



## 40/20 Bericht und Antrag an den Einwohnerrat



betreffend Teilrevision des Reglements über die Abgabe von Betreuungsgutscheinen für Kinder im Vorschulalter

Herr Präsident

Sehr geehrte Damen und Herren

## **1 Ausgangslage**

Der Einwohnerrat Emmen hat am 13. November 2012 die Förderung und Mitfinanzierung der ausserfamiliären Kinderbetreuung neu geregelt und das Reglement über die Abgabe von Betreuungsgutscheinen für Kinder im Vorschulalter beschlossen.

Das System der Betreuungsgutscheine ist sozial, fair und wirtschaftlich. Es stellt zudem Rechtsgleichheit her unter den Erziehungsberechtigten, die Kinderbetreuung in Anspruch nehmen. Alle Eltern mit gleichen Ausgangsbedingungen profitieren in gleichem Ausmass von der Unterstützung der öffentlichen Hand.

Mit der Einführung der Betreuungsgutscheine hat der Gemeinderat folgende Ziele verfolgt:

- Verhinderung von Familienarmut

- Ableiten von Familien in die wirtschaftliche Sozialhilfe verhindern

- Durch die familienexterne Kinderbetreuung besteht die Möglichkeit, den Wiedereinstieg ins Berufsleben zu finden, mehr zu arbeiten und damit ein höheres Einkommen zu generieren.

- Dadurch steigen auch die Steuererträge

- Die Vereinbarkeit von Familie und Beruf wird gefördert

- Die soziale und kognitive Entwicklung der Kinder wird durch die Beziehung in der Gruppe mit Gleichaltrigen und deren Umfeld gefördert

- Rechtsgleichheit: Alle Eltern profitieren mit gleichen Ausgangsbedingungen im gleichen Ausmass von der Unterstützung der öffentlichen Hand. Gleiche Ausgangslage für alle Organisationen

- Nur Haushalte bis zu einem definierten massgebenden Einkommen erhalten Betreuungsgutscheine. Dabei muss das Erwerbsspensum bei Alleinerziehenden 20 oder mehr Prozent und bei Paaren 120 oder mehr Prozent betragen.

Gestützt auf das Reglement hat der Gemeinderat eine entsprechende Verordnung erlassen. Während die Verordnung in dieser Zeit an die veränderten Bedürfnisse, letztmals am 26. Februar 2020, angepasst wurde, hat das Reglement seit der Prüfung und der Einführung der Betreuungsgutscheine im Jahre 2012 bzw. 2013 keine Änderungen und/oder Anpassungen erfahren.

Die Gemeinde Emmen hatte im Jahr 2012 bewusst entschieden, dass ausschliesslich Familien im tiefen Einkommensbereich von dieser kommunalen Subventionierung profitieren sollen. Im Rahmen der notwendigen Sparmassnahmen im Jahr 2018 wurden zudem die Beiträge pro Betreuungstag in einer Kita bzw. Betreuungsstunden bei der Tageselternbetreuung in den Einkommensklassen ab CHF 20'000.00 um CHF 5.00/Tag bzw. CHF 1.00/Stunde gekürzt. Es wurde vom Gemeinderat beschlossen, dass die Auswirkungen dieser Sparmassnahme nach zwei Jahren zu überprüfen sind. Diese Überprüfung erfolgt im Jahr 2021 und allfällige Anpassungen sind auf das Jahr 2022 vorgesehen.

## **2 Gründe für die Anpassung des Reglements über die Abgabe von Betreuungsgutscheinen für Kinder im Vorschulalter**

### **2.1 Ausbildung**

Im bisherigen Reglement wurde der Faktor Ausbildung ungenügend abgedeckt. Ein Ziel der Betreuungsgutscheine ist die Vereinbarkeit von Familie, Arbeit und Ausbildung. Das bisherige Reglement führte in dieser Hinsicht immer wieder zu Diskussionen. Durch die Erwähnung der Ausbildung im Zweckartikel und der Präzision bei der Anspruchsberechtigung wird Klarheit geschaffen. Welche Ausbildungen von dieser Subvention profitieren sollen, werden in Artikel 4 bestimmt.

### **2.2 Betreuungsgutscheine für den Verein Tageseltern-Vermittlung TEV Emmen**

Die Gemeinde Emmen, vertreten durch die Direktion Schule und Kultur (DSK), hat im Jahr 2013 eine Leistungsvereinbarung mit dem Verein Tageseltern-Vermittlung Emmen abgeschlossen. Dadurch wird ein Teilbereich der schulergänzenden Betreuung gemäss Volksschulbildungsgesetz an den Verein TEV Emmen delegiert.

Die Gemeinde Emmen erhält vom Kanton jährlich einen Beitrag für die schul- und familienergänzenden Tagesstrukturen. Damit der Verein die Leistungsvereinbarung mit der Gemeinde Emmen erfüllen und die Betreuung von Kindern im Schulalter sicherstellen kann, ist er auf Betreuungsgutscheine angewiesen. Die ausgerichteten Betreuungsgutscheine werden in den Rechnungen an die Eltern separat ausgewiesen und individuell bei den Vollkosten des jeweiligen Betreuungsverhältnisses in Abzug gebracht. Die Eltern von schulpflichtigen Kindern erhalten so durch die Betreuung durch den Verein ein von der Gemeinde und vom Kanton subventioniertes Betreuungsangebot.

Diese Praxis wurde mit der Einführung der Leistungsvereinbarung ab dem Jahr 2013 gelebt, ohne dass das entsprechende Reglement über die Abgabe von Betreuungsgutscheinen angepasst wurde. Das Reglement wird nun entsprechend ergänzt (Art. 4 <sup>1bis</sup>).

### **2.3 Anspruchsberechtigung**

Die Artikel 4 und 4a regeln, wer in den Genuss von Betreuungsgutscheinen gelangen kann. Ausgangslage für die Berechnung des Anspruches bleibt weiterhin die Einreichung einer rechtsgültig veranlagten Steuererklärung. Im Gegenzug wird präzisiert, dass die Nichteinreichung der geforderten Unterlagen dazu führt, dass kein Anspruch auf Betreuungsgutscheine besteht. Zudem wird präzisiert, dass für den Anspruch von schulpflichtigen Kindern die erstmalige Anmeldung für Betreuungsgutscheine vor Vollendung des zwölften Altersjahres erfolgt sein muss. Die Artikel regeln auch die Ausrichtung von Betreuungsgutscheinen in speziellen Situationen. Da die speziellen Gründe bisher nicht genau definiert wurden, war der Interpretationsspielraum für Ausnahmeregelungen sehr gross und dadurch uneinheitlich. Aus den Erfahrungen der letzten sieben Jahre wurde deutlich, welche Ausnahmeregelungen sinnvoll

erscheinen. In Anlehnung an die Reglemente der umliegenden Gemeinden wurden die Gründe für eine Ausnahme definiert und im neuen Reglement mit einem separaten Artikel aufgenommen.

## **2.4 Antragsstellung**

Grundsätzlich erfolgt die Antragsstellung vor Beginn der Betreuung. Bei Ortswechseln und/oder Übernahmen aus anderen Gemeinden liegen bereits bestehende Betreuungsverhältnisse vor. Mit einer Präzisierung des Artikels schaffen wir Klarheit. Zudem wird explizit darauf hingewiesen, dass Betreuungsgutscheine nicht rückwirkend beansprucht werden können.

Die Praxis hat ausserdem gezeigt, dass die Durchführungsstelle auf diverse Informationen über die Lebens- und Betreuungsumstände der Kinder sowie ihrer Eltern angewiesen ist. Deshalb ist dem zuständigen Bereich eine erweiterte Rechtsgrundlage für die direkte Informationsbeschaffung zu gewähren.

## **2.5 Berechnung des Anspruches**

Kinder mit besonderen Bedürfnissen, geistigen Behinderungen, Sprach- oder Verhaltensauffälligkeiten, sollen nicht erst mit Schuleintritt gefördert werden. Sie sollen möglichst früh und auch in Gruppen sozial integriert und individuell unterstützt werden. Bereits im Jahr 2012 wurde in der Stadt Luzern das Projekt KitaPlus initiiert. Im Rahmen dieses Projektes werden die Betreuerinnen der Kindertagesstätten durch Fachpersonen des Heilpädagogischen Früherziehungsdienstes des Kantons Luzern unterstützt. Die Kinder mit besonderen Bedürfnissen bewegen sich im normalen Kita-Alltag. Neben der Stadt Luzern bieten 17 Gemeinden, u.a. Emmen, dieses Angebot an. Der organisatorische und personelle Mehraufwand der Kita soll durch die Anwendung des ortsüblichen Säuglingstarifs (Kinder zwischen 3 und 18 Monaten) - unabhängig vom jeweiligen Alter des Kindes mit besonderen Bedürfnissen - erfolgen. Die Gemeinde Emmen subventioniert seit dem 1. Halbjahr 2020 vier Kinder in der Kita Luuszapfe oder Kita Mondo Magico, ohne dass dies im Reglement klar geregelt ist. Gleichzeitig wird die Rechtsgrundlage für die Ausgabe von Betreuungsgutscheinen an Kinder mit besonderen Bedürfnissen geschaffen (KitaPlus). Für finanzielle Details wird auf die Verordnung verwiesen (Art. 6 <sup>2bis</sup>).

Während der maximale Anspruch von Betreuungsgutscheinen für Erwerbstätige mit 236 Tagen pro Jahr fixiert wurde, fehlt ein entsprechender maximaler Anspruch bei den Tageseltern. Bei einem Betreuungsaufwand von zehn Stunden täglich wird der maximale Anspruch bei den Tageseltern auf 2'360 Stunden pro Jahr begrenzt.

Weiter soll im Reglement festgehalten werden, wie und wann die gesuchstellenden Eltern einen beschwerdefähigen Entscheid von der Gemeinde verlangen können, falls sie sich mit dem Ergebnis des zuständigen Bereichs nicht einverstanden erklären können.

## **2.6 Massgebendes Einkommen**

Artikel 7 spricht in der bisherigen Version von steuerbarem Einkommen und Vermögen. Für die Begrifflichkeit im neuen Reglement werden die Begriffe aus dem Steuergesetz verwendet.

Bei Trennungen von Ehegatten bis zum Abschluss von Eheschutzmassnahmen oder Scheidung war bisher unklar, welche Einkommens- und Vermögensverhältnisse für die Berechnung des Anspruches herangezogen werden sollte. Dabei handelte es sich jeweils um einen speziellen Fall, da die Betrachtung der gemeinsamen Steuerangaben nicht mehr angewendet werden konnte. Zudem fehlt in dieser Phase eine verbindliche Regelung der Unterhaltspflicht. Mit der Definition, dass das steuersatzbestimmende Einkommen des Elternteils herangezogen wird, bei dem das betreute Kind wohnt, gibt in dieser Übergangphase Klarheit für die Praxis.

Das steuersatzbestimmende Einkommen ergibt sich aus dem Netto-Einkommen der steuerpflichtigen Personen, abzüglich der vom Gesetz vorgesehenen Abzüge. Gestützt darauf hat der Gemeinderat in der Verordnung unter Artikel 3 das massgebende Einkommen näher definiert, damit die Gleichbehandlung in Bezug auf die finanzielle Leistungsfähigkeit unter den Bezügerinnen und Bezüglern gewährleistet werden kann. So sollen die Einkäufe in die berufliche Vorsorge und die Arbeitnehmeranteile der Beiträge von Selbständigerwerbenden sowie die Abzüge für den effektiven Liegenschaftsunterhalt selbstgenutzter Wohnliegenschaften und die verrechenbaren Geschäftsverluste aus den Vorjahren gemäss § 38 des Steuergesetzes dem steuerbaren Einkommen hinzugerechnet werden.

Eine entsprechende Delegationsnorm fehlt im Reglement, weshalb die nähere Umschreibung des massgebenden Einkommens im Reglement selber vorzunehmen ist. Aufgrund einer aktuellen Beschwerde wurde die Gemeinde Emmen auf diesen Rechtsmangel aufmerksam gemacht und muss vorübergehend auf die Aufrechnung der speziellen Steuerabzüge verzichten. Eine Anpassung des Reglements ist geboten, damit die Subventionierung der ausserfamiliären Kinderbetreuung von finanzkräftigen Eltern nicht privilegiert wird.

## **2.7 Veränderung Verhältnisse**

Die bestehende Regelung des entsprechenden Artikels 8 ist für die Praxisanwendung ungenügend ausformuliert. Die Erfahrungen der letzten Jahre zeigen, dass hauptsächlich in diesem Bereich Einsprachen erfolgten und daher eine Präzisierung notwendig wird. Dabei werden hauptsächlich Veränderungen der finanziellen Verhältnisse, der persönlichen Verhältnisse aber auch der tatsächlichen Betreuungstage definiert.

Weil die definitiven Steuerverhältnisse für das aktuelle Jahr systembedingt nicht vorliegen können, sollen neu die Berechnung und Auszahlung jeweils provisorisch festgelegt werden. Sobald die rechtskräftigen Veranlagungsentscheide vorliegen, erfolgt dann die definitive Berechnung mit entsprechender Rückforderung oder Nachzahlung. Dieser Systemwechsel bringt einen Mehraufwand für die Durchführungsstelle mit sich. Er ist jedoch gerechter gegenüber Familien mit Veränderungen in der Haushaltzusammensetzung oder mit variierenden Einkommen und bringt Rechtssicherheit bei Beschwerdeverfahren. Das System hat sich ausserdem in der Stadt Luzern bewährt.

## **2.8 Auszahlung von Betreuungsgutscheinen**

Grundsätzlich werden Betreuungsgutscheine an die Erziehungsberechtigten ausbezahlt. Bei Personen, die von der Gemeinde Emmen wirtschaftliche Sozialhilfe beziehen, werden diese Subventionen bereits heute direkt an die betreuenden Institutionen ausbezahlt. Damit wird eine unzweckmässige Verwendung dieser Subventionsleistung verhindert. Eine entsprechende reglementarische Regelung wird nun aufgenommen.

## **3 Finanzielle Auswirkungen**

Die vorliegenden Reglements-Anpassungen haben gegenüber der aktuellen Praxis keine Mehrkosten zur Folge. Im Voranschlag 2020 rechnet die Gemeinde mit Betreuungsgutscheinen für die Kitas im Umfang von CHF 420'000.00 bzw. CHF 240'000.00 für Betreuungsgutschriften an die Kinderbetreuung durch den Verein Tageseltern-Vermittlung TEV Emmen. Für die Betreuung von Schulkindern durch den Verein TEV Emmen erstattete der Kanton im Jahr 2019 einen Beitrag von CHF 131'000.00 zurück. Für das aktuelle Geschäftsjahr liegt die Rückerstattung gemäss Angaben des Kantons bei ca. CHF 100'000.00.

Mit der Reglements-Anpassung bleiben das bisherige Tarifsysteem und die entsprechenden Ansätze unverändert. Für 2022 ist eine Anpassung einerseits der Ansätze und andererseits der massgebenden Einkommensgrenzen geplant. Der Bund hat das Bundesgesetz vom 4. Oktober 2002 über die Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung FBFHG bzw. die Verordnung vom 25. April 2018 über Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung KBFHV angepasst. Er wird sich während drei Jahren zu 65%, 35% bzw. im dritten Jahr zu 10% an den höheren Betreuungsgutschriften beteiligen. Grundlage für die Berechnung ist das Referenzjahr 2021. Die Subvention erfolgt nur über den Kanton und unter der Voraussetzung, dass sämtliche Gemeinden des Kantons mitmachen.

Die Tarife und die massgebenden Einkommensgrenzen regelt der Gemeinderat in einer separaten Verordnung.

## **4 Reglement**

Zu den einzelnen Bestimmungen des Entwurfes zum Reglement kann ergänzend auf Nachfolgendes verwiesen werden:

### **Art. 1 Zweck**

Die anerkannte Aus- und Weiterbildung ist für alle wichtig und fördert die finanzielle Unabhängigkeit von Einzelpersonen und Familien. Die Betreuungsgutscheine sollen daher explizit die Vereinbarung von Familie, Arbeit und Ausbildung erleichtern. Der Absatz 1 wird entsprechend angepasst.

### **Art. 2 Geltungsbereich**

Wie ausgeführt werden zur Sicherstellung der ausserschulischen Kinderbetreuung durch den Verein Tageseltern-Vermittlung Emmen bereits heute Betreuungsgutscheine ausgerichtet. Mit der Ergänzung von Absatz 2 soll die Praxis rechtskonform geregelt werden.

## **Art. 4 Anspruchsberechtigung**

In Anlehnung an das Gesetz über die Verbilligung der Krankenversicherung (Prämienverbilligungsgesetz) vom 24.01.1995 sollen neu nur noch Familien Betreuungsgutscheine erhalten, welche ihren Steuerpflichten vollständig nachkommen. Zusätzlich sind die Anspruchsvoraussetzungen für Betreuungsgutscheine von Schulkindern genauer zu umschreiben (Abs. 1<sup>bis</sup>).

Die anerkannten Ausbildungen werden im Absatz 2 mit einem Hinweis auf die berufsqualifizierende Erstausbildung konkretisiert. Damit werden Abgrenzungsfragen in der Praxis besser geklärt.

## **Art. 4a besondere Anspruchsberechtigung**

Die Ausnahmefälle gemäss Art. 4 Abs. 3 des Reglements werden genauer umschrieben. Auch hier dient der neue Artikel einer rechtsgleichen Praxisanwendung und der Rechtssicherheit.

## **Art. 5 Antrag und Änderung**

Mit den Ergänzungen im Abs. 1 erfolgt eine rechtsverbindliche und klare Regelung des Verfahrens.

Erhebliche Änderungen der finanziellen Situation bei Antragsstellung gegenüber der letzten definitiven Steuerveranlagung werden durch den Einschub von Abs. 2<sup>bis</sup> erfasst.

Mit der Erweiterung von Abs. 3 erhält die Durchführungsstelle eine Rechtsgrundlage, um notwendige Informationen direkt einzuholen. Damit können das Verfahren beschleunigt und unrechtmässige Zahlungen verhindert werden.

## **Art. 6 Ermittlung der Höhe der Betreuungsgutscheine**

Mit dem Absatz 2<sup>bis</sup> wird eine Rechtsgrundlage für die Förderung von Kindern mit besonderen Bedürfnissen geschaffen. In Absatz 3 werden die jährlichen Obergrenzen sowohl für die Kitas (Betreuungstage) wie auch für die Tageselternbetreuung (Betreuungsstunden) festgelegt.

Die Praxis der Durchführungsstelle hat sich dahingehend entwickelt, dass jeder Anspruch auf Betreuungsgutscheine mittels einsprachefähigem Entscheid kommuniziert wurde. Aus verwaltungsökonomischen Gründen sollen die Mitteilungen über den Anspruch wieder schriftlich erfolgen. Erst danach soll ein Entscheid gefällt und der Rechtsmittelweg geöffnet werden.

## **Art. 7 Massgebendes Einkommen**

Die Begriffe steuerbares Einkommen und steuerbares Vermögen werden an die Begrifflichkeit im Steuergesetz angepasst.

Der Abs. 3<sup>bis</sup> regelt die Berechnungsgrundlage bei getrennt lebenden Eltern.

## **Art. 7a steuersatzbestimmendes Einkommen**

Das steuersatzbestimmende Einkommen wurde bisher in der Verordnung durch den Gemeinderat geregelt. Artikel 7a präzisiert die Berechnungsgrundlagen neu im Reglement.

## **Art. 8 Änderung der Verhältnisse**

Mit dem Einschub von Abs. 2<sup>bis</sup> werden der Zeitpunkt wie auch die zu berücksichtigenden Einkommen bei einer Neuberechnung genauer definiert. Durch die Ergänzung in Abs. 3 und Abs. 4 wird der Systemwechsel auf die provisorische Berechnung - bis zur rechtskräftigen Steuerveranlagung - festgeschrieben.

## **Art. 10 Überweisung der Betreuungsgutscheine und Rückforderung**

In diesem Artikel wird sowohl die Überweisung wie auch die Rückerstattung geregelt. Entsprechend soll auch der Titel angepasst werden.

In der Praxis wünschen viele Eltern, dass die Betreuungsgutscheine der Gemeinde direkt an die Betreuungsinstitutionen ausgerichtet werden und sie nur die Rechnung über die geschuldeten Nettokosten erhalten. Deshalb sollen die Möglichkeiten für eine Direktauszahlung in Abs. 2 offener formuliert werden.

Familien, welche von der öffentlichen Hand Subventionsleistungen für die familienergänzende Kinderbetreuung erhalten, dürfen die entsprechenden Steuerabzüge nur in reduziertem Umfang geltend machen bzw. zugesprochen erhalten. Deshalb werden bereits heute entsprechende Mitteilungen an das Steueramt gemacht.

Diese Anpassungen dienen der Festschreibung der gängigen Praxis und verschaffen eine bessere Rechtsgrundlage.

## **5 Fazit**

Seit der Einführung der Betreuungsgutscheine für Kinder im Vorschulalter per 1. Januar 2013 ist das ursprüngliche Reglement weder angepasst noch ergänzt worden. Wir stellen fest, dass sich während der letzten sieben Jahre einige Grundlagen verändert haben und dass der vorhandene Interpretationsspielraum bei einzelnen Artikeln immer wieder zu Fragen und Unklarheiten geführt hat. Das Reglement soll heute und in Zukunft weiterhin eine ausreichende gesetzliche Grundlage und eine klare Handhabung im Umgang mit Betreuungsgutscheinen bieten. Die vorgenommenen Anpassungen und Ergänzungen führen zu einer besseren allgemeinen Verständlichkeit. Wir schaffen mit dem neuen Reglement die Rechtsgrundlage für die Ausgabe von Betreuungsgutscheinen an Kinder mit besonderen Bedürfnissen (KitaPlus). Gleichzeitig nehmen wir die Revision aber auch zum Anlass, festgestellte «Verschreiber» bei den reglementsinternen Verweisen zu korrigieren. Nebst der Gemeinde Emmen bieten auch weitere Agglomerationsgemeinden und die Stadt Luzern Betreuungsgutscheine an. Wir nutzen die Revision des Reglements, um eine grössere Vereinheitlichung der Reglemente der Agglomerationsgemeinden und der Stadt Luzern zu erreichen.

## **6 Verordnung**

Die Überarbeitung des Reglements führt zu Veränderungen in der bestehenden Verordnung. Der entsprechende Entwurf wird dem Einwohnerrat zur Kenntnisnahme übermittelt.

## **7 Antrag**

Gestützt auf den vorstehenden Bericht unterbreitet der Gemeinderat dem Einwohnerrat folgenden Antrag:

1. Genehmigung der Teilrevision des Reglements zur Abgabe von Betreuungsgutscheinen für Kinder im Vorschulalter.
2. Dieser Beschluss unterliegt dem fakultativen Referendum.
3. Der Gemeinderat wird mit dem Vollzug dieses Beschlusses beauftragt.

Emmenbrücke, 21. Oktober 2020

Für den Gemeinderat:

Ramona Gut-Rogger  
Gemeindepräsidentin

Patrick Vogel  
Gemeindeschreiber

Beilage:

- Reglement über die Abgabe von Betreuungsgutscheinen für Kinder im Vorschulalter
- Verordnung über die Abgabe von Betreuungsgutscheinen für Kinder im Vorschulalter
- Vergleich alt - neu