

An den Landrat

Glarus, 4. Oktober 2022

Verordnung über die Festsetzung der Pauschalbeiträge für die Kinderbetreuung

Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

1. Ausgangslage

Mit dem von der Landsgemeinde am 1. Mai 2022 verabschiedeten Kinderbetreuungsgesetz (KiBG) werden verschiedene Optimierungen rund um die Förderung der Betreuung von Kindern im institutionellen Rahmen bezweckt. Sie erlauben, Kinder in ihrer Entwicklung besser zu unterstützen und die Vereinbarkeit von Familie und Berufstätigkeit zu erhöhen.

Das neue Gesetz ersetzt die wenigen im Gesetz über Schule und Bildung vorhandenen Bestimmungen zur Fördertätigkeit von Kanton und Gemeinden. Es regelt alle Grundzüge und damit insbesondere die Kompetenzen von Landrat und Regierungsrat sowie die Rollen- teilung zwischen Kanton, Gemeinden und Anbietern. Das bestehende Fördersystem mit einkommensabhängigen Pauschalbeiträgen wird erweitert und auf Tagesfamilien ausgedehnt. Der Sozialtarif wird verstärkt und neu stufenlos bemessen. Der Umfang der öffentlichen Leistungen zur einkommensabhängigen Vergünstigung der Betreuung wird über ein Normkostenmodell hergeleitet: Einer bestimmten Betreuungsleistung sind normierte Kosten zugewiesen, die modellhaft und einkommensabhängig auf Eltern, Kanton und Gemeinde aufgeteilt werden. Der Bund beteiligt sich an den zusätzlichen Aufwendungen von Kanton und Gemeinden anfangs mit maximal 65 Prozent, wobei sein Engagement über drei Jahre verteilt schrittweise abnimmt. Weiter gilt neu eine innerkantonale Freizügigkeit bei der Wahl einer Betreuungsinstitution. Zudem benötigen künftig alle beitragsberechtigten Institutionen eine Bewilligung des Kantons und unterstehen seiner Aufsicht.

Zum Vollzug dieses Gesetzes hat der Landrat gemäss Artikel 10 Absatz 1 KiBG den Maximalwert der Pauschalbeiträge festzulegen. Mit dem Erlass der vorliegenden Verordnung über die Festsetzung der Pauschalbeiträge für die Kinderbetreuung (Pauschalbeitragsverordnung, PBV) erfüllt er diese Aufgabe. Der Regierungsrat hat seinerseits alle weiteren Vollzugsbestimmungen zu erlassen. Er verabschiedete daher am 4. Oktober 2022 die Verordnung über den Vollzug des Kinderbetreuungsgesetzes (Kinderbetreuungsverordnung, KiBV) in erster Lesung.

2. Regelungsgegenstand

Gemäss KiBG kommt dem Landrat die Aufgabe zu, mit der Festlegung der Maximalwerte für die einkommensabhängigen Pauschalbeiträge den Eckwert für das Mass der Vergünstigung der Betreuungskosten für Eltern in ungünstigen wirtschaftlichen Verhältnissen festzulegen.

Er steuert damit in gewisser Hinsicht auch das Mass des entsprechenden Engagements der Gemeinden. Davon nicht betroffen sind Leistungen der Gemeinden, welche sie gegenüber den Anbietern oder einkommensunabhängig gegenüber allen Eltern erbringen. Solche Leistungen in Form von Grundbeiträgen oder zur Defizitdeckung usw. sind gemäss Gesetz weiterhin in der Verantwortung der Gemeinden und können von diesen in eigener Kompetenz bemessen werden (Art. 7 Abs. 2 KiBG). Das Gesetz setzt mit dem Normkostenmodell gemäss Artikel 10 KiBG für die Bestimmung der Höhe der Pauschalbeiträge einen Rahmen. Daher muss dieser Maximalwert einen Bezug zu den Normkosten der Betreuung, zu den Tarifen für die Vollzahler und insbesondere zu den Kosten haben, welche die Eltern auch in ungünstigen Verhältnissen selber tragen müssen. Die Verordnung setzt aus diesem Grund für die beiden unterschiedlichen Grundangebote (Betreuung im Vorschulbereich und während der Schulpflicht) verknüpft mit entsprechenden Normkosten jeweils den Maximalwert der Pauschalbeiträge und auch die Zielgrösse für den Elternbeitrag fest.

Zwar bleiben die Anbieter in der Bemessung der Elternbeiträge und dabei insbesondere der «Vollzahlertarife» frei. Es muss aber sichergestellt sein, dass der Beitrag der öffentlichen Hand zur Vergünstigung der Elterntarife vollständig bei den entsprechenden Eltern ankommt. Ausdruck davon ist denn auch die Pflicht gemäss Artikel 11 Absatz 6 KiBG, auf der Abrechnung der Elternbeiträge den nominalen Anteil der Vergünstigung durch die öffentliche Hand auszuweisen. Das bedeutet, dass der günstigste von den Anbietern offerierte Tarif höchstens der Differenz zwischen Vollzahlertarif und Maximalpauschale entsprechen darf (günstigster Tarif \leq Vollzahlertarif – Maximalpauschale). Dieser Mechanismus setzt der Tarifautonomie der Anbieter zwangsläufig gewisse Grenzen.

3. Herleitung der Maximalwerte für die Pauschalbeiträge

Im Memorial sind zur voraussichtlichen Höhe der Maximalwerte Annahmen getroffen worden, welche in der Folge in enger Zusammenarbeit zwischen Kanton, Gemeinden und den betroffenen Anbietern mit privatrechtlicher Trägerschaft vertieft geprüft wurden.

3.1. Vorschulpflicht

Im Bereich der Vorschulpflicht hat sich bestätigt, dass sich mit einer deutlichen Erhöhung des Anteils von Kanton und Gemeinden auf insgesamt 80 Franken pro Betreuungstag die anvisierte deutlich tiefere Belastung für die Eltern erreichen lässt.

3.2. Schulergänzende Betreuung; Tagesstrukturen

Bei der Überprüfung der Werte für die schulergänzende Betreuung hat sich hingegen gezeigt, dass die im Memorial zur Gesetzesvorlage angenommenen Mindesttarife unterdessen gestiegen sind, nicht aber in gleichem Umfang auch die Tarife für vollzahlende (nicht subventionierte) Eltern. Dies hat dazu geführt, dass die aktuell vom Kanton im Wesentlichen an die Gemeinden überwiesenen Mittel nicht ausschliesslich zur Vergünstigung der Beiträge der Familien mit geringerem Einkommen fliessen. Dazu ist hier vorab festzuhalten, dass das bisherige Recht im Unterschied zum neuen Recht eine solche Umverteilung nicht explizit ausschloss. Der Effekt wurde bisher durch den Kanton auch nie genauer analysiert. Bei der Umsetzung des Gesetzes hat sich nun aber gezeigt, dass diese Entwicklung der Tarifierung der Elternbeiträge die Erfolgsrechnungen der Gemeinden wie auch die vollzahlenden Eltern etwas entlastet hat. Bei der Festlegung der Maximalwerte müssen einerseits die in der Gesetzesvorlage im Memorial beispielhaft aufgeführten Werte den aktuellen Tatsachen angepasst werden. Die Normkosten für die tägliche Betreuung eines Kindes während der Schulpflicht sind nun mit 53.50 Franken etwas höher zu veranschlagen, als im Memorial beispielhaft mit 50 Franken vermerkt. Damit bleibt die Zielgrösse von rund 15 Franken für die minimalen Elternbeiträge erreichbar. Da die Gemeinden hier aber unterdessen etwas höhere Mindestbeiträge von den Eltern verlangen, führt die volle Anrechnung der Kantonsbeiträge bei ihnen in

gleichem Umfang zu Mehrkosten, wie sie in den vergangenen Jahren entsprechende Einsparungen erzielt haben. Der Anteil des Kantons beträgt seit Jahren für einen Schultag unverändert maximal 38.50 Franken. Dieser Anteil soll beibehalten werden. Falls die Gemeinden weiterhin eine zusätzliche Entlastung der vollzahlenden Eltern anstreben, müsste eine entsprechende Leistung offengelegt und auch ausfinanziert werden. Die Gemeinden werden hier mit der Klärung etwas stärker gefordert, als bisher angenommen. Der von ihnen zu tragende Mehraufwand könnte aus diesem Grund leicht höher liegen, als im Zeitpunkt der Verabschiedung des Gesetzes zu erwarten war.

3.3. Rabatt bei Betreuung mehrerer Kinder

Der vom Gesetz vorgesehene Mehrkinderrabatt wird von den Institutionen bereits heute in vielen Fällen gewährt. Bisher musste er aber von der Trägerschaft bzw. den Gemeinden ohne Unterstützung des Kantons getragen werden. Das Gesetz sieht vor, dass der Regierungsrat diesen Rabatt über den Sozialtarif umsetzt. Da für Eltern mit geringstem Einkommen aber auf diesem Weg eine zusätzliche Vergünstigung nur über eine entsprechende Erhöhung der Maximalpauschale möglich ist, muss der Landrat den Rabatt in seiner Verordnung berücksichtigen.

4. Finanzielle Auswirkungen

Die im Memorial zum KiBG gemachte Prognose von Mehraufwendungen im Umfang von rund 220'000 Franken hat sich auch nach vertiefter Überprüfung im Wesentlichen bestätigt. Genauere Angaben sind erst aufgrund aktueller Daten des Schuljahres 2022/2023 möglich. Ab diesem Zeitpunkt sind in den einzelnen Institutionen die Auswirkungen des neuen stufenlosen Sozialtarifs und des Rabatts bei mehreren betreuten Kindern abschätzbar. Dies dürfte gegen Ende 2022 der Fall sein, weshalb die Auswirkungen der gesetzten Eckwerte aktuell noch nicht weiter prognostiziert werden können. Von erheblicher Bedeutung vor allem für die Gemeinden wird zusätzlich der Aspekt sein, inwieweit sich der Bund auch an den Kosten beteiligt, welche sich indirekt als Folge der Behebung von Querfinanzierungen ergeben könnten. Da für Vollzahler keine systembedingt höheren Belastungen resultieren sollen, scheint die Erwartung gerechtfertigt, dass der Bund hier ebenfalls einen Anteil beisteuern wird. Zusätzlich ist auch an dieser Stelle und erneut darauf hinzuweisen, dass mit der angestrebten Vergünstigung der Betreuung für die Eltern eine erhöhte Nachfrage nach Betreuungsangeboten nicht nur in Kauf genommen, sondern ausdrücklich erwartet wird. Diese Ausdehnung wird entsprechende Mehrkosten bei Kanton und Gemeinden verursachen, welche im Voraus nicht quantifiziert werden können.

Zum Ausgleich der Teuerung ist ein automatischer Mechanismus vorgesehen, der mit zehn Punkten Differenz beim Landesindex der Konsumentenpreise (LIK) jedoch erst bei deutlich veränderten Verhältnissen eingreift. Eine entsprechende Differenz wurde zum Beispiel in der Phase mit geringer Teuerung zwischen 1996 und 2020 beobachtet. Zwischen 1990 und 1993 stiegen die Konsumentenpreise hingegen innert bloss dreier Jahre gleich stark.

Das Departement Finanzen und Gesundheit unterstützt die Vorlage, ohne dazu einen Mitbericht erstellt zu haben.

5. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

Artikel 2; Normkosten

Gemäss Artikel 10 Absatz 1 KiBG legt der Landrat die Maximalwerte für die Pauschalbeiträge fest. Er stützt sich dabei auf die in Rechnung gestellten Kosten der Angebote und die Zielgrösse der Elternbeiträge ab. Die Verordnung legt ausgehend von den Normkosten der Angebote einen (bedingungslosen) Mindestanteil der Eltern an der Kostentragung fest und bestimmt daraus abgeleitet den Maximalwert für die Pauschalbeiträge. Für die Bestimmung

der Höhe der Normkosten wird von den aktuell von den Anbietern festgelegten Tarifen ausgegangen. Der aktuell günstigste Tarif ergänzt durch den maximalen Pauschalbeitrag ergibt so faktisch den Normkostenwert. Basis dazu bilden die Erfahrungen der letzten Jahre. Auf eine detaillierte Kostenerhebung wurde daher verzichtet. Dieses Resultat stellt damit keine analytische Herleitung, sondern eine Annahme dar, welche im Dialog mit den Anbietern diskutiert wurde und letztlich auch eine finanzpolitische Komponente enthalten kann.

Artikel 3; Elternbeitrag

Die Höhe der Elternbeiträge sind unverbindliche Zielwerte, da die Institutionen die Höhe dieser Beiträge selber festlegen können. Sie sind aber als Element des Normkostenmodells hier zu erwähnen. Im Unterschied zu den Pauschalbeiträgen gemäss Artikel 4 ist hier jedoch das Ausmass des Rabatts bei Familien mit mehr als einem betreuten Kind nicht auch auszuweisen. Der reduzierte Zielwert kann aus Artikel 4 Absatz 2 abgeleitet werden.

Artikel 4; Pauschalbeitrag

Falls eine Familie mehrere Kinder entgeltlich betreuen lässt, so kann sich die Pauschale je Kind auf maximal 84 Franken im Vorschulbereich und auf 40.45 Franken für die Schulpflicht erhöhen. Der Zielwert der tiefsten möglichen Belastung der Eltern beträgt demzufolge je Kind 16 Franken im Alter der Vorschulpflicht bzw. 13.05 Franken im Alter der Schulpflicht. Bei mehr als zwei betreuten Kindern erhöht sich der Rabatt hingegen nicht mehr weiter. Wollen die Anbieter einen noch stärkeren Rabatt ermöglichen, müssen sie die dazu nötige Mittel separat beschaffen.

Artikel 5; Teuerung

Eine Anpassung der Pauschalbeiträge aufgrund der Teuerung soll nicht jährlich, sondern erst nach deutlichem Anstieg des LIK erfolgen, weil damit ein grosser Aufwand verbunden und auch Transparenz und Verlässlichkeit der Höhe der Elternbeiträge in Frage gestellt wären. Der Indexstand von 104 Punkten als Ausgangswert für eine spätere Anpassung der Pauschalbeiträge an die zukünftige Teuerung entspricht dem Stand per Ende Mai 2022. Die Teuerung gilt dann bis zu diesem Zeitpunkt als bereits berücksichtigt. Der Differenzwert wurde in Anlehnung an das frühere Stipendienrecht auf zehn Punkte festgelegt. Die Werte für die Normkosten und die Zielwerte für die Elternbeiträge sind hingegen nicht der Teuerung anzupassen, da sie den Rahmen für die Herleitung gemäss Normkostenmodell durch den Landrat bilden.

6. Inkrafttreten und Aufhebung bisherigen Rechts

Der Regierungsrat entscheidet über den Zeitpunkt des Inkrafttretens. Vorgesehen ist ein Inkrafttreten auf den 1. Januar 2023; die angepassten Pauschalbeiträge gelten ab diesem Zeitpunkt. Mit dem Inkrafttreten dieser Verordnung kann Artikel 22 der Verordnung über die Volksschule über die Bemessung der Kantonsbeiträge aufgehoben werden.

7. Antrag

Der Regierungsrat beantragt dem Landrat, dem beiliegenden Verordnungsentwurf zuzustimmen.

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

Im Namen des Regierungsrates

*Benjamin Mühlemann, Landammann
Hansjörg Dürst, Ratsschreiber*

Beilagen:

- SBE
- Synopse