

**Bericht und Antrag
des Regierungsrates an den Kantonsrat
betreffend Erlass eines Gesetzes zur Förderung
der familienergänzenden Kinderbetreuung im Vorschulalter**

19-47

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen den Bericht und Antrag zum Erlass eines Gesetzes zur Förderung der familienergänzenden Kinderbetreuung im Vorschulalter. Das Gesetz soll erreichen, dass Familie und Erwerbstätigkeit oder Ausbildung besser miteinander vereinbar werden.

1. Ausgangslage

1.1. Familienergänzende Kinderbetreuung im Kanton Schaffhausen

Gemäss der sogenannten Tagesstrukturverordnung vom 27. November 2018 (SHR 410.102), die seit dem 1. Februar 2019 in Kraft ist, unterstützt der Kanton Schaffhausen die Gemeinden mit finanziellen Beiträgen für familien- und schulergänzende Tagesstrukturen. Die gesetzliche Grundlage für die Tagesstrukturverordnung bilden Art. 5a und Art. 92a des Schulgesetzes vom 27. April 1981 (SHR 410.100). Somit können diese Kantonsbeiträge erst ab dem Schuleintritt der entsprechenden Kinder ausgerichtet werden. Für Unterstützungsbeiträge im vorschulischen Bereich fehlt eine gesetzliche Grundlage. Mit der Schaffung eines neuen Gesetzes zur Förderung der familienergänzenden Kinderbetreuung soll dies geändert werden.

Die familienergänzende Kinderbetreuung wird aktuell grösstenteils durch die Eltern finanziert. Vereinzelt Gemeinden – wie zum Beispiel die Stadt Schaffhausen – subventionieren Betreuungseinrichtungen, sei dies in Form von Mietzinserslassen, Dienstleistungen, zinslosen Darlehen, Direktzahlungen oder einer Subvention von einzelnen Betreuungsplätzen. Trotz dieser Unterstützung werden immer wieder Stimmen laut, die besagen, dass die Preise für die familienergänzende Kinderbetreuung zu hoch seien und dass die Vereinbarkeit von Familie und Beruf durch diese Kosten behindert werde. Aus diesem Grund soll der Kanton Schaffhausen tätig werden und mithelfen, die externen Betreuungskosten für Kinder im Vorschulbereich zu senken.

Im Kanton Schaffhausen gibt es keine einheitlichen Tarife bei den aktuell 29 Betreuungsinstitutionen. Allerdings wird beispielsweise in der Stadt Schaffhausen den subventionierten Einrichtungen ein Einheitstarif vorgegeben. Die meisten Institutionen haben unterschiedliche Tarife für Säuglinge und für Kinder, da Säuglinge eine höhere Betreuungsintensität benötigen und bei der Berechnung der Betreuungsplätze mit Faktor 1.5 berücksichtigt werden. Die Tarife bewegen sich

im Kanton Schaffhausen aktuell im Bereich zwischen Fr. 16.– und Fr. 136.– für einen ganzen Betreuungstag in einer Kindertagesstätte.

Zahlreiche Erhebungen zeigen, dass Investitionen in die familienergänzende Kinderbetreuung diverse positive Effekte aufweisen. Ausserfamiliäre Kinderbetreuungsplätze unterstützen die Familienfreundlichkeit und haben einen konkreten volkswirtschaftlichen und finanziellen Nutzen für eine Gemeinde respektive die Region (Standortattraktivität). Sie sind ausserdem ein wichtiges Argument bei der Wahl eines Firmenstandorts, da qualifizierte Arbeitskräfte oft auf entsprechende Angebote angewiesen sind (Wettbewerbsvorteil). Sie ermöglichen Eltern aller Einkommensklassen, ihre erworbenen beruflichen Qualifikationen zu erhalten und weiterzuentwickeln und helfen Familien, ihre Existenz besser zu sichern, da die Erziehungsberechtigten einer bezahlten Arbeit nachgehen können. Überdies tragen Betreuungsangebote auch zu besseren Bildungschancen von Kindern aus bildungsfernen und sozial benachteiligten Schichten bei und unterstützen die Integration von fremdsprachigen Familien und Kindern aus allen sozialen Schichten und Gruppen.

1.2. Finanzpolitische Reserve

Das Vorhaben, die familienergänzende Kinderbetreuung zu fördern, ist Teil der "Massnahme M2" der Demografiestrategie des Regierungsrates vom 24. Januar 2017, welche dazu dient, demografische Herausforderungen frühzeitig anzugehen und das Leistungsangebot auf die kommenden Bedürfnisse auszurichten. Mit einer finanziellen Beteiligung durch den Kanton an die familienergänzende Kinderbetreuung sollen die externen Betreuungskosten für Eltern gesenkt werden, wenn sie ihre Kinder im Vorschulalter in die Obhut einer vom Kanton anerkannten Betreuungseinrichtung geben. Zur Senkung der Betreuungskosten ist beantragt, mit dem Abschluss der Staatsrechnung 2018 eine finanzpolitische Reserve von zwölf Millionen Franken zu schaffen. Somit ist die Finanzierung für das Projekt sichergestellt und es werden dadurch keine zukünftigen Staatsrechnungen belastet.

Die finanzpolitische Reserve wird im Kapitel 5.1 zur Staatsrechnung 2018 wie folgt erläutert: *"Eine finanzpolitische Reserve kann zur Mitfinanzierung von Grossprojekten oder zum Auffangen von vorübergehenden Schwankungen des Ergebnisses der Erfolgsrechnung gebildet werden, solange sie zu keinem negativen Jahresergebnis führen. Der Regierungsrat hat dem Kantonsrat die Bildung einer finanzpolitischen Reserve mit einem Bericht über Zweck, Äufnung, Auflösung und Zeitraum der finanzpolitischen Reserve zur Genehmigung zu unterbreiten."* Da das Gesamtergebnis des gestuften Erfolgsausweises für 2018 einen Ertragsüberschuss von rund 55.8 Millionen Franken auswies, wurde beantragt, die oben erwähnten zwölf Millionen Franken für eine finanzpolitische Reserve zur Förderung der familienergänzenden Kinderbetreuung im Vorschulalter zu bilden. Die finanzielle Beteiligung des Kantons an den externen Betreuungskosten soll dabei auf einen bestimmten Zeitraum beschränkt werden, damit die Wirksamkeit der Massnahme nach einer ersten Phase überprüft werden muss. Bei jährlichen Beiträgen von insgesamt rund zwei Millionen Franken würde der Versuch während sechs Jahren laufen.

1.3. Förderung durch den Bund

Seit dem 1. Juli 2018 unterstützt der Bund die Kantone und Gemeinden, die ihre Subventionierung der familienergänzenden Kinderbetreuung ausbauen, um die Betreuungskosten der Eltern zu senken (Art. 1 Abs. 2 lit. b Bundesgesetz über Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung vom 4. Oktober 2002 [SR 861]). Die Finanzhilfen vom Bund sind auf drei Jahre begrenzt und betragen im ersten Jahr 65%, im zweiten Jahr 35% und im dritten Jahr 10% der Subventionserhöhungen, welche die Kantone oder die Gemeinden tätigen. Allfällige Bundesbeiträge sollen dabei ebenfalls für die Vergabe von Betreuungsgutschriften eingesetzt werden.

2. Zielsetzung und Umsetzung

Das Ziel dieser Gesetzesvorlage ist die Verbesserung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf durch eine angemessene Senkung der externen Betreuungskosten. Dies soll im Rahmen einer Subjektfinanzierung durch die Vergabe von Betreuungsgutschriften erreicht werden. In der Regel beträgt die Betreuungsgutschrift einen Viertel der Ausgaben der Erziehungsberechtigten für die Betreuungstarife. Im Unterschied zur Objektfinanzierung, bei welcher die Betreuungsanbieter direkte Subventionen z.B. in Form von Mietzinserslassen oder Defizitgarantien erhalten, werden bei der Subjektfinanzierung die Eltern direkt unterstützt, indem sie beispielsweise eine Gutschrift auf die verrechneten Betreuungstarife erhalten. Das hier vorgeschlagene Modell der Subjektfinanzierung ergänzt in sinnvoller Art die teilweise von den Gemeinden praktizierte Objektfinanzierung und bietet zahlreiche Vorteile. So ist die finanzielle Unterstützung zweckgebunden und wird nur für effektiv in Anspruch genommene Leistungen ausgerichtet. Ausserdem kann die Subjektfinanzierung eine Initialzündung sein, um veraltete oder historisch gewachsene Finanzierungsstrukturen zu überdenken und neu zu überarbeiten. Nicht zuletzt ist mit der Subjektfinanzierung die Reduzierung der Betreuungstarife für die Erziehungsberechtigten klar nachzuweisen, was für das Gesuch um Finanzhilfen beim Bund eine zwingende Voraussetzung ist. Um die zur Verfügung gestellten Mittel sinnvoll und für alle wirksam zu nutzen, muss die Höchstgutschrift pro Betreuungstag beschränkt werden.

Approximative Berechnung der Betreuungsgutschriften mit aktuellen Annahmen

| | |
|--|-----------|
| Anzahl Kinder im Vorschulalter gemäss Sclaris (Stand Mai 2019) | 3'572 |
| Kinder, die familienergänzende Kinderbetreuung in Anspruch nehmen | 28% |
| Durchschnittliche Betreuungstage pro Kind pro Woche | 2 |
| Anzahl aktuell belegte Plätze pro Tag (nach Gewichtung) | 435 |
| Durchschnittliche Öffnungstage der Betreuungseinrichtungen im Jahr | 240 |
| Anzahl Betreuungstage pro Jahr (belegte Plätze x Öffnungstage) | 104'400 |
| Subvention pro Kind und Tag (1.885 Mio. Fr. : Betreuungstage) | Fr. 18.06 |
| Subvention pro Kind und Halbtage (1.885 Mio. Fr. : Betreuungshalbtage) | Fr. 9.03 |

Zum aktuellen Zeitpunkt könnten im Kanton Schaffhausen Eltern von Kindern aus insgesamt 29 anerkannten Kindertagesstätten von diesen Betreuungsgutschriften profitieren. Durch die

Vergabe von Betreuungsgutschriften wird eine Rechtsgleichheit unter den Erziehungsberechtigten, die eine Kinderbetreuung in Anspruch nehmen, hergestellt. Es können alle Erziehungsberechtigten mit den gleichen Ausgangsbedingungen in gleicher Weise von der Unterstützung der öffentlichen Hand profitieren. Indes können die Eltern durch die Betreuungsgutschriften stärkeren Einfluss auf das Angebot nehmen, indem sie einen Betreuungsplatz auswählen, der ihren Bedürfnissen und Qualitätsansprüchen am besten entspricht.

Die einzelnen Faktoren für die Berechnung der Betreuungsgutschriften können und werden sich im Laufe der Zeit verändern. Insbesondere können eine finanzielle Unterstützung durch den Kanton sowie andere exogene Faktoren (z.B. die Zu- oder Abnahme der Nachfrage nach Arbeitskräften) zu einer verstärkten Nutzung von externen Betreuungsplätzen führen. Durch die Festsetzung eines Maximalbetrags pro Halbtag und Kind ist der zur Verfügung stehende Rahmenkredit so zu steuern, dass in der Regel jährlich rund zwei Millionen Franken an Subventionen ausgeschüttet werden.

3. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

3.1 Zweck (Artikel 1)

Das neue Gesetz zur Förderung der familienergänzenden Kinderbetreuung hat den Zweck, die Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu fördern und finanziell zu unterstützen (Abs. 1). Dazu sollen Erziehungsberechtigte, deren Kinder im Vorschulalter eine familienergänzende Betreuungseinrichtung besuchen, vom Kanton finanzielle Unterstützung in Form von Betreuungsgutschriften erhalten (Abs. 2).

3.2 Bezugsvoraussetzungen (Artikel 2)

Art. 2 Abs. 1 des Gesetzesentwurfs legt die grundlegenden Voraussetzungen fest, unter welchen Betreuungsgutschriften ausgerichtet werden können. Vorausgesetzt wird, dass die Erziehungsberechtigten Wohnsitz im Kanton Schaffhausen haben (lit. a) und selbst einer Erwerbstätigkeit nachgehen oder eine Ausbildung absolvieren (lit. c), wodurch eine ausserfamiliäre Betreuung notwendig ist. Vorausgesetzt wird indes, dass das Kind noch nicht schulpflichtig ist und regelmässig eine vom Kanton bewilligte familienergänzende Betreuungseinrichtung besucht (lit. b). Unter den Begriff familienergänzende Betreuungseinrichtung fallen Kindertagesstätten und Kinderkrippen, in denen eine regelmässige Betreuung erfolgt. Keine finanzielle Unterstützung erhalten Erziehungsberechtigte, deren Kinder unregelmässig oder nur stundenweise stattfindende Betreuungsangebote besuchen, wie beispielsweise Spielgruppen oder Mittagstische. Diese fallen nicht unter den Begriff der familienergänzenden Betreuungseinrichtung, da sie nicht in erster Linie dazu dienen, die Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu ermöglichen. Ebenfalls keine finanzielle Unterstützung erhalten Erziehungsberechtigte, deren Kinder in Tagesfamilien oder im privaten Umfeld betreut werden oder bereits im schulpflichtigen Alter sind.

Allgemein besteht – aufgrund der begrenzten finanziellen Mittel, die zur Verfügung stehen – kein Rechtsanspruch auf die Ausrichtung von Betreuungsgutschriften (Abs. 2; siehe dazu auch unter

Kapitel 3.4). Die Konkretisierung der Bezugsvoraussetzungen erfolgt durch den Regierungsrat in einer entsprechenden Verordnung (Abs. 3).

3.3 Berechnung und Verfahren (Artikel 3)

Sofern die Voraussetzungen von Art. 2 gegeben sind, zahlt der Kanton gemäss Art. 3 Abs. 1 des Gesetzesentwurfs pro Halbtage, an dem das Kind betreut wird, eine Betreuungsgutschrift aus. Diese beträgt in der Regel einen Viertel des Betrags, den die Erziehungsberechtigten für den Betreuungshalbtage bezahlen. Damit der vorhandene Rahmenkredit eingehalten werden kann, wird der Regierungsrat ermächtigt, einen Maximalbetrag pro Halbtage und Kind festzusetzen.

Die Auszahlung erfolgt gemäss Abs. 2 der Bestimmung an die Betreuungseinrichtungen. Diese berechnen aufgrund der kantonalen Vorgaben die individuellen Betreuungsgutschriften und reduzieren den jeweiligen Betreuungstarif der Erziehungsberechtigten um den errechneten Betrag. Die Erziehungsberechtigten erhalten damit eine um die individuelle Betreuungsgutschrift reduzierte Rechnung. Mittels Rechnungstellung an den Kanton, welche monatlich erfolgen soll, wird den Betreuungseinrichtungen der dadurch entstandene Differenzbetrag zurückerstattet. Für den administrativen Aufwand, der für die Betreuungseinrichtungen entsteht, wird eine angemessene Entschädigung entrichtet.

Der Regierungsrat legt die Modalitäten zur Berechnung der Betreuungsgutschriften und der Entschädigungen an die Betreuungseinrichtungen sowie die Einzelheiten zum Verfahren in einer Verordnung fest.

3.4 Finanzierung (Artikel 4)

Gemäss Art. 4 Abs. 1 des Gesetzesentwurfs wird für die Jahre 2020 bis 2028 ein Rahmenkredit von zwölf Millionen Franken bewilligt. Diese Mittel decken gemäss Abs. 2 die Betreuungsgutschriften sowie die anfallenden Kosten für Personal, Verwaltung und Administrativaufwand beim Kanton und den Betreuungseinrichtungen. Der Rahmenkredit bringt zum Ausdruck, dass lediglich ein begrenzter Betrag zur Verfügung steht. Subventionen vom Kanton können folglich nur solange gewährt werden, wie Geld vorhanden ist. Ist der Betrag ausgeschöpft, so können keine Betreuungsgutschriften mehr gewährt werden, auch wenn alle Bezugsvoraussetzungen erfüllt werden.

In Abs. 3 wird der Kanton verpflichtet, beim Bund – gestützt auf das Bundesgesetz über Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung vom 4. Oktober 2002 (SR 861) – Finanzhilfen zu beantragen. Allfällige daraus generierte Bundesbeiträge sind ebenfalls für die Auszahlung von Betreuungsgutschriften einzusetzen.

3.5 Evaluation und Berichterstattung (Artikel 5)

Art. 5 des Gesetzesentwurfs regelt die Evaluation und Berichterstattung. Der Regierungsrat hat den Auftrag, die Umsetzung und die Auswirkungen dieses Gesetzes erstmals nach zwei Jahren zu evaluieren und zuhanden des Kantonsrates Bericht zu erstatten.

3.6 Inkrafttreten (Artikel 6)

Der vorliegende Gesetzentwurf untersteht dem Referendum. Der Regierungsrat bestimmt das Inkrafttreten. Dieses ist auf den 1. Januar 2020 vorgesehen.

4. Finanzen und Personal

Der Regierungsrat beantragt mit dem beiliegenden Gesetzesentwurf einen Rahmenkredit von zwölf Millionen Franken. Im jeweiligen ordentlichen Budget der Dienststelle Sport, Familie und Jugend des Erziehungsdepartementes werden die jährlich vorgesehenen Subventionen in der Höhe von rund zwei Millionen Franken eingestellt und eine "Entnahme aus der finanzpolitischen Reserve" in der gleichen Höhe vorgeschlagen. Mit der Verabschiedung des Budgets gibt der Kantonsrat die jährlich vorgesehenen Subventionen frei.

Für den gesamten Prozessablauf der Subventionsbeiträge ist das Erziehungsdepartement zuständig. Für sämtliche Arbeiten in diesem Zusammenhang, inkl. der Beantragung und Steuerung der Finanzhilfen vom Bund und dem Reporting zuhanden des Kantonsrates werden total 80 Stellenprozent eingesetzt. Für die entsprechenden Personal- und Verwaltungskosten werden in der Finanzstelle 2291 "Dienststelle Sport, Familie und Jugend" Fr. 115'000.– pro Jahr für Löhne, Sozialleistungen und anfallende Nebenkosten (Arbeitsplatz, IT-Nutzung, Reisekosten und Spesen, etc.) budgetiert. Die anfallenden Kosten sowie die Entschädigungen für die Betreuungseinrichtungen werden vollumfänglich mittels des beantragten Rahmenkredits gedeckt (vgl. auch Art. 3 Abs. 2 und Art. 4 Abs. 2 des Gesetzesentwurfs). Durch das Projekt werden somit keine zukünftigen Staatsrechnungen belastet.

*Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren*

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen beantragen wir Ihnen auf die Vorlage "Erlass eines Gesetzes zur Förderung der familienergänzenden Kinderbetreuung im Vorschulalter" einzutreten und dem im Anhang 1 beigefügten Gesetzesentwurf zuzustimmen.

Schaffhausen, 11. Juni 2019

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:

Ernst Landolt

Der Staatsschreiber:

Dr. Stefan Bilger

Anhang:

Entwurf Gesetz zur Förderung der familienergänzenden Kinderbetreuung im Vorschulalter

Gesetz

zur Förderung der familienergänzenden Kinderbetreuung im Vorschulalter

vom ...

Der Kantonsrat Schaffhausen

beschliesst als Gesetz:

Art. 1

¹ Dieses Gesetz bezweckt, die Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit oder Ausbildung zu fördern. Zweck

² Zu diesem Zweck gewährt der Kanton Finanzhilfen in Form von Betreuungsgutschriften für Erziehungsberechtigte, deren Kinder im Vorschulalter eine familienergänzende Betreuungseinrichtung besuchen.

Art. 2

¹ Betreuungsgutschriften können ausgerichtet werden, sofern die Erziehungsberechtigten kumulativ: Bezugsvo-
raussetzungen

- a) Wohnsitz im Kanton Schaffhausen haben,
- b) ein noch nicht schulpflichtiges Kind haben, welches regelmässig eine vom Kanton bewilligte familienergänzende Betreuungseinrichtung besucht, und
- c) einer Erwerbstätigkeit nachgehen oder eine Ausbildung absolvieren.

² Ein Rechtsanspruch auf Betreuungsgutschriften besteht nicht.

³ Das Nähere regelt der Regierungsrat in einer Verordnung.

Art. 3

¹ Der Kanton zahlt Betreuungsgutschriften pro Halbttag und Kind aus, sofern die Bezugsvoraussetzungen gegeben sind. Die Betreuungsgutschriften betragen in der Regel einen Viertel der Ausgaben der Erziehungsberechtigten für die Betreuungstarife. Der Regierungsrat kann einen Maximalbetrag pro Halbttag und Kind festsetzen. Berechnung
und Verfahren

² Die Auszahlung erfolgt gegen Rechnungstellung an die Betreuungseinrichtungen. Diese reduzieren den Betreuungstarif der Erziehungsberechtigten um die entsprechende Betreuungsgutschrift. Die Betreuungseinrichtungen werden für die Rechnungstellung an den Kanton angemessen entschädigt.

³ Der Regierungsrat legt die Modalitäten zur Berechnung der Betreuungsgutschriften und der Entschädigungen an die Betreuungseinrichtungen sowie das Verfahren in einer Verordnung fest.

Art. 4

¹ Für die familienergänzende Kinderbetreuung wird für die Jahre 2020 bis 2028 ein Rahmenkredit von 12 Millionen Franken bewilligt. Finanzierung

² Diese Mittel decken Betreuungsgutschriften für die Erziehungsberechtigten sowie die entsprechend anfallenden Personal- und Verwaltungskosten.

³ Der Kanton beantragt, gestützt auf das Bundesgesetz über Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung ¹⁾, Finanzhilfen beim Bund. Allfällige Bundesbeiträge sind ebenfalls zweckgebunden für die Auszahlung von Betreuungsgutschriften einzusetzen.

Art. 5

Evaluation
und Berichter-
stattung

Der Regierungsrat evaluiert die Umsetzung und die Auswirkungen dieses Gesetzes erstmals nach zwei Jahren und erstattet Bericht zuhanden des Kantonsrates.

Art. 6

Inkrafttreten

¹ Dieses Gesetz untersteht dem Referendum.

² Der Regierungsrat bestimmt das Inkrafttreten.

³ Dieses Gesetz ist im Amtsblatt zu veröffentlichen und in die kantonale Gesetzessammlung aufzunehmen.

Schaffhausen, ...

Im Namen des Kantonsrates:

Der Präsident:

Die Sekretärin:

Fussnoten:

1) SR 861.