	19
1.8.2.2 Beitragsberechtigung	21
1.8.3 Zuständigkeiten.....	21
1.8.3.1 Einwohnergemeinden	21
1.8.3.2 Kanton	22
1.8.4 Anerkennung von Betreuungseinrichtungen und deren Pflichten.....	22
1.8.4.1 Anerkennung.....	22
1.8.4.2 Pflichten.....	24
1.8.5 Beiträge an die familienergänzende Kinderbetreuung	24
1.8.5.1 Anspruchsberechtigung.....	24
1.8.5.2 Beitragsberechnung.....	26
1.8.5.3 Beitragsbemessung.....	26
1.8.5.4 Gesuchsabwicklung und Verfahren.....	29
1.8.6 Kostenverteilung	29
1.9 Inkrafttreten	30
2. Verhältnis zur Planung	30
3. Auswirkungen.....	30
3.1 Personelle und finanzielle Konsequenzen	30
3.2 Vollzugsmassnahmen	32
3.3 Folgen für die Einwohnergemeinden.....	32
3.4 Auswirkungen auf die Wirtschaft	33
3.5 Auswirkungen auf die Gesellschaft	33
3.6 Wirtschaftlichkeit.....	34
3.7 Nachhaltigkeit	34
4. Erläuterungen zu einzelnen Bestimmungen der Vorlage.....	35
4.1 Sozialgesetz	35
5. Rechtliches	41
5.1 Rechtmässigkeit.....	41
5.2 Zuständigkeit.....	41
6. Antrag.....	42

Beilagen

Beschlussesentwurf
Synopsis

Vernehmlassungsentwurf

Vernehmlassungsentwurf

Kurzfassung

Mit der geplanten Änderung des Sozialgesetzes (SG) soll die familienergänzende Kinderbetreuung durch die Sicherstellung eines bedarfsgerechten Angebots und die Gewährung von staatlichen Beiträgen gefördert werden. Die Vorlage ist nicht ausschliesslich familienpolitisch ausgerichtet, sondern es werden wichtige Anliegen der Wirtschaft und der Gesellschaft berücksichtigt.

Derzeit ist die Schaffung und finanzielle Unterstützung entsprechender Angebote für die Einwohnergemeinden freiwillig, wobei bereits in verschiedenen Einwohnergemeinden solche Angebote und Finanzierungslösungen existieren. Einerseits wird durch die vorgeschlagene Neuregelung die Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit oder Ausbildung erleichtert. Dies trägt massgeblich zu einer Erhöhung der Erwerbsbeteiligung, einer vermehrten Inangriffnahme von Ausbildungen, der Entschärfung des Fachkräftemangels und der Steigerung der Standortattraktivität des Kantons bei. Andererseits wird die Chancengleichheit der Kinder durch deren verstärkte Integration und Sozialisierung verbessert.

Es ist vorgesehen, eine kantonsweite, subjektbezogene Subventionierung der familienergänzenden Kinderbetreuung einzuführen. Erziehungsberechtigte mit Kindern mit Wohnsitz im Kanton Solothurn sollen bis zu einem von der jeweiligen Einwohnergemeinde zu wählenden massgebenden Einkommen von 120'000, 130'000, 140'000, 150'000 oder 160'000 Franken¹⁾ entsprechend ihren Einkommens- und Vermögensverhältnissen abgestufte Beiträge erhalten. Beiträge sollen für innerkantonale und für ausserkantonale Angebote der regelmässigen, institutionellen familienergänzenden Kinderbetreuung ausgerichtet werden (Kindertagesstätten, Tagesstrukturen sowie Tagesfamilien, die über eine Tagesfamilienorganisation abrechnen). Die Einwohnergemeinden können innerhalb des kantonalen Beitragstarifmodells zwischen zehn verschiedenen Varianten frei wählen. Die Beiträge sollen unabhängig von der Wohngemeinde stets nach den gleichen Grundsätzen berechnet und bemessen werden. Dadurch wird eine für die Bürgerinnen und Bürger verständliche, rechtsgleiche und vollzugstaugliche Regelung geschaffen. Neu sollen die Einwohnergemeinden den Bedarf an familienergänzender Kinderbetreuung abklären und – allenfalls gemeinsam mit anderen Einwohnergemeinden – ein bedarfsgerechtes Betreuungsangebot sicherstellen und den Erziehungsberechtigten auf Gesuch hin Beiträge gewähren. Der Kanton koordiniert die Angebote der familienergänzenden Kinderbetreuung und fördert deren Weiterentwicklung. Ferner gewährt er den Betreuungseinrichtungen mit einem Angebot für Kinder mit Behinderungen Beiträge, um den behinderungsbedingten Mehrkosten angemessen Rechnung zu tragen. Mit dieser Vorlage sollen verschiedene parlamentarische Vorstösse umgesetzt werden.

Die familienergänzende Kinderbetreuung bleibt ein kommunales Leistungsfeld. Der Kanton beaufsichtigt Kindertagesstätten, Tagesstrukturen und Tagesfamilien. Das Bewilligungs- und Aufsichtswesen verbleibt ohne wesentliche inhaltliche Änderungen beim Departement des Innern (DDI). Weil auch der Kanton von der Förderung der familienergänzenden Kinderbetreuung profitiert, soll er sich mit 20 Prozent an den Nettokosten der Beiträge für die familienergänzende Kinderbetreuung beteiligen. Die restlichen Nettokosten der Beiträge sollen die Einwohnergemeinden tragen. Für den Kanton betragen die Gesamtkosten je nach Variantenwahl der Einwohnergemeinden schätzungsweise rund 3.6 bis 4.6 Millionen Franken jährlich. Der Anteil der Einwohnergemeinden beträgt geschätzt zwischen 11.8 und 15.5 Millionen Franken pro Jahr. Sie investieren derzeit jährlich bereits ungefähr 8.8 Millionen Franken. Folglich ist mit einem Zusatzaufwand zwischen rund 3.0 und 6.7 Millionen Franken jährlich zu rechnen. Ein Beitrag der Wirtschaft ist nicht vorgesehen.

Die Änderung des SG soll voraussichtlich am 1. August 2025 in Kraft treten. Den Einwohnergemeinden soll eine Übergangsfrist von zwei Jahren bzw. bis am 1. August 2027 eingeräumt werden, um die nötigen Massnahmen für den Vollzug der neuen kantonalen Vorgaben zu treffen.

¹⁾ Dies entspricht bei einer Familie mit zwei Eltern und zwei Kindern einem Bruttoeinkommen von etwa 141'000, 151'000, 162'000, 173'000 bzw. 184'000 Franken.

Vernehmlassungsentwurf

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen nachfolgend Botschaft und Entwurf zur Änderung des Sozialgesetzes (SG); familienergänzende Kinderbetreuung.

1. Ausgangslage

1.1 Thematische und politische Einordnung der familienergänzenden Kinderbetreuung

Mit dieser Vorlage sollen das Angebot und die Finanzierung der familienergänzenden Kinderbetreuung geregelt werden. Die staatliche Familienpolitik umfasst alle Massnahmen und Einrichtungen, die Familien unterstützen und fördern. Die Familienpolitik ist eine Querschnittsaufgabe und tangiert unterschiedliche Politikbereiche.

Es handelt sich vorliegend nicht um eine rein familienpolitische Vorlage. Sie erfasst vielmehr verschiedene gesellschaftspolitische Handlungsfelder, berücksichtigt volkswirtschaftliche Aspekte und orientiert sich an wirtschafts- bzw. arbeitsmarktpolitischen Interessen. Ferner bildet sie die Grundlage, um die föderale Aufgabenteilung sowie die Subsidiarität zu gewährleisten. Zudem wird nach dem Selbstverständnis des Kantons hinsichtlich seiner Standortattraktivität gefragt. Die Vorlage trägt nicht lediglich partikulären Bedürfnissen Rechnung, sondern berücksichtigt ebenfalls wichtige Anliegen der Wirtschaft und der Gesellschaft. Diese unterschiedlichen Interessen erfordern ein Tätigwerden des Kantons.

Es ist mittlerweile unbestritten, dass die Angebote der familienergänzenden Kinderbetreuung entscheidend zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf oder Ausbildung beitragen. Die Nachfrage nach Betreuungsplätzen hängt dabei sehr eng mit deren Bezahlbarkeit zusammen. Die Schaffung von bedarfsgerechten Strukturen ist daher alleine nicht ausreichend, solange die Tarife das Budget vieler Familien übersteigen.

Aktuell gewähren nur wenige Einwohnergemeinden sowohl im Vorschulbereich als auch im schulergänzenden Bereich Subventionen. Deshalb sind die Betreuungskosten häufig vollumfänglich von den Erziehungsberechtigten zu tragen. Zudem kann die Bezahlbarkeit entsprechender Angebote aufgrund der gegenwärtigen Ausgestaltung der kommunalen Subventionssysteme nicht flächendeckend gewährleistet werden.

Die Vorlage bietet die Chance, im Bereich der familienergänzenden Kinderbetreuung – einem Querschnittsthema besonderer Ausprägung – eine zukunftsgerichtete, nachhaltige Regelung zu schaffen und die Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit oder Ausbildung signifikant zu verbessern. Die vorerwähnten sozialen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Entwicklungen stellen nicht nur für den Kanton Solothurn, sondern für alle Kantone eine Herausforderung dar.



Die vorstehende Abbildung zeigt die verschiedenen Dimensionen der Vorlage, insbesondere die vielschichtigen Interessen, die Schnittstellen und Abhängigkeiten sowie die politischen und rechtlichen Handlungsspielräume, auf.

Der Boden und das Fundament:

- **Vereinbarkeit Beruf/Ausbildung und Familie:** Diese trägt massgeblich zu einer Erhöhung der Erwerbsbeteiligung, einer vermehrten Inangriffnahme von Ausbildungen, der Entschärfung des Fachkräftemangels und der Steigerung der Standortattraktivität des Kantons bei.
- **Bundesrechtskompatibilität:** Die Vorlage soll möglichst kompatibel mit den Regelungen auf Bundesebene sein und diese sinnvoll ergänzen. Die föderale Aufteilung von Aufgaben und Kompetenzen wird respektiert. Dabei wird auf ein möglichst effizientes und effektives Zusammenspiel der verschiedenen Staatsebenen geachtet.
- **Chancengleichheit und Nichtdiskriminierung:** Von der familienergänzenden Kinderbetreuung sollen grundsätzlich alle Familien bzw. Kinder profitieren können. Das Angebot bietet Kindern mit unterschiedlichen individuellen und sozialen Voraussetzungen bildungs- und entwicklungsfördernde Erfahrungswelten und Kontaktmöglichkeiten mit anderen Kindern. Dies gilt insbesondere auch für Kinder mit Behinderungen.
- **Armutsprävention:** Durch den Zugang zu bezahlbaren Kinderbetreuungsangeboten ist es alleinerziehenden Personen vermehrt möglich, den Lebensunterhalt durch ein Erwerbseinkommen existenzsichernd zu finanzieren. Zudem kann die frühe Förderung von Kindern präventiv gegen Armut wirken.

Die Säulen:

- **Lokale Organisation:** Die Einwohnergemeinden sorgen für ein bedarfsgerechtes familienergänzendes Betreuungsangebot. Damit bleibt das wichtige «lokale Ele-

ment» erhalten. Eine Angebotsgestaltung, die den lokalen und regionalen Bedürfnissen entspricht, ist notwendig und kann nur von den Einwohnergemeinden geschaffen werden. Eine überregionale oder kantonale Angebotssteuerung würde den geografischen und strukturellen Gegebenheiten der Gemeindeflandschaft im Kanton Solothurn widersprechen.

- **Finanzierungsverbund:** Zur Entlastung der Familien leisten der Kanton und die Einwohnergemeinden einen individuellen Beitrag. Innerkantonale ist der Beitrag an die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Erziehungsberechtigten gekoppelt. Damit bleibt die Finanzierungsverantwortung der Erziehungsberechtigten erhalten. Gleichzeitig dürfte auch vom Bund ein finanzieller Beitrag zu erwarten sein. Damit leisten alle staatlichen Ebenen einen Beitrag als Gegenleistung für den Nutzen, den sie mit einer wirksamen, gemeinsamen familienergänzenden Kinderbetreuung erzielen.
- **Schlanke Administration:** Die finanzielle Beteiligung des Kantons, die auf einem einkommensabhängigen Beitragstarifmodell basiert, setzt einen zweckmässig organisierten und koordinierten Vollzug voraus. Die kantonale Umsetzung zielt darauf ab, den Aufwand für die Einwohnergemeinden möglichst gering zu halten. Gleichzeitig verfügen die Einwohnergemeinden weiterhin über einen grossen subventionpolitischen Gestaltungsspielraum.

Das Dach:

- **Förderung Arbeits- und Fachkräftepotenzial:** Ein bedarfsorientiertes und finanzierbares Angebot an familienergänzenden Betreuungsstrukturen schafft Anreize zu mehr Erwerbstätigkeit oder Ausbildung und bekämpft den Arbeits- und Fachkräftemangel; dies nicht nur kurz- und mittelfristig, sondern auch langfristig, da eine verbesserte Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit oder Ausbildung eine Familiengründung attraktiver werden lässt und so langfristig dem demografisch bedingten Fachkräftemangel entgegengewirkt werden kann.
- **Förderung Standortattraktivität:** Ein kantonsweites Angebot, das einen Mindeststandard garantiert, schafft ein positives Bild des Kantons Solothurn gegen aussen, insbesondere für natürliche und juristische Personen, die eine (Wohn-)Sitzverlegung in den Kanton Solothurn in Erwägung ziehen. Eine hohe Erwerbsquote steigert auch die Steuereinnahmen und die Beiträge an die Sozialversicherungen.

1.2 Rechtliche Rahmenbedingungen

Die schweizerische Familienpolitik basiert auf den Grundsätzen des Föderalismus und der Subsidiarität. Im Bereich der familienergänzenden Kinderbetreuung liegt die Zuständigkeit in erster Linie bei den Kantonen und Gemeinden. Der Bund kann gesetzgeberisch tätig werden, wenn er damit Massnahmen Dritter (Kantone, Gemeinden, private Organisationen) zur Förderung der Familie (Art. 110 Abs. 1 Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 [BV; SR 101]), zum Schutz der Arbeitnehmenden (Art. 110 Abs. 1 Bst. a BV) und der Gleichstellung von Frau und Mann (Art. 8 Abs. 3 BV) unterstützt. Gestützt auf Art. 110 Abs. 1 BV wurde das seit 2003 geltende Bundesgesetz über Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung vom 4. Oktober 2002 (KBFHG; SR 861) erlassen (vgl. Ziff. 1.5).

Auf kantonaler Ebene sind die Einwohnergemeinden gemäss § 107 des Sozialgesetzes vom 31. Januar 2007 (SG; BGS 831.1) angehalten, familienergänzende Angebote zu fördern. Sie leisten insbesondere Hilfe für Betreuungsangebote, wie Tagesschulen, Mittagstische, Aufgabenhilfe

sowie Kindertagesstätten und Kinderhorte¹⁾). Es handelt sich bei der familienergänzenden Kinderbetreuung entsprechend um ein Leistungsfeld der Einwohnergemeinden, wobei diese derzeit gesetzlich nicht verpflichtet sind, sich an der Finanzierung der Betreuungsangebote zu beteiligen. Die Aufgaben des Kantons bestehen hauptsächlich in der Beaufsichtigung von Kindertagesstätten, Hortangeboten und Tagesfamilien nach der Verordnung über die Aufnahme von Pflegekindern vom 19. Oktober 1977 (Pflegekinderverordnung, PAVO; SR 211.222.238) und den kantonalen Richtlinien. Monitoring, Koordination, Erfahrungsaustausch, Begleitung im Bewilligungsverfahren und die Herausgabe von Richtlinien und Handbüchern liegen damit im Kompetenzbereich des Kantons.

1.3 Politische Entwicklung im Kanton Solothurn

Der Regierungsrat stellte anlässlich der Beantwortung der Interpellation «Anna Rüefli: Wie viele familienergänzende Betreuungsplätze fehlen im Kanton Solothurn?» (RRB Nr. 2011/1493) fest, dass mehr familienergänzende Betreuungsplätze nötig seien und das Angebot auch hinsichtlich der sozialpolitischen Zielsetzung, für jedes vierte Kind im Kanton Solothurn einen Betreuungsplatz anzubieten, ungenügend sei. Mit Beschluss vom 26. Juni 2013 (KRB Nr. A 117/2012) erklärte der Kantonsrat den Auftrag «Anna Rüefli: Massnahmen zur Steigerung des Angebots familienergänzender Kinderbetreuung im Vorschulbereich» vom 5. September 2012 für erheblich und liess basierend darauf eine Analyse zum Angebot und Bedarf an familienergänzender Kinderbetreuung im Vorschulbereich erstellen. Der Schlussbericht des Büros ECOPLAN vom 21. März 2016 mit dem Titel «Familienergänzende Kinderbetreuung für den Vorschulbereich im Kanton Solothurn, Heutige Situation und Entwicklungsmöglichkeiten» (nachfolgend: Bericht) enthielt sechs Empfehlungen: 1. Bereitstellung von subventionierten Betreuungsplätzen, 2. Monitoring des Bedarfs im ländlichen Raum, 3. Förderung von Tagesfamilien als alternative Betreuungsstruktur, 4. Systematische Weitergabe von Erfahrungen und Modellen, 5. Begleitung im Bewilligungsverfahren und 6. Information über kantonale Richtlinien. Der Regierungsrat hat den Bericht mit RRB Nr. 2016/1187 vom 27. Juni 2016 zur Kenntnis genommen und den Auftrag zur Umsetzung der daraus resultierenden Massnahmen erteilt. Die Umsetzung der im kantonalen Kompetenzbereich liegenden Massnahmen wurde umgehend an die Hand genommen. Vor dem Hintergrund des gesellschaftlichen Wandels erfolgte die Umsetzung nicht nur im Bereich der vorschulischen, sondern auch der schulergänzenden Kinderbetreuung. Es handelt sich hierbei um das Zurverfügungstellen von Informationen zum Bewilligungs- und Aufsichtsprozess, Beratungsgespräche, die Überarbeitung von Richtlinien, das Erstellen eines Handbuchs und eines Praxisleitfadens zuhanden der Einwohnergemeinden. Zudem wurde ein erstes Monitoring durchgeführt, um einem Anstieg der Nachfrage frühzeitig begegnen zu können. Gemäss dem vorerwähnten Bericht besteht bei der Vergünstigung von Betreuungsangeboten für einkommensschwächere Familien ein massgeblicher Handlungsbedarf.

Mit dem Auftrag «Anna Rüefli: Verpflichtung zur staatlichen Mitfinanzierung von Angeboten der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung» vom 17. November 2020 wurde der Regierungsrat aufgefordert, dem Kantonsrat die für die verpflichtende Unterstützung der unverzichtbaren Kinderbetreuungsangebote durch die öffentliche Hand notwendigen Gesetzesänderungen zu unterbreiten. Der betreffende Auftrag wurde damit begründet, dass im Kanton Solothurn keine Verpflichtung der Einwohnergemeinden und des Kantons zur Beteiligung an der Finanzierung der Angebote der familien- und schulergänzenden²⁾ Kinderbetreuung bestehe und sich anlässlich der Pandemie die Schwäche des Systems wieder in aller Deutlichkeit gezeigt habe. Am 6. Juli 2021 erklärte der Kantonsrat den Auftrag erheblich (KRB Nr. A 0073/2020) und beauftragte den Regierungsrat mit der Ausarbeitung einer Gesetzesvorlage für eine verpflichtende

¹⁾ Spielgruppen fallen unter die frühe Sprachförderung. Sie zählen nicht zu den Angeboten der familienergänzenden Kinderbetreuung, da nicht die Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit oder Ausbildung, sondern vielmehr die Sozialisation sowie das sichere und gesunde Aufwachen der Kinder im Vordergrund stehen.

²⁾ In der Vergangenheit wurde oft die Bezeichnung «familien- und schulergänzende Kinderbetreuung» verwendet. Im vorliegenden Gesetzgebungsprojekt soll einheitlich von «familienergänzender Kinderbetreuung» gesprochen werden. Diese umfasst sowohl den vorschulischen als auch den schulergänzenden Bereich (vgl. Begriffsdefinitionen unter 1.8.1.1).

kommunale Mitfinanzierung von bedarfsgerechten Angeboten der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung. Eine entsprechende Empfehlung enthielt bereits der Bericht zum Monitoring 2019 betreffend die familien- und schulergänzende Kinderbetreuung im Kanton Solothurn vom 21. Januar 2021¹⁾. Zudem wurde empfohlen, die Beteiligung der Einwohnergemeinden an den Kosten der Betreuung in formellen Betreuungsangeboten im Rahmen von einkommensabhängigen Beiträgen (Subjektfinanzierung) vorzuschreiben²⁾ sowie zusätzliche Kosten, welche spezifisch für die inklusive Betreuung von Kindern mit Behinderungen³⁾ anfallen, durch die öffentliche Hand zu übernehmen⁴⁾.

Eines der im Legislaturplan 2021 – 2025 (vom Kantonsrat mit KRB Nr. SGB 0206/2021 am 22. Februar 2022 zur Kenntnis genommen) festgelegten Handlungsziele ist die Förderung der Chancengleichheit (B.3.4.2). Der Regierungsrat hielt in seiner Begründung fest, dass die Förderung der Chancengleichheit auf eine gleichberechtigte Gesellschaft abziele und als Querschnittsaufgabe zu verstehen sei. Inhaltlich gehe es unter anderem um Massnahmen in den Bereichen der Behinderung, der Bekämpfung rassistischer Diskriminierung sowie der Verbesserung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf.

In seiner Stellungnahme zur Kleinen Anfrage «fraktionsübergreifend: Handlungsbedarf bei der Betreuung von Kindern mit Beeinträchtigungen» vom 1. Februar 2022 (RRB Nr. 2022/138) hielt der Regierungsrat fest, dass der Zugang zu Betreuungsangeboten für Familien mit Kindern mit Behinderungen im Vorschulalter nicht gleichermassen gewährleistet sei wie für Familien mit Kindern ohne Behinderungen. Aufgrund des nicht finanzierten Mehraufwands für Kindertagesstätten oder des fehlenden spezifischen Handlungswissens der Betreuungspersonen fehlten häufig inklusive Betreuungsplätze. Auch in diesem Bereich sei die Nachfrage nach Betreuungsplätzen stark von deren Bezahlbarkeit abhängig. Der Bericht zum Monitoring 2019 vom 20. Januar 2021 empfehle, zusätzliche Kosten für die inklusive Betreuung von Kindern mit Behinderungen der öffentlichen Hand zu übertragen. Für Familien mit Kindern mit Behinderungen sollten demnach die regulären Betreuungstarife wie für Familien mit Kindern ohne Behinderungen gelten.

Am 14. Juni 2022 (RRB Nr. 2022/978) beantragte der Regierungsrat dem Kantonsrat, den Auftrag «Fraktion Grüne: Rahmenbedingungen für das Führen von Tagesschulen schaffen» mit abgeändertem Wortlaut verbindlich zu erklären. Er hielt fest, dass im Bereich der familien- und schulergänzenden Betreuung für gleiche Angebote ungleiche Begriffe verwendet würden. Angebotsüberschneidungen aufgrund definitorischer Unschärfen seien nicht auszuschliessen, weshalb eine Überprüfung der Rahmenbedingungen im Gesamtkontext der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuungsangebote erfolgen müsse. Das mit dem Vorstoss verfolgte Anliegen der Verbesserung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf stehe in enger thematischer Abhängigkeit zum oben erwähnten Handlungsziel des Legislaturplans 2021 – 2025. Ferner sei zu berücksichtigen, dass mit dem vorliegenden Gesetzgebungsprojekt bereits gesetzliche und organisatorische Regelungen im Bereich der schulergänzenden Kinderbetreuung vorbereitet würden. Die Prüfung habe abgestimmt auf die laufenden Projekte zu erfolgen. Der Kantonsrat stimmte diesem Antrag am 7. September 2022 zu und beauftragte den Regierungsrat, die Schaffung von geeigneten gesetzlichen und organisatorischen Rahmenbedingungen für das Führen von Ganztageschulen respektive integrierten Tagesschulen durch die Träger der öffentlichen Schulen (Volksschule) in Abhängigkeit zu anderen familien- und schulergänzenden Betreuungsangeboten zu prüfen und die nötigen Schritte aufzuzeigen (KRB Nr. A 0016/2022). Die Zuständigkeit für den Auftrag liegt beim Volksschulamt (VSA). Das Amt für Gesellschaft und Soziales (AGS) und das VSA haben sich auf die zu verwendenden Begrifflichkeiten geeinigt (vgl. Ziff. 1.8.2.1). Die Absprache beinhaltete zudem die Zuständigkeiten im Bereich der Aufsicht.

¹⁾ Bericht, Empfehlung 1, S. 5.

²⁾ Bericht, Empfehlung 2, S. 5.

³⁾ Die Terminologie im Bereich Behinderungen wurde in den zitierten Vorstössen und bei deren Beantwortung nicht einheitlich gehandhabt. Die Bezeichnung «Menschen bzw. Kinder mit Behinderungen» entspricht den Empfehlungen des Eidgenössischen Büros für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen (EBGB) und auch des Übereinkommens über die Rechte von Menschen mit Behinderungen vom 13. Dezember 2006 (UNO-BRK; SR 0.109); vgl. zur Terminologie auch hinten unter Ziffer 1.8.2.1.

⁴⁾ Bericht, Empfehlung 3, S. 6.

Am 25. April 2023 beantwortete der Regierungsrat die Kleine Anfrage «fraktionsübergreifend: Einheitlicher Umgang mit den Kitabetreuungskosten, welche von der Sozialhilfe getragen werden» (RRB Nr. 2023/661). Die Initiantinnen und Initianten waren der Auffassung, dass die aktuelle Praxis der Einwohnergemeinden mit zwei verschiedenen Finanzierungsmodellen (Kitakosten werden vollumfänglich über die Sozialhilfe finanziert bzw. werden unter Abzug des staatlichen Beitrags an die familienergänzende Kinderbetreuung von der Sozialhilfe getragen) zu Ungleichbehandlungen führe. Einerseits könnten Kinderbetreuungskosten, die von der Sozialhilfe getragen würden, unter bestimmten Bedingungen rückerstattungspflichtige Leistungen darstellen. Sofern die Einwohnergemeinden ihre Reglemente so ausgestalteten, dass Sozialhilfebeziehende von Subventionen ausgeschlossen seien, steige die Sozialhilfeschuld. Dies führe zu einer ungleichen Behandlung der Betroffenen im Vergleich zu Personen in anderen Einwohnergemeinden mit subventionierten Tarifen und zu Personen ohne Sozialhilfe, die nicht die vollen Kosten tragen müssten. Andererseits müssten die Leistungen, falls Sozialhilfebeziehende von den Kinderbetreuungsreglementen ausgenommen würden, vollumfänglich von der Sozialhilfe bezahlt werden. Dadurch verschafften sich die Einwohnergemeinden einen finanziellen Vorteil im Lastenausgleich Sozialhilfe. Der Regierungsrat teilte die Auffassung der Initiantinnen und Initianten und hielt fest, dass mit dem vorliegenden Gesetzgebungsprojekt unter anderem die Gleichbehandlung aller sozialhilfebeziehenden Erziehungsberechtigten im Kanton sichergestellt werden solle. Die Beiträge an die Erziehungsberechtigten sollen sich künftig auf die finanzielle Leistungsfähigkeit abstützen und damit die Gleichbehandlung der Sozialhilfebeziehenden im ganzen Kanton gewährleisten.

In der Stellungnahme zum Auftrag «fraktionsübergreifend: Vorschulische Betreuung von Kindern mit besonderen Bedürfnissen sicherstellen» vom 13. Juni 2023 (RRB Nr. 2023/956) teilte der Regierungsrat die Ansicht der Initiantinnen und Initianten, dass Kindern mit Behinderungen ein diskriminierungsfreier Zugang zur familienergänzenden Betreuung zu ermöglichen sei. Er hielt fest, dass das Anliegen im Rahmen des vorliegenden Gesetzgebungsprojektes umgesetzt werden solle. Für Familien mit Kindern mit Behinderungen sollen entsprechend die gleichen Tarife gelten wie für Familien mit Kindern ohne Behinderungen. Am 14. November 2023 erklärte der Kantonsrat den Auftrag erheblich (KRB Nr. A 0032/2023) und beauftragte den Regierungsrat in Zusammenarbeit mit den Einwohnergemeinden und den involvierten privaten Beteiligten, die Voraussetzungen zu schaffen, um die familienergänzende Betreuung von Kindern mit besonderen Bedürfnissen im Vorschulalter zu gewährleisten und die Kostentragung so zu regeln, dass keine Benachteiligung der betroffenen Familien besteht.

Am 19. Dezember 2023 hat der Regierungsrat zudem einen Entwurf für ein Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Förderung der Ausbildung im Bereich der Pflege an den Kantonsrat überwiesen (RRB Nr. 2023/2125). Mit dieser Vorlage soll die erste Etappe (Ausbildungsoffensive) der Volksinitiative «Für eine starke Pflege (Pflegeinitiative)» auf kantonaler Ebene umgesetzt werden. Sie richtet sich an Personen, die den Bildungsgang Pflege an einer höheren Fachschule (HF) oder den Studiengang in Pflege an einer Fachhochschule (FH) absolvieren möchten und ihren Wohnsitz im Kanton Solothurn haben oder als Grenzgängerin bzw. Grenzgänger eine Erwerbstätigkeit im Kanton Solothurn ausüben. Sie sollen künftig – vom Kanton und von den Einwohnergemeinden finanzierte – Ausbildungsbeiträge zur Sicherung ihres Lebensunterhalts erhalten. Die betreffende Gesetzesvorlage soll auch im Bereich der Pflege massgeblich zur Verbesserung der Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit oder Ausbildung beitragen.

1.4 Arbeitsgruppe

Damit die Sichtweise der verschiedenen Akteurinnen und Akteure im Rahmen der Erarbeitung der gesetzlichen Grundlagen für die familienergänzende Kinderbetreuung angemessen miteinfließen konnte, wurde eine Arbeitsgruppe, bestehend aus Vertretungen des Kantons (DDI), dem Geschäftsführer des Verbands Solothurner Einwohnergemeinden (VSEG), mehreren Gemeindepräsidentinnen und -präsidenten, Vertretungen der Solothurner Handelskammer (SOHK), Vertretungen des Kantonal-Solothurnischen Gewerbeverbands (kgv) und Vertretungen des Vereins

Kindertagesstätten Kanton Solothurn (VKSO), eingesetzt. Es fanden vier Sitzungen statt, in deren Rahmen die Thematik im Allgemeinen und verschiedene Gesetzesentwürfe und Regelungsvorschläge diskutiert wurden. Die Arbeitsgruppe war sich in Bezug auf die Wichtigkeit der familienergänzenden Kinderbetreuung und die Einführung einer subjektbezogenen Finanzierung einig. Hinsichtlich der Ausgestaltung des Beitragsmodells, der Berechnung und Bemessung von Beiträgen und betreffend den Gestaltungsspielraum der Einwohnergemeinden konnte eine aus Sicht der Arbeitsgruppe ausgewogene und zweckmässige Regelung erarbeitet werden. Der vorgelegte Gesetzesentwurf berücksichtigt die unterschiedlichen Interessen der verschiedenen Anspruchsgruppen, die vielfältigen Zielsetzungen des kantonsrätlichen Auftrags und die aktuellen politischen Entwicklungen auf Bundesebene.

1.5 Politische Entwicklung auf Bundesebene

Auf Bundesebene gilt seit 2003 das KBFHG. Es handelt sich um ein befristetes Impulsprogramm, das die Schaffung von Betreuungsplätzen für Kinder fördern soll, um den Eltern eine bessere Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit oder Ausbildung zu ermöglichen. Seit 2018 beteiligt sich der Bund zusätzlich an Subventionserhöhungen der Kantone und der Gemeinden zur Senkung der Betreuungskosten der Eltern. Insgesamt wurden bis zum 1. Februar 2022 Finanzhilfen in der Höhe von 578.2 Millionen Franken geleistet. Aus dem Kanton Solothurn wurden vom Bund 101 Gesuche zur Schaffung von total 1'322 neuen Plätzen gutgeheissen. Zusätzlich hat sich der Bund vom 1. August 2020 bis zum 31. Juli 2023 mit knapp 2 Millionen Franken beteiligt, um die Kosten der Eltern für die familienergänzende Kinderbetreuung im Kanton Solothurn zu senken. Das Impulsprogramm wurde mehrfach verlängert und gilt bis Ende 2024. Die Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur des Ständerates (WBK-S) hat am 20. November 2023 eine Kommissionsinitiative eingereicht, um die aktuellen Bundesbeiträge an die familienergänzende Kinderbetreuung bis Dezember 2026 zu verlängern. Eine Verlängerung ist mit Blick auf den Zeitplan des nachfolgend beschriebenen politischen Prozesses im Zusammenhang mit dem Bundesgesetz über die Unterstützung der familienergänzenden Kinderbetreuung und der Kantone in ihrer Politik der frühen Förderung von Kindern (UKibeG) erforderlich. Die Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur des Nationalrates (WBK-N) unterstützt diese Initiative. Die Beratung ist angemeldet.

Am 18. Februar 2021 reichte die WBK-N eine parlamentarische Initiative betreffend «Überführung der Anstossfinanzierung in eine zeitgemässe Lösung» (21.403) ein. Die Initiative fordert, dass die im KBFHG geregelte, befristete Anstossfinanzierung durch eine stetige Unterstützung abgelöst wird. Durch die massgebliche Vergünstigung der Elternbeiträge und die Verbesserung der frühkindlichen Bildung sollen die Entwicklungschancen der Kinder erhöht und die Vereinbarkeit von Familie und Beruf/Ausbildung verbessert werden. Zur Umsetzung der Initiative hat die WBK-N das UKibeG und den zugehörigen Bundesbeschluss am 17. Mai 2022 in die Vernehmlassung geschickt. Der Regierungsrat erachtete die Vorentwürfe in seiner Vernehmlassungsantwort vom 30. August 2022 als unterstützungswürdig (RRB Nr. 2022/1254). Der Nationalrat befasste sich als Erstrat in der Frühjahrssession 2023 mit dem Entwurf für ein neues UKibeG und stimmte diesem zu. Das Geschäft liegt nun bei der WBK-S.

Gemäss dem UKibeG (entsprechend dessen Stand nach erfolgter Behandlung im Nationalrat)¹⁾ soll für jedes Kind von der Geburt bis zum Ende der Primarstufe Anspruch auf einen Bundesbeitrag bestehen, sofern es institutionell betreut wird. Anspruchsberechtigt sind in der Regel die Eltern. Der Bundesbeitrag bemisst sich nach der tatsächlichen Inanspruchnahme der familienergänzenden Kinderbetreuung und wird den Eltern unabhängig von ihrer finanziellen Situation gewährt. Es soll wie bis anhin Sache der Kantone und der Gemeinden sein, gegebenenfalls einkommensabhängige Tarife vorzusehen. Der Bundesbeitrag soll kein Ersatz für allfällige Subventionen der Kantone, Gemeinden und Arbeitgebenden sein. Er kommt zu diesen allfälligen Subventionen hinzu und muss vollumfänglich den Eltern zugutekommen, damit deren Kosten für

¹⁾ Vgl. Fahne Frühjahrssession 2023, Beschluss Nationalrat, abrufbar unter: <https://www.parlament.ch/centers/eparl/curia/2021/20210403/N11%20D.pdf>.

die familienergänzende Kinderbetreuung effektiv sinken. Der Bundesbeitrag soll sich während den ersten vier Jahren nach Inkrafttreten des UKibeG auf höchstens 20 Prozent der durchschnittlichen Kosten eines familienergänzenden Betreuungsplatzes belaufen. Danach soll der Bundesrat die Möglichkeit haben, den Bundesbeitrag pro Kanton in Abhängigkeit von dessen finanziellem Engagement für die familienergänzende Kinderbetreuung festzulegen. Liegt die Höhe des Engagements eines Kantons unter einem zu bestimmenden Schwellenwert, soll der Bundesbeitrag linear gekürzt werden. Er muss aber in allen Kantonen mindestens 10 Prozent der Durchschnittskosten betragen. Mit diesem System wird beabsichtigt, dass die Kantone ihre Subventionen im Bereich der familienergänzenden Kinderbetreuung erhöhen. Zudem soll damit verhindert werden, dass die Kantone ihre Subventionen in jenem Umfang senken, in welchem sich der Bund an diesen beteiligt. Die Kantone sollen für die Einhaltung der Anspruchsvoraussetzungen und für die Auszahlung des Bundesbeitrags an die Eltern verantwortlich sein.

Die WBK-S hat an ihrer Sitzung vom 23. August 2023 beschlossen, ein alternatives Modell zur Entlastung der Eltern vertieft zu prüfen. Anstatt des durch den Bund finanzierten Beitrags soll im System der Familienzulagen ein neues Element – eine sog. Betreuungszulage – eingebaut werden. Anspruch darauf haben Eltern, die erwerbstätig sind und somit auf eine elternergänzende Betreuung angewiesen sind. Im Unterschied zum Modell des Nationalrates sind die Empfangenden der Betreuungszulage frei, wie sie die Betreuung organisieren möchten. Des Weiteren ist es nach Ansicht der WBK-S gerechtfertigt, dass ebenfalls die Wirtschaft in die Finanzierungsverantwortung eingebunden wird. Sie fordert überdies eine administrative Vereinfachung, indem auf dem bereits bestehenden Vollzugssystem aufgebaut werden kann. An ihrer Sitzung vom 20. November 2023 hat die WBK-S das Konzept für die Betreuungszulage nach Massgabe der Familienzulagengesetzgebung behandelt. Anlässlich ihrer Sitzung vom 23. Januar 2024 hat sie die offenen Punkte zum betreffenden Konzept finalisiert. Es wird ein Zusatzbericht zu den neuen Anträgen aus der ständerätlichen Kommission zum UKibeG erarbeitet, welcher als Grundlage für eine Vernehmlassung zum Konzept der Betreuungszulagen dienen soll. An ihrer Sitzung vom 15. Februar 2024 hat die WBK-S entschieden, die Vernehmlassung zu den Anträgen zu eröffnen.

Vor diesem Hintergrund ist es derzeit noch ungewiss, ob das UKibeG in der vom Nationalrat vorgeschlagenen Form verabschiedet oder im Bereich der Familienzulagen eine zusätzliche Betreuungszulage eingeführt wird, wie dies die WBK-S vorschlägt. Sofern das UKibeG vom Bundesparlament in einer dieser Varianten verabschiedet wird, hätte es massgeblichen Einfluss auf die kantonale Vorlage, da die Beiträge des Bundes nicht – wie sonst üblich – an die Kantone ausgerichtet werden, sondern direkt den Familien bzw. den Erziehungsberechtigten zugutekommen müssen (subjektbezogenes Subventionsverfahren). Die Mittelverteilung erfolgt hingegen durch die Kantone. Die Kantone müssen ein Verfahren vorsehen, das Meldungen von den Erziehungsberechtigten via Gemeinden an den Kanton und Abrechnungen vom Kanton via Gemeinden an die Erziehungsberechtigten gewährleistet.

Am 5. Juli 2023 wurde beim Bund die Volksinitiative «Für eine gute und bezahlbare familienergänzende Kinderbetreuung für alle (Kita-Initiative)» eingereicht. Demnach soll auf Verfassungsebene verankert werden, dass jedes Kind ab dem Alter von drei Monaten bis Ende der Grundschule einen Anspruch auf eine institutionelle familienergänzende Kinderbetreuung hat, sofern die Eltern diese Angebote in Anspruch nehmen möchten. Der Bund hätte hierfür gemäss dem Initiativtext zwei Drittel der Kosten zu übernehmen. Er hätte ebenfalls Mindestrichtlinien zur Qualität der Betreuung, den Arbeitsbedingungen und weiteren Anforderungen zu erlassen. Die Kantone sollen verpflichtet werden, diese Angebote bereitzustellen. Falls die Kantone Elternbeiträge erheben möchten, müssten diese nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Eltern bemessen werden, dürften jedoch zehn Prozent des Einkommens nicht übersteigen. Der Bundesrat hat an seiner Sitzung vom 29. September 2023 beschlossen, dem Bundesparlament die Kita-Initiative zur Ablehnung zu empfehlen. Er begründete dies damit, dass der Bund seit 20 Jahren im Rahmen des befristeten Impulsprogramms finanzielle Beiträge an die Schaffung von neuen Betreuungsplätzen für Kinder ausrichte. Seit 2018 könne der Bund zusätzlich die Kantone und

Gemeinden finanziell unterstützen, die mit höheren Subventionen die Kosten der Eltern für die familienergänzende Kinderbetreuung senken. Auch in Bezug auf die frühe Förderung von Kindern habe der Bund längst Massnahmen zur Koordination auf Bundesebene ergriffen. Der Bundesrat ist deshalb der Ansicht, dass die angespannte finanzielle Situation des Bundes kein weiteres Engagement erlaube. Es sei die Aufgabe der Kantone, die familienergänzende Kinderbetreuung auszubauen. Überdies sollten sich auch die Arbeitgebenden in geeigneter Form beteiligen. Da es noch Jahre dauern würde, bis diese Initiative bei einer allfälligen Annahme auch umgesetzt werden müsste, hat diese vorderhand keinen Einfluss auf die vorliegende Vorlage.

Zusammenfassend lässt sich Folgendes festhalten: Der Bund hat ein erhebliches Interesse an einer gestärkten familienergänzenden Kinderbetreuung. Die Mitfinanzierung soll nicht nur weitergeführt werden, sie soll vielmehr ausgebaut und stärker an Bedingungen geknüpft werden. Die Kantone werden konkreter und verbindlicher gefordert, Mindeststandards in der Angebotsgestaltung und Mitfinanzierung einzuführen.

1.6 Aktueller Stand im Bereich der familienergänzenden Kinderbetreuung im Kanton Solothurn

Gemäss dem 2019 durchgeführten Monitoring¹⁾ besteht im Kanton Solothurn ein vielseitiges Angebot an familienergänzender Betreuung. Erziehungsberechtigte haben Zugang zu Kindertagesstätten, schulergänzenden Angeboten sowie Tagesfamilien, die entweder freischaffend oder über Vermittlungsorganisationen verfügbar sind. Die Daten dieser Erhebung zeigen, dass die 203 erfassten Angebote unterschiedlich auf die Bezirke und Einwohnergemeinden des Kantons verteilt sind. Ungefähr jede fünfte Einwohnergemeinde (21 Prozent) verfügte 2019 über kein formelles (vertraglich geregeltes, bezahltes) Kinderbetreuungsangebot. Obwohl das schulergänzende Betreuungsangebot durch spezifische Angebote von Kindertagesstätten massgeblich ergänzt wird, besteht in diesem Bereich gemäss den Aussagen der Institutionen die grösste Lücke. Die Institutionen gaben an, dass es im Kanton Solothurn insgesamt an schulergänzender Betreuung und spezifisch an Mittagstischangeboten sowie Ferien- und Feiertagsbetreuung mangle.

2019 betrug die Betreuungsquote bei Kindern im Vorschulalter im gesamten Kanton Solothurn 15 Prozent. Dies bedeutet, dass etwa jedes siebte Kind im Alter von 0 bis 4 Jahren ausserhalb der Familie betreut wurde. Bei Schulkindern lag die Betreuungsquote über den gesamten Kanton hinweg betrachtet bei 12 Prozent. Für Kindergartenkinder betrug sie knapp 15 Prozent und für Primarschulkinder rund 11 Prozent. Die Betreuungsquote lag damit im Kanton Solothurn deutlich unter dem gesamtschweizerischen Durchschnitt von 40.5 Prozent²⁾.

Im Rahmen des Monitorings 2019 wurde zudem festgestellt, dass die hohen Betreuungskosten für die Erziehungsberechtigten eine Herausforderung darstellen. Von 109 Einwohnergemeinden im Kanton Solothurn gewährten 67 Einwohnergemeinden (61 Prozent) Subventionen für die Kinderbetreuung. Diesbezüglich ist zwischen dem vorschulischen und dem schulergänzenden Bereich zu unterscheiden. Lediglich 32 Einwohnergemeinden (weniger als ein Drittel) subventionierten sowohl die vorschulische als auch die schulergänzende Kinderbetreuung. Gemäss den Gesuchen des Schuljahres 2021/22 um Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung beim Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) betrug die Höhe der Subventionen im Kanton Solothurn insgesamt 8.8 Millionen Franken. Es lässt sich in den vergangenen Jahren eine Steigerung der Subventionen an die familienergänzende Kinderbetreuung feststellen. Allerdings zeigt der Vergleich der Zahlen aus dem Jahr 2020 über den Anteil für die schulergänzende Tagesbetreuung an den Gesamtbildungsausgaben mit dem gesamtschweizerischen Durchschnitt eine deutlich unterdurchschnittliche Finanzierung (CH: 1.6 Prozent; SO: 0.3 Prozent).

¹⁾ Vgl. Büro Communis, Familien- und Schulergänzende Kinderbetreuung im Kanton Solothurn. Bericht zum Monitoring 2019, 20. Januar 2021.

²⁾ Vgl. Bundesamt für Statistik (BFS), Erhebung über die Einkommen und Lebensbedingungen, SILC-2021, Version vom 23. März 2023.

In den letzten Jahren hat das Angebot an Betreuungseinrichtungen und Betreuungsplätzen im Kanton Solothurn stetig zugenommen. 2023 zählt der Kanton Solothurn über 82 genehmigte Kinderbetreuungsangebote im Vorschul- und Schulbereich mit insgesamt 1'850 Betreuungsplätzen. Zusätzlich sind 78 Tagesfamilien gemeldet. Allerdings zeigen die Gesuche um Finanzhilfen auch, dass zwar der Umfang der Subventionen zunimmt, der Anteil an Einwohnergemeinden, welche die familienergänzende Kinderbetreuung mitfinanzieren, aber nur sehr langsam steigt. Im Referenzjahr 2019 waren es 61 Einwohnergemeinden. Im Schuljahr 20/21 waren es ebenfalls 61 Einwohnergemeinden. Für das Schuljahr 21/22 sind es 73 Einwohnergemeinden. Allerdings hat das Monitoring 2019 gezeigt, dass weniger als ein Drittel davon sowohl den vorschulischen als auch den schulergänzenden Bereich subventionieren. Die Sicherstellung der kontinuierlichen familienergänzenden Betreuung ist aber besonders wichtig, um die Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit oder Ausbildung zu verbessern. Im Weiteren zeigen sich auch grosse Unterschiede in der Form und im Umfang der Mitfinanzierung der Einwohnergemeinden¹⁾. Einige Einwohnergemeinden mit Subjektfinanzierung verfügen über eine Webapplikation zur Vergabe von Betreuungsgutscheinen (z.B. Webapplikation kiBon).

1.7 Ziele der Vorlage

1.7.1 Erleichterung der Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit oder Ausbildung sowie Verbesserung der Chancengleichheit durch Beiträge der öffentlichen Hand

Mit dieser Vorlage soll die externe familienergänzende Kinderbetreuung ab der Geburt bis zum Ende der obligatorischen Schulzeit der Primarstufe durch die Sicherstellung eines bedarfsgerechten Angebots an familienergänzender Kinderbetreuung und die Gewährung von Beiträgen der öffentlichen Hand an die Erziehungsberechtigten massgeblich gefördert werden.

Die Gewährung von Beiträgen der öffentlichen Hand dient gleichermassen (volks-)wirtschaftlichen wie sozialpolitischen Zielsetzungen. Einerseits werden dadurch die Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit oder Ausbildung erleichtert, die Erwerbsbeteiligung erhöht und die vermehrte Inangriffnahme von Ausbildungen seitens der Erziehungsberechtigten gefördert. Dies führt wiederum zu steigenden Einkommen und höheren Leistungen an die Sozialversicherungen sowie den Kanton und die Einwohnergemeinden. Ferner werden die Standortattraktivität des Kantons Solothurn und seiner Einwohnergemeinden erhöht und der bestehende Fachkräftemangel durch die bessere Verfügbarkeit qualifizierter Arbeitskräfte entschärft. Andererseits wird dadurch die Chancengleichheit der Kinder verbessert, da die familienergänzende Kinderbetreuung massgeblich zu deren Integration und Sozialisierung beiträgt. Daraus resultieren bessere Ausbildungsmöglichkeiten und eine gestärkte Position auf dem Arbeitsmarkt. Die Beanspruchung einer externen familienergänzenden Kinderbetreuung kann bei belastenden Familienverhältnissen auch zum Wohl und Schutz des Kindes angezeigt sein. Zudem leistet die frühe Förderung einen wesentlichen Beitrag dazu, dass Armut nicht über Generationen hinweg weitergegeben wird. Dies kommt wiederum dem Staat – und damit seiner Bevölkerung – zugute.

Für die bessere Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit oder Ausbildung ist es zentral, dass Familien eine ergänzende Kinderbetreuung in Anspruch nehmen können, ohne die Schwelle zur Sozialhilfe zu unterschreiten. Auch Familien mit höheren massgebenden Einkommen sollen von den Beiträgen profitieren. Diesbezüglich ist den verschiedenen für das verfügbare Einkommen von Familien relevanten Faktoren angemessen Rechnung zu tragen (z.B. Familienzulagen, Stipendien, Prämienverbilligung, Steuerentlastungen, Alimentenbevorschussung, Sozialhilfe etc.). Die Betreuungskosten dürfen keine negativen Erwerbsanreize zur Folge haben²⁾. Da die Einwohnergemeinden innerhalb des Beitragstarifmodells zwischen zehn verschie-

¹⁾ Vgl. Büro Communis, Familien- und Schulergänzende Kinderbetreuung im Kanton Solothurn, Bericht zum Monitoring 2019, 20. Januar 2021, S. 39 f.

²⁾ Von negativen Erwerbsanreizen wird dann gesprochen, wenn ein höheres Bruttoeinkommen zu einem tieferen frei verfügbaren Einkommen führt.

denen Varianten wählen können, verfügen sie bei der Umsetzung über einen erheblichen Ermessensspielraum. Der Grad dieser Zielerreichung ist deshalb massgeblich von der Variantwahl der jeweiligen Einwohnergemeinde abhängig.

1.7.2 Einführung einer kantonsweiten, subjektbezogenen Subventionierung der familienergänzenden Kinderbetreuung

Im gesamten Kanton Solothurn soll eine subjektbezogene Subventionierung der familienergänzenden Kinderbetreuung eingeführt werden¹⁾. Die Grossmehrheit der in letzter Zeit neu geschaffenen bzw. revidierten kantonalen Regelungen im Bereich der familienergänzenden Kinderbetreuung sehen eine Subjektfinanzierung vor (z.B. Kantone Appenzell-Ausserrhodan, Bern, Graubünden, Schaffhausen, Schwyz, Thurgau und Zug; zu nennen sind auch die Beitragstarifmodelle der Städte Olten und Solothurn). Die vorgeschlagene Regelung lehnt sich massgeblich an diese Regelungen an. Der Vorteil einer subjektbezogenen Subventionierung liegt in verbesserten Steuerungsmöglichkeiten und grösserer Effizienz, da direkt und zielgerichtet personenbezogene Beiträge ausgerichtet werden und der sozialpolitische Ausgleich nicht mehr mit einkommens- und vermögensabhängigen Tarifen der Betreuungseinrichtungen erreicht werden muss. Des Weiteren kann die Reduktion der Betreuungstarife für die Erziehungsberechtigten mittels Subjektfinanzierung transparent ausgewiesen werden. Die Kosten für die Kinderbetreuung werden durch die öffentliche Hand vergünstigt, wobei die Höhe der Beiträge, welche die Erziehungsberechtigten erhalten, von der Höhe ihres Einkommens und Vermögens abhängig ist²⁾.

Die Einwohnergemeinden sollen innerhalb des Beitragstarifmodells zwischen zehn verschiedenen Varianten wählen können. Erziehungsberechtigte mit Wohnsitz im Kanton Solothurn sollen zwecks Gleichbehandlung seitens der öffentlichen Hand, unabhängig davon, in welcher Einwohnergemeinde sie wohnen, in Abhängigkeit von ihrem massgebenden Einkommen stets nach den gleichen Grundsätzen berechnete und bemessene Beiträge an die familienergänzende Kinderbetreuung erhalten. Auf unterschiedliche Beitragstarifmodelle auf kommunaler Ebene mit unterschiedlichen Berechnungs- und Bemessungsmethoden (z.B. eigene kommunale Beitragstarifmodelle oder kantonale Bandbreiten für die Beiträge, innerhalb welcher die Einwohnergemeinden die Beitragshöhe frei festlegen können) ist im Interesse einer für die Solothurner Bürgerinnen und Bürger verständlichen, rechtsgleichen und vollzugstauglichen Regelung zu verzichten. Letztlich wird dadurch die Standortattraktivität des gesamten Kantons – und somit auch jene der Einwohnergemeinden – erhöht (z.B. bei Neuzuzügen aus anderen Kantonen oder bei Umzügen in andere Einwohnergemeinden). Die Grossmehrheit der in letzter Zeit neu geschaffenen bzw. revidierten kantonalen Regelungen im Bereich der familienergänzenden Kinderbetreuung sieht sogar ein einziges einheitliches für den ganzen Kanton geltendes Beitragstarifmodell vor³⁾.

Kommunal unterschiedliche Beitragstarifmodelle mit unterschiedlichen Berechnungs- und Bemessungsmethoden – wie sie heute bestehen – führen unweigerlich zu Rechtsungleichheiten und -unsicherheiten innerhalb der Solothurner Bevölkerung, ziehen einen erhöhten administrativen Aufwand nach sich und begünstigen ungewollte Doppelspurigkeiten. Mit dem vorgeschlagenen kantonalen Beitragstarifmodell lässt es sich denn auch rechtfertigen, dass der Kanton zugunsten der Einwohnergemeinden eine koordinierende Funktion übernimmt und sie durch die Erbringung zentraler Aufgaben entlastet.

¹⁾ Bei den Finanzierungsmodellen der öffentlichen Hand wird grundsätzlich zwischen Objekt- und Subjektfinanzierung unterschieden. Bei der Objektfinanzierung erfolgt die Unterstützung direkt an die einzelnen Leistungserbringenden, während bei der Subjektfinanzierung die Beiträge der öffentlichen Hand personenbezogen berechnet und an die zu unterstützenden Personen ausbezahlt werden.

²⁾ Der administrative Aufwand für die öffentliche Hand gegenüber der Objektfinanzierung dürfte etwas grösser sein. Aus Sicht der Leistungserbringenden liegt der Vorteil der Subjektfinanzierung darin, dass sie grundsätzlich die kostendeckenden Taxen verrechnen können. Sie erhalten (je Angebot und Alterskategorie) von allen Nutzenden dieselbe Taxe. Damit hängen die Einnahmen der Leistungserbringenden nicht (mehr) von der wirtschaftlichen Situation der Erziehungsberechtigten ab und sind entsprechend besser planbar. Der administrative Aufwand reduziert sich für die Leistungserbringenden etwas, da die Einkommens- und Vermögensverhältnisse der Erziehungsberechtigten nicht mehr erhoben werden müssen.

³⁾ So etwa die Kantone Appenzell-Ausserrhodan, Graubünden, Schaffhausen, Schwyz und Thurgau.

Die Vorlage sieht überdies vor, dass sich der Kanton im Umfang von 20 Prozent an den Nettokosten beteiligt, die den Einwohnergemeinden infolge der Gewährung von Beiträgen an die Erziehungsberechtigten entstehen. Unter dem Gesichtspunkt, dass der Kanton die Einwohnergemeinden somit in einem kommunalen Leistungsfeld finanziell unterstützt, erweist sich die Einführung eines kantonalen, rechtsgleichen und transparenten Beitragstarifmodells als gerechtfertigt¹⁾.

1.7.3 Handlungsspielraum der Gemeinden im Rahmen des kantonalen Beitragstarifmodells

Die Vorlage sieht weitgehende Gestaltungsmöglichkeiten für die Einwohnergemeinden vor, da diese die Parameter im Bereich der Anspruchsberechtigung selber festlegen können. Dadurch wird dem Umstand Rechnung getragen, dass einige Einwohnergemeinden bereits über subjektorientierte Beitragstarifmodelle verfügen, welchen Parameter zugrunde liegen, die in einem politischen Prozess ausgehandelt wurden. Es ist nachvollziehbar, dass diese – zum Teil noch sehr jungen Regelungen – durch die kantonale Gesetzgebung nicht völlig ausgehebelt werden sollen. Gleichzeitig können die Einwohnergemeinden den Familien, die derzeit Beiträge an die familienergänzende Kinderbetreuung erhalten, gewährleisten, dass die bisherigen Unterstützungsleistungen keiner oder keiner signifikanten Änderung unterliegen werden.

Weiter nimmt die Vorlage keinen Einfluss auf die Tarife der Kinderbetreuungsstrukturen an sich. Diese dürften aus strukturellen Gründen (z.B. Mietzinsniveau in der Einwohnergemeinde) unterschiedlich hoch sein. Das kantonale Beitragstarifmodell kalkuliert dagegen mit Normkosten (vgl. Ziff. 1.8.5.2). Liegen die tatsächlichen Tarife über den Normkosten, liegt es in der Verantwortung der jeweiligen Einwohnergemeinde, die Differenz gegebenenfalls durch ergänzende (subjektbezogene) Objektbeiträge auszugleichen.

Insofern kann das kantonale Beitragstarifmodell als zu erfüllender Minimalstandard betrachtet werden. Tiefere kommunale Unterstützungsbeiträge wären mit den Zielsetzungen der Vorlage nicht vereinbar.

1.7.4 Erledigung kantonalen Vorstösse und weitere Abhängigkeiten

Mit dieser Vorlage werden die in Ziffer 1.3 erwähnten Vorstösse Auftrag «Anna Rüefli: Verpflichtung zur staatlichen Mitfinanzierung von Angeboten der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung» vom 17. November 2020 sowie der Auftrag «fraktionsübergreifend: Vorschulische Betreuung von Kindern mit besonderen Bedürfnissen sicherstellen» vom 25. Januar 2023 umgesetzt. Zudem werden die im Rahmen der Vorstösse Kleine Anfrage «fraktionsübergreifend: Handlungsbedarf bei der Betreuung von Kindern mit Beeinträchtigungen» vom 1. Februar 2022 und Kleine Anfrage «fraktionsübergreifend: Einheitlicher Umgang mit den Kitabetreuungskosten, welche von der Sozialhilfe getragen werden» vom 31. März 2023 identifizierten Problemfelder adressiert. Ferner werden die in der Stellungnahme des Regierungsrates zum Auftrag «Fraktion Grüne: Rahmenbedingungen für das Führen von Tagesschulen schaffen» vom 25. Januar 2022 (RRB Nr. 2022/978) thematisierten definitorischen Unschärfen angegangen.

¹⁾ Demgegenüber wäre die Möglichkeit der Einwohnergemeinden, eigene kommunale Beitragstarifmodelle einzuführen oder die durch einen kantonalen Beitragsrahmen vorgegebenen Beträge zu erhöhen oder herabzusetzen, dann zu schaffen, wenn sich der Kanton in diesem kommunalen Leistungsfeld nicht finanziell beteiligen würde. Dies ist beispielsweise im Kanton Basel-Landschaft der Fall. Den Einwohnergemeinden steht es frei, eine Subjektfinanzierung, eine Objektfinanzierung oder eine Kombination aus Subjekt- und Objektfinanzierung einzuführen (vgl. § 6 Abs. 3 und 4 Gesetz über die familienergänzende Kinderbetreuung vom 21. Mai 2015 [SGS 852]). Am 26. Januar 2023 hat der Landrat des Kantons Basel-Landschaft beschlossen, die nichtformulierte Volksinitiative «Gebührenfreie Kinderbetreuung für alle Familien» für rechtsgültig zu erklären. Die Behandlungsfrist für die Initiative wird zugunsten der Erarbeitung eines formellen Gegenvorschlags durch den Regierungsrat für zwei Jahre unterbrochen. Aufgrund dessen werden die vorgenannten Vorschriften somit mittelfristig geändert werden.

1.8 Grundzüge der Vorlage

1.8.1 Vorbemerkungen

Die geplanten kantonalen Regelungen beinhalten eine eigenständige – vom UKibeG unabhängige – kantonalrechtliche Förderung und Finanzierung der familienergänzenden Kinderbetreuung. Dennoch bestehen gewisse Abhängigkeiten und es ist wichtig, dass die kantonale Vorlage optimal auf die Entwicklungen auf Bundesebene abgestimmt und die Kompatibilität gewährleistet ist. Dies betrifft insbesondere die Ausgestaltung der finanziellen Beteiligung (Subjektfinanzierung), die Harmonisierung des Abrechnungsverfahrens und die Übereinstimmung der Begrifflichkeiten.

Aufgrund der derzeitigen, in Ziffer 1.5 erwähnten Unsicherheiten betreffend das geplante UKibeG soll zum aktuellen Zeitpunkt darauf verzichtet werden, das erforderliche kantonale Ausführungsrecht für die Umsetzung des UKibeG zu schaffen. Sollte nach der Durchführung des öffentlichen Vernehmlassungsverfahrens zur kantonalen Vorlage gegebenenfalls bereits Klarheit darüber bestehen, welches Subventionierungsverfahren seitens des Bundes vorgesehen wird, wäre zu prüfen, ob das kantonale Ausführungsrecht zum UKibeG bereits im Rahmen der überarbeiteten kantonalen Vorlage, die an den Kantonsrat überwiesen wird, geregelt werden kann.

Gleichwohl ist es angezeigt und auch möglich, die Vorlage so zu auszugestalten, dass sie ergänzende Unterstützungen des Bundes auch zulässt. Diese Systemoffenheit gewährleistet eine kantonale Gesetzesvorlage, die auch nach Einführung eines subjektorientierten Subventionsmodells durch den Bund in ihrem Kern weiterbestehen können wird.

Nachdem der Nationalrat einer Finanzierung der familienergänzenden Kinderbetreuung bereits zugestimmt hat und die WBK-S das Anliegen – wenn auch in einer anderen Form – ebenfalls grossmehrheitlich unterstützt, wird bei der vorliegenden Kostenberechnung bzw. Kostenverteilung ein Bundesbeitrag mitberücksichtigt. Im Gegensatz zu der vom Nationalrat beschlossenen Vorlage, die eine Beteiligung von 20 Prozent vorsieht, wird vorliegend im Sinne einer konservativen Annahme mit der Hälfte kalkuliert.

1.8.2 Beitragsberechtigte Angebote der familienergänzenden Kinderbetreuung

1.8.2.1 Begriffsdefinitionen

Es ist zentral, im Bereich der familienergänzenden Kinderbetreuung einheitliche Begriffe zu verwenden¹⁾. Damit werden Angebotsüberschneidungen vermieden und die Schaffung von konsistenten gesetzlichen und organisatorischen Rahmenbedingungen sowie künftige statistische Erhebungen erleichtert. Der Begriff «familienergänzende Kinderbetreuung» umfasst sowohl den vorschulischen als auch den schulergänzenden Bereich der institutionellen Kinderbetreuung. Er ist damit als Überbegriff für die bisher geläufige Bezeichnung «familien- und schulergänzende Kinderbetreuung» zu verstehen.

Das AGS und das VSA haben sich dahingehend abgesprochen, dass man sich im Kanton Solothurn betreffend die Begriffsdefinitionen künftig an der Typologie der Betreuungsformen des BFS²⁾ orientieren möchte.

Im Rahmen der vorliegenden Gesetzesänderung sollen Beiträge für bestimmte Angebote der institutionellen familienergänzenden Kinderbetreuung ausgerichtet werden. Es ist folglich zwischen der institutionellen und der nicht-institutionellen familienergänzenden Kinderbetreuung

¹⁾ Dies wurde bereits anlässlich der Stellungnahme des Regierungsrates vom 14. Juni 2022 (RRB Nr. 2022/978) zum Auftrag «Fraktion Grüne: Rahmenbedingungen für das Führen von Tagesschulen schaffen» ausgeführt.

²⁾ Statistik der familienergänzenden Kinderbetreuung, Typologie der Betreuungsformen vom 23. September 2015, revidiert (nachfolgend: Typologie).

zu unterscheiden. Als «institutionell» gilt die regelmässige Betreuung von Kindern durch Einrichtungen bzw. durch in Vereinen oder Netzwerken organisierte Privatpersonen¹⁾. Freischaffende (bzw. nicht in einem Verein oder dergleichen organisierte) Tagesfamilien, Nannies oder Au-pairs zählen zu den nicht-institutionellen Betreuungsformen²⁾.

Bei der staatlich beaufsichtigten institutionellen Betreuung werden bestimmte Vorgaben und Standards, insbesondere betreffend Qualität, verlangt. Die Angebote sind kostenpflichtig und die Tarife werden durch die Institution, einen Verein oder die Einwohnergemeinde festgelegt. Spielgruppen fallen nicht unter diesen Begriff, da sie aufgrund des geringen Betreuungsumfanges nicht der Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit oder Ausbildung, sondern ausschliesslich der Sozialisation und Förderung der Kinder dienen.

Zu den Einrichtungen, die regelmässig Kinder betreuen, gehören Kindertagesstätten und Tagesstrukturen. Bei «Kindertagesstätten» handelt es sich um kollektive Strukturen, in welchen Kinder im Vorschulalter und Kinder, die den Kindergarten besuchen, durch mehrere Fachpersonen betreut werden³⁾. Mit dem Begriff «Tagesstrukturen» sind modulare Tagesstrukturen für Schulkinder (z.B. Horte) gemeint, die verschiedene Betreuungseinheiten anbieten (z.B. vor der Unterrichtszeit [Morgen], danach [Nachmittag] und dazwischen [Mittag]). Es kann frei zwischen den verschiedenen Betreuungseinheiten gewählt werden⁴⁾. Im Gegensatz zu (schul-)gebundenen Tagesstrukturen müssen nicht zwingend alle Betreuungseinheiten angeboten werden.

Die institutionelle Kinderbetreuung umfasst weiter in Vereinen oder Netzwerken organisierte Privatpersonen. Damit sind in Vereinen oder Netzwerken organisierte Tagesfamilien, Nannies oder Au-pairs gemeint. Bei «Tagesfamilien» handelt es sich um eine Form der Kinderbetreuung durch Personen, die ein Kind oder mehrere Kinder tagsüber stundenweise oder ganztägig bei sich zu Hause betreuen. Das Angebot richtet sich an alle Altersgruppen.

Zur institutionellen familienergänzenden Betreuung gehören schliesslich auch «Tagesschulen und -kindergärten» (auch Ganztageesschulen genannt). Dabei handelt es sich (im Gegensatz zu den modularen) um an den Schulbetrieb gebundene Tagesstrukturen mit einem Fokus auf die kindliche Bildung. Sie bieten für Kinder, welche die Schule oder den Kindergarten besuchen, eine ganztägige Betreuung ausserhalb der Unterrichtszeiten an. Die Betreuungseinheiten lassen sich in der Regel nicht beliebig wählen und die Kinder müssen mindestens während eines Teils der Einheiten anwesend sein⁵⁾.

Im Bereich Behinderungen fehlte bisher eine einheitliche Terminologie, was sich auch an den entsprechenden politischen Vorstössen verwendeten Begriffen «mit besonderen Bedürfnissen» und «mit Beeinträchtigungen» zeigt. Die Bezeichnung «Menschen bzw. Kinder mit Behinderungen» entspricht den Empfehlungen des EBGB und der UNO-BRK. Ebenso wird diese Bezeichnung von vielen Betroffenenorganisationen als Selbstbezeichnung bevorzugt. Dabei ist die Mehrzahl von wesentlicher Bedeutung, da es auch um die gesellschaftlichen Faktoren einer Behinderung geht und nicht (nur) um die Behinderung im medizinischen Sinne⁶⁾.

¹⁾ Die institutionelle Betreuung ist in der Regel bezahlt und formell (Unterzeichnung eines Vertrags oder einer schriftlichen Vereinbarung, Festlegung von Rechten und Pflichten sowie Arbeitsbedingungen etc. [vgl. Typologie, S. 4]).

²⁾ Vgl. Typologie, S. 7.

³⁾ Diese Institutionen bieten einerseits ganztägige Betreuung (von ca. 07:00 bis 18:00 Uhr) und andererseits halbtägige Betreuung mit oder ohne Mittagessen (vgl. Typologie, S. 6).

⁴⁾ Die Tagesstruktur kann sich im selben Gebäude wie die Schule oder ausserhalb befinden. Die Trägerschaft kann die Schule selbst (Gemeindeebene) oder ein privater Anbietender sein (vgl. Typologie, S. 6).

⁵⁾ Tagesschulen und -kindergärten befinden sich im Allgemeinen im gleichen Gebäude wie die Schule oder der Kindergarten. Diese sind auch für die Organisation der Tagesstruktur zuständig und stellen Betreuungspersonen mit entsprechender pädagogischer Ausbildung an, die sich nebst den Lehrpersonen und Kindergärtnerinnen und -gärtnern um die Betreuung der Kinder kümmern. Die Lehr- und Betreuungspersonen sind derselben Leitung unterstellt und die Gestaltung von Unterricht und Freizeit orientiert sich an einem gemeinsamen pädagogischen Konzept (vgl. Typologie, S. 6).

⁶⁾ Betreffend die weiteren Begrifflichkeiten in diesem Zusammenhang sei auf das «Schreiben zum Thema Behinderung – Tipps für Medienschaffende» vom 7. Februar 2023 des EBGB verwiesen.

1.8.2.2 Beitragsberechtigung

Beitragsberechtigt soll nur die Nutzung bestimmter Angebote der institutionellen familienergänzenden Kinderbetreuung sein. Es handelt sich dabei gemäss § 107 Abs. 2 um folgende Angebote im Vorschul- und Schulalter:

- private oder öffentliche Betreuungseinrichtungen, wie insbesondere Kindertagesstätten und Tagesstrukturen,
- Tagesfamilien, die über eine Tagesfamilienorganisation abrechnen.

Nicht als Angebote der familienergänzenden Kinderbetreuung gelten gemäss § 107 Abs. 3:

- im privaten Umfeld organisierte oder nur gelegentlich tags- oder nachtsüber in Anspruch genommene Angebote (wie z.B. Spielgruppen, Nannies, Au-pairs, Betreuung durch Grosseltern, Nachbarn oder Bekannte, die Kinder betreuen, Horte in Einkaufszentren oder Sportclubs),
- die Familienpflege und die stationäre Heimpflege gemäss PAVO, da sich diese in Bezug auf den Betreuungsumfang von den mit dieser Vorlage zu fördernden Angeboten unterscheiden und der Entlastung von Familien in schwierigen Verhältnissen dienen,
- Tagesschulen und -kindergärten.

Tagesschulen und -kindergärten werden – als gebundene Tagesstrukturen – nicht von dieser Vorlage umfasst, da ihr Fokus auf der Bildung und nicht auf der Betreuung liegt¹⁾.

1.8.3 Zuständigkeiten

1.8.3.1 Einwohnergemeinden

Die familienergänzende Kinderbetreuung stellt ein kommunales Leistungsfeld dar, da sie den lokalen Bedürfnissen und Gegebenheiten Rechnung zu tragen hat und sie aus organisatorischen Gründen auch örtlich (v.a. ab dem Eintritt der Kinder in den Kindergarten) stark lokal gebunden ist (§ 26 Abs. 1 Bst. a SG). Die Einwohnergemeinden haben entsprechend künftig den Bedarf an familienergänzender Kinderbetreuung anhand von kantonalen Vorgaben abzuklären und ein bedarfsgerechtes Angebot sicherzustellen. Als Basis für die Bedarfserhebung wird periodisch ein kantonales Monitoring durchgeführt (vgl. Monitoring 2019). In diesem Rahmen werden die erforderlichen Daten zum Angebot und zur Auslastung in erster Linie direkt bei den Betreuungseinrichtungen erhoben. Der Aufwand für die Einwohnergemeinden wird sich folglich auf das Beschaffen ergänzender Informationen beschränken. Ebenso erfolgt weiterhin eine kantonale Bedarfserhebung anlässlich der Bewilligung der Betreuungsangebote, wie dies beispielsweise bereits beim Bewilligungsverfahren für Kindertagesstätten der Fall ist. Es muss im Hinblick auf die bestehende Angebotsvielfalt nicht in jeder Einwohnergemeinde ein vollständiges Betreuungsangebot zur Verfügung gestellt werden. Die Einwohnergemeinden können das Angebot selber oder gemeinsam mit anderen Einwohnergemeinden anbieten oder durch Leistungsvereinbarungen mit Dritten sicherstellen. Überdies sorgen sie für die Information der Erziehungsberechtigten über die bestehenden Angebote, wobei es sich diesbezüglich um die allgemeine Information der Bevölkerung und lediglich ausnahmsweise um die auf freiwilliger Basis beruhende Beratung von Einzelpersonen handelt (§ 107^{bis} Abs. 1 Bst. a, b und c und Abs. 2). Die Ein-

¹⁾ Vom UKibeG sind sie hingegen mitumfasst.

wohnergemeinden prüfen überdies Beitragsgesuche. Zudem sollen sie bei unrechtmässigem Bezug von Beiträgen durch Erziehungsberechtigte Rückerstattungsverfahren durchführen und die erforderlichen Verfügungen erlassen (§ 107^{bis} Abs. 1 Bst. c und d).

1.8.3.2 Kanton

Das DDI bzw. dessen AGS sorgt gemäss § 107^{ter} Abs. 1 seitens des Kantons für die Koordination der Angebote der familienergänzenden Kinderbetreuung und fördert deren Weiterentwicklung, indem es insbesondere:

- die interessierten Kreise in fachlicher Hinsicht berät,
- die Angebote den Einwohnergemeinden bekannt macht und untereinander vernetzt,
- die Aus- und Weiterbildung von Personen mit Betreuungsaufgaben unterstützt,
- Projekte und Massnahmen unterstützt (z.B. Erweiterung und Flexibilisierung der Betreuungszeiten, Verbesserung der Qualität),
- die Entwicklungen im Bereich der familienergänzenden Kinderbetreuung auswertet und darüber berichtet.

Überdies wird das AGS den Einwohnergemeinden unentgeltlich eine Webapplikation zur Verfügung stellen, mit welcher die Beitragsgesuche zweckmässig und effizient abgewickelt werden können, und diese betreiben. Dadurch soll den Einwohnergemeinden die Erfüllung ihrer Aufgaben massgeblich erleichtert werden (§ 107^{ter} Abs. 1 Bst. c).

Die Erfüllung der sozialen Aufgaben im Zusammenhang mit Menschen mit Behinderungen stellt ein kantonales Leistungsfeld dar (§ 25 Abs. 2 Bst. g SG). Es sind die erforderlichen Rahmenbedingungen zu schaffen, damit Kinder mit Behinderungen familienergänzende Betreuungsangebote nutzen können, die sämtlichen Kindern offenstehen. Deshalb ist es zentral, dass der Kanton anerkannte Betreuungseinrichtungen mit einem Angebot für Kinder mit Behinderungen mit Beiträgen für die – nicht durch Sozialversicherungsleistungen oder anderweitig gedeckten – behinderungsbedingten Mehrkosten unterstützt. Zudem soll er den betreffenden Betreuungseinrichtungen Beiträge für erforderliche Infrastrukturanpassungen und neue Betreuungsplätze zur Schliessung von Angebotslücken gewähren können (§ 107^{ter} Abs. 2). Dabei werden die Kosten gemäss RRB Nr. 2022/138¹⁾ wie folgt geteilt: Die Kosten für die fachliche Begleitung sind der heilpädagogischen Früherziehung zuzuordnen und fallen in die Zuständigkeit des Departements für Bildung und Kultur (DBK). Das DDI kommt für die Finanzierung der Beiträge an die Mehraufwände zur Betreuung von Kindern mit Behinderungen auf.

Der Regierungsrat kann des Weiteren bestimmte Vollzugsaufgaben (z.B. gewisse Datenerhebungen oder Weiterbildungsangebote) – nicht aber Verfügungskompetenzen – mittels Leistungsvereinbarung an Fachorganisationen und Branchenverbände übertragen (§ 107^{ter} Abs. 3).

1.8.4 Anerkennung von Betreuungseinrichtungen und deren Pflichten

1.8.4.1 Anerkennung

Betreuungseinrichtungen haben bestimmte Voraussetzungen zu erfüllen, damit Erziehungsberechtigten, die ihr Angebot nutzen, Beiträge für die familienergänzende Kinderbetreuung ge-

¹⁾ Stellungnahme des Regierungsrats zur Kleinen Anfrage «fraktionsübergreifend: Handlungsbedarf bei der Betreuung von Kindern mit Beeinträchtigungen» vom 1. Februar 2022.

währt werden (§ 107^{quater} Abs. 1). Es wird darauf verzichtet, ein formelles Anerkennungsverfahren einzuführen, welches mit einer Verfügung abgeschlossen wird. Vielmehr sind die Betreuungseinrichtungen zur Meldung und Selbstdeklaration verpflichtet. Es existieren folgende drei Kategorien von Betreuungseinrichtungen:

- innerkantonale Betreuungseinrichtungen,
- innerkantonale Betreuungseinrichtungen, die von öffentlichen und privaten Schulträgern betrieben werden,
- ausserkantonale Betreuungseinrichtungen.

Als «innerkantonale Betreuungseinrichtungen» gelten einerseits Kindertagesstätten, Tagesstrukturen und über eine Tagesfamilienorganisation abrechnende Tagesfamilien. Andererseits fallen neu auch Betreuungsangebote darunter, die von den Einwohnergemeinden auf freiwilliger Basis – ausserhalb ihrer Funktion als Schulträgerinnen – angeboten werden und nicht der Aufsicht des DBK unterstehen (vgl. § 39 Volksschulgesetz vom 26. Januar 2022 [VSG; BGS 413.11]). Innerkantonale Betreuungseinrichtungen benötigen künftig immer dann eine Bewilligung oder eine Bestätigung des AGS gemäss PAVO und den §§ 21 f. SG, wenn sie beitragsberechtigten Betreuungsdienstleistungen anbieten möchten. Dies gilt unabhängig vom konkreten Betreuungsumfang und vom Alter der Kinder. Ferner haben sie die kantonalen Vorgaben betreffend Qualität, Betriebsführung, Infrastruktur und Organisationsform einzuhalten. Der Regierungsrat wird diesbezüglich entsprechende Mindestvorgaben auf Verordnungsstufe festlegen (§ 107^{quater} Abs. 2 und 6). In Bezug auf Kindertagesstätten und Tagesfamilien existieren bereits gegenwärtig entsprechende Vorgaben in den betreffenden Richtlinien und Handbüchern des DDI. Der Regierungsrat wird die Mindestvorgaben ohne wesentliche inhaltliche Änderungen in das kantonale Verordnungsrecht überführen. Die auf Verordnungsstufe zu regelnden Vorgaben sollen – im Sinne der Gleichbehandlung – vereinheitlicht auf alle Betreuungsangebote desselben Typus angewendet werden¹⁾. Die Konkretisierung der betreffenden Vorgaben auf Stufe Richtlinie erfolgt anschliessend durch das AGS. Schulische Betreuungsangebote gemäss § 39 VSG wurden bislang von den betreffenden Einwohnergemeinden beaufsichtigt. Damit künftig einheitliche Vorgaben für sämtliche innerkantonalen Betreuungseinrichtungen gelten, werden diese neu der fachlichen Aufsicht des AGS unterstellt, sofern sie beitragsberechtigten Angebote zur Verfügung stellen.

«Innerkantonale Betreuungseinrichtungen», die von öffentlichen und privaten Schulträgern betrieben werden» (z.B. von einem Schulträger betriebene, modulare Tagesstrukturen) unterstehen der Aufsicht des DBK und der jeweiligen Einwohnergemeinden. Auch für diese Betreuungseinrichtungen wird der Regierungsrat auf Verordnungsstufe Mindestvorgaben betreffend Qualität, Betriebsführung, Infrastruktur und Organisationsform erlassen (§ 107^{quater} Abs. 3 und 6). Deren Konkretisierung auf Stufe Richtlinie erfolgt anschliessend durch das DBK.

Aufgrund der topografischen Besonderheiten des Kantons Solothurn bzw. infolge dessen Verzahnung in die Gebiete der umliegenden Kantone ist es unabdingbar, dass auch Erziehungsberechtigte von Kindern mit Wohnsitz im Kanton Solothurn Beiträge erhalten, die für ihre Kinder «ausserkantonale Betreuungseinrichtungen» wählen. So kann ein bedarfsgerechtes Angebot im Bereich der familienergänzenden Kinderbetreuung sichergestellt werden. Eine ausserkantonale Betreuungseinrichtung wird anerkannt, wenn sie sämtliche Vorgaben des Standortkantons erfüllt (§ 107^{quater} Abs. 4).

Sofern eine der Voraussetzungen für die Anerkennung nicht mehr erfüllt ist oder bei schwerwiegender oder wiederholter Verletzung der Pflichten gemäss § 107^{quinquies} kann das AGS die Anerkennung entziehen (Abs. 5).

¹⁾ Indes kann es künftig aufgrund bundesrechtlicher Vorgaben oder neuer wissenschaftlicher Erkenntnisse notwendig werden, die betreffenden Vorgaben zu überprüfen und gegebenenfalls anzupassen.

1.8.4.2 Pflichten

Die Angebote von anerkannten Betreuungseinrichtungen werden von der öffentlichen Hand subventioniert. Vor diesem Hintergrund sollen gegenüber dem AGS und den Einwohnergemeinden folgende Pflichten gelten (§ 107^{quinquies} Abs. 1):

- Betreiben eines öffentlichen, nicht auf bestimmte Gruppen beschränktes Angebot und Gewährleisten der konfessionellen und politischen Neutralität,
- einkommens- und vermögensunabhängige Tariffestlegung,
- Aufnahme von Kindern mit Behinderungen entsprechend den vorhandenen betrieblichen Möglichkeiten,
- Aufnahme von Kindern in sozialen Notsituationen im Rahmen der vorhandenen Kapazitäten bis ein regulärer Platz für diese gefunden wird,
- Mitwirkungs-, Datenlieferungs- und Meldepflichten (z.B. Angaben zur Nutzung der Angebote und zur Kostenstruktur [Abs. 2 Bst. e]).

Für anerkannte Betreuungseinrichtungen, die von öffentlichen und privaten Schulträgern betrieben werden, gelten die betreffenden Pflichten – zwecks Gewährleistung einheitlicher Vorgaben – sinngemäss (§ 107^{quinquies} Abs. 2).

1.8.5 Beiträge an die familienergänzende Kinderbetreuung

1.8.5.1 Anspruchsberechtigung

Beitragsberechtigt sollen alle Erziehungsberechtigten mit Kindern mit zivilrechtlichem Wohnsitz im Kanton Solothurn und – je nach dem von der jeweiligen Einwohnergemeinde innerhalb des kantonalen Beitragstarifmodells gewählten Variante – einem massgebenden Einkommen bis 120'000, 130'000, 140'000, 150'000 oder 160'000 Franken sein (vgl. dazu die Ausführungen in Ziff. 1.8.5.3), die anerkannte inner- oder ausserkantonale Betreuungsangebote nutzen und die Kosten der familienergänzenden Kinderbetreuung tragen (§ 107^{sexies} Abs. 1 und 2). Der betreffende Anspruch gilt für jedes Kind von der Geburt bis zum Ende der obligatorischen Schulzeit der Primarstufe und bezieht sich maximal auf die den Erziehungsberechtigten effektiv in Rechnung gestellte Dauer der Inanspruchnahme der Kinderbetreuung. Für dasselbe Kind wird nur ein Beitrag ausgerichtet (§ 107^{sexies} Abs. 3).

Es soll auf kantonaler Ebene darauf verzichtet werden, die Gewährung von Beiträgen von einer Erwerbstätigkeit, einer Ausbildung oder einer anderen mit einer Erwerbstätigkeit gleichgestellten Beschäftigung bzw. einem minimalen (kumulierten) Beschäftigungsgrad abhängig zu machen. Dies könnte einerseits den Anliegen, die Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit oder Ausbildung zu erleichtern und die Chancengleichheit der Kinder zu verbessern, im Einzelfall entgegenstehen. Andererseits wäre die Erhebung und die Prüfung der Beschäftigungsgrade der gesuchstellenden Personen seitens der Einwohnergemeinden mit erheblichem administrativem Aufwand bzw. Vollzugsschwierigkeiten verbunden. Dies liegt darin begründet, dass sich die Pensen der Erziehungsberechtigten nicht unmittelbar aus den Steuerdaten ergeben und sich die Gemeindebehörden entsprechend regelmässig von den Gesuchstellenden dokumentieren lassen müssten. Dies zeigen auch die Erfahrungen aus anderen Kantonen und Gemeinden. Die Einwohnergemeinden sollen von unnötigen administrativen Aufwänden bzw. vermeidbaren Vollzugsschwierigkeiten entlastet werden, die mit der Erhebung und der Prüfung der Beschäftigungsgrade der gesuchstellenden Person verbunden wären. Bei der Ausgestaltung der gesetzlichen Regelungen wurde bewusst auf die strukturellen Gegebenheiten der Einwohnergemeinden

Rücksicht genommen. Mit zusätzlichen, verpflichtenden Prüfhandlungen im Bereich der Anspruchsvoraussetzungen wäre die Erfüllung des Anspruchs der Gemeindeverträglichkeit nicht mehr gewährleistet. Des Weiteren kann das Abhängigmachen von Beiträgen von einem minimalen Beschäftigungsgrad eine erhebliche Zugangshürde für diejenigen Personen darstellen, die neu eine Erwerbstätigkeit oder ein höheres Pensum aufnehmen oder sich zunächst weiterbilden möchten und aus diesem Grund auf die familienergänzende Kinderbetreuung angewiesen sind¹⁾.

Überdies ist die anlässlich mit der Behandlung des UKibeG im Nationalrat in den Medien thematisierte «Gefahr», dass (subventionierte) familienergänzende Betreuung in Anspruch genommen wird, um anstatt einer Erwerbstätigkeit oder Ausbildung einer Freizeitaktivität nachzugehen, sehr gering. Dieses minimale Risiko ist aus übergeordneter Sicht zugunsten eines effizienten Vollzugsregimes vernachlässigbar. Auch wenn Beiträge gesprochen werden, haben die Erziehungsberechtigten (abhängig von der Höhe ihres Einkommens) weiterhin einen Anteil der Betreuungskosten selber zu tragen. Aus rein finanzieller Optik besteht somit kein Anreiz für einen Lohnverzicht zugunsten von mehr familienexterner Kinderbetreuung. Folglich dürften die wenigsten Erziehungsberechtigten zusätzliche (wenn auch reduziert) kostenpflichtige Betreuungszeit in Anspruch nehmen, wenn es nicht aufgrund ihrer Erwerbstätigkeit oder Ausbildung zwingend nötig ist. Es bestehen auch keine Hinweise darauf, dass ein Ausbau der Betreuungsangebote bzw. Subventionen zu einer Abnahme der geleisteten Arbeitsstunden führt. Im Gegenteil kann davon ausgegangen werden, dass sich die volkswirtschaftliche Gesamtleistung aufgrund der Erhöhung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf bzw. Ausbildung erhöht²⁾.

Entsprechend stünde der durch das zusätzliche Kriterium eines kumulierten Beschäftigungsgrades hervorgerufene Kontrollaufwand in keinem Verhältnis zu den (allenfalls) einsparbaren Beiträgen für gegebenenfalls nicht aufgrund von Erwerbstätigkeit oder Ausbildung in Anspruch genommener Kinderbetreuung. Von einer zusätzlichen Anspruchsvoraussetzung im Sinne eines (kumulierten) Beschäftigungsgrades sehen aus diesen Gründen ebenfalls die Kanton Graubünden, Thurgau³⁾ und der Bund im UKibeG⁴⁾ ab.

Die Einwohnergemeinden sollen frei entscheiden können, ob sie den Beitragsanspruch in ihren kommunalen Reglementen auf erwerbstätige Erziehungsberechtigte beschränken möchten. Der Erwerbstätigkeit sind die Aus- und Weiterbildung an einer eidgenössisch oder kantonally anerkannten Ausbildungsstätte, die Arbeitssuche von vermittlungsfähigen Personen sowie die Teilnahme an einem qualifizierenden Integrations- oder Beschäftigungsprogramm gleichgestellt (§ 107^{sexies} Abs. 4). In Bezug auf sozialhilfebeziehende Personen darf der Beitragsanspruch nicht beschränkt werden, da ansonsten von Einwohnergemeinden mit einer entsprechenden Regelung höhere Kosten für die familienergänzende Kinderbetreuung über die Sozialhilfe in den Lastenausgleich Sozialhilfe fließen würden⁵⁾.

Für den Fall, dass auf kommunaler Ebene eine entsprechende Regelung eingeführt wird, sollen gemäss § 107^{sexies} Abs. 5 folgende kantonsweit einheitlichen Vorgaben, die sich an den Vorschriften der Stadt Olten und der Einwohnergemeinde Dornach orientieren, gelten:

- Mindestbeschäftigungsgrad von 120 Prozent bei zwei Erziehungsberechtigten,
- Mindestbeschäftigungsgrad von 120 Prozent bei alleinerziehenden Erziehungsberechtigten, die in einer Lebensgemeinschaft leben,

¹⁾ Jacobs Foundation, Kinderbetreuung und Erwerbstätigkeit: Was sich Eltern wünschen. Schlussbericht, 2018, S. 9.

²⁾ Vgl. Stellungnahme des Regierungsrats zur Kleinen Anfrage «Martin Rufer (FDP.Die Liberalen, Lüsslingen): Teilzeitarbeit: Förderung und Begünstigung? (K 067/2023).

³⁾ Hierbei handelt es sich um eine Vernehmlassungsvorlage.

⁴⁾ Im Bundesparlament gab es zwar entsprechende Minderheitsanträge. Eine allfällige bundesrechtliche Vorgabe betreffend ein minimales Beschäftigungspensum würde zwingend voraussetzen, dass das kantonale Recht eine darauf abgestimmte Regelung vorsieht. Ansonsten würde dies Widersprüchlichkeiten und einen erhöhten administrativen Aufwand zur Folge haben.

⁵⁾ Gemeindereglemente, welche Sozialhilfebeziehende von der Anspruchsberechtigung ausschliessen, wären künftig folglich nicht mehr zulässig.

- Mindestbeschäftigungsgrad von 20 Prozent bei den übrigen alleinerziehenden Erziehungsberechtigten.

Die Einwohnergemeinden haben in besonderen Fällen (z.B. bei Personen, deren Betreuungsfähigkeit aus gesundheitlichen Gründen eingeschränkt ist und bei Kindern mit einer sozialen oder sprachlichen Indikation) Beiträge zu gewähren. Der Regierungsrat wird die Einzelheiten auf Verordnungsebene regeln (§ 107^{sexies} Abs. 6).

1.8.5.2 Beitragsberechnung

Die anrechenbaren Aufwände der Betreuungseinrichtungen je Betreuungsplatz und je Betreuungstag sollen anhand von kantonalen Normkosten berechnet werden. Die Festlegung von Normkosten als Basis für Angebote im Bereich der familienergänzenden Kinderbetreuung entspricht den Empfehlungen der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und -direktoren (SODK) und der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK)¹⁾.

Die Normkosten orientieren sich an den durchschnittlichen Kosten eines familienergänzenden Betreuungsplatzes im Kanton Solothurn, wobei auf innerkantonale Vergleiche abgestellt werden kann (§ 107^{septies} Abs. 1). Die Normkosten sind so zu bemessen, dass ein wirtschaftlich geführter Betrieb die qualitativen Vorgaben einhalten und kostendeckend tätig sein kann. Es sollen keine überhöhten Kosten von der öffentlichen Hand gedeckt werden müssen.

Damit im Bedarfsfall zeitnah auf geänderte Verhältnisse reagiert werden kann, soll der Regierungsrat ermächtigt werden, die Normkosten nach Anhörung der Einwohnergemeinden auf Verordnungsebene festzulegen. Dabei berücksichtigt er die unterschiedlichen Arten der familienergänzenden Kinderbetreuung und das Alter der Kinder in angemessener Weise²⁾. Der Regierungsrat kann die Normkosten ganz oder teilweise der Teuerung anpassen (§ 107^{septies} Abs. 2).

Die Betreuungseinrichtungen können die Tarife für ihre Angebote weiterhin selber festlegen, wobei über den Normwerten liegende Ansätze bei der Beitragsbemessung nicht berücksichtigt werden. Eine Abstufung der Tarife nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Erziehungsberechtigten ist jedoch nicht zulässig, da dieser bereits im Rahmen der Beitragsbemessung angemessen Rechnung getragen wird.

1.8.5.3 Beitragsbemessung

Die Beiträge sollen linear nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Erziehungsberechtigten bemessen werden, wobei bei Ehe, eingetragener Partnerschaft oder festem Konkubinat die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Gemeinschaft massgebend ist (§ 107^{octies} Abs. 1). Die Einwohnergemeinden legen die Höhe des massgebenden Einkommens, bis zu welcher ein Anspruch auf (minimale) Beiträge besteht, wahlweise auf 120'000, 130'000, 140'000, 150'000 oder 160'000 Franken³⁾ fest. Ebenso legen sie die Höhe des massgebenden Einkommens, bis zu welcher ein Anspruch auf maximale Beiträge besteht, wahlweise auf 40'000 oder 50'000 Franken⁴⁾ fest. Mit einem zunehmenden massgebenden Einkommen nimmt die Beitragshöhe kontinuierlich ab (§ 107^{octies} Abs. 2). Somit können die Einwohnergemeinden zwischen insgesamt zehn verschiedenen Varianten innerhalb des kantonalen Beitragstarifmodells wählen. Dadurch wird diesen einerseits die erforderliche Flexibilität eingeräumt, eine ihren Bedürfnissen entsprechende Finanzierungsregelung vorzusehen. Andererseits wird dem Umstand Rechnung getragen, dass

¹⁾ Empfehlungen SODK/EDK zur Qualität und Finanzierung der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung vom 15. November 2022, S. 26 f.

²⁾ Dadurch wird berücksichtigt, dass für jüngere Kinder mehr Betreuungspersonal erforderlich ist als für ältere Kinder.

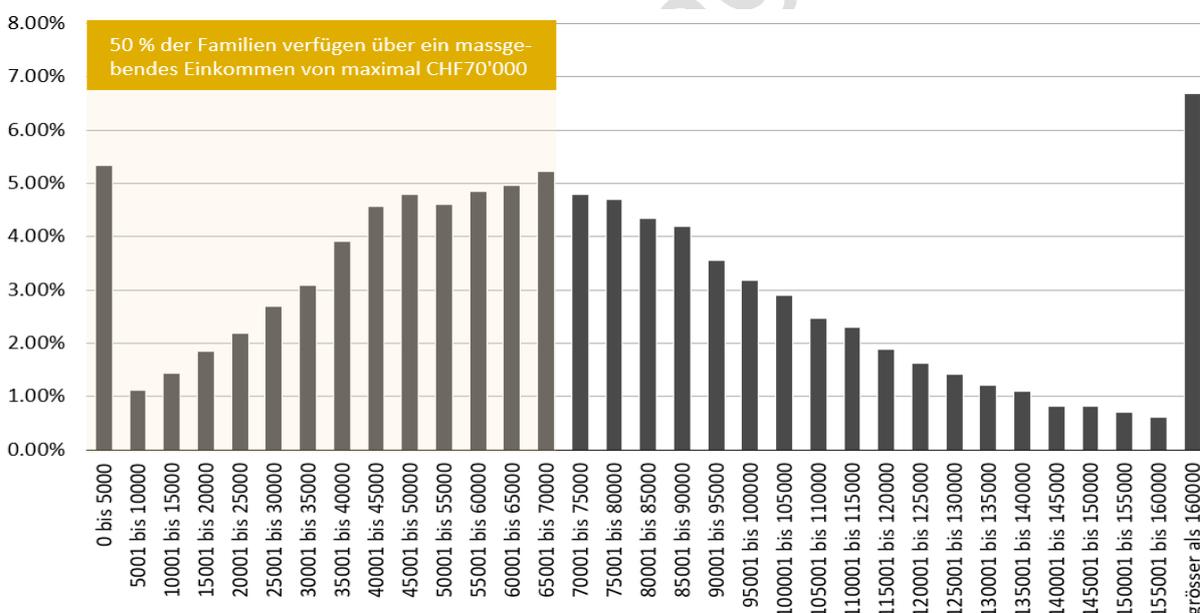
³⁾ Dies entspricht bei einer Familie mit zwei Eltern und zwei Kindern einem Bruttoeinkommen von etwa 141'000, 151'000, 162'000, 173'000 oder 184'000 Franken.

⁴⁾ Dies entspricht bei einer Familie mit zwei Eltern und zwei Kindern einem Bruttoeinkommen von etwa 55'000 oder 66'000 Franken.

verschiedene Einwohnergemeinden bereits über eigene Beitragstarifmodelle verfügen, die akzeptiert sind und sich in der Praxis bewährt haben.

Das massgebende Einkommen setzt sich aus dem Nettoeinkommen¹⁾ (abzüglich je 6'000 Franken für Kinder- und Ausbildungszulagen pro Kind bis 18 Jahre sowie für alleinerziehende Erziehungsberechtigte²⁾) und 5 Prozent des steuerbaren Vermögens³⁾ gemäss der kantonalen Steuergesetzgebung) zusammen (§ 107^{octies} Abs. 3⁴⁾). Zur Ermittlung des massgebenden Einkommens ist in erster Linie auf die letzte rechtskräftige Steuerveranlagung abzustellen. Liegt keine aktuelle rechtskräftige Steuererklärung vor oder haben sich die Lebens- oder Einkommensverhältnisse geändert (z.B. durch die Geburt eines Kindes und die Reduktion des Arbeitspensums der Eltern), kann auf weitere Unterlagen, wie insbesondere Lohnausweise, abgestellt werden (§ 107^{octies} Abs. 4). Für ausschliesslich an der Quelle besteuerte Erziehungsberechtigte ist eine spezifische Regelung vorzusehen. Diesfalls gilt als massgebendes Einkommen das Bruttoeinkommen abzüglich einer Pauschale von 20 Prozent (§ 107^{octies} Abs. 5).

Eine Auswertung der Steuerdaten 2020 von Familien mit Kindern von 0 bis 12 Jahren aus dem Kanton Solothurn hat ergeben, dass 50 Prozent der Familien über ein massgebendes Einkommen bis 70'000 Franken pro Jahr verfügen. Rund 21 Prozent der Familien liegen unter dem massgebenden Einkommen von 40'000 Franken pro Jahr, rund 15 Prozent der Familien liegen über dem massgebenden Einkommen von 120'000 pro Jahr und rund 7 Prozent der Familien liegen über dem massgebenden Einkommen von 160'000 Franken pro Jahr. Die Grenze für den Erhalt von maximalen Beiträgen (bis 40'000 Franken) orientiert sich an den relevanten finanziellen Verhältnissen von Familien, die Sozialhilfe beziehen. Dies entspricht dem Wirkungsziel der Subventionen, Armut zu bekämpfen.



Grafik: Verteilung des massgebenden Einkommens⁵⁾

Der Regierungsrat soll die Einzelheiten, wie insbesondere die linear abgestuften Beiträge, die Kostenbeteiligung der Erziehungsberechtigten und den anrechenbaren Betreuungsumfang

¹⁾ Vgl. Ziffer 609 der Steuererklärung.

²⁾ Die beiden Pauschalabzüge stützen sich nicht auf die kantonale Steuergesetzgebung ab. Deren Höhe wurde gestützt auf Empfehlungen aus der externen Studie zur Kostenschätzung und unter Berücksichtigung von gesetzlichen Regelungen anderer Kantone und Gemeinden festgelegt. Zudem basieren sie auf den Empfehlungen der SODK/EDK und der Eidgenössischen Kommission für Familienfragen (EKFF) zur Tarifgestaltung im Bereich der familienergänzenden Kinderbetreuung.

³⁾ Vgl. Ziffer 999 der Steuererklärung.

⁴⁾ Die Stadt Solothurn bemisst das massgebende Einkommen anhand der Ziffer 400, das steuerbare Vermögen anhand der Ziffer 990 und sieht keine Pauschalabzüge vor, sondern verwendet stattdessen Ziffer 521 und Ziffer 630 der Steuererklärung für Abzüge von Unterhaltsbeiträgen sowie Kinder- und Ausbildungszulagen.

⁵⁾ Infrac, Steuerdaten von 20'117 Familien mit Kindern von 0 bis 12 Jahren aus dem Kanton Solothurn, Steuerjahr 2020.

(z.B. maximale Betreuungstage pro Monat) – nach Anhörung der Einwohnergemeinden – in einer Verordnung regeln (§ 107^{octies} Abs. 6).

Ein Betreuungsplatz kostet gemäss ersten Annäherungsrechnungen über alle Alterskategorien und Betreuungsformen hinweg durchschnittlich 13 Franken pro Stunde. Dies resultiert aus einer externen Studie, die 2023 durch Infras durchgeführt worden ist.

Der minimale Selbstbehalt der Normkosten wird vom Regierungsrat auf Verordnungsebene – unter Berücksichtigung eines allfälligen Bundesbeitrags – auf voraussichtlich 2 Franken pro Betreuungsstunde (respektive rund 20 Franken pro Betreuungstag) festgelegt. Dadurch wird sichergestellt, dass Eltern, die ihre Kinder selber betreuen und somit die Kosten für Essen, Windeln und Pflegeprodukte tragen, im Vergleich zu Eltern, deren Kinder externe Betreuungseinrichtungen besuchen, nicht benachteiligt werden. Im Vergleich beträgt der minimale Kostenanteil der Eltern in der Stadt Zürich 12 Franken pro Tag. In der Stadt Luzern sind es 15 Franken (bei einem Kind). Im Kanton Bern liegt der minimale Kostenanteil pro Tag bei 7.90 Franken (bei einer Betreuungsdauer von 10 Stunden pro Tag). Ein abschliessender Vergleich ist aufgrund der unterschiedlichen Ausgestaltung der verschiedenen Beitragstarifmodelle nicht möglich. Die Erziehungsberechtigten sollen sich nach ihren finanziellen Möglichkeiten aber angemessen an den Kosten der familienergänzenden Kinderbetreuung beteiligen.

Die durchschnittliche Beitragsbemessung soll durch das nachfolgende Beispiel illustriert werden:

Eine Familie mit zwei Eltern und zwei Kindern unter 18 Jahren, die über ein Nettoeinkommen von 77'500 Franken verfügt, kann pro Kind 6'000 Franken abziehen und erhält damit ein massgebendes Einkommen von 65'500 Franken. Dies erfolgt unter der Annahme, dass sie über kein steuerbares Vermögen im Kanton Solothurn verfügt. Anderenfalls müssten vom steuerbaren Vermögen zusätzlich 5 Prozent zum massgebenden Einkommen hinzugezählt werden.

Sofern die Wohngemeinde der Familie das minimale massgebende Einkommen auf 40'000 Franken und das maximale massgebende Einkommen auf 120'000 Franken festlegt, erhält die betreffende Familie für ein Kind Beiträge von rund 7.50 Franken pro Stunde und bezahlt – je nach den effektiven Kosten der Betreuungseinrichtung – mindestens 5.50 Franken pro Stunde selber. Bei einer Betreuungsdauer von 10 Stunden pro Tag würde dies einem Kostenanteil von 55 Franken pro Tag und Kind entsprechen.

Falls die Wohngemeinde das minimale massgebende Einkommen auf 50'000 Franken erhöht und das maximale massgebende Einkommen bei 120'000 Franken festlegt, erhält die betreffende Familie für ein Kind Beiträge von rund 8.50 Franken pro Stunde und bezahlt mindestens 4.50 Franken pro Stunde selber. Bei einer Betreuungsdauer von 10 Stunden pro Tag würde dies einem Kostenanteil von 45 Franken pro Tag und Kind entsprechen.

Sofern die Wohngemeinde der Familie das minimale massgebende Einkommen bei 50'000 Franken belässt und das maximale massgebende Einkommen auf 160'000 Franken festsetzt, erhält die betreffende Familie für ein Kind Beiträge von rund 9.50 Franken pro Stunde und bezahlt – je nach effektiven Kosten in einer Betreuungseinrichtung – mindestens 3.50 Franken pro Stunde selber. Bei einer Betreuungsdauer von 10 Stunden pro Tag würde dies einem Kostenanteil von 35 Franken pro Tag und Kind entsprechen.

Aufgrund der Linearität des Beitragstarifmodells haben sowohl eine Veränderung des minimal massgebenden Einkommens, das zum Bezug des maximalen Beitrags berechtigt, als auch eine Veränderung des maximal beitragsberechtigten massgebenden Einkommens nicht nur eine erhebliche Auswirkung auf die Höhe der Beiträge der Familien in den direkt betroffenen Einkommensbereichen, sondern auch auf die Beitragshöhe aller anderen Familien innerhalb der linear berechneten Beiträge.

Es steht den Einwohnergemeinden frei, ergänzende Objektfinanzierungen von Angeboten der familienergänzenden Kinderbetreuung vorzusehen. Der Kanton beteiligt sich nicht an diesen Beiträgen.

1.8.5.4 Gesuchsabwicklung und Verfahren

Beitragsgesuche sind der zuständigen Behörde der Einwohnergemeinde einzureichen, in der das Kind seinen Wohnsitz hat. Die Beitragsverfügung stellt den Anspruch in der Regel für die Dauer von zwölf Monaten fest, wobei die Beiträge den Erziehungsberechtigten monatlich zu gewähren sind (§ 107^{novies} Abs. 1-3). Der Regierungsrat ist zwecks Gewährleistung der erforderlichen Flexibilität zu ermächtigen, die Einzelheiten in einer Verordnung zu regeln (§ 107^{novies} Abs. 4). Dies betrifft namentlich die Gesuchstellung und die einzureichenden Unterlagen sowie die weiteren Modalitäten der Beitragsgewährung und Auszahlung.

Den Erziehungsberechtigten, die Beiträge beantragen bzw. erhalten, kommen gegenüber den zuständigen Behörden der Einwohnergemeinden verschiedene Mitwirkungspflichten zu (vgl. § 17 SG). Unrechtmässig erwirkte Leistungen sind von Gesetzes wegen zurückzuerstatten (vgl. § 164 Abs. 1-2^{bis} SG). Die Einwohnergemeinden haben Rückerstattungsverfahren einzuleiten, sofern sie von entsprechenden Umständen erfahren. Sofern sie unrechtmässig bezogene Beiträge zurückfordern, ist dem Kanton dessen Anteil zurückzuerstatten. Ferner sind die Einwohnergemeinden für das Inkasso und die Verlustscheinbewirtschaftung zuständig (§ 164 Abs. 2^{quinquies}¹⁾).

Ferner sind die für die Aufgabenerfüllung erforderlichen Befugnisse des AGS, der zuständigen Behörden der Einwohnergemeinden und der gegebenenfalls vom Regierungsrat im Bereich der familienergänzenden Kinderbetreuung mit Vollzugsaufgaben betrauten Fachorganisationen und Branchenverbände zur Datenbearbeitung und zum Datenaustausch (inkl. elektronische Aburverfahren und systematische Meldungen) zu regeln (§ 107^{decies}).

1.8.6 Kostenverteilung

Die Kosten für die familienergänzende Kinderbetreuung sind grundsätzlich und in erster Linie von den Erziehungsberechtigten zu tragen, die entsprechende Angebote in Anspruch nehmen. Einerseits zur Abfederung der finanziellen Belastung und andererseits zur Förderung positiver Impulse für die Wirtschaft und Gesellschaft besteht für eine staatliche Mitfinanzierung ein breiter Konsens. So subventionieren bereits heute zahlreiche Einwohnergemeinden subjekt- oder objektbasiert Kinderbetreuungsangebote. Der Kanton hat ebenfalls ein Interesse daran, die Vereinbarkeit von Familie und Beruf bzw. Familie und Ausbildung zu verbessern und die Attraktivität des Kantons Solothurn als Wohn- und Arbeitsort zu fördern. Schliesslich profitiert auch der Bund von einem ausgebauten familienergänzenden Kinderbetreuungsangebot und sieht daher seinerseits Subventionsbeiträge vor.

Aufgrund der breiten Interessenslage ist es angemessen, die Kosten für die finanzielle Entlastung der Familien im Sinne einer «Verbundlösung» aufzuteilen:

- Erziehungsberechtigte: Die Finanzierung erfolgt in erster Linie nach dem Leistungs- bzw. Verursacherprinzip. Mit dem einkommensabhängigen Beitragstarifmodell werden verschiedene Ziele verfolgt. Unter anderem werden staatliche Subventionen dort eingesetzt, wo sie eine Wirkung erzielen können. Ferner werden im Sinne der Förderung der Chancengleichheit einkommensschwache Familien entlastet. Zudem werden Anreize für die Erwerbstätigkeit gesetzt. Ausserdem werden dem Fachkräftemangel entgegengewirkt und positive Anreize für eine verstärkte Erwerbstätigkeit gesetzt, was dem Kanton Solothurn als Wirtschaftsstandort zugutekommt.

¹⁾ Auf die Rückerstattung kann bei minimalen Beiträgen oder zur Vermeidung von Härtefällen ganz oder teilweise verzichtet werden (vgl. § 164 Abs. 3-5 SG).

- Einwohnergemeinden: Da es sich bei der familienergänzenden Kinderbetreuung um ein kommunales Leistungsfeld handelt, tragen die Einwohnergemeinden grundsätzlich die Nettokosten¹⁾ für die familienergänzende Kinderbetreuung (§ 107^{undecies} Abs. 2).
- Kanton: Die harmonisierte Umsetzung der Mitfinanzierung stärkt die Standortattraktivität des Kantons und dessen interkantonale Wettbewerbsfähigkeit. Im Gegenzug wird der Gestaltungsspielraum der Einwohnergemeinden durch kantonale Vorgaben eingeschränkt. Deshalb übernimmt der Kanton einen Teil der zentralen Administration. Zudem wird eine Beteiligung des Kantons von 20 Prozent an den Nettokosten für Beiträge für die familienergänzende Kinderbetreuung vorgesehen (§ 107^{undecies} Abs. 1 Bst. b).
- Bund: Die Form und Höhe des Beitrags des Bundes ist derzeit noch ungewiss.

Der Kanton trägt überdies die Kosten für Beiträge an anerkannte Betreuungseinrichtungen mit einem Angebot für Kinder mit Behinderungen gemäss § 107^{ter} Absatz 2 (§ 107^{undecies} Abs. 1 Bst. a). Dies ist Ausfluss daraus, dass es sich hierbei um ein kantonales Leistungsfeld handelt.

Der Kanton und die Gemeinden tragen in ihren Zuständigkeitsbereichen jeweils die damit verbundenen Vollzugskosten.

1.9 Inkrafttreten

Die Gesetzesänderungen sollen voraussichtlich am 1. August 2025 in Kraft treten. Die Einwohnergemeinden haben innert zweier Jahre ab Inkrafttreten der neuen kantonalen Vorschriften die für den Vollzug erforderlichen Massnahmen zu treffen. Beiträge gemäss dieser Vorlage können somit voraussichtlich ab 1. August 2027 gewährt werden.

2. Verhältnis zur Planung

Die vorliegende Teilrevision des SG dient insbesondere der Förderung der Chancengleichheit im Sinne des Handlungsziels B.3.4.2 und damit dem strategischen Ziel der Stärkung des gesellschaftlichen Zusammenhalts (B.3.4) gemäss dem Legislaturplan 2021-2025 (SGB 0206/2021).

3. Auswirkungen

3.1 Personelle und finanzielle Konsequenzen

Der Kanton wird neu als Koordinationsstelle im Bereich der familienergänzenden Kinderbetreuung fungieren, schulische Betreuungsangebote der Einwohnergemeinden gemäss § 39 VSG beaufsichtigen und sich mit 20 Prozent an den Nettokosten der Beiträge der Einwohnergemeinden für die familienergänzende Kinderbetreuung beteiligen²⁾.

Ferner gewährt er anerkannten Betreuungseinrichtungen Beiträge für die behinderungsbedingten Mehrkosten und kann ihnen Beiträge an die erforderlichen Infrastrukturanpassungen und die Schaffung neuer Betreuungsplätze gewähren. Des Weiteren wird er für die Abwicklung der

¹⁾ Die Nettokosten ergeben sich aus den jeweiligen Bruttokosten (auf der Basis der Normkosten) abzüglich der Beiträge des Bundes und der Kostenanteile der Erziehungsberechtigten (inkl. allfälliger Bundesbeiträge). Es gilt folgende Formel: Bruttokosten - Kostenanteile Erziehungsberechtigte (nach Abzug allfälliger Bundesbeiträge) = Nettokosten.

²⁾ In den Kantonen Appenzell-Ausserrhoden, Graubünden und Schwyz ist vorgesehen, dass die Kosten für die Beiträge an die Erziehungsberechtigten zwischen dem Kanton und den Einwohnergemeinden hälftig geteilt werden. Dasselbe plant der Kanton Thurgau mit einer entsprechenden Vernehmlassungsvorlage.

Beitragsverfahren durch die Einwohnergemeinden eine Webapplikation beschaffen, diese betreiben und sie den Einwohnergemeinden unentgeltlich zur Verfügung stellen. Weiter unterstützt er die Aus- und Weiterbildung von Personen mit Betreuungsaufgaben sowie Projekte und Massnahmen zur Erweiterung und Flexibilisierung der Betreuungszeiten und zur Verbesserung der Qualität (vgl. § 107^{ter} Abs. 1 und 2).

Abschliessende Ausführungen bzw. Berechnungen zu den zu erwartenden finanziellen Auswirkungen sind erst nach erfolgter Festlegung der massgeblichen Parameter, wie insbesondere der Normkosten, der Höhe der Beiträge an die Erziehungsberechtigten sowie der Höhe der Beiträge an anerkannte Betreuungseinrichtungen mit einem Angebot für Kinder mit Behinderungen, möglich. Die Berücksichtigung dieser Parameter ist notwendig, um Schwelleneffekte und damit verbundene negative Fehlanreize zu reduzieren. Die betreffenden Parameter werden erst auf Verordnungsstufe festgelegt. Grund dafür ist unter anderem, dass der Regierungsrat diesbezüglich die Einwohnergemeinden vorgängig anhören wird, bevor er diese Parameter definitiv festlegt. Nichtsdestotrotz soll nachfolgend anhand von Annahmen und Annäherungsberechnungen dargelegt werden, mit welchen Gesamtkosten ungefähr gerechnet werden muss.

Die Kosten für die familienergänzende Kinderbetreuung wurden anlässlich einer Studie von Infrabas berechnet. Die Kostenschätzung beruht auf den Daten des Monitorings 2019 des Büros Communis, den Steuerdaten 2020 und den Bevölkerungsdaten 2022. Es ist davon auszugehen, dass rund 2.9 Millionen Stunden an institutioneller Betreuung erbracht werden. Unter der Annahme, dass eine Betreuungsstunde mit 13 Franken vergütet wird, ergeben sich Gesamtkosten von rund 38 Millionen Franken. Wird anhand der Bevölkerungszusammensetzung und des oben beschriebenen Beitragstarifmodells die Kostenverteilung zwischen dem Kanton und den Einwohnergemeinden sowie den Erziehungsberechtigten berechnet, haben Letztere – je nach gewählter Variante – zwischen 39 und 51 Prozent der Gesamtkosten und somit zwischen 11.8 und 15.5 Millionen Franken zu tragen. Es wird von einem Bundesbeitrag von 10 Prozent ausgegangen. Wird dieser von den Gesamtkosten abgezogen, verbleiben Nettokosten in der Höhe von 14.7 bis 19.4 Millionen Franken. Davon übernimmt der Kanton 20 Prozent. Dies entspricht 2.9 bis 3.9 Millionen Franken¹⁾. Die Kosten für die Gewährung von Beiträgen an Betreuungseinrichtungen mit einem Angebot für Kinder mit Behinderungen werden auf 345'000 Franken geschätzt.

Die Änderung des SG und damit einhergehend die zusätzlichen Aufgaben des DDI im Bereich der familienergänzenden Kinderbetreuung erfordern gegenüber heute zusätzliche personelle Ressourcen im Umfang von 180 Stellenprozenten. Es wird mit jährlichen Personalkosten von rund 270'000 Franken gerechnet. Diese fallen für die Beratung, Koordination und Abwicklung der Beiträge mit den Einwohnergemeinden an. Ferner resultiert aufgrund der Wahrnehmung der Aufsicht über die schulischen Tagesstrukturen sowie infolge der Beaufsichtigung und der Erteilung von Kostenbewilligungen an Angebote für Kinder mit Behinderungen ein personeller Mehraufwand. Zudem ist das DDI bzw. dessen Rechtsdienst Rechtsmittelinstanz betreffend Beschwerden gegen kommunale Entscheide für die Gewährung von Subventionsleistungen. Die Kosten für die heilpädagogische Begleitung und Ausbildung des Betreuungspersonals gehen zulasten des DBK. Die Kosten im Bereich Informatik sind abhängig davon, ob eine im Kanton bereits verwendete Webapplikationslösung zur Abwicklung der Beitragsgesuchverfahren für die kantonsweite Einführung übernommen oder ob eine neue Webapplikation entwickelt und angeschafft wird. Es werden Kosten in der Höhe von rund 180'000 Franken für die Anschaffung sowie jährlich wiederkehrende Kosten von 60'000 Franken für den Betrieb erwartet. Voraussichtlich wird die Vergabe öffentlich ausgeschrieben. Diese Kosten gehen zulasten des Globalbudgets «Gesellschaft und Soziales».

¹⁾ Die voraussichtlichen Kosten liegen mit rund 14 Franken pro Kopf tiefer als die betreffenden Kosten in jenen Kantonen, die kürzlich ihre Gesetzgebung oder Beteiligung an den Betreuungskosten angepasst haben. Ein direkter Vergleich ist jedoch nur beschränkt möglich, da die Berechnungsmethoden unterschiedlich sind. Der Kanton Graubünden plant, zwischen 25 und 36 Franken pro Kopf aufzuwenden. Der Kanton Schwyz rechnet mit 16 Franken pro Kopf. Im Kanton Appenzell-Ausserrhododen wird von 42 Franken pro Kopf ausgegangen. Der Kanton St. Gallen geht von 20 Franken pro Kopf aus.

Aufgrund der getroffenen Annahmen ergeben sich folgende groben Kostenschätzungen:

Kostenart	Jährliche Kosten in CHF
Anteil Subventionen Beiträge (20% der Nettokosten)	2'945'000 - 3'885'000 ¹⁾
Behinderungsbedingte Mehrkosten Betreuung	345'000
Personelle Ressourcen	270'000
Unterstützung von Aus- und Weiterbildungen sowie von Massnahmen zur Erweiterung und Flexibilisierung von Betreuungszeiten und zur Qualitätsentwicklung	150'000
Webapplikation	60'000
Total	3'770'000 - 4'710'000

3.2 Vollzugsmassnahmen

- Der Regierungsrat ist gemäss § 173 SG zum Erlass von Ausführungsbestimmungen ermächtigt. Er wird insbesondere folgende Aspekte auf Verordnungsebene regeln:
- die kantonalen Mindestvorgaben an sämtliche innerkantonalen Betreuungseinrichtungen in Bezug auf Betriebsführung, Qualität, Infrastruktur und Organisationsform (§ 107^{quater} Abs. 6),
- die Einzelheiten zu den besonderen Fällen (§ 107^{sexies} Abs. 5),
- die Höhe der Normkosten unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Arten der familienergänzenden Kinderbetreuung und des Alters der Kinder (z.B. Vorgaben betreffend Betriebs- und Rechnungsführung, Abschreibungssätze), wobei die Einwohnergemeinden vorgängig anzuhören sind und die Normkosten ganz oder teilweise der Teuerung angepasst werden können (§ 107^{septies} Abs. 2),
- die Einzelheiten zur Beitragsbemessung, wobei nach Anhörung der Einwohnergemeinden insbesondere die entsprechend dem massgebenden Einkommen linear abgestufte Höhe der Beiträge, der Kostenanteil der Erziehungsberechtigten sowie der anrechenbare Betreuungsumfang festzulegen sind (§ 107^{octies} Abs. 4),
- die Gesuchstellung (und die einzureichenden Unterlagen) sowie die übrigen Modalitäten der Beitragsgewährung und der Auszahlung (§ 107^{novies} Abs. 4),

Überdies wird das AGS Vorgaben für die Abklärung des Bedarfs an familienergänzender Kinderbetreuung erarbeiten (§ 107^{bis} Abs. 1 Bst. a).

3.3 Folgen für die Einwohnergemeinden

Die Einwohnergemeinden haben künftig den Bedarf an familienergänzender Kinderbetreuung abzuklären und ein bedarfsgerechtes Angebot sicherzustellen. Ferner prüfen sie neu Beitragsgesuche, führen bei unrechtmässigem Bezug von entsprechenden Beiträgen durch Erziehungsberechtigte Rückerstattungsverfahren durch und erlassen die erforderlichen Verfügungen

¹⁾ Je nach dem, für welche Variante sich die Einwohnergemeinden innerhalb des kantonalen Beitragstarifmodells entscheiden.

(vgl. § 107^{bis} Abs. 1). Der Kanton wird den Gemeinden kostenlos eine Webapplikation zur Verfügung stellen, mit welcher die Beitragsverfahren effizient abgewickelt werden können.

Die Änderung des SG und damit einhergehend die zusätzlichen Aufgaben für die Einwohnergemeinden im Bereich der familienergänzenden Kinderbetreuung werden gegenüber heute zusätzliche personelle Ressourcen erfordern. Der exakte Umfang des zusätzlichen personellen Aufwands bei den Einwohnergemeinden ist aufgrund der zahlreichen unbekannteten Variablen schwierig zu beurteilen. Der administrative Aufwand kann durch gewisse standardisierte Prozesse, zweckmässige Vorgaben des Kantons und eine sachdienliche Webapplikation reduziert werden. Die Steuerdaten können beispielsweise von den Gemeinden direkt über ein elektronisches Abrufverfahren geprüft werden.

Gänzlich anders wären die Folgen für die Einwohnergemeinden, sofern gemeindeindividuelle Beitragstarifmodelle ausserhalb der Varianten gemäss dem kantonalen Beitragstarifmodell eingeführt würden. In diesem Fall würden die zentralen Leistungen des Kantons wegfallen, die Einwohnergemeinden müssten die Webapplikation zur Abwicklung der Beitragsgesuchverfahren selber anschaffen und betreiben sowie die nötigen Prozesse nach eigenen Kriterien ausgestalten.

Die Restkosten der Einwohnergemeinden für Beiträge an die Erziehungsberechtigten belaufen sich gemäss den Ausführungen in Ziffer 3.1 auf zwischen 11.8 und 15.5 Millionen Franken. Die Einwohnergemeinden geben derzeit aber bereits mindestens 8.8 Millionen Franken für die institutionelle Kinderbetreuung aus. Dies entspricht dem Betrag, der 2023 gegenüber dem BSV für entsprechende Finanzhilfen geltend gemacht werden konnte. Damit verbleibt ein zusätzlicher Aufwand von zwischen 3.0 und 6.7 Millionen Franken.

3.4 Auswirkungen auf die Wirtschaft

Den Erziehungsberechtigten wird durch ausreichende Angebote der familienergänzenden Kinderbetreuung ermöglicht, als Eltern weiterhin erwerbstätig zu sein. Davon profitieren nicht nur die Erziehungsberechtigten und die öffentliche Hand, sondern auch die Wirtschaft. Aufgrund der weiterhin ausgeübten Erwerbstätigkeit stehen den Unternehmen nach wie vor gut ausgebildete Fachkräfte zur Verfügung.

Das vorliegende Finanzierungsmodell sieht keine direkten Leistungen der Wirtschaft an die Subventionen für die familienergänzende Kinderbetreuung vor. Dies ist als Zeichen des Kantons an die Unternehmen und das Gewerbe zu verstehen, mit dem er seine wirtschaftsfreundliche Haltung betont und damit gleichzeitig die Standortattraktivität des Kantons Solothurn fördert. Zudem ist er sich bewusst, dass grundsätzlich letztlich die Unternehmen (bzw. alle privatrechtlichen Organisationen) selber für eine familienfreundliche Betriebspolitik verantwortlich sind.

3.5 Auswirkungen auf die Gesellschaft

Die Vorlage trägt massgeblich zur besseren Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit oder Ausbildung bei, da Erziehungsberechtigte Zugang zu einem bedarfsgerechten Betreuungsangebot erhalten und mittels Beiträgen finanziell entlastet werden. Dies ermöglicht es den Erziehungsberechtigten, ihr Familien- und Berufsleben adäquat zu planen und zu organisieren. Ferner wird dadurch der (Wieder-)Einstieg des gegebenenfalls nicht erwerbstätigen Elternteils in den Arbeitsmarkt bzw. dessen Verbleib im Rahmen eines höheren Arbeitspensums begünstigt, womit letztlich auch die Gleichstellung der Geschlechter gefördert wird.

Des Weiteren werden die Bildungschancen von Kindern im Vorschulalter durch eine in qualitativer und quantitativer Hinsicht optimierte familienergänzende Kinderbetreuung erhöht. Beispielsweise profitieren Kinder aus sozial benachteiligten Familien, Kinder mit Migrationshinter-

grund sowie Kinder mit Behinderungen massgeblich von einem ausgebauten, qualitativ hochstehenden Angebot, das den spezifischen Bedürfnissen angemessen Rechnung trägt und allen Kindern offensteht. Die Chancen der Kinder auf mehr schulische Erfolge werden erhöht. Sie steigen mit einem tendenziell höheren Bildungsniveau und vorteilhafteren Beschäftigungsmöglichkeiten in das Erwerbsleben ein. Die familienergänzende Kinderbetreuung stellt aber lediglich eine Ergänzung zur Erziehung im Elternhaus dar. Die Förderung der Kinder durch die Eltern bleibt weiterhin eine zentrale Grundvoraussetzung für optimale Bildungschancen der Kinder.

3.6 Wirtschaftlichkeit

Die staatliche Subventionierung gemäss dem kantonalen Beitragstarifmodell schafft einen wichtigen Anreiz dafür, dass die Erziehungsberechtigten ihrer Erwerbstätigkeit auch nach der Gründung einer Familie weiterhin nachgehen. Infolgedessen stehen den Unternehmen die benötigten Fachkräfte weiterhin zur Verfügung. Daraus resultieren wiederum höhere Steuer- und Sozialversicherungseinnahmen. Auch können durch die Erwerbstätigkeit beider Eltern allfällige kommunale oder staatliche Sozialausgaben, wie etwa Sozialhilfeleistungen, verringert werden. Zudem wird damit die Standortattraktivität des Kantons gestärkt. Ein gut finanziertes Angebot für die familienergänzende Kinderbetreuung ist für Familien attraktiv. Eine dadurch geförderte Zunahme der Wohnbevölkerung im Kanton führt schlussendlich zu mehr Steuereinnahmen.

Die Kinder profitieren zudem von einer umfassenden und ganzheitlichen Betreuung und Förderung. Ein qualitativ gutes Betreuungsangebot dient der gezielten und individuellen Förderung der Lernprozesse. Kinder aus sozioökonomisch schwächeren Familien oder mit besonderem Förderbedarf können ausserhalb des Elternhauses zusätzlich zielgerichtet gefördert werden. Dies kann einen langfristigen, positiven Einfluss auf den Schulerfolg haben, woraus bessere Schulnoten, weniger sonderpädagogische Zuweisungen und Klassenwiederholungen sowie höhere Schulabschlüsse resultieren. Damit trägt die familienergänzende Kinderbetreuung als Angebot der frühen Förderung massgeblich zur Verhinderung generationenübergreifender Armut bei. Deshalb ist davon auszugehen, dass die Mehraufwände auf kantonaler und kommunaler Ebene durch Mehreinnahmen und Minderausgaben volkswirtschaftlich aufgewogen werden.

Ein ausgebautes Kinderbetreuungsangebot mit einem zeitgemässen Finanzierungsmodell ist die Voraussetzung (bzw. für potenzielle Arbeitnehmende der Anstoss) dafür, neu bzw. wieder in den Arbeitsmarkt einzusteigen. Damit wird die Erwerbsquote und das «Arbeitsangebot» (also das Volumen angebotener Vollzeitstellen gemessen an der erwerbsfähigen Bevölkerung) erhöht. Dadurch ergeben sich volkswirtschaftlich erwünschte Effekte in Form steigender Steuereinnahmen und sinkender Transfer- bzw. Sozialleistungen.

3.7 Nachhaltigkeit

Vorlagen an den Kantonsrat sind hinsichtlich ihrer Nachhaltigkeit in den Bereichen Wirtschaft (ökonomisch), Gesellschaft (sozial) und Umwelt (ökologisch) zu beurteilen (RRB Nr. 2009/2293 vom 7. Dezember 2009). Die Nachhaltigkeit ist zu prüfen, wenn das Geschäft erhebliche ökologische, ökonomische oder soziale Auswirkungen allgemein, auf einzelne Regionen oder den ganzen Kanton hat oder auf nachfolgende Geschäfte erheblichen Einfluss ausüben könnte.

Die Vorlage hat mittelfristig positive ökonomische und soziale Auswirkungen und stärkt den Standort Solothurn. Sie fördert die Schaffung eines bedarfsgerechten, für sämtliche Familien bezahlbaren und qualitativ hochstehenden Angebots für die familienergänzende Kinderbetreuung. Dies ermöglicht es den Erziehungsberechtigten, ihr Familien- und Berufsleben bedürfnisgerecht zu planen und zu organisieren und führt zu höheren Erwerbseinkommen, zusätzlichen Leistungen an die Sozialversicherungen, höheren Steuereinnahmen und tieferen Sozialausgaben der öffentlichen Hand. Ferner werden die Bildungschancen der Kinder erhöht und deren Berufseinstieg erleichtert. Dadurch wird letztlich auch dem Fachkräftemangel entgegengewirkt.

4. Erläuterungen zu einzelnen Bestimmungen der Vorlage

4.1 Sozialgesetz

§ 107 Abs. 1 (geändert) und Abs. 2 und 3 (neu)

Absatz 1 umschreibt den Zweck, welchem die nachfolgenden Bestimmungen dienen. Die Förderung der institutionellen familienergänzenden Kinderbetreuung dient einerseits der Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit oder Ausbildung und andererseits der Verbesserung der Chancengleichheit der Kinder. Es soll einfacher werden, dass alle Elternteile einer Erwerbsarbeit nachgehen oder ihr berufliches Engagement ausweiten. Der Erwerbstätigkeit gleichgestellt sind die Aus- und Weiterbildung, die Stellensuche von vermittlungsfähigen Personen und die Teilnahme an einem qualifizierenden Integrations- oder Beschäftigungsprogramm.

Die Bestimmungen zur familienergänzenden Kinderbetreuung sollen auch die Chancengleichheit der Kinder verbessern. Deshalb sind sie beispielsweise ebenfalls auf die von den Sozialhilfebehörden oder den Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden (KESB) angeordnete Kinderbetreuung zur Entlastung der Eltern (z.B. wenn deren Betreuungsfähigkeit eingeschränkt ist) oder zur Förderung der Kinder (z.B. bei einer sozialen oder sprachlichen Indikation) anwendbar.

Es soll die familienergänzende Betreuung von Kindern ab der Geburt bis zum Ende der obligatorischen Schulzeit der Primarstufe unterstützt werden. In aller Regel werden Kinder zwar nicht vor dem Alter von drei bis vier Monaten institutionell betreut. Sollte es ausnahmsweise dennoch zu solchen Fällen kommen, haben gleichwohl die Eltern die Kosten zu tragen und sollen entsprechend unterstützt werden. Ein Anspruch auf Unterstützung kann in jedem Fall erst entstehen, wenn die Eltern ihre Kinder tatsächlich betreuen lassen. Bei Jugendlichen kann davon ausgegangen werden, dass sie nach der obligatorischen Schulzeit der Primarstufe ausserhalb der Unterrichtszeiten keine besondere bzw. kostenintensive Betreuung mehr benötigen.

Absatz 2 legt den Geltungsbereich der kantonalen Bestimmungen zur Förderung der familienergänzenden Kinderbetreuung fest. Das Gesetz gilt für Kindertagesstätten, Tagesstrukturen und Tagesfamilien, die über eine Tagesfamilienorganisation abrechnen. Es handelt sich bei all diesen Betreuungsinstitutionen um institutionelle Betreuungsformen.

Wie bereits erwähnt (vgl. Ziff. 1.8.2.1), orientiert sich die kantonalrechtliche Definition der institutionellen Betreuung an derjenigen des BFS und des UKibeG. Demnach umfasst die institutionelle Betreuung private oder öffentliche Betreuungseinrichtungen, in denen Kinder betreut werden. Auch Tagesfamilien, die über Tagesfamilienvereine abrechnen, zählen zur institutionellen Kinderbetreuung¹⁾.

Absatz 3 hält klärend fest, dass im privaten Umfeld organisierte oder nur gelegentlich tags- oder nachtsüber in Anspruch genommene Angebote (z.B. Nannies oder Au-pairs sowie Grosseltern, Nachbarn oder Bekannte, welche Kinder betreuen) nicht als Angebote der familienergänzenden Kinderbetreuung gemäss SG gelten. Auch Spielgruppen fallen nicht unter diesen Begriff, da hier nicht die Vereinbarkeit, sondern die Sozialisation der Kinder im Vordergrund steht. Weiter fallen auch die Familienpflege und die stationäre Heimpflege gemäss PAVO nicht unter den Begriff der familienergänzenden Kinderbetreuung gemäss SG. Ausgeschlossen vom Anwendungsbereich der neuen Bestimmungen sind sodann auch Tagesschulen und -kindergärten.

¹⁾ Die frühe Sprachförderung wird aber grundsätzlich lediglich in Kindertagesstätten und Spielgruppen, nicht aber in Tagesfamilien angeboten, da Letztere nicht über die entsprechenden Strukturen verfügen.

§ 107^{bis} Einwohnergemeinden (neu)

In Absatz 1 werden die Aufgaben der Einwohnergemeinden im Bereich der Förderung der familienergänzenden Kinderbetreuung umschrieben. Sie sind für die Abklärung des Bedarfs zuständig, wobei sie sich an den fachlichen Vorgaben des AGS zu orientieren haben (Bst. a). Gestützt auf diese Erhebungen haben sie für ein «bedarfsgerechtes» Angebot besorgt zu sein und die Erziehungsberechtigten über dieses Angebot zu informieren (Bst. b und c). Die Einwohnergemeinden haben ein «ausreichendes», nicht aber ein «lückenloses» Angebot sicherzustellen. Ihnen kommt im Rahmen der Angebotsplanung ein Ermessensspielraum zu. Insbesondere können sie ihren spezifischen lokalen und geografischen Besonderheiten in angemessener Weise Rechnung tragen (z.B. Erreichbarkeit ausserkantonaler Angebote innert kurzer Zeit).

Schliesslich sind die Gesuche der Erziehungsberechtigten um Beitragsgewährung bei der zuständigen Einwohnergemeinde einzureichen. Diese hat sie zu prüfen und mittels Verfügung darüber zu entscheiden (Bst. d).

Wenn eine Einwohnergemeinde das Angebot an familienergänzender Kinderbetreuung nicht selber sicherstellen will oder kann, kann sie dies gemäss Absatz 2 gemeinsam mit anderen Einwohnergemeinden tun oder im Rahmen einer Leistungsvereinbarung Dritte damit beauftragen.

§ 107^{ter} Kanton (neu)

Die Aufgaben des Kantons, welche das DDI bzw. dessen AGS wahrnimmt (vgl. § 25^{bis} SG), liegen primär im Bereich der Koordination und Förderung der Weiterentwicklung der Angebote. Zu diesem Zweck übernimmt das AGS die fachliche Beratung der Einwohnergemeinden, öffentlichen und privaten Institutionen und Betreuungseinrichtungen, macht die Angebote den Einwohnergemeinden bekannt und vernetzt sie untereinander. Für die effiziente Abwicklung der Beitragsgesuche wird den Einwohnergemeinden seitens des Kantons unentgeltlich eine Webapplikation¹⁾ zur Verfügung gestellt. Im Rahmen der Qualitätsentwicklung unterstützt es ferner die Aus- und Weiterbildung von Personen, die Betreuungsaufgaben in anerkannten Betreuungseinrichtungen übernehmen, sowie Projekte und Massnahmen, insbesondere zur Erweiterung und Flexibilisierung der Betreuungszeiten und zur Verbesserung der Qualität. Schliesslich wertet es die Entwicklung aus und berichtet darüber (Abs. 1).

Der Kanton soll anerkannten Betreuungseinrichtungen mit einem Angebot für Kinder mit Behinderungen Beiträge für die – nicht durch Sozialversicherungsleistungen oder anderweitig gedeckten – behinderungsbedingten Mehrkosten gewähren. Weiter kann der Kanton den betreffenden Betreuungseinrichtungen Beiträge für die erforderlichen Infrastrukturanpassungen und die Schaffung neuer Betreuungsplätze zur Schliessung von Angebotslücken gewähren. Die Erziehungsberechtigten von Kindern mit Behinderungen bezahlen entsprechend die gleich hohen Taxen wie die Erziehungsberechtigten aller anderen Kinder. Grundsätzlich werden die behinderungsbedingten Mehrkosten weitgehend aufgrund von anonymisierten Daten bzw. Angaben der betreffenden Betreuungseinrichtungen ermittelt. Zwecks Überprüfung der Angaben der Betreuungseinrichtungen ist es notwendig, bestimmte Angaben mittels nicht anonymisierter Daten zu überprüfen bzw. zu verifizieren. Diesbezüglich sind die gesuchstellenden Betreuungseinrichtungen gemäss § 107^{quinquies} Abs. 2 Bst. e Ziff. 1 verpflichtet, dem AGS die vollzugsrelevanten Daten zur Verfügung zu stellen.

Der Regierungsrat kann bestimmte Vollzugsaufgaben an Dritte delegieren (z.B. Fachorganisationen oder Branchenverbände). Er schliesst mit diesen Leistungsvereinbarungen ab, welche Art, Menge und Qualität der zu erbringenden Leistungen, deren Abgeltung und die Qualitätssicherung regelt (Abs. 3). Die beauftragten Dritten unterstehen im Rahmen der Erfüllung der ihnen übertragenen Aufgaben der kantonalen Informations- und Datenschutzgesetzgebung.

¹⁾ Es handelt sich dabei nicht um ein elektronisches Behördenportal gemäss dem Gesetz über das Behördenportal vom 6. Mai 2020 (BehöPG; BGS 116.1).

§ 107^{quater} Anerkannte Betreuungseinrichtungen (neu)

Die Voraussetzungen für die Anerkennung von innerkantonalen Betreuungseinrichtungen werden in Absatz 2 geregelt. Demnach benötigen alle Kindertagesstätten und Tagesstrukturen mit beitragsberechtigten Angeboten vor Aufnahme ihrer Tätigkeit – unabhängig vom Betreuungsumfang, dem Alter der Kinder und der finanziellen Entschädigung – eine Betriebsbewilligung des AGS (vgl. Art. 13 PAVO und §§ 21 f. SG). Von den Einwohnergemeinden selber geführte Angebote gemäss § 39 VSG werden somit neu bewilligungspflichtig.

Ferner unterstehen sämtliche Tagesfamilien mit beitragsberechtigten Angeboten, die über eine Tagesfamilienorganisation abrechnen, einer Meldepflicht gemäss Art. 12 PAVO. Der Betreuungsumfang, das Alter der Kinder und die finanzielle Entschädigung für die Betreuung haben keinen Einfluss auf die Beitragsberechtigung. Nach erfolgter Meldung an das AGS erhalten sie eine schriftliche Bestätigung, dass sie die Tagespflege ausüben dürfen.

Alle innerkantonalen Betreuungsangebote haben die kantonalen Vorgaben betreffend Qualität, Betriebsführung, Infrastruktur und Organisationsform einzuhalten. Der Regierungsrat wird auf Verordnungsstufe entsprechende Mindestvorgaben festlegen (Abs. 6). Er wird die in den – für Kindertagesstätten und Tagesfamilien geltenden – Richtlinien und Handbüchern des DDI enthaltenen Vorgaben ohne wesentliche inhaltliche Änderungen in das kantonale Verordnungsrecht überführen.

Eine besondere Regelung ist für innerkantonale Betreuungseinrichtungen vorzusehen, die von öffentlichen und privaten Schulträgern betrieben werden. Gemäss Art. 13 Abs. 2 Bst. a PAVO sind Einrichtungen, die nach der Schulgesetzgebung einer besonderen Aufsicht unterstehen, von der Bewilligungspflicht ausgenommen. Für (modular ausgerichtete) Betreuungseinrichtungen, die von öffentlichen oder privaten Schulträgern geführt werden, wird der Regierungsrat auf Verordnungsebene ebenfalls Mindestvorgaben machen (Abs. 3 und 6).

Die in § 107 Abs. 2 genannten Angebote sind ebenfalls beitragsberechtigt, wenn die betreffenden Dienstleistungen von ausserkantonalen Betreuungseinrichtungen erbracht werden. Durch die Vorgabe, dass ausserkantonale Angebote im Standortkanton einer wirksamen Aufsicht unterstehen, den jeweiligen Vorschriften entsprechen und die entsprechenden Vorgaben betreffend Qualität, Betriebsführung, Infrastruktur und Organisationsform einhalten müssen, wird gewährleistet, dass diese den gängigen fachlichen Anforderungen entsprechen (Abs. 4).

Sofern eine der Voraussetzungen für die Anerkennung nicht mehr erfüllt ist oder bei schwerwiegender oder wiederholter Verletzung der Pflichten gemäss § 107^{quinquies} kann das AGS die Anerkennung entziehen (Abs. 5). In leichteren Fällen kann die Anerkennung eingeschränkt oder mit Auflagen und Bedingungen verbunden werden. Die vom AGS namens des DDI erlassene Verfügung kann beim kantonalen Verwaltungsgericht angefochten werden (§ 49 Abs. 1 Gesetz über die Gerichtsorganisation vom 13. März 1977 [GO; BGS 125.12] und § 29 Abs. 1 Gesetz über den Rechtsschutz in Verwaltungssachen vom 15. November 1970 [Verwaltungsrechtspflegegesetz, VRG; BGS 124.11]).

§ 107^{quinquies} Pflichten (neu)

Da anerkannte Betreuungseinrichtungen öffentlich zugänglich sein müssen, ist es nicht zulässig, die Verfügbarkeit entsprechender Plätze ausschliesslich auf Kinder von Erziehungsberechtigten zu beschränken, die bei bestimmten Unternehmen arbeiten. «Konfessionell und politisch neutral» sein bedeutet, dass die anerkannten Betreuungseinrichtungen und ihre Mitarbeitenden in ihrem gegen aussen sowie gegenüber den betreuten Kindern erkennbaren Verhalten als neutral erscheinen müssen (Abs. 1 Bst. a). Anerkannte Betreuungseinrichtungen haben zudem einkommens- und vermögensunabhängige Tarife vorzusehen, da die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit

bereits im Rahmen der Beitragsbemessung berücksichtigt wird. Nach Alter abgestufte Tarife oder Rabatte für Geschwister sind jedoch nach wie vor zulässig (Abs. 1 Bst. b).

Die Pflicht der anerkannten Betreuungseinrichtungen, entsprechend ihren betrieblichen Möglichkeiten bzw. unter Berücksichtigung des Verhältnismässigkeitsprinzips Kinder mit Behinderungen aufzunehmen (z.B. wenn für diese zugängliche und bedarfsgerechte Räumlichkeiten bzw. Infrastrukturen vorhanden sind), hat zum Ziel, dass deren Familien gleichberechtigten Zugang zu den Angeboten der familienergänzenden Betreuung erhalten (Abs. 1 Bst. c). Diese Bestimmung räumt den betroffenen Kindern bzw. deren Eltern jedoch keinen Anspruch auf einen Betreuungsplatz in einer bestimmten Betreuungseinrichtung ein. Diesbezüglich ist im Bereich der Aufsicht ein zweistufiges Verfahren vorgesehen¹⁾. Einerseits werden in Bezug auf die Betreuung von Kindern mit Behinderungen im Rahmen des ordentlichen Aufsichtsverfahrens die pädagogischen Konzepte der Betreuungseinrichtungen geprüft. Andererseits werden anlässlich der Prüfung von Gesuchen der Betreuungseinrichtungen für die Kostenübernahme von behinderungsbedingten Mehrkosten die Bedingungen in den entsprechenden Einrichtungen zwecks Gewährleistung des Kindeswohls geprüft. Die Pflicht der anerkannten Betreuungseinrichtungen zur Aufnahme von Kindern in sozialen Notsituationen im Rahmen der vorhandenen Kapazitäten (bis ein regulärer Platz für diese gefunden wird) besteht namentlich dann, wenn die Erziehungsberechtigten unerwartet die Betreuung nicht mehr sicherstellen können (Abs. 1 Bst. d). Sowohl Datenbearbeitung als auch Datenaustausch im Rahmen von Absatz 2 Buchstaben c und d sind im Lichte des Verhältnismässigkeitsprinzips auf das Notwendige zu beschränken.

Die anerkannten Betreuungseinrichtungen sind ferner verpflichtet, dem AGS und den zuständigen Behörden der Einwohnergemeinden die für den Vollzug dieses Gesetzes erforderlichen Daten unentgeltlich und elektronisch zur Verfügung zu stellen. Ferner haben sie unverzüglich jede Änderung der für die Anerkennung erheblichen Tatsachen zu melden (Abs. 1 Bst. e).

§ 107^{sexies} Anspruch auf Beiträge für die familienergänzende Kinderbetreuung (neu)

In § 107^{sexies} werden die Anspruchsvoraussetzungen für Beiträge an die familienergänzende Kinderbetreuung geregelt. Der Anspruch auf Beiträge steht den Erziehungsberechtigten für jedes Kind mit zivilrechtlichem Wohnsitz im Kanton Solothurn zu, wenn es ab Geburt bis zum Ende der obligatorischen Schulzeit der Primarstufe familienergänzend betreut wird (Abs. 1). Für Kinder mit zivilrechtlichem Wohnsitz ausserhalb des Kantons Solothurn besteht kein Anspruch auf Beiträge, auch wenn sie ein Angebot der familienergänzenden Kinderbetreuung im Kanton Solothurn nutzen. Der Anspruch besteht maximal für die Zeit, in der das Kind tatsächlich betreut und der Betreuungsaufwand den Erziehungsberechtigten in Rechnung gestellt wird.

Anspruch auf Beiträge haben nicht nur Eltern, die in einem gemeinsamen Haushalt leben oder im Konkubinat lebende Eltern, sondern ebenfalls getrenntlebende oder geschiedene Eltern mit oder ohne gemeinsames Sorgerecht. Über einen Beitragsanspruch verfügt in diesen Fällen derjenige Elternteil, der die Kosten für die familienergänzende Kinderbetreuung effektiv trägt. Sofern beide getrenntlebenden Elternteile einen Anteil der Kosten der familienergänzenden Kinderbetreuung tragen, haben beide einen anteilmässigen Anspruch auf den Beitrag (Abs. 2). Absatz 3 hält zudem klärend fest, dass für dasselbe Kind nur ein Beitrag ausgerichtet wird.

Wie bereits in Ziffer 1.8.5.1 ausgeführt und begründet wurde, soll darauf verzichtet werden, zusätzliche Anspruchsvoraussetzungen, wie insbesondere einen (kumulierten) Mindestbeschäftigungsgrad, festzulegen. Dies ist aufgrund des grossen zusätzlichen administrativen Aufwands, der in keinem Verhältnis zu den möglichen Einsparungen stehen würde, gerechtfertigt. Die Einwohnergemeinden können in ihren kommunalen Reglementen jedoch vorsehen, dass der Beitragsanspruch auf erwerbstätige Erziehungsberechtigte, die keine Sozialhilfe beziehen, beschränkt wird (Abs. 4). Diesbezüglich wird ein kantonal einheitlicher Mindestbeschäftigungsgrad

¹⁾ Dies entspricht der Praxis im Kanton Basel-Stadt.

vorgesehen (Abs. 5). Die Einwohnergemeinden, welche den Beitragsanspruch entsprechend beschränken, haben in besonderen Fällen ebenfalls Beiträge zu gewähren, wobei der Regierungsrat die diesbezüglichen Einzelheiten auf Verordnungsstufe regeln wird (Abs. 6).

§ 107^{septies} Normkosten (neu)

Die Normkosten beinhalten insbesondere die Personalkosten, die Kosten für die Hauswirtschaft und Administration sowie die Sach- und Raumkosten. Nicht anrechenbar sind demgegenüber folgende Aufwendungen: Steueraufwand, Aufwendungen der Trägerschaft (aufgrund der Gemeinnützigkeit) und Aufwände, die Dritten weiterverrechnet werden.

§ 107^{octies} Beitragsbemessung (neu)

Einleitend ist darauf hinzuweisen, dass die Zusammensetzung des massgebenden Einkommens aus vollzugstechnischen und -ökonomischen Gründen möglichst einfach ausgestaltet sein sollte und gleichzeitig den fachlichen Empfehlungen der SODK/EDK sowie der EKFF gebührend Rechnung getragen werden muss. Im Gegensatz zum Nettoeinkommen, das sich aus administrativen Gründen auf die Steuererklärung (bzw. wenn keine aktuelle rechtskräftige Steuerveranlagung vorliegt, auf weitere Unterlagen, wie insbesondere Lohnausweise) abstützen hat, um den Prüfaufwand zu minimieren, sollen die pauschalen Abzüge nicht auf der Steuergesetzgebung basieren. Würden sich weitere Parameter direkt auf die sich periodisch ändernde Steuergesetzgebung abstützen, würde dies die Finanzplanung für den Kanton und die Einwohnergemeinden erheblich erschweren. Die Höhe der pauschalen Abzüge wurden basierend auf Empfehlungen aus der externen Studie zur Kostenschätzung und unter Berücksichtigung von gesetzlichen Regelungen anderer Kantone und Einwohnergemeinden festgelegt. Zudem stützen sie sich auf die Empfehlungen der SODK/EDK und der EKFF zur Tarifgestaltung im Bereich der familienergänzenden Kinderbetreuung ab.

Der Regierungsrat wird die Einwohnergemeinden vor Erlass der erforderlichen Verordnungsbestimmungen über die Einzelheiten zur Beitragsbemessung (Beiträge, Kostenbeteiligung der Erziehungsberechtigten, anrechenbarer Betreuungsumfang) im Rahmen einer Anhörung in angemessener Weise miteinbeziehen (Abs. 6). Dadurch wird eine breit abgestützte Entscheidungsfindung gewährleistet.

§ 107^{novies} Beitragsverfahren (neu)

Absatz 1 sieht vor, dass die Beitragsgesuche der zuständigen Behörde der Einwohnergemeinde einzureichen sind, in der das Kind seinen Wohnsitz hat. Über die Gewährung von Beiträgen hat die zuständige Behörde mittels Verfügung zu befinden. Die Verfügung ist Anfechtungsobjekt in der Verwaltungsrechtspflege und muss in einem bestimmten Verfahren und einer bestimmten Form ergehen (vgl. § 19 ff. VRG). Gegen erstinstanzliche Verfügungen der zuständigen Behörden der Einwohnergemeinden und der Sozialregionen kann innert zehn Tagen beim DDI Beschwerde geführt werden (§ 159 Abs. 2 SG).

Die Beitragsverfügung stellt den Anspruch in der Regel für die Dauer von zwölf Monaten fest (Abs. 2). Bei einer wesentlichen Änderung der tatsächlichen oder rechtlichen Verhältnisse kann die Beitragsverfügung angepasst werden. Die Beiträge sind den Erziehungsberechtigten monatlich zu gewähren, da die Kosten für die familienergänzende Kinderbetreuung monatlich anfallen und eine andere Auszahlungsfrequenz (z.B. halbjährlich) die Familien nicht wirksam entlasten würde (Abs. 3). Die Gesuchstellung und die einzureichenden Unterlagen sowie die übrigen Modalitäten der Beitragsgewährung und der Auszahlung sollen auf Verordnungsstufe geregelt werden (Abs. 4). Im Bereich der – auf einer Subjektfinanzierung basierenden – familienergänzenden Kinderbetreuung werden die Beiträge aus Effizienzgründen regelmässig direkt an die Betreuungseinrichtungen ausbezahlt. Lediglich bei ausserkantonalen Angeboten werden die

Beiträge direkt an die gesuchstellenden Erziehungsberechtigten ausbezahlt. Diese Regelungen werden voraussichtlich auf Verordnungsebene verankert werden.

Für gesuchstellende Personen gelten die Rechte und Pflichten gemäss den §§ 16 f. SG. Sie sind unter anderem verpflichtet, aktiv am Verfahren mitzuwirken, insbesondere über die massgebenden Verhältnisse alle erforderlichen Auskünfte wahrheitsgetreu und vollständig zu erteilen und soweit möglich zu belegen. Ausserdem sind eingetretene Änderungen umgehend mitzuteilen (§ 17 Abs. 1 Bst. a und f SG).

§ 107^{decies} Datenbearbeitung (neu)

Das AGS, die zuständigen Behörden der Einwohnergemeinden und die vom Regierungsrat im Bereich der familienergänzenden Kinderbetreuung mit Vollzugsaufgaben betrauten Fachorganisationen und Branchenverbände müssen die für die Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben erforderlichen Personendaten, einschliesslich unentbehrliche, besonders schützenswerte Personendaten und Persönlichkeitsprofile, bearbeiten können (Abs. 1). Die Einwohnergemeinden benötigen für die sachgerechte Beurteilung der Beitragsgesuche der Erziehungsberechtigten insbesondere Informationen über die persönlichen, familiären, beruflichen, ausbildungsmässigen und finanziellen Verhältnisse.

Das AGS, die zuständigen Behörden der Einwohnergemeinden und die vom Regierungsrat im Bereich der familienergänzenden Kinderbetreuung mit Vollzugsaufgaben betrauten Fachorganisationen und Branchenverbände können Personendaten untereinander und mit anderen Behörden austauschen sowie entsprechende Daten bei anderen Behörden erheben, sofern dies für die Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben (z.B. Bewilligung und Aufsicht über die Betreuungseinrichtungen, Beitragsabwicklung, Kostenverteilung zwischen Kanton und Einwohnergemeinden) erforderlich ist. Besonders schützenswerte Personendaten und Persönlichkeitsprofile können ausgetauscht und erhoben werden, wenn dies zur Erfüllung der gesetzlichen Aufgaben unentbehrlich ist (Abs. 2).

Datenbearbeitung und Datenaustausch dürfen, insbesondere in Bezug auf Personendaten der kantonalen Einwohnerregisterplattform, im Rahmen eines elektronischen Abrufverfahrens oder einer systematischen Meldung erfolgen (Abs. 3). Das Verfahren zum Erhalt der Zugriffsberechtigung auf die kantonale Einwohnerregisterplattform richtet sich nach dem Gesetz über die Einwohnerregister- und die Stimmregisterplattform vom 5. November 2014 (GESP; BGS 116.1). Das Abrufverfahren trägt massgeblich dazu bei, dass das Angebot niederschwelliger und das administrative Verfahren vereinfacht wird.

Damit die Einwohnergemeinden die für die Beitragsbemessung relevante wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Erziehungsberechtigten abklären bzw. überprüfen können, dürfen sie im Rahmen eines Abrufverfahrens auf die hierfür erforderlichen Steuerdaten der kantonalen Steuerverwaltung zugreifen (Abs. 4). Auch zahlreiche andere Kantone verfügen über entsprechende Regelungen.

§ 107^{undecies} Kosten (neu)

Die Nettokosten für Beiträge für die familienergänzende Kinderbetreuung sollen vom Kanton und den Einwohnergemeinden im Verhältnis 1/5 zu 4/5 getragen werden. Die Einwohnergemeinden zahlen die Beiträge für die familienergänzende Kinderbetreuung aus und stellen dem Kanton quartalsweise Rechnung für dessen Kostenanteil (Abs. 1 Bst. b sowie Abs. 2 und 3). Die Kosten für Beiträge an anerkannte Betreuungseinrichtungen mit einem Angebot für Kinder mit Behinderungen trägt demgegenüber vollumfänglich der Kanton (Abs. 1 Bst. a).

§ 164 Abs. 2^{terbis} (neu) und Abs. 2^{quinqües} (geändert)

Auf dem Gebiet der familienergänzenden Kinderbetreuung (wie auch im Bereich der kommunal getragenen Sozialhilfe) sind die Einwohnergemeinden für die periodische Prüfung der Voraussetzungen der Rückerstattung von unrechtmässig bezogenen Beiträgen und die Durchführung des Rückerstattungsverfahrens zuständig. Das Vorgehen richtet sich nach § 164 Absatz 2^{quater} SG (Absatz 2^{quinqües}). Der Kanton kann den Einwohnergemeinden eine Meldung erstatten, sofern er von einem Fall, in welchem eine Rückerstattung angezeigt ist, Kenntnis erhält. Die Einwohnergemeinden haben daraufhin von Amtes wegen tätig zu werden. Die Verrechnung mit laufenden Beiträgen ist zulässig (Abs. 2^{terbis}). Gegen erstinstanzliche Verfügungen der Behörden der Einwohnergemeinden und der Sozialregionen kann innert zehn Tagen beim DDI Beschwerde geführt werden (§ 159 Abs. 2 SG).

§ 183 Übergangsbestimmung (neu)

Den Einwohnergemeinden wird eine angemessene Übergangsfrist von zwei Jahren seit Inkrafttreten der neuen kantonalen Vorschriften zur familienergänzenden Kinderbetreuung gewährt, damit diese die für den Vollzug erforderlichen Massnahmen treffen können (insbesondere Erlass neuer oder Anpassung bestehender kommunaler Vorschriften, Durchführung einer Bedarfsabklärung und Sicherstellung eines bedarfsgerechten Angebots sowie Schaffung der erforderlichen Strukturen für die Prüfung der Beitragsgesuche und die Durchführung von Rückerstattungsverfahren bei unrechtmässigem Bezug von Beiträgen).

5. Rechtliches

5.1 Rechtmässigkeit

In Ergänzung der privaten Initiative und Verantwortung strebt der Kanton auf dem Weg der Gesetzgebung danach, dass im Rahmen seiner Zuständigkeit und der verfügbaren Mittel unter anderem die Familie in der Erfüllung ihrer Aufgaben unterstützt und gefördert wird (Art. 22 Abs. 1 Bst. b Verfassung des Kantons Solothurn vom 8. Juni 1986 [KV; BGS 111.1]). Der Kanton verwirklicht, im Rahmen seiner Zuständigkeit und der verfügbaren Mittel, die Sozialziele (Art. 94 KV). Der Kanton ist demnach berechtigt, im Bereich der familienergänzenden Kinderbetreuung gesetzgeberisch tätig zu werden. Gemäss Art. 121 Abs. 1 KV strebt der Kanton eine leistungsfähige Wirtschaft und einen höchstmöglichen Beschäftigungsgrad an, indem er günstige Rahmenbedingungen gewährleistet. Die Gesetzgebung im Bereich der familienergänzenden Kinderbetreuung dient auch diesem wirtschaftspolitischen Ziel.

5.2 Zuständigkeit

Die Zuständigkeit des Kantonsrates zur Änderung des SG ergibt sich aus Art. 71 Abs. 1 KV. Beschliesst der Kantonsrat die Gesetzesänderungen mit weniger als zwei Dritteln der anwesenden Mitglieder, unterliegt sie dem obligatorischen Referendum (Art. 35 Abs. 1 Bst. d KV), andernfalls dem fakultativen Referendum (Art. 36 Abs. 1 Bst. b KV).

6. Antrag

Wir bitten Sie, auf die Vorlage einzutreten und dem Beschlussesentwurf zuzustimmen.

Im Namen des Regierungsrates

Peter Hodel
Landammann

Andreas Eng
Staatsschreiber

Verteiler KRB

Departement des Innern, Departementssekretariat
Amt für Gesellschaft und Soziales (3); STE, STI, Admin (2023-028)
Geschäftsstelle IIZ
Kantonale Finanzkontrolle
Staatskanzlei (2; Rechtsdienst)
Amtsblatt (Referendum) / GS/BGS (1)
Fachkommission Familie, Kind und Jugend
Parlamentdienste

Vernehmlassungsentwurf