

Familien- und schulergänzendes Betreuungsangebot im Kanton St.Gallen Schlussbericht

Zürich, 30. März 2017

Susanne Stern, Stephanie Schwab Cammarano

Impressum

Familien- und schulergänzendes Betreuungsangebot im Kanton St.Gallen

Schlussbericht

Zürich, 30. März 2017

2893a_Betreuungsindex_SG_Schlussbericht_def_final_Rückmeldungen_AFSO_bereinigt.docx

Auftraggeber

Amt für Soziales, Kanton St. Gallen

unter Mitwirkung des Amts für Volksschule, Kanton St.Gallen

Autorinnen und Autoren

Susanne Stern, Stephanie Schwab Cammarano

INFRAS, Binzstrasse 23, 8045 Zürich

Tel. +41 44 205 95 95

Vorwort

Der vorliegende Bericht von INFRAS wurde im Auftrag des Amts für Soziales erstellt. Eine der herausforderndsten Arbeiten war die Befragung der Trägerschaften, Gemeinden und Schulträger / Schulgemeinden und die Plausibilisierung der erhaltenen Daten. Wir bedanken uns herzlich bei allen Beteiligten für die Bereitstellung der wichtigen Datengrundlagen. Der Bericht zeigt ein differenziertes und verlässliches Bild der Situation der familien- und schulergänzenden Situation im Kanton St.Gallen und macht wichtige Hinweise zur weiteren Entwicklung im Bereich der Betreuungsangebote. Stephanie Schwab Cammarano und Susanne Stern danken wir für die versierte fachliche Erarbeitung des Berichts und das eingebrachte Wissen und die Erfahrung aus bisherigen Studien von INFRAS.

Der Bericht wird zweifellos auf vielfältiges Interesse stossen. Sei es bei den politischen Entscheidungsträgern oder bei den privaten Trägerschaften der Betreuungsangebote. Auf dieser Basis kann nun ein Auftrag des Kantonsrates zur Verbesserung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf beantwortet werden. Der Bericht wird deshalb wesentlich dazu beitragen, dass im Kanton St.Gallen der Wert der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung gerade auch im Hinblick auf den Fachkräftemangel greifbar wird.

St.Gallen im März 2017

Amt für Soziales

Inhalt

| | |
|--|-----------|
| Zusammenfassung | 6 |
| 1. Einleitung | 11 |
| 1.1. Ausgangslage und Ziele | 11 |
| 1.2. Fragestellungen | 11 |
| 2. Daten und Methodik | 13 |
| 2.1. Typologie familienergänzender Betreuungsangebote | 13 |
| 2.2. Datenerhebung und Rücklauf | 16 |
| 2.3. Aufbereitung der Daten | 18 |
| 2.4. Methodik Betreuungsindex und Indikatoren | 19 |
| 3. Ergebnisse Kanton St.Gallen | 22 |
| 3.1. Überblick über das Betreuungsangebot 2016 | 22 |
| 3.2. Öffentliche Finanzierung | 24 |
| 3.2.1. Ausgaben der Gemeinden für familien- und schulergänzende Betreuung | 24 |
| 3.2.2. Überblick Finanzierungsmodelle | 26 |
| 3.2.3. Elterntarife | 28 |
| 3.3. Entwicklung seit 2011 | 30 |
| 3.4. Vergleich mit anderen Kantonen | 32 |
| 4. Ergebnisse Gemeinden | 36 |
| 4.1. Versorgungsgrad | 36 |
| 4.2. Öffentlicher Finanzierungsgrad | 38 |
| 4.3. Betreuungsindex | 41 |
| 4.3.1. Gesamtindex | 41 |
| 4.3.2. Vorschulindex | 43 |
| 4.3.3. Schulindex | 46 |
| 4.4. Zusammenhang zwischen Gemeindegrösse und Platzangebot | 47 |
| 5. Vertiefende Analyse | 50 |
| 5.1. Förderliche und hinderliche Faktoren für die Nutzung der Betreuungsangebote | 50 |
| 5.2. Vor- und Nachteile verschiedener Finanzierungsmodelle | 56 |

| | | |
|-----------|---|-----------|
| 6. | Schlussfolgerungen und Empfehlungen | 61 |
| 7. | Ausblick: Grundlagen für jährliches Monitoring | 65 |
| | Annex | 66 |
| | A1 Berechnungsart | 66 |
| | Abbildungsverzeichnis | 68 |
| | Tabellenverzeichnis | 69 |
| | Literatur | 71 |

Zusammenfassung

Ausgangslage und Ziel

Fünf Jahre nach der letzten umfassenden Untersuchung (Simon/Zogg 2011)¹ liefert die vorliegende Studie einen Überblick über die aktuelle Situation zur familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung im Kanton St.Gallen. Ziel der Studie ist es, aktuelle Datengrundlagen zur Situation der familienergänzenden Betreuung im Vorschul- und Schulbereich (0 bis 12 Jahre) zu generieren und dabei auch die Finanzierungs- und Tarifmodelle in den Gemeinden darzustellen. Auf Basis dieser Grundlagen werden Handlungsempfehlungen formuliert zur Frage, wie Angebot, Nutzung und Finanzierung weiter optimiert werden können. Die familien- und schulergänzende Kinderbetreuung ist Teil der Strategie Frühe Förderung des Kantons St.Gallen und stellt einen Baustein zur Bekämpfung des Fachkräftemangels dar.

Datenerhebung und Methodik

Im Zentrum der Untersuchung stehen die berufskompatiblen Betreuungsangebote wie Kindertagesstätten, schulische Tagesbetreuung, Mittagstische, Morgen- und Nachmittagsbetreuung, private Schülerhorte, Tagesfamilien und Privatschulen. Die umfangreichen Daten wurden direkt bei den Gemeinden, Schulgemeinden, Trägerschaften von Kindertagesstätten und Horten, Tagesfamilienorganisationen und Privatschulen erhoben. Die Datenerhebung dauerte vom April bis September 2016. Der Rücklauf variiert von knapp 50% bei den Privatschulen, 65% bei den Gemeinden, 77% bei den Schulgemeinden, 83% bei den Tagesfamilienorganisationen und 100% bei den Trägerschaften von Kitas und Horten. Die Daten wurden in einem aufwändigen Verfahren plausibilisiert und bereinigt. Dabei wurden die Daten je nach Angebot und betreuter Altersstufe auf den Vorschul- und Schulbereich aufgeteilt und pro Gemeinde zusammengefasst. Aufgrund der Datenlücken werden die öffentlichen Ausgaben wie auch das Angebot im Schulbereich teilweise unterschätzt.

Wie bereits im Jahr 2011 wurde zum Vergleich des Angebots in den Gemeinden der so genannte Betreuungsindex berechnet. Der Betreuungsindex stützt sich auf zwei zentrale Indikatoren für ein bedarfsgerechtes Betreuungsangebot ab: Erstens auf die Anzahl der verfügbaren Plätze und zweitens auf die öffentlichen Ausgaben, die von den Gemeinden für die familienergänzende Kinderbetreuung geleistet werden. Der Betreuungsindex macht somit sichtbar, ob

¹ Studie im Auftrag des Kita-Netzwerk Ost, Verband der Kindertagesstätten und Horte in den Kantonen SG, AR, AI, TG und des Fürstentums Liechtenstein.

Eltern in einer Gemeinde ein Betreuungsangebot vorfinden, und zeigt, ob Betreuungsplätze von der Gemeinde auch finanziell unterstützt werden.²

Ergebnisse

Insgesamt stehen im Kanton St.Gallen für 65'000 Kinder im Alter von 0 bis 12 Jahren rund 3'800 Betreuungsplätze zur Verfügung. Dies entspricht einem Versorgungsgrad von 6% (Anzahl Plätze pro wohnhaftes Kind). Der gesamtschweizerische Durchschnitt beim Versorgungsgrad betrug 2010 knapp 10% (INFRAS/Universität St.Gallen 2013). Der Versorgungsgrad liegt damit im Kanton St.Gallen unter dem Schweizer Durchschnitt. Insgesamt werden auf den 3'800 verfügbaren Plätzen über 8'400 Kinder betreut, was einer Betreuungsquote von 13% entspricht. Mit anderen Worten, 13% der im Kanton St.Gallen wohnhaften Kinder im Alter von 0 bis 12 Jahren werden in familien- und schulergänzenden Angeboten betreut.

Im Schulbereich gliedert sich das Betreuungsangebot in die Morgen-, Mittag- und Nachmittagsbetreuung. Das Mittagstischangebot ist im Kanton St.Gallen gemäss Volksschulgesetz obligatorisch und muss von den Gemeinden bedarfsgerecht zur Verfügung gestellt werden.³ Über Mittag stehen rund 2'900, am Morgen und am Nachmittag 1'200 bzw. 1'700 Plätze zur Verfügung. Über Mittag ist der Versorgungsgrad mit 7% damit am höchsten. Im Vorschulbereich stehen in privaten Kindertagesstätten, Privatschulen (Pre Schools) und Tagesfamilien rund 1500 Plätze zur Verfügung, was im Vergleich zum Jahr 2011 einer Zunahme von 30% entspricht.⁴ Die Zahl der betreuten Kinder ist im selben Zeitraum um rund 40% gestiegen.

Die Betreuungssituation unterscheidet sich stark von Gemeinde zu Gemeinde. Wie in anderen Kantonen, verfügt auch im Kanton St.Gallen die Kantonshauptstadt über das am stärksten ausgebaute Betreuungsangebot mit einem Versorgungsgrad von 17%, gefolgt von den Gemeinden Sevelen, Buchs und Degersheim mit einem Versorgungsgrad von 13%. Dagegen besteht in 23 Gemeinden ein Versorgungsgrad unter 1%. In der Regel verfügen die städtischen Gemeinden und regionalen Zentren über ein besser ausgebautes Betreuungsangebot als ländlichere Gegenden.⁵

Betrachten wir die Finanzierung dieser Angebote, so zeigt sich, dass die St.Galler Gemeinden gesamthaft die familien- und schulergänzende Betreuung mit 18.9 Millionen Franken pro

² Der Index drückt die Situation im Betreuungsbereich einer Gemeinde in zusammengefasster Form aus. Damit können nicht sämtliche Aspekte der Betreuungssituation einer Gemeinde abgebildet werden. Der Betreuungsindex soll deshalb als eine unter weiteren möglichen Informationsquellen zur Kinderbetreuung im Kanton St.Gallen angesehen werden.

³ Volksschulgesetz Art. 19^{bis} sowie Art. 20 (<https://www.gesetzessammlung.sg.ch/frontend/versions/1963>).

⁴ Die Entwicklung im Schulbereich konnte aufgrund methodischer Differenzen zwischen der vorliegenden Studie und jener aus dem Jahre 2011 (Simon/Zogg 2011) nicht aufgezeigt werden.

⁵ Neben den berufskompatiblen Betreuungsangeboten bieten viele Gemeinden auch weitere Leistungen für Kinder und Familien an (z.B. Kinderhütendienst, Aufgabenhilfe oder Spielgruppen), die hier nicht im Zentrum stehen.

Jahr finanzieren (Subventionierung der Elterntarife, Betriebsbeiträge und Defizitgarantien). Davon wird die vorschulische Betreuung jährlich mit 10.5 Millionen unterstützt, die schulische mit 7.6 Millionen und die Tagesfamilien mit 0.8 Millionen.⁶ Die öffentlichen Ausgaben für die Betreuung sind dabei in den letzten Jahren stark angestiegen. Heute beteiligen sich rund drei Viertel der Gemeinden im Vorschul- und zwei Drittel der Gemeinden im Schulbereich an den Betreuungskosten.

Die Vertiefung zur Finanzierung der privaten Kitas und Horte zeigt, dass im Kanton St. Gallen – sehr ähnlich wie in anderen Deutschschweizer Kantonen - rund 61% der Vollkosten über Elterntarife finanziert werden. Weitere 27% steuern die Gemeinden bei, 6% die Unternehmen und 2% der Bund⁷. Die nutzenden Eltern tragen damit den grössten Teil der Kosten der Kinderbetreuung, gefolgt von den Gemeinden. 26% der privaten Einrichtungen weisen zudem ein Defizit aus. Mit anderen Worten: Gut ein Viertel der Einrichtungen konnte mit den Beiträgen von Eltern, öffentlicher Hand, Firmen und weiteren Akteuren die Vollkosten nicht decken. Die Vollkosten beinhalten Personal-, Administrations-, Verpflegungs-, Mietkosten und alle weiteren Ausgaben. Ein Defizit kann ein Hinweis darauf sein, dass eine Einrichtung ungenügend finanziert ist, z.B. weil sie keine kostendeckenden Elternbeiträge erheben kann oder nicht genügend ausgelastet ist.

Die Erhebung zeigt weiter, dass die Elterntarife zwischen den Angeboten und Gemeinden stark variieren. Im Vorschulbereich beträgt der Minimaltarif durchschnittlich 33 Franken, der Maximaltarif durchschnittlich 94 Franken. Die Vollkosten pro Betreuungsplatz liegen schweizweit bei rund 110 Franken pro Tag und Kind (INFRAS/Universität St.Gallen 2015). Gut ein Drittel der befragten Gemeinden verfügt über ein Elternbeitragsreglement, das die Elterntarife einkommensabhängig ausgestaltet. Viele Gemeinden kennen aber auch Einheitstarife für alle Eltern, insbesondere bei der Mittagsbetreuung. Dort liegen die Durchschnittstarife zwischen 8 und 11 Franken.

Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Das familien- und schulergänzende Betreuungsangebot hat sich in den letzten Jahren im Kanton St.Gallen stark weiterentwickelt. Es bestehen aber nach wie vor grosse regionale Unterschiede, insbesondere zwischen städtischen und ländlichen Gebieten. Im gesamtschweizerischen Vergleich besteht ein deutlicher Nachholbedarf, sowohl im Vorschul- als auch im Schulbereich.

⁶ Wir gehen davon aus, dass die Ausgaben im Schulbereich stärker unterschätzt sind als im Vorschulbereich und bei den Tagesfamilien. Wenn eine Gemeinde keine Vollkostenrechnung führt für die von der Schule oder der Gemeinde getragenen Angebote, so ist es für sie schwierig, die tatsächlichen Kosten zu beziffern.

⁷ Der Bund gewährt im Rahmen der Anschubfinanzierung Unterstützung für familien- und schulergänzende Betreuungsangebote. Diese Finanzhilfe wird jeweils während zwei Jahren gewährt.

Wie in anderen Kantonen der Deutschschweiz tragen die Eltern den grössten Teil der Betreuungskosten selber. Das Haushaltsbudget wird damit durch die Betreuungskosten stark belastet. Die Gemeinden beteiligen sich ebenfalls an der Finanzierung des Betreuungsangebots, während Arbeitgeber weniger stark mitfinanzieren. Auf Basis der Ergebnisse und mit Blick auf den vielfach belegten, volkswirtschaftlichen und gesellschaftlichen Nutzen eines qualitativ hochstehenden Betreuungsangebots, formulieren wir folgende Empfehlungen:

Empfehlung 1: Das Angebot an familien- und schulergänzenden Betreuungsplätzen in den Gemeinden sollte sowohl im Vorschul- als auch im Schulbereich weiter ausgebaut werden, um die regional vorhandenen Lücken zu beheben und eine möglichst flächendeckende Versorgung zu gewährleisten. Von einem weiteren Ausbau des Betreuungsangebots profitieren nicht nur die Eltern, sondern auch die Arbeitgeber sowie die öffentliche Hand durch mehr Steuereinnahmen und eine bessere Nutzung des inländischen Fachkräftepotenzials.

Empfehlung 2: Die öffentliche Mitfinanzierung der familienergänzenden Betreuung ist ein wichtigstes Instrument, um die Eltern zu entlasten und die Finanzierung der Kitas auf eine nachhaltige Basis zu stellen. Mit einem weiteren Ausbau des Angebots, sollten auch die öffentlichen Ausgaben für die familienergänzende Betreuung erhöht werden. Dort wo bisher nur ein Teil des Angebots subventioniert ist, wäre eine Ausweitung der Subventionierung zu prüfen. Eine weitere Möglichkeit der Mitfinanzierung ist die Einführung von Betreuungsgutscheinen, die in allen Einrichtungen einer Gemeinde oder auch in einer anderen Gemeinde eingelöst werden können.

Empfehlung 3: Die Tarifstruktur und das Subventionssystem sind so auszugestalten, dass sich eine Erwerbstätigkeit für alle Einkommenschichten lohnt. Dies bedeutet u.a., die Minimal- wie auch die Maximaltarife nicht zu hoch anzusetzen und die Kosten für Familien mit mehreren Kindern in der Betreuung gezielt zu senken.

Empfehlung 4: Bei der Weiterentwicklung des Angebots sollte auf die Qualität geachtet werden. U.a. sollten Finanzierungsmodelle so ausgestaltet sein, dass die Einrichtungen eine gute pädagogische Qualität bieten können und genügend Spielraum bei der Umsetzung ihres Qualitätsmodells haben.

Empfehlung 5: Ein gut ausgebautes und bezahlbares Angebot an familien- und schulergänzender Betreuung hilft entscheidend mit, die Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu ermöglichen. Um die Vereinbarkeit von Familie und Beruf im Kanton St. Gallen weiter zu verbessern, sollten

der Ausbau des Betreuungsangebots vorangetrieben und entsprechende öffentliche Mittel zur Verfügung gestellt werden.

1. Einleitung

1.1. Ausgangslage und Ziele

Der gesellschaftliche und volkswirtschaftliche Nutzen der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung wurde in Studien vielfach ausgewiesen (siehe u.a. INFRAS/Universität St.Gallen 2016). Ein gut ausgebautes und qualitativ hochstehendes Betreuungsangebot hilft mit, die Erwerbstätigkeit von Müttern zu erhöhen (vgl. INFRAS/Universität St.Gallen 2013). Dadurch können höhere Steuereinnahmen generiert, die Sozialausgaben gesenkt, die Altersvorsorge verbessert und der Fachkräftemangel entschärft werden. Bei hoher Betreuungsqualität und insbesondere bei Kindern aus sozial benachteiligten Familien zeigen sich positive Effekte auf die kindliche Entwicklung und die Schulleistungen (vgl. u.a. Felfe/Lalive 2012).

Die letzte umfassende Untersuchung zur Situation der familienergänzenden Betreuung im Kanton St.Gallen stammt aus dem Jahr 2011 (Simon und Zogg 2011).⁸ Fünf Jahre später möchte sich der Kanton mit einer neuen Untersuchung ein aktuelles Bild verschaffen und auch die Entwicklung des Betreuungsangebots seit 2011 aufzeigen. Neben der Analyse des Platzangebots im Vorschul- und Schulbereich werden auch die bestehenden Finanzierungs- und Tarifsystemen in den Gemeinden untersucht.

Die vorliegende Untersuchung verfolgte zwei prioritäre Ziele:

1. Aktuelle **Daten zum Betreuungsangebot** auf Ebene der einzelnen Gemeinden (Versorgungs- und Finanzierungsgrad) verfügbar machen. Im Rahmen des Betreuungsindex können die Gemeinden rangiert und miteinander verglichen werden.
2. Die bestehenden **Finanzierungs- und Tarifmodelle in den Gemeinden** darstellen, um auf dieser Basis Empfehlungen für die künftige Finanzierung zu formulieren.

1.2. Fragestellungen

Nachfolgend sind die zentralen Fragestellungen aufgeführt.

Betreuungsangebot

- Wie viele Betreuungsplätze stehen in Kitas, Horten, Tagesbetreuung und Tagesfamilien zur Verfügung? Wie hoch ist der Versorgungsgrad insgesamt und in den einzelnen Gemeinden?
- Wie viele Kinder nutzen diese Plätze?

⁸ Studie im Auftrag des Kita-Netzwerk Ost, Verband der Kindertagesstätten und Horte in den Kantonen SG, AR, AI, TG und des Fürstentums Liechtenstein.

Finanzierung

- In welchem Umfang unterstützen die Gemeinden die familienergänzende Betreuung finanziell? Wie hoch ist der öffentliche Finanzierungsgrad?
- Welche Finanzierungsmodelle gibt es?
- Wie sind die Tarifmodelle ausgestaltet (Minimal- und Maximalbeiträge, Elternbeitragsreglemente, etc.)?

Analyse und Vergleich

- Welche Gemeinden verfügen über ein besonders gut ausgebautes Betreuungsangebot im Vorschul- und Schulbereich?
- Welche Zusammenhänge bestehen zwischen Versorgungs-/Finanzierungsgrad und Gemeindegrosse?
- Was sind mögliche Nutzungshemmnisse und wie können diese abgebaut werden?
- Wie kann der Ausbau des Platzangebots im Kanton gefördert und die finanzielle Belastung der Eltern reduziert werden?

2. Daten und Methodik

2.1. Typologie familienergänzender Betreuungsangebote

Zur familienergänzenden Betreuung zählen die verschiedensten Arten von Betreuungsangeboten. Eine vom BFS entwickelte Typologie unterscheidet primär die institutionelle von der nicht-institutionellen Betreuung (vgl. Abbildung 1).

Abbildung 1: BFS-Typologie der Betreuungsformen

| | | | | | |
|--|---|--|----------------------|----------------------|--|
| FAMILIEN- UND SCHULERGÄNZENDE KINDERBETREUUNG (FEB) | Vorschulbereich | | | | Kindertagesstätten |
| | Schulbereich (inkl. Kindergarten) | | | | Modulare Tagesstrukturen für Schulkinder Gebundene Tagesstrukturen für Schulkinder |
| | Vorschul- und Schulbereich (inkl. Kindergarten) | Institutionelle Betreuung | Formelle Betreuung | Bezahlte Betreuung | Tagesstrukturen für alle Altersstufen Tagesfamilien (in Verein od. Netzwerk organisiert) Nannies (in Verein od. Netzwerk organisiert) Au-pairs (in Verein od. Netzwerk organisiert) |
| | Vorschul- und Schulbereich (inkl. Kindergarten) | Nicht-institutionelle Betreuung (durch Privatpersonen) | Formelle Betreuung | Bezahlte Betreuung | Tagesfamilien (freischaffend) Nannies (freischaffend) Au-pairs (freischaffend) |
| | Vorschul- und Schulbereich (inkl. Kindergarten) | Nicht-institutionelle Betreuung (durch Privatpersonen) | Informelle Betreuung | Unbezahlte Betreuung | Grosseltern Andere Verwandte Freunde, Bekannte und Nachbarn |
| | | | | | Grosseltern Andere Verwandte Freunde, Bekannte und Nachbarn |
| FREMD-PLATZIERUNG | | | | | Spielgruppen Ferienaktivitäten Hausaufgabenhilfe Babysitter |
| | | | | | Heime und andere spezialisierte Institutionen Pflegefamilien |

Legende: Dunkelblau = institutionelle Betreuung, hellblau = nicht-institutionelle Betreuung, weiss = punktuelle Betreuung, gepunktet = dauerhafte Betreuung. Die dauerhafte Betreuung bzw. Fremdplatzierung fällt nicht unter die familienergänzende Betreuung FEB.

Grafik INFRAS. Quelle: <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/familien/familienergaenzende-kinderbetreuung.asset-detail.1343435.html>, leicht adaptiert durch INFRAS.

Zur **institutionellen** Betreuung zählen gemäss BFS-Typologie demnach alle organisierten, institutionalisierten Angebote wie Kindertagesstätten, Horte und Tagesbetreuung sowie alle in Vereinen oder Netzwerken organisierten Tagesfamilien, Nannies und Au-pairs. Freischaffende Tageseltern, Nannies oder Au-pairs sowie Grosseltern oder andere Verwandte und Bekannte werden zur **nicht-institutionellen** Betreuung gezählt. Institutionelle wie auch nicht-institutionelle Betreuung werden unter dem Oberbegriff der *regelmässigen* Betreuung zusammengefasst. Davon zu unterscheiden ist die *punktuelle* Betreuung in Form von Spielgruppen oder Aufgabenhilfe. Daneben besteht noch die *dauerhafte* Betreuung in Heimen oder Pflegefamilien.

In der vorliegenden Untersuchung liegt der Fokus auf den regelmässigen Angeboten. Dabei betrachten wir primär die institutionelle Betreuung. Nicht-institutionalisierte Betreuungsformen wie die Betreuung durch freischaffende Tageseltern, Nannies oder Au-pairs wie auch Grosseltern oder andere Verwandte oder Bekannte sind in der vorliegenden Erhebung nicht berücksichtigt. Punktuelle Angebote wie Spielgruppen, Kinderhütendienste, Aufgabenhilfen oder Stützkurse werden in der Erhebung ebenfalls nicht berücksichtigt.

Nachfolgende Abbildung zeigt die fünf Typen von Betreuungsangeboten, deren Angebot im Kanton St.Gallen nachfolgend dargestellt wird:

Abbildung 2: Berufskompatible familien- und schulergänzende Betreuungsangebote im Kanton St.Gallen

| | | |
|--------------------------|---|--|
| Index | Vorschulindex | Schulindex |
| Bereich | Frühbereich | Schulbereich |
| Alter | Vorschulkinder (0 – 4 Jahre) | Kindergarten- und Schulkinder (5 – 12 Jahre) |
| Einrichtungstypen | Typ 1 Private Kindertagesstätte | Typ 2 Private Schülerhorte |
| | | Typ 3 Tagesbetreuung Mittagstisch Nachschulische Betreuung |
| | Typ 4 Pre Schools, Tageskindergärten, Privatschulen | |
| | Typ 5 Tagesfamilien | |
| | | |

Grafik INFRAS. Quelle: Eigene Darstellung.

Für Vorschulkinder bestehen im Kanton St.Gallen Angebote von privaten Kindertagesstätten, private Pre Schools oder Tageskindergärten sowie Tagesfamilien. Für Schulkinder gibt es zum einen die schulische Tagesbetreuung (d.h. Morgen-, Mittag- und Nachmittagsbetreuung am gleichen Ort), Mittagstische sowie nachschulische Betreuung. Dieses öffentliche Angebot wird ergänzt durch private Schülerhorte und Tagesfamilien. Zum anderen bestehen Privatschulen und Tageskindergärten. Bei der Grafik handelt es sich um eine idealtypische Darstellung. Tatsächlich bieten einige Kindertagesstätten Plätze für 0 bis 12jährige Kinder an.

Nicht alle Typen von berufskompatiblen Betreuungsangeboten tragen gleichwertig zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf bei. So ist z.B. ein Mittagstischplatz weniger berufskompatibel als ein Platz in einer Tagesschule. Aus diesem Grund wird das Platzangebot für die Summenbildung wie auch für die Indexberechnung mit verschiedenen Gewichtungsfaktoren versehen (siehe Tabelle 1):

Tabelle 1: Gewichtung nach Angebotskategorie

| Angebotskategorie | Angebotsbezeichnung | Gewichtungsfaktor |
|-------------------|--------------------------|-------------------|
| T1 | Kitas | 1 |
| T2 | Private Schülerhorte | |
| | Morgenbetreuung | 0.1 |
| | Mittagsbetreuung | 0.5 |
| | Nachmittagsbetreuung | 0.4 |
| T3 | Schulische Betreuung | |
| | Tagesbetreuung | 1 |
| | Mittagstisch | 0.5 |
| | Nachschulische Betreuung | 0.4 |
| T4 | Privatschulen | 1 |
| T5 | Tagesfamilien | 1 |

Lesehilfe: Um die Summe des Platzangebotes einer Gemeinde zu erhalten, werden die Kitaplätze mit dem Faktor 1, die Mittagstische mit dem Faktor 0.5 multipliziert usw.

Tabelle INFRAS. Quelle: Eigene Darstellung.

Diese Gewichtung wurde im Rahmen der Pilotstudie zum Betreuungsindex des Kantons Zürichs von der Arbeitsgemeinschaft INFRAS/Tassinari Beratungen (2004) entwickelt. Durch die Gewichtung werden für alle Angebote Vollzeitäquivalente gebildet und das Angebot über verschiedene Angebotstypen damit vergleichbar gemacht. Auf eine Gewichtung der betreuten Kinder wird dagegen verzichtet, um die effektive Anzahl betreuter Kinder darstellen zu können.

2.2. Datenerhebung und Rücklauf

Folgende Akteursgruppen wurden im Zeitraum Ende April bis Ende Juni 2016 (mit einer Nachfassungsphase bis Ende Oktober) schriftlich zum Betreuungsangebot und/oder zur Finanzierung der entsprechenden Angebote befragt:

Tabelle 2: Befragte Stellen und Datenkategorie

| Befragte Stellen | Betreuungsangebot | Kosten / Finanzierung des Betreuungsangebots |
|--|-------------------|--|
| Politische Gemeinden (N=77) | | |
| Schulgemeinden (N=93) | | |
| Trägerschaften von privaten Kindertagesstätten und/oder Schülerhorten (N=53) | | |
| Tageselternorganisationen (N=12) | | |
| Privatschulen (N=21) | | |

Blaue Felder: Befragte Stellen und Befragungsinhalte.

Tabelle INFRAS. Quelle: Erhebung INFRAS 2016

Die Adressen für die Befragung wurden INFRAS vom Amt für Soziales sowie vom Amt für Volksschule zur Verfügung gestellt. Für jede Adressatengruppe wurde ein eigener Fragebogen entwickelt. Die Gemeinden erhielten einen Wordfragebogen, alle anderen Adressaten ein Excelfragebogen. Die Fragebogen wurden per E-Mail zugestellt, konnten elektronisch ausgefüllt werden und wurden per E-Mail an INFRAS retourniert.

Rücklauf

Der Rücklauf der Erhebung beträgt über alle Adressatengruppen durchschnittlich 76%. Er variiert jedoch beträchtlich zwischen den einzelnen Adressatengruppen (vgl. Tabelle 3).

Tabelle 3: Rücklauf Erhebung Betreuungsangebot und Finanzierung

| Adressat | Anzahl Adressen | Daten erhalten | Ausschöpfungsquote |
|------------------------------------|-----------------|----------------|--------------------|
| Gemeinden | 77 | 50 | 65% |
| Schulgemeinden | 93 | 72 | 77% |
| Trägerschaften Kitas/horte | 53 | 53 | 100% |
| Tagesfamilienorganisations- nen | 12 | 10* | 83% |
| Privatschulen | 21 | 10 | 48% |

*Die Daten einer Tagesfamilienorganisation (Werdenberg) sind zu spät eingetroffen und konnten nicht in die Auswertung mit einbezogen werden.

Tabelle INFRAS. Quelle: Erhebung INFRAS 2016

Am höchsten ist der Rücklauf bei den Trägerschaften von privaten Kindertagesstätten und Horten, wo eine Vollerhebung erreicht wurde.⁹ Bei den Tagesfamilienorganisationen beträgt der Rücklauf über 80%. Es fehlen die Informationen für die Gemeinden Buchs, Gams, Grabs, Sennwald, Sevelen, Wartau sowie Rorschacherberg. Bei den Schulgemeinden liegt der Rücklauf bei 77%.¹⁰ Bei den politischen Gemeinden und damit den Fragen zur öffentlichen Finanzierung der Betreuungsangebote liegt der Rücklauf bei zwei Drittel. Der Umfang der öffentlichen Finanzierung kann daher nicht vollständig ausgewiesen werden. Für den Betreuungsindex werden die Lücken im Bereich der Angaben zur öffentlichen Finanzierung bei den Ergebnissen transparent ausgewiesen. Am tiefsten ist der Rücklauf bei den Privatschulen mit rund 50%.¹¹

⁹ Dies konnte mittels Verlängerung der Antwortfristen und nochmaligem Nachhaken durch das Amt für Soziales erreicht werden.

¹⁰ Auch dieser relativ hohe Rücklauf konnte mittels Nachhaken durch das Amt für Volksschule erzielt werden.

¹¹ Hier wurde auf ein spezifisches Nachhaken verzichtet.

2.3. Aufbereitung der Daten

Die Daten wurden anschliessend durch INFRAS in einen gemeinsamen Datensatz überführt, bereinigt und plausibilisiert. Bei Zweifeln und Unklarheiten in Bezug auf die Plausibilität der Daten wurde direkt bei der Stelle rückgefragt, die die Daten übermittelt hatte. Zahlreiche kleinere Unplausibilitäten konnten so identifiziert und bereinigt werden. Die Datenqualität schätzen wir als gut ein.

Schritte zur Ermittlung des Betreuungsangebots

In einem ersten Schritt wurde für jede Gemeinde das Angebot je Angebotskategorie zusammengefasst, in dem für jede Angebotskategorie die Summe pro Gemeinde gebildet wurde (z.B. Anzahl Betreuungsplätze in Kitas, Horte, Tagesfamilien, etc. pro Gemeinde). In einem zweiten Schritt wurde das Platzangebot und die Zahl der betreuten Kinder auf den Vorschul- und den Schulbereich aufgeteilt und zusammengefasst. In einem dritten Schritt wurden die Plätze anhand der Betriebstage gewichtet.

Angebote für Kinder im Vorschul- und Schulalter

Einrichtungen wie Tageskindergärten oder Tagesschulen bieten teilweise Plätze für Kinder im Vorschul- und Schulalter an und können diese nicht separat ausweisen. Die vorhandenen Plätze werden je nach Nachfrage flexibel zugewiesen. In dem Fall wurden für die Berechnung des Vorschul- und Schulindex die Plätze gemäss dem Alter der zum Stichtag betreuten Kinder dem Vorschul- oder Schulbereich zugewiesen.

Plätze bei Tagesfamilien

Gemäss dem Vorgehen in anderen Kantonen (Zürich, Zug, Basel-Stadt) wurden bei den Tagesfamilien nicht die Plätze, sondern die in einer Stichwoche geleisteten Betreuungsstunden erhoben. Diese wurden anschliessend auf Vollzeitbetreuungsplätze umgerechnet, und zwar mit folgender Formel: Anzahl Betreuungsstunden / 5 Wochentage / 9 Stunden pro Tag. Auch bei den Tagesfamilien wurden die Plätze anhand des Alters der betreuten Kinder auf den Vorschul- und den Schulbereich aufgeteilt.

Einschränkungen und Grenzen

Aus Praktikabilitätsgründen wurden gewisse Vereinfachungen gemacht. Im Bereich der Kindertagesstätten wurde der Aspekt, dass ein Teil der Kinder nicht am Wohnort betreut werden, vernachlässigt. Um die Datenerfassung nicht zu aufwändig zu gestalten, wurde der Wohnort der betreuten Kinder nicht erhoben. Sämtliche in einer Gemeinde betreuten Kinder wurden vereinfachend der entsprechenden Gemeinde zugewiesen, unabhängig vom tatsächlichen Wohnort.

Auch gibt es Gemeinden, die gemeinsam eine Kindertagesstätte tragen. Hier wurden sämtliche Plätze der Standortgemeinde der Kindertagesstätte zugerechnet. Damit dürfte das Angebot bei gewissen Gemeinden leicht unter- oder überschätzt sein, was das Gesamtbild aber nicht stört.

Im Schulbereich wurden die Schulgemeinden den politischen Gemeinden zugeteilt, und zwar nach Anzahl der Schülerzahlen. D.h. das Platzangebot einer Schulgemeinde wurde jener politischen Gemeinde zugewiesen, die am meisten SchülerInnen in die entsprechende Schulgemeinde entsendet. Im Folgenden ist mit «Gemeinde» die «politische Gemeinde» gemeint.

Das Erkenntnisinteresse der vorliegenden Erhebung liegt primär beim Betreuungsangebot für die Primarstufe. Im Folgenden wird daher das Platzangebot auf Primarstufe ausgewiesen, das Platzangebot in der Oberstufe wird ausgeblendet. Da auch Oberstufen-Schulgemeinden in die Befragung eingeschlossen waren, kann nicht komplett ausgeschlossen werden, dass beim Platzangebot auch einzelne Oberstufenplätze mit enthalten sind. In den meisten Fällen war die Schulstufe aufgrund der Adresse oder der Datenbezeichnung klar ersichtlich. Jene Plätze, die offensichtlich als Oberstufenplätze erkennbar waren, wurden gelöscht.¹² Die so ermittelten Oberstufendaten weisen darauf hin, dass das Platzangebot und die Nachfrage in der Oberstufe eher gering sind. Wir gehen daher davon aus, dass die Unschärfe der Daten minim ist.

2.4. Methodik Betreuungsindex und Indikatoren

Das Vorgehen zur Erhebung des Betreuungsindex wurde im Rahmen einer Studie für die Gleichstellungskommission des Kantons Zürich von der Arbeitsgemeinschaft INFRAS/Tassinari in Zusammenarbeit mit der kantonalen Zürcher Verwaltung entwickelt (INFRAS/Tassinari 2004). Für den St.Galler Betreuungsindex wurde die Datenerhebung an die St.Galler Verhältnisse angepasst. Der Betreuungsindex besteht aus drei verschiedenen Teil-Indizes:

1. Der Vorschulindex gibt Hinweise über die Betreuungssituation im Frühbereich (Altersgruppe 0–4 Jahre).
2. Der Schulindex informiert über die Betreuungssituation im Schulbereich (Altersgruppe 5–12 Jahre).
3. Der Gesamtindex fasst die Informationen aus dem Vorschul- und dem Schulindex zusammen.

Mit dem Betreuungsindex wird eine Übersicht der Gemeinden in Bezug auf ihr familien- und schulergänzendes Betreuungsangebot erstellt, indem der Wert einer Gemeinde X mit den in der Grundgesamtheit vorhandenen Minimal- und Maximumswerten verglichen wird. Die

¹². Dies betrifft die Gemeinden Altstätten, Bütschwil, Gaiserwald, Heerbrugg, Oberbüren, Oberriet, Rebstein, Wil und Zuckerriet.

Grundgesamtheit besteht im vorliegenden Projekt aus den 77 Gemeinden des Kantons St.Gallen.

Alle drei Betreuungsindizes (Vorschul-, Schul- und Gesamtindex) setzen sich aus zwei verschiedenen Indikatoren zusammen, die die familienergänzende Betreuungssituation einer Gemeinde beschreiben:

1. Der **Versorgungsgrad** ist der Quotient der Anzahl Vollzeit-Betreuungsplätze einer Gemeinde und der Anzahl Kinder, die in dieser Gemeinde wohnhaft sind.

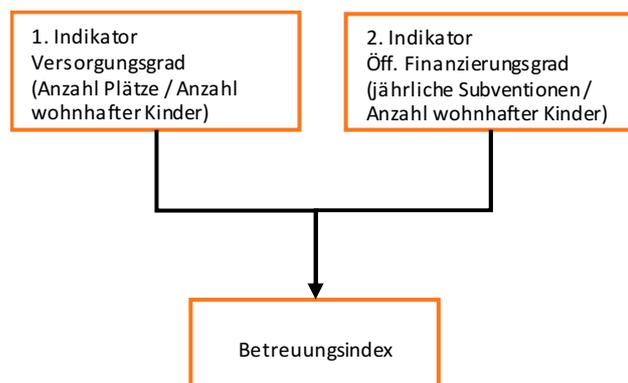
Beispiel: Die Gemeinde X bietet 20 Betreuungsplätze im Vorschulbereich an und es leben 100 Kinder im Vorschulalter (Kinder bis und mit 4 Jahren) in dieser Gemeinde. Somit beträgt der Versorgungsgrad der Gemeinde X im Vorschulbereich 20% (20/100).

2. Der **öffentliche Finanzierungsgrad** ist der Quotient der jährlichen Ausgaben¹³ der öffentlichen Hand für familienergänzende Betreuung und der Anzahl Kinder, die in dieser Gemeinde wohnhaft sind.

Beispiel: Die Gemeinde Y hat im Jahr 2015 das Betreuungsangebot im Schulbereich mit einem Betrag von 10'000 CHF unterstützt und es leben 130 Kinder im Schulalter (Kinder ab 5 und bis und mit 12 Jahren) in der Gemeinde Y. Im Jahr 2015 beträgt somit der öffentliche Finanzierungsgrad der Gemeinde Y rund 77 CHF pro Kind im Schulalter (10'000/130).

In Abbildung 3 sind die Elemente des Betreuungsindex schematisch dargestellt.

Abbildung 3: Elemente des Betreuungsindex



Wird der Vorschulindex berechnet, so werden Vorschulplätze, Vorschulkinder und Subventionen im Vorschulbereich berücksichtigt. Entsprechend werden Schulplätze, Schulkinder und Subventionen im Schulbereich bei der Berechnung des Schulindex berücksichtigt.

Grafik INFRAS. Quelle: Eigene Darstellung.

¹³ Als öffentliche Finanzierung werden nur Ausgaben gezählt, die im öffentlichen Budget aufgeführt sind. Primär wurden Betriebsbeiträge (Subjekt- oder Objektbeitrag) und Defizitgarantien erfasst. Einmalige Investitionen und Auslagen für Räumlichkeiten mussten aus Gründen der Vergleichbarkeit und Datenlücken vernachlässigt werden. Es wurden die Subventionen für den Vorschul-, den Schulbereich und die Tagesfamilien erfasst.

Mit diesen beiden Indikatoren werden zwei wesentliche Merkmale des familienergänzenden Betreuungsangebotes abgebildet. Der Index zeigt einerseits die Verfügbarkeit (Versorgungsgrad), andererseits die Bezahlbarkeit des Betreuungsangebotes auf (Finanzierungsgrad).

Zur Berechnung des Betreuungsindex wurden die aktuellsten verfügbaren Daten zur ständigen Wohnbevölkerung beigezogen (BFS 2015), und zwar in Form der hier interessierenden Altersstufen: die Anzahl wohnhafte Kinder im Alter von 0 bis 4 sowie von 5 bis 12 Jahren. Weitere Details zur Berechnung finden sich im Anhang.

Ein weiterer wichtiger Indikator zur Beschreibung des Betreuungsangebots ist die **Betreuungsquote**. Sie besteht aus dem Verhältnis zwischen der Anzahl betreuten Kinder und der Anzahl wohnhaften Kinder und beschreibt damit die Nutzung der bestehenden Betreuungsplätze. Die Betreuungsquote ist in der Regel höher als der Versorgungsgrad, da ein Vollzeitbetreuungsplatz von mehreren Kindern belegt werden kann. Der **Belegungsfaktor** beschreibt in diesem Zusammenhang die Anzahl betreuten Kinder, die auf einem Vollzeitplatz betreut werden (Anzahl betreute Kinder geteilt durch Anzahl Betreuungsplätze).

3. Ergebnisse Kanton St.Gallen

Kapitel 3 widmet sich dem familien- und schulergänzenden Betreuungsangebot im Kanton St.Gallen insgesamt. Zunächst gibt Kapitel 3.1 einen Überblick über den aktuellen Stand bezüglich der kantonalen Versorgung mit familien- und schulergänzender Kinderbetreuung. Kapitel 3.2 zeigt die öffentliche Finanzierung der Kinderbetreuungsangebote im Überblick. Während Kapitel 3.3 die Entwicklung auf kantonaler Ebene seit der letzten Erhebung 2011 diskutiert, analysiert Kapitel 3.4 die Situation im Vergleich zu anderen Kantonen. Die Ergebnisse der Index-Berechnung auf Gemeindeebene im Einzelnen folgen anschliessend im Kapitel 4. In Kapitel 5 diskutieren wir förderlichen und hinderlichen Faktoren für die Nutzung der Kinderbetreuung gemäss dem aktuellen Stand der Forschung.

3.1. Überblick über das Betreuungsangebot 2016

Tabelle 4 zeigt die Gesamtzahl der im Rahmen unserer Erhebung erfassten Betreuungsplätze und betreuten Kinder. Mit dem **Versorgungsgrad** wird ausgedrückt, wie viele Betreuungsplätze pro wohnhafte Kinder im Kanton vorhanden sind (zum Vorgehen vgl. Kap. 2). Die **Betreuungsquote** bezieht sich auf den Anteil betreuter Kinder an der Gesamtzahl im Kanton wohnhafter Kinder der jeweiligen Altersstufe (Vorschulbereich 0 bis 4 Jahre, Schulbereich 5 bis 12 Jahre). Der **Belegungsfaktor** zeigt, wie viele Kinder pro Betreuungsplatz betreut werden.

Tabelle 4: Übersicht über das Betreuungsangebot nach Betreuungsbereich (Stand April 2016)

| | Anzahl Plätze* | Anzahl betreute Kinder** | Anzahl wohnhafte Kinder | Versorgungsgrad (Anzahl Plätze / wohnhafte Kinder) | Betreuungsquote**(Anzahl betreute Kinder / wohnhafte Kinder) | Belegungsfaktor (Anzahl betreute Kinder / Platz) |
|-------------------------------|----------------|--------------------------|-------------------------|--|--|--|
| Vorschulbereich (0-4 Jahre) | 1 500 | 3 200 | 25 800 | 5,7% | 12.2% | 2.2 |
| Schulbereich (5-12 Jahre) | 2 200 | 4 600*** | 39 600 | 5,6% | 11.7% | 2.1 |
| Tagesfamilien (0-12 Jahre) | 100 | 700 | 65 400 | 0,2% | 1.0% | 5.0 |
| Total Kanton St.Gallen | 3 800 | 8 400 | 65 400 | 5,8% | 12.9% | 2.2 |

*gewichtet. **ungewichtet. ***Im Schulbereich können die betreuten Kinder in der Morgen-, Mittags- und Nachmittagsbetreuung wegen der Gefahr von Doppelzählungen nicht summiert werden. Aus diesem Grund werden im Schulbereich lediglich die am Mittag betreuten Kinder ausgewiesen (Peak).

Tabelle INFRAS. Quelle: Erhebung zum schul- und familienergänzenden Betreuungsangebot im Kanton St.Gallen, April 2016.

Insgesamt werden im Kanton St.Gallen 8'400 Kinder familienergänzend betreut (Stand April 2016, Kinder bis und mit 12 Jahren). Für diese Kinder stehen 3'800 Plätze in den verschiedenen Betreuungseinrichtungen zur Verfügung (Kindertagesstätten, Schülerhorte, Privatschulen und -kindergärten, Tagesfamilien). Dies entspricht einem durchschnittlichen Belegungsfaktor von 2.2. Mit anderen Worten, es werden im Durchschnitt rund zwei Kinder pro Platz betreut. Im Kanton St.Gallen werden damit gesamthaft Vollzeitbetreuungsplätze für rund 6% der im Kanton wohnhaften Kinder im Alter von 0 bis 12 Jahren angeboten (Versorgungsgrad). Der Versorgungsgrad liegt dabei im Vorschulbereich und im Schulbereich mit 5.7% bzw. 5.6% etwa gleich hoch.

Im Vorschulbereich kann das Angebot aufgrund des guten Rücklaufs als vollständig betrachtet werden (lediglich geringe Abstriche durch Lücken bei den Privatschulen bzw. -kindergärten). Im Schulbereich fehlen aufgrund von Datenlücken Informationen zu rund einem Viertel der Schulgemeinden. Insofern unterschätzen die ausgewiesenen Zahlen das effektive Angebot im Schulbereich. Bei den Tagesfamilien wird das Angebot ebenfalls leicht unterschätzt, da Informationen zu einem halben Dutzend Gemeinden fehlen.

Nachdem die oben ausgewiesene Gesamtzahl Betreuungsplätze im Schulbereich nach Betreuungstyp gewichtet ist, um die Zahl der Vollzeitplätze zu eruieren (vgl. Kap. 2.1), lohnt sich ein Blick auf die ungewichteten Platzzahlen im Schulbereich (Tabelle 5). In dem das effektive Platzangebot in der Morgen-, Mittags- und Nachmittagsbetreuung getrennt ausgewiesen werden, wird ersichtlich, wie sich Angebot und Nutzung über die verschiedenen Tagesmodule verteilen.

Tabelle 5: Platzangebot im Schulbereich (ungewichtet, ohne Tagesfamilien)

| Schulbereich | Anzahl Plätze* | Anzahl betreute Kinder (5-12 Jahre) | Betreuungsquote | Versorgungsgrad |
|--------------|----------------|-------------------------------------|-----------------|-----------------|
| Morgen | 1 200 | 1 400 | 4% | 3% |
| Mittag | 2 900 | 4 600 | 12% | 7% |
| Nachmittag | 1 700 | 2 600 | 7% | 4% |

*Im Unterschied zur Darstellung in Tabelle Tabelle 4 ist das Platzangebot hier ungewichtet, d.h. ohne es mit dem entsprechenden Faktor gemäss Betreuungstyp (siehe Tabelle Tabelle 1) zu gewichten. Ganztagesplätze (d.h. Tagesschulen und Tagesbetreuung) wurden bei allen drei Modulen (Morgen, Mittag, Nachmittag) als ein Platz dazu gezählt.

Tabelle INFRAS. Quelle: Erhebung zum schul- und familienergänzenden Betreuungsangebot im Kanton St.Gallen, April 2016.

Es zeigt sich, dass erwartungsgemäss über Mittag am meisten Plätze zur Verfügung stehen, nämlich 2'900 Mittagstischplätze und mit 4'600 auch am meisten Kinder betreut werden. Über Mittag werden damit 12% der Schulkinder im Alter von 5 bis 12 Jahren betreut. Am Morgen

stehen den Schulkindern rund 1'200, am Nachmittag rund 1'700 Plätze zur Verfügung, was ungefähr der Hälfte der Mittagstischplätze entspricht. Die Morgenbetreuung vor dem Unterricht besuchen 4%, die Nachmittagsbetreuung 7% der im Kanton wohnhaften Kinder. Nimmt man die Betreuungsquote als Indikator für die Nachfrage nach Plätzen, so besteht für die Mittagsbetreuung die stärkste Nachfrage, gefolgt von der Nachmittagsbetreuung. Am geringsten fällt die Nachfrage für die Morgenbetreuung aus.

Gemeinden mit einem Platzangebot nach Bedarf

Gemäss Volksschulgesetz sind im Kanton St.Gallen seit 2008 sowohl Blockzeiten als auch ein Mittagstischangebot obligatorisch (vgl. VSG 213.1, Art. 19^{bis}, Abs. 1).¹⁴ Dieses Angebot wird jedoch nicht von allen Kindern in Anspruch genommen. Das bisher dargestellte Platzangebot bezieht sich daher auf die aktuell effektiv angebotenen Plätze. Einige Gemeinden wiesen uns jedoch bei der Erhebung darauf hin, dass sie ihr Angebot grundsätzlich bedarfsgerecht ausgestalten (Gommiswald, Hemberg, Kaltbrunn, Mosnang, Pfäfers, Sevelen, St.Gallen). Sie reagieren flexibel auf eine steigende Nachfrage und bauen ihr Angebot gemäss Nachfrage aus.

3.2. Öffentliche Finanzierung

3.2.1. Ausgaben der Gemeinden für familien- und schulergänzende Betreuung

Zum Thema öffentlicher Finanzierung des Betreuungsangebotes wurden bei den St.Galler Gemeinden Angaben zu den öffentlichen Beiträgen, zur Bereitstellung von Räumlichkeiten sowie zu einmaligen Investitionen durch die öffentliche Hand erhoben. Rund zwei Drittel der Gemeinden haben an der Erhebung der Finanzierungsdaten teilgenommen. Bei rund 25 Gemeinden fehlen die entsprechenden Angaben. Um eine verzerrte Darstellung zu vermeiden, wird im Folgenden der Aufwand für die Bereitstellung von Räumlichkeiten nicht ausgewiesen. Viele Gemeinden hatten Mühe, den Wert der kostenlos zur Verfügung gestellten Räumlichkeiten zu beziffern. Auch auf die Darstellung der einmaligen Investitionen durch die öffentliche Hand wird verzichtet, da es sich um eine stark volatile Grösse handelt, die stark verzerrende Effekte haben kann. Da auch bei den Trägerschaften von Kindertagesstätten sowie bei den Tagesfamilienorganisationen Daten zur Finanzierung erhoben wurden, konnten Datenlücken bei den Gemeinden teilweise gefüllt werden.¹⁵

Tabelle 6 zeigt die öffentlichen Ausgaben im Jahre 2015 für die familien- und schulergänzende Betreuung.

¹⁴ Wortlaut: «Die Schulgemeinde bietet den Schülerinnen und Schülern über Mittag bedarfsgerecht eine gesunde Verpflegung oder einen Aufenthaltsraum an, in dem diese eine mitgebrachte Verpflegung einnehmen können, soweit nicht die politische Gemeinde diese Aufgabe erfüllt.»

¹⁵ Dies betrifft Gemeindebeiträge an Kitas und Tagesfamilien. Fehlten diese Angaben der Gemeinde und lagen Daten der Kitaträgerschaften oder Tagesfamilienorganisationen zur gemeindlichen Finanzierung vor, so wurden letztere übernommen. Bestehende Datenlücken sind in den Karten zum Betreuungsindex in Kap. 4.3 ausgewiesen.

Tabelle 6: Öffentliche Finanzierung der familien- und schulergänzenden Betreuung im Kanton St. Gallen 2015

| Stand 2015 | Total öffentliche Ausgaben in CHF (gerundet) | Subventionen pro Platz* | Finanzierungsgrad in CHF/Kind (gerundet) |
|-------------------------------|---|--------------------------------|---|
| Vorschulbereich | 10'500'000 | 7'200 | 400 |
| Schulbereich | 7'600'000 | 3'400 | 200 |
| Tagesfamilien | 800'000 | 6'200 | 10 |
| Total Kanton St.Gallen | 18'900'000 | 4'900 | 300 |

Beiträge für Räumlichkeiten bzw. Liegenschaften sowie einmalige Investitionen sind nicht in den Beträgen enthalten. * Vorschul- und Schulbereich ohne Tagesfamilien, Gesamtangaben inkl. Tagesfamilien (Plätze und öffentliche Subventionen). Angaben von 56 Gemeinden (N = 56).

Tabelle INFRAS. Quelle: Erhebung zum schul- und familienergänzenden Betreuungsangebot im Kanton St.Gallen, April 2016.

Im Jahre 2015 haben die St.Galler Gemeinden insgesamt rund 18.9 Mio. CHF an die familien- und schulergänzende Betreuung bezahlt. In diesem Betrag sind Beiträge an Eltern und Institutionen sowie Defizitgarantien enthalten. Da die Angaben eines Drittels der Gemeinden fehlen und nicht alle Ausgabenkategorien ausgewiesen werden können, liegt der tatsächliche Umfang der öffentlichen Ausgaben höher. Durchschnittlich haben die Gemeinden rund 340'000 Franken finanziert. Der Median liegt deutlich tiefer bei rund 53'000 CHF. Dies liegt daran, dass einige Gemeinden sehr hohe Beträge beisteuern, andere deutlich tiefere. So bezahlen die drei grössten Städte St.Gallen, Rapperswil-Jona und Wil zusammen über 13 Mio. CHF an die familien- und schulergänzende Betreuung. Insgesamt finanzieren gemäss der vorliegenden Daten drei Viertel der Gemeinden die vorschulische Betreuung mit und zwei Drittel der Gemeinden die schulische Betreuung.

Gesamthaft fliesst mit 10.5 Mio. am meisten Geld in den Vorschulbereich, gefolgt von 7.6 Mio. in den Schulbereich. Die Tagesfamilien werden gemäss unserer Erhebung gesamthaft mit rund 800'000 CHF unterstützt. Diese Tatsache spiegelt sich auch im Finanzierungsgrad, d.h. in den Ausgaben pro wohnhaftes Kind. Im Vorschulbereich bezahlt die öffentliche Hand rund 400 CHF pro wohnhaftes Vorschulkind, im Schulbereich mit rund 200 CHF gut die Hälfte. Die Beiträge an die Betreuung durch Tagesfamilien liegen bei gut 10 Franken pro Kind. Dies ergibt im Durchschnitt rund 300 CHF an öffentlichen Mitteln pro wohnhaftes Kind für die familien- und schulergänzende Betreuung. Während die Gemeinden im Vorschulbereich in der Regel keine eigenen Angebote führen, sondern private Trägerschaften mittels finanziellen Beiträgen unterstützen, ist es im Schulbereich teilweise so, dass es sich um schulische und damit öffentliche Angebote handelt. Wenn eine Gemeinde für diese selber getragenen Angebote keine Vollkostenrechnung führt, ist die Höhe der öffentlichen Ausgaben schwieriger abzuschätzen. Die Zahlen im Schulbereich erachten wir daher als stärker unterschätzt als jene im Vorschulbereich oder bei den Tagesfamilien.

Betrachten wir jene Gemeinden, deren Aufwand für die familien- und schulergänzende Kinderbetreuung uns bekannt ist (N=56), so leisten 73% Beiträge an die Kinderbetreuung im Vorschulbereich und an Tagesfamilien (N=41). Im Schulbereich liegt der Anteil der Gemeinden, welche das Angebot mitfinanzieren, mit 64% etwas tiefer (N=36). Die Beiträge der Gemeinden werden in den allermeisten Fällen an die Trägerschaft (Private oder Schule) ausbezahlt. Direkte Beiträge an Eltern sind sehr selten: Von den 41 Gemeinden, welche in der Umfrage angeben, öffentliche Beiträge zu leisten, bezahlen im Vorschulbereich drei Gemeinden und im Schulbereich fünf Gemeinden Beiträge an Eltern oder an Eltern und Trägerschaften.

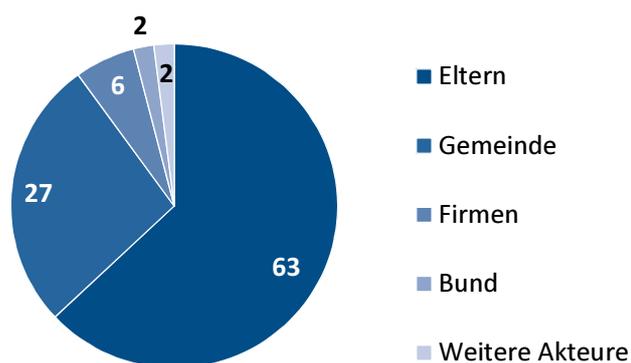
3.2.2. Überblick Finanzierungsmodelle

Finanzierungsstruktur

Um noch einen besseren Einblick zur Finanzierung zu erhalten, wurden die privaten Kitas und Horte zur ihrer Finanzierungsstruktur befragt. Insbesondere wurde dabei erhoben, welche Akteure (Bund, Gemeinden, Eltern, Firmen) das entsprechende Betreuungsangebot finanzieren. Auf Basis der Angaben dieser privaten Betreuungseinrichtungen im Vorschul- und Schulbereich ist es möglich, deren Finanzierungsschlüssel aufzuzeigen (vgl. Abbildung 4).

Abbildung 4: Finanzierungsanteile der beteiligten Akteure im Kanton St.Gallen bei privaten Kitas und Horten

Finanzierungsanteile in Prozent



Lesehilfe: Die Kitas im Kanton St. Gallen finanzieren sich im Schnitt zu 63% über Elternbeiträge.

Grafik INFRAS. Quelle: Erhebung bei privaten Kitas. N = 66.

Aufgrund der Daten zu 66 privaten Einrichtungen zeigt sich dabei folgendes Bild:

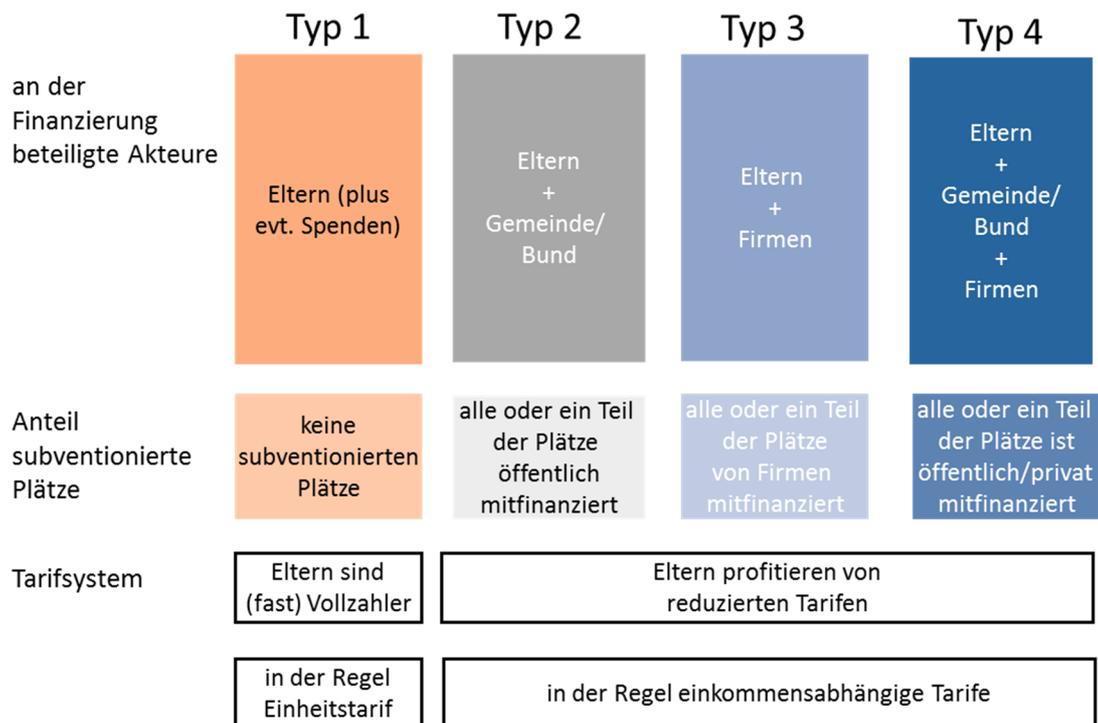
- Im Durchschnitt finanzieren sich die privaten Einrichtungen zu 63% über Elternbeiträge.
- Weitere 27% der Vollkosten werden über Gemeindebeiträge finanziert.

- Firmen steuern im Schnitt 6% zur Finanzierung bei.
- Der Finanzierungsanteil des Bundes und weiterer Akteure beträgt je 2%.

Obwohl sich die Finanzierungsstruktur von Einrichtung zu Einrichtung stark unterscheiden kann, geben die oben präsentierten Durchschnittswerte ein relativ gutes Bild der aktuellen Finanzierungsstruktur.

Aufgrund der Finanzierungsdaten der privaten Einrichtungen lassen sich verschiedene Typen von Finanzierungsmodellen bilden. Wir unterscheiden vier Haupttypen:

Abbildung 5: Typologie der Finanzierungsmodelle im Kanton St.Gallen



Hinweis: Der Bund gewährt im Rahmen der Anschubfinanzierung Unterstützung für familien- und schulergänzende Betreuungsangebote. Diese Finanzhilfe wird jeweils während zwei Jahren gewährt.

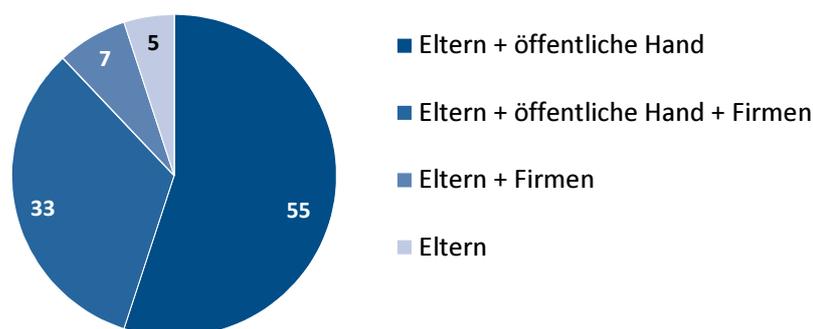
Grafik INFRAS.

Am meisten verbreitet ist im Kanton St.Gallen der Finanzierungstyp 2: 55% der befragten Einrichtungen lassen sich diesem Typ zuordnen. Die Einrichtungen dieses Typs finanzieren sich über Beiträge der öffentlichen Hand (Gemeinde und/oder Bund) sowie über Elternbeiträge. Typ 4 – Finanzierung durch Eltern, öffentliche Hand und Firmen – kommt ebenfalls häufig vor.

Gut ein Drittel der Einrichtungen wird durch Eltern-, Gemeinde- und Firmenbeiträge gemeinsam finanziert, wobei die Firmen in den meisten Fällen nur einen geringen Anteil zur Gesamtfinanzierung beitragen. Abbildung 6 zeigt die Verteilung der Finanzierungsmodelle im Kanton:

Abbildung 6: Verbreitung der verschiedenen Finanzierungsmodelle im Kanton St.Gallen

Prozent der Einrichtungen



Grafik INFRAS. Quelle: Erhebung bei den privaten Kitas. N = 66.

Wirtschaftliche Situation der Einrichtungen

Weiter zeigen die Daten, dass rund 54% der Einrichtungen im Jahr 2015 einen Gewinn verzeichnen konnten. 20% der Einrichtungen schrieben eine «schwarze Null» und 26% der Einrichtungen wiesen ein Defizit aus. Mit anderen Worten: Gut ein Viertel der Einrichtungen konnte mit den Beiträgen von Eltern, öffentlicher Hand, Firmen und weiteren Akteuren die Vollkosten nicht decken. Die Vollkosten beinhalten Personal-, Administrations-, Verpflegungs-, Mietkosten und alle weiteren Ausgaben. Ein Defizit kann ein Hinweis darauf sein, dass eine Einrichtung ungenügend finanziert ist, z.B. weil sie keine kostendeckenden Elternbeiträge erheben kann oder nicht genügend ausgelastet ist.

3.2.3. Elterntarife

Im Folgenden werden die bestehenden Elterntarife für Angebote im Vorschul- sowie im Schulbereich beschrieben. Dazu werden zum einen die Angaben der befragten Gemeinden präsentiert, die sich auf die Elternbeitragsreglemente beziehen. Diese Angaben werden im Vorschulbereich ergänzt durch die Angaben der befragten privaten Kindertagesstätten zu ihren Maximaltarifen.

Vorschulbereich

Von den 53 Gemeinden, welche die Fragen zu den Elterntarifen beantworteten, geben 33% an, ein Elternbeitragsreglement zu haben (N=17). Die restlichen Gemeinden haben entweder kein Elternbeitragsreglement (N=30) oder konnten keine Angabe zu dieser Frage machen (N=5).

Die Elternbeitragsreglemente im Vorschulbereich sind in der Regel einkommensabhängig ausgestaltet. Die 17 Gemeinden, in denen ein Elternbeitragsreglement besteht, haben Angaben zu den Minimal- und Maximaltarifen gemacht. Die Angaben beziehen sich auf einen ganzen Betreuungstag inkl. Verpflegung (vgl. Tabelle 7). Gemäss einer Studie liegen die Vollkosten eines Krippenplatzes im Jahr 2011 in der Schweiz bei rund 110 Franken (INFRAS/Universität St.Gallen 2015: 93f.).

Tabelle 7: Minimal- und Maximaltarife in Elternbeitragsreglementen (1 Betreuungstag inkl. Verpflegung)

| | Minimaltarif | Maximaltarif |
|-------------------|--------------|--------------|
| Durchschnittswert | 33 | 94 |
| Absolutes Minimum | 15 | 71** |
| Absolutes Maximum | 51* | 112 |

*Betrag wurde als Monatsbetrag von 1'020 CHF für fünf volle Betreuungstage pro Woche angegeben. **Der Betrag wurde als Wochenbeitrag von CHF 357 angegeben und in einen Tagesbetrag umgerechnet.

Tabelle INFRAS. Quelle: Befragung Gemeinden. N=17.

Es zeigt sich folgendes Bild:

- Der Minimaltarif streut zwischen CHF 15 (Gossau) und CHF 51 (Altstätten). Im Durchschnitt beträgt der Minimaltarif CHF 33.
- Der Maximaltarif streut zwischen CHF 71 (Widnau) und CHF 112 (Gossau). Im Durchschnitt beträgt der Maximaltarif CHF 94.

Diese Angaben der Gemeinden werden nachfolgend ergänzt durch die Angaben der Träger-schaften von privaten Kindertagesstätten. Diese wurden im Rahmen der Befragung ebenfalls zu den Elterntarifen befragt. Sie machten Angaben zu den Maximaltarifen, unabhängig davon ob es ein Elternbeitragsreglement gibt oder nicht. Dabei zeigt sich folgendes Bild:

- Der Maximaltarif streut sehr stark zwischen CHF 65 und CHF 140. Die Bandbreite ist damit sehr viel breiter wie bei den Elternbeitragsreglementen, wo der tiefste Tarif bei CHF 71 und der höchste bei CHF 112 lag.
- Im Durchschnitt liegt der Maximaltarif bei den befragten Kindertagesstätten bei CHF 101 pro Tag inkl. Verpflegung, somit leicht höher als in den Elternbeitragsreglementen, wo der durchschnittliche Maximaltarif bei CHF 94 lag.

Schulbereich

Für den Schulbereich haben wir die Angaben der Gemeinden zu den Elterntarifen für das Morgen-, Mittags- und Nachmittagsmodul ausgewertet. Auch hier gibt es in der Regel einkommensabhängig ausgestaltete Elternbeitragsreglemente, wobei gerade bei der Mittagsbetreuung häufig auch Einheitstarife zur Anwendung kommen. Dort ist die Differenz zwischen Minimal- und Maximaltarif denn auch eher klein. Eine grosse Differenz gibt es bei der Nachmittags- und bei der Ferienbetreuung. Auch die Bandbreite der Minimal- und Maximaltarife (Differenz zwischen absolutem Minimum und absolutem Maximum) ist bei der Nachmittags- und der Ferienbetreuung relativ gross. Detaillierte Angaben sind in der folgenden Tabelle dargestellt:

Tabelle 8: Minimal- und Maximaltarife in den schulischen Tagesstrukturen (schulische Angebote)

| Modul | Minimaltarif | Maximaltarif |
|--|--------------|--------------|
| Morgenbetreuung (N=9) | | |
| Durchschnittswert | 5 | 14 |
| Absolutes Minimum | 3 | 5 |
| Absolutes Maximum | 9 | 25 |
| Mittagsbetreuung inkl. Essen (N=34) | | |
| Durchschnittswert | 8 | 11 |
| Absolutes Minimum | 3 | 5 |
| Absolutes Maximum | 15 | 20 |
| Nachmittagsbetreuung (N=13) | | |
| Durchschnittswert | 13 | 36 |
| Absolutes Minimum | 5 | 16 |
| Absolutes Maximum | 38 | 46 |
| Ganzer Ferientag (N=12) | | |
| Durchschnittswert | 31 | 76 |
| Absolutes Minimum | 15 | 35 |
| Absolutes Maximum | 80 | 103 |

Lesehilfe: Zur Morgenbetreuung haben 9 Gemeinden Angaben zu den Tarifen geliefert. Sie streuen zwischen CHF 3 und CHF 9 pro Modul und Tag. Der Durchschnittswert über alle neun Gemeinden, die Angaben geliefert haben, liegt bei CHF 5 für den Minimal- und CHF 14 für den Maximaltarif.

Tabelle INFRAS. Quelle: Befragung Gemeinden. Anzahl N siehe Tabelle.

3.3. Entwicklung seit 2011

Entwicklung des Platzangebots 2010 bis 2016

Wie hat sich das Angebot in den letzten fünf Jahren entwickelt? Eine Studie der HTW Chur (2011) im Auftrag des Kita Netzwerks Ost zum Betreuungsangebot im Kanton St.Gallen ermöglicht einen Zeitvergleich im Vorschulbereich. Ein Vergleich im Schulbereich ist nicht möglich, da die Platzzahlen unterschiedlich erfasst und ausgewiesen wurden. Die folgende Tabelle zeigt die Entwicklung des Platzangebots im Vorschulbereich.

Tabelle 9: Entwicklung Versorgungsgrad 2010 bis 2016 im Vorschulbereich*

| | Anzahl Plätze gewichtet 2010 | Anzahl Plätze gewichtet 2016 | Anzahl wohn- hafte Kinder 2010 | Anzahl wohnhafte Kinder 2016 | Versor- gungsgrad 2010 | Versorgungs- grad 2016 |
|----------------------|------------------------------------|------------------------------------|--------------------------------------|------------------------------------|------------------------------|---------------------------|
| Vorschulbe- reich | 1'170 | 1'515 (+29%) | 23'694 (0-4J.) | 25'815 (0- 4J.) | 4.9% | 5.9% |

Tagesfamilienplätze sind im Vorschulbereich inbegriffen. *Die Zahlen im Schulbereich sind aufgrund methodischer Differenzen nicht vergleichbar.

Tabelle INFRAS. Quelle: 2010: HTW 2011; 2016: Erhebung zum schul- und familienergänzenden Betreuungsangebot im Kanton St.Gallen, April 2016.

Es zeigt sich, dass das Platzangebot im Vorschulbereich um rund 30% gestiegen ist. Der Versorgungsgrad hat sich um einen Prozentpunkt von rund 5% auf rund 6% verbessert.

Betrachtet man die Entwicklung bei den Tagesfamilien, so hat das Platzangebot von 167 im Jahr 2010 auf 131 Vollzeitplätze im Jahr 2016 abgenommen, was einer Abnahme von 20% entspricht.¹⁶ Da 2010 das Angebot aller Tagesfamilienorganisationen erfasst werden konnte, 2016 jedoch Lücken bestehen, ist dieses Ergebnis mit Vorbehalt zu interpretieren. Es ist davon auszugehen, dass die vermeintliche Abnahme der Plätze mit den Datenlücken zu erklären ist.

Entwicklung der Zahl der betreuten Kinder 2010 bis 2016

Interessant ist in diesem Zusammenhang der Blick auf die Betreuungsquote gemäss nachfolgender Tabelle.

Tabelle 10: Entwicklung Betreuungsquote 2010 bis 2016

| | Anzahl be- treute Kinder ungewichtet 2010 | Anzahl be- treute Kinder ungewichtet 2016 | Betreuungs- quote unge- wichtet 2010 | Betreuungs- quote unge- wichtet 2016 | Belegungs fak- tor 2010 | Belegungs fak- tor 2016 |
|---|--|--|--|--|----------------------------|----------------------------|
| Vorschulbe- reich | 2'417 | 3'396 (+41%) | 10.2% | 13.2% | 2.1 | 2.2 (+8.5%) |
| Tagesfamilien (Vorschul- und Schulbe- reich) | 590 | 654 (+11%) | 0.9% | 1.0% | 3.5 | 5.0 (+41%) |

Tagesfamilienplätze sind im Vorschulbereich inbegriffen. *Die Zahlen im Schulbereich sind aufgrund methodischer Differenzen nicht vergleichbar.

Tabelle INFRAS. Quelle: 2010: HTW 2011; 2016: Erhebung zum schul- und familienergänzenden Betreuungsangebot im Kanton St.Gallen, April 2016.

¹⁶ Bei den Tagesfamilien wurden Betreuungsstunden auf Vollzeitäquivalente umgerechnet. Die Zahl der Betreuungsstunden pro Woche wurde durch die Anzahl Wochentage (5) sowie durch die Anzahl Betreuungsstunden eines Vollzeitplatzes (9 Stunden) geteilt. Das Vorgehen bei INFRAS und bei der Studie der HTW ist dabei identisch.

Die Zahl der betreuten Kinder im Vorschulbereich hat zwischen 2010 und 2016 um rund 40% zugenommen. Die Betreuungsquote ist derweil um 3 Prozentpunkte gestiegen. Es zeigt sich damit eine deutliche Zunahme der Kinder, die familien- und schulergänzend betreut werden. Trotz einer möglichen Abnahme der Plätze bei den Tagesfamilien (siehe oben), werden 2016 rund 10% mehr Kinder durch Tagesfamilien betreut als 2010. Sowohl im Vorschulbereich als auch bei den Tagesfamilien werden mit den bestehenden Plätzen mehr Kinder betreut. Insbesondere bei den Tagesfamilien ist der Belegungsfaktor stark gestiegen von 3.5 Kindern/Platz auf 5.0 Kinder pro Platz (vgl. Belegungsfaktor).

Entwicklung der öffentlichen Finanzierung

Die Daten zur öffentlichen Finanzierung sind nur bedingt vergleichbar. Zum einen fehlen 2016 die Angaben von einem Drittel der Gemeinden. Zudem werden bei der vorliegenden Studie aufgrund von stark divergierender Angaben der Gemeinden lediglich die öffentlichen Subventionen ausgewiesen, während bei der HTW-Studie darüber hinaus noch die einmaligen Investitionen, der Personalaufwand sowie der Aufwand für die Räumlichkeiten mit beziffert wurden. Insbesondere im Schulbereich scheint die Vergleichbarkeit damit nicht gegeben, während der Zeitvergleich im Vorschulbereich und bei den Tagesfamilien eher zulässig ist (vgl. HTW 2011: 32).¹⁷

Trotz der lückenhaften Daten im 2016 zeigt sich ein leichter Anstieg der öffentlichen Ausgaben für die familien- und schulergänzende Betreuung um 2%, nämlich von 18.6 Mio. auf 18.9 Mio. Der tatsächliche Anstieg dürfte um einiges höher liegen, wenn die einmaligen Investitionen der öffentlichen Hand, der öffentliche Personalaufwand sowie der öffentliche Aufwand für die Räumlichkeiten 2016 ebenfalls beziffert werden könnten. Im Vorschulbereich sind die Ausgaben der öffentlichen Hand zwischen 2010 und 2016 um 50% gestiegen, von 7 Mio. auf 10.5 Mio., während die Ausgaben für die Tagesfamilienbetreuung von 850'000 auf 800'000 leicht gesunken sind. Die Entwicklung im Schulbereich ist aufgrund der Datenlücken nicht interpretierbar.

3.4. Vergleich mit anderen Kantonen

Zur Betreuungssituation in anderen Kantonen liegt eine Reihe von Studien vor. Die Versorgungssituation im Bereich der schul- und familienergänzenden Kinderbetreuung variiert in der

¹⁷ Die Betriebsbeiträge und Defizitgarantien betragen im Vorschulbereich 98% aller Ausgaben der öffentlichen Hand, bei den Tagesfamilien 96% aller Ausgaben (HTW 2011: 32). Diese Beiträge entsprechen auch der 2016 erfassten Ausgabenkategorie. Bei den Tagesfamilien und im Vorschulbereich dürften die Angaben damit weniger stark unterschätzt sein als im Schulbereich, wo diese Ausgaben lediglich rund 50% der Ausgaben der öffentlichen Hand darstellen. 45% der öffentlichen Finanzierungsleistungen für die Betreuung im Schulbereich betreffen Ausgaben für Räumlichkeiten, Personal sowie einmalige Investitionen.

Schweiz stark. Grosse Unterschiede in der Versorgung bestehen nicht nur zwischen den Kantonen, sondern auch zwischen den Gemeinden innerhalb der einzelnen Kantone (vgl. INFRAS/Universität St.Gallen 2013). Im Folgenden wird die Situation im Kanton St.Gallen mit jener in den Kantonen Graubünden, Zug und Zürich verglichen. Zu diesen Kantonen sind aktuelle Zahlen erhältlich und die Methodik der Erhebung und Berechnung ist mit der vorliegenden Untersuchung vergleichbar.

Tabelle 11: Betreuungsangebot im kantonalen Vergleich: Graubünden, St.Gallen, Zug, Zürich

| Kanton | Anzahl Betreuungsplätze (gewichtet) | Betreuungsquote (ungewichtet) | Versorgungsgrad | Öffentlicher Finanzierungsgrad |
|------------------------|-------------------------------------|-------------------------------|-----------------|--------------------------------|
| Graubünden 2013 | | | | |
| Gesamt | 795 | 7.6% | 3.6% | 240 |
| Vorschulbereich | 471 | 11.7% | 5.7% | 416 |
| Schulbereich | 324 | 5.2% | 2.3% | 137 |
| St.Gallen 2016 | | | | |
| Gesamt | 3'815 | 12.9% | 5.8% | 289 |
| Vorschulbereich | 1'515 | 13.2% | 5.9% | 406 |
| Schulbereich | 2'300 | 12.8% | 5.8% | 192 |
| Zug 2013 | | | | |
| Gesamt | 3'235 | 27.3% | 21.1% | 848 |
| Vorschulbereich | 1'192 | 31.4% | 22.8% | 977 |
| Schulbereich | 1'803 | 24.7% | 20.1% | 766 |
| Zürich 2013 | | | | |
| Gesamt | 30'500 | - | 15.5% | 1'471 |
| Vorschulbereich | 13'700 | - | 22.4% | 1'639 |
| Schulbereich | 17'000 | - | 12.5% | 1'396 |

Die öffentlichen Beiträge für die Tagesfamilien wurden jeweils anteilmässig entsprechend dem Anteil der betreuten Kinder auf den Vorschul- und den Schulbereich verteilt. Bei der Betreuungsquote sind die bei Tagesfamilien betreuten Kinder jeweils gemäss Altersstufe dem Vorschul- bzw. dem Schulbereich angerechnet. Daher weichen die Angaben für den Kanton St.Gallen hier leicht von jenen in Tabelle 4 ab, wo die Tagesfamilien separat aufgeführt sind.

Tabelle INFRAS. Quelle: Graubünden: Simon und Zogg 2013, St.Gallen: INFRAS 2016, Zug: INFRAS 2013, Zürich: Kinderbetreuungsindex 2013¹⁸.

Betrachtet man diese vier Kantone, so stehen im Kanton Zürich absolut gesehen mit über 30'000 am meisten *Betreuungsplätze* zur Verfügung. Die Zahl Betreuungsplätze im Kanton St.Gallen liegt lediglich geringfügig über jener im bevölkerungsmässig deutlich kleineren Kanton Zug.¹⁹ Mit rund 800 Plätzen stehen im Kanton Graubünden in der vorliegenden Auswahl am wenigsten Betreuungsplätze zur Verfügung. Die *Betreuungsquote* liegt in allen Kantonen im Vorschulbereich höher als im Schulbereich.²⁰ Der Anteil betreuter Kinder an der Gesamtzahl

¹⁸ http://www.statistik.zh.ch/dam/justiz_innern/statistik/Statistiken/spezifischethemen/Kinderbetreuung/2013/gem_alpha13.pdf.spooler.download.1422872068178.pdf/gem_alpha13.pdf [download 29.11.2016]

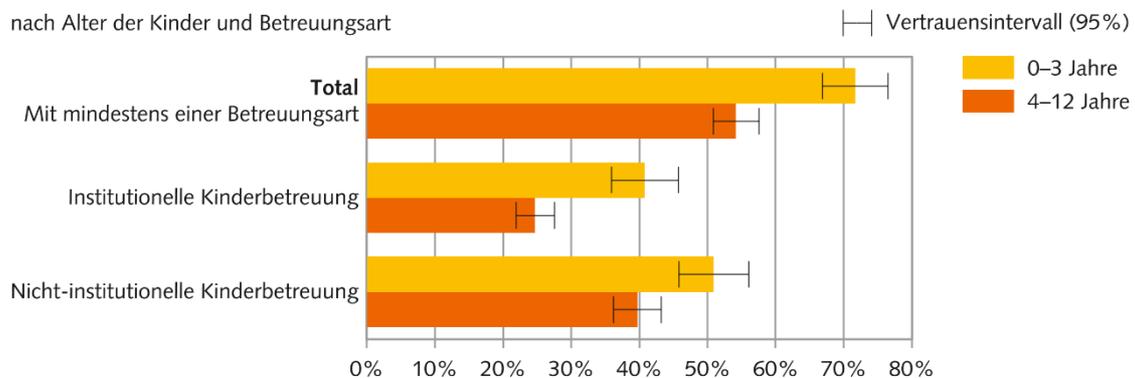
¹⁹ Der Kanton St.Gallen verfügt über eine Wohnbevölkerung von rund 500'000, der Kanton Zug rund 120'000, rund 200'000 im Kanton Graubünden und rund 1.5 Mio im Kanton Zürich (BFS 2015).

²⁰ Für den Kanton Zürich fehlen die Daten zur Betreuungsquote.

wohnhafter Kinder liegt im Kanton Zug mit rund 27% am höchsten, im Kanton Graubünden am tiefsten mit rund 8%. Dazwischen liegt der Kanton St.Gallen mit einer Betreuungsquote von rund 13%. Betrachtet man den *Versorgungsgrad*, also die Anzahl Plätze pro wohnhaftes Kind im Kanton, so ist dieser in den Kantonen Graubünden und St.Gallen mit 4% bis 6% vergleichsweise tief, im Kanton Zürich mit rund 16% im mittleren Bereich und im Kanton Zug mit über 20% am höchsten. Im Vorschulbereich liegt der Versorgungsgrad in den Kantonen Zug und Zürich bei 22%, in den Kantonen St.Gallen und Graubünden bei rund 6%. Mit Blick auf den öffentlichen *Finanzierungsgrad*, also die öffentlichen Ausgaben für die Kinderbetreuung gemessen an der Zahl der wohnhaften Kinder, liegen die Kantone Graubünden und St.Gallen mit gesamthaft durchschnittlich 240 bzw. 290 Franken pro Kind in etwa gleich auf. Die Zuger Gemeinden bezahlen gemessen an den wohnhaften Kindern mit durchschnittlich 850 Franken etwa dreimal so viel an die Kinderbetreuung, die Zürcher Gemeinden mit rund 1500 Franken rund fünf Mal so viel. Sowohl im Kanton Zug als auch im Kanton Zürich wird mit diesen Ausgaben ein vergleichsweise höheres Platzangebot finanziert als im Kanton St.Gallen.

In der Erhebung über die Einkommen und Lebensbedingungen SILC des Bundesamts für Statistik finden sich Zahlen zur Nutzung der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung, die für den Vergleich herangezogen werden können. In der SILC 2014 wird unterschieden zwischen institutionellen und nicht-institutionellen Betreuungsformen (Betreuung durch Grosseltern oder Bekannte sowie durch Aupair, Nannies, etc.). Im Unterschied zur vorliegenden Untersuchung werden bei der SILC auch Spielgruppen und Aufgabenhilfe zur institutionellen Betreuung gezählt. Die Ergebnisse sind deshalb nicht direkt mit den Zahlen im vorliegenden Bericht vergleichbar. Die folgende Abbildung zeigt den Anteil der Kinder, welche schweizweit institutionelle oder nicht institutionelle Kinderbetreuung nutzen (SILC 2014):

Anteil der familien- und schulergänzend betreuten Kinder, 2014



Quelle: BFS – Erhebung über die Einkommen und die Lebensbedingungen, SILC-2014 Version 04.04.2016

© BFS, Neuchâtel 2016

Gemäss dieser Grafik werden über 70% der Kinder im Vorschulalter und 55% der Kinder im Schulalter mindestens eine Stunde pro Woche regelmässig extern betreut – entweder mit einer institutionellen (Spielgruppe, Kindertagesstätte, Tagesfamilie, schulische Tagesstrukturen) oder in einer nicht-institutionellen Betreuungsform. Betrachtet man nur die institutionelle Betreuung, so werden gemäss SILC im schweizerischen Durchschnitt rund 41% der Kinder im Vorschulalter institutionell betreut. Bei den Kindern im Schulalter sinkt dieser Anteil auf 25%.

Die SILC-Daten wurden vom Bundesamt für Statistik auch nach Grossregionen ausgewertet. Demgemäss werden in der Grossregion Ostschweiz rund 47% aller Kinder im Alter von 0-12 Jahren institutionell oder nicht-institutionell betreut. Im Vergleich dazu liegen die Gesamtbetreuungsquoten in der Grossregion Zürich bei 72%, im Schweizer Durchschnitt bei 56%.

- Betrachtet man nur die institutionelle Betreuung so werden gemäss den Daten der SILC 2014 in der Region Ostschweiz insgesamt 17% der Kinder mind. 1 Stunde pro Woche entweder nur institutionell (10%) oder institutionell kombiniert mit nicht-institutioneller Betreuung (7%) betreut.²¹ In der Grossregion Zürich werden gemäss SILC 2014 47% der Kinder institutionell betreut, im Schweizerischen Durchschnitt sind es 30% aller Kinder im Alter von 0-12 Jahren. Die Nutzung der institutionellen Betreuung ist in der Ostschweiz somit deutlich tiefer als in anderen Regionen²².
- Beim Anteil der Kinder, welche nur nicht-institutionell – also z.B. durch die Grosseltern – betreut werden, liegt die Ostschweiz mit rund 30% gerade im schweizerischen Durchschnitt. In der Region Zürich liegt dieser Anteil deutlich tiefer bei nur 25%²³.

²¹ Da in der SILC auch Spielgruppen und Aufgabenhilfe zur institutionellen Betreuung gezählt werden, liegen die für die Ostschweiz ausgewiesenen Betreuungsquoten der SILC höher als die in der vorliegenden Untersuchung ausgewiesene Betreuungsquote von rund 13% im Kanton St. Gallen.

²² Genferseeregion: 33%, Mittelland: 27%; Nordwestschweiz 34%. Für die Zentralschweiz und die Ostschweiz werden keine Werte publiziert (zu kleine Stichprobe).

²³ Genferseeregion: 34%, Mittelland: 36%; Nordwestschweiz 26%.

4. Ergebnisse Gemeinden

4.1. Versorgungsgrad

In diesem Kapitel sind die Ergebnisse zum Indikator Versorgungsgrad (Anzahl gewichtete Plätze / wohnhafte Kinder in einer Gemeinde) dargestellt. Der Versorgungsgrad variiert beträchtlich von Gemeinde zu Gemeinde. Er streut zwischen 17% in St.Gallen und einem Versorgungsgrad von unter 1% in 23 Gemeinden. Tabelle 12 zeigt die Ergebnisse für den Gesamtversorgungsgrad. Es werden die zehn Gemeinden mit den meisten Betreuungsplätzen pro Kind dargestellt.

Tabelle 12: Versorgungsgrad gesamt: Die 10 Gemeinden mit den meisten Betreuungsplätzen pro Kind

| Gemeinde | Versorgungsgrad (Plätze/Kind) |
|-----------------|-------------------------------|
| St. Gallen | 17.0% |
| Sevelen | 13.3% |
| Buchs | 13.1% |
| Degersheim | 12.7% |
| Wil | 8.8% |
| Rapperswil-Jona | 8.3% |
| Flawil | 7.8% |
| Schänis | 6.9% |
| Zuzwil | 6.8% |
| Wittenbach | 6.6% |

Der Versorgungsgrad beschreibt die Anzahl Plätze (gewichtet) pro wohnhaftem Kind in einer Gemeinde. Für den Gesamtversorgungsgrad sind dies die Kinder im Alter von 0 bis 12 Jahren. Der durchschnittliche Gesamtversorgungsgrad liegt bei 5.8%

Tabelle INFRAS. Quelle: Erhebung zum schul- und familienergänzenden Betreuungsangebot im Kanton St.Gallen, April 2016.

Die beste Versorgung mit Betreuungsplätzen besteht demnach in den Gemeinden St.Gallen, Sevelen, Buchs und Degersheim. Dort steht für 13% bis 17% der wohnhaften Kinder ein Betreuungsplatz zur Verfügung. Die Gemeinden Wil, Rapperswil-Jona, Flawil, Schänis, Zuzwil und Wittenbach verfügen über einen überdurchschnittlichen Versorgungsgrad von 6% bis 9%. Alle übrigen 67 Gemeinden verfügen über einen unterdurchschnittlichen Versorgungsgrad von unter 6%.

Im Vorschulbereich liegt die Spannweite zwischen 16% in St.Gallen und einem Versorgungsgrad von unter 1% in 36 Gemeinden. 62 Gemeinden, d.h. 81% der Gemeinden, verfügen über einen unterdurchschnittlichen Versorgungsgrad von unter 5.9%. Nachfolgend sind die zehn Gemeinden mit dem besten Versorgungsgrad im Vorschulbereich aufgeführt (vgl. Tabelle 13).

Tabelle 13: Versorgungsgrad Vorschulbereich: Die 10 Gemeinden mit den meisten Betreuungsplätzen pro Kind

| Gemeinde | Versorgungsgrad (Plätze/Kind) |
|-----------------|-------------------------------|
| St. Gallen | 15.7% |
| Wil | 11.9% |
| Rapperswil-Jona | 10.0% |
| Berneck | 8.3% |
| Buchs | 8.0% |
| Waldkirch | 7.3% |
| Schänis | 7.3% |
| Uznach | 7.3% |
| Degersheim | 7.2% |
| Wittenbach | 7.1% |

Der Versorgungsgrad beschreibt die Anzahl Plätze (gewichtet) pro wohnhaftem Kind in einer Gemeinde. Für den Versorgungsgrad im Vorschulbereich sind dies die Kinder im Alter von 0 bis 4 Jahren.

Tabelle INFRAS. Quelle: Erhebung zum schul- und familienergänzenden Betreuungsangebot im Kanton St.Gallen, April 2016.

Im Vorschulbereich stehen pro Kind in den Städten St.Gallen, Wil und Rapperswil-Jona mit 16%, 12% resp. 10% am meisten Betreuungsplätze zur Verfügung. Lediglich 15 Gemeinden, d.h. nebst den aufgeführten noch Rorschacherberg, Flawil, Balgach, Grabs und Gaiserwald verfügen über einen überdurchschnittlichen Versorgungsgrad von 6% oder mehr.

Im Schulbereich liegt die Bandbreite beim Versorgungsgrad zwischen 19% in Sevelen und unter 1% in 24 Gemeinden. Tabelle 14 zeigt wiederum den Versorgungsgrad der zehn Gemeinden mit den meisten Plätzen pro wohnhaftes Kind.

Tabelle 14: Versorgungsgrad Schulbereich: Die 10 Gemeinden mit den meisten Betreuungsplätzen pro Kind

| Gemeinde | Versorgungsgrad (Plätze/Kind) |
|-----------------|-------------------------------|
| Sevelen | 18.9% |
| St. Gallen | 17.9% |
| Buchs | 16.8% |
| Degersheim | 16.5% |
| Zuzwil | 9.0% |
| Thal | 8.9% |
| Flawil | 8.7% |
| Lichtensteig | 7.3% |
| Rapperswil-Jona | 7.2% |
| Wil | 6.6% |

Der Versorgungsgrad beschreibt die Anzahl Plätze (gewichtet) pro wohnhaftes Kind in einer Gemeinde. Für den Versorgungsgrad im Schulbereich sind dies die Kinder im Alter von 5 bis 12 Jahren.

Tabelle INFRAS. Quelle: Erhebung zum schul- und familienergänzenden Betreuungsangebot im Kanton St.Gallen, April 2016.

Im Schulbereich hat punkto Versorgungsgrad die Gemeinde Sevelen mit 19% die Nase vorn. Die gute Versorgung liegt am schulischen Mittagstischangebot, ergänzt durch ein gutes Angebot an privaten Mittagstischen und Horten. St.Gallen stellt für rund 18% der dort wohnhaften Kinder einen Platz zur Verfügung. Das Angebot von St.Gallen kann im Schulbereich als nahezu bedarfsgerecht bezeichnet werden, da sich in sieben von zehn Tagesbetreuungsangeboten die Zahl der Plätze nach der Nachfrage richtet und die Stadt gemäss «Rahmenkonzept bedarfsgerechte Tagesbetreuung» eine «flächendeckend bedarfsgerechte Betreuungsstruktur» anstrebt (Schulamt Stadt St.Gallen 2016: 4). Es folgen Buchs und Degersheim, die für je rund 17% der Kinder einen Betreuungsplatz bieten. Die genannten vier Gemeinden führen die Übersicht im Schulbereich an, danach folgen Zuzwil, Thal, Flawil, Lichtensteig, Rapperswil-Jona und Wil mit deutlichem Abstand. Insgesamt verfügen auch im Schulbereich wiederum 15 Gemeinden über ein überdurchschnittliches Angebot. Nebst den zehn genannten sind dies die Gemeinden Schänis, Wittenbach, Au, Tübach und Gams.

4.2. Öffentlicher Finanzierungsgrad

In diesem Kapitel sind die Ergebnisse zum Indikator öffentlicher Finanzierungsgrad dargestellt. Dieser Indikator zeigt, wie viele Franken pro Kind die Gemeinden für familien- und schulergänzende Betreuung ausgeben.

Während der Finanzierungsgrad gesamthaft durchschnittlich bei 300 Franken pro Kind liegt, liegt er bei 70 Gemeinden, d.h. 91% der Gemeinden, darunter. Allerdings fehlen zu 27 Gemeinden die Angaben zu den öffentlichen Beiträgen an die Kinderbetreuung ganz oder teilweise.²⁴ Betrachtet man nur jene 54 Gemeinden mit Angaben zur Finanzierung, so zeigt sich folgendes Bild:

- 47 Gemeinden (87%) verfügen über einen unterdurchschnittlichen Finanzierungsgrad von weniger als 300 Franken pro Kind,
- 7 Gemeinden (13%) verfügen über einen Finanzierungsgrad von 300 Franken pro Kind oder mehr.

Die Brandbreite – wiederum bei jenen 54 Gemeinden mit Angaben zur Finanzierung – liegt zwischen rund 1100 Franken pro Kind in St.Gallen und zwei Gemeinden mit 0 Franken pro Kind. Tabelle 15 zeigt die zehn Gemeinden mit dem höchsten Finanzierungsgrad.

²⁴ Andwil (SG), Bad Ragaz, Balgach, Berg (SG), Berneck, Buchs (SG), Diepoldsau, Ebnet-Kappel, Eggersriet, Eichberg, Gams, Marbach (SG), Mels, Mörschwil, Mosnang, Muolen, Oberhelfenschwil, Oberriet (SG), Pfäfers, Quarten, Rorschacherberg, Schänis, Steinach, Waldkirch, Wattwil, Weesen, Wildhaus-Alt St. Johann.

Tabelle 15: Gesamter Finanzierungsgrad: Die 10 Gemeinden mit dem höchsten Finanzierungsgrad

| Gemeinde | Finanzierungsgrad in CHF/Kind |
|-----------------|-------------------------------|
| St. Gallen | 1 076 |
| Rapperswil-Jona | 800 |
| Rorschach | 486 |
| Wil (SG) | 455 |
| Gaiserwald | 454 |
| Au (SG) | 446 |
| Widnau | 363 |
| Gossau (SG) | 295 |
| Goldach | 288 |
| Flawil | 216 |

Finanzierungsgrad gesamt = Öffentliche Ausgaben pro wohnhaftes Kind im Alter von 0 bis 12 Jahren für die schul- und familienergänzende Betreuung (Vorschul- und Schulbereich inkl. Tagesfamilien). Die Zahlen beziehen sich auf Ausgaben im Jahre 2015.

Tabelle INFRAS. Quelle: Erhebung zum schul- und familienergänzenden Betreuungsangebot im Kanton St.Gallen, April 2016.

Im Jahre 2015 hat St.Gallen gemessen an der Anzahl wohnhafte Kinder im Alter von 0 bis 12 Jahren mit rund 1'100 Franken pro Kind am meisten Geld für die schul- und familienexterne Betreuung ausgegeben. Es folgt Rapperswil-Jona mit 800 Franken pro Kind. Rorschach hat pro Kind rund 490 Franken aufgewendet. Es folgen Wil, Gaiserwald und Au mit je rund 450 Franken pro Kind.

Im Vorschulbereich liegt der Finanzierungsgrad durchschnittlich bei 400 Franken pro Kind. Insgesamt liegen 65 Gemeinden bzw. 84% der Gemeinden unter diesem Wert. Die Bandbreite liegt zwischen 1500 Franken in Rapperswil-Jona und 2 Gemeinden mit 0 Franken pro Kind. Die nachfolgende Tabelle zeigt den Finanzierungsgrad im Vorschulbereich.

Tabelle 16: Finanzierungsgrad Vorschulbereich: Die 10 Gemeinden mit dem höchsten Finanzierungsgrad

| Gemeinde | Finanzierungsgrad in CHF/Kind |
|-----------------|-------------------------------|
| Rapperswil-Jona | 1 465 |
| St. Gallen | 1 245 |
| Rorschach | 1 047 |
| Gaiserwald | 1 037 |
| Gossau (SG) | 618 |
| Goldach | 550 |
| Widnau | 549 |
| Au (SG) | 509 |
| Wil (SG) | 435 |
| Thal | 423 |

Finanzierungsgrad Vorschulbereich = Öffentliche Ausgaben pro wohnhaftes Kind im Alter von 0 bis 4 Jahren für die schul- und familienergänzende Betreuung (Vorschulbereich inkl. Tagesfamilien). Die Zahlen beziehen sich auf Ausgaben im Jahre 2015.

Tabelle INFRAS. Quelle: Erhebung zum schul- und familienergänzenden Betreuungsangebot im Kanton St.Gallen, April 2016.

Im Vorschulbereich liegt Rapperswil-Jona mit 1'465 CHF vor St.Gallen mit 1'245 CHF bei den Ausgaben pro wohnhaftes Vorschulkind. Es folgen Rorschach und Gaiserwald mit 1'050 CHF bzw. 1'040 CHF. Thal als einwohnerschwächste Gemeinde unter den Top Ten gibt 423 CHF aus.

Im Schulbereich liegt der Finanzierungsgrad durchschnittlich bei 200 Franken pro Kind. Lediglich sechs Gemeinden verfügen über einen überdurchschnittlichen Finanzierungsgrad von 200 Franken und mehr (vgl. Tabelle 17). Die Bandbreite liegt zwischen 950 Franken in St.Gallen und 0 Franken in 6 Gemeinden. Die nachfolgende Tabelle zeigt die zehn Gemeinden mit dem höchsten Finanzierungsgrad im Schulbereich:

Tabelle 17: Finanzierungsgrad Schulbereich: Die 10 Gemeinden mit dem höchsten Finanzierungsgrad

| Gemeinde | Finanzierungsgrad in CHF/Kind |
|-----------------|-------------------------------|
| St. Gallen | 945 |
| Wil (SG) | 469 |
| Au (SG) | 403 |
| Rapperswil-Jona | 378 |
| Widnau | 250 |
| Flawil | 246 |
| Lichtensteig | 180 |
| Rorschach | 151 |
| Grabs | 145 |
| Tübach | 138 |

Finanzierungsgrad Schulbereich = Öffentliche Ausgaben pro wohnhaftes Kind im Alter von 5 bis 12 Jahren für die schul- und familienergänzende Betreuung (Schulbereich inkl. Tagesfamilien). Die Zahlen beziehen sich auf Ausgaben im Jahre 2015.

Tabelle INFRAS. Quelle: Erhebung zum schul- und familienergänzenden Betreuungsangebot im Kanton St.Gallen, April 2016.

Die öffentlichen Ausgaben im Schulbereich liegen aufgrund der durchgehenden Betreuungszeiten bei Vorschulkindern deutlich unter den Ausgaben für den Vorschulbereich. Mit 945 Franken pro Schulkind steht St.Gallen an erster Stelle bei den öffentlichen Ausgaben für die familien- und schulergänzende Betreuung. Es folgen die Gemeinden Wil und Au, die verglichen mit St.Gallen rund halb so viel an die schul- und familienexterne Betreuung bezahlen. Rapperswil-Jona erreicht den vierten Platz, womit es deutlich weniger in die ausserschulische Betreuung investiert verglichen mit jener im Vorschulbereich.

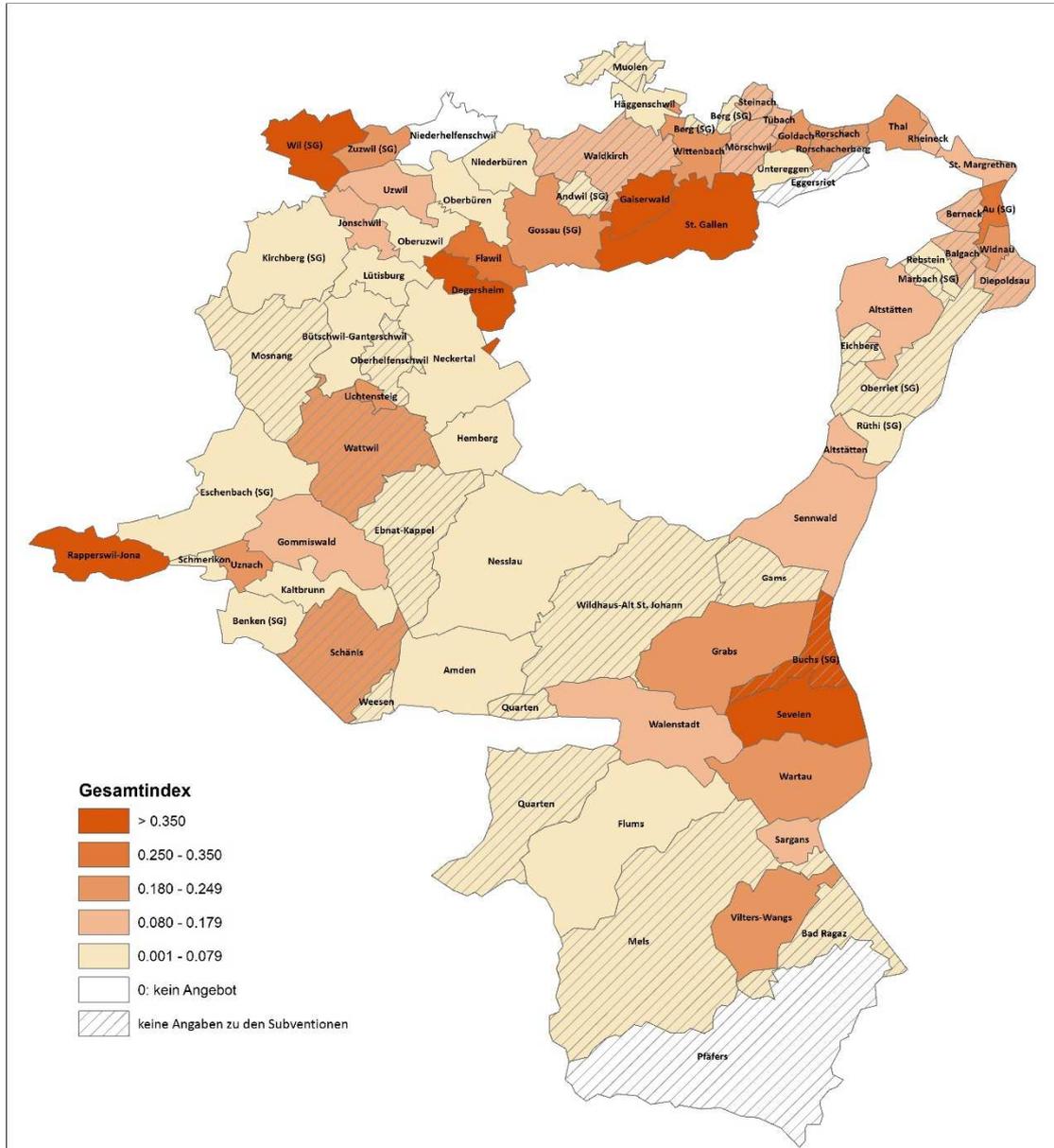
4.3. Betreuungsindex

In diesem Abschnitt sind die Indexwerte der einzelnen St.Galler Gemeinden dargestellt. Der Betreuungsindex bildet die Betreuungssituation einer Gemeinde in zusammengefasster Form ab. Dies ist einerseits praktisch, birgt andererseits aber die Gefahr, dass Informationen verloren gehen. Die Interpretation des Indexes wird erleichtert, wenn man die Angaben zum Versorgungs- und Finanzierungsgrad mitberücksichtigt. Die Werte der beiden Indikatoren (Versorgungs- und öffentlicher Finanzierungsgrad) werden in den Abschnitten 4.1 und 4.2 näher diskutiert.

4.3.1. Gesamtindex

Die folgende Karte zeigt die Gemeindeergebnisse für den Gesamtindex im Überblick. Je dunkler die Gemeinde, desto höher ihr Indexwert.

Abbildung 7: Karte Gesamtindex



Der Betreuungsindex besteht aus den beiden standardisierten Indikatoren Versorgungsgrad und Finanzierungsgrad und liegt auf einer Skala zwischen 0 und 1. Er zeigt einerseits die Verfügbarkeit, andererseits die Bezahlbarkeit eines Angebots und drückt die Betreuungssituation einer Gemeinde in zusammengefasster Form aus.

Grafik INFRAS. Quelle: Erhebung zum schul- und familienergänzenden Betreuungsangebot im Kanton St.Gallen, April 2016.

Die zehn Gemeinden mit den höchsten Werten für den Gesamtindex sind in Tabelle 18 dargestellt.

Tabelle 18: Gesamtindex Kanton St.Gallen: Die 10 Gemeinden mit den höchsten Werten

| Gemeinde | Gesamtindex |
|-----------------|-------------|
| St.Gallen | 0.950 |
| Rapperswil-Jona | 0.605 |
| Wil (SG) | 0.476 |
| Buchs (SG) | 0.419 |
| Degersheim | 0.403 |
| Sevelen | 0.385 |
| Gaiserwald | 0.368 |
| Au (SG) | 0.335 |
| Flawil | 0.312 |
| Gossau (SG) | 0.250 |

Der Gesamtindex beschreibt den Durchschnittswert zwischen Vorschulindex und Schulindex. Diese wiederum bestehen aus den standardisierten Indikatoren Versorgungsgrad und Finanzierungsgrad und liegen auf einer Skala zwischen 0 und 1, wobei der Gemeinde mit dem geringsten Versorgungs- bzw. - Finanzierungsgrad der Wert 0 und jener mit dem höchsten Indikatorwert der Wert 1 zugewiesen wurde.

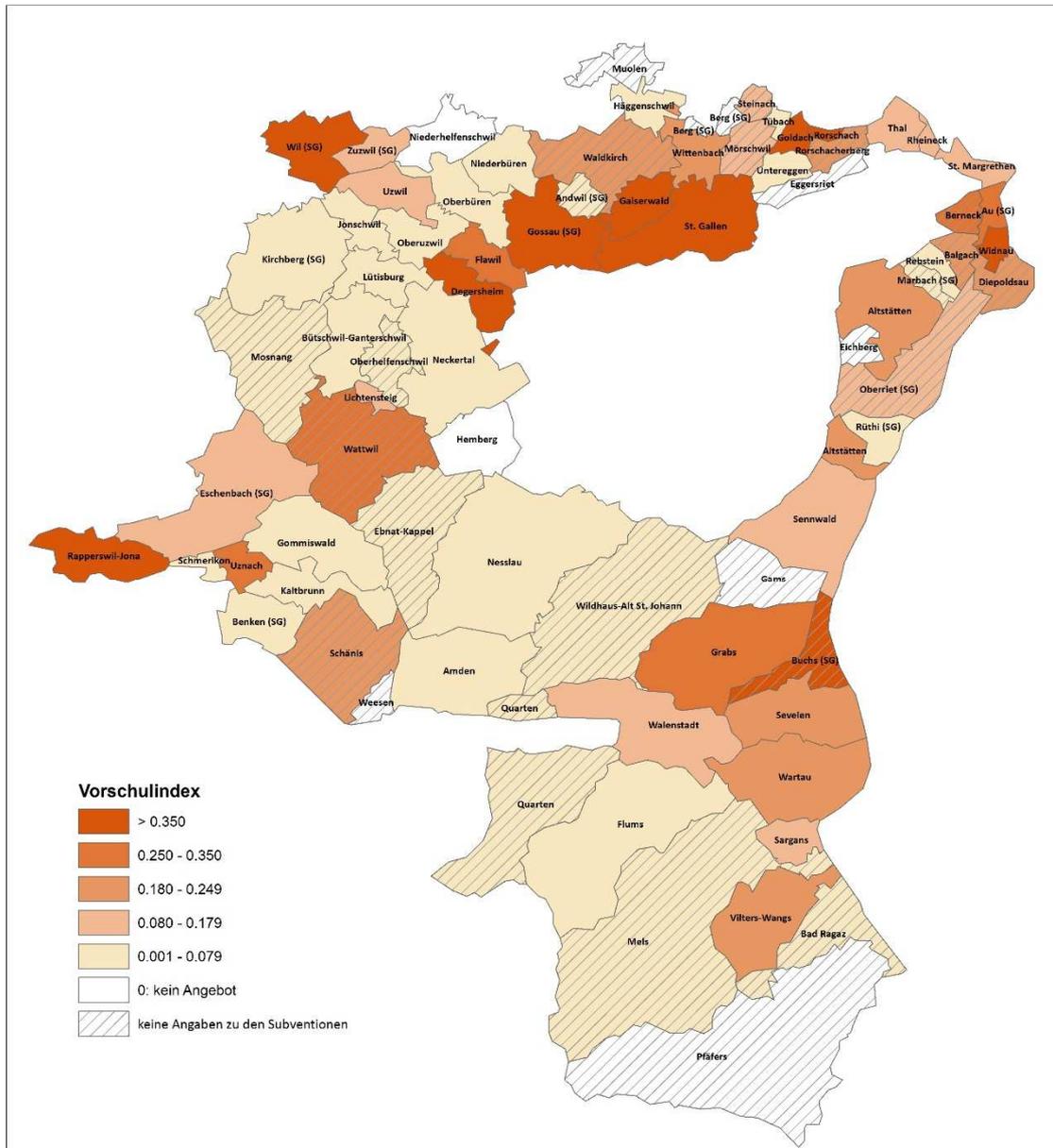
Tabelle INFRAS. Quelle: Erhebung zum schul- und familienergänzenden Betreuungsangebot im Kanton St.Gallen, April 2016.

St.Gallen hat das meist ausgebaute Angebot im Bereich der familien- und schulergänzenden Betreuung auszuweisen, gefolgt von Rapperswil-Jona und Wil. Zwei Gemeinden verfügen weder im Vorschulbereich noch im Schulbereich über ein institutionelles Angebot.

4.3.2. Vorschulindex

Die folgende Karte zeigt die Gemeindeergebnisse für den Vorschulindex. Beim Vorschulindex werden der Versorgungs- und der Finanzierungsgrad im Vorschulalter berücksichtigt. Wiederrum gilt, je dunkler die Gemeinde, desto höher ist Indexwert.

Abbildung 8: Karte Vorschulindex



Der Betreuungsindex besteht aus den beiden standardisierten Indikatoren Versorgungsgrad und Finanzierungsgrad und liegt auf einer Skala zwischen 0 und 1. Er zeigt einerseits die Verfügbarkeit, andererseits die Bezahlbarkeit eines Angebots und drückt die Betreuungssituation einer Gemeinde in zusammengefasster Form aus.

Grafik INFRAS. Quelle: Erhebung zum schul- und familienergänzenden Betreuungsangebot im Kanton St.Gallen, April 2016.

Die zehn Gemeinden mit den höchsten Werten für den Vorschulindex finden sich in der folgenden Tabelle.

Tabelle 19: Vorschulindex Kanton St.Gallen: Die 10 Gemeinden mit den höchsten Werten

| Gemeinde | Vorschulindex |
|-----------------|----------------------|
| St.Gallen | 0.925 |
| Rapperswil-Jona | 0.820 |
| Gaiserwald | 0.546 |
| Wil (SG) | 0.529 |
| Buchs (SG) | 0.393 |
| Degersheim | 0.363 |
| Gossau (SG) | 0.360 |
| Rorschach | 0.357 |
| Widnau | 0.355 |
| Goldach | 0.353 |

Der Vorschulindex basiert auf den Indikatoren Versorgungsgrad und Finanzierungsgrad. Er liegt auf einer Skala zwischen 0 und 1, wobei der Gemeinde mit dem geringsten Versorgungs- bzw.- Finanzierungsgrad der Wert 0 und jener mit dem höchsten Indikatorwert der Wert 1 zugewiesen wurde..

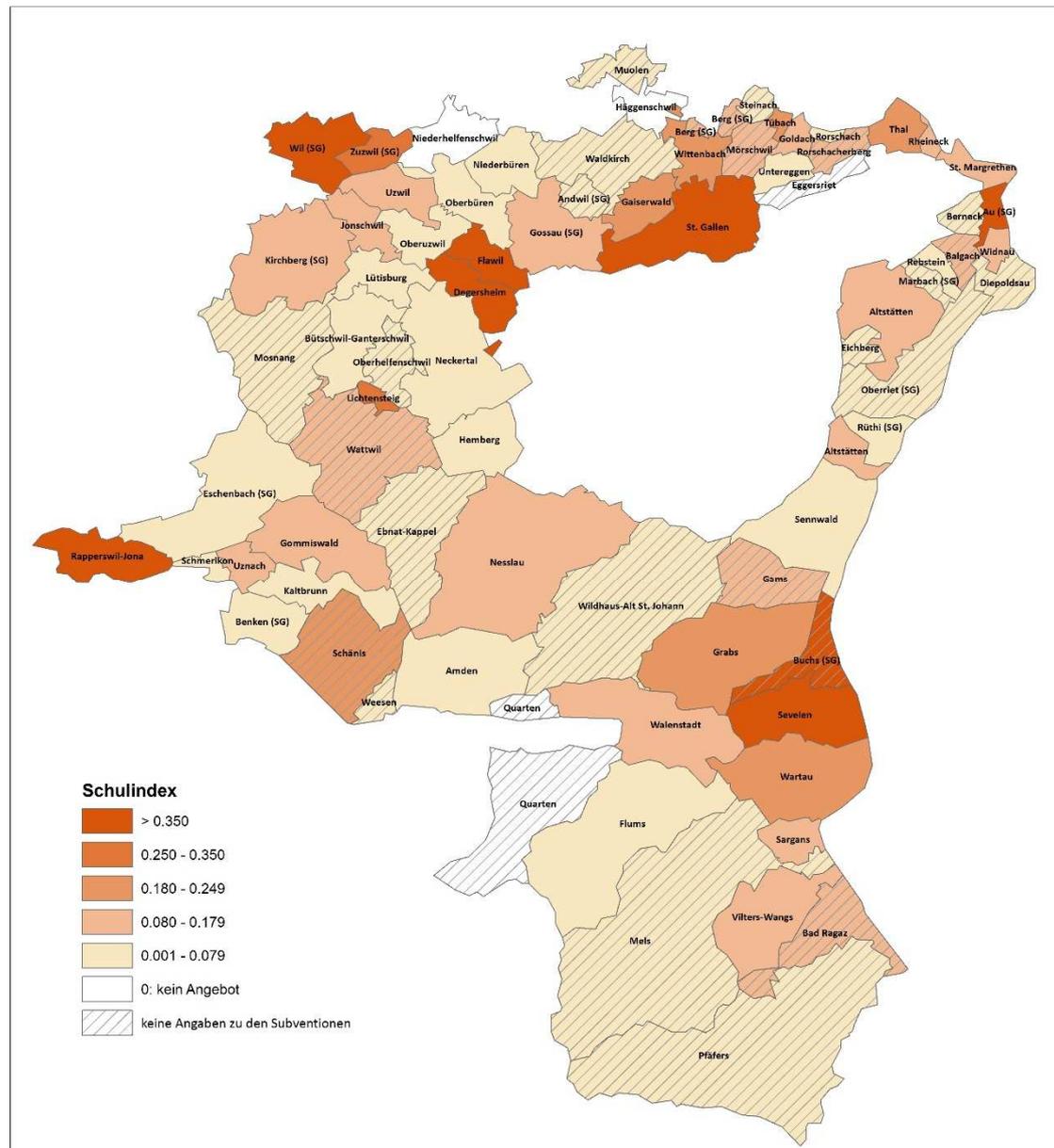
Tabelle INFRAS. Quelle: Erhebung zum schul- und familienergänzenden Betreuungsangebot im Kanton St.Gallen, April 2016.

Auch im Vorschulindex liegen die beiden Städte St.Gallen und Rapperswil-Jona vorne. Die Agglomerationsgemeinde Gaiserwald mit 8000 Einwohnern in Stadtnähe ist ebenfalls mit einem gut ausgebauten Angebot führend im Vorschulbereich. Neun Gemeinden verfügen über kein institutionelles Angebot im Vorschulbereich.

4.3.3. Schulindex

Die nächste Karte präsentiert die Gemeindeergebnisse für den Schulindex.

Abbildung 9: Karte Schulbereich



Der Betreuungsindex besteht aus den beiden standardisierten Indikatoren Versorgungsgrad und Finanzierungsgrad und liegt auf einer Skala zwischen 0 und 1. Er zeigt einerseits die Verfügbarkeit, andererseits die Bezahlbarkeit eines Angebots und drückt die Betreuungssituation einer Gemeinde in zusammengefasster Form aus.

Grafik INFRAS. Quelle: Erhebung zum schul- und familienergänzenden Betreuungsangebot im Kanton St.Gallen, April 2016.

Die zehn Gemeinden mit den höchsten Indexwerten im Schulbereich finden sich in der folgenden Tabelle.

Tabelle 20: Schulindex Kanton St.Gallen: Die 10 Gemeinden mit den höchsten Werten

| Gemeinde | Schulindex |
|-----------------|------------|
| St. Gallen | 0.975 |
| Sevelen | 0.562 |
| Buchs (SG) | 0.445 |
| Degersheim | 0.443 |
| Wil (SG) | 0.422 |
| Rapperswil-Jona | 0.390 |
| Au (SG) | 0.375 |
| Flawil | 0.361 |
| Lichtensteig | 0.289 |
| Zuzwil (SG) | 0.265 |

Der Schulindex basiert auf den Indikatoren Versorgungsgrad und Finanzierungsgrad. Er liegt auf einer Skala zwischen 0 und 1, wobei der Gemeinde mit dem geringsten Versorgungs- bzw. Finanzierungsgrad der Wert 0 und jener mit dem höchsten Indikatorwert der Wert 1 zugewiesen wurde.

Tabelle INFRAS. Quelle: Erhebung zum schul- und familienergänzenden Betreuungsangebot im Kanton St.Gallen, April 2016.

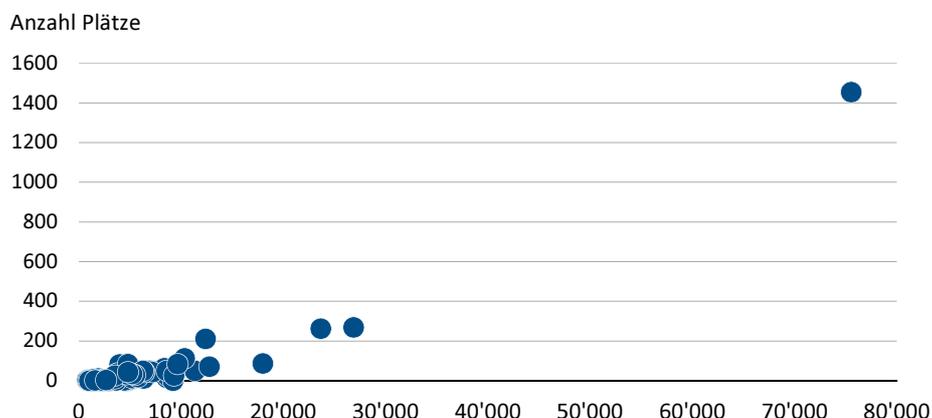
St.Gallen verfügt auch im Schulbereich über einen hohen Indexwert. Dies liegt sowohl am gut ausgebauten Betreuungsangebot als auch an den öffentlichen Beiträgen. Dank einem Versorgungsgrad von 19% liegt die Gemeinde Sevelen an zweiter Stelle im Schulbereich, gefolgt von Buchs. Vier Gemeinden verfügen über kein institutionelles Angebot im Schulbereich.

4.4. Zusammenhang zwischen Gemeindegrösse und Platzangebot

Wie gross das Angebot an familien- und schulergänzender Kinderbetreuung in einer Gemeinde ist, hängt von zahlreichen Faktoren ab. Relevante Faktoren können sein:

- kommunaler Finanzhaushalt,
- Steuerkraft
- Einwohnerzahl,
- Sozio-demografische Bevölkerungsstruktur
- politische Einstellungen zum Thema Kinderbetreuung in der Gemeinde bzw. im Gemeinderat.

Eine umfassende Analyse würde an dieser Stelle den Rahmen sprengen. Aufschlussreich ist aber, den Zusammenhang zwischen Gemeindegrösse – gemessen an der ständigen Wohnbevölkerung – und dem Platzangebot zu untersuchen.

Abbildung 10: Zusammenhang zwischen Platzangebot und Gemeindegrösse

Anzahl Plätze = Anzahl Betreuungsplätze insgesamt (Vorschulbereich und Schulbereich) in den Gemeinden; Horizontalachse: Gemeindegrösse = ständige Wohnbevölkerung 2015.

Grafik INFRAS. Quelle: Platzangebot: Erhebung INFRAS 2016, Gemeindegrösse: BFS 2016.

Tabelle 21: Zusammenhang zwischen Gemeindegrösse und Betreuungsangebot (Korrelationskoeffizient Pearsons R)

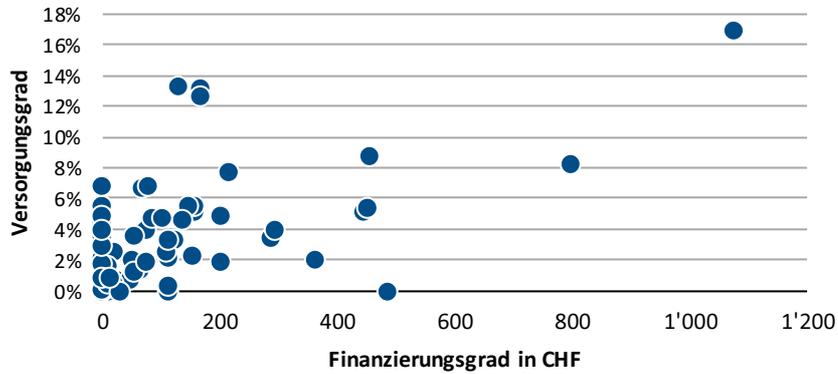
| Korrelationen* | Gemeindegrösse – Index (gesamt) | Gemeindegrösse - Plätze | Gemeindegrösse Versorgungsgrad | Gemeindegrösse Finanzierungsgrad |
|-----------------|---------------------------------|-------------------------|--------------------------------|----------------------------------|
| Vorschulbereich | 0.77 | 0.96 | 0.68 | 0.67 |
| Schulbereich | 0.73 | 0.91 | 0.49 | 0.84 |
| Gesamt | 0.81 | 0.94 | 0.62 | 0.81 |

* Korrelationskoeffizient Pearsons R (Stärke und Richtung des Zusammenhangs).

Tabelle INFRAS. Quelle: Erhebung INFRAS 2016, Gemeindegrösse BFS 2016.

Die Tabelle zeigt, dass zwischen der Grösse einer Gemeinde (gemessen an der ständigen Wohnbevölkerung) und dem Betreuungsangebot einerseits wie auch der Höhe der öffentlichen Ausgaben in den Bereich der Kinderbetreuung ein starker positiver Zusammenhang besteht. Der stärkste Zusammenhang besteht zwischen der Gemeindegrösse und dem Platzangebot, wie auch zwischen Gemeindegrösse und dem Finanzierungsgrad. Mit anderen Worten, je grösser eine Gemeinde, desto grösser ist das Angebot an familien- und schulergänzenden Betreuungsplätzen und desto mehr investiert eine Gemeinde in dieses Angebot.

Abbildung 11: Zusammenhang Versorgungsgrad und Finanzierungsgrad



Versorgungsgrad: Plätze pro wohnhaftes Kind, Finanzierungsgrad: Subventionen pro wohnhaftes Kind.

Grafik INFRAS. Quelle: Erhebung INFRAS 2016.

Weiter haben wir untersucht, wie das Betreuungsangebot mit der Höhe der Subventionen in den Gemeinden zusammenhängt. Zwischen Versorgungs- und Finanzierungsgrad besteht demzufolge ein mittlerer, positiver Zusammenhang (Pearsons $r = 0.57$). Die Abbildung zeigt die relativ starke Streuung. Es gibt also einerseits Gemeinden, die die familien- und schulergänzende Kinderbetreuung sowohl in finanzieller Hinsicht als auch vom Platzangebot her fördern. Andererseits gibt es auch einige Gemeinden, die die Betreuung zwar finanziell unterstützen, die aber kein Platzangebot aufweisen (dies ist etwa dann der Fall, wenn eine Gemeinde die Kindertagesstätte der Nachbargemeinde unterstützt, wenn z.B. verschiedene Gemeinden zusammen eine Kindertagesstätte tragen). Ebenso gibt es Gemeinden, die zwar über ein gewisses Angebot an Betreuungsplätzen verfügen, diese aber nicht mit öffentlichen Beiträgen unterstützen.

5. Vertiefende Analyse

5.1. Förderliche und hinderliche Faktoren für die Nutzung der Betreuungsangebote

In den vorangehenden Kapiteln haben wir einen Überblick gegeben über die Versorgung mit Betreuungsangeboten im gesamten Kanton und in den einzelnen Gemeinden sowie über deren Nutzung durch die Bevölkerung (Anzahl betreute Kinder, Anzahl Kinder pro Betreuungsplatz). Weiter wurden die Finanzierung der Angebote und die Elterntarife vertieft beleuchtet. Über einen wesentlichen Punkt vermögen die erhobenen Daten jedoch keinen Aufschluss zu geben. Nämlich zur Frage, in wie fern das gegebene Angebot die Nachfrage der Bevölkerung deckt oder ob allenfalls gewisse Angebotslücken und Nutzungshemmnisse bestehen. Verschiedene gesamtschweizerische Untersuchungen zu möglichen Nutzungshemmnissen liefern jedoch Hinweise zur Beantwortung dieser Frage. Nachfolgend möchten wir deshalb für den Kanton St. Gallen relevante Ergebnisse der verfügbaren Studien kurz zusammenfassen.

Nachfrage hängt stark von der Ausgestaltung der Angebote ab

Im Rahmen des Nationalen Forschungsprogramm NFP 52 «Kinder, Jugend und Generationenbeziehungen» haben INFRAS, Mecop und Tassinari Beratungen (2006) ein Forschungsprojekt zu den Nachfragepotenzialen für Krippen und Tagesfamilien (nur Vorschulbereich) durchgeführt. Ein weiteres Projekt im Auftrag der vier Nordwestschweizer Kantone (AG, BL, BS und SO) beleuchtete die Nachfragepotenziale im Bereich der schulischen Tagesstrukturen (INFRAS, Mecop, Tassinari Beratungen 2008). Im Rahmen beider Studien wurden basierend auf einer repräsentativen Haushaltsbefragung die wichtigsten Einflussfaktoren der Nachfrage eruiert. Es zeigte sich klar, dass der Preis die Nachfrage bzw. die Nutzung signifikant positiv beeinflusst. Mit anderen Worten: Je teurer das Angebot für die Eltern, desto tiefer die Nachfrage und umgekehrt. Doch auch weitere Ausgestaltungsparameter wie z.B. die geografische Lage oder die Öffnungszeiten und die Qualität der Betreuung haben einen starken Einfluss auf die Nachfrage. Die Frage, wie gross die Nachfrage ist, lässt sich deshalb nicht mit einer einzigen Zahl beantworten. Ist das Angebot qualitativ unbefriedigend, für die Eltern sehr teuer und standortseitig ungünstig gelegen, wird die Nachfrage tief sein. Haben Eltern jedoch Zugang zu einem qualitativ hochstehenden, gut verfügbaren und bezahlbaren Betreuungsangebot, ist die Nachfrage viel höher. Weiter hängt die Nachfrage nicht nur von der Ausgestaltung des Angebots ab. Sozio-demografische Merkmale wie z.B. das Erwerbsvolumen und das Einkommen einer Familie, der Bildungshintergrund oder auch die Anzahl Kinder, die es in der Familie insgesamt zu betreuen gibt, sind wichtige Einflussfaktoren. Die Nachfrage wird sich deshalb auch regional stark

unterscheiden, je nach Bevölkerungsstruktur (z.B. Anteil Familien mit hohem Einkommen, Anteil Doppelverdienerfamilien, etc.). Gemäss der NFP52-Studie würden in den ländlichen Regionen der Deutschschweiz rund 34% der Haushalte mit Kindern im Vorschulbereich in familienergänzendes Betreuungsangebot (Krippe oder Tagesfamilie) nutzen, wenn es zu einem durchschnittlichen Tarif²⁵ zur Verfügung stünde. In den städtischen Regionen der Deutschschweiz wurde das Nachfragepotenzial auf 45% geschätzt. Die damals geschätzten Nachfragepotenziale liegen damit deutlich höher als die aktuelle Betreuungsquote im Kanton St. Gallen von 13%.

Kosten für Kinderbetreuung im internationalen Vergleich hoch

Wie oben ausgeführt wurde, ist der Preis, den die Eltern für die Kinderbetreuung bezahlen, neben der Verfügbarkeit und der Qualität ein zentraler Einflussfaktor für die Nutzung der familienergänzenden Betreuungsangebote. In der vorliegenden Untersuchung zeigte sich, dass die St.Galler Kindertagesstätten zu rund zwei Dritteln (63%) über Elternbeiträge finanziert werden. Damit ist die Finanzierungsstruktur vergleichbar mit anderen Deutschschweizer Kantonen. So liegt der Finanzierungsanteil der Eltern in ausgewählten Zürcher Gemeinden bei durchschnittlich 66% (INFRAS/Universität St.Gallen 2015). Im Kanton Waadt ist der Finanzierungsanteil der Eltern mit 38% etwas tiefer und der Beitrag der öffentlichen Hand und der Arbeitgeber entsprechend höher. Im benachbarten Ausland (Deutschland, Österreich, Frankreich) ist der Elternanteil nochmals deutlich tiefer: Dort tragen die Eltern höchstens ein Viertel der Kosten. Mit anderen Worten: Die finanzielle Belastung der Eltern durch die Ausgaben für familienergänzende Betreuung ist in der Schweiz – und besonders in der Deutschschweiz – sehr hoch. Dies zeigt sich auch anhand von exemplarischen Berechnungen für verschiedene Haushaltstypen, die INFRAS im Rahmen verschiedener Studien durchgeführt hat (INFRAS/Universität St. Gallen 2015 und INFRAS/Universität St. Gallen 2016). Die Berechnungen zeigen, dass die untersuchten Haushaltstypen für subventionierte Plätze netto – das heisst unter Einbezug der Steuerersparnisse - zwischen 10 und 20% ihres jährlichen Einkommens für die familienergänzende Betreuung aufwenden (siehe auch Tabelle 22). Hat die Familie keinen subventionierten Platz zur Verfügung, beträgt der Anteil der Betreuungsausgaben gar zwischen 25% und 44% des jährlichen Einkommens. Gemäss der international vergleichenden Studie von INFRAS/Universität St.Gallen (2015) beträgt der Anteil der Nettobetreibungsausgaben am jährlichen Bruttoeinkommen in den betrachteten Vergleichsregionen Deutschlands, Österreichs und Frankreichs lediglich zwischen 3% und 6%.

²⁵ Durchschnittswert zwischen einem subventionierten und einem nicht subventionierten Tarif.

Tabelle 22: Finanzielle Belastung der Haushalte in Zürich und Lausanne: "Zweielternfamilie"

Haushaltstyp 1: „Zweielternfamilie“:*

- Zwei Elternteile und zwei Kinder im Vorschulalter
- Gesamtarbeitsvolumen Eltern: 166%
- Betreuung in Krippe an 3.5 Tagen

| | | Lausanne | | Zürich |
|---|---|--|------------------------|------------------------------|
| | | Grossteil der Plätze wird subventioniert | Subventionierter Tarif | Nicht-subventionierter Tarif |
| a) Bruttoeinkommen tief (58500 CHF/Jahr)** | Nettobetreuungskosten (inkl. Steuereinsparnisse) pro Jahr Anteil am jährl. Bruttoeinkommen | 9'660 CHF 10% | 12'311 CHF 13% | 42'502 CHF 44% |
| b) Bruttoeinkommen mittel (74520 CHF/Jahr)*** | Nettobetreuungskosten (inkl. Steuereinsparnisse) pro Jahr Anteil am jährl. Bruttoeinkommen | 17'704 CHF 14% | 20'157 CHF 16% | 41'309 CHF 33% |
| c) Bruttoeinkommen hoch (98220 CHF/Jahr)**** | Nettobetreuungskosten (inkl. Steuereinsparnisse) pro Jahr Anteil am jährl. Bruttoeinkommen | 21'942 CHF 13% | 33'069 CHF 20% | 40'181 CHF 25% |

*Es wird angenommen, dass beide Elternteile gleichviel verdienen, der eine Elternteil jedoch nur zu 66%. **Entspricht dem untersten Einkommensquartil der Schweiz. ***Entspricht dem Medianeinkommen der Schweiz. **** Entspricht dem dritten Einkommensquartil der Schweiz.

Tabelle INFRAS. Quelle: Eigene Berechnungen basierend auf INFRAS/UNIVERSITÄT ST.GALLEN 2015 und BFS. Quelle: INFRAS/Universität St. Gallen 2016.

Was sind die Folgen der hohen finanziellen Belastung der Haushalte in der Schweiz durch die Ausgaben für familienergänzende Kinderbetreuung? Zum einen stellt sich das Problem der fehlenden oder gar negativen Erwerbsanreize. Zahlreiche Studien zeigen, dass die hohen Betreuungsausgaben in der Schweiz dazu führen, dass sich höhere Erwerbspensen für Haushalte, in denen beide Elternteile arbeiten, oder für einen alleinerziehenden Elternteil – zumindest in der Kurzfristsperspektive²⁶ – finanziell kaum lohnen (siehe Knöpfel und Knupfer 2005, Bütler 2007, Bütler und Rüschi 2009, Bonoli et al. 2010, Econcept 2010, INFRAS 2011 und INFRAS 2013²⁷). Bei den vollzahlenden Eltern sind die Betreuungskosten häufig so hoch, dass sich die (zusätzliche)

²⁶ Ein Erwerbsverzicht hat nicht nur den kurzfristigen Einkommensausfall, sondern auch die langfristigen Karriereeinbussen und somit Einkommensverlust als Folge. Dementsprechend sehen die Erwerbsanreize unter der Berücksichtigung der langfristigen Perspektive evtl. etwas milder aus.

²⁷ Der Erwerbsanreiz ist dann negativ, wenn eine Familie bei einer Ausweitung des Erwerbspensums am Ende des Monats weniger Geld im Portemonnaie hat als vorher. Eine Studie zu den Erwerbsanreizen in den Kantonen Zürich und Basel-Stadt (INFRAS 2013) zeigt beispielsweise, dass es sich für einen gut verdienenden Paarhaushalt mit zwei Kindern im Vorschulalter finanziell nur lohnt, wenn beide Eltern zusammen bis maximal 140 Stellenprozent arbeiten. Erhöht der zweitverdienende Elternteil sein Erwerbspensum von 40 auf 60 Stellenprozent, sinkt das verfügbare Einkommen der Familie. Solche negativen Erwerbsanreize zeigen sich gemäss dieser Studie auch bei Paarhaushalten mit geringerem Einkommen und bei Einelternhaushalten. Das bedeutet, dass sich eine Ausweitung des Erwerbspensums für viele Haushalte finanziell nicht lohnt, weil das zusätzliche Einkommen durch die Ausgaben für die Kinderbetreuung und die zusätzlichen Steuern sogleich wieder aufgebraucht wird.

Erwerbstätigkeit (v.a. der Mütter) finanziell nicht lohnt. Zudem führen Schwelleneffekt dazu, dass Fehlanreize eine Erhöhung der Erwerbstätigkeit verhindern, weil trotz Erhöhung des Einkommens das verfügbare Einkommen tiefer ausfällt als ohne (vgl. Ecoplan 2012). Als Konsequenz verzichtet in vielen Familien ein Elternteil – in der Regel die Mutter – ganz auf eine Erwerbstätigkeit oder ist nur mit einem geringen Teilzeitpensum erwerbstätig²⁸. Dies wiederum trägt dazu bei, den Fachkräftemangel in der Schweiz zu verschärfen. Die Verbesserung der Vereinbarkeit von Beruf und Familie ist deshalb ein Schwerpunkt der Fachkräfteinitiative von Bund und Kantonen. Ziel der Initiative ist es, das inländische Fachkräftepotenzial besser auszuschöpfen.

Geringe Nutzung von Kindern aus einkommensschwachen Bevölkerungsgruppen

Eine weitere Problematik in Zusammenhang mit der hohen finanziellen Belastung durch Kinderbetreuungsausgaben betrifft den Zugang von Kindern aus Familien mit geringem Einkommen. Eine Auswertung der SAKE-Daten von Schlanser (2011) zeigt, dass Krippen heute vor allem von bildungsnahen– und damit in der Tendenz sozial besser gestellten – Familien genutzt werden. Einkommensschwache Familien nutzen häufig günstigere Betreuungsformen wie z.B. Tagesfamilien (Zollinger und Widmer 2014). Bonoli et al. (2012) zeigt in seiner Untersuchung für den Kanton Waadt, dass ein signifikanter Zusammenhang zwischen dem Tarifsystem und dem Anteil der Kinder aus einkommensschwachen Familien in Krippen besteht. Gerade für Kinder aus sozial benachteiligten und fremdsprachigen Familien wäre der Besuch einer Krippe jedoch besonders wichtig, da sich dieser bei Kindern aus benachteiligten Familien positiv auf die späteren schulischen Leistungen auswirkt (INFRAS/Universität St. Gallen 2016 oder siehe die Überblicksstudie von Melhuish et al. 2015).

Institutionelle Betreuung vor allem für Mütter mit höheren Erwerbspensen wichtig

Neben der Betreuung in institutionellen Betreuungsangeboten, wie sie in der vorliegenden Studie betrachtet wurden, haben auch nicht-institutionelle Betreuungslösungen eine grosse Bedeutung (Betreuung durch Grosseltern oder Bekannte sowie durch Aupair, Nannies, etc.). Während die institutionelle Betreuung in der Ostschweiz im Vergleich zu anderen Regionen der Schweiz deutlich seltener genutzt wird, liegen die Ostschweizer Kantone bei der Nutzung der nicht-institutionellen Betreuung im schweizerischen Durchschnitt (siehe Kapitel 3.4). In der NFP60-Studie von INFRAS / Universität St. Gallen (2013) wurden die Gründe für die Wahl einer bestimmten familienergänzenden Betreuungsform – institutionell wie nicht-institutionell – im

²⁸ Die Bedeutung des Preises der Kinderbetreuung wird auch in den Daten der Schweizerischen Arbeitskräfteerhebung (SAKE) sichtbar. Banfi und Iten (2007) zeigen auf Basis der SAKE, dass rund 40% der Mütter, die wegen der Kinderbetreuung auf eine Erwerbstätigkeit verzichteten oder diese einschränkten, den zu hohen Preis als Grund nannten.

Rahmen von qualitativen Interviews vertieft beleuchtet. Die Antworten zeigen, dass v.a. Familien, in denen die Mütter ein Arbeitspensum von über 50% haben, sich auf institutionelle Betreuung (Kitas oder Tagesstrukturen) verlassen. Als Grund für die Nutzung institutioneller Betreuungsformen steht an erster Stelle, dass die Frau arbeiten muss (aus finanziellen Gründen, für die soziale Sicherheit, etc.) oder dass die Frau arbeiten will (Bildungsinvestitionen, Ausgleich, etc.). An zweiter Stelle standen Argumente, die den Nutzen der externen Betreuung für die Kinder betreffen (Kontakt mit anderen Kindern, Sozialkompetenz, etc.). Die Wahl einer nicht-institutionellen Betreuung (v.a. Betreuung durch die Grosseltern) erfolgt meist aus sozialen Gründen wie z.B. dem Austausch zwischen den Generationen. In die Wahl fliessen aber auch Aspekte wie die geringeren Kosten, die Verfügbarkeit von Grosseltern oder die Flexibilität mit ein.

Förderliche und hemmende Nutzungsfaktoren im Überblick

Die Zusammenfassung der verschiedenen Studien zur Nutzung von familien- und schulergänzender Betreuung in der Schweiz zeigt, dass es eine ganze Reihe von Faktoren gibt, die die Nutzung der familien- und schulergänzenden Betreuungsangebote beeinflussen. Die folgende Tabelle gibt einen Überblick über die wesentlichen Ausgestaltungsparameter, die gemäss Literatur einen förderlichen oder hemmenden Einfluss auf die Nutzung haben. Aufgrund dieser Zusammenstellung lassen sich auch Ansätze zur Weiterentwicklung und Verbesserung des Betreuungsangebots im Kanton St. Gallen ableiten:

Tabelle 23: Förderliche und hemmende Faktoren für die Nutzung / Nachfrage nach Betreuungsangeboten

| Ausgestaltungsparameter | Fördernd | Hemmend |
|---------------------------------------|---|--|
| Verfügbarkeit und Umfang des Angebots | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Konstantes Angebot ▪ Ganztägige, durchgehende und genügend lange Öffnungszeiten am Abend ▪ Geringe geografische Distanz zum Wohn- oder Arbeitsort der Eltern ▪ Schulbereich: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Keine zu langen Wege zwischen Schule und Betreuung ▪ Ferienbetreuung ▪ Enge Zusammenarbeit zwischen Schule und Betreuung | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Fehlende Planungssicherheit für die Eltern (falls Angebot nur bei genügender Nachfrage bereitgestellt wird) ▪ Eingeschränkte Öffnungszeiten (nur an einzelnen Wochentagen oder nur über Mittag) ▪ Zu frühe Abholzeiten am Abend (v.a. für PendlerInnen schwierig) ▪ Fehlende Ferienbetreuung (Schulbereich) ▪ Fehlende Abstimmung mit dem Schulbetrieb |
| Qualität | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Angemessenes Betreuungsverhältnis (Anzahl Kinder pro Betreuungsperson) ▪ Gut qualifiziertes Personal ▪ Hohe pädagogische Qualität, Möglichkeit des Personals auf die individuellen Bedürfnisse der Kinder einzugehen ▪ Altersgerechte Aktivitäten mit den Kindern ▪ Geeignete Altersdurchmischung ▪ Grosszügige Räumlichkeiten ▪ Gut zugänglicher Aussenraum ▪ Gesundes, kinderfreundliches Essen ▪ Offene Kommunikation mit den Eltern ▪ Hausaufgabenunterstützung (nur Schulbereich) | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Zu wenig und schlecht qualifiziertes Personal ▪ Fehlendes pädagogisches Konzept ▪ Fehlendes Vertrauen der Eltern in die Einrichtung/Trägerschaft. ▪ Ungenügende Kommunikation mit den Eltern (Betreuungspersonal und Leitung) ▪ Unzufriedenes Personal. |
| Elterntarife/finanzielle Belastung | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Einkommensabhängige Tarife ▪ Tiefe Minimaltarife (damit für schlecht Verdienende erschwinglich) ▪ Maximaltarif unter Vollkosten (damit auch mittelständische und gutverdienende Familien profitieren) ▪ Stufenloses Tarifsysteem ▪ Rabatte im Tarifsysteem, z.B. Geschwisterrabatt ▪ Genügend hohe Steuerabzüge (wenn möglich Gesamtkosten) | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Hohe Tarife (für tiefe Einkommen: hohe Minimaltarife; für gut Verdienende: hohe Maximaltarife) ▪ Gestufte anstatt lineare Tarifsysteem (Schwelleneffekte) ▪ Fehlende Abzugsmöglichkeiten im Steuersystem |

Tabelle INFRAS. Quelle: Eigene Zusammenstellung aufgrund diverser Studien (siehe Literaturverzeichnis)

5.2. Vor- und Nachteile verschiedener Finanzierungsmodelle

Wie oben gezeigt wurde, sind die Elterntarife neben der Verfügbarkeit und der Qualität ein wichtiger Faktor für die Nutzung respektive Nicht-Nutzung der familien- und schulergänzenden Betreuungsangebote. Die Elterntarife wiederum ergeben sich aus dem Finanzierungsmodell, das in einer bestimmten Betreuungseinrichtung zur Anwendung kommt. In Kapitel 3.2.2 wurde die Finanzierung der privaten Betreuungseinrichtungen im Kanton St.Gallen näher beschrieben. Dabei zeigt sich, dass - wie in der Deutschschweiz üblich – die Elternbeiträge den grössten Finanzierungsanteil einer Betreuungseinrichtung ausmachen. Gemeinden und teilweise auch Arbeitgeber tragen im Schnitt rund einen Drittel der Vollkosten eines Betreuungsangebots. Weiter zeigte sich, dass die Beiträge der Gemeinde in der Regel an die Trägerschaft und höchst selten direkt an die Eltern bezahlt werden.

Die Ausgestaltung der Finanzierung durch die Gemeinden wurde im Rahmen der Datenerhebung zum Betreuungsindex nicht detaillierter abgefragt. In der Deutschschweiz gibt es generell drei vorherrschende Finanzierungsmodelle:

- **Pauschale Objektfinanzierung** (z.B. Pauschalbeiträge, Sockelfinanzierung, Defizitgarantie):
Dabei bezahlt die Gemeinde jährlich einen Beitrag an die Betreuungseinrichtung, unabhängig davon, in welchem Umfang tatsächlich Betreuungsleistungen erbracht werden.
- **Leistungsabhängige Objektfinanzierung:** In diesem Modell entrichten die Gemeinden einen Beitrag an die Betreuungseinrichtungen je nach Umfang/Höhe der erbrachten Betreuungsleistung. In der Regel werden die Beiträge pro betreutes Kind oder pro Betreuungsstunde ausbezahlt. Sehr verbreitet ist das so genannte «Normkostenmodell». Die Gemeinde vereinbart dabei mit der Einrichtung einen bestimmten Normkostensatz, mit dem ungefähr die Vollkosten gedeckt sind. Die Gemeinde bezahlt dann die Differenz zwischen den Normkosten und den (einkommensabhängigen) Elternbeiträgen. Bei tiefen Einkommen ist der Gemeindebeitrag höher, bei mittleren und hohen Einkommen tiefer. Die Elterntarife werden in einem Elternbeitragsreglement festgelegt. Häufig ist es so, dass Eltern ab einem bestimmten Einkommen die Vollkosten tragen. Die leistungsabhängige Objektfinanzierung wird auch als indirekte Subjektfinanzierung bezeichnet (vgl. Ecoplan 2015), da die öffentlichen Gelder zwar zur Einrichtung fliessen, aber mittels reduzierter Tarife direkt den Eltern zugutekommen.
- **Subjektfinanzierung:** Bei der Subjektfinanzierung werden die öffentlichen Beiträge nicht den Einrichtungen, sondern direkt den Eltern ausbezahlt. Ein Beispiel für Subjektfinanzierung sind Betreuungsgutscheine. Wesentliches Merkmal der Subjektfinanzierung ist, dass die Eltern einen Anspruch auf Subventionierung haben und nicht die Betreuungsangebote (siehe auch Ecoplan 2015).

Die hier aufgelisteten Finanzierungsmodelle können auch kombiniert werden. Z.B. ist es denkbar, dass eine leistungsabhängige Objektfinanzierung mit einer Sockelfinanzierung oder Defizitgarantie verknüpft wird.

In unserer Einschätzung ist heute im Vorschulbereich die leistungsabhängige Objektfinanzierung das am meisten verbreitete Finanzierungsmodell. Das Modell der Subjektfinanzierung – insbesondere das Modell der Betreuungsgutscheine – wurde bislang erst in einzelnen Gemeinden erprobt (Bsp. Luzern), erfreut sich aber zunehmender Popularität. Im Schulbereich ist die pauschale Objektfinanzierung nach wie vor sehr verbreitet, wie eine Auswertung der Informationsplattform des Bundes zeigt (Ecoplan 2015).

Als Grundlage für die Weiterentwicklung der Finanzierungsmodelle im Kanton St.Gallen möchten wir an dieser Stelle die aus unserer Sicht wichtigsten Vor- und Nachteile der drei Modelle kurz auflisten:

- Die pauschale Objektfinanzierung hat für die Trägerschaften den grossen Vorteil, dass es ihnen eine gewisse wirtschaftliche Sicherheit garantiert, z.B. wenn sie mit grossen Auslastungsschwankungen zu kämpfen haben. Aus Sicht der öffentlichen Hand ist dieses Modell jedoch unbefriedigend, da die öffentlichen Beiträge nicht an eine Gegenleistung geknüpft sind und damit auch keine Anreize für eine effiziente Betriebsführung gesetzt werden können. Dafür ist der administrative Aufwand dieses Finanzierungsmodells für die Gemeinde überschaubar. Aus Sicht der Eltern ist dieses Finanzierungsmodell eher nachteilig, weil damit nicht zwingend eine Verbilligung der Elterntarife einhergeht.
- Die leistungsabhängige Objektfinanzierung z.B. in einem Normkostenmodell bietet aus Sicht der Eltern den klaren Vorteil, dass der Beitrag der öffentlichen Hand ziemlich direkt in die Verbilligung der Elterntarife fliesst. Aus Sicht der Gemeinden ist das Modell ebenfalls attraktiv, weil die Trägerschaft selber das unternehmerische Risiko trägt, z.B. wenn die Auslastung ungenügend ist oder die Normkosten überschritten werden. Inwiefern dieses Modell auch für die Trägerschaften attraktiv ist, hängt sehr davon ab, wie die Normkosten festgelegt werden. Wenn diese fair kalkuliert sind²⁹ und auf einer realistischen Auslastungsannahme³⁰ basieren, ist es auch aus Sicht der Einrichtungen eine gute Lösung. Sind die Normkosten zu knapp kalkuliert, kann sich dies nachteilig auf die wirtschaftliche Situation der Einrichtungen, aber auch auf die Qualität auswirken.

Häufig ist die leistungsabhängige Objektfinanzierung in der Deutschschweiz «kontingen-

²⁹ Bei der Normkostenkalkulation sollten z.B. einrichtungsspezifische Kostenfaktoren berücksichtigt werden, z.B. die Personalstruktur einer Einrichtung oder die Anzahl der Ausbildungsplätze.

³⁰ Häufig wird eine durchschnittliche Jahresauslastung von über 90% vorausgesetzt. Das ist in einem gesättigten Markt oder auch in der Aufbauphase einer Einrichtung teilweise ein grosser Challenge, insbesondere in den Sommermonaten, wenn viele Kinder austreten bzw. neu eingewöhnt werden müssen und dadurch Auslastungslöcher entstehen.

tiert». Das heisst, dass die Gemeinde nur mit einzelnen Einrichtungen Leistungsvereinbarungen abschliesst und diese mitfinanziert oder dass innerhalb der Einrichtungen in einer Gemeinde nur ein Teil der Plätze mitfinanziert wird. Dies bedeutet, dass nur diejenigen Eltern von den Gemeindesubventionen und damit verbilligten Tarifen profitieren, die einen solchen subventionierten Platz «ergattern» haben. Eine solche Kontingentierung ist aus unserer Sicht nicht zielführend, weil sie sowohl eine Ungleichbehandlung der Eltern wie auch der Einrichtungen/Trägerschaften impliziert.

- Die Ungleichbehandlung von Eltern und/oder Einrichtungen wird mit dem Modell der Subjektfinanzierung aufgehoben. In diesem Modell kommen die Gemeindesubventionen allen anspruchsberechtigten Familien zugute, unabhängig davon in welcher Einrichtung sie ihr Kind betreuen lassen. Die Einrichtungen wiederum haben am Markt gleichlange Spiesse, da nun alle «subventionierte Plätze» anbieten können. Das Modell kann für einzelne Marktteilnehmer aber auch Nachteile haben, z.B. wenn eine Einrichtung viel Personal ausbildet und deshalb höhere Kosten hat. Es ist deshalb wichtig, dass die Gemeinden solche Leistungen zusätzlich entschädigen oder im Rahmen der Qualitätssicherung dafür besorgt sind, dass alle Einrichtungen ähnliche Leistungen erbringen. Auch die Eltern können je nach Ausgestaltung mit diesem Modell schlechter fahren als bei der leistungsabhängigen Objektfinanzierung, z.B. wenn sie eine Einrichtung nutzen, die besonders teuer ist. Im Gegensatz zum Normkostenmodell sind die (maximalen) Elterntarife in Modellen mit Betreuungsgutscheinen in der Regel nicht «gedeckt».

Je nach Perspektive - Sicht der Gemeinden, der Eltern und der Trägerschaften - weisen somit alle Modelle gewisse Vor- und Nachteile auf. Wir möchten hier deshalb nicht ein bestimmtes Modell propagieren oder verwerfen. Letztendlich ist die Finanzierung Mittel zum Zweck: Sie soll zu einem gut ausgebauten, qualitativ hochstehenden und bezahlbaren Betreuungsangebot beitragen. Deshalb möchten wir hier in erster Linie ein paar zentrale Leitlinien auflisten, die bei der Auswahl des geeigneten Finanzierungsmodells als Orientierung dienen können:

- Das Finanzierungsmodell soll möglichst alle EinwohnerInnen und Einrichtungen in einer Gemeinde gleichbehandeln. Die Voraussetzungen, um von der (öffentlichen) Mitfinanzierung zu profitieren, müssen daher klar und transparent sein.
- Es sollen möglichst viele Eltern von verbilligten Tarifen profitieren. Ob vor allem Familien mit tiefen Einkommen oder auch solche mit mittleren und hohen Einkommen von öffentlichen Subventionen profitieren sollen, ist letztlich eine politische Frage. Wenn man vor allem das Ziel der Vermeidung von negativen Erwerbsanreizen und der Ausschöpfung des Fachkräftepotenzials vor Augen hat, bietet sich die Subventionierung nicht nur von tiefen, sondern auch von mittleren und hohen Einkommen an (vgl. INFRAS 2015: 115). Insgesamt scheinen

Tarifsysteme, die sowohl eine einkommensabhängige wie auch eine einkommensunabhängige Komponente haben, am besten geeignet, um den Zugang aller Familien zu Betreuungsangeboten zu verbessern.

- Das Finanzierungsmodell soll eine hohe Betreuungsqualität voraussetzen und ermöglichen. Die Qualität von Betreuungsangeboten misst sich dabei in erster Linie an den alltäglichen, konkreten Erfahrungen der Kinder, die sie nutzen. Relevant sind aber auch die Einhaltung von bildungs-, gesundheits- und sozialpolitischen Richtlinien, rechtliche Grundlagen des Kinderschutzes, das Arbeitsrecht und ein sorgfältiger Umgang mit personellen und materiellen Ressourcen (siehe dazu auch das umfassende Modell der pädagogischen Qualität gemäss Qualikita 2015). Wichtig ist dabei, dass die Einrichtungen bei der Umsetzung ihres Qualitätsmodells einen genügenden unternehmerischen Spielraum haben.
- Die Finanzierung soll den Trägerschaften eine gewisse wirtschaftliche Stabilität ermöglichen und damit zur stabilen Versorgungssituation in der Gemeinde beitragen. Ist ein Markt schon sehr gesättigt oder ein Angebot erst im Aufbau begriffen, hat das Finanzierungsmodell dem Rechnung zu tragen.
- Die Gemeinden sollen ihre Ausgaben für die Betreuung anhand einiger weniger Stellschrauben steuern können. Eine mögliche Stellschraube hierzu ist etwa die obere Einkommensgrenze für einen verbilligten Tarif. Verfügt die Gemeinde über ein kommunales Elternbeitragsreglement sind auch die Minimal- und Maximaltarife mögliche Stellschrauben.

Uns ist bewusst, dass die Berücksichtigung der hier genannten Leitsätze in vielen Gemeinden zu einer Ausweitung der Finanzierung und damit zu Mehrausgaben führen würde. Es ist deshalb wichtig, nicht nur die Ausgaben-, sondern auch die Einnahmenseite in den Blick zu nehmen. Verschiedene Studien belegen, dass Ausgaben für familien- und schulergänzende Betreuung eine Investition sind, die sich mittel- und langfristig auszahlt (siehe u.a. INFRAS/Universität St. Gallen 2016). So führt der Ausbau des Kinderbetreuungsangebots auf Ebene der Gemeinden zu höheren Steuereinnahmen einerseits und zu geringeren Ausgaben im Sozial- und Bildungswesen andererseits. Die höheren Steuereinnahmen sind eine direkte Folge der erhöhten Erwerbstätigkeit von Müttern aufgrund der verbesserten Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Die erhöhte Erwerbstätigkeit von Müttern wiederum senkt das Sozialhilferisiko bei Scheidung oder Arbeitslosigkeit des Partners und führt damit zu Einsparungen bei den Sozialausgaben. Auch haben Kinder, die von der frühen Förderung profitieren, ein geringeres Risiko, später arbeitslos oder sozialhilfeabhängig zu werden, was mittel- und langfristig weitere Einsparungen im Sozialbereich mit sich bringt. Ein gut ausgebautes Angebot an familienergänzender Betreuung ist damit ein zentraler Ansatzpunkt für die Armutsprävention. Zudem können in der mittleren und langen Frist auch im Bildungssystem (weniger Stütz- und Fördermassnahmen) oder im

Justizsystem (weniger straffällige Jugendliche und Erwachsene) gewisse Einsparungen erzielt werden.

6. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Nachfolgend werden die zentralen Schlussfolgerungen der vorliegenden Studie aus Sicht von INFRAS zusammenfassend dargelegt. Daraus leiten wir Empfehlungen im Hinblick auf die Weiterentwicklung des Betreuungsangebots im Kanton St.Gallen ab.

Betreuungsangebot im Kanton St.Gallen weiter gewachsen

Das Platzangebot im Kanton St.Gallen hat sich in den letzten Jahren stark weiterentwickelt. Im Vorschulbereich hat das Platzangebot in den letzten 6 Jahren um 30%, die Zahl der betreuten Kinder um 40% zugenommen. Einzelne Städte und Gemeinden haben das Platzangebot stark ausgebaut und erreichen im Vorschulbereich und/oder im Schulbereich einen Versorgungsgrad von zwischen 10% und 20%. Der durchschnittliche Versorgungsgrad von rund 6% zeigt aber, dass in vielen Gemeinden nach wie vor ein eher geringes oder gar kein Betreuungsangebot besteht. Nach wie vor bestehen damit grosse Unterschiede in der regionalen Versorgung. Mit einem Versorgungsgrad von rund 6% und einer durchschnittlichen Betreuungsquote von 13% liegt das Betreuungsangebot im Kanton St.Gallen auch hinter demjenigen anderer Kantone zurück. Im schweizerischen Durchschnitt beträgt der Versorgungsgrad rund 10%, die durchschnittliche schweizerische Betreuungsquote liegt bei rund 30% (INFRAS/ Universität St.Gallen 2013: 28).³¹

Empfehlung 1: Das Angebot an familien- und schulergänzenden Betreuungsplätzen in den Gemeinden sollte sowohl im Vorschul- als auch im Schulbereich weiter ausgebaut werden, um die regional vorhandenen Lücken zu beheben und eine möglichst flächendeckende Versorgung zu gewährleisten. Von einem weiteren Ausbau des Betreuungsangebots profitieren nicht nur die Eltern, sondern auch die Arbeitgeber sowie die öffentliche Hand durch mehr Steuereinnahmen und eine bessere Nutzung des inländischen Fachkräftepotenzials.

³¹ Der Bedarf wurde in dieser Studie nicht beleuchtet und ist mitunter schwierig zu eruieren. Der Bedarf ist keine fixe Grösse, sondern kann je nach demographischer Entwicklung und der sozio-demographischen Struktur der Gemeindebevölkerung erheblich schwanken. Ebenso gibt es beim Versorgungsgrad keinen objektiven Sollwert. Eine Orientierungsgrösse stellt jedoch der schweizerische Durchschnitt dar. Eine andere Orientierungsgrösse sind die Barcelona-Ziele des Europäischen Rates von 2002, die den Sollwert der Betreuungsquote bei 33% im Vorschulbereich und bei 90% im Schulbereich festlegen http://ec.europa.eu/justice/gender-equality/files/documents/130531_barcelona_en.pdf.

Öffentliche Ausgaben für die Kinderbetreuung vergleichsweise tief

Auch wenn insbesondere im Vorschulbereich die meisten Betreuungsangebote von privaten Trägerschaften³² bereitgestellt werden, beteiligten sich neben den Eltern häufig auch die öffentliche Hand und teilweise die Arbeitgeber an der Finanzierung. Im Kanton St.Gallen sind mehr als die Hälfte der privaten Kitas und Horte über Beiträge von Eltern und Beiträge der Gemeinden finanziert. Bei einem weiteren Drittel der privaten Einrichtungen beteiligten sich nebst den Eltern und den Gemeinden auch die Arbeitgeber an der Finanzierung. Insgesamt liegt aber die finanzielle Hauptlast bei den Eltern. Diese tragen fast zwei Drittel der Kosten und sind damit – ähnlich wie in anderen Deutschschweizer Kantonen – durch die Ausgaben für die familien- und schulergänzende Betreuung stark belastet. Die hohen absoluten Kosten ein Nutzungshindernis dar, insbesondere für sozial benachteiligte Familien, deren Kinder nachweislich am stärksten von der familienergänzenden Kinderbetreuung profitieren würden. Doch auch für viele mittelständische Familien sind die hohen Betreuungskosten ein Problem. Oft ist es so, dass sich eine Erwerbstätigkeit beider Elternteile finanziell nicht lohnt, da das zusätzliche Einkommen gleich wieder durch die Betreuungskosten und die höheren Steuern aufgebraucht wird.

Eine Möglichkeit die Eltern finanziell zu entlasten, wäre eine stärkere Mitfinanzierung durch die öffentliche Hand. Die St.Galler Gemeinden beteiligen sich bereits heute sehr häufig an der Finanzierung der Einrichtungen. Diese Praxis ist auch bei einem weiteren Ausbau des Angebots beizubehalten. Dort wo erst ein Teil der Betreuungsangebote mitfinanziert wird, wäre eine Ausweitung der Subventionierung auf alle Einrichtungen sinnvoll. Auch eine stärkere Beteiligung der Arbeitgeber an der Finanzierung, wie dies in verschiedenen Westschweizer Kantonen der Fall ist, wäre eine Möglichkeit zur Entlastung der Haushalte.

Die Daten der vorliegenden Erhebung zeigen weiter, dass die wirtschaftliche Situation der privaten Einrichtungen in vielen Fällen prekär ist. So weist ein Viertel der privaten Einrichtungen 2015 ein Defizit aus.

Empfehlung 2: Die öffentliche Mitfinanzierung der familienergänzenden Betreuung ist ein wichtigstes Instrument, um die Eltern zu entlasten und die Finanzierung der Kitas auf eine nachhaltige Basis zu stellen. Mit einem weiteren Ausbau des Angebots, sollten auch die öffentlichen Ausgaben für die familienergänzende Betreuung erhöht werden. Dort wo bisher nur ein Teil des Angebots subventioniert ist, wäre eine Ausweitung der Subventionierung zu prüfen. Eine weitere Möglichkeit der Mitfinanzierung ist die Einführung von Betreuungsgutscheinen, die in

³² Die Finanzierung der Privatschulen wurde in der vorliegenden Untersuchung nicht angeschaut. Die Bezeichnung «private Einrichtungen» bezieht sich daher auf private Kindertagesstätten und Horte.

allen Einrichtungen einer Gemeinde oder auch in einer anderen Gemeinde eingelöst werden können.

Die Tarifsysteme sind so auszugestalten, dass sich die Erwerbsarbeit lohnt

Die Tarifstruktur der Betreuungsangebote, d.h. wie viel Eltern für einen Betreuungsplatz bzw. die einzelnen Betreuungsmodule (Morgen-, Mittags- und Nachmittags- sowie Ferienbetreuung) bezahlen, divergiert stark von Angebot zu Angebot bzw. von Gemeinde zu Gemeinde. Insbesondere bei den Kindertagesstätten sowie bei der Nachmittags- und Ferienbetreuung im Schulbereich besteht zwischen den einzelnen Minimal- und Maximaltarifen eine grosse Bandbreite.

Ein Drittel der Gemeinden verfügen über ein Elternbeitragsreglement, das die Betreuungstarife nach Einkommen abgestuft festlegt. Die einkommensabhängige Abstufung stellt einen ersten Schritt dar, die Betreuungstarife sozial verträglich zu gestalten. Bei der Festlegung der Tarifstruktur ist aber gleichzeitig darauf zu achten, dass sowohl die Minimal- als auch die Maximaltarife nicht zu hoch angesetzt und die Abstufungen wegen der Schwelleneffekte nicht zu grob sind (vgl. Ecoplan 2012). Sonst kann es vorkommen, dass die Betreuungskosten trotz Subventionierung durch die öffentliche Hand für die Eltern nicht tragbar sind, oder dass bei den vollzahlenden Eltern die Betreuungskosten so hoch werden, dass sich die (zusätzliche) Erwerbstätigkeit (v.a. der Mütter) finanziell nicht lohnt. Weitere Möglichkeiten, die Familien zu entlasten, sind steuerliche Abzüge der Fremdbetreuungskosten oder Geschwisterrabatte.

Empfehlung 3: Die Tarifstruktur und das Subventionssystem sind so auszugestalten, dass sich eine Erwerbstätigkeit für alle Einkommensschichten lohnt. Dies bedeutet u.a., die Minimal- wie auch die Maximaltarife nicht zu hoch anzusetzen und die Kosten für Familien mit mehreren Kindern in der Betreuung gezielt zu senken.

Qualität als wichtiger Nutzungsfaktor

Studien zeigen, dass die Qualität der Betreuungsangebote das Ausmass der Nutzung stark positiv beeinflusst (siehe Kap. 5). Mit anderen Worten: Eltern nutzen Betreuungsangebote nur, wenn die Qualität stimmt. Ebenso machen Studien deutlich, dass die positiven Effekte der familienergänzenden Kinderbetreuung für die betreuten Kinder (Entwicklung der Sozialkompetenz, Sprachförderung) nur bei einer genügend hohen Qualität der Betreuungsangebote zum Tragen kommen. Eine gute Qualität ist vor allem für die Förderung von Kindern aus sozial benachteiligten Familien zentral. Besonders wichtig ist dabei die Sicherstellung und Förderung der pädagogischen Qualität.

Empfehlung 4: Bei der Weiterentwicklung des Angebots sollte auf die Qualität geachtet werden. U.a. sollten Finanzierungsmodelle so ausgestaltet sein, dass die Einrichtungen eine gute pädagogische Qualität bieten können und genügend Spielraum bei der Umsetzung ihres Qualitätsmodells haben.

Das familien- und schulergänzende Angebot hilft, die Vereinbarkeit zwischen Familie und Beruf zu fördern und den Fachkräftemangel zu entschärfen

Studien zeigen, dass die institutionelle Kinderbetreuung (d.h. Kitas, Horte, Tageschulen, Tagesfamilienvereine) entscheidend mithilft, die Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu verbessern. Stetige und gesicherte Betreuungsangebote fördern die Erwerbstätigkeit von Müttern und helfen so nicht zuletzt, den Fachkräftemangel zu entschärfen.

Die Nutzung der familien- und schulergänzenden Betreuung ist im Kanton St.Gallen vergleichsweise tief. Dies zeigt sich insbesondere bei der institutionellen Betreuung, die deutlich weniger stark genutzt wird als in anderen Regionen der Schweiz (Region Zürich, Region Westschweiz). Dies mag damit zusammenhängen, dass die Erwerbstätigkeit von Müttern im Kanton St.Gallen vergleichsweise gering ist. So ist der Anteil Familien mit traditionellem bürgerlichen Erwerbsmodell (d.h. der Mann arbeitet 100%, die Frau ist nicht erwerbstätig) im Kanton St.Gallen mit 41% überdurchschnittlich hoch im Vergleich zu anderen Kantonen.³³ Im Umkehrschluss bedeutet dies, dass im Kanton St.Gallen ein grösseres ungenutztes Erwerbspotential bei Frauen besteht als in anderen Kantonen. Die weitere Verbesserung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf wäre demnach ein vielversprechender Ansatz. Da der Kanton St.Gallen teilweise stark ländlich geprägt ist, mag die Nachfrage nach Betreuungsplätzen nicht gleich hoch sein wie in weniger ländlich geprägten Landesteilen. Nichtsdestotrotz kann man davon ausgehen, dass die Nachfrage nach zusätzlichen Betreuungsplätzen gegeben ist. Will die Politik das (inländische) Fachkräftepotenzial besser ausschöpfen und insbesondere die Erwerbstätigkeit von Frauen fördern, so ist die Förderung der familien- und schulergänzenden Betreuung eine wesentliche Voraussetzung dafür.

Empfehlung 5: Ein gut ausgebautes und bezahlbares Angebot an familien- und schulergänzender Betreuung hilft entscheidend mit, die Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu ermöglichen. Um die Vereinbarkeit von Familie und Beruf im Kanton St. Gallen weiter zu verbessern, sollten der Ausbau des Betreuungsangebots vorangetrieben und entsprechende öffentliche Mittel zur Verfügung gestellt werden.

³³ vgl. Gleichstellungsatlas, www.bfs.admin.ch

7. Ausblick: Grundlagen für jährliches Monitoring

Für das jährliche Monitoring stehen die Erhebungsinstrumente des Betreuungsindex zur Verfügung. Es handelt sich dabei um spezifische Fragebogen für jede Akteursgruppe, gemäss nachfolgender Auflistung:

- Fragebogen für die Gemeinden zur öffentlichen Finanzierung (Word),
- Fragebogen für die Schulträger zu schulischen Tagesstrukturen (Excel),
- Fragebogen für Trägerschaften privater Kitas und Horte (Excel),
- Fragebogen für Tagesfamilienorganisationen (Excel),
- Fragebogen für Privatschulen (Excel).

Mit diesen Erhebungsinstrumenten lässt sich die vorliegende Erhebung in sinnvollen zeitlichen Abständen wiederholen. Wahlweise liessen sich die Fragebogen auch leicht vereinfachen.

Annex

A1 Berechnungsart

Wir stützen uns bei der Berechnung des Betreuungsindex auf das bewährte Verfahren des von der UNO konzipierten Human Development Index (HDI).

Der HDI ist ein jährlich berechneter Index, mit welchem der Entwicklungsstand von Ländern verglichen wird. Der HDI besteht aus drei Indikatoren – Lebenserwartungs-, Bildungs- und BIP-Indikator – die in verschiedenen Einheiten gemessen werden (Jahren, Prozentzahlen und US\$ pro Kopf). Bevor man sie zusammenfügen kann, müssen sie deshalb standardisiert werden. Bezogen auf unsere Fragestellung lautet die Formel wie folgt:

$$W(X, I) = (X(I) - \text{Min}(X)) / (\text{Max}(X) - \text{Min}(X))$$

wobei

| | |
|-----------------|--|
| $W(X, I)$ | = standardisierter Wert für das Merkmal X der Gemeinde I |
| $\text{Max}(X)$ | = höchster Wert des Merkmals X unter allen Gemeinden |
| $\text{Min}(X)$ | = niedrigster Wert des Merkmals X unter allen Gemeinden |
| $X(I)$ | = Wert des Merkmals X für die Gemeinde I |

Beispiel Indikator „Versorgungsgrad“:

| | |
|-----------------|--|
| $X(I)$ | = 12% (Für 12% aller Kinder in der Gemeinde X steht ein Betreuungsplatz zur Verfügung) |
| $\text{Max}(X)$ | = 20% (den höchsten Wert im Kanton hat die Gemeinde Z mit 20%) |
| $\text{Min}(X)$ | = 2% (der tiefste Wert liegt bei 2%) |
| $W(X, I)$ | = $(12-2) / (20-2) = 0.56$ |

Diese Berechnungsmethode ermöglicht einen Vergleich von Ländern oder Gemeinden, indem der Indikatorwert eines Ortes X mit den in der Grundgesamtheit³⁴ vorhandenen Minimal- und Maximalwerten verglichen wird. Der Ort mit dem tiefsten Indikator erhält den Wert 0, der Ort mit dem höchsten Indikator den Wert 1. Der Ort X enthält entsprechend einen Wert auf der Skala zwischen 0 und 1.

Entsprechend der Berechnungsformel des HDI werden für jede Gemeinde die Werte beider Indikatoren (Versorgungsgrad und öffentlicher Finanzierungsgrad) berechnet und dies sowohl für den Vorschul- als auch für den Schulbereich. Die so standardisierten Indikatorwerte werden

³⁴ Die Grundgesamtheit besteht in diesem Fall aus den 77 Gemeinden des Kantons St.Gallen.

anschliessend addiert. Der Betreuungsindex resultiert aus dem Durchschnitt der einzelnen Indikatorwerte und liegt ebenfalls auf einer Skala zwischen 0 und 1.³⁵ Damit kann eine Übersicht der Gemeinden erstellt werden. Es handelt sich dabei immer um eine **relative Bewertung**: Erreicht eine Gemeinde den Indexwert 1, heisst das nicht, dass sie das bestmögliche Angebot hat. Aber sie hat das beste Angebot, das im Kanton St.Gallen verfügbar ist. Der Index sagt somit nichts zu einer Norm für ein „zweckmässiges Betreuungsangebot“ aus, sondern vergleicht die tatsächlich realisierten Angebote. Er schafft Transparenz über das Betreuungsangebot im Kanton und bietet damit allen Gemeinden Gelegenheit, die Wirkungen ihrer Entscheidungen zum Betreuungsangebot zu überprüfen und mit anderen Gemeinden zu vergleichen.

Der Gesamtindex liegt ebenfalls zwischen 0 und 1³⁶ und ergibt sich als Durchschnitt zwischen dem Vorschul- und dem Schulindex.

³⁵ Da der Indexwert der Durchschnittswert der beiden standardisierten Indikatoren Versorgungsgrad und Finanzierungsgrad darstellt, wird ein Indexwert von 1 eher selten erreicht, zumal in der Regel nicht dieselbe Gemeinde gleichzeitig den höchsten Finanzierungs- wie auch Versorgungsgrad aufweist.

³⁶ siehe Fussnote 35.

Abbildungsverzeichnis

| | |
|---|----|
| Abbildung 1: BFS-Typologie der Betreuungsformen _____ | 13 |
| Abbildung 2: Berufskompatible familien- und schulergänzende Betreuungsangebote im Kanton St.Gallen _____ | 15 |
| Abbildung 3: Elemente des Betreuungsindexes _____ | 20 |
| Abbildung 4: Finanzierungsanteile der beteiligten Akteure im Kanton St.Gallen bei privaten Kitas und Horten _____ | 26 |
| Abbildung 5: Typologie der Finanzierungsmodelle im Kanton St.Gallen _____ | 27 |
| Abbildung 6: Verbreitung der verschiedenen Finanzierungsmodelle im Kanton St.Gallen _____ | 28 |
| Abbildung 7: Karte Gesamtindex _____ | 42 |
| Abbildung 8: Karte Vorschulindex _____ | 44 |
| Abbildung 9: Karte Schulbereich _____ | 46 |
| Abbildung 10: Zusammenhang zwischen Platzangebot und Gemeindegrösse _____ | 48 |
| Abbildung 11: Zusammenhang Versorgungsgrad und Finanzierungsgrad _____ | 49 |

Tabellenverzeichnis

| | |
|---|----|
| Tabelle 1: Gewichtung nach Angebotskategorie _____ | 16 |
| Tabelle 2: Befragte Stellen und Datenkategorie _____ | 16 |
| Tabelle 3: Rücklauf Erhebung Betreuungsangebot und Finanzierung _____ | 17 |
| Tabelle 4: Übersicht über das Betreuungsangebot nach Betreuungsbereich (Stand April 2016)_ | 22 |
| Tabelle 5: Platzangebot im Schulbereich (ungewichtet, ohne Tagesfamilien) _____ | 23 |
| Tabelle 6: Öffentliche Finanzierung der familien- und schulergänzenden Betreuung im Kanton St. Gallen 2015 _____ | 25 |
| Tabelle 7: Minimal- und Maximaltarife in Elternbeitragsreglementen (1 Betreuungstag inkl. Verpflegung) _____ | 29 |
| Tabelle 8: Minimal- und Maximaltarife in den schulischen Tagesstrukturen (schulische Angebote) _____ | 30 |
| Tabelle 9: Entwicklung Versorgungsgrad 2010 bis 2016 im Vorschulbereich* _____ | 31 |
| Tabelle 10: Entwicklung Betreuungsquote 2010 bis 2016 _____ | 31 |
| Tabelle 11: Betreuungsangebot im kantonalen Vergleich: Graubünden, St.Gallen, Zug, Zürich _ | 33 |
| Tabelle 12: Versorgungsgrad gesamt: Die 10 Gemeinden mit den meisten Betreuungsplätzen pro Kind _____ | 36 |
| Tabelle 13: Versorgungsgrad Vorschulbereich: Die 10 Gemeinden mit den meisten Betreuungsplätzen pro Kind _____ | 37 |
| Tabelle 14: Versorgungsgrad Schulbereich: Die 10 Gemeinden mit den meisten Betreuungsplätzen pro Kind _____ | 37 |
| Tabelle 15: Gesamter Finanzierungsgrad: Die 10 Gemeinden mit dem höchsten Finanzierungsgrad _____ | 39 |
| Tabelle 16: Finanzierungsgrad Vorschulbereich: Die 10 Gemeinden mit dem höchsten Finanzierungsgrad _____ | 39 |
| Tabelle 17: Finanzierungsgrad Schulbereich: Die 10 Gemeinden mit dem höchsten Finanzierungsgrad _____ | 40 |
| Tabelle 18: Gesamtindex Kanton St.Gallen: Die 10 Gemeinden mit den höchsten Werten _____ | 43 |
| Tabelle 19: Vorschulindex Kanton St.Gallen: Die 10 Gemeinden mit den höchsten Werten _____ | 45 |
| Tabelle 20: Schulindex Kanton St.Gallen: Die 10 Gemeinden mit den höchsten Werten _____ | 47 |
| Tabelle 21: Zusammenhang zwischen Gemeindegrösse und Betreuungsangebot (Korrelationskoeffizient Pearsons R) _____ | 48 |
| Tabelle 22: Finanzielle Belastung der Haushalte in Zürich und Lausanne: "Zweielternfamilie" ____ | 52 |
| Tabelle 23: Förderliche und hemmende Faktoren für die Nutzung / Nachfrage nach Betreuungsangeboten _____ | 55 |

Literatur

- Banfi S. und R. Iten 2007:** Familienergänzende Kinderbetreuung und Erwerbsverhalten von Haushalten mit Kindern. SECO, Vereinbarkeit von Familie und Beruf Nr. 3, wissenschaftlicher Schlussbericht.
- Bonoli G., Abrassart A. und R. Schlanser 2010:** La politique tarifaire des réseaux d'accueil de jour des enfants dans le Canton de Vaud.
- Bonoli, G. & Vuille, S. 2012** *L'accueil de jour des enfants dans le Canton de Vaud*, Lausanne, Fondation pour l'Accueil de Jour de Enfants (FAJE).
- Bütler Monika 2007:** Arbeiten lohnt sich nicht – ein zweites Kind noch weniger. Zum Einfluss einkommensabhängiger Tarife in der Kinderbetreuung. In: Perspektiven der Wirtschaftspolitik, 8(1), 1-9.
- Bütler Monika und Rüschi Martin 2009:** Quand le travail coûte plus qu'il ne rapporte. Etude sur l'impact de la fiscalité et des frais des crèches sur l'activité professionnelle des femmes en Suisse Romande. Egalité.ch.
- Bundesamt für Statistik BFS 2015:** Typologie der Betreuungsformen. Statistik der familienergänzenden Kinderbetreuung. Stand Oktober. Neuchâtel.
- Ecoplan 2015:** Erwerbskompatibilität von Finanzierungsmodellen für Tagesstrukturen im Schulbereich. Schlussbericht, 12. Juni 2015, zuhanden des Staatssekretariats für Wirtschaft SECO.
- Ecoplan 2012:** Verbesserung der sozialen Sicherung von Familien. Finanzielle Situation der St.Galler Familienhaushalte – Sozialleistungen – Optimierungsmöglichkeiten. Im Auftrag des Departements des Inneren des Kantons St.Gallen, Bern.
- Felfe C. und Lalive R. 2012:** Early Child Care and Child Development: For Whom it Works and Why. CESIFO Working Paper.
- Fierz, M. 2015:** QualiKita unterstützt Kindertagesstätten erfolgreich in der Qualitätsentwicklung. undKinder Nr 95, 159-161.
- INFRAS, Tassinari Beratungen 2004:** Betreuungsindex Kanton Zürich. Ergebnisse der Pilotphase. Schlussbericht.
- INFRAS, MECOP, Tassinari Beratungen 2006:** Krippen und Tagesfamilien in der Schweiz. Aktuelle und zukünftige Nachfragepotentiale, Bern: Haupt
- INFRAS, MECOP, Tassinari Beratungen 2008:** Nachfragepotentiale für schulische Tagesstrukturen. Im Auftrag der Kantone des Bildungsraums Nordwestschweiz.
- INFRAS 2011:** Negative Erwerbsanreize durch Tarife und Steuerabzüge für familien- und schulergänzende Kinderbetreuung. Im Auftrag der Fachstelle für die Gleichstellung des Kantons Zürich.

- INFRAS 2012:** Familienfreundliche Steuer- und Tarifsyste-me. Vergleich der Kantone Basel-Stadt und Zürich. Im Auftrag der Fachstellen für die Gleichstellung der Kantone Zürich und Basel-Stadt. Juni 2012.
- INFRAS/Universität St. Gallen 2013:** Familienergänzende Kinderbetreuung und Gleichstellung. Schlussbericht des gleichnamigen NFP60-Forschungsprojekts.
- INFRAS/Universität St. Gallen 2015:** Analyse der Vollkosten und der Finanzierung von Krippenplätzen in Deutschland, Frankreich und Österreich im Vergleich zur Schweiz. In: Beiträge zur Sozialen Sicherheit. Forschungsbericht 3/15. Bundesamt für Sozialversicherungen (Hrsg).
- INFRAS, Universität Neuchâtel und Tiresia 2015:** Schullergänzende Betreuung aus Eltern- und Kindsicht. Im Auftrag der Eidgenössischen Kommission für Familienfragen (EKFF).
- INFRAS/Universität St. Gallen 2016:** Whitepaper zu den Kosten und Nutzen einer Politik der frühen Kindheit. Im Auftrag der Jacobs Foundation.
- Interface 2013: Kinderbetreuung im Kanton Luzern. Betreuungsangebote im Vorschulalter. Luzern.**
- Melhuish, E., Ereky-Stevens K., Petrogiannis K., Ariescu A., Penderi E., Rentzou K., Tawell A., Leseman P. and M. Broekhuisen 2015.** CARE: A review of research on the effects of Early Childhood Education and Care (ECEC) upon child development. Brussels: European Commission. On <http://ecec-care.org/>
- Schlanser R. 2011:** Wer nutzt in der Schweiz Kinderkrippen? UNIL/IDHEAP, Lehrstuhl Sozialpolitik, Soziale Sicherheit CHSS 3/2011, S.139-143.
- Simon S., Zogg C. 2013: Familienergänzende Kinderbetreuung im Kanton Graubünden. Hochschule für Technik und Wirtschaft, Chur.**
- Simon S., Zogg C. 2011: Familienergänzende Kinderbetreuung im Kanton St.Gallen. Hochschule für Technik und Wirtschaft, Chur.**
- Zollinger Ch. und T. Widmer 2014:** Vereinbarkeitspolitik als Gefahr für die Gleichstellung und den sozialen Zusammenhalt. In: Soziale Sicherheit CHSS 4/2014. Beitrag zum NFP60-Forschungsprojekt „Entstehung und Steuerung von schweizerischen Gleichstellungspolitiken zur Erwerbsarbeit“.