



Nachtrag zum Gesetz über Beiträge für familien- und schulergänzende Kinderbetreuung

Bericht und Entwurf des Departementes des Innern vom 18. Oktober 2022

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	2
1 Ausgangslage	2
1.1 Entstehung des Gesetzes über Beiträge für familien- und schulergänzende Kinderbetreuung	2
1.2 Funktionsweise des Gesetzes	4
1.3 Auftrag des Kantonsrates zur Anpassung des Gesetzes	4
2 Umsetzung des Auftrags	5
2.1 Erfahrungen mit dem heutigen System	5
2.1.1 Einsatz der Gelder im Jahr 2021	5
2.1.2 Unterschiedliche Anwendung durch Gemeinden	6
2.1.3 Aufwändige Überprüfung des Mitteleinsatzes	6
2.1.4 Fehlende Chancengerechtigkeit	6
2.1.5 Hohe finanzielle Belastung der Eltern	6
2.1.6 Fazit	7
2.2 Weiterentwicklungsmöglichkeiten des heutigen Systems	7
2.2.1 Ziele eines neuen Finanzierungssystems	7
2.2.2 Interkantonaler Vergleich	8
2.2.3 Mögliche Kostenschlüssel	9
2.3 Ausblick zum weiteren Vorgehen	10
3 Finanzielle Folgen und Rechtliches	11
4 Vernehmlassung	11
5 Bemerkungen zu den einzelnen Bestimmungen	11
6 Verordnungsrecht	12
7 Antrag	12



Entwurf (Nachtrag zum Gesetz über Beiträge für familien- und schulergänzende Kinderbetreuung)

13

Zusammenfassung

Der Kantonsrat erteilte der Regierung im Rahmen der Beratung des Berichts 40.21.02 «Stärkung der Ressourcenkraft des Kantons St.Gallen» den Auftrag, das Gesetz über Beiträge für familien- und schulergänzende Kinderbetreuung dahingehend anzupassen, dass die jährlichen Mittel von 5 auf 10 Mio. Franken je Jahr erhöht werden. Zudem soll es den Gemeinden freistehen, die zusätzlichen Kantonsbeiträge zur Senkung der Drittbetreuungskosten für die Eltern, zur Ausweitung des Angebots ohne Erhöhung der Elternbeiträge oder zur Verbesserung des Betreuungsschlüssels einzusetzen. Letzteres entspricht bereits der heutigen Praxis, die entsprechenden Bestimmungen werden mit dem vorliegenden Nachtrag allerdings präzisiert.

Unabhängig davon treten bei der Umsetzung des KiBG verschiedene Schwachstellen hervor. Einerseits gestaltet sich der Gesuchs- und Überprüfungsprozess sowohl für die Gemeinden als auch für den Kanton aufwändig. Andererseits führt das auf einer sehr geringen Zahl an Vorgaben basierende System dazu, dass die Kantonsbeiträge in den Gemeinden sehr unterschiedlich eingesetzt werden und somit der chancengerechte Zugang der Familien im Kanton St.Gallen nicht ausreichend verbessert wird. Diese Mängel sollen mit einer umfassenden Weiterentwicklung des Finanzierungssystems behoben werden. Da dies jedoch umfangreicher Vorarbeiten bedarf, soll dies in einem zweiten Gesetzesnachtrag erfolgen.

Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen mit dieser Vorlage Botschaft und Entwurf des Nachtrags zum Gesetz über Beiträge für familien- und schulergänzende Kinderbetreuung.

1 Ausgangslage

1.1 Entstehung des Gesetzes über Beiträge für familien- und schulergänzende Kinderbetreuung

Die volkswirtschaftliche und gesellschaftspolitische Bedeutung der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung ist unbestritten. Diese fördert einerseits die Entwicklung und Bildung der Kinder, andererseits ermöglicht sie es den Eltern, ihre Erwerbstätigkeit aufrechtzuerhalten. Der Nutzen eines gut ausgebauten Angebots ist weitreichend. Durch die Erwerbstätigkeit der Eltern können diese ihre beruflichen Kompetenzen aufrechterhalten bzw. weiterentwickeln, ihre Karrierechancen bleiben intakt und langfristig erzielen sie höhere Einkommen. Dadurch sinkt auch das Risiko finanzieller Schwierigkeiten bzw. eines Sozialhilfebezugs bei Trennung sowie Tod oder Arbeitslosigkeit der Partnerin oder des Partners. Es werden höhere Steuereinnahmen generiert und die Altersvorsorge wird gestärkt. Auf die Kinder hat eine qualitativ gute familien- und schulergänzende Kinderbetreuung eine positive Wirkung, welche die Chancengerechtigkeit fördert. Durch eine gezielte Förderung in der frühen Kindheit im Rahmen ausserfamiliärer Betreuungsangebote profitieren zudem auch die nachgelagerten Ausbildungsangebote. Für die Arbeitgebenden ist ein gut ausgebautes Betreuungsangebot wichtig, weil der Wirtschaft dadurch vermehrt dringend benötigte Fachkräfte zur Verfügung stehen. Durch ein gutes Angebot kann sich eine Gemeinde oder Region somit einen umfassenden Standortvorteil sichern.



Ein Bericht der Regierung aus dem Jahr 2018 («Familien- und schulergänzende Kinderbetreuung im Kanton St.Gallen» [40.18.04]) zeigte auf, dass das Angebot der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung den Bedarf noch nicht zu decken vermochte und die finanzielle Belastung der Eltern erheblich war. Vor allem die regionalen Unterschiede bei der Versorgungsstruktur wurden deutlich. Im Jahr 2021 wurde die Erhebung, auf welcher der Bericht im Jahr 2018 basierte, wiederholt.¹ Zwischen den Jahren 2017 und 2021 wurde das familien- und schulergänzende Betreuungsangebot für 0- bis 12-jährige Kinder im Kanton St.Gallen um über 1'700 Plätze auf gut 5'600 Plätze ausgebaut, was einem Zuwachs an Plätzen um 46 Prozent entspricht. Von diesen über 1'700 neu geschaffenen Plätzen entfallen allerdings rund 1'100 auf den Schulbereich und nur rund 670 auf den Vorschulbereich. Gleichzeitig zeigte sich, dass der Versorgungsgrad im Kanton im schweizweiten Vergleich nach wie vor unterdurchschnittlich ist und die Unterschiede zwischen den Gemeinden, was die Anzahl Plätze betrifft, sehr gross sind. Der Versorgungsgrad zeigt die Anzahl verfügbaren Vollzeitplätze im Verhältnis zur Anzahl wohnhafter Kinder. Im gesamten Kanton liegt der Versorgungsgrad (Stand 2021) im Vorschulbereich (Kinder 0 bis 4 Jahre) bei 8,0 Prozent, im Schulbereich (Kinder 5 bis 12 Jahre) bei 7,9 Prozent. Das bedeutet, dass für 8 von 100 Kindern im Alter von 0 bis 12 Jahren ein Betreuungsplatz zur Verfügung steht. Die regionale Verteilung der Plätze variiert jedoch stark (zwischen 0,1 und 21,7 Prozent). Im Vergleich zu anderen Kantonen sowie dem Schweizer Durchschnitt ist das Angebot an Betreuungsplätzen im Kanton St.Gallen deutlich tiefer. So liegt der Versorgungsgrad im Kanton Zürich im Vorschulbereich (Kinder im Alter von 0 bis 4 Jahren) bei 24 Prozent und im Kanton Thurgau bei 11 Prozent. Gemäss den letzten verfügbaren Zahlen aus dem Jahr 2017 liegt der durchschnittliche Versorgungsgrad in der Schweiz im Vorschulbereich bei 18 Prozent und im Schulbereich bei 13 Prozent, also deutlich höher als im Kanton St.Gallen.

Die Regierung hat in ihrer Schwerpunktplanung 2021–2031 (28.21.01) die Förderung der Vereinbarkeit von Beruf und Familie und die Bereitstellung von Betreuungsangeboten als Strategie definiert. Sie will gemeinsam mit den Gemeinden und den Arbeitgebenden für ein bedarfsgerechtes Angebot im Kanton sorgen. So hat die Regierung dem Kantonsrat im Mai 2022 eine Gesetzesanpassung vorgelegt, mit der die kommunalen Schulträger verpflichtet werden, ein bedarfsgerechtes Angebot der schulergänzenden Betreuung zur Verfügung zu stellen (22.22.08). In der Sепtembersession 2022 trat der Kantonsrat auf die Vorlage ein und verschob in erster Lesung den Vollzugsbeginn um ein Jahr auf den August 2024. Bereits am 1. Januar 2021 trat das Gesetz über Beiträge für familien- und schulergänzende Kinderbetreuung (sGS 221.1; abgekürzt KiBG) in Vollzug. Mit dem Gesetz beteiligte sich der Kanton erstmals an der Finanzierung der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung, die sonst in der Kompetenz der Gemeinden liegt. Der Kanton stellt seit dem Jahr 2021 finanzielle Mittel in der Höhe von wenigstens 5 Mio. Franken bereit, um die Kosten für die Inanspruchnahme der Angebote für die Eltern zu senken. Die finanzielle Beteiligung des Kantons geht zurück auf die Schaffung sozialer Ausgleichsmassnahmen zur kantonalen Umsetzung des Bundesgesetzes über die Steuerreform und die AHV-Finanzierung (STAF)². Die Steuermehreinnahmen einer im Rahmen der STAF-Umsetzung beschlossenen Erhöhung der Familienzulagen um Fr. 30.–, die auf rund 5 Mio. Franken geschätzt wurden, sollten in die Finanzierung der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung fliessen.

Auch der Bund beteiligt sich zunehmend an der Finanzierung der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung. Seit dem 1. Februar 2003 gewährt er im Rahmen eines Impulsprogramms Anstossfinanzierungen für die Schaffung und den Ausbau von Betreuungsplätzen. Seit dem 1. Juli 2018 unterstützt er Kantone und Gemeinden, die ihre Subventionierung der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung ausbauen, um die Betreuungskosten der Eltern zu senken. Auch der Kanton St.Gallen hat Bundesfinanzhilfen beantragt. Der Bund sieht vor, sich nach dem

¹ Abrufbar unter www.jugend.sg.ch → Kindertagesbetreuung.

² AS 2019, 2395.



Auslaufen des Impulsprogramms im Jahr 2023 weiter an der Finanzierung zu beteiligen. Er hat von Mai bis September 2022 eine Vorlage in die Vernehmlassung geschickt, welche die Überführung des Impulsprogramms in eine ständige Mitfinanzierung vorsieht, um die Betreuungskosten für die Eltern zu senken. Die Regierung hat sich im Grundsatz zustimmend zur Vorlage geäussert (vgl. dazu auch Abschnitt 2.3).

1.2 Funktionsweise des Gesetzes

Im Rahmen des KiBG schüttet der Kanton Beiträge für familien- und schulergänzende Kinderbetreuung unter gewissen Voraussetzungen und gemäss einem Verteilschlüssel auf Gesuch hin an die Gemeinden aus. Diese geben die Mittel im Rahmen ihrer individuellen Förderpraxis an die Institutionen bzw. die Eltern weiter.

Kantonsbeiträge werden ausgerichtet, wenn eine Gemeinde ein Angebot der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung fördert, unabhängig davon, ob sie ein eigenes Angebot zur Verfügung stellt oder ein privates Angebot subventioniert. Auch kann sie ein Angebot in einer anderen Gemeinde fördern. Die Kantonsbeiträge müssen vollständig zur Senkung der Drittbetreuungskosten der Eltern eingesetzt werden. Wie die Gemeinden letztere Voraussetzung erreichen, ist ihnen selber überlassen. Nicht angerechnet werden Verwaltungskosten für die Verwendung der Kantonsbeiträge oder zeitlich befristete Beiträge wie z.B. Anschubfinanzierungen für neue Betreuungsplätze. Die Gemeinde kann die Beiträge nicht einsetzen, um bestehende kommunale Beiträge zu refinanzieren bzw. ihr Budget zu entlasten. Die Höhe des Anspruchs einer jeden Gemeinde berechnet sich aus ihrem Anteil an Kindern im Alter von null bis zwölf Jahren im Verhältnis zu allen beitragsberechtigten Gemeinden. Der Gesuchsprozess für einen Kantonsbeitrag gestaltet sich so, dass die Gemeinden jährlich bis zum 30. September ein Gesuch beim Kanton stellen. Die zuständige kantonale Stelle (Amt für Soziales) prüft die Gesuche und zahlt bis zum 31. März des Folgejahres im Rahmen der vom Kantonsrat bewilligten Kredite die Beiträge aus. Nicht zweckbestimmt verwendete Kantonsbeiträge werden vom Kanton zurückgefordert. Der Kanton prüft, ob die Gelder tatsächlich zur Reduktion der Drittbetreuungskosten eingesetzt wurden. Er führt dazu Stichproben durch. Zurückgeforderte Beiträge werden im folgenden Beitragsjahr zusätzlich wieder den Gemeinden ausbezahlt.

1.3 Auftrag des Kantonsrates zur Anpassung des Gesetzes

Im Rahmen der Beratung des Berichts 40.21.02 «Stärkung der Ressourcenkraft des Kantons St.Gallen» lud der Kantonsrat die Regierung ein, das KiBG dahingehend anzupassen, dass die jährlichen Mittel von 5 auf 10 Mio. Franken je Jahr erhöht werden. Dabei solle es den Gemeinden freistehen, die zusätzlichen Kantonsbeiträge in der Höhe von 5 Mio. Franken zur Senkung der Drittbetreuungskosten für die Eltern, zur Ausweitung des Angebots ohne Erhöhung der Elternbeiträge oder zur Verbesserung des Betreuungsschlüssels einzusetzen.

Der Auftrag des Kantonsrates besteht aus zwei Teilen, einer Erhöhung der Mittel sowie einer Anpassung des Zwecks. Der erste Teil des Auftrags (Erhöhung des Fördervolumens) kann mit kleinen Anpassungen des Gesetzes umgesetzt werden. Der zweite Teil des Auftrags entspricht zwar grundsätzlich bereits der heutigen Praxis (siehe dazu auch Abschnitt 2), d.h. die Kantonsbeiträge können bereits mit dem heutigen System für die Senkung der Drittbetreuungskosten der Eltern, die Ausweitung des Angebots oder die Verbesserung des Betreuungsschlüssels eingesetzt werden. Dennoch sollen die entsprechenden Bestimmungen bei den Voraussetzungen angepasst bzw. präzisiert werden, so dass klar ist, dass die gesamten Kantonsbeiträge für diese Zwecke eingesetzt werden können. Eine Aufteilung des gesamten Fördervolumens nach Tranchen mit



unterschiedlichem Bestimmungszweck wäre nicht sinnvoll und nur mit grossem administrativem Aufwand umsetzbar.

2 Umsetzung des Auftrags

Wie erwähnt, kann die Erhöhung der kantonalen Mittel mit geringfügigen Anpassungen des KiBG umgesetzt werden. Gleichzeitig hat dieser Ausbau Auswirkungen auf das System und verstärkt bestehende Schwächen des Fördermechanismus. Im Folgenden werden daher die Erfahrungen mit dem heutigen System sowie alternative Systeme aufgezeigt, um danach ein Fazit bezüglich einer möglichen Weiterentwicklung des Systems zu ziehen.

2.1 Erfahrungen mit dem heutigen System

2.1.1 Einsatz der Gelder im Jahr 2021

Im Jahr 2021 wurden die Förderbeiträge erstmals ausbezahlt. Die Erkenntnisse zum heutigen System sind entsprechend noch nicht sehr umfassend. Im Beitragsjahr 2021 haben 74 Gemeinden um Beiträge ersucht. Der grösste Teil der beitragsberechtigten Gemeinden (90 Prozent) unterstützte mit den Geldern Kindertagesstätten. 79 Prozent der Gemeinden unterstützten schulergänzende Betreuungsangebote und 64 Prozent unterstützten Tagesfamilien. Ein Grossteil der Gemeinden unterstützte also mehrere Arten von Angeboten. Seit dem Gesuchsprozess für das Jahr 2022 wird neben dem Einsatzgebiet auch die Art der Förderung bei der Gesuchstellung erhoben. Die Erhebung für das Jahr 2022 ergab Folgendes:

Förderbereiche	Anzahl Gemeinden ³	Prozent
Rabatt auf die Betreuungsbeiträge (nachgelagert)	45	62 %
Tarifreduktion (vorgelagert)	35	48 %
Angebotserweiterung ohne Erhöhung der Elternbeiträge	12	16 %
Anpassung Leistungsvereinbarung – Erhöhung der öffentlichen Subventionen	11	15 %
Einführung oder Erhöhung von Betreuungsgutscheinen für die Eltern	10	14 %
Neue Leistungsvereinbarung mit öffentlicher Subvention	4	5 %
Andere	8	11 %

Bislang ist noch kein Beitragsjahr endgültig abgerechnet: Erst Ende Mai 2022 lagen die vollständigen Unterlagen vor; aktuell läuft die Stichprobenüberprüfung über die Verwendung der Gelder im Jahr 2021. Da die Überprüfung zum ersten Mal durchgeführt wird und gleichzeitig die Eingabe für die Bundesfinanzhilfen erfolgen muss, ist der Aufwand erheblich.

Rund 187'000 Franken wurden aus dem Jahr 2021 von einzelnen Gemeinden bereits freiwillig zurückerstattet, weil sie das Geld nicht zweckorientiert einsetzen konnten. Allenfalls folgen aufgrund der Stichprobenüberprüfung noch weitere Rückerstattungen. Aktuell liegt die Ausschöpfung im Jahr 2021 bei 96,4 Prozent. Dies zeigt, dass die neuen Kantonsbeiträge rasch auf eine grosse Resonanz gestossen sind.

³ Es sind Mehrfachnennungen bei den Förderbereichen möglich, weshalb das Total über der Anzahl Gemeinden im Kanton St.Gallen liegt.



2.1.2 Unterschiedliche Anwendung durch Gemeinden

Die Interpretation des Verwendungszwecks erfolgt breit, um den Gemeinden eine grösstmögliche Flexibilität und damit individuelle Lösungen zu ermöglichen. So können auch heute die Gelder nicht nur für die direkte Senkung der Drittbetreuungskosten durch Anpassungen der Tarifstruktur oder durch Rabatte oder Gutscheine an die Eltern eingesetzt werden, sondern auch für eine nachhaltige Angebotsausweitung oder zur Verbesserung des Betreuungsschlüssels verwendet werden, wenn dadurch sonst eine Erhöhung der Tarife nötig wäre. Dies immer, solange die Gelder tatsächlich zur Förderung des Angebots und zur Senkung der Kosten für die Eltern und nicht zur Entlastung der Gemeinden (Ersatz für bisherige Gemeindebeiträge) eingesetzt werden. Gleichzeitig gestaltet sich der dem System zu Grunde liegende Gesuchsprozess aufwändig, da jedes Jahr neu um einen Kantonsbeitrag ersucht werden muss.

2.1.3 Aufwändige Überprüfung des Mitteleinsatzes

Die Überprüfung der Gesuche sowie der korrekten Mittelverwendung durch den Kanton ist relativ aufwändig und der Prozess wird durch die aktuell laufenden Bundesfinanzhilfen noch verkompliziert. Bei der Beurteilung der Zweckmässigkeit besteht zudem ein erheblicher Ermessensspielraum, zudem muss sich eine Praxis zunächst etablieren. Es ist jedoch absehbar, dass sich mit einer zunehmenden Anzahl Förderjahre der Aufwand reduzieren wird. Auch für die Gemeinden ist der Gesuchsprozess mit einem nicht unerheblichen Aufwand verbunden, da sie jährlich neue Gesuche stellen müssen und im Rahmen der Stichprobenüberprüfung umfassende Unterlagen einzureichen haben.

2.1.4 Fehlende Chancengerechtigkeit

Wie erwähnt, lässt das bestehende System der kantonalen Subventionierung den Gemeinden den grösstmöglichen Spielraum. Dies führt aber auch dazu, dass die Beiträge in jeder Gemeinde anders eingesetzt werden und in der Folge die Eltern sehr unterschiedliche Umstände bei der Kosten- und Subventionspraxis vorfinden. Je nach dem, in welcher Gemeinde eine Familie wohnhaft ist, welche Angebote dort bestehen und wie diese Angebote von der Gemeinde subventioniert werden, profitiert sie in unterschiedlichem Ausmass von finanzieller Unterstützung bzw. Vergünstigung der Kinderbetreuungskosten. Damit wird der chancengerechte Zugang der Familien im Kanton St.Gallen zu den Betreuungsangeboten nicht verbessert und für Neuzuziehende ist es oftmals schwierig abzuschätzen, inwieweit die Bedürfnisse nach einer familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung vor Ort auch abgedeckt werden und wie hoch die Kosten dafür sind. Das schmälert insgesamt die Standortattraktivität.

2.1.5 Hohe finanzielle Belastung der Eltern

Die Belastung der Eltern aufgrund der Drittbetreuungskosten ist im Kanton St.Gallen nach wie vor hoch. Der Ende 2021 veröffentlichte Bericht «Monitoring familien- und schulergänzendes Betreuungsangebot im Kanton St.Gallen»⁴ zeigt, dass die Eltern im Kanton St.Gallen im Jahr 2020 mit knapp zwei Drittel den grössten Anteil der Betriebskosten von Kitas finanzierten. Gemeinden trugen rund 30 Prozent zur Finanzierung bei, Firmen 5 Prozent sowie weitere Akteure 2 Prozent. Diese Anteile haben sich seit dem Jahr 2015 nicht verändert, obwohl die Förderung durch die öffentliche Hand in absoluten Zahlen insbesondere aufgrund des Schulbereichs gestiegen ist (2015: 19,1 Mio. Franken; 2020: 34,2 Mio. Franken). Abgesehen von einer vollständigeren Datenbasis im Jahr 2020 ist dies damit zu erklären, dass parallel auch das Angebot ausgebaut wurde. Eine abschliessende Aussage zur Wirkung der Kantonsbeiträge lässt sich aktuell noch nicht machen. Aufgrund des hohen Ausschöpfungsgrads der Beiträge sowie den damit unterstützten För-

⁴ Abrufbar unter www.jugend.sg.ch → Kindertagesbetreuung.



derbereichen ist davon auszugehen, dass das KiBG im Jahr 2021 zur Senkung der Drittbetreuungskosten der Eltern im Kanton beigetragen hat und viele Eltern davon profitierten. Wie hoch die Senkung effektiv ist, hängt u.a. davon ab, wie sich das Angebot parallel entwickelt hat und inwiefern die Gemeinden zusätzlich eigene Mittel eingesetzt haben.

2.1.6 Fazit

Wie oben aufgezeigt, haben die im geltenden kantonalen Fördersystem möglichen unterschiedlichen kommunalen Subventionierungssysteme vielschichtige Auswirkungen. Einerseits geben sie den Gemeinden eine sehr grosse Gestaltungsfreiheit bei der Wahl ihres Fördermodells. Andererseits ist der administrative Aufwand hoch und trotzdem werden durch diese Art kantonalen Förderung wesentliche Schwachpunkte im System der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung nicht behoben. Es besteht durch die unterschiedliche Ausgangslage keine Chancengerechtigkeit in Bezug auf das Betreuungsangebot für Familien im Kanton (Unterschiede bei Anzahl Betreuungsplätzen und Höhe der Elternbeiträge). Da die Kosten der familien- und schulergänzenden Betreuung in der Schweiz hoch sind, kann eine vorhandene Subventionierung der Gemeinde den Ausschlag geben, ob ein Angebot in Anspruch genommen wird oder nicht. Gleichzeitig machen die unterschiedlichen Finanzierungssysteme der Gemeinden das System der kantonalen Mitfinanzierung relativ komplex, da es sich in die Ausgestaltung des Systems in den einzelnen Gemeinden einfügen muss. Der bestehende Verteilmechanismus der kantonalen Beiträge erscheint vor dem Hintergrund der im Jahr 2020 anvisierten raschen Umsetzung und des heutigen, bescheidenen Fördervolumens zweckmässig. Dies auch, weil die weitere Entwicklung auf Bundesebene derzeit noch unklar ist. Vor dem Hintergrund der bestehenden Schwächen der Betreuungsangebote im Kanton St.Gallen, der Einführung der Angebotspflicht für die schulergänzende Betreuung voraussichtlich per August 2024⁵ und der Erhöhung der Fördermittel ist diese Art der kantonalen Förderung jedoch mittelfristig anzupassen.

2.2 Weiterentwicklungsmöglichkeiten des heutigen Systems

Um die genannten Schwachstellen der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung und die Förderung derselben im Kanton gezielt anzugehen, ist mittelfristig die Einführung eines chancengerechteren und zielgerichteteren Subventionierungssystems angezeigt, das die bisher uneinheitlichen Subventionierungssysteme der Gemeinden optimiert. Eine solche Weiterentwicklung wurde im Übrigen bereits in der Botschaft vom 10. Dezember 2019 zur Einführung des KiBG (22.19.17) in Aussicht gestellt.

2.2.1 Ziele eines neuen Finanzierungssystems

Mit einem Umbau des Finanzierungssystems können die wesentlichen Ziele der Förderung besser erreicht werden. Eine einheitlichere Handhabung in den Gemeinden würde den wesentlichen Vorteil bieten, dass die Eltern flächendeckend ein Betreuungsangebot wählen können, das am besten ihren Bedürfnissen und Vorstellungen gerecht wird. Dies führt auf der Angebotsseite zu einer gestärkten Konkurrenzsituation und die Leistungserbringenden müssen sich in Bezug auf unterschiedliche Faktoren wie Angebot, Qualität und Preis auf dem Markt positionieren. Der Wettbewerb führt zu einer Weiterentwicklung des Angebots entlang der Nachfrage der Eltern. Das System ist so auszugestalten, dass es den Gemeinden weiterhin wo möglich Spielraum bietet und gleichzeitig bei allen Staatsebenen möglichst wenig administrativen Aufwand verursacht. Mit

⁵ Mit dem XXV. Nachtrag zum Volksschulgesetz (22.22.08) wird die Motion 42.19.37 «Flächendeckende Betreuungsangebote für Kinder im Volksschulalter» umgesetzt. Die Vorlage sieht vor, Schulträger zu verpflichten, von Montag bis Freitag von 7 bis 18 Uhr und während acht Wochen der Schulferien bedarfsgerecht eine schulergänzende Betreuung anzubieten, soweit nicht bereits die politische Gemeinde diese Aufgabe erfüllt. In der Sondersession 2022 trat der Kantonsrat auf die Vorlage ein und verschob in erster Lesung den Vollzugsbeginn um ein Jahr auf den August 2024.



einer Vereinheitlichung wäre zudem sichergestellt, dass Bundesmittel einfach einfließen können. Gleichzeitig muss das System so gestaltet werden, dass die finanziellen Folgen abschätzbar sind. Mit dem Umbau des Finanzierungssystems kann ein System geschaffen werden, dass der Chancengerechtigkeit besser Rechnung trägt.

2.2.2 Interkantonaler Vergleich

Verschiedene Kantone kennen bereits chancengerechte Modelle. Der Kanton Bern zum Beispiel kennt ein einheitliches Subventionierungssystem mit Betreuungsgutscheinen. Die Gemeinden vergünstigen den Besuch der Kita oder einer Tagesfamilie, in dem sie den Eltern Betreuungsgutscheine ausstellen. Der Bezug der Betreuungsgutscheine ist nicht nur an das Einkommen und Vermögen der Eltern gekoppelt, sondern auch an die Erwerbstätigkeit bzw. Ausbildungszeit der Eltern oder an eine soziale Indikation. Die Eltern können die Betreuungsgutscheine anschliessend in jeder Kindertagesstätte und Tagesfamilie, die über eine Betriebsbewilligung verfügt und sich am System der Betreuungsgutscheine beteiligt, einlösen. Sowohl für die Gemeinden als auch für die Institutionen ist die Beteiligung am Betreuungsgutscheinsystem freiwillig. Besucht ein Kind eine Institution, die sich am Betreuungsgutscheinsystem beteiligt, wird der Gutschein von der Rechnung der Eltern abgezogen und die Einrichtung fordert den fehlenden Betrag bei der Gemeinde wieder ein. Der Kanton Bern beteiligt sich über einen Lastenausgleich an den Kosten der Gemeinden. Dieser wird je hälftig von Kanton und Gemeinden finanziert. Eine Gemeinde kann höchstens 80 Prozent der Ausgaben für die Gutscheine dem Lastenausgleich anrechnen. Die restlichen 20 Prozent trägt die Gemeinde als Selbstbehalt. Den Gemeinden steht es frei, ob sie Gutscheine mit einem höheren als dem kantonal festgelegten Höchstbetrag ausgeben möchten.⁶

Ein anderes Beispiel ist der Kanton Tessin. Dieser hat sich für eine leistungsabhängige Objektfinanzierung bzw. für ein anreizbasiertes Finanzierungssystem entschieden. Der Kanton Tessin möchte mit dem anreizbasierten Finanzierungssystem eine schrittweise Verbesserung des Lohnniveaus sowie eine Verbesserung der Ausbildung des Personals und der Unterstützung der Familien bei gleichzeitiger Verringerung ihrer Belastung erreichen. Aus diesem Grund knüpft der Kanton Tessin die Beiträge an die Kindertagesstätten zusätzlich an Qualitätskriterien. Neben einem Fixbetrag gewährt der Kanton den Kindertagesstätten zusätzliche Beiträge, wenn sie gewisse Kriterien wie ein bestimmtes Mindestlohnniveau und einen Anteil an ausgebildetem Personal von 50 Prozent erreichen. Insgesamt sieht das Anreizsystem eine kantonale Mindestförderung von 40 Prozent bis zu einer Höchstförderung von 66 Prozent vor. Die Gemeinden übernehmen etwa 8 bis 10 Prozent der Kosten.⁷ Nebst dem Objektfinanzierungsbeitrag, den die Kindertagesstätten erhalten, werden auch die Drittbetreuungskosten der Eltern durch die Gemeinden mitfinanziert. Die Eltern erhalten Pauschalbeträge, die abhängig sind von der Anzahl Betreuungsstunden. Bei 15 bis 32 Betreuungsstunden je Woche beträgt der Pauschalbetrag Fr. 100.– je Monat, bei mehr als 32 Betreuungsstunden je Woche das Doppelte (Fr. 200.–). Diejenigen Familien, die Anspruch auf eine individuelle Prämienverbilligung bei der obligatorischen Krankenpflegeversicherung haben, erhalten eine zusätzliche Reduktion der Tarife um 33 Prozent.⁸ Diese Systeme haben zur Folge, dass die Eltern gleiche Rahmenbedingungen antreffen, unabhängig davon, wo sie wohnen. Gleichwohl ist das System bedarfsorientiert, da es einkommensabhängig ausgestaltet ist.

⁶ Ecoplan, Überblick zur Situation der familienergänzenden Betreuung in den Kantonen, Qualitätsvorgaben, Finanzierungssysteme und Angebotsübersicht, Bern 2020, S. 47, abrufbar unter www.sodk.ch → Themen → Familien → Familienergänzende Betreuung (zitiert als Ecoplan).

⁷ Ecoplan, S. 45.

⁸ Eidgenössische Kommission für Familienfragen (EKFF), Finanzierung der institutionellen Kinderbetreuung und Elterntarife, Bericht, S. 84 f., abrufbar unter https://ekff.admin.ch/fileadmin/user_upload/ekff/05dokumentation/familienerganzende_kinderbetreuung/Studie_INFRAS_Finanzierung_institutionelle_Kinderbetreuung_und_Elterntarife_2021_DE.pdf



Auch die Kantone Appenzell Ausereroden und Graubünden sind aktuell damit befasst, die Finanzierung der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung auf neue gesetzliche Grundlagen zu stellen, um das Angebot bedarfs- und chancengerechter und besser finanzierbar zu gestalten.

2.2.3 Mögliche Kostenschlüssel

Für die Aufteilung des Kostenschlüssels eines neuen Finanzierungssystems stehen unterschiedliche Möglichkeiten zur Verfügung. Im interkantonalen Vergleich lassen sich in Sachen Finanzierung regionale Strukturen erkennen. Im nördlichen Teil der Schweiz liegt die Finanzierung familien- und schulergänzender Betreuungsangebote eher bei den Gemeinden, während im südlichen Teil der Schweiz die gemeinsame Finanzierung, von Kanton und Gemeinden vorherrschend ist.⁹ Ein Bericht im Auftrag der Eidgenössischen Kommission für Familienfragen (EKFF)¹⁰ zeigt die Finanzierungszuständigkeiten mit Stand per 1. Januar 2021 grafisch auf (siehe Abbildung 2).

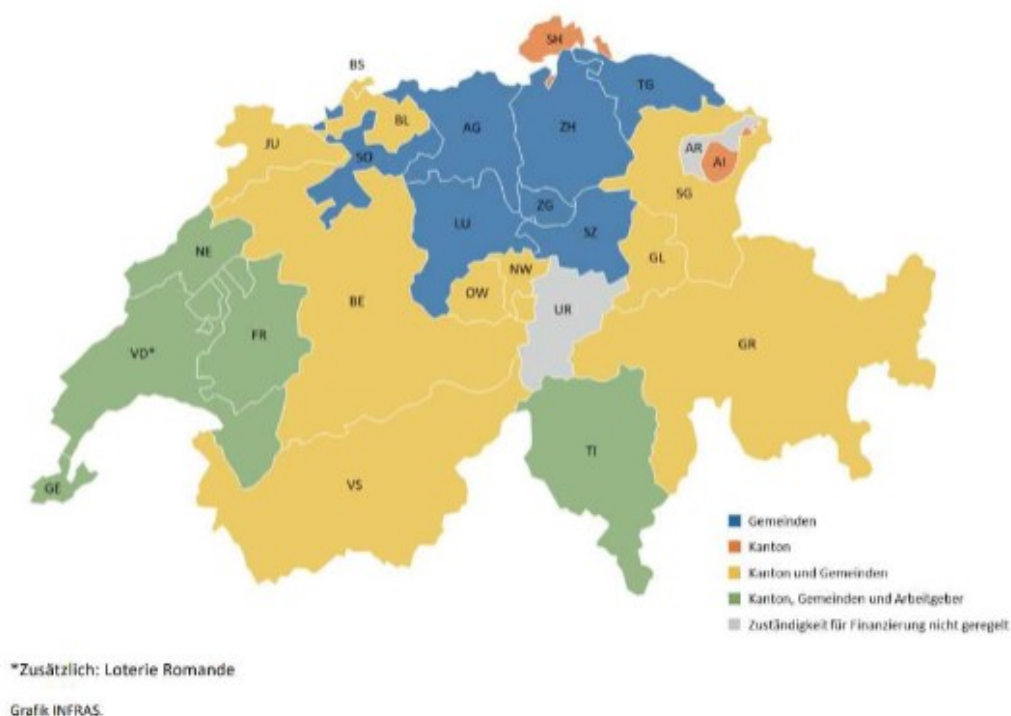


Abbildung: Finanzierungszuständigkeiten interkantonaler Vergleich (Stand: Januar 2021; Quelle: EKFF)

In den vier Westschweizer Kantonen (FR, GE, NE, VD) und im Kanton Tessin werden neben den Gemeinden und dem Kanton zudem die Unternehmen bei der Finanzierung mit in die Verantwortung genommen. Beispielsweise sieht die finanzielle Beteiligung im Kanton Freiburg seit dem Jahr 2011 wie folgt aus: Der Kanton beteiligt sich pauschal mit zehn Prozent der tatsächlichen durchschnittlichen Kosten der subventionierten Einrichtungen. Der Arbeitgeberbeitrag beträgt 0,04 Prozent der für die Familienzulagen verbindlichen Lohnsumme. Der Arbeitgeberbeitrag wird bei den Arbeitgebern eingezogen und dem Kanton überwiesen. Der Kanton teilt diesen dann nach dem gleichen Verhältnis wie beim kantonalen Beitrag unter den Einrichtungen auf. Der Gemeindebeitrag deckt die Kosten, die weder von den Eltern noch vom Kanton und den Arbeitgebern übernommen werden.

⁹ Ecoplan, S. 41 f.

¹⁰ Eidgenössische Kommission für Familienfragen (EKFF), S. 57.



2.3 Ausblick zum weiteren Vorgehen

Wie erläutert, könnten mit einer Weiterentwicklung des geltenden Finanzierungssystems Mängel im heutigen System behoben werden. Ein solch grundlegender Systemumbau, der eine Optimierung und eine einheitlichere Handhabung über den ganzen Kanton hinweg schafft, bedarf jedoch umfangreicher Vorarbeiten. Im Hinblick auf eine zeitnahe Erfüllung des kantonsrätlichen Auftrags nach einem Ausbau der kantonalen Förderung ist daher ein zweistufiges Vorgehen sinnvoll. Zunächst wird der bestehende Fördermechanismus unverändert weitergeführt und lediglich das Volumen von rund 5 Mio. Franken auf 10 Mio. Franken erhöht. Diese Änderung ist Gegenstand des vorliegenden Gesetzesnachtrags. Unmittelbar nach der Vernehmlassung sollen aber die Projektarbeiten für einen weitergehenden Systemwechsel gemeinsam mit den Gemeinden und weiteren Partnerinnen und Partnern in Angriff genommen werden. Dies soll im Rahmen des vom Departement des Innern koordinierten «Runden Tisches Vereinbarkeit»¹¹ erfolgen. So ist vorgesehen, den vorliegenden Nachtrag zum KiBG bereits auf den 1. Januar 2024 in Vollzug zu setzen. Die Umsetzung weiterer Anpassungsschritte hin zu einer Optimierung des Fördersystems bedarf eines weiteren Gesetzesnachtrags und dürfte etwa per 2026 möglich sein.

Dieses zweistufige Vorgehen ist auch im Hinblick auf die Entwicklungen auf Bundesebene sinnvoll. Zur Umsetzung der parlamentarischen Initiative 21.403 «Überführung der Anstossfinanzierung in eine zeitgemässe Lösung» hat die Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur des Nationalrates (WBK-NR) einen Vorentwurf für ein Bundesgesetz über die Unterstützung der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung und der Kantone in ihrer Politik der frühen Förderung von Kindern (abgekürzt UKibeG) sowie den Vorentwurf eines Bundesbeschlusses für Finanzhilfen für kantonale Programme im Bereich Weiterentwicklung der Politik der frühen Kindheit erstellt. Die Vorlage sieht vor, dass der Bund die familien- und schulergänzende Kinderbetreuung über direkte Bundesbeiträge je Kind sowie über Programmvereinbarungen unterstützt. Im Rahmen der Weiterentwicklung des heutigen Finanzierungssystems im Kanton könnten die neuen Bundesbeiträge ebenfalls berücksichtigt werden. Zwischen Mai und September 2022 wurde eine Vernehmlassung zur Vorlage durchgeführt. Die Bundesvorlage schlägt vor, den Bundesbeitrag auf einen Sockel- und einen Zusatzbeitrag aufzuteilen. Eltern, deren Kind in einem Kanton lebt, der vergleichsweise mehr zur Reduktion der Kosten der Eltern für die familienergänzende Kinderbetreuung beiträgt als andere Kantone, sollen einen Zusatzbeitrag erhalten. Die St.Galler Regierung hat sich im Grundsatz zustimmend geäußert.¹² Insbesondere begrüsst sie die Beibehaltung der bestehenden Kompetenzordnung zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden. Die Regierung bezweifelt jedoch die Wirksamkeit des vorgesehenen Anreizsystems für die Kantone und weist darauf hin, dass sich aus der gewählten Zusammensetzung des Bundesbeitrages negative Effekte ergeben (Ungleichbehandlung der Eltern, Ungleichbehandlung der Betreuungsformen, Komplexität, administrativer Aufwand, Fehlanreize usw.). Sie schlägt stattdessen eine Lösung mit einer anteilmässigen Bundesbeteiligung von 20 Prozent vor.

¹¹ Dem «Runden Tisch Vereinbarkeit» gehören die folgenden Teilnehmenden an: Vereinigung St.Galler Gemeindepräsidentinnen und Gemeindepräsidenten (VSGP), Verband St.Galler Volksschulträger (SGV), Frauenzentrale St.Gallen, Industrie-und Handelskammer St.Gallen-Appenzell (IHK), Kantonaler Gewerbeverband St.Gallen (KGV), Kantonaler Gewerkschaftsbund St.Gallen (SGB) und Pro Familia Ostschweiz.

¹² Vgl. https://www.sg.ch/news/sgch_aussenbeziehungen/2022/08/21-403-n-pa--iv--wbk-nr--ueberfuehrung-der-anstossfinanzierung-i.html.



3 **Finanzielle Folgen und Rechtliches**

Der Nachtrag hat zur Folge, dass ab dem Jahr 2024 10 Mio. Franken statt bisher 5 Mio. Franken Kantongelder zur Verfügung stehen. Gemäss Art. 6 des Gesetzes über Referendum und Initiative (sGS 125.1; abgekürzt RIG) unterstehen Gesetze und Beschlüsse des Kantonsrates dem obligatorischen Finanzreferendum, sofern diese zulasten des Staates für den gleichen Gegenstand eine einmalige neue Ausgabe von mehr als 15 Mio. Franken oder eine während mindestens zehn Jahren wiederkehrende neue Jahresausgabe von mehr als 1,5 Mio. Franken zur Folge haben. Der vorliegende Entwurf zum KiBG erfüllt das zweitgenannte Kriterium; somit untersteht der Erlass dem obligatorischen Finanzreferendum. Gemäss aktuellem Zeitplan ist eine Volksabstimmung im November 2023 möglich, womit eine Invollzugsetzung des Nachtrags per Anfang 2024 erfolgen kann.

Wie in Abschnitt 1.1 erwähnt, hat der Kanton St.Gallen aufgrund seiner Subventionserhöhung im Rahmen der Einführung des KiBG Anspruch auf Finanzhilfen des Bundes. Diese belaufen sich voraussichtlich auf insgesamt rund 6 bis 9 Mio. Franken. Der Bund bezahlt während drei Jahren degressiv Beiträge (erstes Jahr: 65 %, zweites Jahr: 35 %, drittes Jahr: 10 % der Subventionserhöhung des Kantons). Ursprünglich war geplant, die Finanzhilfen gestaffelt über sechs Jahre (2022–2027) einzusetzen. Dies um zu verhindern, dass es zu grossen Schwankungen bei den Beiträgen der Gemeinden kommt. Da nun mit dem vorliegenden Nachtrag jedoch eine Verdoppelung der kantonalen Beiträge ab dem Jahr 2024 vorgesehen ist, sollen die Beiträge des Bundes rascher eingesetzt werden. Dies bedeutet, dass im Jahr 2023 rund 8 Mio. Franken (5 Mio. Franken zuzüglich der Bundesmittel) zur Verfügung stehen werden und im Jahr 2024 rund 12 Mio. Franken (10 Mio. Franken zuzüglich der Bundesmittel).

4 **Vernehmlassung**

[folgt nach dem Vernehmlassungsverfahren]

5 **Bemerkungen zu den einzelnen Bestimmungen**

Art. 1 Grundsatz und Zweck

Der Passus «im Rahmen der bewilligten Kredite» ist aufgrund der Neuerung, dass der jährlich zur Verfügung stehende Betrag im Gesetz selber festgeschrieben wird (vgl. Art. 2), nicht mehr erforderlich und kann daher gestrichen werden.

Art. 2 Umfang der Kantonsbeiträge

Neu wird direkt der erhöhte jährliche Beitrag von 10 Mio. Franken im Gesetz festgeschrieben. Zudem wird nach wie vor festgehalten, dass dieser Betrag ohne allfällige Bundesbeiträge für die familien- und schulergänzende Kinderbetreuung zu verstehen ist.

Abs. 2 kann gestrichen werden. Eine Bestimmung, die besagt, dass der definitive Umfang der Beiträge im Rahmen des Budgets durch die Regierung beantragt wird, erübrigt sich. Der Betrag von 10 Mio. Franken ist gemäss Auftrag des Kantonsrates nicht mehr als Mindestvorgabe, sondern als fester Wert zu verstehen und wird jeweils in Budget und AFP eingestellt.

Art. 3 Voraussetzungen

Wie erwähnt, ist es grundsätzlich bereits unter der heutigen Praxis möglich, die Kantonsbeiträge für die Senkung der Drittbetreuungskosten der Eltern, die Ausweitung des Angebots oder die Verbesserung des Betreuungsschlüssels einzusetzen. Entscheidend ist, dass letztlich eine nachhaltige Reduktion der Elternbeiträge z.B. in neu geschaffenen Angeboten erreicht wird. Der Klarheit



halber sollen der Artikel angepasst und die Verwendungszwecke gemäss Auftrag des Kantonsrates explizit aufgenommen werden. Zudem soll präzisiert werden, dass die Gelder nachhaltig eingesetzt werden müssen, d.h. zeitlich befristete Beiträge wie z.B. Anschubfinanzierungen für neue Betreuungsplätze oder Investitionsbeiträge sollen nach wie vor nicht mitfinanziert werden. Die Bedingung, dass die Kantonsbeiträge bestehende oder geplante Beiträge der Gemeinden nicht ersetzen, bleibt bestehen, was mit dem Wort «vollständig» betont wird.

6 Verordnungsrecht

Nach Art. 5 Abs. 1^{bis} des Staatsverwaltungsgesetzes (sGS 140.1; abgekürzt StVG) unterbreitet die Regierung dem Kantonsrat bei Entwürfen mit Gesetzesrang im Rahmen der Botschaft auch die Grundzüge des angedachten zugehörigen Verordnungsrechts, wenn die Verordnung von erheblicher Bedeutung ist. Für den Vollzug des vorliegenden Nachtrags ist kein zusätzliches Verordnungsrecht erforderlich und daher auch nicht vorgesehen.

7 Antrag

Wir beantragen Ihnen, Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, auf den Nachtrag zum Gesetz über Beiträge für familien- und schulergänzende Kinderbetreuung einzutreten.

Im Namen der Regierung

Fredy Fässler
Präsident

Dr. Benedikt van Spyk
Staatssekretär



Nachtrag zum Gesetz über Beiträge für familien- und schulergänzende Kinderbetreuung

Entwurf des Departementes des Innern vom 18. Oktober 2022

Der Kantonsrat des Kantons St.Gallen

hat von der Botschaft der Regierung vom ●●¹³ Kenntnis genommen und erlässt:

I.

Der Erlass «Gesetz über Beiträge für familien- und schulergänzende Kinderbetreuung vom 29. November 2022»¹⁴ wird wie folgt geändert:

Art. 1 Grundsatz und Zweck

¹ Der Kanton richtet den politischen Gemeinden ~~im Rahmen der bewilligten Kredite~~ jährliche Beiträge an die familien- und schulergänzende Kinderbetreuung aus.

² Die Kantonsbeiträge werden vollständig zur Förderung und langfristigen Sicherung eines für Eltern bezahlbaren und qualitativ angemessenen Angebots der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung verwendet. Sie ergänzen bestehende oder geplante Beiträge der politischen Gemeinden.

Art. 2 Umfang der Kantonsbeiträge

¹ Die Kantonsbeiträge für die familien- und schulergänzende Kinderbetreuung je Jahr ~~setzen sich zusammen aus:~~ **betragen 10 Mio. Franken. Allfällige Bundesbeiträge für die familien- und schulergänzende Kinderbetreuung sind darin nicht enthalten.**

a) ~~einem Betrag, der sich an der Höhe der Mehreinnahmen aus Einkommenssteuern im Jahr 2020 orientiert, die sich für Kanton und Gemeinden aus dem Nachtrag¹⁵ zum Einführungsgesetz zur Bundesgesetzgebung über die Familienzulagen vom 27. Juni 2017¹⁶ ergeben, wenigstens aber 5 Mio. Franken;~~

b) ~~allfälligen Bundesbeiträgen für die familien- und schulergänzende Kinderbetreuung.~~

² ~~Die Regierung beantragt dem Kantonsrat den Umfang der Kantonsbeiträge im Rahmen des Budgets.~~

¹³ ABI 2022-●●.

¹⁴ sGS 221.1.

¹⁵ nGS 2019-046.

¹⁶ sGS 371.1.



Art. 3 Voraussetzungen

¹ Die politische Gemeinde ist beitragsberechtigt, wenn sie:

- a) per 1. Januar des Beitragsjahrs ein Angebot an Tagesfamilien, Kindertagesstätten oder Einrichtungen für die schulergänzende Betreuung für Kinder bis zum 12. Altersjahr unterstützt. Als kommunale Unterstützung gilt:
 1. der Bestand eines Angebots in der politischen Gemeinde oder
 2. die Ausrichtung von Beiträgen an ein Angebot in oder ausserhalb der Gemeinde oder
 3. die Ausrichtung von Beiträgen an die Eltern für die familien- oder schulergänzende Kinderbetreuung;
- b) die in diesem Erlass vorgesehenen Kantonsbeiträge vollständig **und nachhaltig** zur Senkung der Drittbetreuungskosten für die Eltern, **zur Ausweitung des Angebots oder zur Verbesserung des Betreuungsschlüssels** einsetzt.

II.

[keine Änderung anderer Erlasse]

III.

[keine Aufhebung anderer Erlasse]

IV.

1. Dieser Nachtrag wird ab 1. Januar 2024 angewendet.

2. Dieser Nachtrag untersteht dem obligatorischen Finanzreferendum.¹⁷

¹⁷ Art. 6 RIG, sGS 125.1.