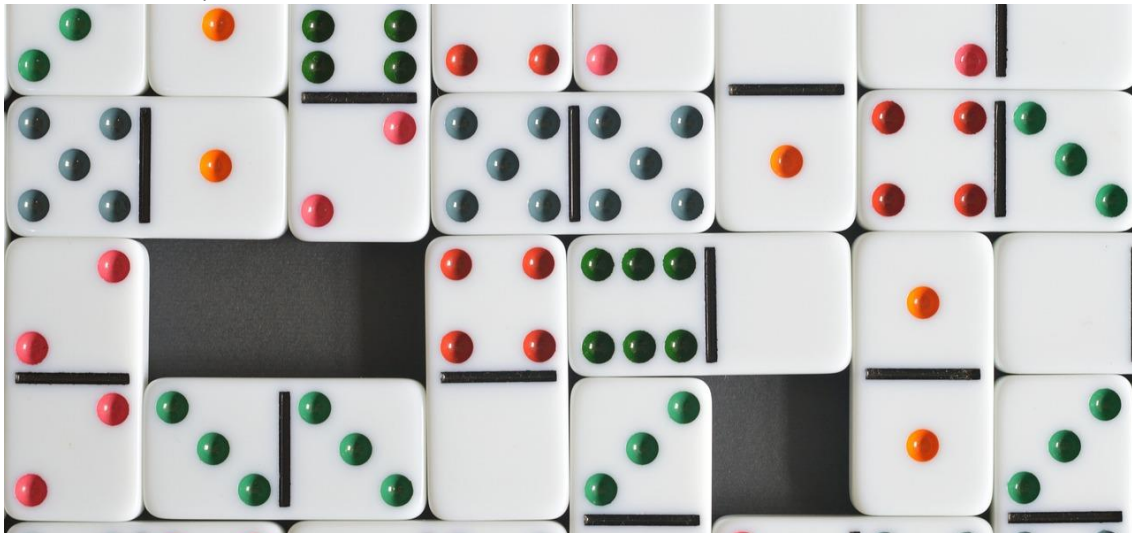


Kanton St.Gallen, Amt für Soziales

Gutachten zum geplanten Förder- und Finanzierungssystem bei der externen Kinderbetreuung im Kanton St.Gallen Schlussbericht

Zürich, 19. Dezember 2023

Yannick Gasser, Susanne Stern



Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung	2
1.1.	Auftrag	2
1.2.	Gegenstand und Vorgehen	2
2.	Beurteilung	4
2.1.	Chancengerechtigkeit aus Sicht der Erziehungsberechtigten	4
2.2.	Kosten für die Erziehungsberechtigten	7
2.3.	Form der kantonalen Beteiligung	7
2.4.	Finanzielle Balance zwischen Gemeinden und Kanton	8
2.5.	Chancengerechtigkeit aus Sicht der Gemeinden	9
2.6.	Planungssicherheit für die öffentliche Hand	9
2.7.	Kommunaler Handlungsspielraum im kantonalen System	10
2.8.	Auswirkungen auf den Versorgungsgrad	10
2.9.	Auswirkungen auf die Qualitätsentwicklung	11
2.10.	Administrativer Aufwand für den Kanton und Gemeinden	11
2.11.	Administrativer Aufwand für die Betreuungseinrichtungen	13
2.12.	Administrativer Aufwand für die Erziehungsberechtigten	14
2.13.	Kompatibilität mit anderen Systemen	14
3.	Fazit	15
	Literatur	17

1. Einleitung

1.1. Auftrag

Auf Grundlage des Gesetzes über Beiträge für familien- und schulergänzende Kinderbetreuung (KiBG) beteiligt sich der Kanton St.Gallen seit dem Jahr 2021 mit jährlich 5 Mio. Franken (ab 2024 10 Mio. Franken) an den Kosten der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung. Das Geld fliesst an die Gemeinden, diese geben es gemäss ihrer Förderpraxis an die Erziehungsberechtigten und/oder an Leistungsanbieter weiter. Dieses Finanzierungs- bzw. Fördersystem weist allerdings einige Schwachstellen auf, die im Rahmen einer Revision des KiBG mit einer umfassenden Weiterentwicklung des Fördersystems angegangen werden sollen. Die Regierung hielt am 10. Januar 2023 explizit fest, dass sie eine stärkere Subjektorientierung anstrebt. Basierend auf einer externen Metaanalyse (Ecoplan 2023) ist der Kanton zurzeit daran, ein neues kantonales Förder- und Finanzierungsmodell zu entwickeln. Dieses soll im Rahmen eines externen Gutachtens überprüft werden. INFRAS wurde vom Amt für Soziales (AfSO) beauftragt, ein solches Gutachten zu erstellen. Das Gutachten ist für den Kanton eine Grundlage, um abzuschätzen, ob man mit dem angedachten Modell auf dem richtigen Weg ist oder ob Justierungen nötig sind, bevor dann die Detailplanung in Angriff genommen wird.

1.2. Gegenstand und Vorgehen

Das Gutachten bezieht sich auf das Modellkonzept der Projektleitung vom 25. Oktober 2023 sowie den mündlichen Ergänzungen der Projektleitung anlässlich der Sitzungen vom 2. November 2023 und vom 22. November 2023.

Übersicht zum Modellkonzept des Kantons St.Gallen

- **Anspruchsvoraussetzung der Erziehungsberechtigten:**
 1. Wohnsitz im Kanton
 2. Betreuung des Kindes in anerkanntem / zugelassenem Angebot
 3. Erwerbstätigkeit (Mindestpensum)

Variante: Verzicht auf Erwerbstätigkeit als Voraussetzung
- **Förder-/Finanzierungsbereich:** Kindertagesstätten und Tagesfamilienorganisationen; Verzicht auf den schulergänzenden Bereich
- **Förder-/Finanzierungspereimeter:** Betreuungsangebote im Kanton St.Gallen und ausserkantonale Betreuungsangebote
- **Berechnungsmodell:**
 - einkommensabhängige, linear berechnete Vergünstigungen

- für die Berechnung der Vergünstigungen werden Norm- oder Vollkosten definiert und aufgrund der zur Verfügung stehenden Finanzmittel werden einkommensabhängige Vergünstigungsansätze festgelegt (Kanton: XX%, Gemeinden: YY%)
- **Finanzierung:**
 - Finanzmittel des Kantons: 10 Mio. Franken (keine fixe Deckelung, sondern Mechanismus, um die Kosten unter 10 Mio. Franken zu halten)
 - Finanzmittel der Gemeinden: noch festzulegen, z.B. auf der Basis des aktuellen kommunalen Subventionsaufwands von 23.8 Mio. Franken¹
 - Finanzmittel des Bundes: ständige Mitfinanzierung des Bundes wird diskutiert
- **Prozess:** Direkte Subjektfinanzierung (Auszahlung direkt an die Erziehungsberechtigten statt indirekt über die Betreuungseinrichtungen)
- **Vollzug:** Vollzugstelle bei den Gemeinden (jede Gemeinde nimmt die Gesuche der eigenen Erziehungsberechtigten selbst entgegen, prüft sie, stellt die Verfügung aus und tätigt die Auszahlungen)
Variante: zentrale Vollzugstelle beim Kanton
- **Qualität:** Keine Verknüpfung der Betreuungsqualität mit der Vergünstigung, sondern Status Quo (Kindertagesstätten benötigen eine Betriebsbewilligung des Kantons, die an Mindeststandards geknüpft sind; Tagesfamilienorganisationen benötigen eine Bescheinigung der Wohnsitzgemeinde und stehen unter deren Aufsicht)
- **Versorgungsgrad:** keine Vorgaben zum Versorgungsgrad (wie z.B. Angebotspflicht oder Pflicht zur Bedarfserhebung)
- **Handlungsspielraum der Gemeinden:**
 - verpflichtende Teilnahme am einheitlichen Vergünstigungssystem
 - Gemeinden können sich mit mehr als der vom Kanton festgelegten «Minimal-Vergünstigung» beteiligen
 - Gemeinden können neben dem einheitlichen Vergünstigungssystem die externe Kinderbetreuung anderweitig fördern (z.B. Objektfinanzierung oder Förderung im schulergänzenden Bereich)

Das skizzierte Modell kennt folglich zwei Variationen:

- **Variation A:** Mit/ohne Koppelung an Pensum Erwerbstätigkeit
- **Variation B:** Vollzug durch Gemeinde oder Kanton

¹ Im Jahr 2022 förderten die Gemeinden im Kanton St.Gallen die Kindertagesstätten mit rund 22,4 Mio. Franken und die Tagesfamilien mit rund 1,4 Mio. Franken.

Bei der Beurteilung des Modells werden die obigen zwei Variationen, wo sinnvoll, diskutiert.

Unsere Bewertung erfolgt entlang der folgenden Kriterien:

- Chancengerechtigkeit aus Sicht der Erziehungsberechtigten (Kosten und Zugang zum Betreuungsangebot unabhängig vom Wohnort im Kanton),
- Kosten für die Erziehungsberechtigten,
- Form der kantonalen Beteiligung (Objekt-/Subjektfinanzierung),
- Finanzielle Balance zwischen Gemeinden und Kanton (austariertes System zwischen den Staatsebenen entsprechend der Kompetenzordnung),
- Chancengerechtigkeit aus Sicht der Gemeinden (faire Verteilung der Kantongelder),
- Planungssicherheit für die öffentliche Hand,
- kommunaler Handlungsspielraum im kantonalen System,
- Auswirkungen auf den Versorgungsgrad,
- Auswirkungen auf die Qualitätsentwicklung,
- administrativer Aufwand für den Kanton, die Gemeinden, die Betreuungseinrichtungen und die Erziehungsberechtigten sowie
- Kompatibilität mit anderen Systemen (z.B. das vom Nationalrat angedachte System des Bundesbeitrags an Erziehungsberechtigte sowie Systeme anderer Kantone, insbesondere der Nachbarkantone).

2. Beurteilung

2.1. Chancengerechtigkeit aus Sicht der Erziehungsberechtigten

Das vom Kanton St.Gallen vorgeschlagene Modell sieht ein einheitliches Finanzierungssystem für alle im Kanton St.Gallen wohnhaften Familien, die institutionelle familienergänzende Betreuung nutzen, vor. Das kantonale System stellt eine (minimale) Vergünstigung der Betreuungskosten durch Kanton und Wohngemeinde sicher. Je nach Wohnort können Erziehungsberechtigte von höheren Vergünstigungen profitieren, wenn die Gemeinde die Subventionen freiwillig erhöht. Die Vergünstigung wird in Abhängigkeit des Einkommens bemessen. Wenn möglich erfolgt die einkommensabhängige Bemessung mit einer linearen Formel. Damit können Schwelleneffekte vermieden werden.

Im derzeit geltenden Modell ist die Finanzierung der Kinderbetreuung Sache der einzelnen Gemeinden. Dies führt dazu, dass die Beiträge, die die Gemeinden in die Kinderbetreuung investieren unterschiedlich sind und die finanzielle Belastung der Erziehungsberechtigten durch Betreuungsausgaben je nach Wohngemeinde variiert. Vor Einführung des Gesetzes über Beiträge für familien- und schulergänzende Kinderbetreuung KiBG betrug die Ausgaben im Vor-

schulbereich pro in der Gemeinde wohnhaftes Kind und Jahr in elf Gemeinden null Franken, gegenüber 1901 Franken beim Spitzenreiter Stadt St.Gallen (Schwab Cammarano et al. 2021). Seit Einführung des KiBG sind die öffentlichen Aufwände für die Kinderbetreuung jedoch gestiegen, womit die Situation zwischen den Gemeinden etwas ausgeglichener sein dürfte.

Das neue Modell verspricht dennoch eine höhere Chancengerechtigkeit für die Erziehungsberechtigten, da sich die Ausgaben in den Wohngemeinden aufgrund der kantonal einheitlichen Regelung angleichen werden und insbesondere in den Gemeinden mit derzeit tiefen Finanzierungsgraden nach oben gehen. Eine komplette Vereinheitlichung findet jedoch nicht zwingend statt, da die Gemeinden die Möglichkeit haben, zusätzliche Mittel zu sprechen bzw. Vergünstigungen zu gewähren.

Weiter gilt zu bedenken, dass die Betreuungsausgaben der Haushalte auch bei gleich hoher staatlicher Vergünstigung dennoch variieren können. Dies weil das skizzierte Finanzierungssystem den Trägern der Betreuungsangebote keine Tarifvorgaben macht. So werden die Kitas oder Tagesfamilienorganisationen nicht überall die gleichen Tarife verlangen. Unterschiedlich hohe Tarife können eine Folge von unterschiedlich hohen Mieten und Löhnen oder auch unterschiedlichen Geschäftsmodellen sein oder auch von Qualitätsstandards, die über das kantonal vorgeschriebene Minimum hinaus gehen. Somit ist es denkbar, dass Erziehungsberechtigte in städtischen Gebieten höhere Ausgaben haben, weil die dortigen Kitas infolge höherer Miet- und Lohnkosten höhere Tarife verrechnen.

Unter dem Gesichtspunkt der Chancengerechtigkeit ist auch die mögliche Koppelung der Subventionen an ein (minimales) Erwerbsspensum zu diskutieren (Variation A). Die Erwerbstätigkeit der Erziehungsberechtigten ist in der Deutschschweiz häufig eine Voraussetzung, damit Erziehungsberechtigte von staatlichen Vergünstigungen für die Betreuung in Kitas und Tagesfamilien profitieren können. Bei der schulergänzenden Betreuung und in der Romandie ist dies weit seltener der Fall (siehe EKFF 2021). Mit einer Koppelung an die Erwerbstätigkeit möchte man eine höhere Erwerbsquote der Erziehungsberechtigten erreichen, wovon man sich wiederum höhere Steuereinnahmen und einen volkswirtschaftlichen Nutzen verspricht. Problematisch an der Koppelung an die Erwerbstätigkeit ist, dass Erziehungsberechtigte, die arbeitslos oder in Ausbildung sind oder kranke Angehörige betreuen oder einer Freiwilligenarbeit nachgehen, nicht von Kinderbetreuungssubventionen profitieren, ausser man würde die Anspruchsberechtigung entsprechend erweitern. Betrachtet man die externe Kinderbetreuung als wichtiges Element der frühen Förderung – insbesondere auch der (frühen) Sprachförderung vor dem Kindergarteneintritt – wäre es in unseren Augen wichtig, dass alle Familien von den Vergünstigungen profitieren, auch wenn das minimale Erwerbsspensum nicht erreicht wird. Die Vergünstigungen könnten ein Anreiz sein, dass Kinder länger und früher institutionell betreut werden,

was sich gerade bei Kindern aus sozial belasteten Familien nachweislich positiv auf die sprachliche, kognitive und soziale Entwicklung auswirkt (Grob et al. 2014). Auch für Kinder, bei denen ein Elternteil gesundheitlich beeinträchtigt ist (z.B. psychische Krankheit oder Sucht), wäre der Besuch einer Kita oder Tagesfamilie empfehlenswert, unabhängig von der Erwerbstätigkeit der Erziehungsberechtigten. Insgesamt überwiegen in unseren Augen die Nachteile einer Kopplung ans Erwerbspensum, zumal der Nachweis des Erwerbspensums und dessen Überprüfung für die Erziehungsberechtigten und die Behörden sehr aufwändig ist (siehe 2.10 und 2.12). Die Wahrscheinlichkeit, dass viele Erziehungsberechtigte Subventionen erhalten, ohne einer Erwerbstätigkeit, Ausbildung oder einem anderen sinnvollen Engagement nachzugehen, scheint uns gering, da die Kosten für die Kinderbetreuung auch mit staatlicher Vergünstigung nach wie vor beträchtlich sind, insbesondere für die mittleren und höheren Einkommensklassen.

Exkurs: Verzicht auf kantonale Subventionen für die schulergänzende Kinderbetreuung

Es ist geplant, die kantonale Mitfinanzierung auf den Vorschulbereich – d.h. die Betreuung in Kitas und Tagesfamilien – zu beschränken. Für die Mitfinanzierung der schulergänzenden Betreuung wären somit allein die Gemeinden zuständig. Ab Sommer 2024 wird es im Bereich der schulergänzenden Betreuung eine Angebotspflicht seitens Gemeinden gelten, d.h. die schulergänzende Betreuung wird zu einem Grundangebot der Gemeinden. Es macht deshalb Sinn, wenn die Gemeinden auch für dessen (Mit-)Finanzierung zuständig sind. Dies führt jedoch dazu, dass die Gemeinden je nach politischem Willen und Finanzkraft unterschiedlich viel in die Betreuung investieren. Entsprechend bleiben die kommunalen Unterschiede bei der finanziellen Belastung der Familien durch Betreuungsausgaben bestehen. Unter dem Aspekt der Chancengerechtigkeit betrachtet, ist dies nicht optimal. Es kann dazu führen, dass sich Erziehungsberechtigte in gewissen Gemeinden eine schulergänzende Betreuung für ihre Kinder leisten können und in einer anderen nicht. Allerdings gilt es zu bedenken, dass die finanzielle Belastung durch Betreuungsausgaben mit dem Alter der Kinder abnimmt, da diese zum einen weniger Betreuungsleistungen (Anzahl Tage bzw. Module) benötigen und zum anderen die Betreuung günstiger ist, weil z.B. die Anforderungen an den Betreuungsschlüssel bei Schulkindern deutlich tiefer sind als bei Kleinkindern. Vergünstigungen für die Betreuung sind deshalb im Vorschulbereich tendenziell wichtiger als im Schulbereich. Auch können mit früher Förderung spätere Ausgaben für Unterstützungsmassnahmen während der Schulzeit reduziert werden. Vor diesem Hintergrund wäre es den Gemeinden zuzumuten, die schulergänzende Betreuung alleine mitzufinanzieren, wenn sie dafür bei der Mitfinanzierung der vorschulischen Betreuung vom Kanton unterstützt werden.

2.2. Kosten für die Erziehungsberechtigten

Die Auswirkungen auf die finanzielle Belastung der Erziehungsberechtigten durch Betreuungsausgaben können anhand des aktuellen Standes des Modellentwurfs nur sehr grob abgeschätzt werden.

Gemäss dem Monitoring über die familien- und schulergänzende Kinderbetreuung im Kanton St.Gallen trugen die Erziehungsberechtigten im Jahr 2020 – also noch vor Einführung der kantonalen Beiträge für die Kinderbetreuung und der Bundesfinanzhilfen – knapp zwei Drittel der Vollkosten eines (subventionierten) Kitaplatzes. Gemeinden trugen rund 30% der Finanzierung bei, Firmen 5% sowie weitere Akteure 2% (Schwab Cammarano et al. 2021). Seither sind die öffentlichen Aufwände von Kanton und Gemeinden (inkl. Bundesfinanzhilfen) für die Kinderbetreuung angestiegen und der Elternanteil dürfte entsprechend etwas gesunken sein.

Mit dem neuen Modell wird die finanzielle Belastung der Erziehungsberechtigten bei den bestehenden Plätzen voraussichtlich nicht noch weiter reduziert werden. Der grosse Unterschied besteht in unserem Verständnis darin, dass neu grundsätzlich alle Erziehungsberechtigten, die eine familienergänzende Betreuung nutzen, eine Vergünstigung erhalten. Mit anderen Worten: Die Ausgaben pro Platz oder betreutes Kind bleiben zwar konstant, aber insgesamt werden mehr Erziehungsberechtigte subventioniert. Auch werden die Erziehungsberechtigten nach einem einheitlichen, einkommensabhängigen Modell subventioniert (siehe Kap. 2.1). Je nach Ausgestaltung der Modellparameter (Definition des massgebenden Einkommens, Höhe minimales und maximales massgebendes Einkommen, maximale Vergünstigung bzw. minimaler Elternbeitrag) können die Kosten für die Erziehungsberechtigten im Einzelfall höher oder tiefer ausfallen als heute.

2.3. Form der kantonalen Beteiligung

Das vorgeschlagene Modell sieht für den Bereich der familienergänzende Kinderbetreuung eine Subjektfinanzierung vor. Von einer Subjektfinanzierung ist die Rede, wenn die öffentliche Hand den Erziehungsberechtigten eine Subvention für tatsächlich verrechnete Betreuungseinheiten vergütet. Wenn die Subventionen den Erziehungsberechtigten ausbezahlt werden, handelt es sich um eine direkte Subjektfinanzierung. Wenn die Subvention den Institutionen bezahlt werden, welche anschliessend den Erziehungsberechtigten eine entsprechend vergünstigte Rechnung stellen, handelt es sich um eine indirekte Subjektfinanzierung.

Für eine direkte Subjektfinanzierung sprechen Datenschutzgründe. Erziehungsberechtigte beantragen die Vergünstigung direkt beim Subventionsgeber und die Institutionen erhalten somit keine Einsicht in die Einkommensverhältnisse. Bei einer indirekten Subjektfinanzierung ist

den Betreuungseinrichtungen hingegen die Höhe der Subvention bekannt, womit sich bei einem einkommensabhängigen System zumindest Rückschlüsse auf die Einkommensverhältnisse ziehen lassen.

Ein starkes Argument für die indirekte Subjektfinanzierung ist, dass im Gegensatz zur direkten Subjektfinanzierung kein finanzieller «Vorschuss» durch die Erziehungsberechtigten zu bezahlen ist. Denn bei einer indirekten Subjektfinanzierung wird die Subvention durch die öffentliche Hand in der Regel direkt mit der Rechnungsstellung durch die Betreuungseinrichtung verrechnet. Bei der direkten Subjektfinanzierung ist es häufig so, dass Erziehungsberechtigte die Kosten für die Kinderbetreuung vollumfänglich vorfinanzieren müssen, was je nach finanzieller Situation der Familie prekär sein kann. Dies kann zur Folge haben, dass Familien Ihre Kitarechnung nicht bezahlen, was wiederum für die Betreuungseinrichtungen mühsam ist.

2.4. Finanzielle Balance zwischen Gemeinden und Kanton

Die exakte Aufteilung der Finanzierung zwischen Gemeinden und Kanton wurde noch nicht definiert und kann somit nicht beurteilt werden. Ausgehend von der aktuellen Subventionssumme durch die Gemeinden in Höhe von 23.8 Mio. Franken und den durch den Kanton ab 2024 investierten 10 Mio. Franken, wird auf den Folien² beispielhaft folgende Formulierung verwendet:

Für die Berechnung der Vergünstigungen werden Norm- oder Vollkosten definiert. Aufgrund der zur Verfügung stehenden Finanzmittel werden Ansätze der Vergünstigungen definiert z.B. Kanton: XX %, Gemeinden: YY %.

Da die Vergünstigung, die den Erziehungsberechtigten gewährt wird, von deren Einkommen abhängig ist, ist der durch Kanton und Gemeinden effektiv subventionierte Beitrag von Fall zu Fall unterschiedlich. Das heisst die Vergünstigungen können aus Sicht der Gemeinden und Kantone nicht mit einem einzelnen Prozentwert der Norm- oder Vollkosten angegeben werden, da dieser Prozentwert je nach Einkommensniveau der Erziehungsberechtigten unterschiedlich ausfällt.

Wir empfehlen deshalb eine alternative Formulierung, die diesem Umstand Rechnung trägt und sich am Betreuungsgutscheinmodell orientiert (z.B. wie im Kanton Bern, Stadt Solothurn und Luzern):

Erziehungsberechtigte erhalten, abhängig von Ihrem Einkommen, eine Vergünstigung in Höhe von bis zu XXX Franken (maximaler Betreuungsbeitrag oder maximale Vergünstigung).

Zur Bemessung der einkommensabhängigen Subventionshöhe wird zunächst die maximale Vergünstigung (XXX Franken pro Platz/Tag) festgelegt. Je nach Einkommen der Eltern, wird den

² Auf Folie 16 wird der Anteil des Kantons auf 20% und der der Gemeinden auf 10% beziffert. Diese Werte sind aber beispielhaft zu verstehen. Analog zu Folie 23 geben wird hier die Modellierung deshalb mit Platzhalter-Werten XX % und YY % wieder.

Eltern ein entsprechender Anteil (0-100%) dieses maximalen Vergünstigungsbeitrags zugesprochen. Die maximale Vergünstigung leitet sich in der Regel von den Norm- oder Vollkosten ab, kann aber grundsätzlich auch auf andere Weise definiert werden.³

Zwischen Kanton und Gemeinden wird ein interner Finanzierungsschlüssel definiert, der die Aufteilung der *effektiv subventionierten* Beiträge zur Grundlage hat, d.h. der Kanton beteiligt sich zum Beispiel zu einem Drittel an den subventionierten Beiträgen, während Gemeinden die anderen zwei Drittel finanzieren.

2.5. Chancengerechtigkeit aus Sicht der Gemeinden

Grundsätzlich kann das vorgeschlagene Finanzierungsmodell aus Sicht der Gemeinden als chancengerecht bezeichnet werden. Das Modell sieht eine einheitliche Handhabung aller Gemeinden vor und übernimmt überall den gleichen *relativen* Anteil der anfallenden Kosten für die Vergünstigung der Kinderbetreuung. Gemeinden, die höhere Subventionsbeiträge für die frühkindliche Betreuung aufwenden, weil mehr anspruchsberechtigte Familien in der Gemeinde wohnen, erhalten entsprechend höhere Zuschüsse vom Kanton. Allerdings ist in der derzeitigen Ausgestaltung des Systems der Anteil des Kantons geringer als der der Gemeinden, was dazu führt, dass höhere Subventionen die Gemeinden stärker belasten als den Kanton.

Ferner gilt es zu beachten, dass die Subventionen für die frühkindliche Betreuung und die Steuereinnahmen einer Gemeinde in der Tendenz entgegengesetzt liegen. Je tiefer das durchschnittliche Einkommen der Familien mit Kindern unter 4 Jahren in einer Gemeinde und entsprechend auch die Steuereinnahmen der Gemeinde, desto höher die durchschnittlichen durch die Gemeinde zu zahlenden Vergünstigungen. Somit belastet das vorgeschlagene System sozial belastete, finanzschwache Gemeinden in der Tendenz stärker als finanzstarke Gemeinden. Es stellt sich die Frage, ob dies durch einen (allfälligen) innerkantonalen Finanzausgleich wieder ausgeglichen wird.

2.6. Planungssicherheit für die öffentliche Hand

Das skizzierte Modell mit Subjektfinanzierung bringt für die öffentliche Hand zumindest anfänglich eine gewisse Unsicherheit mit Blick auf die Höhe der staatlichen Ausgaben mit sich. Die Ausgabenhöhe hängt stark von der Anzahl der subventionierten Betreuungsverhältnisse ab. Bei einem tiefen Versorgungsgrad sind die Ausgaben tief, je stärker Angebot und Nachfrage ansteigen, desto höher fallen auch die staatlichen Subjektbeiträge aus.

³ Zum Beispiel werden Normkosten von 110 Franken pro Tag berechnet. Es wird anschliessend definiert, dass sich die öffentliche Hand mit zum Beispiel maximal 70% der Normkosten beteiligt, d.h. es wird eine maximale Vergünstigung von 77 Franken pro Tag errechnet.

Um die Kosten der öffentlichen Hand gut abschätzen zu können, braucht es möglichst genaue Angaben zur Anzahl betreuter Kinder, deren Betreuungsumfang und zum Einkommen von deren Erziehungsberechtigten. Weiter müssen plausible Annahmen zur künftigen Entwicklung der Nachfrage getroffen werden, insbesondere was die Entwicklung des Versorgungsgrads und des durchschnittlichen Betreuungsumfangs betrifft. Es ist davon auszugehen, dass mit Einführung einer kantonal einheitlichen Subjektfinanzierung die Nachfrage nach Betreuung ansteigt. Das heisst, dass mehr Erziehungsberechtigte ihre Kinder extern betreuen lassen und/oder die Kinder an mehr Tagen extern betreut werden (siehe auch Kap. 2.8). Auch kann es sein, dass sich die Einkommensstruktur der Nutzenden von externer Kinderbetreuung verschiebt und sich mehr Erziehungsberechtigte mit tiefen Einkommen eine Betreuung leisten können.

Um die Ausgaben im Griff zu behalten, hat der Kanton immer die Möglichkeit an den relevanten Eckwerten des Finanzierungsmodells zu «schrauben». So kann er beispielsweise die maximale Vergünstigung reduzieren oder das für die Vergünstigung massgebende Einkommen anders bemessen. Allerdings dürften solche Eingriffe ins System nicht zu häufig geschehen, weil dies wiederum auf Seite der Erziehungsberechtigten und allenfalls auch der Gemeinden für Verunsicherung und Ärger sorgt. Die Eckwerte dürften insbesondere in den ersten Vollzugsjahren überprüft und ggfs. angepasst werden müssen.

2.7. Kommunalen Handlungsspielraum im kantonalen System

Beim angedachten System ist der kommunale Spielraum gering. Auf kantonaler Ebene wird festgelegt, welche Erziehungsberechtigten wieviel Subventionen (mindestens) erhalten und vermutlich auch, wie die Gesuchseingabe der Erziehungsberechtigten auszusehen hat. Es ist zudem vorgesehen, dass die Teilnahme am neuen Finanzierungssystem verbindlich ist, d.h. es steht den Gemeinden nicht wie z.B. im Kanton Bern offen, auf die Teilnahme am System zu verzichten. Die Gemeinden sind lediglich frei, mehr Gelder für die Kinderbetreuung zu sprechen, entweder über zusätzliche Subjektfinanzierungen oder ergänzende Objektfinanzierungen.

Letztlich besteht ein Trade-off zwischen einem möglichst grossen kommunalen Handlungsspielraum und möglichst viel Chancengerechtigkeit für die Erziehungsberechtigten. D.h. je höher die kommunale Autonomie, desto grösser die potenziellen Unterschiede zwischen den Gemeinden, was beispielsweise im derzeitigen St.Galler System beobachtet werden kann. Vor diesem Hintergrund scheint ein verbindliches kantonales System gerechtfertigt.

2.8. Auswirkungen auf den Versorgungsgrad

Der Kanton St.Gallen wies im Jahr 2021 einen Versorgungsgrad von 8% auf, was 8 Kita-Plätzen auf 100 Vorschulkinder entspricht. Damit lag St.Gallen unter dem schweizerischen Schnitt von rund 18% (Schwab Cammarano et al. 2021). Es ist derzeit nicht vorgesehen, auf kantonaler

Ebene Vorgaben zum Versorgungsgrad zu machen, eine Angebotspflicht für Gemeinden einzuführen oder die Gemeinden dazu zu verpflichten, Bedarfserhebungen durchzuführen. Aus dem vorgeschlagenen Modell ergeben sich somit keine direkten Auswirkungen auf den Versorgungsgrad.

Zum Zeitpunkt dieses Gutachtens ist nicht bekannt, wie die Höhe und Abstufung der geplanten Subventionierung im Detail aussehen werden. Es kann sein, dass das neue System in einzelnen Gemeinden zu tieferen Subventionen für Erziehungsberechtigte führt, sofern die Gemeinden nicht selbst aufstocken. Aufgrund der Verpflichtung der Gemeinden, sich am Finanzierungssystem zu beteiligen und den teils tiefen Beteiligungen der Gemeinden im momentanen System ist jedoch davon auszugehen, dass gesamthaft die Subventionsmasse im Kanton St.Gallen über alle Gemeinden hinweg zunimmt. Dies kann dazu führen, dass die Nachfrage nach familienergänzender Kinderbetreuung ansteigt, weil das Angebot für Erziehungsberechtigte finanziell erschwinglicher wird. Eine höhere Nachfrage kann dazu führen, dass es für bestehende Betreuungseinrichtungen attraktiver ist, die angebotenen Anzahl Plätze zu erhöhen, resp. dass neue Einrichtungen eröffnen, was wiederum den Versorgungsgrad erhöht.⁴

2.9. Auswirkungen auf die Qualitätsentwicklung

Im Rahmen des neuen Finanzierungsmodells für Kindertagesstätten im Kanton St.Gallen sind keine unmittelbaren Auswirkungen auf die Qualitätsentwicklung zu erwarten. Kindertagesstätte benötigen nach wie vor eine Betriebsbewilligung seitens Kantons, wo Mindeststandards definiert werden.

Es wird auch keine direkte Verknüpfung zwischen der finanziellen Unterstützung und der Qualität der Einrichtungen geben, wie sie beispielsweise im Kanton Tessin existiert. Eine Steigerung der Qualitätsstandards ist aber nach wie vor möglich, indem die erforderlichen Voraussetzungen für eine Betriebsbewilligung angepasst werden. Dabei muss jedoch berücksichtigt werden, dass eine Anhebung von Qualitätsstandards immer mit Kosten für die Betreuungseinrichtungen verbunden ist. Sofern diese Mehrkosten nicht auf die Erziehungsberechtigten abgewälzt werden sollen (in Form von höheren Tarifen), müssen die Subventionen der öffentlichen Hand entsprechend nach oben korrigiert werden.

2.10. Administrativer Aufwand für den Kanton und Gemeinden

Der administrative Aufwand für die öffentliche Hand wird hier primär als Personalressourcen verstanden, welche Kanton und Gemeinden für den Vollzug des neuen Modells bereitstellen müssen. Dies beinhaltet insbesondere die Gesuchsprüfung, das Beantworten von Rückfragen,

⁴ Im Kanton Bern hat sich nach Einführung der Betreuungsgutscheine die Anzahl Kitas um rund 10% erhöht ([Region Bern: Kitas in der Krise – Wenn die Kita zu teuer wird | Der Bund](#)).

die Überweisung der Subventionen an die Erziehungsberechtigten oder Betreuungseinrichtungen, die Rechnungsstellung und Kontrolle der Finanzflüsse zwischen Gemeinden und Kanton sowie Koordination und Absprachen und das Controlling.

Der administrative Aufwand hängt stark von der Komplexität der Gesuchseingabe ab. Das neue St.Galler Modell sieht eine einkommensabhängige Vergünstigung vor, das bedeutet, dass im Gegensatz zu einer Pauschalvergütung die Einkommensverhältnisse überprüft werden müssen. Sofern der Kanton sich dafür entscheidet, die Auszahlung an eine Erwerbstätigkeit zu koppeln (Variation A), entsteht zudem ein zusätzlicher Aufwand durch die Prüfung von Arbeitsverträgen oder sonstigen Arbeitsnachweisen. Dies kann insbesondere bei Erziehungsberechtigten mit befristeten Arbeitsverträgen zu einer regelmässigen Neuprüfung führen.

Unter dem Gesichtspunkt der Chancengerechtigkeit aus Sicht der Erziehungsberechtigten (siehe Kap. 2.1) empfehlen wir zudem, dass auch Erziehungsberechtigte, die auf Arbeitssuche oder in Ausbildung sind, kranke Angehörige betreuen oder einer Freiwilligenarbeit nachgehen, von einer Vergünstigung profitieren. Wenn das Modell vorsieht, diese Fälle ebenfalls zu berücksichtigen, hat das ebenfalls Auswirkungen auf die Komplexität der Gesuchsprüfung, da mehr Dokumente zu prüfen sind und mehr Sonderregelungen und Fälle im Graubereich existieren können. Auch aus diesem Grund empfehlen wir, bei der Variation A die Finanzierung von einer Erwerbstätigkeit zu entkoppeln. Der Aufwand könnte alternativ auch dadurch reduziert werden, dass der Kanton oder die Gemeinde nicht alle Gesuche detailliert prüft, sondern nur Stichprobenkontrollen macht. Dies wird beispielsweise in der Stadt Zürich so gehandhabt.

Ein weiterer Faktor, der Einfluss auf den administrativen Aufwand für die öffentliche Hand beeinflusst, ist die gewählte IT-Lösung. Diese wirkt sich darauf aus, wie rasch und einfach Gesuche durch die Vollzugsinstanz bearbeitet werden können und regeln den Informationsfluss und vereinfachen die Koordination zwischen Gemeinden und Kanton. Die in der Eingabemaske vorhandenen Eingabehilfen und -erklärungen sowie die Benutzerfreundlichkeit aus Sicht der Erziehungsberechtigten sind zudem entscheidend, damit inhaltliche und technische Rückfragen durch die Erziehungsberechtigten minimiert werden können.

Ob der administrative Aufwand hauptsächlich beim Kanton oder den Gemeinden liegt, hängt letztlich davon ab, welche Instanz die Vollzugsstelle ist. Wenn den Gemeinden offensteht, den Erziehungsberechtigten zusätzliche Vergünstigungen zu gewähren als der Kanton vorsieht,⁵ empfiehlt es sich, dass die Gesuchseingabe (und die damit verbundenen Rückfragen) sowie die Auszahlung der Subvention über die Gemeinden laufen. Zusätzlich spricht für einen Vollzug über die Gemeinden, dass diese beim vorgesehenen Verteilschlüssel den grösseren Finanzierungsteil übernehmen.

⁵ Dies können (prozentual) höhere Beteiligungen an den Betreuungskosten sein, aber auch zusätzliche Vergünstigungen auf Mahlzeiten, Geschwisterrabatte etc.

Bei einem Vollzug durch die Gemeinden müssen jedoch ein paar Punkte beachtet werden. So sind die administrativen Kosten gesamthaft höher als bei einem zentralisierten Vollzug beim Kanton, weil jede Gemeinde eine eigene Ansprech- und Prüfstelle pflegen muss. Dies kann zudem dazu führen, dass sich eine kommunal unterschiedliche Praxis bei der Gesuchsprüfung etabliert, beispielsweise bezüglich der Kulanz verspätet eingereichter Gesuche. Aus diesem Grund braucht es entsprechende Prozessregelungen seitens Kanton sowie die Sicherstellung der Koordination und des Wissenstransfers zwischen den Gemeinden, um eine einheitliche Praxis anhand von Best Practices zu gewährleisten. Zu guter Letzt muss der Kanton beim Vollzug über die Gemeinden sicherstellen, dass der Informationsfluss von den Gemeinden zum Kanton klar geregelt ist, damit der Kanton die Kostenentwicklung unter Kontrolle hat (siehe Kap. 2.6).

2.11. Administrativer Aufwand für die Betreuungseinrichtungen

Aus Sicht von Kindertagesstätten und Tagesfamilien ist der Aufwand bei einer direkten Subjektfinanzierung verhältnismässig tief, da die Subventionen der öffentlichen Hand direkt an die Erziehungsberechtigten ausbezahlt werden. Betreuungsinstitutionen können somit den Erziehungsberechtigten Rechnung gemäss Tarifreglement stellen, ohne allfällige Vergünstigungen zu berücksichtigen.

Bei einer indirekten Subjektfinanzierung werden hingegen Subventionen den Betreuungseinrichtungen überwiesen, welche diesen Betrag in der Elternrechnung abziehen. In diesem System gibt es für die Betreuungseinrichtung also einen doppelten Finanzfluss, namentlich von der öffentlichen Hand in Form der Subvention und von den Erziehungsberechtigten in Form der Bezahlung des Restbetrags, inklusive entsprechendem Mehraufwand bei der Kontrolle der eingegangenen Zahlungen. Je nachdem wie lange der Prüfprozess dauert und je nach Rechnungsmodalität der Einrichtung kann es überdies auch dazu kommen, dass Rechnungen an die Erziehungsberechtigten aufgrund eines neu berechneten oder angepassten Vergünstigungsanspruchs nachträglich angepasst werden müssen, was zu Rück- oder Vorauszahlungen führen kann.

Einige Systeme der indirekten Subjektfinanzierungen sehen zudem vor, dass die Erziehungsberechtigten ihre Gesuche bei den Betreuungseinrichtungen einreichen, welche diese wiederum der Vollzugsstelle der Gemeinde resp. des Kantons weiterleiten (Ecoplan 2023). Dies führt zu einem weiteren Mehraufwand auf Seiten der Betreuungseinrichtungen, welche die Gesuche auf Vollständigkeit prüfen müssen und für Rückfragen der Erziehungsberechtigten zur Verfügung stehen. Aus Gründen des Datenschutzes und weil schlussendlich ohnehin die Gemeinde resp. der Kanton das Gesuch zu prüfen hat, raten wir jedoch an, dass die Erziehungsberechtigten ihre Gesuche direkt beim Subventionsgeber einreichen, ohne Umweg über die Betreuungseinrichtung.

2.12. Administrativer Aufwand für die Erziehungsberechtigten

Der Aufwand für die Erziehungsberechtigten hängt davon ab, wie komplex die Gesuchseingabe ist und ist grundsätzlich bei einkommensabhängigen Vergünstigungen höher als bei Pauschalbeiträgen, da im Rahmen der Gesuchseingabe mehr Nachweise zu erbringen sind. Es empfiehlt sich, die Einkommensverhältnisse anhand der Steuererklärung zu determinieren, um den Mehraufwand für die Erziehungsberechtigten klein zu halten. Dies bedeutet aber auch, dass die Vergünstigung der aktuellen Periode anhand Einkommensdaten der Vorjahresperiode berechnet werden.

Analog der Situation für die Vollzugsstelle, führt die Koppelung der Vergünstigungen an ein Mindest-Arbeitspensum zu zusätzlich einzureichenden Unterlagen, wie Arbeitsverträge oder weitere Arbeitsnachweise wie z.B. über die geleisteten Arbeitsstunden bei variablen Arbeitszeiten. Ebenfalls von Belang ist die Benutzerfreundlichkeit der Online-Eingabemaske des IT-Tools und das Vorhandensein relevanter Erklärungen zum Ausfüllen, auf möglichst vielen Sprachen. Insgesamt ist es wichtig, die Gesuchseingabe so niederschwellig wie möglich zu gestalten, damit insbesondere auch bildungsferne und/oder fremdsprachige Familien Zugang zu den Vergünstigungen haben. Dies aus Gründen der Chancengerechtigkeit und weil Kinder aus sozial belasteten Familien am meisten von familienergänzender Betreuung und früher Förderung profitieren (Meier Magistretti et al. 2016).

2.13. Kompatibilität mit anderen Systemen

Zwei der Nachbarkantone verfügen über eine direkte Subjektfinanzierung (AI, AR), zwei weitere Kantone über eine indirekte Subjektfinanzierung (GL, GR). Die restlichen Nachbarkantone haben je nach Gemeinde unterschiedliche Finanzierungssysteme (SZ, TG, ZH) (Ecoplan 2023). SZ führt jedoch Mitte 2024 ebenfalls eine indirekten Subjektfinanzierung ein und TG befindet sich in der Planung einer entsprechenden Umsetzung.

Die Kompatibilität des skizzierten Modells mit den Nachbarkantonen ist gegeben, insbesondere wenn die Vergünstigungen direkt den Erziehungsberechtigten ausbezahlt werden. Die Erziehungsberechtigten stellen ein Subventionsgesuch beim Kanton St.Gallen oder ihrer Wohngemeinde und können das ausbezahlte Geld für eine Kita oder Tagesfamilie innerhalb oder ausserhalb des Kantons verwenden.

Die Kompatibilität ist auch bei einer indirekten Subjektfinanzierung prinzipiell gegeben, in der Umsetzung jedoch umständlicher. Falls vorgesehen ist, dass die Subventionsbeiträge auch an Betreuungseinrichtungen ausserhalb des Kantons fliessen, müssen ausserkantonalen Betreuungseinrichtungen gewillt sein, sich dem St.Galler System inkl. IT-Umsetzung anzuschliessen. Es ist schwer abzuschätzen, wie viele Einrichtungen dies tun würden, dies hängt auch von

der Komplexität der IT-Umgebung ab und ob es sich im Einzelfall für eine einzelne Institution lohnt.

In der heutigen Umsetzung kennen zwei Kantone eine ausserkantonale Mitfinanzierung, beide mit einer direkten Subjektfinanzierung (AR, SH). Graubünden plant eine ausserkantonale Finanzierung im Rahmen einer indirekten Subjektfinanzierung, die Umsetzung ist aber per 2025 geplant,⁶ weshalb noch keine Erfahrungswerte hierzu existieren.

Falls der Kanton ein Modell mit indirekter Subjektfinanzierung einführt, empfehlen wir, für ausserkantonale Vergünstigungen eine Ausnahmeregelung einzuführen und dort direkt subjektbezogen zu subventionieren. D.h. dass in diesen Fällen die Vergünstigung direkt den Erziehungsberechtigten ausbezahlt wird. Um den administrativen Mehraufwand für die St.Galler Vollzugstelle in Grenzen zu halten ist zudem ratsam, eine Bewilligung der Betreuungseinrichtung im entsprechenden Nachbarkanton als notwendige und hinreichende Bedingung zu definieren, damit eine Subvention gewährt wird.

Inwiefern das St.Galler System mit dem künftigen Finanzierungssystem des Bundes kompatibel ist, kann im Moment nicht beurteilt werden. Der Bund gewährt seit 2003 Finanzhilfen für die Schaffung eines bedarfsgerechten Kinderbetreuungsangebots in der Schweiz. Diese Finanzhilfen sollen abgelöst und in das Bundesgesetz über die Unterstützung der familienergänzenden Kinderbetreuung und der Kantone in ihrer Politik der frühen Förderung von Kindern (UKi-beG) überführt werden. Dazu hat die eine nationalrätliche Kommission einen Gesetzesentwurf erstellt, welcher u.a. pauschale Subjektbeiträge an die Erziehungsberechtigte vorsah. Die Kommissionen für Wissenschaft Bildung und Kultur des Ständerats (WBK-S) hat dazu ein Alternativmodell ausgearbeitet, welches anlässlich ihrer Sitzung vom 20. November 2023 finalisiert wurde. Die Kommission wird an ihrer Sitzung im Januar 2024 einen entsprechenden Vernehmlassungsbericht verabschieden und die Vernehmlassung eröffnen.⁷ Da zum heutigen Zeitpunkt keine Details zum neuen Vorschlag bekannt sind, können wir keine Aussage zur Kompatibilität mit dem vorgeschlagenen St.Galler-Modell machen. Es ist aber davon auszugehen, dass die Bundesfinanzierung mit einer Subjektfinanzierung – wie sie in den meisten Kantonen und Gemeinden der Schweiz vorherrscht – vereinbar sein muss.

3. Fazit

Wir erachten das neue Finanzierungsmodell grundsätzlich als zielführend. Die Einführung eines kantonalen Systems für die Vergünstigung der familienergänzenden Kinderbetreuung führt zu einheitlichen Bedingungen für die im Kanton wohnhaften Familien. Aus der Perspektive der

⁶ [Regierungsmitteilung vom 7. September 2023 \(gr.ch\)](#)

⁷ [Kommission bereitet das Konzept der Betreuungszulagen für die Vernehmlassung vor \(parlament.ch\)](#)

Chancengerechtigkeit ist es wichtig, dass die staatlichen Vergünstigungen genügend hoch sind und dass insbesondere Familien mit tiefen und mittleren Einkommen davon profitieren und ihre finanzielle Belastung durch Betreuungsausgaben massgeblich reduziert wird.

Wir empfehlen, eine indirekte Subjektfinanzierung zu implementieren. Für die Betreuungseinrichtungen kann dies zwar ein Mehraufwand bedeuten, aber aus Sicht der Erziehungsberechtigten ist klar besser, da sie die Betreuungsleistungen nicht vorfinanzieren müssen. Für die Möglichkeit der Vergünstigung ausserkantonaler Betreuungsplätze empfehlen wir jedoch eine Sonderregelung mit direkter Subjektfinanzierung.

Wir empfehlen überdies eine Entkoppelung der Vergünstigung von der Erwerbstätigkeit der Erziehungsberechtigten. Dies führt zu einer einfacheren Gesuchseingabe und -prüfung für die Erziehungsberechtigten resp. Vollzugsstellen. Wichtiger noch ist jedoch der Umstand, dass damit auch Erziehungsberechtigte zu Vergünstigungen berechtigt sind, welche aus anderen Gründen (wie Arbeitssuche, Weiterbildung, Versorgung kranker Angehöriger, eigene Krankheit) auf einen Betreuungsplatz angewiesen sind, und auch der Zugang von Kindern aus sozial belasteten Familien zu früher (Sprach-)Förderung erleichtert wird.

Das Modell sieht vor, dass Gemeinden auch mehr als die kantonalen Mindestvorgaben finanzieren können und ausserdem den grösseren Teil der Kosten tragen. Aus diesem Grund empfehlen wir, dass der Vollzug (Gesuchsprüfung, Finanzierung) bei den Gemeinden liegt.

Literatur

Ecoplan (2023): Analyse und Bewertung kantonaler Systeme der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung. Recherche zur Eruierung des geeigneten Förder- und Finanzierungssystems der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung im Kanton St.Gallen.

EKFF (2021): Kinderbetreuung finanzieren und Elterntarife gestalten Empfehlungen an Politik und Behörden auf nationaler, kantonaler und kommunaler Ebene.

Grob Alexander, Karin Keller und Larissa M. Trösch (2014): ZWEITSPRACHE. Mit ausreichenden Deutschkenntnissen in den Kindergarten.

Meier Magistretti, Claudia und Catherine Walter-Laager (2016): Leitfaden Kriterien wirksamer Praxis in der frühen Förderung. Evidenzbasierte Gestaltung von Angeboten der frühen Förderung mit einem speziellen Fokus auf Kinder aus sozial benachteiligten Familien.

Schwab Cammarano, Stephanie, Susanne Stern, Romina Weber, Ariane de Rocchi (2021): Monitoring familien- und schulergänzendes Betreuungsangebot im Kanton St.Gallen.