



Verordnung über die Angebote zur sozialen Integration (ASIV)

Entwurf vom Juni 2018 für das Konsultationsverfahren

Inhaltsverzeichnis

1. Zusammenfassung	1
2. Ausgangslage.....	1
2.1 Aktuelles System.....	1
2.2 Motion Müller 221-2010.....	2
2.3 Pilotprojekt Betreuungsgutscheine Stadt Bern.....	2
3. Grundzüge der Neuregelung	3
3.1 Finanzierungssystem familienergänzende Kinderbetreuung.....	3
3.2 Aufsicht und Bewilligung	5
4. Umsetzung, geplante Evaluation des Vollzugs	5
4.1 Versorgung / Entwicklung Angebot und Nachfrage	5
4.2 Preisentwicklung und Finanzierbarkeit der Angebote für die Eltern	6
4.3 Kosten nach Aufhebung der Kontingente	7
4.4 Webapplikation.....	8
4.5 Informationsveranstaltungen	8
Erläuterungen zu den Artikeln.....	8
5. Verhältnis zu den Richtlinien der Regierungspolitik (Rechtsetzungsprogramm) und anderen wichtigen Planungen.....	18
6. Finanzielle Auswirkungen	18
7. Personelle und organisatorische Auswirkungen.....	19
8. Auswirkungen auf die Gemeinden	19
9. Auswirkungen auf die Volkswirtschaft.....	20
10. Ergebnis der Konsultation.....	20

Vortrag der Gesundheits- und Fürsorgedirektion an den Regierungsrat zur Verordnung über die Angebote zur sozialen Integration (ASIV)

1. Zusammenfassung

In der Verfassung des Kantons Bern ist als Sozialziel festgehalten, dass Kanton und Gemeinden geeignete Bedingungen für die Betreuung von Kindern schaffen und die Familien in der Erfüllung ihrer Aufgaben unterstützen. Als Angebot zur sozialen Integration können die Gemeinden im Bereich der familienergänzenden Kinderbetreuung den Grossteil ihrer Aufwendungen für subventionierte Plätze in Kindertagesstätten und Tagesfamilienorganisationen über den sozialen Lastenausgleich abrechnen.

Mit der vorliegenden Revision wird die Ablösung des bestehenden Finanzierungssystems durch die Einführung von Betreuungsgutscheinen eingeleitet und die Abrechnungen der Aufwendungen der Gemeinden im Lastenausgleich möglich. Die Einführung des Betreuungsgutscheinsystems erfolgt gestaffelt. Aufgrund von notwendigen Anpassungen auf Gesetzesstufe wird die vollständige Ablösung des aktuellen Gebührensystems durch das Betreuungsgutscheinsystem erst mit dem voraussichtlich per 1. Januar 2021 in Kraft tretenden Gesetz über die sozialen Leistungsangebote (SLG) erfolgen. Bis zur vollständigen Umstellen laufen das bisherige und neue System parallel.

Betreuungsgutscheine sind eine geldwerte Leistung an die Kosten der Erziehungsberechtigten für die Angebote der familienergänzenden Kinderbetreuung.

Ausgangspunkt für die Systemumstellung ist die vom Grossen Rat am 24. Januar 2011 überwiesene Motion Müller (221-2010) „Externe Kinderbetreuung: Gleich lange Spiesse für KMUs und Staatsbetriebe“. Nachdem das Betreuungsgutscheinsystem auf kommunaler Ebene in der Stadt Bern in Rahmen eines Pilotprojekts eingeführt und die Erfahrungen von externen Experten ausgewertet wurden, wurde die vorliegende Verordnungsrevision von der Gesundheits- und Fürsorgedirektion (GEF) vorbereitet, damit das System im ganzen Kanton Bern angeboten werden kann.

Mit der Umstellung auf das Gutscheinsystem verbessert der Kanton den Zugang zu subventionierten Angeboten und stärkt die freie Wahl der Betreuungsorganisation. Die bedarfsorientierte Ausgestaltung der Betreuungsgutscheine ermöglicht einen effizienten Mitteleinsatz und gestattet eine bedarfsgerechte Finanzierung der familienergänzenden Kinderbetreuung ohne Kontingente auf kantonaler Stufe.

2. Ausgangslage

2.1 Aktuelles System

Kindertagesstätten (Kitas) und Tagesfamilienorganisationen (TFO) bieten eine professionelle und regelmässige Betreuung von Kindern. In der Regel greifen Eltern auf sie zurück, um Familienleben und Berufstätigkeit besser miteinander vereinbaren zu können oder um die soziale oder sprachliche Integration der Kinder zu fördern.

Kanton und Gemeinden unterstützen Eltern, die familienergänzende Betreuungsangebote nutzen, auf Basis von Artikel 71a des Sozialhilfegesetzes¹. Im Kanton Bern (mit Ausnahme der Stadt Bern) werden die Elterntarife derzeit indirekt vergünstigt. Gemeinden, die ihren Familien den Zugang zu subventionierten Kinderbetreuungsangeboten eröffnen möchten, erhalten vom Kanton auf Gesuch hin die Ermächtigung, die Kosten für eine gewisse Anzahl Plätze

¹ Gesetz vom 11. Juni 2001 über die öffentliche Sozialhilfe (Sozialhilfegesetz, SHG; BSG 860.1)

bzw. Tagesfamilienstunden über den kantonalen Lastenausgleich Soziales abzurechnen. Die Kitaplätze werden von den ermächtigten Gemeinden zuweilen in eigenen Kindertagesstätten angeboten, meist übertragen sie diese Aufgabe jedoch an private Kindertagesstätten mit denen sie einen Leistungsvertrag abschliessen. Kitas und Tagesfamilienorganisationen verrechnen den Eltern einen auf Basis ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit festgelegten Tarif und stellen den Gemeinden die Differenz zwischen den anerkannten Normkosten und den reduzierten Elterngebühren in Rechnung. Die Gemeinden führen diese Kosten abzüglich eines Selbstbehalts von 20 Prozent dem kantonalen Lastenausgleich Sozialhilfe zu.

Dieses System hat stark dazu beigetragen, die Zahl der Kinder, die in Angeboten der familienergänzenden Betreuung betreut und dort in ihrer Entwicklung gefördert werden, zu erhöhen. Es bleiben aber zwei erhebliche Probleme:

Ungleichbehandlung der Eltern: Seit der Einführung der ASIV im Jahr 2005 wurde das Angebot an subventionierten Fremdbetreuungsangeboten im Kanton Bern stetig ausgebaut. Aktuell werden in etwa 250 Gemeinden rund 3'800 Plätze in Kindertagesstätten und 2 Millionen Betreuungsstunden bei Tagesfamilien subventioniert. Die Nachfrage wird durch dieses Angebot allerdings nicht vollständig befriedigt, so dass zahlreiche Eltern vom Subventionssystem ausgeschlossen werden, obwohl sie die Zugangskriterien dafür erfüllen. Verzichten diese auf die Fremdbetreuung, kann dies gravierende individuelle Folgen (fehlendes Einkommen, fehlende Planungssicherheit, Lücken bei den Sozialversicherungsbeiträgen) sowie auch gesellschaftliche Folgen haben (fehlende Steuereinnahmen, stärkere Belastung der Sozialwerke, Verlust des Humankapitals, ungleiche Entwicklungs- und dadurch Lebenschancen der Kinder).

Ungleichbehandlung der Leistungserbringer: Im aktuellen System haben Kindertagesstätten ohne subventionierte Plätze im Vergleich zu ihren Konkurrenten, welche subventionierte Tarife anbieten können, einen deutlichen Wettbewerbsnachteil. Denn erstere müssen ihre Kosten vollständig durch Elterngebühren decken und sind deshalb nur für relativ gut verdienende Personen attraktiv. Die Gemeinden können die vom Kanton ermächtigten Kitaplätze freihändig vergeben. Nach welchen Kriterien dies geschieht, liegt in der Autonomie der jeweiligen Gemeinde. Dies sorgt bisweilen für Unverständnis bei jenen Anbietern, welche nicht berücksichtigt wurden.

2.2 *Motion Müller 221-2010*

Die Abschaffung dieses Konkurrenzvorteils sowie die Stärkung der Wahlfreiheit der Eltern stehen im Zentrum der 2011 überwiesenen Motion Müller (221-2010) „Externe Kinderbetreuung: Gleich lange Spiesse für KMUs und Staatsbetriebe“. In der Motion wird verlangt, dass der Kanton sein Finanzierungssystem der familienergänzenden Kinderbetreuung so anpasst, dass auch Gemeinden mit Betreuungsgutscheinen ihre Kosten für die Mitfinanzierung der Elterntarife in Kitas und bei Tagesfamilien über den kantonalen Lastenausgleich abrechnen können.

Nachdem im Mai 2011 das Stimmvolk der Stadt Bern die Einführung von Betreuungsgutscheinen beschlossen hatte, schlug die Regierung in der Antwort auf die Motion Müller vor, die Einführung in der Stadt Bern als Pilotprojekt mitzufinanzieren, um aus der Erfahrung ableiten zu können, wie das System der Betreuungsgutscheine idealerweise auf kantonaler Ebene umgesetzt werden könnte.

2.3 *Pilotprojekt Betreuungsgutscheine Stadt Bern*

In der Folge führte die Stadt Bern das Betreuungsgutscheinsystem als Pilotprojekt des Kantons ein. Als eine der ersten Gemeinden in der Schweiz – neben der Stadt Luzern² – vergünstigt die Stadt Bern seit 2014 den Kitabesuch mittels Betreuungsgutscheinen.

² Die Stadt Luzern hat 2013 – nach einer vierjährigen Pilotphase von 2009 bis 2012- Betreuungsgutscheine eingeführt und so den Weg für deren Verbreitung geebnet. Seither hat das System v.a. in der Zentralschweiz weitere Nachahmer gefunden.

Die Einführung der Betreuungsgutscheine wurde extern evaluiert. Kern der Evaluation waren Befragungen von Eltern und Institutionen vor und nach der Einführung von Betreuungsgutscheinen (1. Zeitpunkt 2013, 2. Zeitpunkt 2015). Das Ziel der Evaluation war es, eine Grundlage für den Entscheid zu erhalten, wie das heutige auf Kontingente und fixen Tarifstrukturen basierende System in ein System überführt werden kann, welches die Wahlfreiheit der Eltern stärkt und mehr freien Markt in der Kinderbetreuung zulässt.

Der Evaluationsbericht hat aufgezeigt, dass die Einführung der Betreuungsgutscheine gekoppelt mit dem Verzicht, deren Anzahl zu limitieren, zu einem Ausbau des Angebots der familienergänzenden Kinderbetreuung in der Stadt Bern beigetragen hat. Zusätzliche Betreuungsplätze konnten geschaffen werden und die Wartelisten und Wartefristen nahmen ab. Der Zugang zu subventionierten und privaten Betreuungsplätzen hat sich verbessert und Eltern finden eher für den gewünschten Zeitpunkt einen Betreuungspatz. Im Bericht wurden aber auch Schwachstellen identifiziert. So wurde die Beibehaltung einer Tariflimite als kritisch beurteilt und es wurde festgestellt, dass der administrative Aufwand im Zuge der Umstellung für alle Beteiligten zugenommen hat, wobei letzteres v.a. auch darauf zurückzuführen ist, dass die zweite Befragung kurz nach Einführung stattfand und die Systemumstellung mit sehr wenig Vorlaufzeit sehr aufwändig war.

Auf Basis dieser Ergebnisse hat der Regierungsrat im Sommer 2016 entschieden³, inskünftig nur noch das Gutscheinsystem zu unterstützen, dabei auf eine Kontingentierung der Betreuungsgutscheine zu verzichten und ein gemeindeübergreifendes System zu ermöglichen. Die Gesundheits- und Fürsorgedirektion (GEF) wurde damit beauftragt, die notwendige Verordnungsrevision vorzubereiten. Das Projekt wurde durch eine Begleitgruppe bestehend aus Vertretenden von Gemeinden inkl. des Verbands Berner Gemeinden und Experten aus dem Bereich der familienergänzenden Kinderbetreuung, der Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion (JGK), und der Erziehungsdirektion (ERZ) sowie einem interdirektional zusammengesetzten Steuerungsausschuss begleitet.

3. Grundzüge der Neuregelung

3.1 Finanzierungssystem familienergänzende Kinderbetreuung

Mit dieser Verordnungsrevision wird die Motion Müller umgesetzt und die Abrechnung von Betreuungsgutscheinen über den Lastenausgleich ermöglicht. Gleichzeitig wird eine Direktionsverordnung der GEF erlassen, welche die Details regelt (Direktionsverordnung über die Betreuungsgutscheine; BGSDV). Voraussichtlich ab dem 1. Januar 2021 (voraussichtliches Inkrafttreten des SLG) werden die Kosten der Eltern für die familienergänzende Kinderbetreuung alleine über die Abrechnung von Betreuungsgutscheinen mitfinanziert. Die wichtigsten Grundzüge der Neuregelung sind:

- **Reine Subjektfinanzierung:**

Das alte Finanzierungssystem ist eine Mischform zwischen Objekt- und Subjektfinanzierung. Für subventionierte Plätze verrechnet die Kita/TFO einerseits einen von den Eigenschaften des Nachfragers abhängigen Tarif (indirekte Subjektfinanzierung). Andererseits werden bei der Abrechnung auch die tatsächlichen Verhältnisse der einzelnen Kitas in Bezug auf die Kosten, Erträge, die Ausbildung und die Auslastung berücksichtigt. Im Gutscheinsystem wird die Subvention einzig auf Basis der persönlichen und finanziellen Situation der Eltern ermittelt. Diese erhalten neu von der Gemeinde einen einkommensabhängigen Gutschein, den sie bei einer zum System zugelassenen Kita oder TFO ihrer Wahl einlösen können. Der Gutschein vergünstigt so die Betreuungskosten. Im Gutscheinsystem bestimmen die Leistungserbringer ihre Preise selber. Tarif und Subventionshöhe sind also voneinander unabhängig. Abgesehen von den Betreuungsgutscheinen werden den Kitas und TFO keine weiteren Beiträge ausgerichtet.

³ Medienmitteilung des Regierungsrates vom 23. Juni 2016: <https://bit.ly/2JhDMrX>

- **Gleichgestellte Anbieter, welche sich in einem Markt bewegen:**

Die ausgestellten Betreuungsgutscheine können die Eltern bei jeder Kita oder TFO, welche zum Betreuungsgutscheinsystem zugelassen und damit berechtigt ist, Betreuungsgutscheine mit den Gemeinden abzurechnen, einlösen. Ob die Kita/TFO ihren Standort in der Wohngemeinde oder in einer anderen Gemeinde des Kantons Bern, z.B. in der Gemeinde des Arbeitsplatzes hat, spielt keine Rolle. Der Gutscheinbetrag wird dabei direkt an die Betreuungseinrichtung überweisen, die diesen von den Betreuungskosten abzieht und den Eltern den Restbetrag in Rechnung stellt.

Die Leistungsverträge zwischen den Gemeinden und ausgewählten Kitas und TFOs fallen weg. Sämtliche Einrichtungen sind denselben Wettbewerbsbedingungen ausgesetzt. Die vom Kanton definierten Zulassungskriterien beschränken sich auf ein Minimum und stehen in direktem Zusammenhang mit den Zielen, die durch die Vergünstigung der familienergänzenden Kinderbetreuung erreicht werden sollen. Vorgaben zu den Preisen für die Betreuung macht der Kanton keine mehr. Kitas und TFO sind in ihrer Tarifgestaltung frei, wobei das Tarifsysteem keine Unterschiede für Familien mit oder ohne einen Gutschein vornehmen darf.

- **Bedarfsorientierung**

Die Kosten steuert der Kanton im Gutscheinsystem nicht über die Anzahl der ermächtigten Plätze bzw. Stunden sondern über die Voraussetzungen für den Bezug von Betreuungsgutscheinen sowie über die Gutscheinhöhe. Um einen effizienten Mitteleinsatz zu gewährleisten, werden die Beiträge stärker als bis anhin an die Erwerbstätigkeit bzw. an die soziale Situation in der Familie gekoppelt. Der Kita-Besuch oder die Stunden bei Tagesfamilien werden bei Eltern, die nicht erwerbstätig sind, somit nur noch unter bestimmten Voraussetzungen vergünstigt. Auch wird bei der Gutscheinvergabe dem Umstand Rechnung getragen, dass der Betreuungsbedarf von schulpflichtigen Kindern im Vergleich zu Vorschulkindern geringer ausfällt.

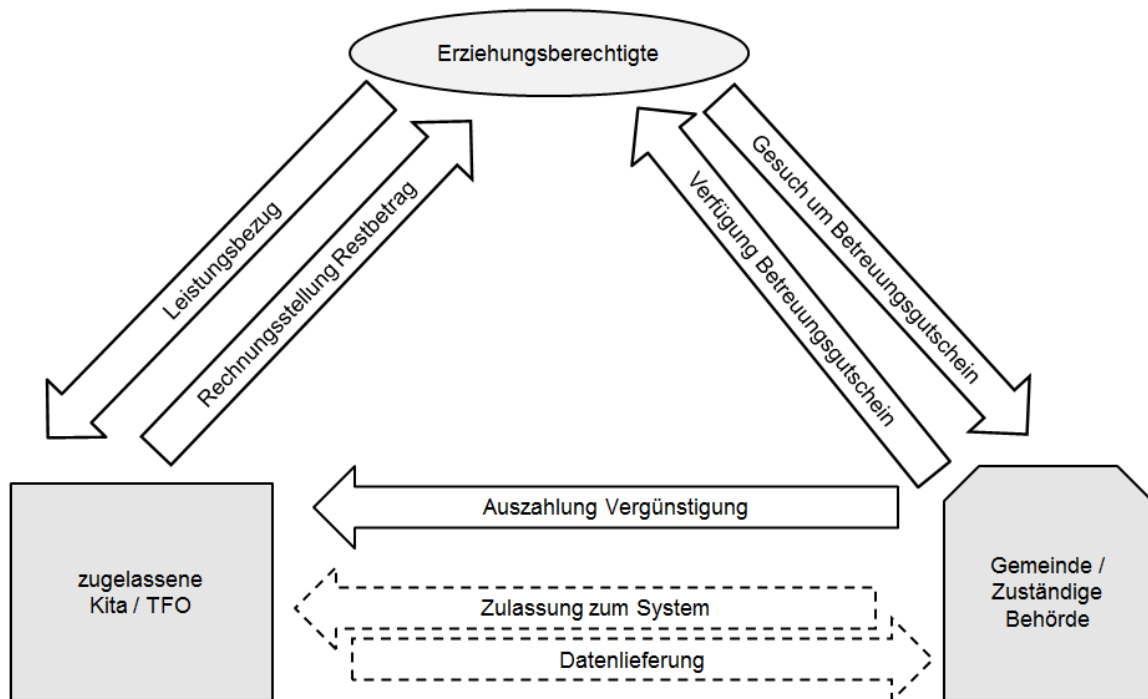
- **Keine Kontingente auf Ebene Kanton:**

Damit die Umstellung auf das Gutscheinsystem sein volles Potenzial entfalten kann, verzichtet der Kanton auf eine Kontingentierung der Betreuungsgutscheine. Er finanziert sämtliche Betreuungsgutscheine, die die Gemeinden ausgeben, mit. Die konsequentere Orientierung am Bedarf, die leichte Senkung der Subvention und der Wegfall der direkten Unterstützungsleistungen an Kitas und TFO (Risiko- und der Ausbildungspauschale) machen es möglich, dass die Umstellung auf die Betreuungsgutscheine trotz Aufhebung der Kontingente keine oder nur wenige Kostenfolgen hat. Entwickelt sich der Anteil der Kinder mit familienergänzender Betreuung stärker als erwartet und/oder führen die beschlossenen kostensenkenden Massnahmen nicht zu den erhoffen Einsparungen, können und müssen die Ausgaben durch Anpassungen am System gesenkt werden. Während auf kantonaler Ebene keine Begrenzung stattfindet, können die Gemeinden die Anzahl Gutscheine, welche sie jährlich ausgeben, kontingentieren. Sind die Gutscheine in einer Gemeinde limitiert, muss sie zwingend eine Warteliste für die anspruchsberechtigten Eltern führen.

- **Freiwillige Teilnahme:**

Weder die Gemeinden noch die Einrichtungen der familienergänzenden Kinderbetreuung sind zur Teilnahme am Betreuungsgutscheinsystem verpflichtet. Die Kitas und Tagesfamilienorganisationen entscheiden eigenständig, ob sie Betreuungsgutscheine als Zahlungsmittel akzeptieren. Den Gemeinden bleibt freigestellt, ob sie Gutscheine ausstellen und so den Familien in ihren Gemeinden den Zugang zu subventionierten Betreuungsangeboten ermöglichen wollen oder nicht. Eltern, welche in einer Gemeinde wohnhaft sind, die nicht am Gutscheinsystem teilnimmt, erhalten keine Vergünstigung für den Besuch einer Kita bzw. die Nutzung eines Tagesfamilienangebots, auch nicht in einer anderen Gemeinde.

Grafische Darstellung des Betreuungsgutscheinsystems:



3.2 Aufsicht und Bewilligung

Kindertagesstätten im Kanton Bern stehen aktuell entweder unter der Aufsicht des Kantonalen Jugendamts (KJA) oder unter der Aufsicht der Gemeinde, je nachdem ob sie bei der Gründung subventionierte Plätze anbieten oder nicht. Das Bewilligungs- und Aufsichtsverfahren für private Kinderbetreuungsangebote ohne subventionierte Plätze ist in der Pflegekinderverordnung vom 4. Juli 1979⁴ geregelt. Die zuständige Behörde zur Prüfung des Gesuchs ist das KJA. Kitas mit subventionierten Plätzen hingegen sind ein Angebot der institutionellen Sozialhilfe der Gemeinden zur sozialen Integration und unterstehen als solche der Aufsicht der Gemeinde.

Mit der Einführung der Betreuungsgutscheine wird nicht länger zwischen privaten und subventionierten Kitas unterschieden. Nach der Umstellung gibt es nur noch private Kitas, welche mit entsprechender Zulassung entscheiden können, Betreuungsgutscheine anzunehmen. Es ist deshalb sinnvoll, die Aufsicht über die Kitas inskünftig einheitlich zu regeln. Diese Anpassung erfordert eine gesetzliche Grundlage und wird mit dem Inkrafttreten des SLG erfolgen. Bis zu diesem Zeitpunkt verbleiben die Kitas unter ihrer derzeitigen Aufsicht.

4. Umsetzung, geplante Evaluation des Vollzugs

4.1 Versorgung / Entwicklung Angebot und Nachfrage

Mit der vorliegenden ASIV-Revision werden wie eingangs erwähnt primär zwei Ziele verfolgt. Einerseits sollen mehr Eltern Zugang zu einem auf ihre Bedürfnisse abgestimmten Betreuungsangebot haben. Andererseits soll der Marktzugang für neue Anbieter sowie für bestehende Anbieter verbessert werden. Aus dieser Zielsetzung ergeben sich folgende für die Evaluation des Systemwechsels massgebende Fragen:

- Wie entwickelt sich die Anzahl der Gemeinden, die Betreuungsgutscheine ausstellen?
- Limitieren die teilnehmenden Gemeinden Gutscheine oder stellen sie diese bedarfsgerecht aus?

⁴ BSG 213.223

- Wie entwickelt sich die Anzahl der Kinder mit Betreuungsgutscheinen?
- Aufgrund welcher Anspruchsvoraussetzungen haben die Eltern Zugang zu den Betreuungsgutscheinen?
- Wie entwickeln sich die Anzahl der Kindertagesstätten und Tagesfamilienorganisationen sowie die Anzahl der zur Verfügung stehenden Plätze und Betreuungsstunden?
- In welchen Regionen können neue Angebote geschaffen werden bzw. die bestehenden ausgebaut werden?

Wegen der langen Übergangsfrist wird es einige Zeit brauchen, bis die Systemstellung ihre Wirkung auf die Versorgung vollständig entfalten kann. Die Entwicklung von Angebot und Nachfrage in den Gemeinden, die am System teilnehmen, wird laufend durch die GEF beobachtet.

Zwar interessant aber für die Steuerung der Angebote sekundär, ist die durch die Systemumstellung begünstigte Differenzierung der Angebote. Im Gutscheinsystem entscheiden einzig die Eltern, wo sie die Betreuungsgutscheine einlösen. In gewissen Regionen dürfte in der Folge der Konkurrenzdruck zunehmen, was die Anbieter von Betreuungslösungen dazu veranlassen kann, ihr Angebot besser an die Bedürfnisse der Eltern anzupassen. Der Wettbewerb unter den Anbietern wird in diesem System voraussichtlich auch über die Qualität sowie über die Differenzierung der Angebote ausgetragen.

4.2 Preisentwicklung und Finanzierbarkeit der Angebote für die Eltern

Wegfall der fixen Gebührentarife

Im Gutscheinsystem wird den teilnehmenden Kindertagesstätten und Tagesfamilienorganisationen nicht länger ein verbindlicher Tarif vorgeschrieben. Das bedeutet einen grösseren finanziellen Spielraum und mehr unternehmerische Freiheit für die Anbieter von familienergänzenden Kinderbetreuungsangeboten. Es bedeutet aber auch, dass der Kanton die tatsächlichen Kosten der Eltern für die Kita/die Tagesfamilie schlechter steuern kann als heute, da der Selbstkostenanteil der Eltern nicht nur von der Höhe des Gutscheins, sondern auch vom Tarif des Angebots abhängt.

Was mit den Preisen geschieht, wenn die Anbieter sie selbst festlegen können, konnte im Rahmen des Pilotprojekts in der Stadt Bern nicht wirklich untersucht werden, da dort auch nach der Umstellung auf Betreuungsgutscheine eine Tariflimite festgelegt wurde. Grundsätzlich sollen die Eltern im neuen System in etwa denselben Anteil an den Kosten für das Betreuungsangebot zahlen wie heute.

Mit dem Wegfall eines festen Tarifs ist es im Prinzip auch denkbar, dass Angebote entstehen, welche kaum mehr kosten als der maximale Gutschein. Den Eltern entstünden in diesem Extremfall gar keine Gebühren oder eine Gebühr, welche unter dem heutigen Minimaltarif im Gebührensystem liegt. Es ist deshalb vorgesehen eine minimale Elternbeteiligung (zirka in der Höhe der heutigen minimalen Elterngebühr) von 7 Fr. für einen Kita-Tag und 70 Rappen für eine Betreuungsstunde bei Tagesfamilien gesetzlich zu verankern.

Eine von Ecoplan durchgeführte Befragung der Kitas mit Betreuungsgutscheinen in der Stadt Bern lässt vermuten, dass die Kosten der Eltern für die Betreuung ansteigen werden.⁵ Aufgrund des Wettbewerbs und der Zahlungsbereitschaft der Eltern ist eine starke und flächendeckende Zunahme der Preise nicht zu erwarten.

Die GEF wird periodisch überprüfen, wie sich die Tarife der Angebote im Gutscheinsystem entwickeln. Sie kann bei Bedarf mit einer Ordnungsrevision die Eckwerte des Betreuungsgutscheinsystems an die Preisentwicklung anpassen. Im Falle, dass die Preise wider Erwar-

⁵ Die so ermittelte durchschnittliche Wunschkhöhe für eine mögliche Tariflimite lag bei 118 Franken pro Tag. Vgl. Ecoplan (2016): Betreuungsgutscheine in der Stadt Bern. Evaluation des Pilotprojekts. S. 94-97.

ten stark ansteigen, um die Kaufkraft des Gutscheins zu erhalten da ein starker Kostenanstieg zur Folge hätte, dass sich Eltern Plätze nicht mehr leisten können und somit auch die mit der Subventionierung gesetzten Ziele nicht mehr erfüllt würden. Im Falle, dass die Preise z.B. für bestimmte Altersgruppen tiefer ausfallen als angenommen, um sicherzustellen, dass die Eltern weiterhin auch im neuen System einen gewissen Anteil an den Betreuungskosten selber tragen.

Mögliche Unterschiede beim Preisanstieg je nach Alter der betreuten Kinder

Welche Kosten die Eltern mit Betreuungsgutscheinen tragen, hängt auch von der Tarifstruktur der Anbieter ab. Kitas haben den Personalbedarf auf die Anzahl und das Alter der betreuten Kinder abzustimmen. So müssen für bis 12 Plätze mindestens zwei Betreuungspersonen anwesend sein. **Je nach Alter besetzt ein Kind 1.5 (bis 12 Monate), 1 oder 0.75 Plätze (ab Eintritt in den Kindergarten, nur bei Kitas).** Tagesfamilien können nicht mehr als 5 Tagespflegeplätze anbieten. **Kinder bis 12 Monate werden mit dem Faktor 1.5 gewichtet, Kinder ab 12 Monaten mit dem Faktor 1.** Die Betreuungsgutscheine bilden die Gewichtungsfaktoren direkt in der Gutscheinhöhe ab. Denn aufgrund des bestehenden Wissens über die Tarifstruktur in privaten Kitas sowie den Erfahrungen der Stadt Luzern ist davon auszugehen, **dass in einem System mit freier Tarifwahl Kindertagesstätten und TFO verschiedene Preiskategorien je nach Alter der betreuten Kinder einführen.** Im Gebührensystem wird den Eltern auf subventionierten Plätzen unabhängig vom Alter des betreuten Kindes derselbe Tarif in Rechnung gestellt. **Werden nach Aufhebung der Tariflimate wie erwartet für Kinder bis 12 Monate höhere Ansätze verrechnet, müssen die Eltern sich neu an den höheren Kosten entsprechend ihrem Einkommen mitbeteiligen. Wobei Familien, deren massgebendes Einkommen unter oder knapp über dem minimalen massgebendem Einkommen liegt, voraussichtlich kaum zusätzliche Kosten auf sich nehmen müssen. Denn** Babytarife von über 147 Fr. pro Tag in einer Kita bzw. über 12.80 pro Stunde bei einer Tagesfamilie sind eher unrealistisch, **da Kitas und Tagesfamilien den Eltern mit und ohne Gutscheine keine unterschiedlichen Tarifen verrechnen dürfen.** Für Kindergartenkinder in Kitas sind aufgrund des Gewichtungsfaktors von 0.75 eher tiefere Ansätze als heute zu erwarten.

Möglicher Preisanstieg durch den Wegfall direkter Unterstützungsleistungen an Kitas und TFO

Ein leichter Preisanstieg ist u.a. zu erwarten, weil im Gutscheinsystem sämtliche Angebote das Auslastungsrisiko für nicht besetzte Plätze bzw. nicht geleistete Betreuungsstunden bei ihren Tarifen miteinkalkulieren müssen. Im Gebührensystem können Anbieter nicht ausgelastete subventionierte Angebote mit ungedeckten Kosten einen Teil ihres Leerstandsrisikos abrechnen. Eine gewisse zusätzliche Preisezunahme ist zudem zu erwarten, weil die von der kantonalen Arbeitsmarktkommission KAMKO initiierte und sowohl vom Grossen Rat wie auch vom Regierungsrat geforderte Abkehr von mehrjährigen Einführungspraktika vor Beginn der beruflichen Grundbildung zur Fachperson Betreuung EFZ (Kind) bei der Umsetzung zu Mehrkosten für die Betriebe führt.

4.3 Kosten nach Aufhebung der Kontingente

Die kantonalen Mittel für die Finanzierung der familienergänzenden Kinderbetreuung sind beschränkt. Um sicherzustellen, dass ein bestimmtes Budget nicht überschritten wird, wird im Gebührensystem der zur Verfügung stehende Betrag aufgrund einer fixen Anzahl an subventionierten Betreuungsplätzen bzw. -stunden auf die Gemeinden verteilt. Im Betreuungsgutscheinsystem finanziert der Kanton alle Gutscheine mit. Da die Systemumstellung möglichst ohne Kostenfolgen umgesetzt werden soll, hat der Kanton die Subvention stärker als bis anhin an die Erwerbstätigkeit bzw. an die soziale Situation in der Familie gekoppelt und das Betreuungspensum bei Betreuungsgutscheinen zwecks sozialer und sprachlicher Integration eingeschränkt. Weitere Mittel werden durch den Wegfall der Risikopauschale sowie der Ausbildungspauschale sowie durch die Ausgabe von 25% tieferen Gutscheinen für Schulkinder freigesetzt.

Müssten die Kosten aufgrund einer stark gestiegenen Nachfrage oder aufgrund des Spardrucks gesenkt werden, kann der Kanton die Grundvoraussetzungen für den Bezug von Betreuungsgutscheinen (Verschärfung des Zugangs, Reduktion des maximalen massgebenden

Einkommens) sowie die Gutscheinhöhe (Senkung der maximalen Subvention; Senkung des Betreuungsgutscheins für Kinder bis 12 Monate) anpassen.

4.4 *Webapplikation*

Geplant ist, Ki-Tax (die Webapplikation der Stadt Bern zur Administration der Betreuungsgutscheine) so weiterzuentwickeln, dass dieses den Vorgaben der revidierten ASIV entspricht. Unter anderem wird es folgendes bieten:

- Registration und Zulassung der Leistungserbringer
- Gesuchsstellung der Eltern und Auswahl der Leistungserbringer, mit denen ein Vertrag besteht
- Platzbestätigung
- Berechnung und Erstellen der Verfügung des Betreuungsgutscheins
- Erfassen von Mutationen
- Reporting und Abrechnung mit der GEF

Zudem wird die Webapplikation ab Februar 2020 auch für die schulergänzenden Angebote genutzt werden können. D.h. Familien, welche ein Vorschulkind und ein Schulkind haben, müssen ihre Daten nur einmal erfassen. Diese können dann für die Ausgabe des Gutscheins und die Erstellung der Verfügung für die Tagesschulbetreuung genutzt werden.

Die Webapplikation wird als Software as a Service zur Verfügung stehen. D.h. für die Nutzung und den Support müssen die Gemeinden ein jährliches Serviceentgelt pro Kind und Jahr bezahlen. Der Kanton plant, die Nutzung für die Gemeinden zu vergünstigen.

Die Webapplikation wird in ihrer Grundversion die ASIV abbilden aber nicht allfällige Zusatzregeln von Gemeinden wie beispielsweise Kontingentierungen. Da hier sehr viele unterschiedliche Anliegen denkbar sind (z.B. unterschiedliche Arten von Kopplung an den Bedarf an familienergänzender Betreuung) könnten diese als Ergänzung eingekauft werden.

4.5 *Informationsveranstaltungen*

Die Gesundheits- und Fürsorgedirektion plant im Jahr 2019 Informationsveranstaltungen in allen Regionen zum Gutscheinsystem durchzuführen. Bei diesen sollen sowohl das neue System ausführlich vorgestellt werden, wie auch die geplante Webapplikation. Diese Informationsveranstaltungen werden v.a. für Gemeinden, welche ein Systemwechsel per anfangs oder Mitte 2020 vorsehen, wichtig sein.

Für Gemeinden, welche einen Wechsel per August 2019 planen, werden zusätzliche und vorgelagerte Informationsmöglichkeiten angeboten.

Schulungen zur Webapplikation für Gemeinden / Institutionen sind ebenfalls vorgesehen.

Erläuterungen zu den Artikeln

Artikel 3 Ermächtigung

Damit die Aufwendungen der Gemeinden für die Betreuungsgutscheine als Angebote der sozialen Integration in den Lastenausgleich eingegeben werden können, benötigen die Gemeinden eine Ermächtigung des Sozialamtes (SOA). Da der Wechsel ins Betreuungsgutscheinsystem ein einziges Mal erfolgt und der Kanton die Betreuungsgutscheine nicht begrenzt, wird die Ermächtigung für die Eingabe der Aufwendungen der familienergänzenden Kinderbetreuung im Betreuungsgutscheinsystem einmalig erteilt.

Bei einem Wechsel von Gemeinden ins Betreuungsgutscheinsystem, welche über Angebote nach Artikel 9 Absatz 2 Buchstabe b (sog. Tagi-Angebote) verfügen, ist zusätzlich eine Anpassung der bisherigen Ermächtigung notwendig.

Jede Gemeinde, die Aufwendungen des Betreuungsgutscheinsystems in den Lastenausgleich eingeben will, braucht auch bei Vorliegen eines Zusammenarbeitsvertrags- oder eines Anschlussvertrags mit einer Gemeinde, die bereits über eine Ermächtigung verfügt, eine eigene Ermächtigung.

Artikel 20a Gebühren und Betreuungsgutscheine

Mit der teilweisen Einführung des Betreuungsgutscheinsystems durch die vorliegende Teilrevision der ASIV müssen die neuen Bestimmungen in die geltende Verordnung eingegliedert werden. Damit sichergestellt werden kann, dass während dieser Übergangszeit bis zum Inkrafttreten des SLG und der dazugehörigen Ausführungsbestimmungen sowohl das über festgesetzte Gebühren finanzierte System (Gebührensysteem) als auch die staatliche Mitfinanzierung über Betreuungsgutscheine (Betreuungsgutscheinsystem) nebeneinander angewendet werden können, erhält der bisherige Abschnitt 2.3 einen neuen Titel und werden zwei neue Unterabschnitte (2.3.1 Gebühren und 2.3.2 Betreuungsgutscheine) eingeführt. Das Gebührensystem wird in den Artikeln 21 bis 34 geregelt, das Betreuungsgutscheinsystem in den Artikeln 34a bis 34s.

Mit dem vorliegenden Artikel wird klargestellt, dass die Artikel 21 bis 34 der geltenden Verordnung grundsätzlich nicht auf das Betreuungsgutscheinsystem angewendet werden können, es sei denn, es wird in den Artikeln 34a bis 34s ausdrücklich darauf verwiesen.

Artikel 25 2. Abzüge

Im Betreuungsgutscheinsystem beträgt das maximale massgebende Einkommen, welches zum Bezug einer Vergünstigung berechtigt, 160'000 Franken und der maximale Gutschein wird bis zu einem massgebenden Einkommen von 43'000 Franken ausgegeben. Diese Eckwerte sollen auch für das Gebührensystem gelten, welches während einer Übergangszeit in Gemeinden, welche noch nicht auf das Betreuungsgutscheinsystem umgestellt haben, weitergeführt wird. Im Gebührensystem liegen diese Eckwerte aktuell (Tarifperiode 2018/2019) aufgrund der Anpassung an das kantonale Lohnsummenwachstum leicht höher als die für das Betreuungsgutscheinsystem festgesetzten. Entsprechend werden auch die Pauschalbeträge proportional angepasst und gerundet.

Ziel ist, inskünftig nicht mehr jährliche Anpassungen der Eckwerte vorzunehmen, sondern die Entwicklung der Preise der Institutionen und der Kaufkraft der Eltern zu beobachten und gegebenenfalls Anpassungen der Eckwerte vorzuschlagen. Im schulergänzenden Bereich wird diese Anpassung voraussichtlich auch nachvollzogen.

Artikel 29 Minimal- und Maximaltarif

Das minimale massgebende Einkommen und das maximale massgebende Einkommen werden den Einkommensgrenzen angepasst, welche im Gutscheinsystem gelten (vgl. auch Erläuterung zu Art. 25).

Artikel 34a Definition Betreuungsgutscheine

Betreuungsgutscheine sind eine geldwerte Leistung der öffentlichen Hand an die Kosten der Erziehungsberechtigten für die familienergänzende Kinderbetreuung. Damit werden die Kosten der familienergänzenden Kinderbetreuung bis maximal zum Betrag des Betreuungsgutscheins durch die öffentliche Hand getragen. Die restlichen Kosten werden weiterhin von den Erziehungsberechtigten bezahlt. Die Höhe der Vergünstigung bemisst sich nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Eltern. Sie wird mittels Verfügung festgelegt.

Mit dem Betreuungsgutschein sind die Erziehungsberechtigten gemäss Absatz 2 nicht mehr an einen bestimmten Leistungserbringer gebunden. Solange der Leistungserbringer zur Teilnahme am Betreuungsgutscheinsystem zugelassen ist, kann ein Betreuungsgutschein bei ihm eingelöst werden. Der gewählte Leistungserbringer muss sich infolgedessen auch nicht am Wohnort der Erziehungsberechtigten befinden. Weiter ist es möglich mehrere Leistungserbringer mit der familienergänzenden Kinderbetreuung zu betrauen. Die durch die öffentliche Hand mitgetragene Finanzierung der familienergänzenden Kinderbetreuung soll in erster Linie Kindern im Vorschulalter und Kindern bis zum Abschluss des Kindergartens zu Gute kommen

(Absatz 3). Die familienergänzende Kinderbetreuung für Kinder ab der 1. Klasse wird nur durch Betreuungsgutscheine mitfinanziert, wenn diese gemäss Artikel 9 Absatz 2 Buchstabe c durch Tagesfamilien erbracht wird. In zahlreichen Gemeinden werden Kindergartenkinder in Tagesschulen und nicht oder nur in Ausnahmefällen in Kitas betreut. Solche Einschränkungen sind weiterhin aufgrund von Artikel 34c möglich. Auch bei Tagesfamilien kann die Altersspanne für Schulkinder eingeschränkt werden. Fassen die Gemeinden die Zielgruppe für die Betreuungsgutscheine enger, so hat dies die Gemeinde im entsprechenden Gemeindereglement so vorzusehen.

Artikel 34b Grundsatz

Die Vergünstigung der familienergänzenden Kinderbetreuung erfolgt gemäss Absatz 1 nur, wenn bei den betroffenen Erziehungsberechtigten ein entsprechender Bedarf besteht. Der Umfang der vergünstigten Betreuungszeit orientiert sich am Bedarf. Die verschiedenen Ursachen, die einen Bedarf begründen können, werden in Artikel 34d bestimmt.

Als zusätzliche Voraussetzung muss die Gemeinde, in der die Erziehungsberechtigten ihren Wohnsitz haben, über eine Ermächtigung nach Artikel 3 Absatz 3 verfügen. Die Gemeinden entscheiden weiterhin selber, ob sie den Familien in ihren Gemeinden den Zugang zu subventionierten Betreuungsangeboten ermöglichen wollen.

Der Betreuungsgutschein bezeichnet die maximale Höhe der Vergünstigung. Liegen die tatsächlichen vom jeweiligen Leistungserbringer verrechneten Kosten unter der errechneten maximalen Vergünstigung, werden lediglich die effektiven Betreuungskosten übernommen: Beträgt die maximale Vergünstigung für Erziehungsberechtigte mit einem Kind in einer Kindertagesstätte gemäss Betreuungsgutschein 100.00 Franken, verrechnet die Kindertagesstätte jedoch pro Tag einen Tarif von 90.00 Franken, wird der tatsächlich verrechnete Tarif von 90.00 Franken durch den Betreuungsgutschein im Umfang von 90.00 Franken subventioniert und nicht mit der maximal errechneten Vergünstigung von 100.00 Franken

Wie bereits im Gebührensystem haben die Erziehungsberechtigten auch im Betreuungsgutscheinsystem **keinen Rechtsanspruch auf Erhalt einer Subvention und damit auf eine Vergünstigung der familienergänzenden Kinderbetreuung durch einen Betreuungsgutschein.**

Artikel 34c Begrenzung der Ausgabe von Betreuungsgutscheinen

Der Kanton finanziert jeden nach dieser Verordnung ausgegebenen Gutschein mit. Dies, um die Entwicklung eines bedarfsgerechten Angebots im Kanton Bern zu begünstigen und weil nur Familien bis zu einem gewissen Einkommen mit ausgewiesenem Bedarf an familienergänzender Kinderbetreuung einen Betreuungsgutschein erhalten können.

Die Wohnsitzgemeinde hat aber die Möglichkeit, die Ausgabe von Betreuungsgutscheinen auf zwei Arten zu begrenzen. Einerseits kann sie die Anzahl der Betreuungsgutscheine einschränken, die sie pro Tarifperiode ausgibt (Kontingentierung). Andererseits kann die Gemeinde die Ausgabe von Betreuungsgutscheinen für Kinder begrenzen, die schulpflichtig sind (Limitierung). So kann sichergestellt werden, dass der Effort, welcher in vielen Gemeinden für den Ausbau der Tagesschulen geleistet wurde, nicht wieder hinfällig wird.

Im Fall einer Kontingentierung hat die Wohnsitzgemeinde eine Warteliste mit jenen Erziehungsberechtigten zu führen, die trotz nachgewiesenem Bedarf keinen Betreuungsgutschein erhalten. Für den Fall, dass eine Gemeinde die Ausgabe der Betreuungsgutscheine kontingentiert, muss sie dies bis zum Anfang der Tarifperiode bekanntgeben.⁶

Aufgrund des Selbstbehalts von 20 Prozent für die Gemeinden ist denkbar, dass Gemeinden von der Möglichkeit der Kontingentierung Gebrauch machen, um ein definiertes Budget nicht zu überschreiten. Allerdings sind vom Verzicht, die Betreuungsgutscheine bedarfsgerecht auszugeben, negative Effekte zu erwarten:

⁶ Vgl. Artikel 1 der Direktionsverordnung über das Betreuungsgutscheinsystem (DVBGS)

- Das Führen einer Warteliste und das Management der Kontingente verursachen deutlichen zusätzlichen administrativen Aufwand.
- Im Gutscheinsystem erhalten nur Familien mit einem ausgewiesenen Bedarf eine Subvention. D.h., in einer Gemeinde mit Kontingent und Warteliste erhalten Familien, obwohl sie die Voraussetzungen für den Erhalt eines Gutscheins voraussichtlich erfüllen, nicht oder zeitlich verzögert den benötigten Betreuungsgutschein.
- Die Entwicklung des Angebots wird gehemmt. Wissen Anbieter von Betreuungslösungen, dass sich die Eltern die Angebote leisten können, kann sich das Angebot besser an die Nachfrage anpassen. In Gemeinden mit Kontingentierung ist dies aber nur bedingt gegeben.

Artikel 34d Bedarf

Um einen effizienten Mitteleinsatz zu gewährleisten wird die Subvention stärker als bis anhin an die Erwerbstätigkeit bzw. an die soziale Situation in der Familie gekoppelt. Während im Gebührensystem die berufliche und soziale Situation nur in jenen Fällen eine Rolle spielt, in denen die Nachfrage an subventionierten Plätzen grösser ist als das Angebot, werden gemäss Absatz 1 Betreuungsgutscheine einzig an Erziehungsberechtigte ausgerichtet deren massgebendes Einkommen weniger als 160'000 Franken beträgt und auf die mindestens einer der folgenden Umstände zutrifft:

- die Erziehungsberechtigten sind erwerbstätig (*Bst. a*),
- die Erziehungsberechtigten sind arbeitssuchend, vermittlungsbereit und arbeitsfähig (*Bst. b*),
- die Erziehungsberechtigten befinden sich in einer berufsorientierten Aus- und Weiterbildung (*Bst. c*),
- die Erziehungsberechtigten nehmen an einem von einer Amtsstelle angeordneten qualifizierenden Integrations- oder Beschäftigungsprogramm teil (*Bst. d*),
- die Erziehungsberechtigten können aufgrund einer eigenen psychischen oder physischen Belastung oder jener eines weiteren in der Obhut stehenden Kindes oder der Pflege eines direkten Familienangehörigen die Kinderbetreuung gar nicht oder nur eingeschränkt wahrnehmen (gesundheitliche Indikation) (*Bst. e*),
- die familienergänzende Betreuung in einer Kindertagesstätte oder bei einer Tagesfamilie ist zur sozialen oder sprachlichen Integration des betreuten Kindes notwendig (soziale oder sprachliche Indikation; *Bst. f*).

Damit den Erziehungsberechtigten jedoch bei den aufgezählten Umständen ein Bedarf für die familienergänzende Kinderbetreuung gemäss dieser Verordnung besteht, muss gemäss Absatz 2 der Bestimmung die Beschäftigung der Erziehungsberechtigten für die Bedarfsgründe nach Buchstaben a bis e ein gewisses Mass erreichen. Davon ausgenommen ist das Vorliegen einer sozialen oder sprachlichen Indikation nach Buchstabe f. Das Beschäftigungspensum der Erziehungsberechtigten ist bei einer sozialen oder sprachlichen Indikation unbeachtlich. **Damit können Kinder mit einer sprachlichen oder sozialen Indikation einer im Hinblick auf den Eintritt in die Volksschule wichtigen Förderung zugeführt werden.**

Der zweite Satz in Absatz 2 berücksichtigt den Fall, dass die Eltern die Mindestpensen nicht erreichen, aber trotzdem dringendst auf eine familienergänzende Betreuung angewiesen sind. Dies ist zum Beispiel der Fall, wenn beide Eltern zwingend an den gleichen Tagen arbeiten müssen weil beide Arbeitgeber keine anderen Arbeitstage gewähren können. Das Beispiel illustriert, dass diese Ausnahmeklausel mit grösster Zurückhaltung angewendet werden muss.

Kinder mit besonderen Bedürfnissen und einem darin begründeten ausserordentlichen Betreuungsaufwand, der die Betreuung in einer Kindertagesstätte oder durch eine Tagesfamilie stark verteuert, sollen gleichberechtigten Zugang zu Betreuungs- und Förderangeboten haben. Gemäss Absatz 3 kann den Erziehungsberechtigten eine Pauschale für die höheren Betreuungskosten ausgerichtet werden. **Die Voraussetzungen für den Erhalt und deren Höhe**

werden in der Direktionsverordnung geregelt. Das massgebende Einkommen der Erziehungsberechtigten wird für die Pauschale nicht berücksichtigt. Somit können auch Eltern, welche aufgrund ihres Einkommens und Vermögens ansonsten kein Anrecht auf einen Betreuungsgutschein haben, für ihr Kind eine Pauschale erhalten, wenn die weiteren Voraussetzungen erfüllt sind.

Die GEF bestimmt in der BGSDV den Umfang des bedarfsbegründenden Beschäftigungspensums für erziehungsberechtigte Paare und Einzelpersonen sowie die Anforderungen an dessen Nachweis. Weiter werden die Anforderungen für das Vorliegen einer sozialen, sprachlichen oder gesundheitlichen Indikation sowie die Voraussetzungen für den Erhalt einer Pauschale für Kinder mit besonderen Bedürfnissen und die Höhe der Pauschale selbst in der Direktionsverordnung definiert.

Artikel 34e Minimaler Elternbeitrag

Grundsätzlich ist vorgesehen, wie im bisherigen Gebührensystem am minimalen Elternbeitrag festzuhalten. Allerdings stellen sich im neuen System verschiedene Fragen, wie der Betrag zu welchem Zeitpunkt durch wen erhoben werden soll, die noch weiter abgeklärt werden müssen. Insbesondere braucht es eine mit der vorgesehenen Webapplikation kompatible, sinnvolle Lösung. Die entsprechenden Modalitäten müssen jedoch weder in der Verordnung noch in der Direktionsverordnung geregelt werden.

Artikel 34f Bemessung

In diesem Artikel wird definiert, nach welchen Faktoren sich der Betreuungsgutschein bemisst. Ausserdem wird bestimmt, dass die Eltern die notwendigen Angaben für die Berechnung des Gutscheins selber deklarieren und belegen müssen. In Absatz 3 wird präzisiert, dass der Betreuungsgutschein einzig die von den Leistungserbringern in Rechnung gestellten Kosten für die Betreuung vergünstigt. Dies ist auch im Hinblick auf die Bestimmung der abzugsfähigen Kinderdrittbetreuungskosten für die Steuererklärung relevant, da die Erziehungsberechtigten einzig die (durch den in Abzug gebrachten Gutschein tieferen) Betreuungskosten ohne Kosten für die Mahlzeiten bis zu einem bestimmten Höchstbetrag abziehen können.

Artikel 34g Vergünstigtes Betreuungspensum

Das vergünstigte Betreuungspensum unterscheidet sich je nach Bedarfsgrund (vgl. Art. 34dAbs. 1). Der Umfang der vergünstigten Betreuungszeit (Betreuungspensum) wird in Prozent ausgedrückt und beträgt zwischen 5% und 100%. Erziehungsberechtigte mit einem Kind, das eine sprachliche Indikation aufweist, erhalten ein anderes Betreuungspensum vergünstigt als Erziehungsberechtigte, die einen Bedarf aufgrund ihrer Erwerbstätigkeit haben. In der Direktionsverordnung wird der Umfang der vergünstigten Betreuungspensen je nach Bedarf festgesetzt.

Bei einem Bedarf aufgrund einer sozialen oder sprachlichen Indikation kann der Umfang des vergünstigten Betreuungspensums gemäss Absatz 2 nicht kumuliert werden. Entscheidend für den Umfang des vergünstigten Betreuungspensums ist diejenige Indikation, welche den grössten Betreuungsumfang ermöglicht. Die anderen Indikationen werden im Rahmen der dadurch subventionierten Betreuungszeit mitadressiert.

Erwerbstätige Personen oder Personen auf Arbeitssuche, in einer Aus- oder Weiterbildung, in einem qualifizierenden Integrations- oder Beschäftigungsprogramm oder mit einer gesundheitlichen Indikation können grundsätzlich das Betreuungspensum frei wählen, wenn sie ein gewisses Beschäftigungspensum erreichen. Die Gemeinden können in ihren Reglementen Einschränkungen der vergünstigten Betreuungspensen vorsehen.

Artikel 34h Vergünstigung pro Betreuungseinheit

Bis zu einem massgebenden Einkommen von 43'000 Franken erhalten Familien den maximalen Gutschein. Die Höhe des maximalen Gutscheins hängt vom Alter des Kindes sowie vom mit der Betreuung betrauten Leistungserbringer (Kita oder TFO) ab. Ab einem massgebenden Einkommen von 160'000 Franken kann kein Betreuungsgutschein mehr beantragt werden.

Die Pauschale für einen ausserordentlichen Betreuungsaufwand können Eltern unabhängig von ihrem massgebenden Einkommen beantragen.

Bei Kitas ist die massgebende Betreuungseinheit ein Tag und bei Tagesfamilien eine Stunde.

Artikel 34i Maximale Vergünstigung pro Betreuungseinheit

Für die Betreuung eines Kindes unter 12 Monaten können subventionierte Kitas und TFOs im Gebührensystem die 1.5 fachen Normkosten abrechnen, da für die Betreuung eines Kindes in diesem Alter entsprechend mehr Personal benötigt wird. Die Eltern aber zahlen auf subventionierten Plätzen den gleichen Tarif wie für Vorschulkinder, für welche nur die einfachen Normkosten eingegeben werden können. Rund 10% der derzeit subventionierten Kita-Plätze sind von Kindern unter 12 Monaten besetzt.

In einem System ohne Tariflimate ist davon auszugehen, dass die Kitas den höheren Personalbedarf im Preis fakturieren. Vielerorts werden auf privaten Plätzen höhere Gebühren für die Betreuung von Kindern unter 12 Monaten in Rechnung gestellt. Im Gutscheinsystem sollen sich Eltern unabhängig vom Alter ihrer Kinder die Inanspruchnahme eines familienergänzenden Kinderbetreuungsangebots leisten können. Der Betreuungsgutschein für Eltern von Kindern unter 12 Monaten fällt daher höher aus als jener für Vorschulkinder über 12 Monate. Der maximale Gutschein wird bei Gutscheinen für Kinder unter 12 Monaten um 40 Fr. pro Tag in einer Kita bzw. um 3.40 Fr. pro Stunde bei Tagesfamilien erhöht. Die Subvention steigt linear zwischen 0 und 140 Fr. pro Tag in einer Kita bzw. zwischen 0 und 11.90 Fr. pro Betreuungsstunde bei einer Tagesfamilie. Die prozentuale Erhöhung des Gutscheins führt dazu, dass die Eltern sich an den höheren Kosten entsprechend ihrem Einkommen mitbeteiligen. Aufgrund dessen entsteht kein Schwelleneffekt beim Verlust des Anspruchs auf einen Betreuungsgutschein. Bei Familien, deren massgebendes Einkommen unter oder knapp über dem minimalen massgebendem Einkommen liegt, löst die prozentuale Mitbeteiligung kaum zusätzliche Kosten aus. Das aufgrund der Tatsache, dass Babytarife von über 140 Fr. eher unrealistisch sind, da Kitas und Tagesfamilien den Eltern mit und ohne Gutscheine keine unterschiedlichen Tarifen verrechnen dürfen. Viel eher dürften die Kitas die nur unzureichend über die Elterngelöhne finanzierten höheren Personalkosten zusätzlich durch eine Querfinanzierung über die Altersgruppen zu decken versuchen.

Ab dem 1. Geburtstag bis zum Eintritt in den Kindergarten beträgt der maximale Gutschein in Kitas 100 Franken pro Tag und bei Tagesfamilien 8.50 Franken pro Betreuungsstunde. Diese Beträge sind etwas tiefer als die bisherige maximale Vergünstigung im Gebührensystem.

Kindergartenkinder in Kitas werden bei der Berechnung der Auslastung seit August 2017 mit 0.75 Plätzen gewichtet. Weil bei gleichem Personal folglich mehr Kinder beaufsichtigt werden können, sinken für die Kitas die Personalkosten pro Kind. Der Gutschein für die Betreuung von Kindergartenkindern bildet diese tieferen Kosten ab. Die Kürzung erfolgt prozentual, d.h., dass der Gutschein in Abhängigkeit vom massgebenden Einkommen der Eltern um 25% gekürzt wird. Die maximale Vergünstigung bei einem massgebenden Einkommen von weniger als 43'000 Franken (untere Einkommensgrenze) beträgt somit bei einem Betreuungsgutschein für ein Schulkind 75 statt 100 Franken. Zwar ist nicht gesagt, dass die Kitas die eingesparten Personalkosten im gleichen Umfang an die Erziehungsberechtigten weitergeben.

Sozialhilfebeziehende Erziehungsberechtigte erhalten gemäss Absatz 4 einen Betreuungsgutschein in der Maximalhöhe. Da bei der Berechnung des Betreuungsgutscheins fast immer der maximale Gutschein resultieren dürfte, wird – wie dies bereits bisher im Tagesschulbereich der Fall ist – darauf verzichtet, die Einkommens- und Vermögensverhältnisse erneut zu überprüfen.

Artikel 34k Berechnung

Der Gutscheinbetrag berechnet sich linear nach dem massgebenden Einkommen der Erziehungsberechtigten und der maximalen Vergünstigung pro Betreuungseinheit und erfolgt gemäss der Formel A1 im Anhang 1a.

Für die Bestimmung des anrechenbaren Einkommens und der Abzüge für geleistete Unterhaltsbeiträge sind die Verhältnisse des Kalenderjahres, das dem Beginn der Tarifperiode vorangegangen ist, massgebend. D.h. für die Tarifperiode ab August 2019 sind die Verhältnisse des Jahres 2018 massgebend. Bei der Berechnung des massgebenden Einkommens wird auch die Familiengrösse miteinbezogen. Hier gelten unabhängig von der laufenden Tarifperiode jeweils die aktuellen Werte, weshalb der Gutschein bei einer Vergrösserung oder Verkleinerung der Familie immer neu berechnet werden muss (vgl. Art. 18 BGSDV).

Eine Härtefallregelung stellt sicher, dass bei stark gesunkenen Einkommen die aktuellen Einkommensverhältnisse berücksichtigt werden (vgl. Art. 18 BGSDV).

Artikel 34l Verfahren

Die Wohnsitzgemeinde nimmt die Gesuche der Erziehungsberechtigten entgegen und entscheidet mit einer Verfügung, ob sie einen Betreuungsgutschein erhalten und in welcher Höhe. Den Gemeinden steht es grundsätzlich frei, ob sie diese Aufgabe selbst wahrnehmen oder sich für die Gutscheinausgabe mit anderen Gemeinden zusammenschliessen oder die Aufgabe delegieren. Zu beachten sind dabei in den kommunalen Organisationserlassen verankerte Voraussetzungen für die Aufgabenübertragung bzw. Zusammenarbeit. Gemeinden, welche bereits in regionalen Strukturen zusammengeschlossen sind (z.B. zu einem regionalen Sozialdienst), können die Gutscheinausgabe allenfalls diesen angliedern. Grundsätzlich ist es auch möglich, die Gutscheinausgabe an Dritte zu delegieren. Dies ist jedoch in einem entsprechenden Gemeindereglement so vorzusehen.

Der Betreuungsgutschein ist immer befristet und wird in der Regel für die Dauer einer Tarifperiode ausgestellt. Ist absehbar, dass ein Bedarfsgrund während der Tarifperiode wegfällt, wird der Gutschein auf diesen Zeitpunkt hin befristet. Erhält eine Familie z.B. einen Gutschein, weil eine Person in Ausbildung ist und endet die Ausbildung während der Tarifperiode, würde der Gutschein bis zum Ende der Ausbildung befristet. Ist bereits klar, dass eine Familie im Dezember wegzieht, wird auch nur ein Gutschein bis Dezember ausgestellt.

Absatz 3 legt fest, dass die Gemeinde das Gesuch erst auf den Folgemonat ausstellt, wenn die Eltern das Gesuch vollständig eingereicht haben. Ausnahmen müssen in Einzelfällen aber möglich sein, z.B. wenn eine Person eine Stelle unerwartet antreten muss und die Betreuung sofort benötigt.

Artikel 34m Anpassung

Die Erziehungsberechtigten haben der Wohnsitzgemeinde die Gründe zu melden, welche zu einer Änderung des ausgestellten Betreuungsgutscheins führen. Die entsprechenden Anpassungsgründe, die zu einer Anpassung während der laufenden Tarifperiode führen, werden in der Direktionsverordnung festgelegt.

Ein höherer Gutschein wird beispielsweise ausgestellt, wenn die Familie grösser wird, der Gutschein wird gesenkt, wenn das Kind ein Jahr alt wird.

Änderungen, welche eine Erhöhung des Gutscheins zur Folge haben, werden immer im Monat nach Mitteilung und Beleg durch die Eltern umgesetzt (Absatz 2).

Änderungen, welche eine Senkung des Gutscheins zur Folge haben, werden auf den Folgemonat nach Eintritt der Änderung umgesetzt. Melden die Eltern die Änderung erst mit zeitlichem Verzug, werden zu hohe Zahlungen zurückgefordert (Absatz 3).

Artikel 34n Aufhebung

Fällt der Bedarfsgrund nach Artikel 34d weg aufgrund dessen der Betreuungsgutschein ausgestellt wurde, wird der Betreuungsgutschein von Amtes wegen aufgehoben. Dasselbe gilt für den Fall, dass die erziehungsberechtigten Personen aus der Wohnsitzgemeinde, welche den Betreuungsgutschein verfügt hat, wegziehen. Die Aufhebung erfolgt auf Ende des Monats in dem der Aufhebungsgrund eingetreten ist.

Wird im Falle einer sozialen oder sprachlichen Indikation von der zuständigen Fachstelle der Förderbedarf oder das Vorliegen der Indikation auf eine bestimmte Zeitspanne befristet, ist bei Ablauf dieser Zeitspanne keine Aufhebung des Betreuungsgutscheins notwendig, da ein Betreuungsgutschein in diesem Fall lediglich für die von der Fachstelle empfohlene Zeitspanne ausgestellt wird.

Artikel 34o Unterbrechung

Wird ein Kind länger als 30 Kalendertage nicht familienergänzend betreut (z.B. aufgrund einer längeren Reise), wird kein Betreuungsgutschein mehr ausbezahlt. Die weiterhin anfallenden Kosten, um den Betreuungsplatz freizuhalten, gehen vollumfänglich zu Lasten der Erziehungsberechtigten.

Ist ein Kind wegen Krankheit oder Unfall länger als 30 Tage abwesend, läuft der Gutschein wie gewohnt weiter. Der zu überweisenden Betrag wird angepasst, wenn der Leistungserbringer der Familie z.B. bei Krankheit einen ermässigten Tarif gewährt.

Artikel 34p Auszahlung und Abrechnung

Die Gemeinden sind dafür zuständig, den Kitas und Tagesfamilienorganisationen die Gutscheinbeträge zu überweisen. Um Liquiditätsengpässe zu vermeiden ist zentral, dass dies spätestens während dem laufenden Monat für den laufenden Monat geschieht (möglich sind aber auch z.B. periodische Akontozahlungen).

Die Kitas wiederum sind dafür zuständig, den Wohnsitzgemeinden die Betreuungskosten der Eltern pro Monat und das erbrachte vergünstigte Pensum mitzuteilen.

Da die überwiesenen Beträge und das letztlich tatsächlich vergünstigte Pensum unter Umständen nicht übereinstimmen (z.B. weil die Erziehungsberechtigten zusätzliche Betreuungsstunden genutzt haben und sie diese über das Gutscheinsystem abrechnen, weil sie das vergünstigte Pensum selbst bestimmen können), müssen mindestens einmal pro Jahr und bevor die Gemeinde ihre Kosten mit dem Kanton abrechnet, Ausgleichszahlungen erfolgen.

In der Verordnung werden bewusst nur die grundsätzlichen Zuständigkeiten bezüglich der Auszahlung und Abrechnung genannt. Der Kanton legt den genauen Ablauf für Gemeinden, welche die Webapplikation Betreuungsgutscheine nutzen, im Rahmen der weiteren Entwicklungsarbeiten fest. Gemeinden, welche für die Administration der Betreuungsgutscheine nicht auf diese Webapplikation zurückgreifen, definieren die Auszahlung und Abrechnung innerhalb der kantonalen Richtlinien.

Artikel 34q Rückerstattung

Beiträge, die an Leistungserbringer ausbezahlt wurden oder gegenüber Erziehungsberechtigten verfügt wurden, werden von der Wohnsitzgemeinde zurückgefordert, wenn dies darin begründet ist, dass unrichtige oder unvollständige Angaben gemacht wurden oder Tatsachen verschwiegen wurden.


Artikel 34r Zulassung

Im Betreuungsgutscheinsystem lösen die Eltern die Vergünstigung beim Leistungserbringer ihrer Wahl ein – dabei kann es sich entweder um eine Kindertagesstätte oder eine Tagesfamilienorganisation handeln. Weitere denkbare Betreuungsarten wie beispielsweise die Kinderbetreuung durch Nannys können nicht zum Gutscheinsystem zugelassen werden.


Im Gutscheinsystem sind – anders als im Gebührensystem - die Subventionen nicht mehr an ausgewählte Kindertagesstätten und Tagesfamilienorganisationen gebunden, denen die Gemeinden die Aufgabe der Leistungserbringung via Leistungsvertrag übertragen hat.

Trotz allgemeiner Marktöffnung müssen die Kitas und Tagesfamilienorganisationen auch künftig bestimmte Voraussetzungen erfüllen, um dazu berechtigt zu sein, Betreuungsgutscheine entgegenzunehmen und diese mit den Gemeinden, die am Betreuungsgutscheinsystem teilnehmen, abzurechnen:

Buchstabe a: Öffentlich zugänglich bedeutet, dass der Kitaplatz für alle Kinder zugänglich ist. Insbesondere dürfen Plätze, welche im Gutscheinsystem angeboten werden, nicht für Familien, welche bei bestimmten Unternehmen arbeiten, reserviert werden. Eine Kita kann einzelne Plätze für Unternehmen reservieren und mit den anderen – nicht reservierten Plätzen – am Gutscheinsystem teilnehmen.

Buchstabe b: Der Kanton macht keine Vorgaben mehr zu maximalen Preisen für die Betreuung. Mit der Umstellung auf das Betreuungsgutscheinsystem sind auch Preise über dem heutigen Normkostenansatz von Fr. 109.35 für einen Betreuungstags in der Kita bzw. von Fr. 9.34 für eine Betreuungsstunde bei Tagesfamilien, möglich (Ansätze im Gebührensystem für die Tarifperiode 2018/2019). **Die einzige Bedingung, die die Anbieter bzgl. ihrer Preisgestaltung einhalten müssen, ist, dass sie keine unterschiedlichen Preise für Eltern mit und ohne Gutschein in Rechnung stellen. So wird eine mögliche Quersubventionierung und eine Zerteilung des Markts verhindert. Die Kita darf aber sehr wohl nach Alter abgestufte Preise anbieten oder Rabatte für Geschwister. Die Regelungen müssen einfach immer für alle Familien gelten, ob sie einen Gutschein haben oder nicht.** 

Buchstabe c: Die Leistungserbringer haben sicherzustellen, dass das von ihnen im Rahmen des Betreuungsgutscheinsystems zur Verfügung gestellte Betreuungsangebot konfessionell und politisch neutral ist.

Buchstabe d: **Kindertagesstätten und Tagesfamilienorganisationen müssen bereit sein, Kinder mit besonderen Bedürfnissen und einem entsprechend erhöhten Betreuungsbedarf im Rahmen ihrer Kapazitäten aufzunehmen und mit den entsprechenden Fachstellen zusammenzuarbeiten. So wird sichergestellt, dass auch Familien mit Kindern mit besonderen Bedürfnissen tatsächlich gleichberechtigten Zugang zu den Angeboten der familienergänzenden Betreuung erhalten. Für den höheren Aufwand werden Kitas und Tagesfamilien mittels der Pauschale nach Artikel 34d Absatz 3 entschädigt.** 

Buchstabe e: Kindertagesstätten und Tagesfamilienorganisationen müssen bereit sein, zumindest für eine Übergangszeit, sozial dringliche Fälle zu priorisieren und wenn immer möglich sofort aufzunehmen. Ein sozial dringlicher Fall liegt vor, wenn die Erziehungsberechtigten unerwartet die Betreuung nicht mehr gewährleisten können. I.d.R. würde eine diesbezügliche Anfrage via Sozialdienst erfolgen.

Buchstabe f: Kindertagesstätten müssen die Vorgaben der für die Aufsicht zuständigen Stelle einhalten.

Die Zulassung der Kindertagesstätten und Tagesfamilienorganisationen erfolgt auf Gesuch hin. Sind die Voraussetzungen erfüllt und liegen sämtliche erforderlichen Belege vor, wird das Gesuch gutgeheissen.

Das Verfahren über die Zulassung und den Ausschluss wird durch das Sozialamt geführt und ist kostenlos. Das SOA informiert in geeigneter Weise über die zugelassenen Angebote.

Artikel 35 Grundsatz Lastenausgleichberechtigung

Absatz 2 bestimmt, dass die Artikel 36 bis 43 nicht auf das Betreuungsgutscheinsystem anwendbar sind. Die Berechnung der lastenausgleichberechtigten Aufwendungen im Betreuungsgutscheinsystem richtet sich nach Artikel 43a.

Artikel 43a Berechnung des Selbstbehalts im Betreuungsgutscheinsystem

Nach Artikel 80 Buchstabe d SHG können Gemeinden 80 Prozent der anrechenbaren Beiträge an die Leistungserbringer im Bereich der institutionellen Sozialhilfe im Rahmen der gesetzlichen Regelungen und der erteilten Ermächtigung in den Lastenausgleich eingeben.

Der Selbstbehalt beträgt grundsätzlich 20% der Aufwendungen. Allerdings werden für die Berechnung des Selbstbehalts nicht die Aufwendungen der jeweiligen Gemeinde je 100% Betreuungsgutschein berücksichtigt sondern die durchschnittlichen Aufwendungen je 100% Betreuungsgutschein. Ansonsten würden Gemeinden mit vielen hohen Gutscheinen (weil deren

Bevölkerung ein tieferes massgebendes Einkommen hat) einen viel höheren Selbstbehalt zahlen als Gemeinden mit wohlhabenden Eltern und entsprechend tiefen Gutscheinsbeträgen.

Die durchschnittlichen Aufwendungen, welche für die Abrechnung des Jahres X massgebend sind, werden durch das Sozialamt auf Basis der Abrechnung der Gemeinden des Jahres X-1 berechnet und im Verlauf des Jahres X kommuniziert. Die Abrechnung des Jahres X erfolgt dann im Frühjahr des Jahres X+1.

Übergangsbestimmungen

Artikel T4-1 Systemwechsel

Bis zum Inkrafttreten des SLG laufen das Gebühren- und das Betreuungsgutscheinsystem im Kanton nebeneinander. Innerhalb einer Gemeinde ist jedoch nur ein System möglich. Entsprechend hat jede Gemeinde für sich zu entscheiden, über welches System sie die familienergänzende Kinderbetreuung subventionieren will. Es steht ihr bis zum Inkrafttreten des SLG frei, ob und wann sie den Wechsel vollziehen will. Mit dem Inkrafttreten des SLG soll die familienergänzende Kinderbetreuung vom Kanton nur noch im Betreuungsgutscheinsystem subventioniert werden. Entscheidet sich eine Gemeinde vom Gebührensystem ins Betreuungsgutscheinsystem zu wechseln oder subventioniert sie die familienergänzende Kinderbetreuung von Beginn an über das Betreuungsgutscheinsystem, soll kein Wechsel ins Gebührensystem mehr möglich sein.

Die Gemeinden können ab dem 1. August 2019 ins Betreuungsgutscheinsystem einsteigen. Diesbezüglich werden sie zu beachten haben, dass die Anschluss- oder Zusammenarbeitsverträge mit anderen Gemeinden oder die Leistungsverträge mit den Leistungserbringern, welche sich auf das Gebührensystem beziehen, rechtzeitig zu beenden sind. Insbesondere dann, wenn eine Gemeinde sich dafür entscheidet, in einer laufenden Tarifperiode auf das Gutscheinsystem umzustellen, muss zudem sichergestellt sein, dass auch die Elternvereinbarungen zwischen Leistungserbringer und Eltern auf das Datum des Wechsels hin kündbar sind oder bis zu diesem Datum befristet werden. Für ein Angebot nach Artikel 9 Absatz 2 Buchstabe *b* für Schulkinder ab der 1. Klasse gelten auch nach dem Wechsel ins Betreuungsgutscheinsystem die Bestimmungen, die auf das Gebührensystem anwendbar sind.

Artikel T4-2 Aufsicht

Im Gebührensystem gibt es derzeit zwei verschiedene Bestimmungen zur Aufsicht. Einerseits Artikel 5, welcher alle Angebote betrifft, die vollumfänglich durch die Gemeinde bereitgestellt werden. Neben der Aufsicht durch die Gemeinde wird andererseits auch dem Kantonalen Jugendamt die Aufsicht in den in Artikel 11 Absatz 2 und Absatz 3 genannten Fällen übertragen.

Mit der Umstellung auf das Gutscheinsystem verschwinden die Angebote, welche nach Artikel 5 unter Aufsicht der Gemeinde stehen. Es gibt nur noch private Angebote, welche mit entsprechender Zulassung entscheiden können, Betreuungsgutscheine als Zahlungsmittel entgegenzunehmen. Weil dann auch diese Kitas gemäss den bundesrechtlichen Bestimmungen der Pflegekinderverordnung PAVO über eine Betriebsbewilligung verfügen müssen, muss die Aufsicht über die Kitas neu geregelt werden. Bis die Aufsicht durch das SLG neu und einheitlich geregelt sein wird, gelten die bisherigen Aufsichtsregeln bis dahin weiter. Neue Betreuungsangebote beantragen eine Betriebsbewilligung beim kantonalen Jugendamt.

Artikel T4-3 Tarifreglement

Kitas im Gutscheinsystem müssen über ein einheitliches Tarifreglement verfügen. Das heisst, dass für Eltern mit Betreuungsgutscheine und für Eltern ohne Betreuungsgutscheine die gleichen Tarife gelten müssen.

Dies gilt nicht für die Plätze, welche nach dem bisherigen Gebührensystem subventioniert sind. Deren Tarife sind in der ASIV festgelegt und können sich vom Tarifreglement für die anderen Plätze unterscheiden.

Artikel T4-4 Berechnung Selbstbehalt

In den ersten Jahren der Einführung der Betreuungsgutscheine werden die durchschnittlichen Aufwendungen des Vorjahres noch nicht bekannt sein, bzw. auf den Angaben von nur wenigen Gemeinden beruhen. Deshalb müssen für eine möglichst gute Schätzung die Abrechnungen im Gebührensystem miteinbezogen werden.

5. Verhältnis zu den Richtlinien der Regierungspolitik (Rechtsetzungsprogramm) und anderen wichtigen Planungen

Im Gutscheinsystem wird der Kanton alle ausgegebenen Gutscheine mitfinanzieren. Damit fördert er die Entwicklung eines bedarfsgerechten und finanzierbaren Angebots im Bereich der familienergänzenden Kinderbetreuung. Dass ein solches zentral ist, wird u.a. in der kantonalen Wirtschaftsstrategie 2025⁷, im Familienkonzept 2009 sowie im Konzept frühe Förderung des Kantons deutlich.

6. Finanzielle Auswirkungen

Eine möglichst kostenneutrale Umsetzung des Gutscheinsystems ist ein zentrales Anliegen der Vorlage. Im Jahr 2020 werden knapp 69 Mio. Franken für die Finanzierung des Systems zur Verfügung stehen (rund 68 Mio. Franken Budget familienergänzende Kinderbetreuung sowie 1 Mio., welche bis dahin für die Angebote der frühen Sprachförderung bereitstanden).

Gemäss Schätzungen von Ecoplan kostet ein bedarfsgerechter Ausbau des heutigen Systems zwischen 69 und 85 Mio. Franken nach erfolgtem Ausbau. Die Kostenfolgen wurden nach drei verschiedenen Varianten und in der Annahme, dass die Gemeinden die Gutscheine nicht kontingentieren, geschätzt. Bei allen drei Varianten wird davon ausgegangen, dass zusätzliche Gemeinden dem System beitreten und der Anteil der Kinder mit Kinderbetreuung pro Gemeinde zunimmt. Es ist davon auszugehen, dass primär jene Gemeinden sich an der Ausgabe von Betreuungsgutscheinen beteiligen werden, welche heute entweder über eine Kita oder über ein schulergänzendes Angebot verfügen. Minimal- und Maximalschätzung gehen dahingehend auseinander, dass sie von einer unterschiedlich hohen Nachfrage nach Betreuungsgutscheinen ausgehen. Ausgaben von 85 Mio. werden erwartet, wenn der Anteil Kinder mit Kinderbetreuung insb. in den Agglomerationskreisen (ohne Stadt Bern) im Vergleich zu heute sehr stark ansteigt.

Im Vergleich zu den Mitteln, welche dem Kanton im Jahr 2019 zur Verfügung stehen, müssen somit im Idealfall keine weiteren Einsparungen vorgenommen werden und im Extremfall maximal 15 Mio. Fr. eingespart werden, wobei der Ausbau sicher einige Zeit in Anspruch nehmen wird und wohl mit einem Wert zwischen den Extremen gerechnet werden muss.

Mit der Umstellung auf die Betreuungsgutscheine werden deshalb zahlreiche Massnahmen umgesetzt, welche den potenziellen Kostenanspruch dämpfen. Mittel können u.a. eingespart werden, indem die Subvention enger an den Bedarf gekoppelt wird und tiefere Betreuungsgutscheine für Kindergartenkinder in Kitas ausgegeben werden. Auch bei der Vergünstigung für Kinder unter 12 Monate werden im Vergleich zur Regelung im Gebührensystem Kosten eingespart, da heute die Mehrkosten für die Abgeltung des Faktors 1.5 durch den Staat getragen werden. Durch den Wegfall der Risikopauschale sowie der Abschaffung der Ausbildungspauschale werden zusätzliche Mittel frei.

Sollten sich weitere Einsparungen als notwendig erweisen, können verschiedene Massnahmen durch eine Anpassung der Verordnung umgesetzt werden. Um Einsparungen zu erzielen könnte z.B. die Einkommensobergrenze für den Erhalt eines Betreuungsgutscheins gesenkt

⁷ Wirtschaftsstrategie 2025 des Kantons Bern, Antrag: RRB Nr. 1063 vom 22. Juni 2011, Kenntnisnahme durch den Grossen Rat: 24. November 2011, Planungserklärungen eingearbeitet: RRB Nr. 0383 vom 14. März 2012

werden. Eine Anpassung bezüglich des massgebenden Einkommens schmälert allerdings die Erwerbsanreize der Familien, welche aus dem System fallen sowie der Familien, welche im System verbleiben.

Eine weitere Möglichkeit, die Kosten zu senken, besteht darin, die maximale Subvention zu kürzen. Auch bei dieser Massnahme scheint es sinnvoll zuzuwarten, wie sich die Ausgaben infolge der Umstellung auf die Betreuungsgutscheine effektiv entwickeln sowie bis die Auswirkungen der Abschaffung der Tariflimite auf die Kitapreise bekannt sind.

Weitere Einsparungen können realisiert werden, wenn der Betreuungsgutschein für Kinder unter 12 Monaten von 140% auf 130% gesenkt wird.

Jede dieser drei Massnahmen führt zu Einsparungen beim Kanton, welche durch höhere Selbstkosten der Eltern kompensiert werden müssen. Tiefere Betreuungsgutscheine können bewirken, dass sich teils Familien trotz Bedarf keine familienergänzende Kinderbetreuung leisten können, was die durch die bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf verfolgten Ziele gefährdet.

7. Personelle und organisatorische Auswirkungen

Die Umstellung auf das Betreuungsgutscheinsystem hat keine personellen Auswirkungen beim Kanton.

Zwar müssen noch vor dem Beginn des Systemwechsels wichtige Vorbereitungsarbeiten getroffen werden, um eine reibungslose Einführung der Betreuungsgutscheine gewährleisten zu können. Und auch während der Übergangsfrist, während der das Gebühren- und das Betreuungsgutscheinsystem nebeneinander bestehen, ist von einer gewissen Mehrbelastung auszugehen. Diese Arbeiten sollen jedoch innerhalb der bestehenden Personalressourcen aufgefangen werden. Eine Aufstockung des Personalbestands ist nicht vorgesehen.

8. Auswirkungen auf die Gemeinden

Primäres Ziel der Umstellung auf das Betreuungsgutscheinsystem ist es Gemeinden, Eltern und Anbietern von Betreuungslösungen gleichermaßen den Zugang zu einer kantonalen Mitfinanzierung zu erleichtern. Mit dem Wechsel von einer indirekten zu einer direkten und reinen Subjektfinanzierung können Gemeinden ohne eigene Angebote einfacher als bis jetzt sicherstellen, dass die bei ihnen wohnhaften Familien eine subventionierte Betreuungsmöglichkeit nutzen können. V.a. Gemeinden, welche darauf verzichten, die Gutscheine zu kontingentieren, bieten damit attraktive Lebensbedingungen für Familien mit kleinen Kindern. In der Stadt Bern hat die Systemumstellung dazu geführt, dass die Betreuungsmöglichkeiten insgesamt zugenommen haben. Es ist davon auszugehen, dass die Einführung von Betreuungsgutscheinen v.a. in Gemeinden mit einer geringen Angebotsdichte, die Entstehung neuer bzw. den Ausbau bestehender Einrichtungen fördert.

Die familienergänzende Kinderbetreuung bleibt eine Verbundaufgabe von Kanton und Gemeinden. Die Gemeinden entscheiden wie bisher, ob sie im Bereich der familienergänzenden Betreuung aktiv werden wollen. Eine Pflicht, tätig zu werden, wird ihnen auch im neuen System nicht auferlegt. Der Kanton legt wie bis anhin die Bedingungen für die kantonale Mitfinanzierung fest, steuert die Kosten und setzt Zulassungskriterien für die Leistungserbringer fest. Er beschränkt sich wo möglich und sinnvoll weiterhin auf Mindestvorgaben, welche von den Gemeinden weiter präzisiert werden können. Die Gemeinden haben in der familienergänzenden Kinderbetreuung damit Gestaltungsmöglichkeiten, während die Mindestvorgaben in diesem Bereich dazu führen, dass sich die Systeme von einer Gemeinde zur nächsten nicht grundsätzlich unterscheiden.

Im Gutscheinsystem erübrigt sich für die Gemeinden die Notwendigkeit Ausbaugesuche sowie Gesuche für die Umwandlung von Kontingenten zu stellen. Auch die Leistungsverträge mit den einzelnen Kitas und TFOs fallen weg. Gemeinden, welche die Gutscheine kontingentieren, haben allerdings noch den Aufwand im Zusammenhang mit der Führung der Warteliste.

Die Gemeinden sind im Gutscheinsystem verantwortlich für die Verfügung des Betreuungsgutscheins. Inwiefern sich ihr Aufwand diesbezüglich durch die Systemumstellung verändert, hängt stark davon ab, welche Aufgaben sie im alten System bezüglich der Tariffberechnung übernommen haben: Gemeinden, die bereits bisher die Tariffberechnung vorgenommen haben, sehen sich mit einem geringen Zusatzaufwand konfrontiert, für Gemeinden, welche die Tariffberechnung im Rahmen der Leistungsverträge an die Kitas bzw. TFOs delegierten, sehen ihr Aufgabenportfolio erweitert. Dadurch, dass der Gutschein enger an den Betreuungsbedarf der Eltern gekoppelt wird, nimmt der administrative Aufwand für die Gesuchsprüfung zu, da neu neben den wirtschaftlichen Verhältnisse auch die weiteren Bezugsberechtigungen überprüft werden müssen. Gleichzeitig wurden die in diesem Zusammenhang vorgesehenen kantonalen Vorgaben auf das erforderliche Mindestmass reduziert, so dass der administrative Aufwand für die ausstellende Behörde sowie die Gesuch stellenden Eltern möglichst gering ausfällt. Der Kanton ist darum bemüht, die Gemeinden bei der Erfüllung dieser Aufgabe zu unterstützen (durch die telefonische und schriftliche Beratung der Gemeinden, das Bereitstellen von Merkblättern und Mustervorlagen und die Ausarbeitung einer Webapplikation, welche die ASIV-konforme Administration der Gutscheine ermöglicht). Die Gemeinden können die Ausgabe der Gutscheine an Dritte übertragen oder sich für die Erledigung dieser Aufgabe mit anderen Gemeinden zusammenschliessen.

9. Auswirkungen auf die Volkswirtschaft

Die Förderung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf ist ein unumstrittenes Ziel der Familienpolitik im Kanton Bern, deren kurz- wie auch langfristigen positiven Auswirkungen auf die Volkswirtschaft längst erwiesen sind. Dem Ausbau der familienergänzenden Kinderbetreuung kommt in der Wirtschaftsstrategie 2025 deshalb als Teil der Standortförderung eine zentrale Rolle zu.

Mit der Umstellung auf das Gutscheinsystem verbessert der Kanton den Zugang zu subventionierten Angeboten und stärkt die freie Wahl der Betreuungsorganisation. In Gemeinden, die am System teilnehmen und darauf verzichten die Betreuungsgutscheine zu kontingentieren, bekommen alle Eltern, die die Kriterien für einen Gutschein erfüllen, einen solchen auch ausgestellt. Von dieser Neuerung dürften vor allem Mittelstandsfamilien profitieren, da sie heute aufgrund der fehlenden sozialen Dringlichkeit oft länger auf einen freien Platz warten müssen.

Können sich dank der Ausgaben von Betreuungsgutscheinen mehr Eltern die familienergänzende Kinderbetreuung leisten, fördert dies den Ausbau des Kita-Angebots. Eltern mit kleinen Kindern können langfristig mit einem deutlichen Rückgang der Wartefristen rechnen. Der (Wieder-)Einstieg in den Beruf wird für die Familien besser planbar und damit wahrscheinlicher. Mitentscheidend dabei ist auch, dass die Gutscheine bei jeder am System teilnehmenden Kita / Tagesfamilienorganisation eingelöst werden können und dass es so für Anbieter attraktiv ist, neue Angebote bereitzustellen, so lange eine Nachfrage besteht. Es entsteht auch ein gewisser Wettbewerb zwischen den Anbietern, dieser kann Auswirkungen auf die Preise haben, aber auch auf die Anpassung der Angebote an die Bedürfnisse der Eltern.

Dadurch, dass die gewährten Vergünstigungen stärker an die soziale und berufliche Situation der Familien gekoppelt werden, wird sichergestellt, dass die investierten öffentlichen Gelder effizient eingesetzt werden.

Gleichzeitig birgt der mit der Systemumstellung einhergehende Wegfall der Tarifflimite auch ein gewisses Risiko für die Finanzierbarkeit der Betreuungsleistungen. Sollten die Preise wieder Erwarten stark steigen, führt das unweigerlich dazu, dass Eltern einen höheren Anteil an den Betreuungskosten übernehmen als dies heute der Fall ist. Für Familien mit einer geringeren Zahlungsbereitschaft könnte es attraktiver erscheinen, die Berufstätigkeit zu reduzieren um Kosten zu sparen, statt diese zu erhöhen. Allerdings begünstigt die Einführung von Betreuungsgutscheinen auch den Wettbewerb zwischen den Anbietern, was sich, genauso wie die Zahlungsbereitschaft der Eltern, preissenkend auswirkt.

10. Ergebnis der Konsultation

Text wird nach Durchführung des Konsultationsverfahrens eingefügt.

Bern, 28. Juni 2018

Der Gesundheits- und Fürsorgedirektor:

Pierre Alain Schnegg