# Gesetzgebung im Bereich der Finanz- und der Familienpolitik:
# – Umsetzungsagenda Finanzperspektiven (Paket II)
# – Strukturierter Dialog (NFA-Effekte/Gemeinden)
# – Förderung der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung

– III. Nachtrag zum Gesetz über die Pflegefinanzierung
– IV. Nachtrag zum Gesetz über die Pflegefinanzierung
– XXII. Nachtrag zum Volksschulgesetz
– XXIII. Nachtrag zum Volksschulgesetz
– IX. Nachtrag zum Einführungsgesetz zur Bundesgesetzgebung über die Krankenversicherung
– Gesetz über Beiträge für familien- und schulergänzende Kinderbetreuung

Botschaft und Entwürfe der Regierung vom 10. Dezember 2019

## Inhaltsverzeichnis

**Zusammenfassung** **3**

**1 Ausgangslage** **5**
1.1 Umsetzungsagenda Finanzperspektiven (Paket II) 6
1.2 Strukturierter Dialog (NFA-Effekte/Gemeinden) 6
1.3 Beiträge für familien- und schulergänzende Kinderbetreuung 8

**2 III. Nachtrag zum Gesetz über die Pflegefinanzierung (Abrechnung Pflegeleistungen für Menschen mit Behinderung nach dem Bundesgesetz über die Krankenversicherung)** **10**
2.1 Allgemeine Ausführungen 10
2.2 Bemerkungen zu einzelnen Artikeln 11
2.3 Finanzielle Auswirkungen 11

**3 IV. Nachtrag zum Gesetz über die Pflegefinanzierung (Durchführungskosten Pflegefinanzierung)** **12**
3.1 Allgemeine Ausführungen 12
3.2 Bemerkungen zu einzelnen Artikeln 13
3.3 Finanzielle Auswirkungen 13

**4 XXII. Nachtrag zum Volksschulgesetz (Finanzierung Sonderschulung)** **14**
4.1 Allgemeine Ausführungen 14

| | | |
|---|---|---|
| 4.1.1 | Einführung einer Gemeindepauschale Sonderschulinternat | 14 |
| 4.1.2 | Finanzierung Elternbeiträge Sonderschulung durch Sozialhilfe | 15 |
| 4.2 | Bemerkungen zu einzelnen Artikeln | 16 |
| 4.3 | Finanzielle Auswirkungen | 17 |
| 4.3.1 | Einführung einer Gemeindepauschale Sonderschulinternat | 17 |
| 4.3.2 | Finanzierung Elternbeiträge Sonderschulung durch Sozialhilfe | 17 |
| **5** | **XXIII. Nachtrag zum Volksschulgesetz (Mitfinanzierung der Lehrmittel)** | **18** |
| 5.1 | Allgemeine Ausführungen | 18 |
| 5.2 | Bemerkungen zu einzelnen Artikeln | 19 |
| 5.3 | Finanzielle Auswirkungen | 19 |
| **6** | **IX. Nachtrag zum Einführungsgesetz zur Bundesgesetzgebung über die Krankenversicherung (Überwälzung der Verlustscheinforderungen auf die Gemeinden)** | **20** |
| 6.1 | Allgemeine Ausführungen | 20 |
| 6.2 | Bemerkungen zu einzelnen Artikeln | 21 |
| 6.3 | Finanzielle Auswirkungen | 21 |
| **7** | **Gesetz über Beiträge für familien- und schulergänzende Kinderbetreuung** | **22** |
| 7.1 | Inhaltliche Ein- und Abgrenzung | 22 |
| 7.2 | Bestehendes Fördersystem | 23 |
| 7.3 | Neues Fördersystem – der Kanton als Mitfinanzierer | 23 |
| 7.3.1 | Anspruchsvoraussetzungen für die Kantonsbeiträge | 24 |
| 7.3.2 | Verteilschlüssel für die Kantonsbeiträge | 25 |
| 7.3.3 | Gesuchsverfahren und Auszahlung der Kantonsbeiträge | 26 |
| 7.3.4 | Überprüfung des zweckmässigen Einsatzes der Kantonsbeiträge | 27 |
| 7.3.5 | Überprüfung der Auswirkungen der Kantonsbeiträge | 27 |
| 7.3.6 | Gesamtumfang der Kantonsbeiträge | 27 |
| 7.4 | Nicht gewählte Varianten | 29 |
| 7.4.1 | Abwicklung über die Betreuungseinrichtungen | 29 |
| 7.4.2 | Abwicklung über die Eltern | 29 |
| 7.4.3 | Alternativer Verteilschlüssel | 30 |
| 7.4.4 | Vereinheitlichung des Gesamtsystems im Kanton | 31 |
| 7.5 | Vernehmlassungsverfahren | 32 |
| 7.5.1 | Anpassung der Anspruchsvoraussetzungen | 33 |
| 7.5.2 | Anpassung des Verteilschlüssels | 33 |
| 7.6 | Bemerkungen zu einzelnen Artikeln | 34 |
| 7.7 | Finanzielle Auswirkungen | 35 |
| **8** | **Rechtliches** | **36** |

**9 Übersicht finanzielle Auswirkungen 36**

**10 Antrag 37**

**Anhänge 38**

Anhang 1: Gesuch um Kantonsbeiträge für die familien- und schulergänzende Kinderbetreuung (einzureichen bis am 30. September) 38

Anhang 2: Merkblatt zum Gesuch um Kantonsbeiträge für die familien- und schulergänzende Kinderbetreuung 40

**Entwürfe**

**III. Nachtrag zum Gesetz über die Pflegefinanzierung 42**

**IV. Nachtrag zum Gesetz über die Pflegefinanzierung 44**

**XXII. Nachtrag zum Volksschulgesetz 45**

**XXIII. Nachtrag zum Volksschulgesetz 47**

**IX. Nachtrag zum Einführungsgesetz zur Bundesgesetzgebung über die Krankenversicherung 49**

**Gesetz über Beiträge für familien- und schulergänzende Kinderbetreuung 51**

## Zusammenfassung

*Mit der vorliegenden Gesetzgebungsvorlage im Bereich der Finanz- und der Familienpolitik werden dem Kantonsrat fünf Gesetzesnachträge und ein neues Gesetz unterbreiten. Die Elemente der Sammelvorlage stammen aus den Projekten Umsetzungsagenda Finanzperspektiven (Paket II), Strukturierter Dialog (NFA-Effekte/Gemeinden) und der Förderung der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung. Die Vorlage umfasst die Anpassung des Pflegefinanzierungsgesetzes, des Volksschulgesetzes sowie des Einführungsgesetzes zur Bundesgesetzgebung über die Krankenversicherung. Zudem soll ein neues Gesetz über Beiträge für familien- und schulergänzende Kinderbetreuung geschaffen werden.*

*Der Bericht der Regierung 33.16.04A «Langfristige Finanzperspektiven» vom 22. Dezember 2015 wurde am 1. März 2016 vom Kantonsrat zur Kenntnis genommen. Bezugnehmend auf diesen Bericht hat die Regierung beschlossen, die Steuerung der bedeutendsten Staatsbeiträge sowie die Entwicklung weiterer relevanter Haushaltspositionen im Rahmen der sogenannten «Umsetzungsagenda Finanzperspektiven» zu analysieren und zu optimieren. Mit dem Budget 2019 wurde durch den Kantonsrat die Umsetzung eines ersten Pakets genehmigt und ins aktuelle Zahlenwerk eingestellt. Um die Entlastungsvorgabe des Kantonsrates zu erreichen, wird mit der Sammelvorlage die Abrechnung von Pflegeleistungen für Menschen mit Behinderung nach Krankenversicherungsgesetz vorgeschlagen, was eine Anpassung des Pflegefinanzierungsgesetzes bedingt.*

*Im Projekt Strukturierter Dialog (NFA-Effekte/Gemeinden) haben sich der Kanton St.Gallen und die St.Galler Gemeinden darauf verständigt, die sich abzeichnenden Mindererträge aus dem Systemwechsel beim Bundesfinanzausgleich gemeinsam zu tragen. Dabei wurde eine jährliche Gemeindebeteiligung von 24 Mio. Franken vereinbart. Da gemäss Auftrag des Kantonsrates im Zusammenhang mit dem Kantonsratsbeschluss über die Gesetzesinitiative «Familien stärken und finanziell entlasten» (29.18.01) bzw. dem XV. Nachtrag zum Steuergesetz die Beiträge für familien- und schulergänzende Kinderbetreuung von 5 Mio. Franken zu 50 Prozent durch die Gemeinden zu finanzieren sind, wurde die finanzielle Zielvorgabe im Strukturierten Dialog von den erwähnten ursprünglich 24 Mio. auf neu 26,5 Mio. Franken erhöht. Durch strukturelle Anpassungen in der Aufgabenteilung zwischen den Gemeinden und dem Kanton sollen Effizienzsteigerungen und Synergiegewinne in der Aufgabenerfüllung ermöglicht werden. Die verfassungsmässigen Prinzipien der Aufgabenzuteilung sollen stärker Berücksichtigung finden. Folgende Massnahmen werden mit der Sammelvorlage unterbreitet: Übernahme der Durchführungskosten der Pflegefinanzierung durch die Gemeinden, Einführung einer Gemeindepauschale für das Sonderschulinternat und die Finanzierung der Elternbeiträge der Sonderschulung durch die Sozialhilfe, Mitfinanzierung der Lehrmittel durch Gemeinden sowie die Überwälzung der Verlustscheinforderungen von uneinbringlichen Krankenkassenprämien auf die Gemeinden. Mit diesem Massnahmenpaket kann die erwähnte Zielvorgabe von 26,5 Mio. Franken ab dem Jahr 2022 erfüllt und der Kanton entsprechend finanziell entlastet werden. Durch die Umsetzung der fünf Massnahmen ist bei proportionaler Umlage der Auswirkungen für die Gemeinden ab dem Jahr 2022 mit jährlichen Kostenfolgen von gut 52 Franken je Einwohnerin und Einwohner zu rechnen.*

*Im Rahmen der Beratung der kantonalen Umsetzung des Bundesgesetzes über die Steuerreform und die AHV-Finanzierung (STAF) wurde ein Paket an sozialen Ausgleichsmassnahmen beschlossen, das unter anderem die Erhöhung der Kinder- und Ausbildungszulagen auf 30 Franken über den bundesrechtlichen Minimalansätzen enthält. Gleichzeitig wurde der Auftrag formuliert, dass die steuerlichen Bruttomehrerträge der erhöhten Kinder- und Ausbildungszulagen in die Förderung der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung fliessen sollen. Die Regierung wurde eingeladen, Massnahmen zu ergreifen und dem Kantonsrat allenfalls notwendige Gesetzesanpassungen vorzulegen, mit denen die steuerlichen Bruttomehrerträge, die durch die Erhöhung der Familienzulagen gemäss der Änderung des Einführungsgesetzes zur Bundesgesetzgebung über die Familienzulagen (sGS 371.1) beim Kanton und bei den Gemeinden anfallen werden, wenigstens aber jährlich 5 Mio. Franken, in die Förderung der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung fliessen. Damit die Steuereinnahmen für die Verbesserung der Finanzierung der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung auf beiden Staatsebenen korrekt neutralisiert werden, sind über die Aufgabenteilung 50 Prozent des Förderbetrags bei den Gemeinden zu refinanzieren. Mit dem vorliegenden Entwurf zum Gesetz über Beiträge für familien- und schulergänzende Kinderbetreuung (abgekürzt KBG) kommt die Regierung diesem Auftrag nach. Aufgrund des obligatorischen Finanzreferendums wird es nach der Verabschiedung des KBG durch den Kantonsrat zu einer Volksabstimmung über diesen Erlass kommen.*

Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen mit dieser Vorlage Botschaft und Entwürfe über die Erlassänderungen im Zusammenhang mit der Konkretisierung der Vorhaben «Umsetzungsagenda Finanzperspektiven (Paket II)», «Strukturierter Dialog (NFA-Effekte Gemeinden)» und «Förderung der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung». Es handelt sich um eine Sammelvorlage, die folgende Erlasse umfasst:

– III. Nachtrag zum Gesetz über die Pflegefinanzierung;
– IV. Nachtrag zum Gesetz über die Pflegefinanzierung;
– XXII. Nachtrag zum Volksschulgesetz;
– XXIII. Nachtrag zum Volksschulgesetz;
– IX. Nachtrag zum Einführungsgesetz zur Bundesgesetzgebung über die Krankenversicherung;
– Gesetz über Beiträge für familien- und schulergänzende Kinderbetreuung.

# 1 Ausgangslage

Die vorliegende Sammelvorlage enthält fünf Gesetzesnachträge und ein neues Gesetz. Die Elemente der Sammelvorlage stammen aus folgenden Projekten:

– Umsetzungsagenda Finanzperspektiven (Paket II);
– Strukturierter Dialog (NFA-Effekte/Gemeinden);
– Soziale Ausgleichsmassnahmen zur Steuervorlage STAF / Beiträge für familien- und schulergänzende Kinderbetreuung.

| **Massnahmen** | **Erlass** |
|---|---|
| **Umsetzungsagenda Finanzperspektiven (Paket II)** | |
| Abrechnung Pflegeleistungen für Menschen mit Behinderung nach dem Bundesgesetz über die Krankenversicherung | III. Nachtrag zum Gesetz über die Pflegefinanzierung |
| **Strukturierter Dialog (NFA-Effekte/Gemeinden)** | |
| Übernahme Durchführungskosten Pflegefinanzierung durch Gemeinden | IV. Nachtrag zum Gesetz über die Pflegefinanzierung |
| Einführung Gemeindepauschale Sonderschulinternat | XXII. Nachtrag zum Volksschulgesetz |
| Finanzierung Elternbeiträge Sonderschulung durch Sozialhilfe | |
| Mitfinanzierung der Lehrmittel durch Gemeinden | XXIII. Nachtrag zum Volksschulgesetz |
| uneinbringliche Prämien – Überwälzung der Verlustscheinforderungen auf die Gemeinden | IX. Nachtrag zum Einführungsgesetz zur Bundesgesetzgebung über die Krankenversicherung |
| **Beiträge für familien- und schulergänzende Kinderbetreuung** | |
| Schaffung Gesetzesgrundlage für familien- und schulergänzende Kinderbetreuung | Gesetz über Beiträge für familien- und schulergänzende Kinderbetreuung (neu) |

Sämtliche sechs Erlasse sind je als eigenständiger Erlass ausgestaltet, weil im Sinn der Einheit der Materie kein hinreichender sachlicher Zusammenhang zwischen den einzelnen Massnahmen vorliegt. Eine rechtliche Verknüpfung zwischen den sechs Erlassen besteht somit nicht. Die Beschlussfassung je Erlass – und damit auch die Unterstellung unter das fakultative oder obligatorische Referendum – erfolgt separat.

## 1.1 Umsetzungsagenda Finanzperspektiven (Paket II)

Der Bericht der Regierung 33.16.04A «Langfristige Finanzperspektiven» vom 22. Dezember 2015 wurde am 1. März 2016 vom Kantonsrat zur Kenntnis genommen. Bezugnehmend auf den erwähnten Bericht hat die Regierung beschlossen, die Steuerung der bedeutendsten Staatsbeiträge sowie die Entwicklung weiterer relevanter Haushaltspositionen, die den Kantonshaushalt massgebend beeinflussen, im Rahmen der sogenannten «Umsetzungsagenda Finanzperspektiven» zu analysieren und zu optimieren. Dazu hat sie am 16. Mai 2017 einen Projektauftrag verabschiedet. Die Projektumsetzung zur Steuerung der bedeutendsten Staatsbeiträge wie auch zu Querschnittsmassnahmen erfolgt gestützt auf eine Projektorganisation. Im entsprechenden Lenkungsausschuss sind die Vorsteher des Finanzdepartementes und des Baudepartementes sowie drei Generalsekretäre vertreten. In neun Teilprojekten zu den Staatsbeiträgen (Öffentlicher Verkehr / Ergänzungsleistungen / Behindertenbereich / Tertiärbildung / Sonderschulen / Energie / Asylbereich / Stationäre Versorgung Akutsomatik, Psychiatrie, Rehabilitation / Individuelle Prämienverbilligung) sowie einem Teilprojekt zu Querschnittsaufgaben werden die Arbeiten umgesetzt.

Im Hinblick auf die Realisierung der «Umsetzungsagenda Finanzperspektiven» hat der Kantonsrat am 21. Februar 2017 pauschale Vorgaben für finanzielle Entlastungen im Kantonshaushalt bei den Staatsbeiträgen in der Höhe von 10 Mio. Franken (2019) bzw. von 25 Mio. Franken (ab 2020) beschlossen.[1] Ergänzend hat die Regierung im Bereich des Sachaufwands pauschale Aufwandminderungen von jährlich 5 Mio. Franken eingeplant. Mit dem Budget 2019 (33.18.03) wurde durch den Kantonsrat die Umsetzung eines ersten Pakets der «Umsetzungsagenda Finanzperspektiven» (Paket I) genehmigt und ins aktuelle Zahlenwerk eingestellt. Um die Entlastungsvorgabe des Kantonsrates zu erreichen, ist eine weitere Massnahme notwendig, die mit dem vorliegenden Paket II unterbreitet wird und eine Gesetzesanpassung notwendig macht.

Die Regierung hat beschlossen, das Paket II der «Umsetzungsagenda Finanzperspektiven» zeitlich mit den Arbeiten im sogenannten Strukturierten Dialog (NFA-Effekte/Gemeinden) zu koppeln. Das bedeutet, dass der Fahrplan des Pakets II der «Umsetzungsagenda Finanzperspektiven» gegenüber dem ursprünglich vorgesehenen Zeitplan um ein Jahr gestreckt wurde. Dies ermöglichte die Erarbeitung struktureller Massnahmen, wodurch weitere Verbesserungen in der Aufgabenteilung Kanton/Gemeinden nach Massgabe der verfassungsmässigen Grundsätze (Subsidiarität, fiskalische Äquivalenz) möglich werden. Der von der Regierung mit dem Budget 2019 unterbreitete Antrag zur zeitlichen Erstreckung um ein Jahr wurde vom Kantonsrat am 28. November 2018 gutgeheissen. Demnach wurde die Regierung eingeladen, die Entlastungswirkungen gemäss Projekt «Umsetzungsagenda Finanzperspektiven» vollumfänglich ab dem Jahr 2021 (statt 2020) umzusetzen.

## 1.2 Strukturierter Dialog (NFA-Effekte/Gemeinden)

Im Projekt «Strukturierter Dialog (NFA-Effekte/Gemeinden)» haben sich der Kanton St.Gallen und die St.Galler Gemeinden (vertreten durch die Vereinigung St.Galler Gemeindepräsidentinnen und Gemeindepräsidenten [VSGP]) darauf verständigt, die sich abzeichnenden Mindererträge aus dem Systemwechsel beim Bundesfinanzausgleich («NFA-Effekte») gemeinsam zu tragen –

[1] Vgl. Kantonsratsbeschluss über die Genehmigung des Aufgaben- und Finanzplans 2018–2020 (33.17.04).

mit einer jährlichen Gemeindebeteiligung von 24 Mio. Franken ab dem Jahr 2021. Durch strukturelle Anpassungen in der Aufgabenteilung zwischen den Gemeinden und dem Kanton sollen Effizienzsteigerungen und Synergiegewinne in der Aufgabenerfüllung ermöglicht werden. Die verfassungsmässigen Prinzipien der Aufgabenzuteilung sollen stärker Berücksichtigung finden. In diesem Rahmen wurde auch festgehalten, dass auf die reine Anpassung von «Schlüsseln» verzichtet werden soll (z.B. Anpassung der Gemeindeanteile an den Steuererträgen von juristischen Personen oder des Anteils des Kantons an den Ergänzungsleistungen usw.). Im Kontext mit den Gemeindeanteilen an den Steuererträgen der juristischen Personen ist es überdies wichtig, dass weiterhin ein positiver Anreiz zur Wirtschaftsförderung für die Gemeinden belassen wird.

Zwischen Januar 2018 und November 2019 hat sich eine Arbeitsgruppe aus Vertretern der VSGP und des Finanzdepartementes, mit teilweiser Teilnahme von Vertretern des Bildungsdepartementes, zu diversen Besprechungen im «Strukturierten Dialog» getroffen. Über die laufenden Arbeiten sind der Vorstand der VSGP sowie die Regierung laufend informiert worden. Der Vorsteher des Finanzdepartementes hat an den Generalversammlungen der VSGP vom 16. November 2018 und vom 15. November 2019 umfassend über die laufenden Arbeiten Bericht erstattet. Der Verband St.Galler Volksschulträger (SGV) wurde im Rahmen der erfolgten Diskussionen im «Strukturierten Dialog» wie auch im Koordinationsgremium VSGP/Bildungsdepartement über die Arbeiten auf dem Laufenden gehalten. Der Vorsteher des Bildungsdepartementes hat den Vorstand des SGV am 5. Dezember 2019 über das Massnahmenpaket informiert.

Nach einer umfassenden Auslegeordnung und Überprüfung der aktuellen Aufgabenteilung zwischen dem Kanton und den Gemeinden werden folgende fünf Massnahmen zur Umsetzung vorgeschlagen:

| **Massnahmen** | **Erlass** |
|---|---|
| Übernahme Durchführungskosten Pflegefinanzierung durch Gemeinden | IV. Nachtrag zum Gesetz über die Pflegefinanzierung |
| Einführung Gemeindepauschale Sonderschulinternat | XXII. Nachtrag zum Volksschulgesetz |
| Finanzierung Elternbeiträge Sonderschulung durch Sozialhilfe | |
| Mitfinanzierung der Lehrmittel durch Gemeinden | XXIII. Nachtrag zum Volksschulgesetz |
| uneinbringliche Prämien – Überwälzung der Verlustscheinforderungen auf die Gemeinden | IX. Nachtrag zum Einführungsgesetz zur Bundesgesetzgebung über die Krankenversicherung |

Da die beiden Themen «Finanzierung Sonderschulung (Gemeinde- und Elternbeiträge)» und «Mitfinanzierung der Lehrmittel» eine Änderung des Volksschulgesetzes (sGS 213.1; abgekürzt VSG) erfordern, aber keinen unmittelbaren inhaltlichen Zusammenhang aufweisen, sollen die vorgeschlagenen Anpassungen unter Wahrung der Einheit der Materie jeweils in einem separaten Nachtrag zum VSG geregelt werden.

Da gemäss Auftrag des Kantonsrates im Zusammenhang mit dem Kantonsratsbeschluss über die Gesetzesinitiative «Familien stärken und finanziell entlasten» (29.18.01) bzw. dem XV. Nachtrag zum Steuergesetz[2] die Beiträge für familien- und schulergänzende Kinderbetreuung von 5 Mio. Franken zu 50 Prozent durch die Gemeinden zu finanzieren sind (siehe Abschnitt 1.3), wurde die finanzielle Zielvorgabe im «Strukturierten Dialog» von ursprünglich 24,0 Mio. auf neu 26,5 Mio. Franken erhöht.

2 nGS 2019-042 / 22.18.12.

Nachfolgende Übersicht zeigt die finanziellen Auswirkungen der fünf Massnahmen aus dem «Strukturierten Dialog» auf den Kanton St.Gallen:

| Massnahme | Finanzielle Auswirkungen auf Kanton St.Gallen (in Mio. Franken) (– Entlastung) | | |
|---|---|---|---|
| | 2021 | 2022 | später |
| Übernahme Durchführungskosten Pflegefinanzierung durch Gemeinden | –1,1 | –1,1 | –1,1 |
| Einführung Gemeindepauschale Sonderschulinternat | –2,3 | –5,6 | –5,6 |
| Finanzierung Elternbeiträge Sonderschulung durch Sozialhilfe | –0,3 | –0,3 | –0,3 |
| Mitfinanzierung der Lehrmittel durch Gemeinden | –4,6 | –4,6 | –4,6 |
| uneinbringliche Prämien – Überwälzung der Verlustscheinforderungen auf die Gemeinden | –14,9 | –14,9 | –14,9 |
| **Total Strukturierter Dialog (NFA-Effekte/ Gemeinden)** | **–23,2** | **–26,5** | **–26,5** |

Die Zielvorgabe von 26,5 Mio. Franken wird im Jahr 2021 unterschritten. Ab dem Jahr 2022 kann die erwähnte Zielvorgabe erfüllt werden. Zusammenfassend kommen die VSGP und die Regierung zum Schluss, dass die gemeinsam vereinbarte Vorgabe mit den aufgeführten Massnahmen eingehalten werden kann.

Durch die Umsetzung der fünf Massnahmen ist bei proportionaler Umlage der Auswirkungen für die Gemeinden ab 2022 mit jährlichen Kostenfolgen von gut 52 Franken je Einwohnerin und Einwohner zu rechnen[3].

## 1.3 Beiträge für familien- und schulergänzende Kinderbetreuung

Im Rahmen eines Berichts zum Fachkräftemangel im Kanton St.Gallen[4] erteilte der Kantonsrat im Jahr 2016 der Regierung den Auftrag, die Situation der vorschulischen und schulischen Kinderbetreuung zu untersuchen. Ein besseres und günstigeres Angebot in diesem Bereich fördere die Erwerbstätigkeit von Frauen und könne somit den Fachkräftemangel entschärfen. Mit dem Bericht 40.18.04 «Familien- und schulergänzende Kinderbetreuung im Kanton St.Gallen» kam die Regierung diesem Auftrag im Sommer 2018 nach. Der Bericht zeigte auf, dass im Kanton ein unterdurchschnittlicher Versorgungsgrad besteht und die Eltern einen vergleichsweise hohen Anteil an den Kosten tragen. Zudem bestehen grosse regionale Unterschiede. Als eine Massnahme schlägt der Bericht daher vor, die Subventionierung der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung zu verstärken.

Parallel zur Erarbeitung des Berichts 40.18.04 kam im Frühjahr 2018 die Initiative «Familien stärken und finanziell entlasten» zustande. Sie forderte, dass die Kinder- und Ausbildungszulagen im Kanton St.Gallen Fr. 50.– über den bundesrechtlichen Minimalansätzen liegen. Die Regierung

[3] 26,5 Mio. Franken / 507'573 Personen (ständige Wohnbevölkerung Kanton St.Gallen 2018) = Fr. 52.20 je Person.

[4] 40.15.08 «Massnahmen zur Entschärfung des Fachkräftemangels und zur Arbeitskräftemobilisierung im Kanton St.Gallen».

sprach sich gegen eine Erhöhung der Familienzulagen aus und schlug dem Kantonsrat als Gegenvorschlag vor, eine Beteiligung der Arbeitgebenden an den Kosten der familien- und schulergänzenden Betreuungsangebote einzuführen. Ende 2018 befasste sich die vorberatende Kommission des Kantonsrates aufgrund der thematischen Nähe zeitgleich mit dem Bericht 40.18.04 sowie mit der Initiative und deren Gegenvorschlag (29.18.01). Neben diesen beiden Geschäften wurde Ende 2018 zudem in einer anderen vorberatenden Kommission die kantonale Umsetzung des Bundesgesetzes über die Steuerreform und die AHV-Finanzierung (STAF)[5] beraten (XV. Nachtrag zum Steuergesetz). Im Rahmen der Beratung dieser drei Geschäfte erarbeiteten die beiden beteiligten vorberatenden Kommissionen ein Paket an sozialen Ausgleichsmassnahmen zur Steuervorlage, das unter anderem die Erhöhung der Kinder- und Ausbildungszulagen auf Fr. 30.– über den bundesrechtlichen Minimalansätzen enthält. Zudem formulierten sie den Auftrag, dass die steuerlichen Bruttomehrerträge der erhöhten Kinder- und Ausbildungszulagen in die Förderung der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung fliessen. Der konkrete Wortlaut ist der folgende:

«Die Regierung wird eingeladen, Massnahmen zu ergreifen und dem Kantonsrat allenfalls notwendige Gesetzesanpassungen vorzulegen, mit denen die steuerlichen Bruttomehrerträge, die durch die Erhöhung der Familienzulagen gemäss der Änderung des Einführungsgesetzes zur Bundesgesetzgebung über die Familienzulagen (sGS 371.1) beim Kanton und bei den Gemeinden anfallen werden, wenigstens aber jährlich 5 Mio. Franken, in die Förderung der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung fliessen. Für die Fixierung des Betrags ist das erste Jahr der Ausrichtung der höheren Familienzulagen massgebend. Mit den Massnahmen ist zudem die Finanzierung im Rahmen der Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden sicherzustellen. Damit die Steuereinnahmen für die Verbesserung der Finanzierung der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung auf beiden Staatsebenen korrekt neutralisiert werden, sind über die Aufgabenteilung 50 Prozent des Förderbetrags bei den Gemeinden zu refinanzieren.»

Im Rahmen der Beratung des Geschäfts 29.18.01 in der Novembersession 2018 stimmte der Kantonsrat dem Antrag der vorberatenden Kommission zu einem Auftrag an die Regierung zu. Mit dem vorliegenden Entwurf zum Gesetz über Beiträge für familien- und schulergänzende Kinderbetreuung (abgekürzt KBG) kommt die Regierung diesem Auftrag nach.

Der Auftrag des Kantonsrates hält ausdrücklich fest, dass die Hälfte des Förderbetrags bei den Gemeinden zu refinanzieren ist. Ursprünglich war im Rahmen des «Strukturierten Dialogs» vorgesehen, dass die Gemeinden von den mutmasslichen Mindererträgen aus dem Bundesfinanzausgleich ab dem Jahr 2021 jährlich 24 Mio. Franken übernehmen und gleichzeitig strukturelle Anpassungen in der Aufgabenteilung zwischen den Gemeinden und dem Kanton erfolgen. Aufgrund des vorliegenden Auftrags wird dieser Betrag um 2,5 Mio. Franken (50 Prozent des Förderbetrags von 5 Mio. Franken) auf 26,5 Mio. Franken erhöht.[6] Im Sinn dieses inhaltlichen Zusammenhangs wird das KBG als separater Erlass in die vorliegende Sammelvorlage integriert. Da das KBG dem obligatorischen Finanzreferendum untersteht, wird es nach dem Erlass durch den Kantonsrat zu einer Volksabstimmung über dieses Gesetz kommen (siehe Abschnitt 8).

5 AS 2019, 2395 ff.

6 Verändert sich der Förderbetrag in Zukunft, ist zwischen Kanton und Gemeinden zu überprüfen, wie die Mischfinanzierung neu geregelt werden kann.

# 2 III. Nachtrag zum Gesetz über die Pflegefinanzierung (Abrechnung Pflegeleistungen für Menschen mit Behinderung nach dem Bundesgesetz über die Krankenversicherung)

## 2.1 Allgemeine Ausführungen

Auch Menschen mit Behinderung werden heute immer älter. Erreichen sie das Pensionsalter, sind Klärungen bezüglich ihrem Wohnort nötig. Als Grundsatz gilt, dass es den Bewohnenden von spezialisierten Wohnangeboten beim Erreichen des Pensionsalters weiterhin möglich sein soll, im bisherigen Umfeld zu verbleiben (Normalisierungsprinzip). Dies hat die Regierung als Ziel im Rahmen der Bedarfsanalyse und des Planungsberichts zum spezialisierten Angebot für Menschen mit Behinderung im erwerbsfähigen Alter festgelegt.[7]

Wie in verschiedenen anderen Kantonen werden auch im Kanton St.Gallen in einzelnen Einrichtungen für erwachsene Menschen mit Behinderung spezifische Wohngruppen für ältere Menschen mit Pflegebedarf geschaffen. Der Alterungsprozess und damit der Pflegebedarf treten bei Menschen mit Behinderung in vielen Fällen wesentlich früher ein als bei der übrigen Bevölkerung. Deshalb bedürfen auch jüngere Menschen mit Behinderung oft Pflegeleistungen, die dem Leistungskatalog gemäss Pflegefinanzierung entsprechen (vgl. Verordnung des EDI[8] über Leistungen in der obligatorischen Krankenpflegeversicherung [SR 832.112.31]). Derzeit ist für Einrichtungen für erwachsene Menschen mit Behinderung, die spezifische Angebote für Personen mit Pflegebedarf anbieten, die Abrechnung von Pflegeleistungen nach dem Prinzip der Pflegefinanzierung nicht möglich. Dadurch erfolgt auch keine Kostenbeteiligung durch die Krankenversicherer. Diesem Umstand soll mit dem vorliegenden Nachtrag Rechnung getragen werden.

Damit Einrichtungen für erwachsene Menschen mit Behinderung Pflegeleistungen nach den Regeln der Pflegefinanzierung abrechnen können, muss eine Aufnahme der Angebote auf die Pflegeheimliste erfolgen. Dies soll spätestens per 1. Januar 2021 umgesetzt werden. Aufgrund der qualitativen Voraussetzungen für eine Zulassung nach Art. 39 Abs. 1 des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung (SR 832.10; abgekürzt KVG) kommt eine Aufnahme in die Pflegeheimliste nur für wenige spezialisierte Angebote in Betracht. Im Übrigen definiert das KVG den (bundesrechtlichen) Begriff des Pflegeheims nicht, weshalb eine entsprechende Massnahme im Grundsatz bundesrechtskonform ist. Massgeblich ist der konkrete Leistungsauftrag. Erbringt eine Einrichtung Pflegeleistungen nach KVG und sind diese von den übrigen Leistungen hinreichend abgegrenzt, kann für die entsprechende Abteilung eine Zulassung beantragt werden.

Innerhalb der massgebenden Sozialdirektorenkonferenz der Ostschweizer Kantone und des Kantons Zürich (SODK Ost+ZH) werden in ausgewählten spezialisierten Einrichtungen für erwachsene Menschen mit Behinderung Pflegeleistungen nach KVG bereits heute in Zürich und Glarus abgerechnet. In Schaffhausen steht die Einführung kurz bevor. In mehreren Kantonen ist diese in den nächsten Jahren geplant.

Die Finanzierungsregelung von Aufenthalten in Einrichtungen für erwachsene Menschen mit Behinderung und Einrichtungen für betagte Personen unterscheiden sich fundamental. Die Mitfinanzierung des Kantons bei Aufenthalten von erwachsenen Personen in stationären Behinderteneinrichtungen erfolgt durch Betriebsbeiträge, während bei Aufenthalten in Einrichtungen für Betagte neben den Krankenversicherern die Gemeinden für die Restfinanzierung zuständig sind. Es besteht daher Klärungsbedarf zur Kostentragung bei erwachsenen Menschen mit Behinderung mit Pflegebedarf. Solange Menschen mit Behinderungen in stationären Einrichtungen für Menschen mit Behinderung leben, soll eine Mitfinanzierung der Gemeinden ausgeschlossen sein. Dies trägt

---

7 Angebote für erwachsene Menschen mit Behinderung im Kanton St.Gallen: Bedarfsanalyse und Planung für die Periode 2018 bis 2020, Bericht des Departementes des Innern vom 5. Februar 2018, abrufbar unter www.soziales.sg.ch → Behinderung.

8 Eidgenössischen Departementes des Innern.

der geltenden Aufgabenteilung Rechnung, und eine Belastung der einzelnen Standortgemeinden von Behinderteneinrichtungen mit spezialisiertem Angebot für Menschen mit erhöhtem Pflegebedarf kann ausgeschlossen werden. Solange eine versicherte Person in einer Einrichtung für Menschen mit Behinderung verbleibt, soll zudem auf eine Beteiligung der betroffenen Person an den Pflegekosten verzichtet werden. Da rund drei Viertel der Menschen mit Behinderungen im Heim auf Ergänzungsleistungen (EL) angewiesen sind, würde ein entsprechender Kostenbeitrag auch nicht zu einer massgeblichen Einsparung, sondern zu einer Kostenverlagerung in die EL führen.

Solange die Betreuung von Menschen mit Behinderung in Behinderteneinrichtungen im Vordergrund steht, soll der Verbleib bzw. ein passender Wechsel in eine Behinderteneinrichtung mit Pflegeleistungen bevorzugt werden. Ein selbstbestimmter Wechsel in eine Pflegeeinrichtung bleibt dadurch aber jederzeit möglich.

## 2.2 Bemerkungen zu einzelnen Artikeln

Leistungserbringer im Bereich der stationären Pflege sind nach Art. 2 Abs. 1 Bst. a des Gesetzes über die Pflegefinanzierung (sGS 331.1; abgekürzt PFG) Pflegeheime, soweit sie auf einer Pflegeheimliste nach Art. 39 Abs. 1 Bst. e i.V.m. Abs. 3 KVG mit Angabe der zugelassenen Plätze aufgeführt sind. Die Aufnahme auf die Pflegeheimliste erfolgt durch Beschluss der Regierung (sGS 381.181) und ist an gewisse Voraussetzungen geknüpft. In qualitativer Hinsicht erfüllen anerkannte Einrichtungen für Menschen mit Behinderung bereits zahlreiche Anforderungen gemäss Verordnung über die qualitativen Mindestanforderungen an Pflege und Betreuung in stationären Einrichtungen für Betagte (sGS 381.19) und den Richtlinien zu den Qualitätsanforderungen vom 17. Juni 2015. Ergänzend zu erfüllen sind zusätzliche spezifische Anforderungen wie das Vorliegen eines Betreuungs- und Pflegekonzepts, ein separates Bedarfs-Einstufungssystem (BESA, RAI/RUG), eine angemessene Stellendotation an Mitarbeitenden für die Pflege sowie Pflegefachleuten. Ausserdem sind zusätzliche Anforderungen zur Infrastruktur sowie Rechnungslegung und Kostenrechnung einzuhalten. Der Bedarfsnachweis stützt sich in bei diesen Einrichtungen direkt auf die Bedarfsermittlung und Angebotsplanung für erwachsene Menschen mit Behinderung des Kantons. Eine Mitwirkung und damit Mitverantwortung durch die jeweilige Gemeinde ist somit ausgeschlossen.

Die Finanzierung der stationären Pflegeleistungen erfolgt nach Art. 5 ff. PFG. Damit nicht gemäss Art. 9 PFG die zuständige politische Gemeinde die Pflegerestkosten zu tragen hat, ist diese Bestimmung durch eine Ausnahmeregelung zu ergänzen, wonach der Kanton für die Restfinanzierung zuständig ist, wenn die Einrichtung gleichzeitig nach Art. 14 des Gesetzes über die soziale Sicherung und Integration von Menschen mit Behinderung (sGS 381.4; abgekürzt BehG) als beitragsberechtigt anerkannt ist. Um zu verhindern, dass eine Kostenbeteiligung der betreuten Person fällig wird, ist zudem eine Ausnahme bezüglich Selbstbehalt an den Pflegekosten gemäss Art. 25a Abs. 5 KVG in Art. 8 Abs. 1 PFG vorzusehen. Für die Kostenbeteiligung an den nichtpflegerischen Leistungen ist Art. 20 Abs. 1 BehG sachgemäss anzuwenden.

## 2.3 Finanzielle Auswirkungen

Für eine Bedarfsschätzung der Anzahl Plätze, die zur Abrechnung der Pflegefinanzierung zuzulassen sind, eignet sich die Anzahl Personen, die eine Hilfslosenentschädigung aufgrund einer schweren Hilflosigkeit erhalten. Dazu gehören wie eingangs beschrieben nicht bloss betagte Menschen mit Behinderung, sondern auch erwachsene Menschen mit Behinderung im erwerbsfähigen Alter mit einem erhöhten Pflegebedarf. Drei bis vier Behinderteneinrichtungen weisen einen hohen Anteil von Menschen mit einer schweren Hilflosigkeit aus und erfüllen die erforderlichen Voraussetzungen zur Aufnahme in die Pflegeheimliste bereits heute. Deshalb sollen vorerst drei bis vier Einrichtungen mit insgesamt rund 100 Plätzen zur Abrechnung der Pflegefinanzierung zugelassen werden. Bei einem mit Pflegeeinrichtungen im Altersbereich vergleichbaren

durchschnittlichen Pflegebedarf ergeben sich durch eine korrekte Abgrenzung der durch die Einrichtungen für Menschen mit Behinderung erbrachten Pflegeleistungen nach KVG Kostenverschiebungen von rund 1,3 Mio. Franken vom Kanton hin zu den Krankenversicherern. Nach Abzug des zusätzlichen Aufwands (Implementierung und danach wiederkehrende Mehrkosten, die über die Leistungsvereinbarungen durch den Kanton teilweise mitfinanziert werden) sind Kosteneinsparungen von 1,1 Mio. Franken realistisch. Bei erfolgreicher Umsetzung und entsprechendem Bedarf ist es denkbar, zu einem späteren Zeitpunkt weitere Einrichtungen bzw. Plätze auf die Pflegeheimliste aufzunehmen.

Das Entlastungziel im Rahmen der Umsetzungsagenda Finanzperspektiven im Bereich der Betriebsbeiträge an Behinderteneinrichtungen von 1 Mio. Franken kann mit dieser Massnahme erreicht werden. Die Gemeinden werden durch das Verbleiben der erwachsenen Menschen mit Behinderung in spezialisierten Einrichtungen und damit nicht erfolgte Pflegeheimeintritte nicht zusätzlich belastet. Das Gleiche gilt für die betroffenen Personen. Für sie gibt es ebenfalls keine zusätzliche finanzielle Belastung.

# 3 IV. Nachtrag zum Gesetz über die Pflegefinanzierung (Durchführungskosten Pflegefinanzierung)

## 3.1 Allgemeine Ausführungen

Der Kantonsrat beauftragte die Regierung in der Septembersession 2012 im Rahmen des Nachtrags zum Finanzausgleichsgesetz (22.12.07), die stationäre Pflegefinanzierung in zwei Schritten[9] den Gemeinden zu übertragen und gleichzeitig den innerkantonalen Finanzausgleich anzupassen. Als Kompensation für die Übertragung der stationären Pflegefinanzierung an die Gemeinden wurde der soziodemografische Sonderlastenausgleich eingeführt, der zu 100 Prozent durch den Kanton finanziert wird und Mehrbelastungen im Sozialbereich ausgleicht. Zudem wurde die Kostenbeteiligung der Leistungsbezügerinnen und Leistungsbezüger von ambulanten Pflegeleistungen von 10 auf 20 Prozent des höchsten vom Bund für die Krankenversicherer festgelegten Pflegebeitrags erhöht, was eine Entlastung der ambulanten Pflegefinanzierung zur Folge hatte. Die Gemeinden tragen damit seit dem Jahr 2014 vollständig die Beitragsleistungen der stationären und ambulanten Pflegefinanzierung nach dem KVG und dem PFG. Die Zuständigkeit der Gemeinden für das stationäre Pflege- und Betreuungsangebot für Betagte ergibt sich aus Art. 28 ff. des Sozialhilfegesetzes (sGS 381.1; abgekürzt SHG).

Rund zwei Drittel der Bezügerinnen und Bezüger von stationären Pflegefinanzierungsleistungen beziehen auch Ergänzungsleistungen. Aufgrund dieses engen Zusammenhangs sind Abwicklungs- und Steuerungsfragen in der Langzeitpflege zwischen Kanton und Gemeinden abzustimmen. Dem Kanton obliegen nach dem KVG Aufgaben, die er nicht delegieren kann (z.B. Festlegung von Planungsrichtwerten und Zulassung der Pflegeheime durch Erlass der Pflegeheimliste). Der Versorgungsauftrag für die stationäre Langzeitpflege gemäss Bundesrecht ist damit eine Verbundaufgabe von Kanton und Gemeinden. Im Rahmen des II. Nachtrags zum PFG wurde das kantonale Modell zur Umsetzung der Pflegefinanzierung mit allen beteiligten Akteuren (Gemeinden, Kanton, Leistungserbringer und Sozialversicherungsanstalt) überprüft. Die in diesem Prozess gemeinsam erarbeiteten Lösungen zur Abwicklung, Steuerung, Aufsicht und Qualität wurden mit dem Fokus Verbundaufgabe Langzeitpflege in der genannten Gesetzesanpassung umgesetzt.

Mit dem Bericht 40.17.02 «Umsetzung und Auswirkungen der Pflegefinanzierung im Kanton St.Gallen» (Wirkungsbericht) der Regierung vom 14. März 2017 wurde die Pflegefinanzierung

[9] Massnahmen zur dauerhaften Stabilisierung des Staatshaushalts (Sparpaket II) (22.12.11B) im Jahr 2013 sowie II. Nachtrag zum Finanzausgleichsgesetz (22.13.05) und II. Nachtrag zum Gesetz über die Pflegefinanzierung (22.13.06) aus dem Jahr 2014.

nach sechs Jahren Umsetzung aufgrund des gesetzlichen Auftrags umfangreich analysiert und es wurde kein weiterer unmittelbarer gesetzgeberischer Handlungsbedarf auf kantonaler Ebene festgestellt. Die Analysen und Erfahrungen zeigten, dass die kantonale Umsetzung der Pflegefinanzierung insgesamt erfolgreich und gelungen ist. Die Zuständigkeit der Gemeinden sowohl für die ambulante als auch für die stationäre Pflegefinanzierung macht es möglich, dass der Grundsatz «ambulant vor stationär» umgesetzt werden kann. Ein Ausblick auf künftige Herausforderungen in der ambulanten und stationären Pflege zeigte jedoch, dass in einigen Entwicklungsfeldern auch auf kantonaler Ebene gesetzgeberische Ergänzungen in den folgenden Jahren nicht ausgeschlossen werden konnten. Aufgrund des Bundesgerichtsurteils vom 20. Juli 2018 (9C-446/2017) sind einige Anpassungen an die Hand zu nehmen. Die dafür nötigen Anpassungen werden dem Kantonsrat in einer separaten Vorlage (V. Nachtrag zum Gesetz über die Pflegefinanzierung) vorgelegt.

Im Rahmen des II. Nachtrags zum PFG wurde auch die Finanzierung der Durchführungskosten der stationären Pflegfinanzierung diskutiert. So wurden dem aktuellen zentralen Abwicklungsmodell Varianten mit dezentraler Abwicklung gegenübergestellt. Die Bewertung ergab klare Vorteile für die Weiterführung der bisherigen zentralen Abwicklung, in der sowohl die Gemeinden mit ihren AHV-Zweigstellen (Anmeldung und Klärung Zuständigkeit) als auch der Kanton mit der Sozialversicherungsanstalt (Prüfung und operative Abwicklung) Verantwortung tragen. Dezentrale Lösungen hätten höhere Durchführungskosten sowie einen Qualitätsverlust für die Betroffenen zur Folge. Auch aus heutiger Sicht wird die zentrale Abwicklung der stationären Pflegefinanzierung über die Sozialversicherungsanstalt seitens Heimen, Bewohnenden und Gemeinden begrüsst und wird im interkantonalen Vergleich von den Leistungserbringenden besonders positiv bewertet. Der Beitrag an die Durchführungskosten der stationären Pflegefinanzierung durch die Gemeinden wurde aufgrund von Synergieschätzungen zur Abwicklung der Ergänzungsleistungen in der Verordnung über die Pflegefinanzierung (sGS 331.21; abgekürzt PFV) auf 350'000 Franken festgelegt. Der Kanton trägt die restlichen Durchführungskosten der stationären Pflegefinanzierung von 1,1 Mio. Franken. Die gesamten Durchführungskosten liegen gegenwärtig bei rund 1,5 Mio. Franken.

Mit dem IV. Nachtrag zum PFG sollen die gesamten Durchführungskosten der stationären Pflegefinanzierung an die Gemeinden übertragen werden.

## 3.2 Bemerkungen zu einzelnen Artikeln

Im geltenden Art. 10 PFG ist die Durchführung der Pflegefinanzierung gesetzlich geregelt. Demnach tragen die Gemeinden die Kosten der AHV-Zweigstellen und beteiligen sich an den Verwaltungskosten der Sozialversicherungsanstalt (SVA). Der heutige Grundsatz der Beteiligung der Gemeinden ist dahingehend anzupassen, dass die politischen Gemeinden künftig die gesamten Durchführungskosten (SVA und Gemeindezweigstelle) zu tragen haben. Die Abrechnung erfolgt aber weiterhin über das zuständige Departement und nicht direkt mit der SVA. Die Verteilung der zentralen Durchführungskosten auf die einzelnen Gemeinden wird weiterhin auf Verordnungsebene geregelt. Seit dem Jahr 2014 gilt dabei ein fallbasierter Verteilschlüssel.

## 3.3 Finanzielle Auswirkungen

Mit der Übertragung der gesamten Durchführungskosten der stationären Pflegefinanzierung an die politischen Gemeinden wird der Kantonshaushalt um jährlich 1,1 Mio. Franken entlastet. Für die Entlastung des Kantonshaushalts in genannter Höhe ist die Synergienutzung aus der zentralen Abwicklung von Pflegefinanzierung und Ergänzungsleistungen Voraussetzung. Aufgrund der erwähnten Synergienutzung mit den Ergänzungsleistungen ist es aus heutiger Sicht zweckmässig, dass die SVA die Durchführungsstelle für das Abrechnungsverfahren bleibt.

# 4 XXII. Nachtrag zum Volksschulgesetz (Finanzierung Sonderschulung)

## 4.1 Allgemeine Ausführungen

Am 19. November 2013 hat der Kantonsrat ohne Gegenstimme den XIV. Nachtrag zum Volksschulgesetz erlassen.[10] Damit stellte er die Sonderpädagogik im Kanton St.Gallen auf neue Grundlagen. Anlass dafür war die Neugestaltung der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA), in deren Rahmen sich der Bund (Invalidenversicherung [IV]) aus der Mitfinanzierung und -steuerung der Sonderschulung zurückgezogen hatte. Ziel war ein kohärentes Sonderpädagogikkonzept, das in der St.Galler Volksschule aufgrund zersplitterter Zuständigkeiten auf den verschiedenen Staatsebenen bislang gefehlt hatte. Im Gesetzesvollzug wurde dieses Ziel mit einem breit abgestützten Projekt «Sonderpädagogik» anvisiert und erreicht; seit wenigen Jahren ist als dessen Lieferergebnis ein ganzheitliches Sonderpädagogikkonzept (SOK)[11] in Anwendung. Das SOK folgt pädagogisch dem Leitsatz «so viel Integration wie möglich, so viel Separation wie nötig». Für die Sonderschulung bedeutet dieser Leitsatz Folgendes: Zum einen sollen Kinder, deren Behinderung im Grenzbereich der Beschulung zwischen Regelschule oder Sonderschule liegt, vermehrt in der Regelschule belassen werden; dies ist pädagogisch vertretbar, weil viele Behinderungen mit Bezug auf den Bildungsbedarf von fliessenden Übergängen bzw. einer Beurteilung nach Ermessen geprägt sind. Zum anderen sollen Kinder, deren Behinderung einen Sonderschulbesuch erfordert, vermehrt in massvoll separierenden Tagessonderschulen und nur mehr zurückhaltend in verstärkt separierenden Internatssonderschulen gefördert werden, womit sie insbesondere auch am Familienleben teilnehmen und im heimischen Umfeld sozialisiert werden können; zu diesem Zweck wurden in den Regionen neue Tagessonderschulen aufgebaut und werden die bisherigen Internatssonderschulplätze schrittweise moderat reduziert.

Die Reform der Sonderpädagogik stand auch unter dem Dach eines Querschnittsprojekts zur Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden, mit dem die Zuständigkeiten und Finanzierungslasten im Bereich der Sonderpädagogik bezüglich der Staatsebenen analysiert wurden.[12] In Nachachtung des Subsidiaritätsprinzips und des Äquivalenzprinzips, wie sie in der Kantonsverfassung (SR 101) verankert sind, wurden mit dem XIV. Nachtrag zum Volksschulgesetz folgende Anpassungen bei der Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden in der Sonderpädagogik verankert:

- Erhöhung der Gemeindepauschale an den Sonderschulbesuch schulpflichtiger Kinder von zuletzt Fr. 24'500.– auf Fr. 36'000.–;
- Streichung der Gemeindepauschale an den fortgesetzten Sonderschulbesuch nicht mehr schulpflichtiger Jugendlicher;
- Verlagerung der Zuständigkeit für Anordnung und Finanzierung der Heilpädagogischen Früherziehung (HFE) im Kindergartenalter vom Kanton auf die Gemeinden.

### 4.1.1 Einführung einer Gemeindepauschale Sonderschulinternat

Nach Art. 39$^{bis}$ Abs. 1 und 2 VSG trägt der Kanton den Aufwand der von ihm anerkannten Sonderschulen. Nach Art. 39$^{bis}$ Abs. 3 VSG leistet der Schulträger dem Kanton an diesen Aufwand jährlich einen pauschalen Beitrag von 36'000 Franken je schulpflichtige Schülerin oder schulpflichtigen Schüler in einer Sonderschule. Für die Sonderschulung stehen einerseits Tagessonderschulen für sogenannt externe Sonderschulung (Leistung «Schule») zur Verfügung und anderseits Sonderschulinternate für die sogenannt interne Sonderschulung (Leistungen «Schule»

10 ABl 2013, 2487 ff.

11 Abrufbar unter https://www.sg.ch/bildung-sport/volksschule/rahmenbedingungen/rechtliche-grundlagen/konzepte.html.

12 Vgl. Abschnitt 7.4 der Botschaft der Regierung vom 15. Januar 2013 zum XIV. Nachtrag zum Volksschulgesetz, ABl 2013, 308 ff. (22.13.01).

und «Wohnen»). Die Gemeinden verfügen auf der Basis von Abklärung und Antrag des Schulpsychologischen Dienstes die Sonderschulung und weisen das Kind entweder einer Tagessonderschule oder einem Sonderschulinternat zu.

Die Kosten für eine Sonderschulung bewegen sich zwischen 52'000 und 288'000 Franken je Kind und Jahr. Die Spannweite ergibt sich zum einen aufgrund der Behinderungsart bzw. des Behinderungsgrads der geförderten Kinder und zum anderen auch durch die beiden genannten Leistungskategorien: Die Kosten für ein Sonderschulinternat («Schule» plus «Wohnen») sind im Durchschnitt mit 130'000 Franken mehr als doppelt so hoch wie die entsprechenden Kosten von 55'000 Franken für eine Tagessonderschule (nur «Schule»). Ungeachtet dessen entrichten die Gemeinden aktuell an jede Sonderschulplatzierung eine einheitliche Pauschale. Der Mehraufwand für die Internatsplatzierung («Wohnen») wird vollumfänglich vom Kanton finanziert. Im Durchschnitt wird eine Internatssonderschulung von den Gemeinden zu einem Viertel und vom Kanton zu drei Vierteln finanziert.

Die Pauschalierung des Gemeindebeitrags an die Sonderschulung ist Ausdruck einer Solidarität bei der Förderung von Kindern mit erhöhtem Förderbedarf unterschiedlicher Art bzw. unterschiedlichen Grads. Sie ist grundsätzlich nicht in Frage zu stellen und es ist insbesondere davon abzusehen, für inhaltlich unterschiedliche sonderschulische Angebote differenzierte Gemeindebeiträge zu bestimmen. Solche Vorkehren würden zum Risiko führen, dass unterschiedliche Förderbedürfnisse unter finanziellen Gesichtspunkten und zulasten der Schulqualität bzw. des Kindeswohls gegeneinander ausgespielt werden. Unabhängig davon erweist sich allerdings eine einheitliche Gemeindepauschale von Fr. 36'000.–, die keine Rücksicht auf den markanten Unterschied zwischen den Kosten der formal unterschiedlichen externen (Tagessonderschule) und internen (Sonderschulinternat) Schulung nimmt, als offenkundig unverhältnismässig. Ohne dass die erwähnte Solidarität fraglich würde (nachstehend Abschnitt 4.2), drängt sich unter diesem Aspekt eine einfache Differenzierung der Pauschale auf. Die Gemeinden sind in Zukunft mit einer die Grundpauschale ergänzenden Internatspauschale an der internen Sonderschulung zu beteiligen. Angemessener Ansatz dafür ist ein Betrag von Fr. 20'000.–. Damit ergibt sich eine Gemeindepauschale von (weiterhin) Fr. 36'000.– für die Tagessonderschulung und eine solche von (neu) Fr. 56'000.– (Fr. 36'000.– plus Fr. 20'000.–) für die Internatssonderschulung. Mit dieser Massnahme wird nicht nur dem prinzipiell unterschiedlichen Aufwand für die beiden Leistungskategorien in den Sonderschulen Rechnung getragen, sondern sie steht auch im Einklang mit dem Sonderpädagogikkonzept, das im Interesse der sozialen Integration die Förderung in Tagessonderschulen gegenüber der Förderung in Internatssonderschulen stärker gewichtet (oben Abschnitt 4.1). Überdies wird mit der Massnahme eine gewisse Annäherung an die Kosten nicht schulisch indizierter, von der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde angeordneter Heimaufenthalte erreicht. Diese Annäherung ist gerechtfertigt, da eine Internatssonderschulung zu einem erheblichen Teil nicht schulische Betreuung mitumfasst.

### 4.1.2 Finanzierung Elternbeiträge Sonderschulung durch Sozialhilfe

Nach Art. 39$^{bis}$ Abs. 1 VSG trägt der Kanton den Aufwand der anerkannten privaten Sonderschulen für die Erfüllung der Leistungsvereinbarung, unter Abzug von Beiträgen der Eltern sowie unter Berücksichtigung von Unterhalt und Infrastruktur. Mit Blick auf den verfassungsmässig garantierten Anspruch auf unentgeltliche Grundschulung[13] dürfen die Elternbeiträge nicht die schulische Förderung der Sonderschülerin oder des Sonderschülers decken. Von den Eltern dürfen nur Beiträge verlangt werden, soweit ihnen aus dem Besuch einer Sonderschule nichtschulische Einsparungen erwachsen. Dies ist insbesondere bei der Verpflegung (Tagessonderschulen) sowie bei Kost und Logis (Sonderschulinternate) der Fall.

13 Art. 19 der Bundesverfassung (SR 101; abgekürzt BV).

Bisher besteht keine gesetzliche Regelung für den Fall, dass die Eltern die Elternbeiträge nicht leisten. Dabei sind verschiedene Fälle zu unterscheiden, die in der Praxis unterschiedlich gehandhabt werden:

- Sind die Eltern Sozialhilfeempfänger oder wären sie gemäss SKOS-Richtlinien für die Sozialhilfe[14] theoretisch sozialhilfeberechtigt, reichen sie dem Bildungsdepartement ein Erlassgesuch zusammen mit einer entsprechenden Bestätigung der Wohnsitzgemeinde ein. Das Bildungsdepartement vergütet bei einem gutgeheissenen Erlassgesuch der Sonderschule die ausfallenden Elternbeiträge.[15]
- Sind die Eltern säumig, ohne dass sie Sozialhilfeempfänger sind oder theoretisch im oben beschriebenen Sinn sozialhilfeberechtigt wären, werden sie von der Sonderschule gemahnt. Nach erfolgloser Mahnung holt die Sonderschule in einem weiteren Schritt einen Betreibungsregisterauszug ein. Kann sie aufgrund dieses Auszugs davon ausgehen, dass die Eltern die offenen Beträge bezahlen können, leitet sie eine Betreibung ein. Andernfalls kann die Sonderschule beim Bildungsdepartement einen Antrag auf Übernahme der offenen Beiträge durch den Kanton stellen.[16]

Dass der Kanton die uneinbringlichen Beiträge trägt, ist mit Blick auf den Umstand, dass diese nicht Schulkosten, sondern im Wesentlichen Verpflegungs- bzw. Logiskosten decken, die sich aus der grundsätzlichen zivilrechtlichen Unterhaltspflicht der Eltern für ihr Kind ergeben, nicht sachgerecht. Vor dem Hintergrund der Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden sind die entsprechenden Beträge bei Uneinbringlichkeit künftig von der politischen Gemeinde über die Sozialhilfe zu tragen, wie dies heute bereits bei einer Unterbringung in einem Kinder- und Jugendheim vorgesehen ist.[17] Entsprechend ist auch die Bewirtschaftung allfälliger Rückerstattungen sichergestellt.[18]

## 4.2 Bemerkungen zu einzelnen Artikeln

*Art. 39$^{bis}$ Abs. 3*: Anstelle der bisherigen Sonderschulpauschale von Fr. 36'000.– für alle Sonderschulplatzierungen werden wie oben (Abschnitt 4.1.1) erwähnt neu zwei unterschiedliche Pauschalen vorgesehen. Für die Tagessonderschulen gilt nach wie vor eine Pauschale von Fr. 36'000.–. Für die Sonderschulinternate ist neu eine Pauschale von Fr. 56'000.– (Fr. 36'000.– plus Fr. 20'000.–) vorgesehen. Die Höhe der neuen Teilpauschale für den Aufenthalt im Sonderschulinternat ist so austariert, dass die zuweisenden Gemeinden motiviert sind, auf der einen Seite eine pädagogisch vertretbare Beschulung in einer wohnort- bzw. familiennahen Tagessonderschule zu bevorzugen, ohne auf der anderen Seite von einer pädagogisch klar angezeigten Beschulung in einem Sonderschulinternat aus diesfalls sachfremden finanziellen Überlegungen abzusehen. Damit besteht immer noch eine beträchtliche Solidaritätskomponente in Bezug auf die sonderschulische Förderung: Der Kanton trägt im Durchschnitt nach wie vor deutlich mehr als die Hälfte der Kosten für Internatsplatzierungen, nämlich rund 74'000 von 130'000 Franken, und die Gemeindebeiträge bleiben in Bezug auf den Förderbedarf pauschaliert. Damit trägt der Kanton insbesondere die Mehrkosten für besonders betreuungsintensive Schülerinnen und Schüler mit einer Mehrfachbehinderung.

---

14 SKOS = Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe.

15 Abschnitt 13.1.6 des Sonderpädagogik-Konzepts für die Sonderschulung, abrufbar unter https://www.sg.ch/bildung-sport/volksschule/rahmenbedingungen/rechtliche-grundlagen/konzepte.html.

16 Abschnitt 5.5 des Handbuchs zur operativen Umsetzung der Pauschalen, abrufbar unter https://www.sg.ch/bildung-sport/volksschule/sonderpaedagogik/fuehrung-und-finanzierung/_jcr_content/Par/sgch_accordion_list/AccordionListPar/sgch_accordion_1645199442/AccordionPar/sgch_downloadlist/DownloadListPar/sgch_download.ocFile/Handbuch.pdf.

17 Art. 43 Abs. 1 Bst. b SHG.

18 Vgl. SKOS-Richtlinien und Praxishilfe der KOS, E.3.1.4 «Rückerstattung von Fremdplatzierungskosten», S. 103 f.; abrufbar unter: http://www.kos-sg.ch/fileadmin/user_upload/KOS-Praxishilfe_Version_1._Januar_2019.pdf.

*Art. 39bis Abs. 4 (neu)*: Art. 39bis VSG hält bisher nur fest, dass von den Eltern Beiträge verlangt werden können. Nicht geregelt ist auf Gesetzesebene, wer die entsprechenden Kosten trägt, wenn die Eltern diese Beiträge nicht leisten. Die entsprechenden Kosten werden bisher vom Kanton getragen, was nicht sachgerecht ist (vorstehend Abschnitt 4.1). Im Volksschulgesetz soll deshalb neu festgehalten werden, dass die zuständige politische Gemeinde die Elternbeiträge trägt, wenn diese nicht leistungsfähig sind. Die vorgeschlagene Regelung entspricht der Regelung bei einer Unterbringung in einem Kinder- und Jugendheim (beiziehende Anwendung von Art. 43 Abs. 1 Bst. b SHG). Im Vollzug des neuen Gesetzesrechts ist auch das Verfahren bei Uneinbringlichkeit der Elternbeiträge zu regeln, wobei zu beachten ist, dass im Fall der Übernahme von uneinbringlichen Elternbeiträgen im Rahmen einer Sonderschulung – anders als bei der Unterbringung in einem Kinder- und Jugendheim – keine gesonderte Kostengutsprache des Sozialamtes der zuständigen Gemeinde nötig ist. In Art. 39bis Abs. 4 VSG wird deshalb nur *sachgemäss* auf Art. 43 Abs. 1 Bst. b SHG verwiesen.

## 4.3 Finanzielle Auswirkungen

### 4.3.1 Einführung einer Gemeindepauschale Sonderschulinternat

Derzeit besuchen rund 280 schulpflichtige Schülerinnen und Schüler ein Sonderschulinternat. Auf der Basis dieses Mengengerüsts führt die Einführung einer zusätzlichen Sonderschulinternatspauschale von 20'000 Franken dazu, dass dem Kanton Mehreinnahmen in der Höhe von 5,6 Mio. Franken und den Gemeinden Mehrausgaben in derselben Höhe entstehen. Ob diese Summe in der Realität Gültigkeit behält oder ob sie sich etwas reduziert, hängt davon ab, welchen Einfluss die neue Pauschale auf die Schulträger beim Beschluss entfaltet, für eine Schülerin oder einen Schüler mit Behinderung eine Tagessonderschule oder ein Sonderschulinternat vorzusehen. Diese Entwicklung ergibt sich nicht allein aufgrund des vorgesehenen Nachtrags zum VSG, sondern ist von der grundsätzlichen Bereitschaft der Regelschulen abhängig, dem Grundsatz «so viel Integration wie möglich, so wenig Separation wie nötig» Nachachtung zu verschaffen (Haltekraft der Regelschule).

### 4.3.2 Finanzierung Elternbeiträge Sonderschulung durch Sozialhilfe

Die Unterhaltspflichtigen entrichten einen jährlichen Elternbeitrag von Fr. 840.– für die Tagessonderschule und von Fr. 3'420.– für das Sonderschulinternat[19]. In den letzten Jahren wurden vom Bildungsdepartement jährlich bis zu 250 Erlassgesuche genehmigt. Über 40 Prozent der Gesuche betrafen den Elternbeitrag in einem Sonderschulinternat. Die Mehrkosten des Bildungsdepartementes für eine Sonderschulplatzierung aufgrund solcher Erlassgesuche belaufen sich jährlich auf rund 0,3 Mio. Franken. Mit der Ergänzung von Art. 39bis VSG wird der Staatshaushalt auf Basis der heutigen Schätzungen und Annahmen demnach ab dem Jahr 2021 um jährlich rund 0,3 Mio. Franken entlastet. Gemeindeseitig ist davon auszugehen, dass sich der mehrbelastende Betrag insgesamt leicht reduziert, da die Gemeinden vor Ort direkter prüfen können, ob die Eltern die Beiträge effektiv nicht leisten können und allfällige Rückerstattungsansprüche effizienter geltend machen können.[20]

---

19 Nach Art. 20 Abs. 3 der Verordnung über die Anerkennung und Finanzierung von privaten Sonderschulen (sGS 213.951) legt das Amt für Volksschule die Höhe der Elternbeiträge fest. Es hat dies im Handbuch zur operativen Umsetzung der Pauschalen gemäss Finanzierungsmodell getan.

20 Vgl. SKOS-Richtlinien und Praxishilfe der KOS, E.3.1.4 «Rückerstattung von Fremdplatzierungskosten», S. 103 f.; abrufbar unter: http://www.kos-sg.ch/fileadmin/user_upload/KOS-Praxishilfe_Version_1._Januar_2019.pdf.

# 5 XXIII. Nachtrag zum Volksschulgesetz (Mitfinanzierung der Lehrmittel)

## 5.1 Allgemeine Ausführungen

Der Erziehungsrat[21] bezeichnet die obligatorischen Lehrmittel und kann weitere Lehrmittel empfehlen (Art. 21 VSG). Der bestehende Art. 22 VSG schreibt vor, dass der Staat die obligatorischen und empfohlenen Lehrmittel den Schulgemeinden und den Trägern anerkannter privater Sonderschulen unentgeltlich abgibt. Diese Unentgeltlichkeit steht in einem gewissen Widerspruch zum Grundsatz, dass die Gemeinden im Rahmen der kantonal vorgegebenen strategischen Schulentwicklung bzw. entsprechender generell-abstrakter Vorschriften, Informationen und Unterstützungen den Schulunterricht operativ in eigener Verantwortung und auf eigene Kosten erteilen. Der diesbezügliche Aufwand erwächst ihnen in Form der schulischen Infrastrukturen und Instrumente sowie der Lehrerlöhne. Lehrmittel bzw. Lernmedien sind in einem weiten Sinn diesen Bereichen zuzurechnen. Zudem hängen Art und Umfang ihres Einsatzes vor Ort, auch wenn sie vom Kanton als obligatorisch erklärt sind, von einem gewissen Ermessen der von den Gemeinden entlöhnten Lehrpersonen ab, denen von Gesetzes wegen Methodenfreiheit zusteht. Damit drängt es sich auf, dass die Lehrmittel durch die Schulträger mitfinanziert werden. Mit dem vorliegenden Paket ist deshalb eine hälftige Verteilung der Finanzierungslast für die Lehrmittel vorzusehen.

Bislang übernimmt der Kanton mit der Bezeichnung der im Unterricht im Grundsatz zwingend einzusetzenden Lehrmittel eine wichtige Steuerungsfunktion betreffend Unterrichtsqualität. Mit Blick auf die fiskalische Äquivalenz kann die Frage gestellt werden, wie weit sich der Beizug der Gemeinden zur Finanzierung auch auf die Zuständigkeit für den Entscheid, welche Lehrmittel im Unterricht im Grundsatz zu verwenden sind, auswirken soll. Diese Frage soll nicht im Rahmen dieser Gesetzesvorlage, sondern nach einer Übergangszeit beantwortet werden. Ihre Beantwortung hängt davon ab, wie weit vor dem Hintergrund der sprachregional koordinierten Lehrpläne, deren Umsetzung erst angelaufen ist, die aber den Lehrmittelmarkt Richtung «automatisch koordinierte» Lehrmittel beeinflussen dürften, eine kantonale Lehrmittelsteuerung noch qualitätsrelevant ist. Die Übergangszeit soll für eine vertiefte Auslegeordnung und Analyse genutzt werden. Insbesondere soll geprüft werden, ob etwa die kantonale Steuerung in Zukunft von der formellen Statusvergabe für die einzelnen Lehrmittel auf eine blosse Liste empfohlener Lehrmittel reduziert werden kann oder ob es sogar keinerlei Vorgaben zum Einsatz der Lehrmittel mehr bedarf. Im Weiteren gilt es festzulegen, welche Dienstleistungen das Amt für Volksschule bei welcher Steuerungsvariante anzubieten hat. Die Auslegeordnung soll in einem gemeinsamen Projekt unter Leitung des Bildungsdepartementes mit Vertretungen der Vereinigung St.Galler Gemeindepräsidentinnen und Gemeindepräsidenten (VSGP) und des Verbandes St.Galler Volksschulträger (SGV) erfolgen. Auf den Ablauf der Befristung des XXIII. Nachtrags zum Volksschulgesetz hin ist auf der Basis der gewonnenen Erkenntnisse eine erneute, dannzumal definitive Anpassung der Vorschriften des Volksschulgesetzes zu den Lehrmitteln zu prüfen.

Die Übergangszeit ist grundsätzlich auf drei Jahre zu bemessen. Angesichts der Ungewissheit der Entwicklung des Lehrmittelwesens generell (dies auch im interkantonalen Kontext) soll der Regierung die Kompetenz eingeräumt werden, bei Bedarf die Übergangsfrist um zwei Jahre auf insgesamt fünf Jahre zu verlängern.

In der Übergangszeit ist auch die Funktion und Rolle des kantonalen Lehrmittelverlags zu überprüfen. Es stellt sich die Frage nach dem Geschäftsmodell, das den Lehrmittelverlag vor dem Hintergrund der sprachregionalen Lehrplankoordination, der digitalen Transformation in der Pädagogik und der Aufgabenteilung unter den beiden Staatsebenen optimal positioniert. Als Sofort-

[21] Ab 1. Juni 2020 gemäss XXI. Nachtrag zum VSG (22.17.13) neu als Bildungsrat bezeichnet.

massnahme im Rahmen des XXIII. Nachtrags zum Volkschulgesetz ist es sinnvoll, dass der Verlag ermächtigt und verpflichtet wird, eine eigene Rechnung auf Vollkostenbasis mit separatem Gewinn- und Verlustvortrag zu führen. Damit bleibt einerseits der Verlag eine Abteilung der kantonalen Verwaltung, d.h. es wird nicht vorschnell ein Präjudiz für seine künftige Organisation geschaffen. Anderseits erhält der Verlag kontinuierliche Bewegungsfreiheit für die Geschäftsentwicklung und erhalten Kanton und Gemeinden kontinuierliche Transparenz über die Performance des Verlags. Der Lehrmittelverlag wird damit zu einem Profit Center nach dem bewährten Muster der Weiterbildungsabteilungen der Berufsfachschulen.

## 5.2 Bemerkungen zu einzelnen Artikeln

*Art. 22 VSG:* Neu tragen die Schulträger 50 Prozent der Kosten für die Lehrmittel mit einem kantonalen Status. Die zusätzlich nach freiem Ermessen eingesetzten Lehrmittel werden wie bisher durch die Gemeinden selber finanziert. Die entsprechende hälftige Kostentragungspflicht ist in einem neuen Abs. 2 zu Art. 22 festzuhalten. Zu verzichten ist mit Blick auf die spezialrechtliche Finanzierung der Sonderschulen darauf, diesen die Lehrmittel in Rechnung zu stellen. Entsprechend beschränkt sich die Anwendung von Art. 22 Abs. 2 auf die kommunalen Volksschulträger.

Das System der kantonalen Vorgaben mit einem durch den Erziehungsrat vorgegebenen Lehrmittelstatus und damit auch Art. 21 VSG bleiben vorerst unverändert. Wie vorstehend beschrieben ist dies Gegenstand einer Anschlussgesetzgebung, die während der Übergangsfrist vorbereitet wird.

*Art. 23$^{bis}$ (neu):* Ergänzend ist die gesetzliche Grundlage zu schaffen, dass der Lehrmittelverlag als Profit Center innerhalb der kantonalen Verwaltung operieren kann. Die neue Bestimmung folgt in der Formulierung Art. 13 Abs. 1 des Einführungsgesetzes zur Bundesgesetzgebung über die Berufsbildung (sGS 231.1) betreffend die als Muster dienenden Weiterbildungsabteilungen der Berufsfachschulen.

*Anwendungsdauer des Nachtrags:* Weil die Lehrmittelbezeichnung und -abgabe generell zu überprüfen ist (vgl. vorstehend Abschnitt 5.1), ist der XXIII. Nachtrag auf drei Jahre (vom 1. Januar 2021 bis 31. Dezember 2023) zu befristen, wobei wie erwähnt eine Delegationsnorm für eine begründete Verlängerung der Befristung um zwei weitere Jahre durch die Regierung vorzusehen ist.

## 5.3 Finanzielle Auswirkungen

Durch mehr Lehrmittelkomponenten u.a. im digitalen Bereich und in neuen Fachbereichen gemäss Lehrplan Volksschule sind die Kosten für Lehrmittel in den vergangenen zwei Jahren gestiegen und werden sich wohl noch zwei bis drei Jahre auf der aktuellen Höhe bewegen. Auf der anderen Seite ist aber auch davon auszugehen, dass sich der Betrag insgesamt etwas reduzieren wird, da die Schulträger die Bestellungen sorgfältiger bemessen werden, wenn sie für die Kosten zum Teil selber aufkommen müssen. Es sollten nur noch die benötigten und effektiv eingesetzten Lehrmittel bestellt werden. Zudem kann davon ausgegangen werden, dass diejenigen Lehrmittel, die als Klassensatz weitergegeben werden, eine längere Einsatzdauer haben. Diese Einsparungen kommen mit der neuen Finanzierung den Schulträgern zugut.

In den Rechnungsjahren 2016 bis 2018 hat der Kanton jährlich 7,2 bis 9,2 Mio. Franken für die Abgabe der Lehrmittel an die Schulträger aufgewendet. In den Budgets 2019 respektive 2020 sind Aufwendungen in der Höhe von 9,0 bzw. 9,5 Mio. Franken vorgesehen. Vor dem Hintergrund der aufgeführten Ist- und Planwerte sollen für die Kalkulation der Auswirkungen der hälftigen Mitfinanzierung die Kosten des Rechnungsjahrs 2018 von 9,2 Mio. Franken als Referenzkosten unterlegt werden.

# 6 IX. Nachtrag zum Einführungsgesetz zur Bundesgesetzgebung über die Krankenversicherung (Überwälzung der Verlustscheinforderungen auf die Gemeinden)

## 6.1 Allgemeine Ausführungen

Bis Ende des Jahres 2011 wurden im Kanton St.Gallen nur Ausstände der obligatorischen Krankenpflegeversicherung (OKP) bei Vorliegen eines Pfändungsverlustscheins von den politischen Gemeinden übernommen. Den politischen Gemeinden wurden die aufgrund von Pfändungsverlustscheinen übernommenen Prämien und Kostenbeteiligungen der OKP vollumfänglich durch den Kanton erstattet.

Mit der Änderung des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung (SR 832.10; abgekürzt KVG) vom 19. März 2010[22] wurde die Finanzierung der uneinbringlichen Prämien und Kostenbeteiligungen der OKP schweizweit einheitlich geregelt. Seither müssen die Kantone 85 Prozent der OKP-Ausstände, die ab dem 1. Januar 2012 entstehen und die mit Verlustscheinen oder gleichgesetzten Rechtstiteln[23] ausgewiesen werden, übernehmen. Die verbleibenden 15 Prozent gehen zulasten der Krankenversicherer. Die Verlustscheinforderungen werden von den Krankenversicherern jährlich mit dem Kanton abgerechnet. Die Verlustscheinbewirtschaftung ist Sache der Krankenversicherer. Die Krankenversicherer müssen dem Kanton im Rahmen der jährlichen Verlustscheinabrechnung 50 Prozent der Erträge aus der Verlustscheinbewirtschaftung gutschreiben (Art. 64a Abs. 5 KVG).

Gemäss Nr. I / 51 des Kantonsratsbeschlusses über Massnahmen zur Bereinigung des strukturellen Defizits des Staatshaushalts vom 15./16. Februar 2011 (ABl 2011, 630) werden den Gemeinden seit dem Jahr 2012 die Kostenbeteiligungen und Betreibungskosten (sogenannte nicht anrechenbare Ersatzleistungen) nicht mehr durch den Kanton erstattet. Massnahme 51 betrifft auch die OKP-Verlustscheinforderungen. Die politischen Gemeinden beteiligen sich deshalb seit dem Jahr 2012 mit 23 Prozent an den nach Art. 64a KVG zu übernehmenden uneinbringlichen OKP-Ausständen (Nettokosten bzw. Verlustscheinforderungen abzüglich Erträge aus der Verlustscheinbewirtschaftung). Der Kanton übernimmt 77 Prozent.

Der Betrag, der von den politischen Gemeinden finanziert wird, wird aufgrund der Bevölkerung auf die Gemeinden aufgeteilt[24]. Eine Verrechnung gemäss Verursacherprinzip hätte die Berücksichtigung des Wohnsitzes der betroffenen Versicherten vorausgesetzt, was mit einem unverhältnismässigen Aufwand verbunden gewesen wäre.

Es wäre grundsätzlich möglich, mit den Krankenversicherern eine Abtretung der Verlustscheine vertraglich zu vereinbaren und diese selbst zu bewirtschaften. Der Kanton Basel-Landschaft hatte diesen Weg gewählt und eine vertragliche Vereinbarung mit santésuisse getroffen. Den Krankenversicherern wurden für die Abtretung der Verlustscheine statt 85 Prozent 92 Prozent vergütet. Da die Vertragslösung unter den Erwartungen blieb, wurde sie vom Kanton auf Ende 2017 (ersatzlos) gekündigt.

---

22 AS 2011, 3523.

23 Mit Art. 105i der eidgenössischen Verordnung über die Krankenversicherung (SR 832.102; abgekürzt KVV) hat der Bundesrat Verfügungen über die Ausrichtung von Ergänzungsleistungen (EL) oder ähnliche Rechtstitel, welche die Mittellosigkeit einer versicherten Person belegen, den Verlustscheinen gleichgesetzt. Der Kanton hat die Möglichkeit, weitere Rechtstitel, die das Fehlen von finanziellen Mitteln der versicherten Person belegen, einem Verlustschein gleichzusetzen. Nach Art. 8g Abs. 2 des Einführungsgesetzes zur Bundesgesetzgebung über die Krankenversicherung (sGS 331.11; abgekürzt EG-KVG) sind dem Verlustschein rechtskräftige Verfügungen über die Leistung finanzieller Sozialhilfe gleichgesetzt.

24 Nach Art. 38$^{quater}$ der Verordnung zum Einführungsgesetz zur Bundesgesetzgebung über die Krankenversicherung (sGS 331.111; abgekürzt V EG-KVG) wird der Anteil der politischen Gemeinden nach der neuesten definitiven Statistik der ständigen Wohnbevölkerung per 31. Dezember berechnet.

Eine ähnliche Absicht verfolgt die Standesinitiative 16.312 «Ergänzung von Artikel 64a des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung betreffend Vollstreckung der Prämienzahlungspflicht der Versicherten» des Kantons Thurgau. Sie zielt darauf ab, den Kantonen das Recht zu geben, die Verlustscheine gegen Bezahlung von 90 Prozent (statt 85 Prozent) der ausstehenden OKP-Forderungen zu übernehmen und dann in eigener Verantwortung zu bewirtschaften. Der Standesinitiative wurde durch die zuständigen Kommissionen der eidgenössischen Räte Folge gegeben. Die Beratungen im Ständerat und im Nationalrat sind noch ausstehend. Die Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Ständerates arbeitet gegenwärtig einen Vorentwurf zur Standesinitiative aus. Sobald diese Arbeiten abgeschlossen sind, wird zum Vorentwurf samt erläuterndem Bericht eine Vernehmlassung durchgeführt.

Um die Zahlungsmoral der Versicherten zu verbessern, wurde im Kanton St.Gallen auf das Jahr 2015 eine Liste für säumige Prämienzahlende eingeführt. Die Krankenversicherer müssen für auf der Liste geführte Versicherte nur noch Notfallbehandlungen vergüten. Die Wirkung der Liste ist umstritten. Auf die Motion 42.18.11 «Schwarze Liste abschaffen» ist der Kantonsrat in der Novembersession 2018 nicht eingetreten.

## 6.2 Bemerkungen zu einzelnen Artikeln

Mit dem IX. Nachtrag zum Einführungsgesetz zur Bundesgesetzgebung über die Krankenversicherung (sGS 331.11; abgekürzt EG-KVG) sollen die Gemeinden 100 Prozent der uneinbringlichen OKP-Ausstände übernehmen. Dies bedingt eine Anpassung von Art. 8h Abs. 3 EG-KVG, in dem die Aufteilung der uneinbringlichen OKP-Ausstände bzw. der mit Verlustscheinen und diesen gleichgesetzten Rechtstiteln ausgewiesenen OKP-Ausstände auf Kanton und politische Gemeinden geregelt ist.

In den Kantonen Aargau, Obwalden, Schwyz, Thurgau, Uri und Zug übernehmen die politischen Gemeinden ebenfalls 100 Prozent des auf den Kanton entfallenden Anteils (d.h. 85 Prozent) der uneinbringlichen OKP-Ausstände. Im Kanton Schaffhausen übernehmen die politischen Gemeinden 65 Prozent, in den Kantonen Luzern und Waadt je 50 Prozent, im Kanton Tessin 40 Prozent, im Kanton Jura 32,2 Prozent und im Kanton Wallis 6 Prozent des auf den Kanton entfallenden Anteils der uneinbringlichen OKP-Ausstände. In 13 Kantonen (AI, AR, BE, BL, BS, FR, GE, GL, GR, NE, NW, SO und ZH) werden die uneinbringlichen OKP-Ausstände vollumfänglich aus dem IPV-Volumen finanziert.

## 6.3 Finanzielle Auswirkungen

Der Anteil des Kantons an den uneinbringlichen OKP-Ausständen (für ab das Jahr 2012 fällige Ausstände) ist seit der neuen Regelung kontinuierlich angestiegen und beläuft sich im Jahr 2019 auf rund 13,8 Mio. Franken. Im Budget 2020 sind Aufwendungen von 14,9 Mio. Franken vorgesehen.

| Jahr | Kantonsanteil an den uneinbringlichen OKP-Ausständen (nachschüssig finanziert), in Franken |
|---|---:|
| 2013 | 0,75 Mio. |
| 2014 | 5,08 Mio. |
| 2015 | 10,43 Mio. |
| 2016 | 11,48 Mio. |
| 2017 | 11,40 Mio. |
| 2018 | 12,45 Mio. |
| 2019 | 13,79 Mio. |
| 2020 | 14,9 Mio. (Planwert Budget 2020 ff.) |

Die kontinuierliche Erhöhung ist darauf zurückzuführen, dass zwischen Nichtbezahlung von OKP-Prämien und Vorliegen eines Verlustscheins einige Monate verstreichen. Die volle Wirkung entfaltete die neue Regelung erst ab dem Jahr 2015.

Die Verlustscheine werden von den Krankenversicherern und der SVA jeweils im Folgejahr in Rechnung gestellt (nachschüssige Finanzierung). Mit der Rechnung 2019 soll auf eine periodengerechte Gegenwartsverbuchung umgestellt werden. Dies führt in der Rechnung 2019 zu einer Doppelbelastung im Umfang von zusätzlich rund 14,9 Mio. Franken, wie in Anlehnung an die Umsetzung der Fachempfehlung des Rechnungslegungsstandards HRM2 als ausserordentlicher Aufwand (ausserhalb des Prämienverbilligungsvolumens) verbucht werden muss. Bei Überwälzung der Verlustscheinforderungen an die Gemeinden ab dem 1. Januar 2021 fällt in der Rechnung des Kantons für das Jahr 2021 aufgrund der Umstellung auf die periodengerechte Gegenwartsfinanzierung keine Belastung mehr an.

Indem auf eine Anpassung der in Art. 14 Abs. 2 EG-KVG verankerten Bandbreiten verzichtet wird, wird sichergestellt, dass es nicht zu einer Schmälerung des Prämienverbilligungsvolumens kommt. Die uneinbringlichen OKP-Ausstände werden weiterhin von der SVA aufgrund der Bevölkerung auf die Gemeinden aufgeteilt.

# 7 Gesetz über Beiträge für familien- und schulergänzende Kinderbetreuung

## 7.1 Inhaltliche Ein- und Abgrenzung

Sowohl bei der familien- als auch bei der schulergänzenden Kinderbetreuung gibt es sehr unterschiedliche Angebote in Bezug auf Betreuungsintensität und Institutionalisierung (siehe Abbildung 1). Mit dem KBG sollen nun Kantonsbeiträge für institutionelle und regelmässige Angebote der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung ausgerichtet werden. Im Bereich der familienergänzenden Betreuung sind dies Kindertagesstätten (Kitas) und organisierte Tagesfamilien. Im Bereich der schulergänzenden Betreuung sind es Horte, schulische Tagesbetreuung, Mittagstische und ebenfalls Tagesfamilien (die in beiden Bereichen tätig sind). Dieses Verständnis entspricht der Auslegeordnung im Bericht 40.18.04, der wie erwähnt eine wichtige Grundlage des Auftrags bildet.

| | **regelmässige Betreuung** | | **punktuelle Betreuung** | **dauerhafte Betreuung** |
|---|---|---|---|---|
| **institutionell** | **familienergänzend:** Kindertagesstätten / (organisierte) Tagesfamilien | **schulergänzend:** Horte / schulische Tagesbetreuung / Mittagstische / (organisierte) Tagesfamilien | Spielgruppen[25] / Aufgabenhilfe bzw. -begleitung | Pflegefamilien / Einrichtungen für Kinder und Jugendliche |
| **nicht-institutionell** | (freischaffende) Tagesfamilien / Nannys / Au-pairs / Grosseltern und andere Verwandte / Bekannte / usw. | | | |

**Abbildung 1: Einordnung der verschiedenen Betreuungsformen**

[25] Die Auslegeordnung im Bericht 40.18.04 lehnt sich an die Typologie der Betreuungsformen des Bundesamtes für Statistik an (abrufbar unter www.bfs.admin.ch/bfsstatic/dam/assets/1343435/master). Darin wird das Angebot der Spielgruppen unter anderem wegen der kurzen Betreuungsdauer nicht als familienergänzende Betreuungsart eingestuft, sondern eher als Form der soziokulturellen Animation.

## 7.2 Bestehendes Fördersystem

Im Kanton St.Gallen sorgen die politischen Gemeinden für eine ganzheitliche Kinder- und Jugendhilfe.[26] In diesem Rahmen können sie die familienergänzende Kinderbetreuung fördern. Für die Gemeinde besteht jedoch keine Pflicht, ein Angebot bereitzustellen oder zu finanzieren. In der Regel sind Kitas im Kanton St.Gallen daher private Einrichtungen, die von Vereinen oder Unternehmen getragen und von den Gemeinden finanziell unterstützt werden. Einige Kitas werden von Gemeinden direkt geführt. Der Kanton ist für die Aufsicht und Bewilligung der Kindertagesstätten im Kanton verantwortlich.[27] Im Bereich der schulergänzenden Kinderbetreuung sind die Gemeinden bzw. die Schulträger (Schul- oder Einheitsgemeinde) verpflichtet, ein bedarfsgerechtes Mittagstischangebot bereitzustellen.[28] Diese Bereitstellungspflicht bedeutet jedoch nicht, dass ein Angebot auch finanziert werden muss. Abgesehen davon haben die Gemeinden – wie bei der familienergänzenden Betreuung – keine weiteren Bereitstellungs- oder Finanzierungspflichten. Für die Aufsicht und Bewilligung ist der Kanton zuständig, sofern Betreuungsangebote von Privaten ohne Leistungsauftrag des Schulträgers zur Verfügung gestellt werden. Für die Aufsicht über die restlichen Angebote (schulergänzende Angebote des Schulträgers oder Private mit Leistungsauftrag) sind die Schulträger zuständig. Eine Schnittmenge von familien- und schulergänzender Betreuung bilden die Tagesfamilien. Sie liegen vollständig in der Zuständigkeit der Gemeinden. Die regelmässige Betreuung von Tagespflegekindern gegen Entgelt bedarf gemäss Art. 10 der Pflegekinderverordnung (sGS 912.3) einer Eignungsbescheinigung der von der politischen Gemeinde bezeichneten zuständigen Stelle und ist bewilligungspflichtig.

Sowohl familien- als auch schulergänzende Angebote werden bis anhin durch Elternbeiträge sowie Subventionen der öffentlichen Hand (Bund und Gemeinden) finanziert. In wenigen Fällen beteiligen sich auch Arbeitgebende und weitere Geldgeber (z.B. Stiftungen) an den Kosten. Der Kanton leistet derzeit keine finanzielle Unterstützung.

Der Bericht 40.18.04 hat gezeigt, dass die Eltern knapp zwei Drittel der Kosten tragen, die Gemeinden etwas weniger als einen Drittel. Die finanziellen Beteiligungen der Gemeinden sind in ihrer Form und Höhe sehr unterschiedlich ausgestaltet. So leisten Gemeinden beispielsweise direkte Beiträge an Kindertagesstätten oder die Gemeinde gewährt eine Defizitgarantie. Auch gibt es die Variante, dass Gemeinden kostenlos Räumlichkeiten für familien- oder schulergänzende Angebote zur Verfügung stellen, was ebenfalls als Mitfinanzierung verstanden werden kann. In gewissen Gemeinden erhalten Eltern zudem direkte finanzielle Beiträge für die Inanspruchnahme eines Betreuungsangebots. Einige Gemeinden beteiligen sich überhaupt nicht finanziell an den Angeboten.

## 7.3 Neues Fördersystem – der Kanton als Mitfinanzierer

Mit dem KBG wird eine neue Mitfinanzierungsaufgabe (und damit eine neue Verbundaufgabe) und somit auch eine neue Zuständigkeit des Kantons im Bereich der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung geschaffen. Diese neue Aufgabe ist ganz im Sinn der Verfassung des Kantons St.Gallen (sGS 111.1; abgekürzt KV) und trägt dazu bei, die darin aufgeführten Staatsziele z.B. bezüglich der Förderung von geeigneten Bedingungen für die Kinderbetreuung (Art. 13 Abs. 2 KV) zu erreichen. Auch vor dem Hintergrund der Schwerpunktplanung der Regierung für die Jahre 2017 bis 2027 (28.17.01) ist die neue Aufgabe wichtig. Durch die Mitfinanzierung werden bessere Rahmenbedingungen für neue, flexible und individuelle Arbeitsmodelle geschaffen,

---

26 Art. 58$^{bis}$ Abs. 1 des Einführungsgesetzes zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch (sGS 911.1; abgekürzt EG-ZGB).

27 Art. 13 Abs. 1 Bst. b der eidgenössischen Verordnung über die Aufnahme von Pflegekindern (SR 211.222.338; abgekürzt PAVO) und Art. 2 der Verordnung über Kinder- und Jugendheime (sGS 912.4; abgekürzt KJV).

28 Gemäss Art. 19$^{bis}$ VSG.

was wiederum dazu beiträgt, dass die vielfältigen Ressourcen im Kanton nachhaltig genutzt werden können. Bei der Erarbeitung des Entwurfs wurde darauf geachtet, dass sich die neue Aufgabe möglichst reibungslos in die bestehenden Strukturen in Kanton und Gemeinden einfügt.

Im Wesentlichen sieht der vorliegende Entwurf vor, dass der Kanton die neuen Kantonsbeiträge unter gewissen Voraussetzungen (siehe Abschnitt 7.3.1) und gemäss einem Verteilschlüssel (siehe Abschnitt 7.3.2) auf Gesuch hin (siehe Abschnitt 7.3.3) an die Gemeinden ausschüttet. Diese geben die Kantonsbeiträge im Rahmen ihrer bestehenden (oder falls nötig neu geschaffenen) Förderpraxis an die Institutionen bzw. direkt an die Eltern weiter. Damit orientiert sich das vorgeschlagene Fördersystem am Prinzip der Subsidiarität. Dies hat den Vorteil, dass bestehende Strukturen optimal genutzt werden und das Modell pragmatisch und nahe an der Bevölkerung umsetzbar ist. Die vorgesehene zentrale Rolle der Gemeinden im Gesetzesentwurf trägt zudem den bestehenden Zuständigkeiten im Gesetz (konkret im EG-ZGB) Rechnung und ermöglicht, dass die Vielfalt an Unterstützungsformen seitens der Gemeinden weiterhin bestehen kann.

Die folgende Grafik zeigt für das vorgeschlagene Fördersystem die Zusammenhänge zwischen den Hauptakteurinnen und -akteuren schematisch auf:

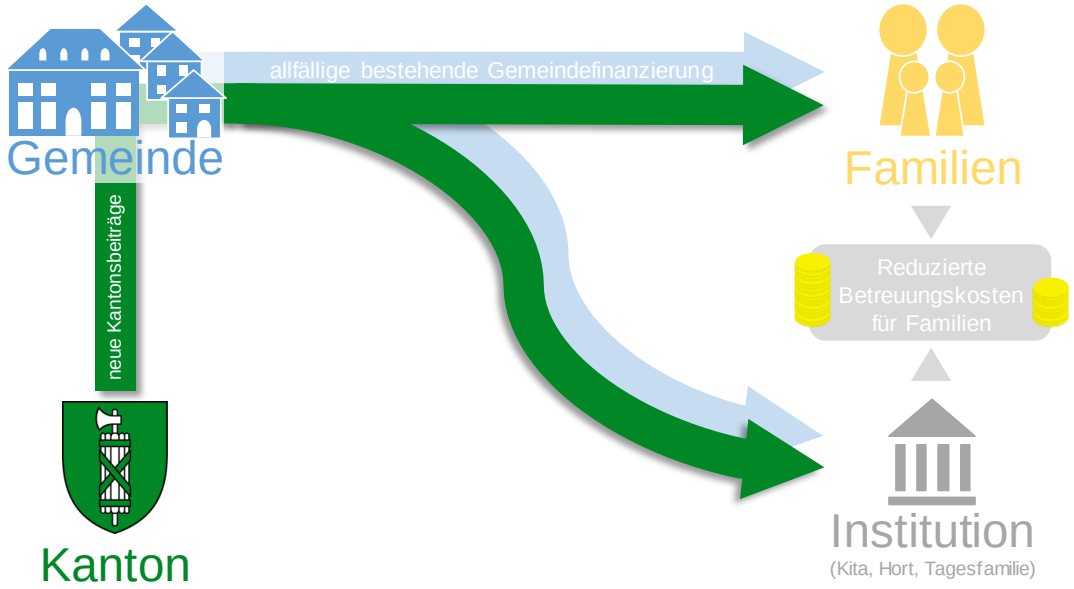



**Abbildung 2: Übersicht zur Funktionsweise der neuen Kantonsbeiträge**

### 7.3.1 Anspruchsvoraussetzungen für die Kantonsbeiträge

Die Anspruchsvoraussetzungen der Gemeinden für Kantonsbeiträge bestehen aus zwei Teilen:

- Per 1. Januar des Beitragsjahrs besteht ein Angebot an familien- und schulergänzender Kinderbetreuung auf dem Gebiet der Gemeinde *oder* die Gemeinde fördert per 1. Januar des Beitragsjahrs ein Angebot in einer anderen Gemeinde (z.B. über Elternbeiträge oder direkte Finanzierung) und
- die Kantonsbeiträge werden vollständig zur Senkung der Drittbetreuungskosten der Eltern eingesetzt.

Bezüglich der ersten Voraussetzung ist es nicht relevant, ob ein bestehendes Angebot auf dem Gebiet der Gemeinde in irgendeiner Form unterstützt wird oder nicht. Das heisst, auch ein vollständig privat finanziertes Angebot berechtigt eine Gemeinde, Kantonsbeiträge zu beziehen. Damit soll erreicht werden, dass die Förderung möglichst breit gestreut wird und viele Eltern von den Kantonsbeiträgen profitieren können. Zudem wird für die Gemeinden dadurch ein Anreiz geschaf-

fen, sich mit dem Angebot auseinanderzusetzen und mit den Betreuungseinrichtungen in Austausch zu treten. Auch dies kann der Förderung dienlich sein. Die Gemeinden müssen diese erste Voraussetzung per 1. Januar des Beitragsjahrs erfüllen. Dies bedeutet, dass ein Angebot oder die Förderung nicht bereits zum Zeitpunkt der Einreichung des Gesuchs Bestand haben muss, sondern auch erst eingeführt werden kann.

Die zweite Voraussetzung bestimmt, dass die Kantonsbeiträge vollständig zur Senkung der Drittbetreuungskosten der Eltern eingesetzt werden müssen. Dies kann bedeuten, dass entweder mehr Eltern als bisher Unterstützung erhalten und/oder dass die Eltern eine höhere Unterstützung erhalten. Die Gemeinden entscheiden selbst, wie sie dies erreichen. Sie können die Mittel des Kantons beispielsweise direkt den Eltern für die Nutzung eines Betreuungsangebots zur Verfügung stellen oder die Einrichtungen damit unterstützen (z.B. über Defizitbeiträge, kostenlose Räumlichkeiten oder Leistungsvereinbarungen mit definierter Tarifstruktur und fixen Beiträgen der Gemeinde). Wichtig ist, dass die Eltern durch die Kantonsbeiträge von einem günstigeren Angebot profitieren können.

Nicht als Senkung der Drittbetreuungskosten der Eltern angerechnet werden können:
- Verwaltungskosten von Gemeinden für die Berechnung und Auszahlung der neuen Kantonsbeiträge. Dies gilt auch für Dienstleistungen von Gemeinden für die Betreuungseinrichtungen (z.B. Führen der Buchhaltung);
- zeitlich befristete Beiträge an Trägerschaften, wie Anschubfinanzierungen für neue Betreuungsplätze oder Investitionsbeiträge.

Die zweite Voraussetzung gewährleistet die zweckmässige Verwendung und impliziert gleichzeitig, dass die Kantonsbeiträge eine bereits bestehende Unterstützung seitens der Gemeinden nicht vermindern oder gar ersetzen. Dies ist auch in Art. 1 Abs. 2 des Entwurfs KBG ausdrücklich so festgehalten. Im Gesuch der Folgejahre ist daher zu belegen, dass die Kantonsbeiträge vollständig weitergegeben wurden und nicht die eigene Finanzierung der Gemeinden ersetzten.

Die Voraussetzungen für den Bezug der Kantonsbeiträge wurden bewusst grosszügig gewählt. Möglichst viele Gemeinden sollen profitieren können. Dadurch soll ein möglichst grosser Anreiz für die Gemeinden geschaffen werden, ein Gesuch für den Bezug der Kantonsbeiträge einzureichen und damit die Familien in ihrer Gemeinde zu entlasten.

### 7.3.2 Verteilschlüssel für die Kantonsbeiträge

Für die Berechnung der Höhe des Anspruchs einer Gemeinde ist ihr Anteil an Kindern im Alter von null bis zwölf Jahren im Verhältnis zu allen beitragsberechtigten Gemeinden ausschlaggebend. Das heisst, die Höhe der Kantonsbeiträge einer Gemeinde entspricht dem Gemeindeanteil am Total der Kinder von null bis zwölf Jahren. Beim Total werden dabei nur diejenigen Gemeinden berücksichtigt, welche die Anspruchsvoraussetzungen erfüllen und somit beitragsberechtigt sind. Die Berechnungsformel sieht somit folgendermassen aus:

$$Kantonsbeitrag\ Gemeinde\ X = \frac{Anzahl\ Kinder\ 0-12\ Jahre\ in\ der\ Gemeinde\ X}{Anzahl\ Kinder\ 0-12\ Jahre\ aller\ beitragsberechtigten\ Gemeinden} * Total\ Kantonsbeiträge$$

Das folgende Beispiel illustriert die Berechnung anhand einer fiktiven Gemeinde und einer fiktiven Anzahl Kinder von null bis zwölf Jahre aller beitragsberechtigten Gemeinden:

| Anzahl Kinder 0 – 12 Jahre Beispielgemeinde | Anzahl Kinder 0 – 12 Jahre alle beitragsberechtigten Gemeinden | Anteil Beispielgemeinde | Anspruch Beispielgemeinde |
|---|---|---|---|
| 1'300 | 65'000 | 2 % | 100'000 Franken (2 % von 5 Mio. Franken) |

**Abbildung 3: Beispiel Berechnung**

Neben den Anspruchsvoraussetzungen wurde auch bei der Berechnung der Höhe des Anspruchs darauf geachtet, dass der Verteilschlüssel eine möglichst breite Förderung im Kanton erlaubt und pragmatisch umsetzbar ist. Der Anteil einer Gemeinde an den Kindern im Alter von null bis zwölf Jahren ist für diesen Zweck ideal. Der Verteilschlüssel ist einfach zu berechnen und fokussiert dennoch auf die relevante Zielgruppe, nämlich Kinder im Vorschul- und Primarschulalter bzw. deren Eltern. Die Grundlagen für den Verteilschlüssel, also die Zahlen zur ständigen Wohnbevölkerung im Alter von null bis zwölf Jahren im Kanton St.Gallen, werden vom Bundesamt für Statistik und der Fachstelle für Statistik des Kantons St.Gallen jährlich erhoben und sind öffentlich per Ende August jeweils für das Vorjahr verfügbar. Dies garantiert Transparenz und eine nachvollziehbare Verteilung der Gelder. Aufgrund der leicht verzögerten Verfügbarkeit sind jeweils die Zahlen per Ende des Vorvorjahrs für die Verteilung im Beitragsjahr ausschlaggebend (z.B. im Beitragsjahr 2021 die Zahlen per 31. Dezember 2019). Da die Zahl der ständigen Wohnbevölkerung im Alter von null bis zwölf Jahren relativ träge ist, kann der Zeitpunkt der Bemessung vernachlässigt werden. Diese Trägheit hat zudem den positiven Aspekt, dass ein gewisses Mass an Kontinuität und somit Planungssicherheit für die Gemeinden besteht. Wäre als Verteilschlüssel beispielsweise die Anzahl Betreuungsplätze in einer Gemeinde ausschlaggebend, würden die Kantonsbeiträge stärker schwanken, da der Platzaufbau oder -abbau relativ dynamisch sein kann (siehe Abschnitt 7.4.3). Grundsätzlich können aber auch mit dem gewählten Verteilschlüssel die Kantonsbeiträge je Gemeinde von Jahr zu Jahr unterschiedlich hoch ausfallen. Neben einer Veränderung der Bevölkerungsstruktur ist ein weiterer Grund, dass eine grössere Anzahl beitragsberechtigter Gemeinden zu tieferen Kantonsbeiträgen je Gemeinde führt. Im Gegenzug kann es auch sein, dass einzelne Gemeinden in einem Jahr kein Gesuch einreichen und daher die Kantonsbeiträge für die restlichen Gemeinden steigen. Aufgrund der grosszügigen Anspruchsvoraussetzungen ist allerdings davon auszugehen, dass ein überwiegender Teil der Gemeinden diese bereits erfüllt und somit keine grossen Schwankungen durch neue beitragsberechtigte Gemeinden entstehen.

Wie erwähnt, ermöglicht der gewählte Verteilschlüssel ein pragmatisches und rasch umsetzbares Fördersystem. Um die effektive Förderung der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung mit den neuen Kantonsbeiträgen nachhaltig zu gewährleisten, muss es jedoch möglich sein, den Verteilschlüssel bedarfsgerecht anzupassen. So könnte es aufgrund erster Erkenntnisse mit dem neuen System beispielsweise künftig sinnvoll sein, dass für die Verteilung der Kantonsbeiträge ein zusätzlicher Indikator berücksichtigt wird. Eine solche Anpassung formell auf Gesetzesstufe vornehmen zu müssen, erscheint zu schwerfällig. Daher soll eine Kompetenzdelegation vorgenommen werden und die Regierung – nach Anhörung der Gemeinden – durch eine Verordnung die Möglichkeit haben, den Verteilschlüssel anzupassen. Zusammen mit einer periodischen Überprüfung der Auswirkungen des Gesetzes (siehe Abschnitt 7.3.5) ermöglicht dies eine laufende Optimierung des Systems.

### 7.3.3 Gesuchsverfahren und Auszahlung der Kantonsbeiträge

Der vorliegende Gesetzesentwurf sieht vor, dass die Gemeinden jährlich bis zum 30. September ein Gesuch beim Kanton stellen. Die Gemeinden richten sich bei der Unterzeichnung des Gesuchsformulars nach der geltenden kommunalen Kompetenzregelung. Dies bedeutet, dass sie eine Gemeindestelle bezeichnen können, die diese Aufgabe übernimmt, oder es dem Rat zum Beschluss vorlegen können. Das zuständige kantonale Departement prüft die Angaben zu den Anspruchsvoraussetzungen im Gesuch (siehe Abschnitt 7.3.1) und entscheidet, ob eine Gemeinde beitragsberechtigt ist. Auf der Grundlage der vom Kantonsrat bewilligten Kredite werden die Kantonsbeiträge anschliessend bis am 31. März des Folgejahrs anhand des Verteilschlüssels (siehe Abschnitt 7.3.2) an alle beitragsberechtigten Gemeinden ausbezahlt.

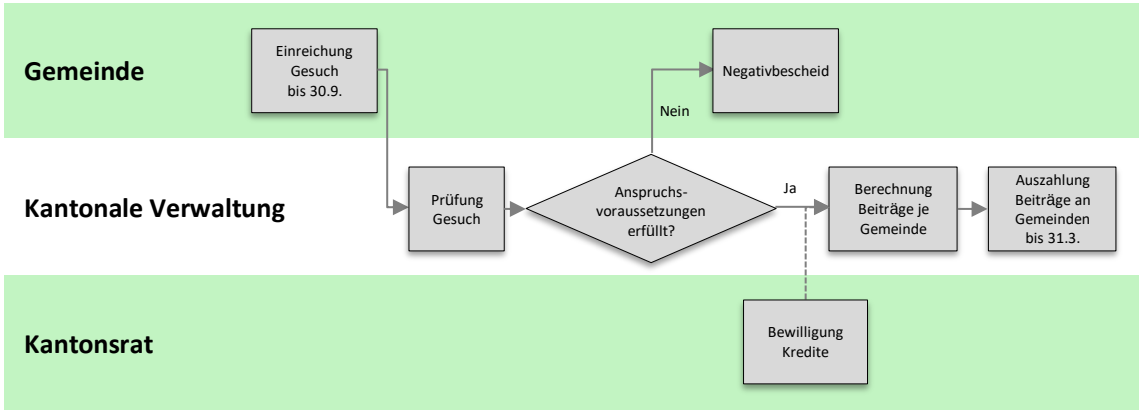



**Abbildung 4: Prozess Gesuchstellung**

Bei der Gesuchstellung durch die Gemeinden im ersten Jahr ist ein leicht abgeänderter Prozess vorgesehen. Das Gesetz soll voraussichtlich ab dem Jahr 2021 in Vollzug treten. Die erste Gesuchstellung findet bereits im Vorjahr, also bis am 30. September 2020, statt. Um zu gewährleisten, dass alle Gemeinden informiert sind, wird die zuständige Stelle des Kantons St.Gallen diese im Juni 2020 mit dem Gesuchsformular bedienen und ihnen gleichzeitig provisorisch mitteilen, wie hoch der Kantonsbeitrag je Gemeinde voraussichtlich sein wird. Die Grundlage dafür bildet die ständige Wohnbevölkerung im Alter von null bis zwölf Jahren aus dem Jahr 2018. Zu diesem Zeitpunkt sind dies die aktuellsten verfügbaren Zahlen. Zudem wird dabei angenommen, dass sämtliche Gemeinden anspruchsberechtigt sind. Für die definitive Berechnung der Kantonsbeiträge der Gemeinden im Beitragsjahr 2021 werden anschliessend die Zahlen der Wohnbevölkerung aus dem Jahr 2019 sowie die tatsächliche Anzahl anspruchsberechtigter Gemeinden herangezogen.

### 7.3.4 Überprüfung des zweckmässigen Einsatzes der Kantonsbeiträge

Gemäss Entwurf des KBG sollen nicht bestimmungsgemäss verwendete Kantonsbeiträge zurückgefordert werden können. Das zuständige Departement kann dazu, neben der Überprüfung der eingereichten Beilagen zum Gesuch, Stichproben bei den Gemeinden durchführen. Zurückgeforderte Beiträge werden im folgenden Beitragsjahr zusätzlich zum Gesamtumfang der jährlichen Kantonsbeiträge an alle beitragsberechtigten Gemeinden ausbezahlt. Damit kann gewährleistet werden, dass die Mittel letztlich zweckmässig in die Förderung der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung investiert werden.

### 7.3.5 Überprüfung der Auswirkungen der Kantonsbeiträge

Das zuständige Departement soll periodisch die Auswirkungen des KBG und die Erreichung des beabsichtigten Zwecks überprüfen. Das Fördersystem kann so laufend optimiert werden. Wie erwähnt ist das Ziel des vorliegenden Entwurfs, rasch ein pragmatisches, breites und gut funktionierendes Fördersystem aufzubauen. Im Rahmen der Erarbeitung wurden jedoch verschiedene weitere Varianten für Fördersysteme geprüft (siehe Abschnitt 7.4). Diese wurden aufgrund der gegenwärtigen Beurteilung bezüglich Umsetzbarkeit verworfen. Im Rahmen der Wirkungsüberprüfung soll jedoch auch eruiert werden, ob es in einem künftigen Umfeld sinnvoll ist, Aspekte dieser verworfenen Varianten zu übernehmen (z.B. ein Gutscheinmodell) oder auf ein anderes Fördersystem umzusteigen.

### 7.3.6 Gesamtumfang der Kantonsbeiträge

Das Total der Kantonsbeiträge soll gemäss Auftrag des Kantonsrates den Steuermehreinnahmen aus der Erhöhung der Familienzulagen um Fr. 30.– im Jahr 2020 entsprechen. Provisorische Berechnungen im Rahmen der vorberatenden Kommission zum Bericht 40.18.04 ergaben, dass sich diese Steuermehreinnahmen für Kanton und Gemeinden ungefähr in der Grössenordnung von 5 Mio. Franken bewegen werden. Daher ist dieser Betrag im Auftrag des Kantonsrates als

Minimalbeitrag enthalten. Die definitiven Effekte der erhöhten Familienzulagen auf die Steuereinnahmen sind erst mit zeitlicher Verzögerung feststellbar. Zum Zeitpunkt des geplanten Vollzugs des KBG im Jahr 2021 werden diese daher noch nicht vorliegen. Im Entwurf des KBG ist vorgesehen, dass die Regierung den jährlichen Gesamtbetrag dem Kantonsrat jeweils mit dem Budget beantragt und sich dabei an den Steuermehrerträgen durch die Erhöhung der Familienzulagen im Jahr 2020 orientiert. Vorläufig wird, bis zum Vorliegen tatsächlicher Zahlen, der Mindestbeitrag von 5 Mio. Franken budgetiert. Sobald die effektiven Steuermehrerträge vorliegen, wird überprüft, ob eine Erhöhung des budgetierten Betrags nötig ist.

**Exkurs: Zusätzliche Finanzhilfen seitens Bund**

Der Bund unterstützt seit dem 1. Juli 2018 Kantone und Gemeinden, die ihre Subventionen in die familien- und schulergänzende Kinderbetreuung ausbauen, um die Betreuungskosten der Eltern zu senken.[29] Aufgrund der Schaffung der neuen Kantonsbeiträge im KBG ist davon auszugehen, dass der Kanton St.Gallen Anspruch auf diese Finanzhilfen hat. Der Kanton wird daher beim Bund ein Gesuch für die neuen Finanzhilfen einreichen. Dazu ist eine Erhebung der bestehenden und geplanten Subventionen bei den Gemeinden im Jahr 2020 nötig. Dieses Jahr stellt das Referenzjahr dar. Im Anschluss wird die Wiederholung der Erhebung im Jahr 2021 und den folgenden Jahren zeigen, um wieviel die Förderung tatsächlich angestiegen ist. Somit werden einerseits die neuen Kantonsbeiträge, anderseits aber auch allfällige ergänzende Subventionserhöhungen der Gemeinden berücksichtigt. Ab dem Jahr 2022 würde der Bund bei einer festgestellten Subventionserhöhung seinerseits über drei Jahre verteilt einen Betrag an den Kanton auszahlen, der sich nach der Höhe der Subventionserhöhung richtet (erstes Jahr: 65 Prozent, zweites Jahr: 35 Prozent, drittes Jahr: 10 Prozent). Es ist vorgesehen, die zusätzlichen Beiträge des Bundes aufgrund der neuen Kantonsbeiträge nicht unmittelbar, sondern über einen längeren Zeitraum verteilt einzusetzen, jedoch ebenfalls über das neu geschaffene Modell direkt den Gemeinden zukommen zu lassen. Mit der geplanten Staffelung können stärkere Schwankungen verhindert und damit den Gemeinden über mehrere Jahre hinweg Planungssicherheit geboten werden. Ab dem Jahr 2028 würde das Total der Beiträge wieder auf den kantonalen Beitrag von 5 Mio. Franken[30] sinken, da die Bundesbeiträge dann ausgeschöpft sind.

| **Jahr** | **Beitrag Kanton** (jährlich 5 Mio. Franken) | **Beitrag Bund** (insgesamt 5,5 Mio. Franken) | **Total** in Franken |
|---|---|---|---|
| 2021 | 5 Mio. | - | **5 Mio.** |
| 2022 | 5 Mio. | 0,5 Mio. | **5,5 Mio.** |
| 2023 | 5 Mio. | 1 Mio. | **6 Mio.** |
| 2024 | 5 Mio. | 1 Mio. | **6 Mio.** |
| 2025 | 5 Mio. | 1 Mio. | **6 Mio.** |
| 2026 | 5 Mio. | 1 Mio. | **6 Mio.** |
| 2027 | 5 Mio. | 1 Mio. | **6 Mio.** |
| 2028 | 5 Mio. | – | **5 Mio.** |

**Abbildung 5: Gestaffelte Verwendung allfälliger Bundesfinanzhilfen**

Allfällige ergänzende Subventionserhöhungen durch die Gemeinden führen zu Beiträgen vom Bund, die über den Kanton direkt in den Jahren 2022 bis 2024 den entsprechenden Gemeinden zugewiesen werden.

29 Bundesgesetz über Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung (SR 861).

30 Vorbehältlich der effektiven Steuermehreinnahmen aus den erhöhten Kinderzulagen im Jahr 2020, siehe oben.

## 7.4 Nicht gewählte Varianten

Im Rahmen des Erarbeitungsprozesses des vorliegenden Entwurfs wurden verschiedene alternative Fördersysteme geprüft. Diese mussten jedoch aus unterschiedlichen Gründen verworfen werden. Im Folgenden werden die geprüften Alternativen aufgezeigt und es wird begründet, wieso diese nicht weiterverfolgt werden konnten. Auch Mischformen dieser Alternativen wurden geprüft.

### 7.4.1 Abwicklung über die Betreuungseinrichtungen

Eine naheliegende Variante ist, dass die Kantonsbeiträge direkt an die Betreuungseinrichtungen bezahlt werden und diese die Beiträge in Form von reduzierten Tarifen an die Eltern weitergeben. Ein solches System wäre mittels Leistungsvereinbarungen mit den einzelnen Trägerschaften realisierbar. Eine zweite Möglichkeit wäre, das Geld an die Einrichtungen auf deren Gesuch hin auszubezahlen. Mit einem solchen System würde eine noch bedarfsgerechtere Förderung ermöglicht. Die folgende Grafik zeigt das System anhand der beteiligten Akteurinnen und Akteure auf:

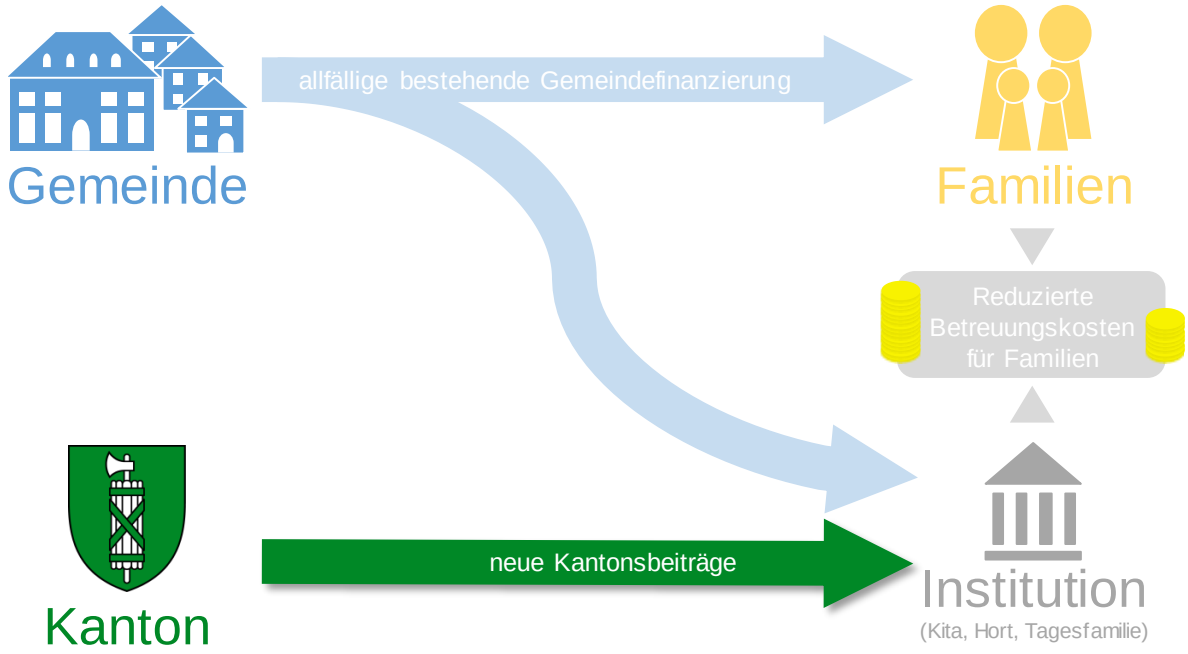



**Abbildung 6: Fördersystem über Betreuungseinrichtungen**

Angesichts einer Vielzahl verschiedener Trägerschaften (private und öffentliche Anbietende im familien- und schulergänzenden Betreuungsbereich, Schulträger im schulergänzenden Betreuungsbereich sowie Tagesfamilienorganisationen) würde dieses Fördersystem einen sehr hohen Verwaltungsaufwand verursachen. Zudem würde es bedeuten, dass mit dem Kanton – neben Bund und Gemeinden – in Bezug auf die Finanzierung ein dritter behördlicher Ansprechpartner für die Trägerschaften geschaffen würde, was die Komplexität des Systems erhöhen würde. Aus diesen Gründen wurde die Variante verworfen.

### 7.4.2 Abwicklung über die Eltern

Neben den Gemeinden oder Trägerschaften kommen auch die Eltern als direkte Ansprechpartner für die Kantonsbeiträge in Frage, da sie letztlich Ziel der Förderung sind. Die folgende Grafik zeigt das System anhand der beteiligten Akteurinnen und Akteure auf:

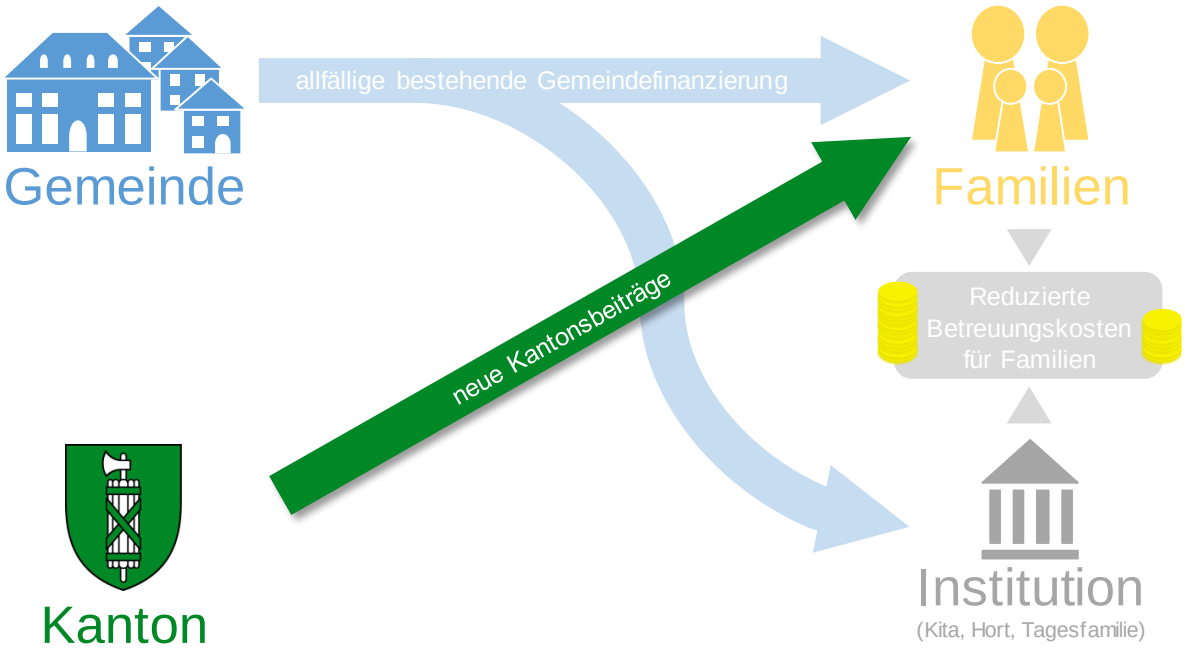



**Abbildung 7: Fördersystem über Eltern**

Diese Variante würde ebenfalls einen sehr grossen Verwaltungsaufwand bedeuten, da der Kanton die Struktur für die Abwicklung der Beiträge an die Eltern neu aufbauen müsste und parallel allfällige bestehende Fördersysteme der Gemeinden weiterlaufen würden. Dies ist angesichts der Tatsache, dass die 5 Mio. Franken gemäss einer Analyse von INFRAS aus dem Jahr 2017[31] lediglich einen Anteil zwischen 5 bis 7 Prozent der Gesamtfinanzierung ausmachen, relativ ineffizient. Zudem wäre das System sehr komplex. Um das System zu vereinfachen und um zu gewährleisten, dass die Beiträge im ganzen Kanton gleich eingesetzt werden können, wäre allenfalls eine Vereinheitlichung des Systems aller Gemeinden denkbar (siehe auch Abschnitt 7.4.4). Dies wurde vor dem Hintergrund der grundsätzlichen Zuständigkeit der Gemeinden für die Kinder- und Jugendhilfe als schwierig umsetzbar beurteilt. Aus diesen Gründen wurde diese Variante ebenfalls verworfen.

### 7.4.3 Alternativer Verteilschlüssel

Neben Varianten zur Abwicklung über die Betreuungseinrichtungen sowie über die Eltern anstatt über die Gemeinden wurden auch alternative Verteilschlüssel geprüft. Eine mögliche Alternative zur Beurteilung des Anspruchs wäre die Anzahl der vorhandenen Betreuungsplätze in einer Gemeinde. Dies würde bedeuten, dass für jeden Platz im Kanton derselbe anteilsmässige Kantonsbeitrag bezahlt würde. Diese Variante wurde jedoch aufgrund des enormen Aufwands einer regelmässigen Datenerhebung verworfen. Jedes Jahr müssten sämtliche Betreuungsplätze im familien- und im schulergänzenden Bereich erhoben werden. Anschliessend müsste eine Gewichtung erfolgen, da die verschiedenen Plätze unterschiedlich betreuungsintensiv sind (z.B. Kita-Platz vs. Mittagstisch). Aufgrund dieses grossen Aufwands wurde eine vierjährige Erhebung als Grundlage in Erwägung gezogen. Auch diese Möglichkeit wurde verworfen, da so die Möglichkeit bestünde, dass ein nicht mehr bestehender Platz noch drei Jahre unterstützt oder im Gegensatz dazu ein neuer Platz drei Jahre nicht unterstützt würde. Zusätzlich zum Erhebungsaufwand wäre ein Verteilschlüssel anhand der Betreuungsplätze für die Gemeinden mit grosser Planungsunsicherheit verbunden, da das Platzangebot im Gegensatz zum vorgeschlagenen Ver-

31 INFRAS, Familien- und schulergänzendes Betreuungsangebot im Kanton St.Gallen, Schlussbericht, Zürich 2017; abrufbar unter www.soziales.sg.ch → Kinder und Jugendliche → Kindertagesbetreuung.

teilschlüssel sehr dynamisch und bedarfsabhängig ist. Letztlich wurde als weitere alternative Anspruchsvoraussetzung der Finanzierungsanteil einer Gemeinde im Verhältnis zur Gesamtfinanzierung im Kanton geprüft. Auch dieser Ansatz wurde aufgrund des damit verbundenen hohen administrativen Aufwands, der Planungsunsicherheit und der Komplexität verworfen. Wie in Abschnitt 7.3.2 erwähnt, soll die Regierung gemäss vorliegendem Entwurf – nach Anhörung der Gemeinden – die Möglichkeit haben, den Verteilschlüssel bei Bedarf anzupassen. Dabei könnten auch die hier erwähnten Alternativen eine Rolle spielen.

### 7.4.4 Vereinheitlichung des Gesamtsystems im Kanton

Im Zuge der Erarbeitung des Gesetzesentwurfs wurde die Möglichkeit in Betracht gezogen, das Gesamtsystem der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung im Kanton zu vereinheitlichen. Wie erwähnt haben die Gemeinden aktuell unterschiedliche Unterstützungsmodelle gegenüber den Betreuungseinrichtungen. Eine Vereinheitlichung könnte etwa in Form eines Systems mit Betreuungsgutscheinen erreicht werden (siehe auch Abschnitt 7.4.2), wie es im Kanton Bern seit dem 1. August 2019 umgesetzt wird. Alle Eltern würden nach denselben Kriterien Anspruch auf Betreuungsgutscheine haben, die sie bei den Gemeinden (oder alternativ direkt bei den Betreuungseinrichtungen) bestellen und unabhängig von ihrem Wohnort einsetzen könnten. Die hintergründige Abwicklung würde nach wie vor über die Gemeinden vorgenommen, egal ob die Gutscheine direkt bei der Gemeinde oder bei den Einrichtungen beantragt werden. In diesem System könnten die Kantonsbeiträge eine sehr grosse und unmittelbare Wirkung entfalten. Die folgenden Abbildungen zeigen das System anhand der beteiligten Akteurinnen und Akteure auf, einmal mit Antragstellung bei den Gemeinden und einmal mit Antragstellung bei den Einrichtungen:

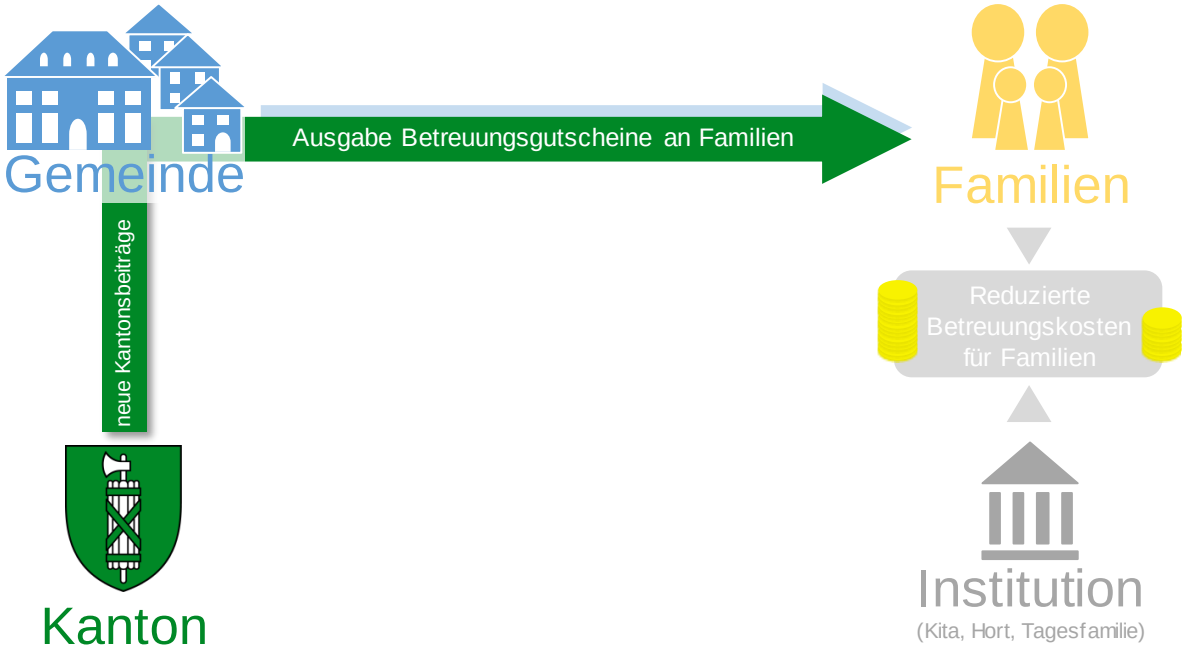



**Abbildung 8a: Fördersystem mit Betreuungsgutscheinen (Abwicklung über Familien)**

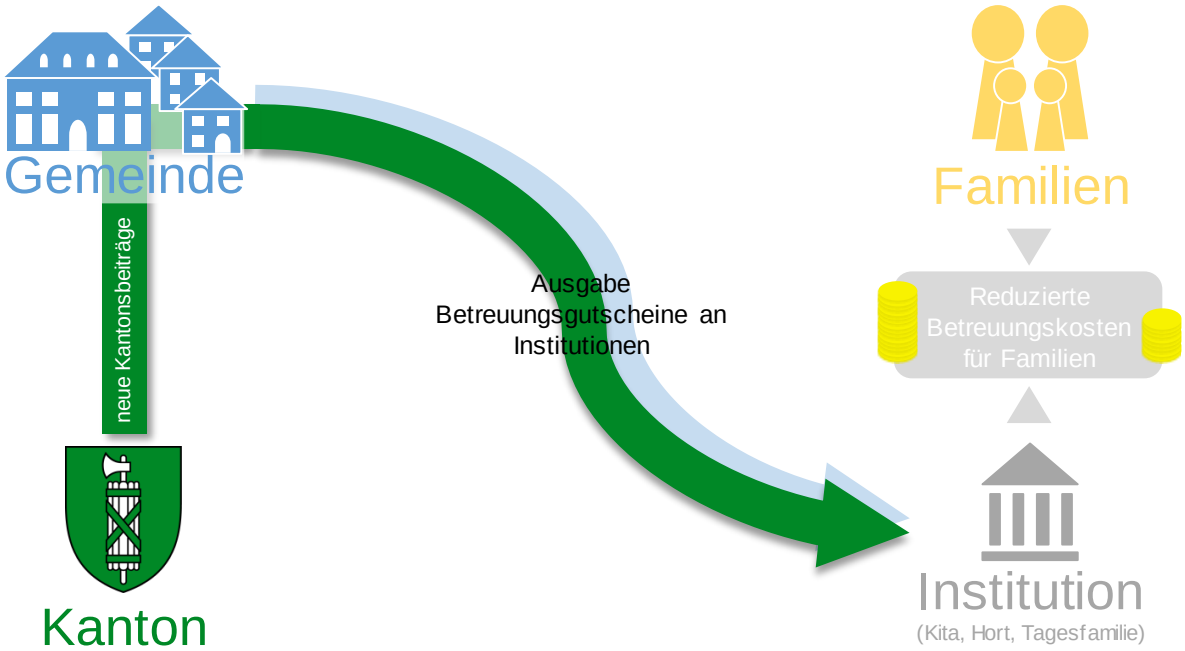



**Abbildung 8b: Fördersystem mit Betreuungsgutscheinen (Abwicklung über Institutionen)**

Aufgrund des einschneidenden Systemwechsels, der eine Vereinheitlichung bestehender Finanzierungsmodelle in Gemeinden und Städten bedingen würde, wurde diese Variante verworfen. Ausserdem generiert auch dieses Modell einen beträchtlichen Verwaltungsaufwand. Je nach Entwicklungen im Bereich der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung könnte es jedoch sein, dass ein Systemwechsel künftig eine geeignete Alternative darstellt. Im Rahmen der vorgesehenen Überprüfung der Auswirkungen des vorliegenden Gesetzesentwurfs (siehe Abschnitt 7.3.5) können die Entwicklungen beobachtet und allfällige Verschiebungen bezüglich Vor- und Nachteilen eines Systemwechsels eruiert werden.

## 7.5 Vernehmlassungsverfahren

Die Vernehmlassung dauerte vom 6. September bis zum 20. Oktober 2019. Zur Stellungnahme eingeladen waren alle im Kantonsrat vertretenen politischen Parteien, die politischen Gemeinden, die Schulträger, verschiedene Verbände sowie die Departemente und die Staatskanzlei. Insgesamt sind 23 Stellungnahmen eingegangen. Davon stammten vier Stellungnahmen von Parteien (CVP, EDU, FDP, SP). Neun Stellungnahmen wurden von politischen Gemeinden bzw. von einer Region eingereicht, wovon fünf auf eine inhaltliche Stellungnahme ausdrücklich verzichteten. Vier Stellungnahmen stammten von Verbänden (Kibesuisse, SGB, SGV, VSGP) und von der kantonalen Verwaltung gingen sechs Stellungnahmen ein.

Insgesamt stiess das Kernanliegen der Vorlage, die familien- und schulergänzende Kinderbetreuung mit zusätzlichen Beiträgen des Kantons stärker zu fördern, auf grosse Zustimmung. Auch begrüssten die Vernehmlassungsteilnehmenden grundsätzlich das vorgeschlagene, pragmatische System zur Verteilung der Kantonsbeiträge über die Gemeinden. Kontrovers diskutiert wurden in den Stellungnahmen hauptsächlich zwei Aspekte des vorliegenden Entwurfs: Die Anspruchsvoraussetzungen sowie der Verteilschlüssel für die Kantonsbeiträge. Bei beiden Aspekten gab es sowohl Vernehmlassungsteilnehmende, die den vorliegenden Entwurf begrüssten, als auch solche, die eine Anpassung anregten.

### 7.5.1 Anpassung der Anspruchsvoraussetzungen

Einige Vernehmlassungsteilnehmende bemängelten, dass auch Gemeinden ohne eigene Finanzierung eines Angebots Anspruch auf die Kantonsbeiträge haben, sofern ein Angebot in der Gemeinde besteht und die Mittel bestimmungsgemäss eingesetzt werden. Dadurch würden Gemeinden schlechter gestellt, die sich bereits finanziell in der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung engagieren. Die Anspruchsvoraussetzung müsse daher darin liegen, dass sich eine Gemeinde angemessen an den Kosten der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung beteiligt. Zudem müssten die Gemeinden die Möglichkeit haben, eine bereits bestehende Subventionierung mit den Kantonsbeiträgen zu ersetzen.

Diese Einwände sind berechtigt und enthalten Überlegungen, die auch bei der Erarbeitung des vorliegenden Entwurfs angestellt wurden. Die Anspruchsvoraussetzungen wurden jedoch bewusst so gewählt, da dadurch eine breite Förderung der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung im gesamten Kanton St.Gallen gewährleistet werden kann. Möglichst viele Eltern sollen von der neuen Finanzierung des Kantons profitieren können, auch solche, die ein Angebot in einer Gemeinde nutzen, das von der öffentlichen Hand bislang nicht subventioniert wird. Dies bedingt, dass möglichst viele Gemeinden einen Anspruch auf die Kantonsbeiträge geltend machen können. Ein System, in dem nur Gemeinden profitieren könnten, die sich bereits stark im Bereich der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung engagieren, würde diesem breiten Förderungszweck entgegenstehen. Des Weiteren wäre es schwierig, ein passendes Kriterium für die angemessene Kostenbeteiligung einer Gemeinde festzulegen. Aus diesen Gründen wurde auf eine Anpassung der Anspruchsvoraussetzungen verzichtet.

### 7.5.2 Anpassung des Verteilschlüssels

Neben den Anspruchsvoraussetzungen wurde der gewählte Verteilschlüssel für die Kantonsbeiträge, also der Anteil an Kindern im Alter von null bis zwölf Jahren in einer Gemeinde, kontrovers diskutiert. Einige Vernehmlassungsteilnehmende begrüssten den gewählten Verteilschlüssel, da damit stabile Kantonsbeiträge gewährleistet werden und eine pragmatische Umsetzung möglich ist. Andere kritisierten jedoch die Zweckdienlichkeit des Verteilschlüssels. Dieser führe zu einer ungleichen Verteilung bei den Eltern. Auch das bestehende Angebot in den Gemeinden müsse mitberücksichtigt werden.

Auch diese Überlegungen sind berechtigt und spielten bei der Erarbeitung des vorliegenden Entwurfs eine wichtige Rolle. Wie in Abschnitt 7.4.3 erwähnt, wurden entsprechende alternative Verteilschlüssel, die das bestehende Angebot in den Gemeinden berücksichtigen, geprüft. Eine gleichmässige Verteilung der Gelder auf die Eltern ist generell schwierig zu gewährleisten, da sich das Angebot, die öffentliche Finanzierung und die Tarifsysteme in den Gemeinden stark unterscheiden. Bereits heute sind also die Eltern je nach Wohngemeinde nicht nur mit sehr verschiedenen Angeboten, sondern auch mit sehr verschiedenen Kosten konfrontiert. Diese Unterschiede würden bestehen bleiben, auch wenn das Angebot oder der Finanzierungsanteil im Verteilschlüssel mitberücksichtigt ist. Alternative Verteilschlüssel würden zudem einen hohen administrativen Aufwand verursachen. Die Gemeinden müssten beispielsweise jedes Jahr sämtliche Betreuungsplätze auf ihrem Gebiet sowie deren Auslastung abfragen. Für viele Gemeinden stünde dies in einem starken Missverhältnis zu den Kantonsbeiträgen, wodurch eine breite Förderung der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung in Frage gestellt wäre. Der aktuell vorgesehene Verteilschlüssel ist demgegenüber ohne grossen administrativen Aufwand zu eruieren. Gleichzeitig bietet er Stabilität sowie Planungssicherheit und scheint sehr geeignet, die familien- und schulergänzende Kinderbetreuung im gesamten Kanton zu fördern. Längerfristig könnte der Verteilschlüssel dazu führen, dass Gemeinden mit einem beschränkten Angebot dieses ausbauen und somit den Bedarf besser abdecken. Damit würden sich mit der Zeit die Unterschiede zwischen den Gemeinden tendenziell reduzieren und das Versorgungsniveau im Kanton St.Gallen steigen.

Aus den genannten Gründen soll am Verteilschlüssel festgehalten werden. Wie bereits in Abschnitt 7.3.2 erläutert, besteht mit dem vorliegenden Entwurf jedoch die Möglichkeit, dass die Regierung den Verteilschlüssel – nach Anhörung der Gemeinden – anpasst. Damit soll dem Szenario, in dem der gewählte Verteilschlüssel den nachhaltigen und effektiven Einsatz der Kantonsbeiträge nicht gewährleisten könnte, Rechnung getragen werden.

## 7.6 Bemerkungen zu einzelnen Artikeln

*Art. 1:* Das vorgeschlagene System richtet sich an die politischen Gemeinden. Im Bereich der schulergänzenden Kinderbetreuung bestehen bei der Volksschule autonome Schulgemeinden, denen teilweise mehrere politische Gemeinden angehören. Auch in diesen Fällen sind die beteiligten politischen Gemeinden dafür zuständig, die Verteilung der Kantonsbeiträge sachgerecht vorzunehmen. Der zweite Absatz beschreibt den Zweck, dass die Kantonsbeiträge bestehende Beiträge der Gemeinde ergänzen sollen. Das heisst, durch die Kantonsbeiträge vermindern sich die Beiträge der Gemeinden nicht. Senkt eine Gemeinde ihre Beiträge aufgrund der Kantonsbeiträge oder werden diese gar ersetzt, ist dies nicht im Sinn des Erlasses und die Beiträge können nach Art. 6 des Entwurfs KBG zurückgefordert werden. Durch die Formulierung der Bestimmung (Kantonsbeiträge «ergänzen» Gemeindebeiträge) wird bewusst ermöglicht, dass eine Gemeinde ohne eigene Beiträge die Kantonsbeiträge bezieht und einsetzt, sofern sie diese vollständig zur Förderung und langfristigen Sicherung eines für Eltern bezahlbaren und qualitativ angemessenen Angebots der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung verwendet. Damit soll ein möglichst starker Anreiz für die Gemeinden geschaffen werden, die Beiträge zu beantragen und einzusetzen.

*Art. 2:* Die Steuereffekte aus der Erhöhung der Familienzulagen um Fr. 30.– im Jahr 2020 sind erst mit zeitlicher Verzögerung definitiv feststellbar. Daher ist vorgesehen, dass sich die Regierung beim Budget-Antrag an den Kantonsrat an den provisorisch errechneten 5 Mio. Franken orientiert. Zu einem späteren Zeitpunkt kann überprüft werden, ob sich die effektiven Steuermehrerträge in diesem Rahmen bewegen oder ob eine Erhöhung des beantragten Betrags nötig ist. In diesem Rahmen ist es zudem möglich, dass die Regierung künftig Anpassungen am Betrag beantragt, die sich aufgrund einer starken Inflation oder Deflation ergeben.

*Art. 3:* Die Voraussetzungen sind bewusst grosszügig gewählt. Eine Gemeinde hat Anspruch, sofern ein Angebot an familien- und schulergänzender Kinderbetreuung auf dem Gebiet der Gemeinde besteht *oder* die Gemeinde ein Angebot in einer anderen Gemeinde (z.B. über Elternbeiträge oder direkte Finanzierung) fördert. Das heisst, es ist nicht zwingend, dass eine Gemeinde ein Angebot finanziell unterstützt, es reicht der Bestand eines (privaten) Angebots auf dem Gebiet der Gemeinde. Zusätzlich wird eine Bedingung an den Einsatz der Mittel gestellt. Diese müssen vollständig zur Senkung der Drittbetreuungskosten der Eltern eingesetzt werden. Dabei können Gemeinden die Mittel des Kantons beispielsweise direkt den Eltern für die Nutzung eines Betreuungsangebots zur Verfügung stellen oder die Einrichtungen damit unterstützen. Wichtig ist, dass die Eltern durch die Kantonsbeiträge von einem günstigeren Angebot profitieren können. Im Gesuch des Folgejahrs ist aufzuzeigen und zu belegen, wie dies mit den Kantonsbeiträgen erreicht wurde (siehe Erläuterungen zu Art. 5 unten).

*Art. 4:* Für die Berechnung des Anspruchs der Gemeinden ist ihr Anteil an Kindern im Alter von null bis zwölf Jahren ausschlaggebend. Für die Gesamtmenge ist nur die ständige Wohnbevölkerung im Alter von null bis zwölf Jahren der beitragsberechtigten politischen Gemeinden relevant. Damit kann gewährleistet werden, dass jeweils die gesamten Mittel ausgeschöpft werden. Der zweite Absatz in Art. 4 des vorliegenden Entwurfs erlaubt der Regierung – nach Anhörung der Gemeinden – durch Verordnung eine Anpassung des Verteilschlüssels zu beschliessen. Damit wird der nachhaltige, effektive Einsatz der Kantonsbeiträge gewährleistet.

*Art. 5:* Als kommunale Unterstützung des Angebots nach Art. 3 Bst. a des vorliegenden Entwurfs gilt auch der Bestand eines Angebots in der Gemeinde. Daher kann es durchaus sein, dass die Kosten für die familien- und schulergänzende Kinderbetreuung im Auszug aus Jahresrechnung und Budget einer politischen Gemeinde null betragen. Im Gesuch ist zudem auch die Mittelverwendung der vergangenen Jahre aufzuzeigen. Damit ist nachvollziehbar, ob die Beiträge bestimmungsgemäss eingesetzt wurden. Zum Gesuchsformular wird ein Merkblatt mitgereicht, das die einzelnen Punkte im Formular erläutert.

*Art. 6:* Die Kantonsbeiträge können zurückgefordert werden, wenn diese nicht bestimmungsgemäss eingesetzt wurden. Dies ist beispielsweise der Fall, wenn eine Gemeinde die Kantonsbeiträge verwendet, um eigene bisher eingesetzte oder budgetierte Mittel einzusparen oder wenn die Kantonsbeiträge nicht zur Senkung der Drittbetreuungskosten der Eltern verwendet wurden. Zurückgeforderte Beiträge werden im nächsten Jahr zusätzlich zu den bestehenden Mitteln an alle Beitragsberechtigten ausbezahlt. Damit kann gewährleistet werden, dass die Mittel letztlich zweckmässig in die Förderung der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung investiert werden.

*Art. 7:* Die Überprüfung der Auswirkungen des Erlasses ermöglicht eine laufende Optimierung des *Systems*. Dabei kann auch geprüft werden, ob es in einem künftigen Umfeld sinnvoll ist, auf ein anderes Fördersystem umzusteigen.

## 7.7 Finanzielle Auswirkungen

Wie erwähnt, orientiert sich das Total der Kantonsbeiträge gemäss Auftrag des Kantonsrates an den Steuermehreinnahmen aus den erhöhten Familienzulagen. Dabei besteht keine eigentliche Zweckbindung der Steuermehreinnahmen. Gleichzeitig ist der vorliegende Gesetzesentwurf grundsätzlich kostenneutral, da der neuen Ausgabe zusätzliche Einnahmen gegenüberstehen. Zudem ermöglicht das vorgeschlagene pragmatische Modell im KBG, dass die damit verbundenen Aufgaben im Rahmen eines geplanten Stellenausbaus im Bereich von Aufsicht und Bewilligung über Kindertagesstätten aufgrund des wachsenden Volumens von Angeboten miterfüllt werden können. Die neuen Beiträge stehen somit vollumfänglich für die Förderung der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung zur Verfügung.

Für die Gemeinden bedeutet der vorliegende Entwurf, dass sie aufgrund der Eingabe des Gesuchs einen Mehraufwand haben. Das pragmatische Modell führt jedoch beim Gesuchsprozess dazu, dass der Aufwand tief gehalten wird. Für die Verwendung der Gelder können die Gemeinden – falls vorhanden – auf bestehende Strukturen setzen. Verfügt eine Gemeinde noch nicht über ein Fördersystem, kann sie beispielsweise eine neue Leistungsvereinbarung mit einer Trägerschaft abschliessen und die Mittel so ebenfalls ohne grossen Aufwand einsetzen. Wie erwähnt können die Gemeinden die Kantonsbeiträge jedoch nicht für Verwaltungskosten zur Berechnung und Auszahlung der Beiträge verwenden.

# 8 Rechtliches

Die fünf Gesetzesnachträge unterstehen je einzeln dem fakultativen Gesetzesreferendum nach Art. 49 Abs.1 Bst. a KV und Art. 5 des Gesetzes über Referendum und Initiative (sGS 125.1; abgekürzt RIG).[32]

Gemäss Art. 6 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 KBG erfüllt das zweitgenannte Kriterium und untersteht somit dem obligatorischen Finanzreferendum.

# 9 Übersicht finanzielle Auswirkungen

Untenstehende Tabelle zeigt die finanziellen Auswirkungen aller mit der Sammelvorlage unterbreiteten Gesetzesnachträge bzw. des neuen Gesetzes auf den Kanton. Die aufgeführten finanziellen Auswirkungen sind in den Planwerten des Aufgaben- und Finanzplans 2021–2023 (33.20.04) berücksichtigt.

| Massnahme | Finanzielle Auswirkungen auf Kanton St.Gallen (in Mio. Franken) (– Entlastung, + Belastung) | | |
|---|---|---|---|
| | 2021 | 2022 | später |
| **Umsetzungsagenda Finanzperspektiven (Paket II)** | | | |
| Abrechnung Pflegeleistungen für Menschen mit Behinderung nach KVG | –1,1 | –1,1 | –1,1 |
| **Strukturierter Dialog (NFA-Effekte/Gemeinden)** | | | |
| Übernahme Durchführungskosten Pflegefinanzierung durch Gemeinden | –1,1 | –1,1 | –1,1 |
| Einführung Gemeindepauschale Sonderschulinternat | –2,3 | –5,6 | –5,6 |
| Finanzierung Elternbeiträge Sonderschulung durch Sozialhilfe | –0,3 | –0,3 | –0,3 |
| Mitfinanzierung der Lehrmittel durch Gemeinden | -4,6 | –4,6 | –4,6 |
| Uneinbringliche Prämien – Überwälzung der Verlustscheinforderungen auf die Gemeinden | –14,9 | –14,9 | –14,9 |
| **Total Strukturierter Dialog (NFA-Effekte/Gemeinden)** | **–23,2** | **–26,5** | **–26,5** |
| **Beiträge für familien- und schulergänzende Kinderbetreuung** | | | |
| Kantonsbeiträge brutto zur Förderung der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung (in Klammern Nettobelastung nach Berücksichtigung kantonaler Steuermehrerträge und Mitfinanzierung Gemeinden zu 50 Prozent) | +5,0 (-) | +5,0 (-) | +5,0 (-) |

32 Siehe zur separaten Beschlussfassung je Erlass auch die Ausführungen in Abschnitt 1.

## 10 Antrag

Wir beantragen Ihnen, Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, einzutreten auf:

– den III. Nachtrag zum Gesetz über die Pflegefinanzierung;
– den IV. Nachtrag zum Gesetz über die Pflegefinanzierung;
– den XXII. Nachtrag zum Volksschulgesetz;
– den XXIII. Nachtrag zum Volksschulgesetz;
– den IX. Nachtrag zum Einführungsgesetz zur Bundesgesetzgebung über die Krankenversicherung;
– das Gesetz über Beiträge für familien- und schulergänzende Kinderbetreuung.

Im Namen der Regierung

Heidi Hanselmann
Präsidentin

Canisius Braun
Staatssekretär

# Anhänge

## Anhang 1: Gesuch um Kantonsbeiträge für die familien- und schulergänzende Kinderbetreuung (einzureichen bis am 30. September)

### 1. Angaben zur Gemeinde

Ergänzen Sie bitte die Angaben zu Ihrer Gemeinde:

| | |
|---|---|
| **Name der Gemeinde** | Beispielgemeinde |
| **Kontaktperson** | Frau<br>Erika Muster<br>Musterstrasse 1<br>0000 Mustergemeinde |
| **Email** | erika.muster@mustergemeinde.ch |
| **Telefonnummer** | 071 111 11 11 |
| **Informationen für die Auszahlung** | IBAN: CH11 1111 1111 11<br>Konto lautend auf: Mustergemeinde |

### 2. Anspruchsvoraussetzungen

**Bestehendes oder unterstütztes Angebot**

| | | | |
|---|---|---|---|
| Gibt es in Ihrer Gemeinde ein familien- oder schulergänzendes Angebot (z.B. Kindertagesstätte, Hort, Mittagstisch, Tagesfamilie usw.)? | ☐ ja | ☐ nein | *Falls ja, bitte ausführen* |
| Unterstützt Ihre Gemeinde ein familien- oder schulergänzendes Angebot in der Gemeinde (z.B. Finanzierung, Räumlichkeiten usw.)? | ☐ ja | ☐ nein | *Falls ja, bitte ausführen* |
| Unterstützt Ihre Gemeinde ein familien- oder schulergänzendes Angebot in einer anderen Gemeinde (z.B. Finanzierung, Räumlichkeiten usw.)? | ☐ ja | ☐ nein | *Falls ja, bitte ausführen* |
| Unterstützt Ihre Gemeinde Eltern direkt (z.B. finanzielle Beiträge für die externe Betreuung)? | ☐ ja | ☐ nein | *Falls ja, bitte ausführen* |
| Leistet Ihre Gemeinde sonstige Unterstützung bei der familien- und schulergänzenden Betreuung, die nicht erwähnt ist? | ☐ ja | ☐ nein | *Falls ja, bitte ausführen* |

**Verwendung des Förderbetrags**
Bitte erläutern Sie, wie die Kantonsbeiträge zur Senkung der Drittbetreuungskosten der Eltern beitragen und legen Sie die relevanten Auszüge aus Budget und Jahresrechnung bei (weitere Informationen im Merkblatt zum Gesuchsformular):

## 3. Angaben zur Entwicklung des Angebots

Bitte erläutern Sie, wie sich das Angebot im letzten Jahr, auch aufgrund der Verwendung der kantonalen Förderbeiträge, entwickelt hat (sofern Sie bereits Förderbeiträge erhalten haben):

## 4. Bestätigung der zweckmässigen Verwendung

Hiermit wird bestätigt, dass die oben genannten Angaben vollständig und korrekt sind.

**Ort, Datum:** **Unterschrift:**

# Anhang 2: Merkblatt zum Gesuch um Kantonsbeiträge für die familien- und schulergänzende Kinderbetreuung

## 1. Wofür werden die Beiträge des Kantons ausgerichtet?

Die Beiträge werden für die familien- und schulergänzende Kinderbetreuung ausgerichtet. Diese umfasst die Betreuung von Kindern im Alter von 0 bis 12 Jahren im regelmässigen institutionellen Rahmen in:

- Kindertagesstätten;
- Einrichtungen der schulergänzenden Betreuung (privat oder öffentlich; z.B. Hort, Mittagstisch);
- Tagesfamilien.

Nicht dazu gehören punktuelle (z.B. Spielgruppen), nicht-institutionelle (z.B. Grosseltern, Nannys) oder dauerhafte Betreuungsangebote (z.B. Pflegefamilien).

## 2. Was sind die Voraussetzungen für einen Anspruch auf die Beiträge des Kantons?

Voraussetzung für einen Anspruch auf die Beiträge des Kantons ist, dass:

a. ein Angebot an familien- und schulergänzender Kinderbetreuung in der Gemeinde besteht oder
b. ein Angebot an familien- und schulergänzender Kinderbetreuung ausserhalb der Gemeinde unterstützt wird oder
c. Beiträge an Eltern für die familien- und schulergänzende Kinderbetreuung ausgerichtet werden.

Zudem müssen die Beiträge des Kantons vollständig zur Senkung der Drittbetreuungskosten der Eltern eingesetzt werden.

Die Anspruchsvoraussetzungen sind im Gesetz über Beiträge für familien- und schulergänzende Kinderbetreuung (sGS ) geregelt.

## 3. Welche Beiträge führen nicht zu einem Anspruch auf die Gelder des Kantons?

Nicht als Beiträge an die familien- oder schulergänzende Betreuung gelten beispielsweise:

- Verwaltungskosten von Gemeinden für die Berechnung und Auszahlung der neuen Kantonsbeiträge. Dies gilt auch für Dienstleistungen von Gemeinden für die Betreuungseinrichtungen (z.B. Führen der Buchhaltung).
- Starthilfe- oder Projektbeitrag: einmaliger oder zeitlich befristeter Beitrag für die Schaffung von Betreuungsplätzen (neue Einrichtung / Erweiterung des Angebots) oder für Projekte.

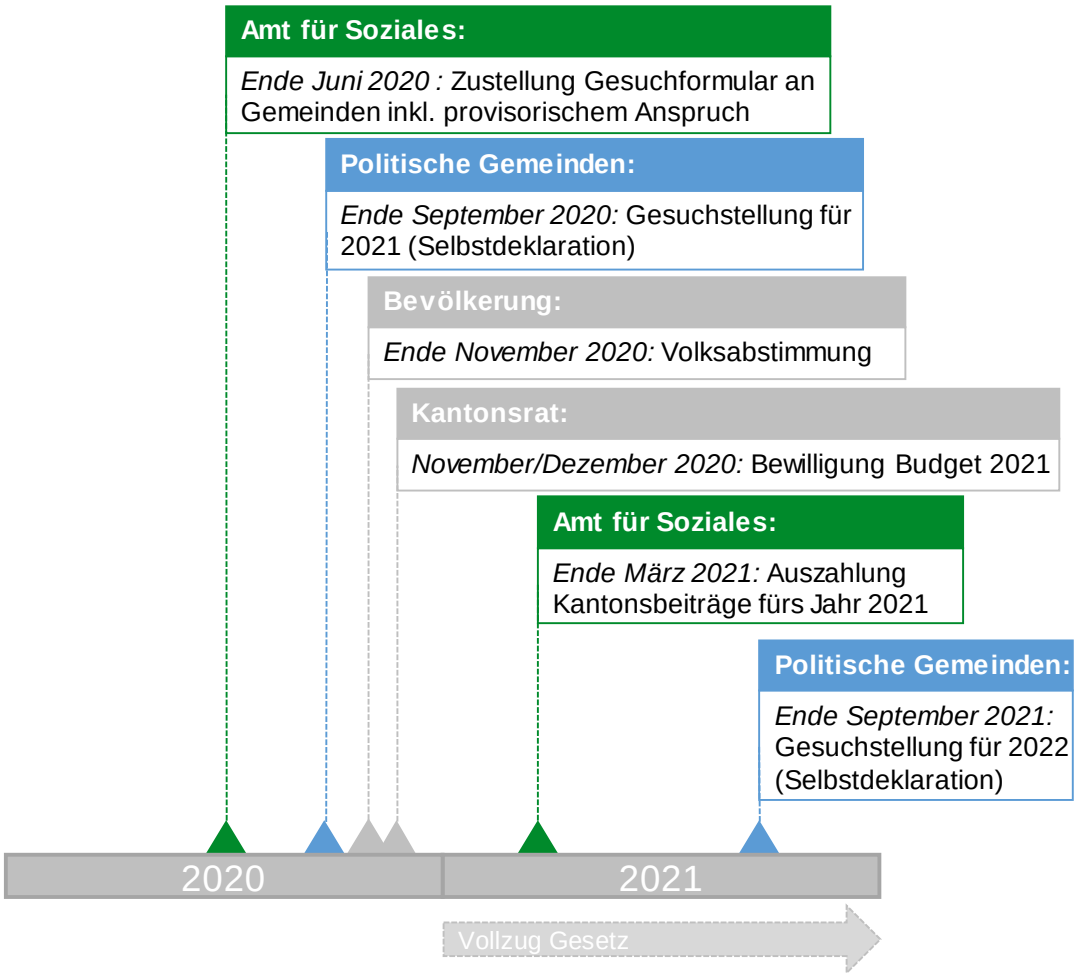
## 4. Welche Belege sind dem Gesuch beizulegen?

Bitte legen Sie dem Gesuch folgende Auszüge aus Budget und Jahresrechnung bei:

- ***Funktionsebene 5450 bzw. 2180 im Kontenplan***
  Subventionen an Eltern, die in Form von Betreuungsgutscheinen oder Rückerstattungen für familien- bzw. schulergänzende Betreuung ausgerichtet werden.
- ***Funktionsebene 5451 bzw. 2180 im Kontenplan***
  Subventionen an familien- bzw. schulergänzende Betreuungseinrichtungen, beispielsweise in Form von Pauschalbeiträgen (z.B. Sockelbeitrag), Beteiligung an den Personalkosten (Löhne des Personals, Ausbildungskosten usw.), Übernahme (ganz oder teilweise) des Betriebsdefizits der Betreuungseinrichtung usw.
- ***Funktionsebene 5453 im Kontenplan***
  Subventionen an Tagesfamilienorganisationen, beispielsweise in Form von Pauschalbeiträgen (z.B. Sockelbeitrag), Beteiligung an den Personalkosten (Löhne des Personals, Ausbildungskosten usw.), Übernahme (ganz oder teilweise) des Betriebsdefizits der Organisation usw.

In der Regel ist kostenlos zur Verfügung gestellte Infrastruktur (z.B. Räume) nicht verbucht. In diesem Fall ist stattdessen die tatsächliche Nutzung der Räumlichkeiten (z.B. durch eine Vereinbarung) zu belegen und der hypothetische Mietertrag, der durch eine reguläre Vermietung erzielt würde, aufzuzeigen.

## 5. Wie läuft das Gesuchverfahren ab?



# III. Nachtrag zum Gesetz über die Pflegefinanzierung

Entwurf der Regierung vom 10. Dezember 2019

Der Kantonsrat des Kantons St.Gallen

hat von der Botschaft der Regierung vom 10. Dezember 2019[33] Kenntnis genommen und

erlässt:

## I.

Der Erlass «Gesetz über die Pflegefinanzierung vom 13. Februar 2011»[34] wird wie folgt geändert:

*Art. 8 Finanzierung*
*a) durch die versicherte Person*

[1] Die versicherte Person leistet einen Beitrag an die nicht durch die obligatorische Krankenpflegeversicherung gedeckten Pflegekosten, **wobei Leistungsnutzende einer beitragsberechtigten Einrichtung nach Art. 14 des Gesetzes über die soziale Sicherung und Integration von Menschen mit Behinderung vom 7. August 2012[35] davon ausgenommen sind**. Der Beitrag übersteigt 20 Prozent des höchsten nach Massgabe des Bundesrechts von der Versicherung zu übernehmenden Pflegebeitrags[36] nicht.

[2] Die versicherte Person trägt die Kosten der nicht-pflegerischen Leistungen.

*Art. 9 b) durch ~~die zuständige politische Gemeinde~~**das zuständige Gemeinwesen***

[1] …

[1bis] Die zuständige politische Gemeinde trägt die Pflegekosten, soweit diese nicht von Sozialversicherungen und dem Beitrag der versicherten Person gedeckt sind **und das Pflegeheim nicht als beitragsberechtigte Einrichtung nach Art. 14 des Gesetzes über die soziale Sicherung und Integration von Menschen mit Behinderung vom 7. August 2012[37] anerkannt ist**.

[2] …

33 ABl 2020-●●.
34 sGS 331.2.
35 sGS 381.4.
36 Art. 7 a Abs. 3 KLV, SR 832.112.31.
37 sGS 381.4.

**[3] Der Kanton trägt die Pflegekosten, soweit diese nicht von Sozialversicherungen gedeckt sind und das Pflegeheim als beitragsberechtigte Einrichtung nach Art. 14 des Gesetzes über die soziale Sicherung und Integration von Menschen mit Behinderung vom 7. August 2012[38] anerkannt ist.**

## II.

*[keine Änderung anderer Erlasse]*

## III.

*[keine Aufhebung anderer Erlasse]*

## IV.

Dieser Erlass wird ab 1. Januar 2021 angewendet.

38 sGS 381.4.

# IV. Nachtrag zum Gesetz über die Pflegefinanzierung

Entwurf der Regierung vom 10. Dezember 2019

Der Kantonsrat des Kantons St.Gallen

hat von der Botschaft der Regierung vom 10. Dezember 2019[39] Kenntnis genommen und

erlässt:

## I.

Der Erlass «Gesetz über die Pflegefinanzierung vom 13. Februar 2011»[40] wird wie folgt geändert:

*Art. 10 c) Durchführung*

[1] Die Sozialversicherungsanstalt ist Durchführungsstelle für das Abrechnungsverfahren.

[2] Sie erstattet der versicherten Person die Pflegekosten zurück, soweit sie nicht von dieser und der obligatorischen Krankenpflegeversicherung zu übernehmen sind.

[3] Die ~~politische Gemeinde trägt~~**politischen Gemeinden tragen** die Verwaltungskosten der Gemeindezweigstelle **und der Sozialversicherungsanstalt**. ~~Die übrigen Verwaltungskosten tragen Kanton und politische Gemeinden gemeinsam.~~

[4] Die Regierung legt nach Anhörung der politischen Gemeinden durch Verordnung die ~~Beteiligung der politischen Gemeinde an den übrigen~~**Aufteilung der** Verwaltungskosten **der Sozialversicherungsanstalt unter den Gemeinden** fest.

## II.

*[keine Änderung anderer Erlasse]*

## III.

*[keine Aufhebung anderer Erlasse]*

## IV.

Dieser Erlass wird ab 1. Januar 2021 angewendet.

39 ABl 2020-●●.
40 sGS 331.2.

# XXII. Nachtrag zum Volksschulgesetz

Entwurf der Regierung vom 10. Dezember 2019

Der Kantonsrat des Kantons St.Gallen

hat von der Botschaft der Regierung vom 10. Dezember 2019[41] Kenntnis genommen und

erlässt:

## I.

Der Erlass «Volksschulgesetz vom 13. Januar 1983»[42] wird wie folgt geändert:

*Art. 39bis 2. Finanzierung*

[1] Der Kanton trägt den Aufwand der anerkannten privaten Sonderschule für die Erfüllung der Leistungsvereinbarung, unter Abzug von Beiträgen der Eltern sowie unter Berücksichtigung von Unterhalt und Sanierung der Infrastruktur.

[2] Er richtet leistungsabhängige Pauschalen aus. Die Sonderschule führt einen Schwankungsfonds zum Ausgleich des in Erfüllung der Leistungsvereinbarung erzielten Betriebsergebnisses.

[3] Der Schulträger[43] leistet dem Kanton jährlich einen pauschalen Beitrag **je schulpflichtige Schülerin oder schulpflichtigen Schüler** von Fr. 36'000.– ~~je schulpflichtige Schülerin oder schulpflichtigen Schüler in einer Sonderschule~~**beim Besuch einer Tagessonderschule und von Fr. 56'000.– beim Besuch eines Sonderschulinternats**. Das zuständige Departement passt den Beitrag jährlich an die Entwicklung der durchschnittlichen Kosten des Besuchs einer Sonderschule, einschliesslich eines Internats, im Kanton an.

**[4] Die zuständige politische Gemeinde trägt die Elternbeiträge nach Abs. 1 dieser Bestimmung, soweit diese uneinbringlich sind. Art. 43 Abs. 1 Bst. b des Sozialhilfegesetzes[44] wird sachgemäss angewendet.**

## II.

*[keine Änderung anderer Erlasse]*

## III.

41 ABl 2020-●●.
42 sGS 213.1.
43 Fassung gemäss XXI. Nachtrag zum Volksschulgesetz (22.17.13), in Vollzug ab 1. Juni 2020.
44 sGS 381.1.

*[keine Aufhebung anderer Erlasse]*

## IV.

Die Regierung bestimmt den Vollzugsbeginn dieses Erlasses.

# XXIII. Nachtrag zum Volksschulgesetz

Entwurf der Regierung vom 10. Dezember 2019

Der Kantonsrat des Kantons St.Gallen

hat von der Botschaft der Regierung vom 10. Dezember 2019[45] Kenntnis genommen und

erlässt:

## I.

1. Der Erlass «Volksschulgesetz vom 13. Januar 1983»[46] wird wie folgt geändert:

*Art. 22 b) Abgabe*
*1. durch den ~~Staat~~**Kanton***

1 Der ~~Staat~~**Kanton** gibt den Schulträgern[47] und den Trägern anerkannter privater Sonderschulen die obligatorischen und die empfohlenen Lehrmittel ~~unentgeltlich~~ ab.

**2 Der Kanton und der Schulträger tragen die Kosten der abgegebenen Lehrmittel je zur Hälfte. Für Lehrmittel, die der Kanton den Trägern anerkannter privater Sonderschulen abgibt, trägt der Kanton die Kosten vollumfänglich.**

***Art. 23bis (neu) c) eigene Rechnung***

**1 Für die Erstellung, den Einkauf und die Abgabe von Lehrmitteln in seinem Zuständigkeitsbereich führt der Kanton eine eigene Rechnung auf Vollkostenbasis.**

**2 Gewinn und Verlust werden auf die nächste Rechnung vorgetragen.**

2. Im Volksschulgesetz vom 13. Januar 1983 werden unter Anpassung an den Text ersetzt:
– «Staat» durch «Kanton» (ausgenommen Art. 99 Bst. a);
– «Staatsbeiträge» durch «Kantonsbeiträge».

## II.

*[keine Änderung anderer Erlasse]*

45 ABl 2020-●●.
46 sGS 213.1.
47 Fassung gemäss XXI. Nachtrag zum Volksschulgesetz (22.17.13), in Vollzug ab 1. Juni 2020.

## III.

*[keine Aufhebung anderer Erlasse]*

## IV.

Dieser Erlass wird vom 1. Januar 2021 bis zum 31. Dezember 2023 angewendet. Die Regierung kann die Anwendung aus wichtigen Gründen bis längstens zum 31. Dezember 2025 verlängern.

# IX. Nachtrag zum Einführungsgesetz zur Bundesgesetzgebung über die Krankenversicherung

Entwurf der Regierung vom 10. Dezember 2019

Der Kantonsrat des Kantons St.Gallen

hat von der Botschaft der Regierung vom 10. Dezember 2019[48] Kenntnis genommen und

erlässt:

## I.

Der Erlass «Einführungsgesetz zur Bundesgesetzgebung über die Krankenversicherung vom 9. November 1995»[49] wird wie folgt geändert:

*Art. 8h Übernahme und Vergütung der ausstehenden Forderungen*

[1] Die Sozialversicherungsanstalt vergütet dem Versicherer den nach dem Bundesrecht festgelegten Anteil der ausstehenden Forderungen, nachdem die nach Art. 86 Abs. 1 der eidgenössischen Verordnung über die Krankenversicherung vom 27. Juni 1995[50] bezeichnete externe Revisionsstelle des Versicherers die Richtigkeit der Daten bestätigt hat.

[2] Sie vereinnahmt Rückzahlungen des Versicherers aus der Bewirtschaftung der Verlustscheine.

[3] Der Sozialversicherungsanstalt werden die nach Abs. 1 und 2 dieser Bestimmung ermittelten Nettokosten **durch die politischen Gemeinden** vergütet~~:~~**.**
~~a) durch den Kanton zu 77 Prozent;~~
~~b) durch die politischen Gemeinden zu 23 Prozent.~~

[4] Der Anteil der politischen Gemeinden wird nach der Bevölkerung gemäss der letzten Erhebung der kantonalen Statistikstelle berechnet.

## II.

*[keine Änderung anderer Erlasse]*

48 ABl 2020-●●.
49 sGS 331.11.
50 SR 832.102.

## III.

*[keine Aufhebung anderer Erlasse]*

## IV.

Dieser Erlass wird ab 1. Januar 2021 angewendet.

# Gesetz
# über Beiträge für familien- und schulergänzende Kinderbetreuung

Entwurf der Regierung vom 10. Dezember 2019

Der Kantonsrat des Kantons St.Gallen

hat von der Botschaft der Regierung vom 10. Dezember 2019[51] Kenntnis genommen und

erlässt

als Gesetz:

## I.

*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 allfällige 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:

a) einem Betrag, der sich an der Höhe der Mehreinnahmen aus Einkommenssteuern im Jahr 2020 orientiert, die sich für Kanton und Gemeinden aus dem Nachtrag[52] zum Einführungsgesetz zur Bundesgesetzgebung über die Familienzulagen vom 27. Juni 2017[53] 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.

51 ABl 2020-●●.
52 nGS 2019-046.
53 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 zur Senkung der Drittbetreuungskosten für die Eltern einsetzt.

*Art. 4 Verteilschlüssel*

[1] Der Anteil je beitragsberechtigter politischer Gemeinde an den gesamten zur Verfügung stehenden Kantonsbeiträgen entspricht dem Anteil der ständigen Wohnbevölkerung im Alter von 0 bis 12 Jahren der beitragsberechtigten politischen Gemeinde an der ständigen Wohnbevölkerung im Alter von 0 bis 12 Jahren aller beitragsberechtigten politischen Gemeinden.

[2] Die Regierung kann nach Anhörung der Gemeinden durch Verordnung eine Anpassung des Verteilschlüssels beschliessen.

*Art. 5 Verfahren*
*a) Gesuch*

[1] Gesuche um Kantonsbeiträge sind beim zuständigen Departement jährlich bis zum 30. September des dem Beitragsjahr vorangehenden Jahrs einzureichen und enthalten:

a) Angaben zur aktuellen kommunalen Unterstützung des Angebots nach Art. 3 Bst. a dieses Erlasses;
b) einen Auszug aus Jahresrechnung und Budget der politischen Gemeinde betreffend die Kosten für die familien- und schulergänzende Kinderbetreuung;
c) eine Beschreibung, die aufzeigt, dass die Kantonsbeiträge im Sinn von Art. 3 Bst. b dieses Erlasses eingesetzt werden.

*Art. 6 b) Entscheid, Ausrichtung und Rückforderung*

[1] Das zuständige Departement entscheidet über die Anspruchsberechtigung und die Höhe des Kantonsbeitrags je Gemeinde auf Grundlage der vom Kantonsrat bewilligten Kredite.

[2] Das zuständige Departement richtet den Beitrag bis spätestens 31. März des Beitragsjahres aus.

[3] Nicht bestimmungsgemäss verwendete Kantonsbeiträge werden zurückgefordert. Das zuständige Departement kann Stichproben durchführen.

[4] Zurückgeforderte Kantonsbeiträge stehen im folgenden Beitragsjahr den beitragsberechtigten Gemeinden zusätzlich zum Umfang der Kantonsbeiträge nach Art. 2 dieses Erlasses zur Verfügung.

*Art. 7 Überprüfung der Auswirkungen*

[1] Das zuständige Departement überprüft periodisch die Auswirkungen dieses Erlasses und die Erreichung des Zwecks. Es erstattet der Regierung entsprechend Bericht.

## II.

*[keine Änderung anderer Erlasse]*

## III.

*[keine Aufhebung anderer Erlasse]*

## IV.

1. Die Regierung bestimmt den Vollzugsbeginn dieses Erlasses.

2. Dieser Erlass untersteht dem obligatorischen Finanzreferendum.[54]

54 Art. 6 RIG, sGS 125.1.