

Familien- und schulergänzende Kinderbetreuung im Kanton St.Gallen

Bericht der Regierung vom 14. August 2018

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	2
1 Ausgangslage	3
1.1 Auftrag des Kantonsrates	4
1.2 Bezüge zu anderen Berichten und Studien	4
1.3 Aktuelle politische Entwicklungen	5
1.4 Ein- und Abgrenzung	7
1.5 Rechtliche Grundlagen	8
1.6 Zuständigkeiten Kanton – Gemeinden	8
2 Situation der Familien in der Schweiz und im Kanton St.Gallen	9
2.1 Familiengründung und Kinder	9
2.2 Erwerbstätigkeit und finanzielle Situation von Familien	10
2.3 Schwelleneffekte und negative Erwerbsanreize	12
3 Situation der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung	13
3.1 Angebotspalette	13
3.2 Überblick über das Betreuungsangebot im Kanton St.Gallen	15
3.3 Finanzierung im Kanton St.Gallen	20
3.4 Betreuungsindex im Kanton St.Gallen	24
3.5 Vergleich mit anderen Kantonen und dem angrenzenden Ausland	24
3.6 Angebotsqualität	33
4 Bedeutung der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung	35
4.1 Nutzen für die Eltern	36
4.2 Nutzen für die Kinder	37
4.3 Nutzen für die Schule	38
4.4 Nutzen für die Wirtschaft	40
4.5 Nutzen für die öffentliche Hand und die Gesellschaft	40
5 Herausforderungen im Kanton St.Gallen	41
5.1 Angebotslücken	41
5.2 Finanzielle Belastung der Eltern	42

5.3	Mangelndes Wissen über die Angebote	43
6	Ziele	43
6.1	Bedarfsgerechtes Angebot	44
6.2	Angemessene finanzielle Belastung der Eltern	44
6.3	Verbesserung der Information über die Angebote	44
7	Massnahmen und Handlungsempfehlungen	45
7.1	Verstärkung der Subventionierung	46
7.2	Handreichung an die Gemeinden	47
7.3	Sensibilisierung	48
7.4	Förderung von Tagesstrukturen (einschliesslich Tagesfamilien)	49
7.5	Monitoring	49
7.6	Neue Finanzhilfen des Bundes	50
7.7	Senkung von Schwelleneffekten	51
7.8	Rahmenbedingungen für Praktika	51
8	Finanzielle Folgen	52
9	Antrag	52

Zusammenfassung

Der Kantonsrat erteilte der Regierung im Jahr 2016 den Auftrag, ihm Bericht zu erstatten, wie zur Entschärfung des Fachkräftemangels die Erwerbstätigkeit von Frauen im Kanton erhöht werden kann. Diese liegt tief, weil die Kosten für die familien- und schulergänzende Kinderbetreuung hoch sind und das Angebot den Bedarf (noch) nicht abdeckt. Der Auftrag des Kantonsrates beschränkt sich nicht auf eine Situationsanalyse, sondern fordert konkrete Massnahmen zur Verbesserung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Diesem Auftrag nachkommend, legt die Regierung hiermit einen Bericht zur familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung im Kanton St.Gallen vor.

Als Grundlage für den vorliegenden Bericht erstellte das Forschungsbüro INFRAS im Auftrag des Amtes für Soziales (Departement des Innern) eine Situationsanalyse der familien- und schulergänzenden Betreuung im Kanton. Diese zeigt auf, dass im Jahr 2016 in St.Gallen für 65'000 Kinder im Alter zwischen null und zwölf Jahren insgesamt 3'800 Betreuungsplätze zur Verfügung standen. Dies entspricht einem Versorgungsgrad von 6 Prozent, was deutlich unter dem schweizerischen Durchschnitt von 10 Prozent liegt. Während das Angebot vor allem in den städtischen Zentren gut bis sehr gut ausgebaut ist, liegt der Versorgungsgrad in einem Drittel der Gemeinden – meist sind dies kleine, ländliche Gemeinden – bei unter 1 Prozent. Sowohl die familien- als auch die schulergänzenden Angebote werden vor allem durch Elternbeiträge sowie Subventionen der öffentlichen Hand finanziert. In wenigen Fällen beteiligen sich auch die Arbeitgebenden an den Kosten. Die finanzielle Belastung der Eltern ist hoch. Sie tragen durchschnittlich 63 Prozent der Kosten. Die Gemeinden beteiligen sich mit 27 Prozent. Die restlichen Kosten werden durch Arbeitgebende, den Bund sowie weitere Akteurinnen und Akteure getragen. Die Bundesbeteiligung erfolgt im Rahmen des Impulsprogramms, das bereits seit dem Jahr 2003 die Schaffung zusätzlicher Betreuungsplätze in Form einer Anstossfinanzierung fördert.

Die familien- und schulergänzende Betreuung fördert einerseits die Entwicklung und Bildung der Kinder, andererseits ermöglicht sie es den Eltern, ihre Erwerbstätigkeit aufrechtzuerhalten. Der Nutzen eines gut ausgebauten Angebots ist weitreichend. Durch die Erwerbstätigkeit der Eltern können diese ihre beruflichen Kompetenzen aufrechterhalten bzw. weiterentwickeln, ihre Karrierechancen bleiben intakt und langfristig erzielen sie höhere Löhne. Dadurch senkt sich auch das Risiko für den Sozialhilfebezug bei Trennung sowie Tod oder Arbeitslosigkeit des Partners oder der Partnerin. Es werden höhere Steuereinnahmen generiert und die Altersvorsorge wird gestärkt. Auf die Kinder hat eine qualitativ gute familien- und schulergänzende Kinderbetreuung eine positive Wirkung, welche die Chancengerechtigkeit fördert. Der positive Aspekt der ausserfamiliären Betreuung und Förderung ist für Kinder aus benachteiligten Familien am grössten. Diese sind es aber auch, die das Angebot am seltensten nutzen. Durch eine gezielte Förderung in der frühen Kindheit im Rahmen ausserfamiliärer Betreuungsangebote profitieren zudem auch die nachgelagerten Ausbildungsangebote. Dies gilt bei entsprechender Qualität auch für schulergänzende Angebote, was sich durch positive Effekte auf Schulleistungen und Sozialverhalten zeigt. Für die Arbeitgebenden ist ein gut ausgebautes Betreuungsangebot deshalb wichtig, weil der Wirtschaft dadurch dringend benötigte Fachkräfte zur Verfügung stehen. Durch ein gutes Angebot kann sich eine Gemeinde oder Region somit einen Standortvorteil sichern. Die Investition in die frühkindliche Bildung, Betreuung und Erziehung lohnt sich für die öffentliche Hand in jedem Fall: Für jeden investierten Franken erhält sie gemäss entsprechenden Studien wenigstens zwei Franken zurück.

Ausgehend von der aktuellen Situation identifiziert der Bericht die zentralen Herausforderungen im Kanton: Dazu gehören bestehende Angebotslücken, die hohe finanzielle Belastung der Eltern und mangelndes Wissen zu den Angeboten. Um diesen Problemen zu begegnen, formuliert die Regierung verschiedene Massnahmen und Handlungsempfehlungen, die das Angebot im Kanton St.Gallen in den kommenden Jahren unter Berücksichtigung der Aufgabenteilung zwischen den Staatsebenen gezielt fördern sollen.

Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir erstatten Ihnen mit dieser Vorlage Bericht zur familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung im Kanton St.Gallen.

1 Ausgangslage

Im Jahr 2014 lud der Kantonsrat die Regierung mit drei Vorstössen¹ ein, ihm Bericht zu erstatten, welche konkreten Massnahmen ergriffen werden können, um dem Arbeits- und Fachkräftemangel auf kantonaler Ebene entgegenzuwirken. Ein Schwerpunkt sollten dabei der Bildungsbereich und die Vereinbarkeit von Beruf und Familie bilden. Diesem Auftrag nachkommend, legte die Regierung am 22. Dezember 2015 den Bericht 40.15.08 «Massnahmen zur Entschärfung des Fachkräftemangels und zur Arbeitskräftemobilisierung im Kanton St.Gallen» vor. Neben zahlreichen weiteren Massnahmen hält die Regierung darin fest, dass eine Möglichkeit zur Entschärfung des Fachkräftemangels in der Erhöhung der Erwerbstätigkeit von Frauen liegt. Ein Grund für die eher tiefe Erwerbsquote von Frauen, insbesondere von Müttern, liegt in den zu hohen Betreuungskosten sowie dem noch nicht ausreichend zur Verfügung stehenden Betreuungsangebot für Kinder. Im Bericht wird deshalb vorgeschlagen, mit einer Analyse die Entwicklung und die Situation der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung im Kanton St.Gallen aufzuzeigen. Mit der Erhebung des Betreuungsindex sollen der Versorgungsgrad (Anzahl Betreuungsplätze im Verhält-

¹ 43.14.06, 43.14.11 und 43.14.12.

nis zur Anzahl Kinder) und der öffentliche Finanzierungsgrad (jährliche Ausgaben einer Gemeinde im Verhältnis zur Anzahl Kinder) erfasst werden. Darüber hinaus soll aufgezeigt werden, welchen Einfluss Unterstützungs- bzw. Finanzierungsmodelle und die Angebotsgestaltung auf die Nutzung der Angebote haben. Darauf aufbauend sollen konkrete Massnahmen formuliert werden, wie die Betreuungssituation verbessert werden kann. Letztlich soll die Analyse auch skizzieren, wie die neuen, zusätzlichen Finanzhilfen des Bundes in konkrete Förderprogramme und Projekte einfließen können.

1.1 Auftrag des Kantonsrates

In der Aufräumsession 2016 bekräftigte der Kantonsrat die Relevanz des Vorhabens, indem er dem Vorschlag der vorberatenden Kommission folgte und die Regierung beauftragte, bis Herbst 2017 einen ergänzenden Bericht zur schulischen und vorschulischen Kinderbetreuung vorzulegen (ABl 2016, 1417). Dieser Bericht sollte Handlungsmöglichkeiten unter Berücksichtigung der gesetzlichen Zuständigkeiten aufzeigen. Der Kantonsrat wünschte ausdrücklich, dass der Bericht nicht nur die Ist-Situation analysiert, sondern auch konkrete Massnahmen aufzeigt. Aufgrund verschiedener externer Einflussfaktoren verzögerte sich die Fertigstellung des Berichts um ein Jahr. Dies erlaubte es der Regierung aber auch, im Bericht aktuelle Veränderungen der Rahmenbedingungen (neue Finanzhilfen des Bundes, Steuervorlage 17, kantonale Initiative «Familien stärken und finanziell entlasten») zu berücksichtigen.

1.2 Bezüge zu anderen Berichten und Studien

Der Auftrag zum vorliegenden Bericht geht wie aufgezeigt auf den Bericht der Regierung zum Fachkräftemangel (40.15.08) zurück. Das Vorhaben, die familienergänzende Kinderbetreuung im Kanton zu stärken, findet sich bereits im Bericht zur Kinder- und Jugendpolitik (40.14.07). Im daraus abgeleiteten Programm Kinder und Jugendpolitik «Beteiligen, schützen, fördern» ist das Ziel formuliert, dass der Bedarf an familien- und schulergänzenden Betreuungsangeboten gedeckt ist und allfällige Angebotslücken geschlossen sind. Diese Zielsetzung findet sich ebenfalls in der Strategie «Frühe Förderung» des Kantons, in der unter anderem den Gemeinden empfohlen wird, den Bedarf an Angeboten zu decken und die Finanzierbarkeit für Familien zu fördern.² Die frühe Förderung wird im Kanton St.Gallen seit dem Jahr 2013 von den Departementen Inneres, Bildung und Gesundheit gemeinsam angegangen und aus den vier thematischen Schwerpunkten Bildung, Gesundheit, Integration und Soziales betrachtet. Mit der Durchführung der Konferenz «Frühe Förderung» am 1. März 2014 haben die drei Departemente den öffentlichen Diskurs zur frühen Förderung im Kanton lanciert und die frühe Förderung auf die politische Agenda gesetzt. Die Strategie «Frühe Förderung» im Kanton St.Gallen vom 1. Juli 2015 führt die Perspektiven der Departemente in der frühen Förderung zusammen und legt gemeinsam mit der Vereinigung St.Galler Gemeindepräsidentinnen und Gemeindepräsidenten (VSGP) und dem Verband der St.Galler Volksschulträger (SGV) die Schwerpunkte in der frühen Förderung für die nächsten Jahre fest. Mit der Motion 42.13.06 «Standards für Sozialeinrichtungen» ist sodann die Bewilligungspraxis bei sozialen Einrichtungen zu überprüfen. Im Rahmen der Eintretensdiskussion anlässlich der Novembersession 2013 wurde von den Motionären u.a. auch die Bewilligungspraxis bei Kindertagesstätten kritisiert. In diesem Zusammenhang wird auch auf Abschnitt 5.1.1 in der Botschaft der Regierung zum V. Nachtrag zum Sozialhilfegesetz (22.18.11) verwiesen.

² Vgl. www.soziales.sg.ch → Kinder und Jugendliche → Frühe Förderung.

Bereits im Jahr 2012 beauftragte das Departement des Innern das Forschungsbüro Ecoplan³ zu untersuchen, wie sich die finanzielle Belastung von Familien im Kanton darstellt und wie diese mittels verschiedener bestehender oder neuer Instrumente verringert werden könnte. Untersucht wurden dabei auch die Wirksamkeit von Familienzulagen und die Auswirkungen einer allfälligen Erhöhung dieser Zulagen. In Ergänzung zur erwähnten Studie von Ecoplan wurde im Jahr 2015 eine Studie⁴ des Instituts für Versicherungswirtschaft der Universität St.Gallen zu Leistungs- und Finanzierungsvarianten der Familienzulagen aktualisiert, die bereits im Jahr 2010 in Auftrag gegeben wurde. Die Studie prognostiziert die Entwicklung der Anzahl Anspruchsberechtigten und der Beitragseinnahmen bis ins Jahr 2040. Zusammen zeigten die Studien auf, dass Familienzulagen die Arbeitgebenden relativ viel kosten, jedoch nur wenig zur Verringerung von Familienarmut beitragen, da das Familienzulagensystem nicht bedarfsorientiert ausgestaltet ist. Auch wurde aufgezeigt, dass die Belastung der Arbeitgebenden bei gleichbleibender Höhe der Zulagen aufgrund der demographischen Entwicklung in den kommenden Jahren abnehmen wird. Zur Erledigung verschiedener, seit längerem hängiger Vorstösse legte die Regierung dem Kantonsrat basierend auf diesen beiden Studien am 27. September 2016 ein Einführungsgesetz zur Bundesgesetzgebung über die Familienzulagen (22.16.03; abgekürzt EG-FamZG) vor. Aufgrund der Erkenntnisse aus den Studien unterbreitete die Regierung dem Kantonsrat den Vorschlag, die Zulagen auf dem heutigen Niveau zu belassen. Der Kantonsrat folgte der Regierung; Anträge aus der Ratsmitte, die Zulagen moderat zu erhöhen, wurden abgelehnt. Am 25. April 2017 erliess der Kantonsrat das EG-FamZG, die Regierung legte den Vollzugsbeginn auf den 1. Januar 2018 fest (nGS 2017-063 / sGS 371.1).

Als Basis für die vorliegende Berichterstattung an den Kantonsrat hat das Amt für Soziales das Forschungsbüro INFRAS mit der Durchführung einer Analyse⁵ beauftragt. Insbesondere sollte der Betreuungsindex (Versorgungs- und Finanzierungsgrad) berechnet werden, um die Angebotslage kantonsweit vergleichbar zu machen. Die Ergebnisse dieser Analyse fliessen in diese Berichterstattung ein.

1.3 Aktuelle politische Entwicklungen

Auch der Bund verfolgt im Rahmen seiner Fachkräfteinitiative Massnahmen zur Verbesserung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf, um das inländische Fachkräftepotential besser ausschöpfen zu können. Im ersten Halbjahr 2017 legte der Bundesrat eine Vernehmlassungsvorlage zur Verbesserung der steuerlichen Berücksichtigung der Kinderdrittbetreuungskosten vor. Eltern sollen bei der direkten Bundessteuer die Kosten für die Drittbetreuung ihrer Kinder statt bisher bis Fr. 10'100.– neu bis Fr. 25'000.– je Kind vom Einkommen abziehen können. Zudem soll das kantonale Recht für den Abzug eine Obergrenze bestimmen, die nicht unter Fr. 10'000.– je Kind liegt. Die Regierung sprach sich am 20. Juni 2017 für eine moderatere Erhöhung der bundesrechtlichen Obergrenze aus (z.B. Fr. 15'000.–) und lehnte die Vorgabe an die Kantone aus föderalistischen und steuerpolitischen Gründen ab. Die Botschaft des Bundesrates wurde am 9. Mai 2018 verabschiedet (BBI 2018, 3019). Aufgrund des Widerstands in der Vernehmlassung verzichtet er auf den Mindestabzug von Fr. 10'000.–.

Am 10. Oktober 2017 legte die Regierung des Kantons St.Gallen Botschaft und Entwürfe zu einem XIII. und einem XIV. Nachtrag zum Steuergesetz (sGS 811.1) vor (22.17.10 / 22.17.11). Darin schlägt sie unter anderem vor, den Abzug für die Kinderdrittbetreuungskosten auf kantonaler

³ Ecoplan, Verbesserung der sozialen Sicherung von Familien, Bern 2012, abrufbar unter www.soziales.sg.ch → Familie.

⁴ W. Ackermann / M. Eling / P. Schaper, Aktualisierte Überlegungen zu Leistungs- und Finanzierungsvarianten für die Familienzulagen im Kanton St.Gallen, St.Gallen 2015, abrufbar unter www.soziales.sg.ch → Familie.

⁵ INFRAS, Familien- und schulergänzendes Betreuungsangebot im Kanton St.Gallen. Schlussbericht, Zürich 2017, abrufbar unter www.soziales.sg.ch → Kinder und Jugendliche → Kindertagesstätten.

Ebene auf Fr. 15'000.– zu erhöhen. Im Kanton St.Gallen liegt die Obergrenze für den Abzug derzeit bei Fr. 7'500.–. Das Parlament hat die Vorlage in der Junisession 2018 in zweiter Lesung beraten und die beiden Nachträge erlassen. Ein Antrag der CVP-GLP-Fraktion, der FDP-Fraktion und der SP-GRÜ-Fraktion zur weiteren Erhöhung des Abzugs für die Kinderdrittbetreuungskosten auf Fr. 25'000.– wurde angenommen.

Am 12. Juni 2017 reichte das Initiativkomitee «Familien stärken und finanziell entlasten» ein Initiativbegehren in Form einer Gesetzesinitiative mit dem Ziel ein, die Familienzulagen im Kanton St.Gallen Fr. 50.– über dem bundesrechtlichen Minimum anzusetzen. Gemäss den heute geltenden Ansätzen würde dies eine Erhöhung der Kinderzulagen von Fr. 200.– auf Fr. 250.– und eine Erhöhung der Ausbildungszulagen von Fr. 250.– auf Fr. 300.– bedeuten. Am 12. Januar 2018 reichte das Initiativkomitee die nötigen Unterschriften ein, am 20. März 2018 kam die Initiative rechtsgültig zustande. Die Regierung hat mit Beschluss vom 14. August 2018 Bericht und Antrag zum Inhalt der Initiative verabschiedet (29.18.01 Kantonsratsbeschluss über die Gesetzesinitiative «Familien stärken und finanziell entlasten»). Sie beantragt dem Kantonsrat die Ablehnung der Initiative mit Gegenvorschlag. Inhalt des Gegenvorschlags soll die Einführung einer Mitfinanzierungspflicht der Arbeitgebenden für das Angebot der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung sein. Die Regierung beantragt dem Kantonsrat dafür den Auftrag zur Ausarbeitung eines entsprechenden Gesetzesentwurfs.

Im zweiten Halbjahr 2017 legte der Bund den Kantonen die Steuervorlage 17 (SV17) zur Vernehmlassung vor. Diese soll nach der Ablehnung der Unternehmenssteuerreform III durch das Stimmvolk eine wettbewerbsfähige Steuerbelastung im Einklang mit den internationalen Standards sicherstellen. Gleichzeitig sollen Unternehmen weiterhin einen angemessenen Beitrag an die Finanzierung der Aufgaben von Bund, Kantonen, Städten und Gemeinden leisten. Im Rahmen der Vernehmlassung zur SV17 schlug der Bund zur Verbesserung der Situation von Familien eine Erhöhung der Familienzulagen um Fr. 30.– vor. Die Regierung begrüsst in ihrer Stellungnahme vom 6. Dezember 2017 die Stossrichtung der SV17 im Grundsatz. Der Ständerat hat in der Sommersession den Anträgen seiner Kommission zugestimmt, anstelle einer Erhöhung der Familienzulagen den sozialen Ausgleich über die AHV vorzunehmen. Die Vorlage geht nun an den Nationalrat und soll in der Herbstsession bereinigt werden. Am 12. Dezember 2017 legte die Regierung die Eckwerte für die kantonale Umsetzung der SV17 fest. Die Regierung lud das Finanzdepartement und das Departement des Innern ein, die SV17 mit dem vorliegenden Bericht zur familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung zeitlich und inhaltlich abzustimmen, auch im Hinblick auf die oben erwähnte kantonale Initiative. Am 16. Mai 2018 schickte die Regierung des Kantons St.Gallen einen XV. Nachtrag zum Steuergesetz (Umsetzung der SV17) in die Vernehmlassung. Sie stellt darin mit Blick auf die vorgesehene Reform der Unternehmensbesteuerung in Aussicht, die Ausgestaltung sozialer Ausgleichsmassnahmen nach dem Abschluss der Vernehmlassung zu klären. Auch wies sie darauf hin, dass im Rahmen des für die Ausarbeitung der SV17 einberufenen runden Tisches ein Vorschlag für die Beteiligung der Unternehmen an den Kosten für die Kinderbetreuung diskutiert wurde.

Seit dem 1. Februar 2003 ist das Bundesgesetz über Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung in Kraft (SR 861). Es handelt sich dabei um ein befristetes Impulsprogramm zur Schaffung zusätzlicher Betreuungsplätze und damit zur Förderung der Vereinbarkeit von Erwerbsarbeit bzw. Ausbildung und Familie. Im Jahr 2014 wurde das Impulsprogramm bereits zum zweiten Mal um vier Jahre verlängert. Die Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur des Nationalrates hat im April 2018 dem Bundesrat die Entwürfe für einen entsprechenden Finanzierungsbeschluss sowie für die notwendige Gesetzesverlängerung zur Fortsetzung des Impulsprogramms für weitere vier Jahre zur Stellungnahme überwiesen. Der Bundesrat lehnte die Verlängerung am 16. Mai 2018 ab mit der Begründung, die primäre Zuständigkeit im Bereich der familienergänzenden Kinderbetreuung liege bei Kantonen und Gemeinden. Der Nationalrat hat der Verlängerung in der Sommersession zugestimmt. Die Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur des

Ständerates beantragt ihrem Rat, die Vorlage anzunehmen. Im Juni 2017 stimmte das Parlament zudem einer weiteren Änderung des Bundesgesetzes über Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung zu (AS 2018, 2247). Der Bundesrat will Kantone und Gemeinden über drei Jahre hinweg finanziell dabei unterstützen, ihre Subventionen für die familienergänzende Kinderbetreuung nachhaltig auszubauen und damit die Drittbetreuungskosten der Eltern zu senken. Dabei werden auch Arbeitgeberbeteiligungen berücksichtigt, sofern sie gesetzlich verpflichtend sind. Zudem werden Projekte unterstützt, die das Betreuungsangebot besser auf die Bedürfnisse der Eltern abstimmen (z.B. durch längere Öffnungszeiten). Der Bund stellt insgesamt 96,8 Mio. Franken dafür zur Verfügung.

1.4 Ein- und Abgrenzung

Kinderbetreuungsangebote lassen sich in familienergänzende Angebote, die sich an Kinder im Vorschulalter richten, und schulergänzende Angebote unterteilen. Diese lassen sich in Anlehnung an die Typologie der Betreuungsformen des Bundesamtes für Statistik (BFS) wiederum in institutionelle und nicht-institutionelle Betreuungsangebote einteilen.⁶ Zu den institutionellen Angeboten zählen alle organisierten, institutionalisierten Angebote wie beispielsweise Kindertagesstätten (Kitas), Horte oder Tagesfamilien, die als Vereine, Unternehmen oder Netzwerke organisiert sind. Freischaffende Tageseltern, Nannys oder Au-pairs sowie Grosseltern oder andere Verwandte und Bekannte werden zur nicht-institutionellen Betreuung gezählt. Institutionelle wie auch nicht-institutionelle Betreuung wird unter dem Oberbegriff der regelmässigen Betreuung zusammengefasst. Davon zu unterscheiden ist die punktuelle Betreuung in Form von Spielgruppen oder Aufgabenhilfen. Daneben besteht die dauerhafte Betreuung in Heimen oder Pflegefamilien.

	regelmässige Betreuung		punktuelle Betreuung	dauerhafte Betreuung
	familienergänzend	schulergänzend		
institutionell	Kindertagesstätten / (organisierte) Tagesfamilien	Horte / schulische Tagesbetreuung / Mittagstische / (organisierte) Tagesfamilien	Spielgruppen / 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

Der vorliegende Bericht fokussiert auf die institutionellen familien- und schulergänzenden Betreuungsangebote. Nicht-institutionelle sowie dauerhafte und punktuelle Betreuungsangebote werden nicht berücksichtigt und untersucht. Punktuelle und dauerhafte Betreuung bilden sozusagen die Extremwerte des Betreuungsspektrums und sind keine geeigneten Mittel zur Minderung der Vereinbarkeitsproblematik.

Die Verwandtenpflege und die Anstellung einer Nanny sind in der Schweiz weit verbreitete und beliebte Betreuungsformen. Aufgrund der fehlenden Institutionalisierung ist eine Erhebung der Situation aber nicht möglich. Es bleibt zu beachten, dass diese Betreuungsformen einen wichtigen Beitrag zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf leisten. Vor allem Grosseltern spielen in Fragen der Kinderbetreuung eine bedeutende Rolle. Rund ein Viertel der Grosseltern übernimmt bei Kindern zwischen null und zwölf Jahren Betreuungsaufgaben, über drei Viertel davon wenigstens einmal wöchentlich.⁷

⁶ Bundesamt für Statistik (BFS), Statistik der familienergänzenden Kinderbetreuung. Typologie der Betreuungsformen, 2015, abrufbar unter www.bfs.admin.ch/bfsstatic/dam/assets/1343435/master.

⁷ BFS, Erhebung zu Familien und Generationen 2013, abrufbar unter www.bfs.admin.ch/bfsstatic/dam/assets/349468/master.

1.5 Rechtliche Grundlagen

- Übereinkommen über die Rechte des Kindes (SR 0.107)
- Bundesgesetz über Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung (SR 861)
- eidgenössische Verordnung über Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung (SR 861.1)
- eidgenössische Verordnung über die Aufnahme von Pflegekindern (SR 211.222.338; abgekürzt PAVO)
- Verfassung des Kantons St.Gallen (sGS 111.1)
- Interkantonale Vereinbarung zur Harmonisierung der obligatorischen Volksschule (sGS 211.41; abgekürzt HarmoS-Konkordat)
- Volksschulgesetz (sGS 213.1; abgekürzt VSG)
- Gesetz über die Pädagogische Hochschule St.Gallen (sGS 216.0; abgekürzt GPHSG)
- Sozialhilfegesetz (sGS 381.1; abgekürzt SHG)
- Einführungsgesetz zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch (sGS 911.1; abgekürzt EG-ZGB)
- Verordnung über die Aufnahme von Pflege- und Tagespflegekindern (sGS 912.3; abgekürzt PKV)
- Verordnung über Kinder- und Jugendheime (sGS 912.4; abgekürzt KJV)
- Weisungen zur Unterrichtsorganisation, zur Klassenbildung und zum Personalpool in der Volksschule vom 18. Mai 2016, SchBl 2016, Nr. 6

1.6 Zuständigkeiten Kanton – Gemeinden

Die politischen Gemeinden sorgen gemäss Art. 58^{bis} Abs. 1 EG-ZGB für eine ganzheitliche Kinder- und Jugendhilfe und fördern in diesem Rahmen die familienergänzende Kinderbetreuung. Kindertagesstätten im Kanton St.Gallen sind in der Regel private Einrichtungen, die von Vereinen oder Unternehmen getragen und von der öffentlichen Hand subventioniert werden. Einige Kitas werden von Gemeinden direkt geführt. Für die Gemeinde besteht keine Bereitstellungs- oder Finanzierungspflicht. Der Kanton ist für die Aufsicht und die Bewilligung von Kindertagesstätten verantwortlich. Die Zuständigkeit gründet auf Art. 13 Abs. 1 Bst. b PAVO und Art. 2 KJV und kommt auch bei schulergänzenden Betreuungsangeboten von Privaten ohne Leistungsauftrag des Schulträgers, d.h. der Schul- bzw. Einheitsgemeinde, welche die Volksschule führt, zur Anwendung.

Von der Bewilligungspflicht ausgenommen sind gemäss Art. 13 Abs. 2 Bst. a PAVO kantonale, kommunale oder gemeinnützige private Einrichtungen, die nach der Schul-, Gesundheits- oder Sozialhilfegesetzgebung einer besonderen Aufsicht unterstehen. Dies gilt für schulergänzende Betreuungsangebote des Schulträgers oder schulergänzende Angebote von Privaten mit Leistungsauftrag des Schulträgers. Gemäss Art. 19^{bis} VSG sind die Schulträger zur Bereitstellung eines bedarfsgerechten Mittagstischangebots verpflichtet. Zusätzlich dazu können sie weitere Betreuungseinheiten ausserhalb der Unterrichtszeiten anbieten. Die Tagesfamilien liegen in der Zuständigkeit der Gemeinden. Die regelmässige Betreuung von Tagespflegekindern gegen Entgelt bedarf gemäss Art. 10 PKV einer Eignungsbescheinigung der von der politischen Gemeinde bezeichneten zuständigen Stelle und ist bewilligungspflichtig.

2 Situation der Familien in der Schweiz und im Kanton St.Gallen

2.1 Familiengründung und Kinder

Die Mehrheit der Schweizer Bevölkerung lebt in einer Partnerschaft, die Ehe ist die vorherrschende Beziehungsform.⁸ Die meisten Kinder kommen noch immer ehelich zur Welt, die nicht ehelichen Geburten nehmen aber zu. Während im Jahr 1980 noch 4 Prozent der Kinder nicht ehelich geboren wurden, waren es im Jahr 2000 bereits 9 Prozent und im Jahr 2016 bereits über 20 Prozent.⁹ Gleichzeitig nimmt das Alter bei der Eheschliessung kontinuierlich zu. Im Jahr 1980 waren der Mann bei der Heirat im Durchschnitt 27,5 und die Frau 25 Jahre alt. Im Jahr 2016 lagen die Durchschnittswerte bereits bei 32 (Mann) und knapp 30 (Frau) Jahren.¹⁰ Auch das Durchschnittsalter der Frau bei der Geburt des ersten Kindes steigt kontinuierlich an (1980: 27,9; 2016: 31,8 Jahre).¹¹ Der Zeitpunkt der Familiengründung verschiebt sich also nach hinten, gleichzeitig nimmt die Bedeutung der Ehe ab. Seit dem Jahr 1972 liegt die durchschnittliche Geburtenziffer tiefer als sie zur Bestandserhaltung der Wohnbevölkerung notwendig wäre. Nach dem starken Geburtenrückgang in den 1960er-Jahren liegt die durchschnittliche Kinderzahl relativ konstant bei etwa 1,5 Kindern. Diese Zahl entspricht nicht der gewünschten Kinderzahl – eine Erhebung des Bundesamtes für Statistik im Jahr 2013¹² zeigte auf, dass sich 90 Prozent der Frauen und Männer zwischen 20 und 29 Jahren zwei oder mehr Kinder wünschen. Neben persönlichen Gründen, wie beispielsweise die Auflösung von Partnerschaften sowie gesundheitliche und biologische Bedingungen, ist vor allem eine tertiäre Ausbildung der Mutter ein Grund, weniger oder auch gar keine Kinder zu bekommen. Gerade für Frauen mit hohem Bildungsniveau ist die Vereinbarkeit von Karriere und Familie eine Herausforderung.¹³

Stark verändert hat sich die Heterogenität der Paare hinsichtlich der Staatsangehörigkeit. Während im Jahr 1980 noch fast 80 Prozent der Ehen zwischen Schweizer Staatsbürgerinnen und Staatsbürgern geschlossen wurden, hatten im Jahr 2017 bei mehr als 50 Prozent der Ehen die Partnerin bzw. der Partner oder beide eine ausländische Staatsangehörigkeit.¹⁴ Frauen mit ausländischer Staatsangehörigkeit gebaren in den 1970er-Jahren erheblich mehr Kinder als Schweizerinnen. Mitte der 1980er-Jahre näherte sich die Geburtenziffer von Ausländerinnen derjenigen von Schweizerinnen an und hat sich mittlerweile bei einer um etwa 0,5 höheren Geburtenziffer eingependelt.¹⁵ Einen kontinuierlichen Anstieg verzeichnet die Scheidungsrate. Im Jahr 1980 betrug diese noch 27,3 Prozent, im Jahr 2016 bereits 41,5 Prozent.¹⁶ Die Scheidungsrate zwischen

⁸ BFS, Paare, 2018, abrufbar unter www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/familien/paare.html.

⁹ BFS, Lebendgeburten nach Zivilstand der Mutter, 2018, abrufbar unter www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/familien/kinderwunsch-elternschaft.assetdetail.5509764.html.

¹⁰ BFS, Indikatoren der Heiraten und Scheidungen in der Schweiz, 2017, abrufbar unter www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/familien/paare.assetdetail.3442668.html.

¹¹ BFS, Indikatoren der Fruchtbarkeit in der Schweiz, 2017, abrufbar unter www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/familien/kinderwunsch-elternschaft.assetdetail.3442610.html.

¹² BFS, Kinderwunsch und Elternschaft, 2018, abrufbar unter www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/familien/kinderwunsch-elternschaft.assetdetail.4322141.html.

¹³ F. Höpflinger, Junge Familien in den letzten Jahrzehnten – zwischen Kontinuität und Wandel, in: Familienbericht 2017, Bericht des Bundesrates, Bern 2017, S. 8 f., abrufbar unter www.hoepflinger.com/fhtop/FamilienWandel.pdf.

¹⁴ BFS, Heiraten nach Staatsangehörigkeitskategorie der Ehepartner, 1970–2017, 2018, abrufbar unter www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/familien/paare.assetdetail.5509995.html.

¹⁵ BFS, Zusammengefasste Geburtenziffer nach Staatsangehörigkeit der Mutter, 2017, abrufbar unter www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/fruchtbarkeit.assetdetail.3442620.html.

¹⁶ BFS, Formen des Familienlebens, 2017, abrufbar unter www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/familien/formen-familienleben.html.

Schweizerinnen und Schweizern liegt dabei etwas unter derjenigen von binationalen oder ausländischen Ehen.¹⁷ Rund 15 Prozent der Familienhaushalte mit Kindern unter 25 Jahren sind ausserdem Alleinerziehendenhaushalte.¹⁸

2.2 Erwerbstätigkeit und finanzielle Situation von Familien

Die Erwerbsquote der Schweizer Bevölkerung wird erheblich durch das Geschlecht und die Familiensituation beeinflusst. Während bei Männern – unabhängig von ihrer familiären Situation – die Erwerbsquote bei 94 Prozent liegt, zeigt sich bei Frauen ein stärker differenziertes Bild. Grundsätzlich arbeiten Frauen ohne Kinder öfter als Mütter und die Erwerbstätigkeit von Müttern steigt mit dem Alter des jüngsten Kindes an. Rund 60 Prozent der erwerbstätigen Frauen arbeiten Teilzeit, dieses Arbeitsmodell ist bei Müttern mit Partner und Kindern unter 25 Jahren am stärksten vertreten. Bei den Männern hingegen ist nur jeder Zehnte teilzeiterwerbstätig. Der Grossteil der Mütter nimmt die Erwerbstätigkeit im ersten Jahr nach der Geburt wieder auf. Dabei zeigen sich deutliche Unterschiede in Bezug auf das Bildungsniveau. Während bei den Müttern mit Sekundarstufe II als höchste abgeschlossene Ausbildung nach einem Jahr rund 55 Prozent wieder arbeiten, sind es bei den Müttern mit einer tertiären Ausbildung etwa 70 Prozent.¹⁹ Im Hinblick auf den absehbaren und bereits herrschenden Fachkräftemangel ist diese Situation problematisch. Mütter, die zu Hause bleiben, insbesondere gut ausgebildete, sind wichtige Fachkräfte, deren Potential nicht genutzt wird.

Das durchschnittliche Einkommen von Paarhaushalten unterscheidet sich indes kaum davon, ob Kinder im Haushalt leben oder nicht. Während Paarhaushalte ohne Kinder ein durchschnittliches verfügbares Einkommen von Fr. 9'037.– haben, beträgt dieses bei Familien mit Kindern Fr. 9'736.–. Einelternerhaushalte haben mit Fr. 6'183.– hingegen ein deutlich geringeres verfügbares Einkommen.²⁰ Auch die Armutsgefährdung hängt von der Familiensituation ab. Besonders armutsgefährdet sind Einelternerfamilien und Familien mit drei oder mehr Kindern. Die Sozialhilfequote liegt bei Einelternerhaushalten mit 18,8 Prozent im Jahr 2013 weit über den anderen Familienformen mit Kindern (ein Kind 2 Prozent, zwei Kinder 1,4 Prozent, drei oder mehr Kinder 2,4 Prozent).²¹ Der Beitrag der Frau am Arbeitseinkommen des Haushalts unterscheidet sich stark, ob Kinder im Haushalt leben oder nicht. Bei Paaren ohne Kinder verdienen 30,6 Prozent der Frauen 50 oder mehr Prozent des Haushaltseinkommens, bei Paaren mit Kindern tun dies nur 11,6 Prozent.²²

Wie in Abschnitt 1.2 erwähnt, untersuchte Ecoplan im Jahr 2012 im Auftrag des Departementes des Innern die Situation von Familien im Kanton St.Gallen. Die Studie verknüpfte erstmals Steuerveranlagungsdaten mit Datenquellen der bedarfsabhängigen Leistungen, wodurch die Einkommensbestandteile von Familien sehr genau untersucht werden konnten. Die Daten der Studie

¹⁷ BFS, Scheidungen nach Staatsangehörigkeitskategorie der Geschiedenen, 1991–2017, 2018, abrufbar unter www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/heiraten-eingetragene-partnerschaften-scheidungen/scheidungshaeufigkeit.assetdetail.5510044.html.

¹⁸ BFS, Formen des Familienlebens, 2018, abrufbar unter www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/familien/formen-familienleben.html.

¹⁹ BFS, Erwerbs-, Haus- und Familienarbeit, 2017/2018, abrufbar unter www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/familien/erwerbs-haus-familienarbeit.html.

²⁰ BFS, Haushaltseinkommen und -ausgaben nach Haushaltstyp, 2016, abrufbar unter www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/wirtschaftliche-soziale-situation-bevoelkerung/einkommen-verbrauch-vermoe-gen/haushaltsbudget.assetdetail.1400494.html.

²¹ BFS, Finanzielle Situation der Haushalte, 2017, abrufbar unter www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/familien/finanzielle-situation-haushalte.html.

²² BFS, Beitrag der Frau am Arbeitseinkommen des Haushalts, 2018, abrufbar unter www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/wirtschaftliche-soziale-situation-bevoelkerung/gleichstellung-frau-mann/vereinbarkeit-beruf-familie/beitrag-arbeitseinkommen-haushaltes.assetdetail.5106190.html.

beruhen auf der damals aktuellsten Volkszählung aus dem Jahr 2000. Seit dem Jahr 2010 werden die Volkszählungen jährlich durchgeführt. Im Jahr 2000 zählte der Kanton St.Gallen 183'750 private Haushalte. Bei 69'000 dieser Haushalte handelte es sich um Familienhaushalte mit Kindern, in 52'350 wohnten ledige Kinder unter 18 Jahren. Im Jahr 2015 zählte der Kanton bereits 213'233 Haushalte. Bei 73'289 handelte es sich um Haushalte mit Kindern. In 50'452 dieser Haushalte lebten Kinder unter 18 Jahren.²³ Der Anteil an Familienhaushalten mit Kindern, gemessen an der Gesamthaushaltszahl, blieb relativ konstant: Im Jahr 2000 betrug diese 37,8 Prozent, im Jahr 2015 34,4 Prozent. Zumindest in ihrer groben Ausrichtung dürften die Aussagen der Studie also auch heute noch stimmen.

Die Studie untersuchte das frei verfügbare Einkommen von Familien. Neben dem Erwerbseinkommen tragen verschiedene Transfer- oder Sozialleistungen zum Gesamteinkommen bei, das sich wie folgt zusammensetzt:

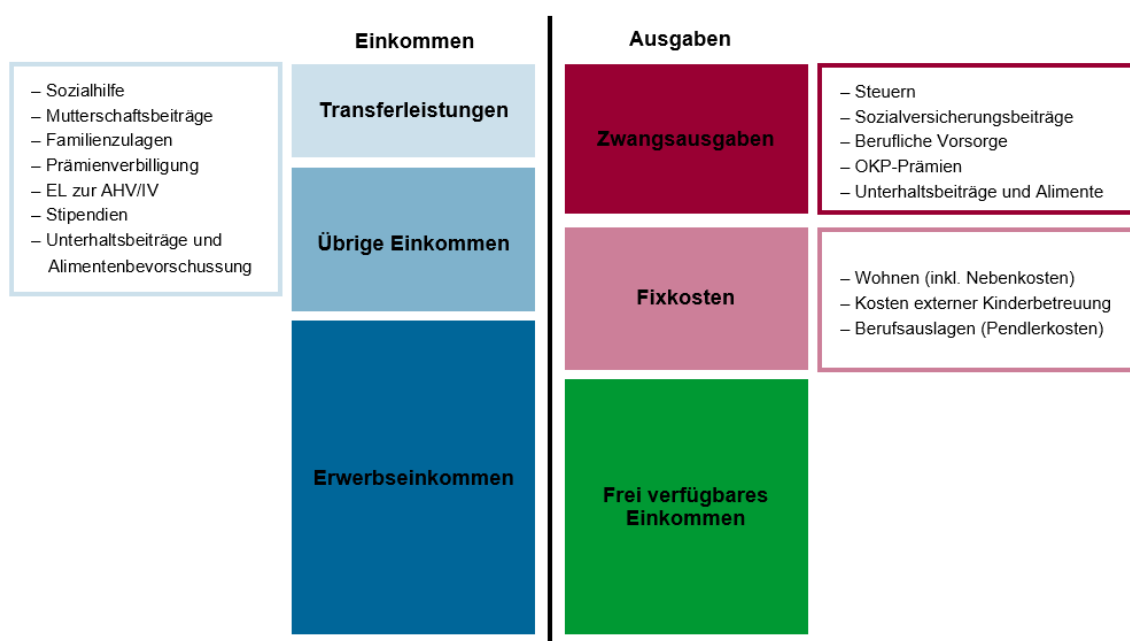


Abbildung 2: Bestimmung des frei verfügbaren Einkommens²⁴

Die Familienhaushalte im Kanton St.Gallen verfügten über ein durchschnittliches frei verfügbares Einkommen von Fr. 64'850.– (Median²⁵). Auffällig ist das starke Gefälle im Vergleich von Ein- eltern- und Paarhaushalten. So haben Alleinstehende mit zwei Kindern im Median ein frei verfügbares Einkommen von Fr. 40'101.–. Demgegenüber liegt der Median bei Konkubinatspaaren mit zwei Kindern bei Fr. 60'196.– und bei verheirateten Paaren mit zwei Kindern bei Fr. 70'383.–. Selbst wenn berücksichtigt wird, dass in einem Haushalt mit einem alleinstehenden Elternteil mit zwei Kindern eine Person weniger im Haushalt lebt, ist der Unterschied im verfügbaren Einkommen deutlich.

²³ Berechnungen der Fachstelle für Statistik Kanton St.Gallen auf der Grundlage von STATPOP.

²⁴ Ecoplan, Verbesserung der sozialen Sicherung von Familien, Bern 2012, abrufbar unter www.soziales.sg.ch → Familie.

²⁵ Der Median bzw. Zentralwert ist der Wert, der genau in der Mitte liegt, wenn sämtliche Werte der Grösse nach sortiert werden. Der Median ist gegenüber Ausreisserdaten robuster als der Durchschnittswert.

2.3 Schwelleneffekte und negative Erwerbsanreize

Zwischen den Transferleistungen und den Zwangsausgaben treten Abhängigkeiten und Wechselwirkungen auf, was zu Schwelleneffekten führen kann. Ein Schwelleneffekt tritt dann auf, wenn trotz einer Einkommenserhöhung keine Verbesserung des frei verfügbaren Einkommens entsteht. Die Studie von Ecoplan zeigt Schwelleneffekte bei der finanziellen Sozialhilfe, der Prämienverbilligung und der Alimentenbevorschussung auf und untersucht verschiedene Möglichkeiten, wie diese vermieden werden könnten, um die soziale Sicherung von Familien im Kanton zu verbessern. Auch bei der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung treten Schwelleneffekte auf, da die Tarifsysteme meist einkommensabhängig nach Einkommensklassen ausgestaltet sind.

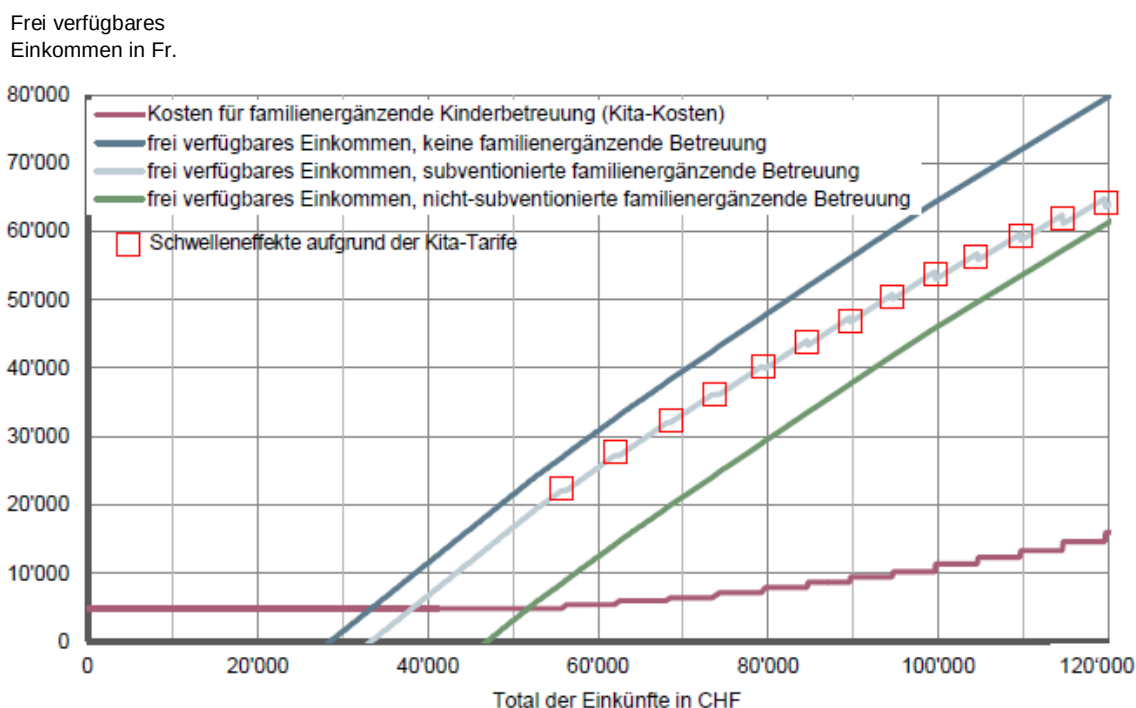


Abbildung 3: Frei verfügbares Einkommen mit/ohne (subventionierten) Kinderbetreuungskosten am Beispiel der Stadt St.Gallen²⁶

Die hellblaue Linie zeigt den Verlauf des frei verfügbaren Einkommens, wenn die familienergänzende Betreuung subventioniert ist. Dieses verläuft nicht linear, sondern stufenweise, was sich aus dem abgestuften Tarifmodell der Kindertagesstätten ergibt. Diese Stufen haben Schwelleneffekte zur Folge. Bei einem Wechsel in eine höhere Tarifstufe reduziert sich das frei verfügbare Einkommen um ein Mehrfaches der Tarifierhöhung. Als Massnahme schlägt Ecoplan lineare Tarife (z.B. als Prozentsatz des steuerbaren Einkommens) oder zumindest eine feinere Abstufung der Tarifklassen vor. Wie Ecoplan in einer anderen Studie im Auftrag des Staatssekretariates für Wirtschaft (SECO) gezeigt hat, gilt dies auch für die schulergänzende Betreuung. Auch hier empfiehlt sich ein Tarifsysteem, bei dem die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Eltern berücksichtigt wird und die Tarife sich stufenlos mit dem Einkommen entwickeln.²⁷

²⁶ Ecoplan, Verbesserung der sozialen Sicherung von Familien, Bern 2012, abrufbar unter www.soziales.sg.ch → Familie.

²⁷ Ecoplan, Erwerbskompatibilität von Finanzierungsmodellen für Tagesstrukturen im Schulbereich, Bern 2015, abrufbar unter www.seco.admin.ch/seco/de/home/Publikationen_Dienstleistungen/Publikationen_und_Formulare/Arbeit/Arbeitsmarkt/Fachkraeftebedarf/erwerbskompatibilitaet-von-finanzierungsmodellen-fuer-tagesstruk.html.

3 Situation der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung

3.1 Angebotspalette

Wie bereits erwähnt, lassen sich die institutionellen Betreuungsangebote in familien- und schulergänzende Angebote unterteilen. Familienergänzende Angebote richten sich an Kinder zwischen null und vier Jahren, schulergänzende Angebote kommen ab dem Zeitpunkt des Eintritts in den Kindergarten zum Tragen. Auch Mischformen sind verbreitet – so betreuen beispielsweise Tagesfamilien oftmals Kinder im Vorschul- und Schulalter gleichzeitig oder Kindertagesstätten bieten für Kinder im Kindergartenalter Mittagstische und Randzeitenbetreuung an. Im Folgenden werden die verschiedenen Angebote genauer beschrieben.

3.1.1 Familienergänzende Angebote

Kindertagesstätten

Kindertagesstätten (Kitas) bieten Kindern im Vorschulalter ab drei Monaten (bis sechs, teilweise auch zwölf Jahre) eine Ganztagesbetreuung einschliesslich Mahlzeiten an. Es wird empfohlen, dass Kinder wenigstens zwei Tage in einer Kita betreut werden. Bei einigen Anbietenden können aber auch einzelne Tage besucht oder das Angebot kann an halben Tagen genutzt werden. Die Betreuung in Kindertagesstätten erfolgt mehrheitlich durch fachlich qualifiziertes Personal. Zur Unterstützung werden neben Fachpersonen der Kinderbetreuung auch Assistenzpersonal, Lernende (Fachperson Betreuung Kind) sowie Praktikantinnen und Praktikanten eingesetzt. Im Kanton St.Gallen werden rund zwei Drittel der 90 Kindertagesstätten durch private Trägerschaften (Vereine) getragen. Weitere Organisationsformen sind Stiftungen, Aktiengesellschaften, GmbHs und vereinzelt Einzelfirmen sowie Gemeinden. Der Kanton ist für die Aufsicht und die Bewilligung der Angebote zuständig. Als Grundlage für die Betreuung von Kindern in der Kita bestehen sowohl ein Betriebskonzept als auch ein pädagogisches Konzept, die das Dienstleistungsangebot, die Alltagsgestaltung und die angewendeten Methoden beschreiben und die Qualität und deren Sicherung definieren.

Tagesfamilien

Tagesfamilien bieten kleinen Gruppen von höchstens fünf Kindern verschiedener Altersstufen ab dem Säuglingsalter eine individuelle und familiennahe Betreuung im Haushalt der Tageseltern. Diese wird über einen längeren Zeitraum je nach Bedarf stundenweise, halb- oder ganztags angeboten. Tageseltern zeichnen sich in der Regel durch eine hohe Flexibilität aus. Dadurch lassen sich die Betreuungszeiten individuell auf die Bedürfnisse der Kinder und deren Eltern abstimmen. Eine besondere Bedeutung kommt Tagesfamilien in ländlichen oder weniger dicht besiedelten Gebieten zu, wo räumlich nahe Betreuungslösungen wichtig sind.²⁸

Im Kanton St.Gallen liegt die Zuständigkeit für Tagesfamilien bei den Gemeinden. Über 80 Prozent der Gemeinden im Kanton St.Gallen arbeiten mit den regionalen Tagesfamilienorganisationen zusammen, bei denen die Mehrzahl der Tagesfamilien angestellt ist. Diese Tagesfamilienorganisationen übernehmen die Pflichten eines Arbeitgebenden und die Abrechnung der Betreuungsstunden. Diese Zusammenarbeit gewährleistet, dass Eltern einkommensabhängige Tarife bezahlen. Elf von zwölf im Kanton tätigen Tagesfamilienorganisationen sind Mitglied bei kibesuisse, dem Verband Kinderbetreuung Schweiz. Die Mitgliedschaft verpflichtet zur Aus- und Weiterbildung der angestellten Tageseltern. Diese umfasst neben einer obligatorischen Grundausbildung und einem Nothelferkurs für die Betreuung von Kindern eine jährliche Weiterbildung

²⁸ Interface, Evaluation «Anstossfinanzierung» – Entspricht das bestehende Angebot an familienergänzender Kinderbetreuung der Nachfrage?, in: Beiträge zur sozialen Sicherheit, Forschungsbericht Nr. 14/17, Luzern 2017, abrufbar unter www.bsv.admin.ch/dam/bsv/de/dokumente/familie/studien/Evaluation_Angebot_Nachfrage_2017.pdf.download.pdf/14_17d_eBericht.pdf.

von wenigstens sechs Stunden. Von den Tagesfamilienorganisationen angestellte zertifizierte Vermittlerinnen und Vermittler sind das Bindeglied zwischen Eltern und Tageseltern und zuständig für Vermittlung, Beratung und Betreuung.

Die Bezeichnung Tagesfamilie ist nicht geschützt. Entsprechend gibt es auch freischaffende Tagesmütter und -väter, was die Datenerhebung schwierig macht. So lassen sich zur Verbreitung von Tagesfamilien nur lückenhafte Aussagen machen. In diesem Zusammenhang muss darauf hingewiesen werden, dass die Qualität selbständiger Tageseltern nicht messbar ist, da sie sich an keine Qualitätsrichtlinien halten müssen. Die diesem Bericht zugrundeliegenden Daten beziehen sich ausschliesslich auf die institutionelle Tagesbetreuung.

3.1.2 Schullergänzende Angebote

Betreuungsangebote für Kindergarten- und Schulkinder werden als schullergänzende Betreuung bezeichnet. Im Kanton St.Gallen wurden im Rahmen des X. Nachtrags zum Volksschulgesetz²⁹ (in Vollzug seit 1. August 2008) das bedarfsgerechte Mittagstischangebot sowie der Blockzeitenunterricht am Vormittag im Kindergarten und in der Primarschule gesetzlich verankert. Dies geht auf ein Projekt des Erziehungsrates aus dem Jahr 2004 zurück, das eine familienfreundlichere Gestaltung der damaligen Schulstruktur zum Ziel hatte. Das Mittagstischangebot muss von den Schulträgern bedarfsgerecht zur Verfügung gestellt werden, soweit nicht die politische Gemeinde diese Aufgabe erfüllt. Die Ansiedelung der Verantwortung und Zuständigkeit hinsichtlich der Ausgestaltung des Mittagstischs bei den Schulbehörden erlaubt situative Lösungen wie beispielsweise die Unterbringung in einer Gastfamilie. Die Mittagszeit ist kein Bestandteil des verfassungsmässigen Grundschulangebots. Die Eltern können daher an den Kosten beteiligt werden. Der Besuch des Mittagstischs ist freiwillig und stellt keine Unterrichtszeit dar. Die Schule muss die Betreuung während der Mittagspause sicherstellen. Die Rahmenbedingungen sind in Art. 19^{bis} und Art. 20 VSG geregelt. Der Blockzeitenunterricht auf der Primarstufe sowie das Angebot an bedarfsgerechten Tagesstrukturen mit einer freiwilligen und grundsätzlich kostenpflichtigen Angebotsnutzung sind auch Teil des HarmoS-Konkordats. Der Kanton St.Gallen ist dem HarmoS-Konkordat im Jahr 2008 beigetreten. Zusammen mit dem Blockzeitenunterricht im Kindergarten und in der Primarschule (Art. 19 Abs. 3 VSG), der an den Vormittagen von frühestens 08.00 Uhr bis spätestens 12.00 Uhr dauert,³⁰ stellt der Mittagstisch einen betreuten Rahmen bis 13.30 Uhr sicher.

Ergänzend zum Mittagstisch können weitere Betreuungseinheiten während der unterrichtsfreien Zeit angeboten werden. Gemäss der Typologie der Betreuungsformen des BFS wird grundsätzlich zwischen modularen und gebundenen Tagesstrukturen für Schulkinder unterschieden.³¹ Diese können beide der Definition von Tageskindergärten bzw. Tagesschulen gemäss der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK)³² entsprechen (Schulen mit ganztägigen Betreuungsangeboten einschliesslich Mittagsverpflegung an mehreren Tagen je Woche).³³ Es gilt zu beachten, dass in der Deutschschweiz die Begriffe Tageskindergarten bzw. Tagesschule nicht einheitlich verwendet und deshalb vergleichbare Angebote unterschiedlich benannt werden.

²⁹ nGS 43-85 (sGS 213.1).

³⁰ Weisungen zur Unterrichtsorganisation, zur Klassenbildung und zum Personalpool in der Volksschule vom 18. Mai 2016, SchBl 2016, Nr. 6.

³¹ BFS, Statistik der familienergänzenden Kinderbetreuung. Typologie der Betreuungsformen, 2015, abrufbar unter www.bfs.admin.ch/bfsstatic/dam/assets/1343435/master.

³² Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK), Kantonsumfrage 2016/17, Tagesschulen, abrufbar unter www.edk.ch/dyn/15964.php.

³³ S. Stern / E. Gschwend, Betreuung in Tagesstrukturen aus Sicht von Eltern und Kindern, in: M. Schüpbach / L. Frei / W. Nieuwenboom, Tagesschulen – Ein Überblick, Wiesbaden 2018, S. 67–83.

Bei den modularen Tagesstrukturen besteht neben dem Unterricht ein freiwilliges Betreuungs- und Bildungsangebot (Frühbetreuung, Mittagstisch, Aufgabenhilfe usw.). Mit den einzelnen Modulen, die nach Bedarf besucht werden können, werden nicht zwingend alle Tageszeiten abgedeckt. Neben der Schule können auch private Einrichtungen wie Horte verschiedene Betreuungseinheiten anbieten. Im Kanton St.Gallen reicht die Bandbreite vom einzelnen Betreuungsmodul über Mittag bis hin zu einer Tagesbetreuung mit Modulen am Morgen, Mittag und Nachmittag, mit der eine ganztägige Abdeckung mit Betreuungsangeboten sichergestellt wird. Zusätzlich wird an einigen Standorten auch eine Ferienbetreuung angeboten.

Unter der gebundenen Tagesstruktur wird ein ganztägiges Betreuungsangebot der Schule verstanden, bei dem in der Regel während wenigstens einem Teil der Betreuungseinheiten Anwesenheitspflicht besteht, sich Unterricht und Freizeit an einem gemeinsamen pädagogischen Konzept orientieren und die Schule für die Organisation zuständig ist. Die gebundene Tagesstruktur gliedert sich in Kern- und Auffangzeiten. Während der Kernzeiten, die auch ausserunterrichtliche Angebote umfassen (z.B. 08.00 bis 15.30 Uhr), müssen die Schülerinnen und Schüler verbindlich anwesend sein. Die Auffangzeiten können freiwillig besucht werden (z.B. Frühbetreuung ab 07.00 Uhr).³⁴ In der Schweiz existieren nur sehr wenige öffentliche Schulen mit einer gebundenen Tagesstruktur. Häufigere Anbietende sind Privatschulen³⁵, wozu auch einige aus dem Kanton St.Gallen zählen. Des Weiteren verfügen im Kanton St.Gallen einzelne Privatschulen über eine Betriebsbewilligung zur Führung eines Internats (gemäss Art. 2 Abs. 2 KJV). Daneben existieren Sonderschulinternate. Schülerinnen und Schüler mit einer Behinderung können regionale Tagessonderschulen und Sonderschulinternate mit spezialisierten Bildungs- und Förderangeboten besuchen, die von privaten Trägerschaften geführt werden. Die sonderpädagogischen Angebote richten sich nach dem Sonderpädagogik-Konzept, das auf Beginn des Schuljahres 2015/16 in Vollzug getreten ist und sind nicht Teil der vorliegenden Berichterstattung.

3.2 Überblick über das Betreuungsangebot im Kanton St.Gallen

Wie in Abschnitt 1.2 erwähnt, wurde als Grundlage für den vorliegenden Bericht das Forschungsbüro INFRAS mit der Durchführung einer Analyse der Betreuungssituation im Kanton St.Gallen beauftragt³⁶. An der Erhebung von INFRAS zum familien- und schulergänzenden Betreuungsangebot haben sich nicht alle angefragten Stellen beteiligt. Während bei den Trägerschaften von Kitas und privaten Horten eine hundertprozentige Rücklaufquote verzeichnet werden konnte, haben sich nur 50 von 77 Gemeinden und 72 von 93 Schulträger beteiligt. Von den 12 angefragten Tagesfamilienorganisationen haben 10 Daten geliefert und von den Privatschulen 10 von 21. Die durchschnittliche Rücklaufquote betrug damit 76 Prozent. Sämtliche nachfolgende Ergebnisse sind aufgrund der unvollständigen Rücklaufquote in ihrer Aussagekraft eingeschränkt. Ein ungefähres Bild der aktuellen Situation im Kanton lässt sich aber trotzdem aufzeigen.

Um einen möglichst aussagekräftigen Index zu erstellen, wurden die verschiedenen Angebote in der Studie gewichtet. Dies, weil nicht alle Typen von Betreuungsangeboten gleich viel zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf beitragen. Ein Mittagstisch ist beispielsweise weniger berufskompatibel als eine ganztägige Betreuung. Für die Summenbildung und die Indexberechnung wurden die verschiedenen Angebote deshalb mit folgenden Gewichtungsfaktoren versehen:

³⁴ M. Schüpbach, Was ist eine Tagesschule? – Eine historische Herleitung der Zeitorganisation an Schulen und eine begriffliche Klärung, in: M. Schüpbach / L. Frei / W. Nieuwenboom, Tagesschulen – Ein Überblick, Wiesbaden 2018, S. 15–27.

³⁵ Infrass, Universität Neuchâtel und Tiresia, Schulergänzende Betreuung aus Eltern- und Kindersicht, Forschungsbericht, Bern 2015, abrufbar unter www.ekff.admin.ch/fileadmin/user_upload/ekff/05dokumentation/d_15_Forschungsbericht_SEB.pdf.

³⁶ INFRAS, Familien- und schulergänzendes Betreuungsangebot im Kanton St.Gallen – Schlussbericht, Zürich 2017, abrufbar unter www.soziales.sg.ch → Kinder und Jugendliche → Kindertagesstätten.

Angebotskategorie	Angebotsbezeichnung	Gewichtungsfaktor
T1	Kitas	1
T2	private Schülerhorte	0,1
	Morgenbetreuung	0,5
	Mittagsbetreuung	0,4
T3	schulische Betreuung	1
	Tagesbetreuung	0,5
	Mittagstisch	0,4
	nachschulische Betreuung	0,4
T4	Privatschulen	1
T5	Tagesfamilien	1

Abbildung 4: Gewichtung der Angebotskategorien

3.2.1 Situation im Kanton St.Gallen

Im Kanton St.Gallen standen im Jahr 2016 für 65'000 Kinder im Alter zwischen null und zwölf Jahren rund 3'800 Betreuungsplätze zur Verfügung. Das entspricht einem Versorgungsgrad von knapp 6 Prozent. Der Versorgungsgrad im Kanton liegt damit unter dem schweizerischen Durchschnitt von 10 Prozent. In den vorhandenen Betreuungsplätzen werden 8'400 Kinder betreut, was einer Betreuungsquote von 13 Prozent entspricht. Somit werden 13 Prozent der im Kanton wohnhaften Kinder im Alter zwischen null und zwölf Jahren familien- und schulergänzend betreut. Die nachfolgende Tabelle zeigt die Ergebnisse im Detail:

	Anzahl Plätze*	Anzahl betreute Kinder**	Anzahl wohnhafte Kinder	Versorgungsgrad (Anzahl Plätze / wohnhafte Kinder)	Betreuungsquote** (Anzahl betreute Kinder / wohnhafte Kinder)	Belegungsfaktor (Anzahl betreute Kinder / Platz)
Vorschulbereich (0–4 Jahre)	1'500	3'200	25'800	5,7 %	12,2 %	2,2
Schulbereich (5–12 Jahre)	2'200	4'600***	39'600	5,6 %	11,7 %	2,1
Tagesfamilien (0–12 Jahre)	100	700	65'400	0,2 %	1,0 %	5,0
Total Kanton St.Gallen	3'800	8'400	65'400	5,8 %	12,9 %	2,2

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

Abbildung 5: Übersicht über das Betreuungsangebot nach Betreuungsbereich, Stand April 2016

Der Versorgungsgrad ist im Vorschul- und im Schulbereich somit in etwa gleich hoch. Betrachtet man nur den schulergänzenden Bereich, zeigt sich erwartungsgemäss, dass über Mittag die meisten Plätze zur Verfügung stehen.

Schulbereich	Anzahl Plätze*	Anzahl betreute Kinder (5–12 Jahre)	Betreuungsquote	Versorgungsgrad
Morgen	1'200	1'400	4 %	3 %
Mittag	2'900	4'600	12 %	7 %
Nachmittag	1'700	2600	7 %	4 %

*Im Unterschied zur Darstellung in Abbildung 5 ist das Platzangebot hier ungewichtet. Ganztagesplätze wurden bei allen drei Modulen (Morgen, Mittag, Nachmittag) als ein Platz gezählt.

Abbildung 6: Platzangebot im Schulbereich, ungewichtet, ohne Tagesfamilien

Über Mittag stehen 2'900 Mittagstischplätze bereit, mit denen 4'600 Kinder betreut werden. Über Mittag werden damit 12 Prozent der Schulkinder im Alter von fünf bis zwölf Jahren betreut.³⁷ Am Morgen stehen den Schulkindern rund 1'200, am Nachmittag rund 1'700 Plätze zur Verfügung, was ungefähr der Hälfte der Mittagstischplätze entspricht. Wie erwähnt ist ein Mittagstisch obligatorisch anzubieten. Dieser wird aber nicht von allen Kindern in Anspruch genommen. Das dargestellte Platzangebot bezieht sich nur auf die in Anspruch genommenen Plätze. Einige Gemeinden³⁸ haben bei der Erhebung darauf hingewiesen, dass das Platzangebot bedarfsgerecht ausgestaltet wird, das heisst, dass auf Veränderungen in der Nachfrage mit einer Veränderung des Angebots reagiert wird.

3.2.2 Situation in den Gemeinden

Der Versorgungsgrad variiert beträchtlich von Gemeinde zu Gemeinde. Er bewegt sich zwischen 17 Prozent in der Stadt St.Gallen und unter 1 Prozent in 23 anderen, ländlich geprägten Gemeinden. In knapp einem Drittel der Gemeinden liegt der Versorgungsgrad also unter 1 Prozent. Wie die nachfolgende Tabelle zeigt, gibt es beim Versorgungsgrad grosse regionale Unterschiede.

Wahlkreis	Vorschulversorgungsgrad	Schulversorgungsgrad	Gesamtversorgungsgrad
Rheintal	3,8 %	1,9 %	2,6 %
Rorschach	3,0 %	3,5 %	3,3 %
See-Gaster	5,4 %	4,1 %	4,6 %
St.Gallen	11,4 %	11,6 %	11,5 %
Sarganserland	2,5 %	2,6 %	2,6 %
Toggenburg	1,6 %	2,3 %	2,1 %
Wil	5,7 %	5,9 %	5,8 %
Werdenberg ³⁹	5,4 %	9,8 %	8,0 %

Abbildung 7: Regionale Unterschiede beim Versorgungsgrad

Die nachfolgende Tabelle zeigt die zehn Gemeinden mit der besten Versorgung an Betreuungsplätzen. Die drei grössten Städte mit über 20'000 Einwohnerinnen und Einwohnern (St.Gallen, Rapperswil-Jona und Wil) sind alle vertreten. Von den grösseren Städten mit über 10'000 Einwohnerinnen und Einwohnern fallen hingegen nur Buchs und Flawil darunter.

Gemeinde	Versorgungsgrad (Plätze / Kind)
St.Gallen	17,0 %
Sevelen	13,3 %
Buchs	13,1 %
Degersheim	12,7 %
Wil	8,8 %
Rapperswil-Jona	8,3 %
Flawil	7,8 %
Schänis	6,9 %
Zuzwil	6,8 %
Wittenbach	6,6 %

Abbildung 8: Versorgungsgrad gesamt; Rangliste der zehn Gemeinden mit der besten Versorgung an Betreuungsplätzen

³⁷ Die Betreuungsangebote sind insbesondere für Kinder im Kindergarten und der Primarstufe relevant.

³⁸ Gommiswald, Hemberg, Kaltbrunn, Mosnang, Pfäfers, Sevelen und St.Gallen.

³⁹ Der Vorschulversorgungsgrad enthält kein Tagesfamilienangebot.

3.2.3 Entwicklung in den letzten Jahren

Im Jahr 2011 führte die Hochschule für Technik und Wirtschaft (HTW) Chur im Auftrag von Kita Netzwerk Ost eine Studie zum Betreuungsangebot im Kanton St.Gallen durch, was einen Vergleich im Vorschulbereich (einschliesslich Tagesfamilienplätze) ermöglicht. Die folgende Tabelle zeigt die Entwicklung des Platzangebots im Vorschulbereich.⁴⁰

	Anzahl Plätze gewichtet 2010	Anzahl Plätze gewichtet 2016	Anzahl wohn- hafte Kinder 2010	Anzahl wohn- hafte Kinder 2016	Versorgungs- grad 2010	Versorgungs- grad 2016
Vorschul- bereich	1'170	1'515 (+29 %)	23'694 (0–4 Jahre)	25'815 (0–4 Jahre)	4,9 %	5,9 %

Abbildung 9: Entwicklung Versorgungsgrad 2010 bis 2016 im Vorschulbereich

Es zeigt sich, dass das Platzangebot im Vorschulbereich um rund 30 Prozent gestiegen ist.

	Anzahl be- treute Kinder ungewichtet 2010	Anzahl be- treute Kinder ungewichtet 2016	Betreuungs- quote ungewichtet 2010	Betreuungs- quote ungewichtet 2016	Belegungs- faktor 2010	Belegungs- faktor 2016
Vorschul- bereich	2'417	3'396 (+41 %)	10,2 %	13,2 %	2,1	2,2 (+8,5 %)
Tagesfamilien (Vorschul- und Schulbereich)	590	654 (+11 %)	0,9 %	1,0 %	3,5	5,0 (+41 %)

Abbildung 10: Entwicklung Betreuungsquote 2010 bis 2016

Die Zahl der betreuten Kinder im Vorschulbereich hat zwischen den Jahren 2010 und 2016 um rund 40 Prozent zugenommen. Mit den bestehenden Plätzen werden zudem mehr Kinder betreut als noch vor sechs Jahren, was die Zunahme beim Belegungsfaktor zeigt.

Betrachtet man die Tagesfamilienplätze gesondert, zeigt sich, dass das Platzangebot von 167 Plätzen im Jahr 2010 auf 131 Plätze im Jahr 2016 gesunken ist, was einer Abnahme von 20 Prozent entspricht. Interessant ist in diesem Zusammenhang der Blick auf die Betreuungsquote. Im Jahr 2016 wurden rund 10 Prozent mehr Kinder durch Tagesfamilien betreut als noch sechs Jahre zuvor. Auch hier werden mit den bestehenden Plätzen mehr Kinder betreut, was die Zunahme beim Belegungsfaktor eindeutig zeigt. Gemäss Erhebung des Verbands kibesuisse nahm die Anzahl der Betreuungsstunden zwischen den Jahren 2013 und 2016 jedoch insgesamt markant ab, von 334'456 im Jahr 2013 auf 266'530 im Jahr 2016. Dieser Verlauf ist im interkantonalen Vergleich einmalig – schweizweit lässt sich in dieser Deutlichkeit kein solcher Trend ausmachen. Die Entwicklung bei den Tagesfamilien im Kanton ist aufgrund dieser Ergebnisse schwierig abzuschätzen. Die Beobachtungen deuten darauf hin, dass die Zahl der in einer Tagesfamilie betreuten Kinder steigt, diese aber tendenziell weniger Stunden in der Tagesfamilie verbringen. Diese Entwicklung lässt sich auch in anderen Kantonen beobachten. Mit dem Ausbau der schulergänzenden Tagesstrukturen wird die Tagesfamilienbetreuung teilweise zu einer Randstundenbetreuung.

Die HTW Chur führte im Schulbereich die Erhebung methodisch anders als INFRAS durch, weshalb ein entsprechender Vergleich im Bericht nicht vorgenommen wird. Gemäss der Erhebung besuchten im Jahr 2016 gut 4'600 oder 12 Prozent der fünf- bis zwölfjährigen Kinder einen Mittagstisch. Da lediglich rund drei Viertel der Schulträger bei der Erhebung geantwortet haben,

⁴⁰ S. Simon / C. Zogg (2011), Familienergänzende Kinderbetreuung im Kanton St.Gallen, Chur 2011, abrufbar unter www.htwchur.ch/fileadmin/user_upload/zentrum_wirtschaftspolitische_forschung/Publikationen_2013/11149-HTW_Chur_Kinderbetreuung_SG_2011-08.pdf.

kann das Angebot tendenziell als unterschätzt betrachtet werden, d.h. die tatsächlichen und relativen Zahlen liegen vermutlich noch etwas höher. Wie Erhebungen des Amtes für Volksschule bei den Schulträgern in den letzten Jahren zeigten, besuchten im Jahr 2009 rund 3'000 oder rund 5 Prozent der Schülerinnen und Schüler vom Kindergarten bis zur Oberstufe den Mittagstisch.⁴¹ Noch im Jahr 2001 nahmen kantonsweit erst rund 250 Kinder an einem Mittagstisch teil, der von lediglich 12 der damals insgesamt 148 Schulträger angeboten wurde.⁴² Obwohl ein direkter Vergleich aufgrund der unterschiedlichen Erfassung⁴³ schwierig ist, deuten die Daten darauf hin, dass in den letzten Jahren der Anteil der über Mittag an den Schulen betreuten Kinder kontinuierlich gestiegen ist. Ein Grund für diese Entwicklung kann in der gesetzlichen Verankerung der bedarfsgerechten Angebotspflicht gesehen werden, die seit dem Schuljahr 2008/09 besteht. Dies legen auch die Ergebnisse einer Befragung nahe, die im Rahmen der SNF-Studie «EduCare-TaSe – Tagesschule und Schulerfolg?» zu den Motiven von Schulleitungen an Primarschulen für den Auf- und Ausbau von Tagesschulangeboten durchgeführt wurde. Die politischen Rahmenbedingungen, d.h. die gesetzlichen Bestimmungen hinsichtlich einer Angebotspflicht, wurden vor dem sozialen Bedarf in der Gemeinde und der Verbesserung der Bildungschancen der Kinder genannt.⁴⁴

⁴¹ Bericht der Regierung 40.14.04 «Perspektiven der Volksschule» vom 12. August 2014.

⁴² Bericht der Regierung 40.02.04 «Kindergarten und Primarschule im Wandel der Gesellschaft» vom 27. August 2002.

⁴³ In den Jahren 2001 und 2009 wurden die Angaben zu Privatschulen und privaten Horten nicht erhoben, dafür fehlen in der Erhebung aus dem Jahr 2016 die Angaben zu den Oberstufenschülerinnen und -schülern.

⁴⁴ M. Schüpbach / B. von Allmen / L. Frei / W. Nieuwenboom, Die Nutzung des Tagesschulangebots, in: M. Schüpbach / L. Frei / W. Nieuwenboom, Tagesschulen – Ein Überblick, Wiesbaden 2018, S. 101–116.

3.3 Finanzierung im Kanton St.Gallen

Sowohl familien- als auch schulergänzende Angebote werden durch Elternbeiträge sowie Subventionen der öffentlichen Hand finanziert. In wenigen Fällen beteiligen sich auch die Arbeitgebenden an den Kosten. Es gibt im Kanton St.Gallen aber keine gesetzliche Verpflichtung für eine Arbeitgeber-Beteiligung an den Kinderbetreuungskosten. Um einen Einblick in die Finanzierungsstruktur zu erhalten, befragte INFRAS im Rahmen der Studie die Kitas und privaten Horte. Auf Basis dieser Angaben ist es möglich, den Finanzierungsschlüssel bei den privaten Einrichtungen im Vorschul- und Schulbereich aufzuzeigen. Zu knapp zwei Dritteln finanzieren sich die Einrichtungen über Elternbeiträge. Der Beitrag der Gemeinden macht etwas weniger als einen Drittel aus. Die restlichen Finanzmittel stammen von Firmen und weiteren Akteurinnen und Akteuren sowie vom Bund, wobei es sich dabei lediglich um Finanzhilfen im Rahmen des Impulsprogramms handelt, also um zeitlich begrenzte Beiträge.

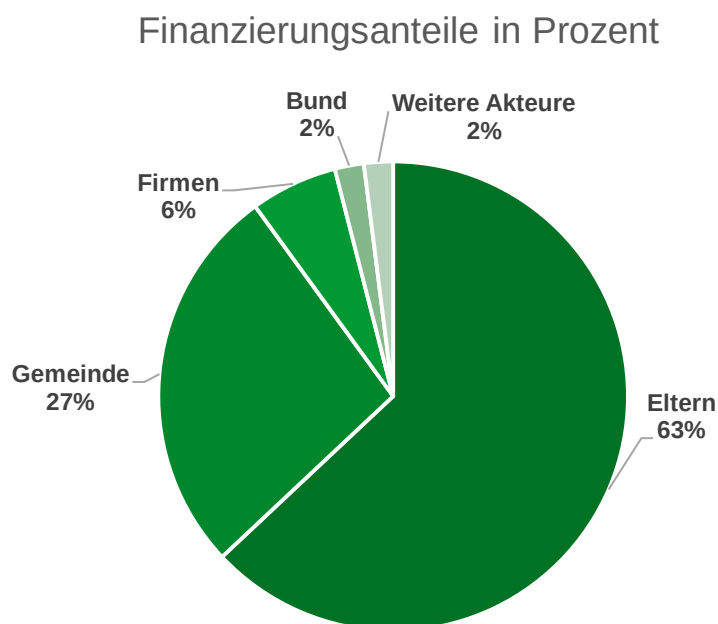


Abbildung 11: Finanzierungsanteile bei Kitas und privaten Horten im Kanton St.Gallen

3.3.1 Elternbeiträge

3.3.1.a Schulergänzender Bereich

Für den Schulbereich hat INFRAS die Angaben der Gemeinden zu den Elterntarifen für das Morgen-, Mittags- und Nachmittagsmodul ausgewertet. Es bestehen in der Regel einkommensabhängig ausgestaltete Elternbeitrags-Reglemente, wobei bei der Mittagsbetreuung häufig auch Einheitstarife zur Anwendung kommen. Detaillierte Angaben sind in der folgenden Tabelle dargestellt:

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

Lesehilfe: Zur Morgenbetreuung haben neun Gemeinden Angaben zu den Tarifen geliefert. Sie streuen zwischen Fr. 3.– und Fr. 25.– je Modul und Tag. Der Durchschnittswert über alle neun Gemeinden, die Angaben geliefert haben, liegt bei Fr. 5.– für den Minimal- und Fr. 14.– für den Maximaltarif.

Abbildung 12: Minimal- und Maximaltarife in den schulischen Tagesstrukturen

3.3.1.b Familienergänzender Bereich

Gemäss einer Studie von INFRAS und der Universität St.Gallen aus dem Jahr 2015 lagen die Vollkosten eines Kita-Platzes im Jahr 2011 in der Schweiz bei rund 110 Franken.⁴⁵ Aufgrund der mangelhaften Datengrundlage ist die Benennung eines Durchschnittswerts für den Kanton St.Gallen schwierig. INFRAS befragte zur Erhebung der Kosten im Kanton sowohl die Gemeinden als auch die Trägerschaften. Die Trägerschaften wurden zu ihren Maximaltarifen befragt. Diese variieren erheblich. Sie liegen zwischen Fr. 65.– und Fr. 140.–. Im Durchschnitt liegt der Maximaltarif bei Fr. 101.–. Bei den Gemeinden haben 17 der befragten Gemeinden angegeben, über ein Elternbeitragsreglement zu verfügen. Sie haben Angaben zu den minimalen und maximalen Elterntarifen für einen Kita-Platz gemacht. Die Angaben beziehen sich auf einen ganzen Betreuungstag einschliesslich Verpflegung. Der durchschnittliche maximale Elterntarif liegt bei Fr. 94.– (vgl. Abbildung 13).

	Minimaltarif (in Fr.)	Maximaltarif (in Fr.)
Durchschnittswert	33	94
Absolutes Minimum	15	71
Absolutes Maximum	51	112

Abbildung 13: Minimal- und Maximaltarife in Elternbeitrags-Reglementen für einen Betreuungstag einschliesslich Verpflegung

⁴⁵ INFRAS / Universität St.Gallen, Analyse der Vollkosten und der Finanzierung von Kita-Plätzen in Deutschland, Frankreich und Österreich im Vergleich zur Schweiz, in: Beiträge zur sozialen Sicherheit, Forschungsbericht Nr. 3/15, St.Gallen 2015, abrufbar unter www.infras.ch/media/filer_public/c9/1c/c91c17be-d295-4423-8c45-9e6132edd30c/3_15d_ebericht.pdf.

Die meisten Kitas und privaten Horte verfügen über einkommensabhängige Tarife mit stufenweiser Ausgestaltung. Die stufenweise Ausgestaltung von Tarifmodellen in Kitas und privaten Horten kann zu Schwelleneffekten führen. Nur eine geringe Erhöhung des Einkommens kann unter Umständen dazu führen, dass sich der Tarif um ein Mehrfaches erhöht. Das verfügbare Einkommen ist dadurch trotz Einkommenserhöhung geringer als vorher.⁴⁶

3.3.2 Subventionierung durch die öffentliche Hand

Die meisten Angebote im familienergänzenden Bereich werden durch private Trägerschaften geführt, die mittels öffentlicher Beiträge unterstützt werden. Diese Subventionierung kann durch eine Objektfinanzierung oder eine Subjektfinanzierung erfolgen. Bei ersterer wird direkt das Betreuungsangebot unterstützt. Meist erfolgt dies als Geldzahlung (z.B. Defizitgarantie oder Pauschalbeitrag), möglich sind beispielsweise auch Mietzinserlasse. Bei der Subjektfinanzierung erhalten hingegen die Eltern einen Beitrag an die Betreuungskosten. Dabei ist zwischen direkter und indirekter Subjektfinanzierung zu unterscheiden. Bei der direkten Variante geht der Beitrag direkt an die Eltern, bei der indirekten Variante werden die Subventionsgelder zur Reduktion der Elterntarife direkt an die Betreuungseinrichtung bezahlt. Die Eltern bezahlen anschliessend einen einkommensabhängigen Tarif. Die Kompetenzen für Bewilligung, Aufsicht und Reglementierung liegen unabhängig von der Finanzierungsstruktur mehrheitlich beim Kanton.⁴⁷ Im schulergänzenden Bereich handelt es sich hingegen meist um schulische und damit öffentliche Angebote. Führt eine Gemeinde für diese selber getragenen Angebote keine Vollkostenrechnung, ist die Höhe der öffentlichen Ausgaben schwieriger abzuschätzen. Die folgenden Zahlen zu den Finanzierungsanteilen sind für die schulergänzenden Angebote daher wohl stärker unterschätzt als jene für die familienergänzenden Angebote.

Diejenigen Gemeinden, die an der Erhebung teilgenommen haben, haben im Jahr 2015 insgesamt 18,9 Mio. Franken an die familien- und schulergänzende Kinderbetreuung bezahlt. Dieser Betrag setzt sich aus Beiträgen an Institutionen, an die Eltern direkt und aus Defizitgarantien zusammen. Im Durchschnitt haben die Gemeinden somit Fr. 340'000.– finanziert. Der Medianwert liegt mit Fr. 53'000.– deutlich tiefer. Das liegt daran, dass einige Gemeinden sehr hohe Beiträge geleistet haben. So investierten die Städte St.Gallen, Rapperswil-Jona und Wil zusammen über 13 Mio. Franken. Der grösste Teil der investierten Gelder fliesst mit 10,5 Mio. Franken in den Vorschulbereich. 7,6 Mio. Franken fliessen in den Schulbereich und die Tagesfamilien werden mit rund 800'000 Franken unterstützt. Auf der individuellen Ebene bezahlten die Gemeinden rund 400 Franken je wohnhaftes Kind im familienergänzenden Bereich und rund 200 Franken im Schulbereich. Je Kind in einer Tagesfamilie liegt der Beitrag bei rund 10 Franken. Von den erhobenen Gemeinden leisten insgesamt 73 Prozent einen Beitrag an die familienergänzende Kinderbetreuung und an Tagesfamilien. Im schulergänzenden Bereich liegt der Anteil der Gemeinden, die das Angebot mitfinanzieren, mit 64 Prozent etwas tiefer. Meist werden die Beiträge direkt an die Institutionen geleistet. Direkte Beiträge an die Eltern sind selten.

Impulsprogramm des Bundes

Das Impulsprogramm des Bundes unterstützt seit dem 1. Februar 2003 die Schaffung zusätzlicher Betreuungsplätze und trägt damit zur Förderung der Vereinbarkeit von Erwerbsarbeit bzw. Ausbildung und Familie bei. Trägerschaften erhalten vom Bund für die Schaffung neuer Betreuungsplätze während höchstens drei Jahren Finanzhilfen. Im Kanton St.Gallen wurden bis Anfang Februar 2018 mit dem Impulsprogramm insgesamt 1'788 neue Plätze geschaffen,

⁴⁶ Ecoplan, Verbesserung der sozialen Sicherung von Familien, Bern 2012, abrufbar unter www.soziales.sg.ch → Familie.

⁴⁷ Kibesuisse, Merkblatt: Objekt- und Subjektfinanzierung, 2018, abrufbar unter www.kindersg.ch/wp-content/uploads/2018/05/2018_kibesuisse_Merkblatt_Objekt_Subjekt.pdf.

davon 868 in Kindertagesstätten und 920 in der schulergänzenden Betreuung. Vom Bund wurden knapp 9,5 Mio. Franken an Angebote im Kanton St.Gallen ausgeschüttet.⁴⁸

Ende Dezember 2017 veröffentlichte das Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) eine in seinem Auftrag erstellte Evaluation⁴⁹ zur Anstossfinanzierung. Der Kanton St.Gallen weist laut dieser Studie im schweizweiten Vergleich einen geringen Versorgungsgrad auf. Insgesamt ist die Versorgung mit familien- und schulergänzenden Betreuungsangeboten in der Romandie und in städtisch geprägten Kantonen am höchsten. Es zeigt sich, dass erhebliche regionale und lokale Unterschiede hinsichtlich des ungedeckten Bedarfs bestehen. Aus der Elternbefragung zeigt sich ein überdurchschnittlicher ungedeckter Bedarf in der Deutschschweiz. Die Elternbefragung zeigt auch, dass Eltern, die eine Kinderbetreuung in Anspruch nehmen, sehr zufrieden sind. Die grössten Mängel sehen die Eltern bei der Auswahl der Angebote, der fehlenden Betreuung während den Schulferien und beim Preis. Die Evaluation formuliert ausserdem Empfehlungen. So soll angesichts des noch immer bestehenden ungedeckten Bedarfs die Anstossfinanzierung weitergeführt werden. Die Autorinnen und Autoren schlagen zudem vor, zusätzliche Mittel so einzusetzen, dass negative Arbeitsanreize beseitigt und die Kosten für die Eltern gesenkt werden können. Den Fachverbänden der Tagesfamilien empfehlen sie, Kantone, Gemeinden und Eltern vermehrt auf die Potenziale von Tagesfamilien hinzuweisen. Die Auswertung zeigt ausserdem, dass die Datengrundlage im Bereich der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung nicht genügt. Das Autorenteam empfiehlt dem Bundesrat und dem Parlament die Prüfung der Schaffung einer gesetzlichen Grundlage für eine schweizerische Kinderbetreuungsstatistik. Sollte sich diese Lösung als nicht geeignet erweisen, ziehen sie auch eine Kennzahlenerhebung durch die Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK) und die Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) in Betracht.

3.3.3 Beteiligung der Arbeitgebenden

Wie aufgezeigt, beteiligen sich die Arbeitgebenden im Kanton St.Gallen lediglich mit einem Beitrag von 6 Prozent an den Gesamtkosten der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung. Diese Beteiligung erfolgt freiwillig. Arbeitgebende können ihren Mitarbeitenden finanzielle Beiträge für die ausserfamiliäre Betreuung ihrer Kinder gewähren, Leistungsvereinbarungen mit einer Kita oder einem Hort eingehen oder auch eine eigene Betreuungseinrichtung führen. Im Kanton St.Gallen gibt es bislang sieben Kindertagesstätten, die direkt von Arbeitgebenden geführt werden.

3.3.4 Wirtschaftliche Situation der Einrichtungen

Die wirtschaftliche Situation der Einrichtungen ist unterschiedlich. 54 Prozent verzeichneten im Jahr 2015 einen Gewinn, 20 Prozent schrieben eine «schwarze Null» und 26 Prozent wiesen ein Defizit aus. Gut ein Viertel der Einrichtungen konnte ihre Vollkosten also nicht decken. Ein Defizit weist darauf hin, dass die Einrichtung ungenügend finanziert ist, weil sie beispielsweise keine kostendeckenden Elternbeiträge erhebt oder nicht genügend ausgelastet ist.⁵⁰

⁴⁸ Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV), Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung: Bilanz nach fünfzehn Jahren, 2018, abrufbar unter [www.bsv.admin.ch/dam/bsv/de/dokumente/familie/andere/Bilanzen%20Anstossfinanzierung/Bilanz%20nach%2015%20Jahren%20\(2018\).pdf.download.pdf/15%20Jahre%20BG_d.pdf](http://www.bsv.admin.ch/dam/bsv/de/dokumente/familie/andere/Bilanzen%20Anstossfinanzierung/Bilanz%20nach%2015%20Jahren%20(2018).pdf.download.pdf/15%20Jahre%20BG_d.pdf).

⁴⁹ Interface, Evaluation «Anstossfinanzierung» – Entspricht das bestehende Angebot an familienergänzender Kinderbetreuung der Nachfrage?, in: Beiträge zur sozialen Sicherheit, Forschungsbericht Nr. 14/17, Luzern 2017, abrufbar unter www.bsv.admin.ch/dam/bsv/de/dokumente/familie/studien/Evaluation_Angebot_Nachfrage_2017.pdf.download.pdf/14_17d_eBericht.pdf.

⁵⁰ INFRAS, Familien- und schulergänzendes Betreuungsangebot im Kanton St.Gallen, Zürich 2017, abrufbar unter www.soziales.sg.ch → Kinder und Jugendliche → Kindertagesstätten.

Um die Betreuungssituation in den einzelnen St.Galler Gemeinden zusammengefasst darzustellen, hat INFRAS (2017) einen Betreuungsindex berechnet. Dieser setzt sich aus dem Versorgungsgrad und dem öffentlichen Finanzierungsgrad zusammen. Dies erhöht einerseits die Vergleichbarkeit, birgt andererseits aber die Gefahr, dass Informationen verloren gehen. Die folgende Karte zeigt die Resultate aller Gemeinden – je dunkler die Gemeinde, desto höher der Betreuungsindex.



3.5.1 Interkantonaler Vergleich

Die Versorgungs- und Finanzierungssituation im Bereich der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung variiert in der Schweiz stark. Die bestehenden Finanzierungsmodelle lassen sich in vier Gruppen einteilen: Finanzierung durch die Gemeinden, Finanzierung durch den Kan-

ton, gemeinsame Finanzierung durch die beiden Staatsebenen sowie Finanzierung durch Gemeinden, Kanton und Unternehmen. Letzteres Modell beschränkt sich auf die Westschweiz, eine alleinige Zuständigkeit des Kantons kennt nur das Tessin. Die Situation im Kanton St.Gallen lässt sich derzeit am besten mit jener in den Kantonen Graubünden, Zug und Zürich vergleichen, da zu diesen Kantonen aktuelle Zahlen vorliegen und die Methoden von Erhebung und Berechnung vergleichbar sind.

Kanton	Anzahl Betreuungsplätze (gewichtet*)	Betreuungsquote (ungewichtet*)	Versorgungsgrad	Öffentlicher Finanzierungsgrad
Graubünden 2013				
Gesamt	795	7,6 %	3,6 %	240
Vorschulbereich	471	11,7 %	5,7 %	416
Schulbereich	324	5,2 %	2,3 %	137
St.Gallen 2016				
Gesamt	3'815	12,9 %	5,8 %	289
Vorschulbereich	1'515	13,2 %	5,9 %	406
Schulbereich	2'300	12,8 %	5,8 %	192
Zug 2013				
Gesamt	3'235	27,3 %	21,1 %	848
Vorschulbereich	1'192	31,4 %	22,8 %	977
Schulbereich	1'803	24,7 %	20,1 %	766
Zürich 2013				
Gesamt	30'500	-	15,5 %	1'471
Vorschulbereich	13'700	-	22,4 %	1'639
Schulbereich	17'000	-	12,5 %	1'396

* Gewichtung vgl. Abschnitt 3.2

Abbildung 15: Betreuungsangebot im interkantonalen Vergleich

Es zeigt sich, dass die Betreuungsquote in allen Kantonen im Vorschulbereich höher liegt als im Schulbereich. Beim Versorgungsgrad befindet sich der Kanton St.Gallen mit 5,8 Prozent hinter den Kantonen Zug und Zürich. Nur der Kanton Graubünden weist einen noch geringeren Versorgungsgrad aus. Beachtet werden muss, dass der Versorgungsgrad auch von den geographischen und urbanen Gegebenheiten einer Region beeinflusst wird. Die Kantone Graubünden und St.Gallen liegen auch mit Blick auf den öffentlichen Finanzierungsgrad etwa gleich auf. Die Zuger Gemeinden bezahlen mit durchschnittlich Fr. 850.– je Kind etwa dreimal so viel an die Kinderbetreuung, die Zürcher Gemeinden mit rund 1'500 Franken etwa fünfmal so viel. Sowohl im Kanton Zug als auch im Kanton Zürich wird mit diesen Ausgaben ein vergleichsweise höheres Platzangebot finanziert als im Kanton St.Gallen.

Die folgende Abbildung zeigt den Anteil der Kinder, die schweizweit institutionelle oder nicht institutionelle Kinderbetreuung nutzen. Im Unterschied zur vorliegenden Untersuchung von INFRAS werden bei der Erhebung über die Einkommens- und Lebensbedingungen (SILC) auch Spielgruppen und Aufgabenhilfe zur institutionellen Betreuung gezählt. Die Ergebnisse sind deshalb nicht direkt mit den Zahlen der INFRAS-Untersuchung vergleichbar.

Anteil der familien- und schulergänzend betreuten Kinder, 2014

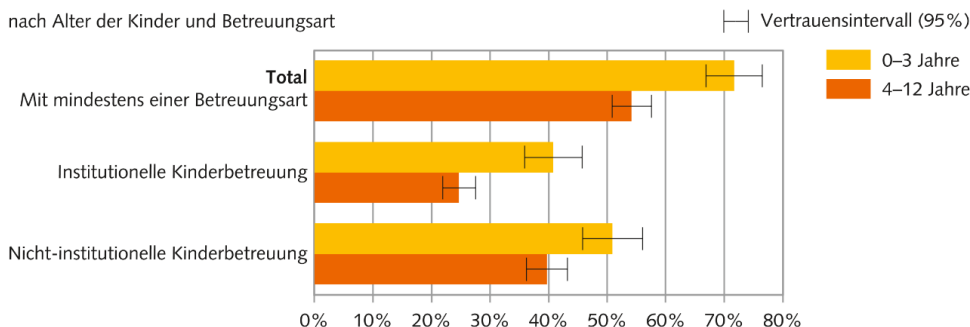


Abbildung 16: Anteil der familien- und schulergänzend betreuten Kinder 2014⁵¹

Über 70 Prozent der Kinder im Vorschulalter und 55 Prozent der Kinder im Schulalter werden wenigstens eine Stunde je Woche regelmässig extern betreut – entweder in einer institutionellen oder einer nicht-institutionellen Betreuungsform. Betrachtet man nur die institutionelle Betreuung, so werden im schweizerischen Durchschnitt rund 41 Prozent der Kinder im Vorschulalter institutionell betreut. Bei den Kindern im Schulalter sinkt dieser Anteil auf 25 Prozent. Die SILC-Daten wurden vom Bundesamt für Statistik auch nach Grossregionen ausgewertet. Demgemäss werden in der Grossregion Ostschweiz rund 47 Prozent aller Kinder im Alter von null bis zwölf Jahren institutionell oder nicht-institutionell betreut. Im Vergleich dazu liegen die Gesamtbetreuungsquoten in der Grossregion Zürich bei 72 Prozent, im schweizerischen Durchschnitt bei 56 Prozent.⁵²

3.5.2 Westschweizer Ansatz zur Beteiligung der Arbeitgebenden an der Finanzierung

Die Kantone Waadt, Neuenburg und Freiburg haben eine gesetzliche Grundlage geschaffen, welche die Arbeitgebenden zur Mitfinanzierung der familien- und schulergänzenden Betreuungsangebote verpflichtet. Dank diesen Modellen konnte die finanzielle Belastung der Eltern gesenkt werden. Im Kanton Freiburg beteiligen sich die Arbeitgebenden mit 0,04 Prozent der AHV-pflichtigen Lohnsumme. Der Kanton beteiligt sich mit pauschal 10 Prozent der tatsächlichen durchschnittlichen Kosten der subventionierten Einrichtungen. Die Gemeinden decken die Kosten, die weder von den Eltern noch vom Kanton oder den Arbeitgebenden getragen werden. Eine genaue Aufschlüsselung der endgültigen Finanzierungsanteile ist nicht verfügbar.

Die Modelle von Neuenburg und Waadt funktionieren über eine Stiftung und einen Fonds. Der Kanton Waadt hat im Jahr 2006 ein neues Gesetz zur Kinderbetreuung verabschiedet, um das Angebot und die Qualität von familien- und schulergänzenden Kinderbetreuungsangeboten einschliesslich Tagesfamilien zu fördern. Zur Umsetzung dieser Ziele wurde eine Stiftung des öffentlichen Rechts geschaffen, die sogenannte Fondation pour l'accueil de jour des enfants (FAJE). Die Stiftung bildet den Kern des Modells und setzt sich aus Vertretungen von Kanton, Gemeinden und Arbeitgeberverbänden zusammen. Alle Waadtländer Arbeitgebenden sind zur Leistung eines jährlichen Betrags von wenigstens 0,08 Prozent der AHV-pflichtigen Lohnsumme an die FAJE verpflichtet. Damit tragen sie 55 Prozent des Stiftungskapitals. Auch die Gemeinden (9 Prozent), der Kanton (32 Prozent) und die Loterie romande (4 Prozent) beteiligen sich finanziell an der Stiftung. Um Beiträge des FAJE zu erhalten, müssen sich die verschiedenen Organisationen zu regionalen Netzwerken zusammenschliessen, die wiederum für den Aufbau und die

⁵¹ BFS, SILC 2014, 2016, abrufbar unter www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/familien/familienergaenzende-kinderbetreuung.html.

⁵² BFS, Anteil der familien- und schulergänzend betreuten Kinder von null bis zwölf Jahren, nach Betreuungsart, Betreuungsdauer (je Woche) und verschiedenen soziodemografischen Merkmalen, 2016, abrufbar unter www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/familien/familienergaenzende-kinderbetreuung.assetdetail.278266.html.

Koordination ihres Betreuungsangebots zuständig sind. Ein Netzwerk besteht dabei aus verschiedenen Trägerschaften, einer oder mehreren Gemeinden sowie einem oder mehreren Unternehmen. Die Tarifgestaltung obliegt den Netzwerken, muss jedoch einkommensabhängig sein. Die Mitglieder eines regionalen Netzwerks müssen zudem freien Zugang zu den angebotenen Plätzen erhalten. Übersteigt die Nachfrage das Angebot, erfolgt die Platzvergabe nach bestimmten Kriterien. Die Stiftung trägt insgesamt etwa 15 Prozent der Kosten der Betreuungseinrichtungen. Der Beitrag der Arbeitgebenden beträgt somit im Minimum 8 Prozent der Gesamtkosten. Die Eltern tragen im Kanton Waadt etwa 40 Prozent der Betreuungskosten, die Restkosten decken freiwillige Beiträge von Arbeitgebenden und die Gemeinden.

In Neuenburg beträgt der Beitrag der Arbeitgebenden 0,16 Prozent der AHV-pflichtigen Lohnsumme. Der Beitrag wird von den Familienausgleichskassen erhoben und danach an einen Fonds für familien- und schulergänzende Betreuungseinrichtungen überwiesen. Der Beitrag der Arbeitgebenden am Fonds beträgt 54 Prozent, der Kantonsbeitrag 46 Prozent. Der Fonds übernimmt sodann 27 Prozent der Gesamtkosten der familien- und schulergänzenden Betreuung. Die Eltern tragen 33,5 Prozent und die Gemeinden übernehmen die restlichen 39,5 Prozent.⁵³

	Freiburg	Waadt	Neuenburg
Beteiligung der Wirtschaft	0,04 % der Lohnsumme	wenigstens 0,08 % der Lohnsumme	0,16 % der Lohnsumme
Finanzierungsanteile der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung			
Eltern		40 %	33,5 %
Kanton	keine	5 %	12,5 %
Arbeitgebende	Aufschlüsselung	wenigstens 8 %	14,5 %
Loterie Romande	möglich	0,5 %	-
Gemeinden		höchstens 46,5 %	39,5 %

Abbildung 17: Finanzierungsanteile bei den Westschweizer Modellen

Auch ohne eine obligatorische Beteiligung der Arbeitgebenden an den Betreuungskosten bestehen Möglichkeiten, wie sich Arbeitgebende an den Kosten beteiligen können. Ab einer gewissen Mindestgrösse kann es sich für ein Unternehmen lohnen, eine eigene Betreuungseinrichtung aufzubauen. Dies hat den Vorteil, dass diese sehr genau an die Bedürfnisse des Unternehmens angepasst werden kann (z.B. Öffnungszeiten). Auch eine Beratungs- oder Fachstelle für Mitarbeitende oder Angebote wie etwa eine Notfall-Nanny sind mögliche Angebote. Für Unternehmen, die kein eigenes Angebot aufbauen wollen, besteht die Möglichkeit, mit einer externen Betreuungseinrichtung eine Kooperation einzugehen. Die Unternehmen erwerben durch finanzielle Beteiligung das Recht auf die Belegung einer gewissen Anzahl Plätze. Die Finanzierungsmodalitäten können unterschiedlich ausgestaltet sein (Defizitgarantie, Aufbausponsoring usw.). Schliesslich können Unternehmen ihre Mitarbeitenden auch unterstützen, indem sie sich direkt an den Betreuungskosten beteiligen.⁵⁴

3.5.3 Betreuungsgutscheine

Eine Möglichkeit der Finanzierung der familien- und schulergänzenden Betreuung sind Betreuungsgutscheine, wie dies beispielsweise verschiedene Gemeinden im Kanton Luzern oder die Stadt Bern kennen. Die Eltern erhalten in diesem Modell Gutscheine für die Vergünstigung eines

⁵³ Netzwerk Kinderbetreuung Schweiz, Qualität in der Kinderbetreuung – gemeinsame Verantwortung von öffentlicher Hand und Wirtschaft, Zofingen 2013, abrufbar unter www.netzwerk-kinderbetreuung.ch/de/publikationen/21/.

⁵⁴ Netzwerk Kinderbetreuung Schweiz, a.a.O.

Krippenplatzes. Voraussetzung ist, dass die Eltern erwerbstätig sind und ihr Einkommen eine bestimmte Grenze nicht überschreitet.⁵⁵ Die beiden Städte Bern und Luzern haben das System der Betreuungsgutscheine evaluiert und kommen zu einem zurückhaltend positiven Ergebnis. Die Betreuungsgutscheine haben zu einem Angebotsausbau geführt, sind jedoch für alle Beteiligten mit einer Zunahme des administrativen Aufwands verbunden.^{56,57}

3.5.4 Vergleich mit dem nahen Ausland

Eine vom Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) in Auftrag gegebene Studie⁵⁸ analysiert die Situation der familienergänzenden Betreuung in der Schweiz und vergleicht diese mit derjenigen in Deutschland, Österreich und Frankreich. Ein umfassender Ländervergleich lässt sich aufgrund der Datenlage nicht durchführen. Dennoch zeigen die Ergebnisse, dass sich die Kitas in der Schweiz bezüglich der Vollkosten nach Kaufkraftbereinigung in etwa auf demselben Niveau bewegen wie im nahen Ausland. Ein grosser Unterschied besteht jedoch hinsichtlich der finanziellen Belastung der Eltern, die in der Schweiz besonders hoch ist. Während diese im Kanton St.Gallen bei knapp zwei Dritteln liegt, beträgt sie im untersuchten Ausland höchstens ein Viertel. Verschiedene Faktoren spielen dabei eine wesentliche Rolle. Während in den umliegenden Ländern praktisch alle Kita-Plätze staatlich subventioniert sind und somit auch Eltern mit einem hohen Einkommen in den Genuss verbilligter Kita-Plätze kommen, beteiligen sich die Eltern in der Schweiz stärker an den Kosten. So entspricht der Maximaltarif in der Schweiz ungefähr den Vollkosten. Im nahen Ausland bewegt sich dieser Betrag bei ungefähr 60 bis knapp 80 Prozent der Vollkosten. Zu berücksichtigen ist indes, dass die Abgabenbelastung (Sozialabgaben und Steuern) im nahen Ausland sehr viel höher ist als in der Schweiz. Für Familien mit Kindern beträgt die durchschnittliche Einkommenssteuerbelastung in Deutschland 34 Prozent, in Österreich 36,5 Prozent und in Frankreich 40 Prozent, während sie in der Schweiz 9,1 Prozent beträgt.⁵⁹

3.5.5 Vergleich der Verbreitung von Ganztagesangeboten

Ganztägige Bildungs- und Betreuungsangebote der Schulen unterscheiden sich sowohl innerhalb von Europa wie auch in der Schweiz stark in ihrer Verbreitung.

3.5.5.a Europa

Ganztägige Betreuungsangebote für Schulkinder gehören in den meisten europäischen Staaten zum Standard. Deutschland, Österreich und die Schweiz stellen diesbezüglich eine Ausnahme dar, wobei in den deutschsprachigen Nachbarländern seit einigen Jahren verstärkt Bestrebungen im Gang sind, den Ausbau von Ganztagsangeboten auf Bundesebene zu fördern⁶⁰:

- In Deutschland wurde mit dem Bundesprogramm «Zukunft Bildung und Betreuung» zwischen den Jahren 2003 und 2009 der Auf- und Ausbau von Ganztagschulen mit 4 Mrd. Euro unterstützt, um die Bildungs- und Fördermöglichkeiten auszubauen und damit die Bildungschancen der Kinder sowie die Erwerbstätigkeit der Eltern zu verbessern. Mit dem Ausbau konnte die

⁵⁵ Stadt Bern, Betreuungsgutscheine, abrufbar unter www.bern.ch/themen/kinder-jugendliche-und-familie/kinderbetreuung/tagesstaetten-fuer-kleinkinder-kitas/betreuungsgutscheine.

⁵⁶ Ecoplan, Betreuungsgutscheine in der Stadt Bern, Evaluation des Pilotprojekts, Bern 2016, abrufbar unter www.gef.be.ch/gef/de/index/familie/familie/familienergaenzendebetreuung/betreuungsgutscheine.html.

⁵⁷ Stadt Luzern, Pilotprojekt Betreuungsgutscheine, Abschlussbericht, Luzern 2012, abrufbar unter www.stadt-luzern.ch/_doc/730588.

⁵⁸ INFRAS / Universität St.Gallen, Analyse der Vollkosten und der Finanzierung von Kita-Plätzen in Deutschland, Frankreich und Österreich im Vergleich zur Schweiz, in: Beiträge zur sozialen Sicherheit, Forschungsbericht Nr. 3/15, St.Gallen 2015, abrufbar unter www.infras.ch/media/filer_public/c9/1c/c91c17be-d295-4423-8c45-9e6132edd30c/3_15d_ebericht.pdf.

⁵⁹ OECD, Tax burdens on labour income continue to rise across the OECD, 2014, abrufbar unter www.oecd.org/newsroom/tax-burdens-on-labour-income-continue-to-rise-across-the-oecd.htm.

⁶⁰ R. Windlinger, Von «Unterricht plus Betreuung» zur Tagesschule. Wie wachsen Schule und Betreuung zu einem Ganzen zusammen. Forschungsüberblick und Literaturanalyse, Bern 2016, abrufbar unter www.bildung-betreuung.ch/uploads/media/Wie_wachsen_Schule_und_Betreuung_zu_einem_Ganzen_zusammen_02.pdf

Anzahl öffentlicher Ganztagschulen bis zum Jahr 2015 von rund 7'500 auf 16'000 mehr als verdoppelt werden.⁶¹ Dazu zählen Schulen, die an wenigstens drei Tagen je Woche während wenigstens sieben Stunden eine ganztägige Betreuung mit Unterricht und Angeboten ausserhalb des Unterrichts in voll gebundener, teilweise gebundener oder offener Form bereitstellen.⁶² Im Koalitionsvertrag der Bundesregierung für die 19. Legislaturperiode ist die Schaffung eines Rechtsanspruchs auf Ganztagesbetreuung für alle Kinder im Grundschulalter enthalten. Der Bund hat zu dessen Erfüllung bis im Jahr 2025 vorgesehen, gemeinsam mit den Bundesländern das Angebot auszubauen und dafür 2 Mrd. Euro zur Verfügung zu stellen.⁶³

- In Österreich ist am 1. September 2017 das Bildungsinvestitionsgesetz in Kraft getreten. Bis zum Jahr 2025 werden 750 Mio. Euro für den Ausbau ganztägiger Schulformen zur Verfügung gestellt, um die Betreuungsquote von 20 auf 40 Prozent zu erhöhen. Damit sollen Verbesserungen beim Lernerfolg und der Vereinbarkeit von Beruf und Familie erzielt werden. Die ganztägige Schule wird in getrennter oder verschränkter Abfolge von Unterrichts- und Betreuungsteilen angeboten. Während bei der getrennten Form Unterrichts- und Betreuungsteile zeitlich klar voneinander getrennt sind, wechseln sich bei der verschränkten Form Unterrichts-, Lern- und Freizeit ab.⁶⁴
- Im Fürstentum Liechtenstein sind im Jahr 2012 gesetzliche Grundlagen für Tagesschulen geschaffen worden. Seit dem Jahr 2013 liegt ein Gesamtkonzept zur Unterstützung bei der Errichtung von Tagesschulen vor. Während der Blockzeiten der Tagesschule besuchen die angemeldeten Kinder die Tagesschule verbindlich an allen Tagen. Es besteht die Möglichkeit, die Kinder an einem (Mittel- und Oberstufe) oder zwei (Kindergarten und Unterstufe) Nachmittag(en) (einschliesslich Mittagessen) abzumelden.⁶⁵

3.5.5.b Schweiz

In den letzten Jahrzehnten haben gesellschaftliche Veränderungen dafür gesorgt, dass ganztägige Bildungs- und Betreuungsangebote auch in der Schweiz vermehrt gefordert und angeboten werden. Als zusätzlicher Anstoss dienten die Ergebnisse der ersten Erhebung der internationalen Leistungsvergleichsstudie PISA im Jahr 2000. Diese haben einen grossen Einfluss der sozialen und kulturellen Herkunft sichtbar gemacht und damit Forderungen nach Tagesstrukturen zur Verringerung von Bildungsungleichheiten aufkommen lassen.⁶⁶ Im Jahr 2003 hat die Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) im Aktionsplan «PISA 2000»-Folgemassnahmen den Auf- und Ausbau vor- und ausserschulischer Betreuungsangebote als Handlungsfeld definiert.⁶⁷ Im Jahr 2007 wurde die Verpflichtung zu Blockzeiten auf der Primarstufe sowie einem bedarfsgerechten Betreuungsangebot ausserhalb der Unterrichtszeiten im Rahmen des HarmoS-Konkordats auf interkantonaler Ebene verankert. Diesem sind in der Zwischenzeit 15 Kantone beigetreten (vgl. Abschnitt 3.1.2).

⁶¹ Bundesministerium für Bildung und Forschung, Das Investitionsprogramm «Zukunft Bildung und Betreuung», 2018, abrufbar unter www.ganztagschulen.org/de/868.php.

⁶² Kultusministerkonferenz, Ganztagschulen in Deutschland, 2018, abrufbar unter www.kmk.org/themen/allgemeinbildende-schulen/bildungswege-und-abschluesse/ganztagschulen-in-deutschland.html.

⁶³ Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 19. Legislaturperiode, 2018, abrufbar unter www.bundesregierung.de/Content/DE/_Anlagen/2018/03/2018-03-14-koalitionsvertrag.pdf?__blob=publicationFile&v=5.

⁶⁴ Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Forschung, Chancengerechtigkeit für alle: Ausbau der Ganztageschule, 2018, abrufbar unter bildung.bmbwf.gv.at/schulen/gts/index.html.

⁶⁵ Schulamt des Fürstentum Lichtensteins, Gesamtkonzept Tagesschulen in Liechtenstein, 2013, abrufbar unter www.llv.li/files/sa/4270%20Tagesschulen%20GESAMTKONZEPT%20130313.pdf.

⁶⁶ Schüpbach M. (2018 I). M. Schüpbach, Was ist eine Tagesschule? – Eine historische Herleitung der Zeitorganisation an Schulen und eine begriffliche Klärung, in: M. Schüpbach / L. Frei / W. Nieuwenboom. Tagesschulen – Ein Überblick, Wiesbaden 2018, S. 15–27.

⁶⁷ Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren, Aktionsplan «PISA 2000»-Folgemassnahmen, 2013, abrufbar unter www.edudoc.ch/static/web/arbeiten/pisa2000_aktplan_d.pdf.

Eine gesetzliche Verankerung des schulergänzenden Angebots ist in der Schweiz nicht flächen-deckend vorhanden, der Ausbau von Betreuungsangeboten liegt vielerorts in der Kompetenz der Gemeinden. Die Versorgung unterscheidet sich somit je nach Kanton und Gemeinde. In 14 Kan-tonen⁶⁸ ist in der kantonalen Bildungs- oder Sozialgesetzgebung festgeschrieben, dass ein dem Bedarf entsprechendes Betreuungsangebot anzubieten ist.⁶⁹ Mögliche Entwicklungen und For-men ganztägiger Bildungs- und Betreuungsangebote lassen sich anhand der HarmoS-Kantone Basel-Stadt, Bern und Zürich aufzeigen, die in den letzten Jahren eine Vorreiterrolle übernom-men haben.⁷⁰

- Im Kanton Basel-Stadt ist seit dem Jahr 2010 im Schulgesetz (SG 410.100) festgeschrieben, dass die Schulen ein bedarfsgerechtes Betreuungsangebot nach pädagogischen Grundsätzen gewährleisten müssen. Die ersten Schritte in Richtung ganztägiger Schulorganisation wurden im Schuljahr 1995/96 mit der Einführung der Blockzeiten unternommen. Seither hat sich das Betreuungsangebot kontinuierlich entwickelt und setzt sich mittlerweile aus frei wählbaren An-geboten an den Schulen (Frühhort, Mittags- und Nachmittagsmodule) sowie dem Mittagstisch- und Tagesferienangebot privater Anbietenden im Auftrag des Erziehungsdepartementes zu-sammen. Eltern beteiligen sich entsprechend ihrer finanziellen Leistungskraft an den Kosten für die Tagesstrukturen.⁷¹ Der Regierungsrat plant, das Tagesstrukturangebot der Schulen ab dem Schuljahr 2019/20 mit einer Betreuung während der Schulferien zu ergänzen.⁷² Im Rah-men der Tagesstrukturverordnung (SG 412.600) und der Richtlinien zu den Tagesstrukturen sind verbindliche Anforderungen und Minimalstandards vorgegeben.⁷³ Damit soll sichergestellt werden, dass mit den Betreuungsangeboten die Ziele eines bedürfnisgerechten und qualitati-ven pädagogischen Angebots erreicht werden können.⁷⁴ Im Schuljahr 2017/18 haben 4'200 bzw. 26 Prozent der Schülerinnen und Schüler über 3'800 Plätze in Anspruch genommen. Im Schuljahr 2011/2012 waren es erst etwa 1'300 Plätze, die von über 1'700 bzw. 15 Prozent der Schülerinnen und Schüler in Anspruch genommen wurden.⁷⁵ Am häufigsten wurden die Mit-tags- und Nachmittagsmodule besucht. Im Jahr 2011 hat der Kanton 9,6 Mio. Franken für die Betreuungskosten ausgegeben, im Jahr 2017 waren es 25,4 Mio. Franken.⁷⁶
- Im Kanton Bern sind die Gemeinden seit dem Jahr 2008 gemäss Volksschulgesetz (BSG 432.210) zur Führung eines bedarfsgerechten Tagesschulangebots und zur Organisa-tion des vormittäglichen Unterrichts in Blockzeiten verpflichtet. Das heutige Tagesschulangebot stellt ein offenes, pädagogisches Modell mit freiwilligen Modulen (Früh-, Mittag-, Nachmittag- und Aufgabenbetreuung) dar. Der Kanton leistet mittels Beteiligung an den Normlohnkosten

⁶⁸ Aargau, Bern, Basel-Landschaft, Basel-Stadt, Freiburg, Genf, Glarus, Graubünden, Luzern, St.Gallen, Tessin, Waadt, Wallis und Zürich.

⁶⁹ Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren, IDES-Dossier. Tagesstrukturen: Rechtliche Grundlagen, 2017, abrufbar unter edudoc.ch/record/127300/files/tagesstrukturen_2017.pdf.

⁷⁰ M. Schüpbach, Entwicklungen in der Deutschschweiz am Beispiel der Vorreiterkantone Basel-Stadt, Bern und Zü-rich., in: M. Schüpbach / L. Frei / W. Nieuwenboom, Tagesschulen – ein Überblick, Wiesbaden 2018, S. 47–63.

⁷¹ Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt, Bericht zur Volksinitiative «Tagesschule für mehr Chancengleichheit» (Tagesschul-Initiative 2), 2010, abrufbar unter www.grosserrat.bs.ch/dokumente/100357/000000357878.pdf.

⁷² Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt, Stellungnahme zur Motion Kaspar Sutter und Konsorten betreffend fami-liengerechte Ferienbetreuung in den Tagesstrukturen, 2017, abrufbar unter www.grosserrat.bs.ch/doku-mente/100386/000000386761.pdf.

⁷³ Erziehungsdepartement des Kantons Basel-Stadt, Richtlinien zu den Tagesstrukturen, 2015, abrufbar unter www.edubs.ch/dienste/Dienste-VS/fachstelle-tagesstrukturen/dokumente-tagesstrukturen/downloads/richtlinien-tagesstrukturen-2015.

⁷⁴ Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt, Ratschlag betreffend Vier Pilotprojekte von Schulen mit Tagesstrukturen auf der Stufe Kindergarten und Primarschule, 2006, abrufbar unter www.grosserrat.bs.ch/doku-mente/100225/000000225364.pdf.

⁷⁵ Erziehungsdepartement des Kantons Basel-Stadt, Zahlenspiegel Bildung 2017, 2017, abrufbar unter www.edubs.ch/publikationen/zahlenspiegel/dokumentablage-zahlenspiegel-bildung/downloads/zahlenspiegel-bil-dung-2017.pdf.

⁷⁶ Statistisches Amt des Kantons Basel-Stadt, Sozialberichterstattung des Kantons Basel-Stadt, Ausgabe 2016, Ba-sel 2018, abrufbar unter www.statistik.bs.ch/dam/jcr:50418696-bd31-48f7-95cb-3ab46605ea65/Sozialberichter-stattung-2017.pdf.

einen finanziellen Beitrag an das Angebot.⁷⁷ Eine Änderung des Volksschulgesetzes soll zudem zukünftig die Mitfinanzierung des Kantons auch während der Ferienzeit ermöglichen.⁷⁸ Um eine gute qualitative Betreuung sicherzustellen, wurden im Rahmen der Tagesschulverordnung (BSG 432.211.2) verbindliche Vorgaben gemacht.⁷⁹ Möglich ist auch das Führen von Ganztagessschulen, d.h. Tagesschulen in gebundener Form. Auf das Schuljahr 2018/19 nimmt in der Stadt Bern im Rahmen eines Pilotversuchs eine Ganztagessschule ihren Betrieb auf.⁸⁰ Im Schuljahr 2016/17 hat über die Hälfte der Gemeinden eine Tagesschule betrieben. Während im Schuljahr 2012/13 12'600 bzw. 13 Prozent der Schülerinnen und Schüler in einer Tagesschule eingeschrieben waren⁸¹, betrug ihr Anteil für das Schuljahr 2016/17 bereits 16'700 bzw. 17 Prozent. Mit Abstand am häufigsten wurde jeweils das Mittagsmodul genutzt. Der Kanton hat sich im Schuljahr 2016/17 mit 23,5 Mio. Franken (2012/13: 17,6 Mio. Franken) an den Kosten beteiligt. 16,5 Mio. Franken gingen zulasten der Gemeinden, die Eltern bezahlten 29 Mio. Franken (davon 9,5 Mio. Franken für Mahlzeiten).⁸²

- Im Kanton Zürich sind die Gemeinden seit dem 2005 gemäss Volksschulgesetz (LS 412.100) zu Vormittagsblockzeiten verpflichtet. Zudem müssen sie bei Bedarf Tagesstrukturen anbieten. In der Volksschulverordnung (LS 412.101) wird geregelt, dass an Schultagen von 07.30 Uhr bis 18.00 Uhr bedarfsgerechte Betreuungsangebote einzurichten sind, wofür die Elternbeiträge höchstens kostendeckend sein dürfen. Der Regierungsrat hat sich im Rahmen seiner Legislaturziele 2015 bis 2019 die Förderung der Einführung von Tagesschulen zum Ziel gesetzt. Mit einer Änderung des Volksschulgesetzes sollen die entsprechenden gesetzlichen Rahmenbedingungen geschaffen werden, um den Gemeinden das Betreiben einer Tagesschule zu erlauben. Diese zeichnen sich dadurch aus, dass Unterricht und Betreuung durch pädagogische, organisatorische, personelle und räumliche Massnahmen verbunden werden. Tagesschulen sollen die Möglichkeit erhalten, den Besuch von Betreuungsangeboten für obligatorisch zu erklären und bei einer obligatorischen Mittagsbetreuung die Dauer der Mittagspause zu verkürzen, um damit einen grösseren Spielraum bei der Ausgestaltung des Tagesschulablaufs zu erhalten. Wenn Betreuungsangebote für obligatorisch erklärt werden, muss die Gemeinde jedoch sicherstellen, dass ein Schulbesuch ohne obligatorische Betreuung an einer anderen Schule möglich bleibt. Damit soll der Grundsatz der Freiwilligkeit gewahrt bleiben.⁸³ In der Stadt Zürich wird bereits seit dem Jahr 2016 mit dem Projekt Tagesschule 2025 die flächendeckende Verbreitung einer abgestuft gebundenen Tagesschule verfolgt. Die Gebundenheit besteht über Mittag, an denen die Schülerinnen und Schüler am Nachmittag Unterricht haben. Eltern können ihr Kind vom Tagesschulbetrieb abmelden. Zurzeit sind sechs Pilotschulen daran beteiligt.

⁷⁷ Regierungsrat des Kantons Bern, Vortrag an den Grossen Rat zum Volksschulgesetz (VSG) (Änderung), 2007, abrufbar unter www.mm.directories.be.ch/files/2441/13134.pdf.

⁷⁸ Regierungsrat des Kantons Bern, Änderung des Volksschulgesetzes vom 29. März 2018, abrufbar unter www.gr.be.ch/gr/de/index/geschaeft/geschaeft/suche/geschaeft.gid-c62fb23e9e85424ea40e7560c749ae8c.html.

⁷⁹ Regierungsrat des Kantons Bern, Vortrag an den Grossen Rat zum Volksschulgesetz (VSG) (Änderung), 2007, abrufbar unter www.mm.directories.be.ch/files/2441/13134.pdf.

⁸⁰ Gemeinderat Bern, Erste Stadtberner Ganztagessschule startet im Sommer 2018, Bern 2017, abrufbar unter www.bern.ch/mediencenter/medienmitteilungen/aktuell_ptk/erste-stadtberner-ganztagessschule-startet-im-sommer-2018?searchterm=Ganztagessschule%20.

⁸¹ Erziehungsdirektion des Kantons Bern, Tagesschulen im Kanton Bern – Reporting Schuljahr 2012–2013, Bern 2014, abrufbar unter www.erz.be.ch/erz/de/index/kindergarten_volksschule/kindergarten_volksschule/schulergaenzendemassnahmen/reporting.assetref/dam/documents/ERZ/AKVB/de/10_Tagesschulen/tas_reporting_d.pdf.

⁸² Erziehungsdirektion des Kantons Bern, Tagesschulen im Kanton Bern – Reporting Schuljahr 2016–2017, Bern 2018, abrufbar unter www.erz.be.ch/erz/de/index/kindergarten_volksschule/kindergarten_volksschule/schulergaenzendemassnahmen/reporting.assetref/dam/documents/ERZ/AKVB/de/10_Tagesschulen/tas_reporting_2016_2017_d.pdf.

⁸³ Regierungsrat des Kantons Zürich, Antrag des Regierungsrates vom 8. Februar 2017, ABI 2017/5333, abrufbar unter www.amtsblatt.zh.ch/shabforms/servlet/Search/188259.pdf?EID=7&DOCID=188259.

In einer zweiten Projektphase sollen bis Ende 2022 weitere 24 Schulen in Tagesschulen überführt werden.⁸⁴ Im Jahr 2009 standen 13'400 Plätze zur Verfügung, die von 19'000 bzw. 10,6 Prozent aller Kinder im Schulalter besucht wurden.⁸⁵ Im Jahr 2013 lag die Anzahl bei 17'000 Plätzen, mit denen 21'300 bzw. 12,5 Prozent der Schulkinder betreut wurden.⁸⁶

Ganztägige Angebote der Schulen werden in den aufgeführten Kantonen aus sozial-, bildungs-, und wirtschaftspolitischen Gründen als notwendiges Grundangebot betrachtet und müssen deshalb von den Schulen seit einigen Jahren bedarfsgerecht bereitgestellt werden. Momentane Ausbaubestrebungen zielen insbesondere auf die Erweiterung der Angebote während den Schulferien ab. Die Angebote der Schulen gehen über eine reine Betreuungsfunktion hinaus und verfolgen auch pädagogische Absichten. Dies wird mit der Erweiterung des Auftrags der Schule im Zuge der gesellschaftlichen Entwicklungen begründet, wodurch den Betreuungsangeboten ebenfalls einen Beitrag zur Erfüllung der Aufgaben der Volksschule zufällt. Zu diesem Zweck rückt auch die Kooperation von Unterricht und Betreuung stärker in den Fokus. Unterrichts- und Betreuungsblöcke bleiben jedoch klar voneinander getrennt, so dass pädagogische Möglichkeiten, die sich durch eine flexible Zeitstrukturierung ergeben, nicht genutzt werden können (vgl. Abschnitt 4.3). Dies hängt unter anderem damit zusammen, dass die Nutzung durchgängig freiwillig bleibt. Zur Begründung wird mehrheitlich der Wunsch der Eltern nach einem flexiblen Angebot angeführt. Im Kanton Basel-Stadt wird zudem auf den hohen Personal-, Raum- und Finanzbedarf hingewiesen, aufgrund dessen sich ein Besuchsobligatorium für den anvisierten flächendeckenden Ausbau nicht eignet. In den entsprechenden Richtlinien sind jedoch minimale Belegungszeiten festgelegt, d.h. eine Anzahl an Modulen, die bei Inanspruchnahme zwingend belegt werden muss.⁸⁷ Im Kanton Zürich werden zudem rechtliche Gründe ins Feld geführt, weshalb den Eltern zwingend eine Wahlmöglichkeit gelassen werden muss.⁸⁸ Die flächendeckende Einführung eines gebundenen Tagesschulmodells wird demnach auf kantonaler Ebene aus verschiedenen Gründen abgelehnt. Die Wahl wird vielmehr im Ermessen der Eltern belassen, die sich bei entsprechendem Angebot für oder gegen den Besuch einer verbindlichen Tagesschule entscheiden können.

Neben den Zielsetzungen, die mit einem Auf- und Ausbau erreicht werden sollen, spielen auch Überlegungen zu den finanziellen, personellen, räumlichen und infrastrukturellen Ressourcen eine wichtige Rolle. Dies gilt insbesondere für die Rahmenbedingungen des Angebots, die den Zielen und Ressourcen entsprechend festgelegt werden. Neben dem Anspruch, das Angebot an den Bedürfnissen der Eltern auszurichten, sind insbesondere die Bedürfnisse der Kinder bzw. die Qualität der Angebote wichtige Orientierungspunkte. Qualitative Minimalstandards betreffen Strukturen (z.B. Betreuungsschlüssel, Räumlichkeiten, Gruppenzusammensetzung), Prozesse (z.B. Aufsicht, Bewilligung, Qualitätsmanagement und -sicherung), Personal (z.B. Aus- und Weiterbildung, Kooperation) und pädagogische Grundlagen (z.B. pädagogisches Konzept). Weitere Bestimmungen regeln die Bedarfserhebung bzw. die Höhe der Nachfrage, bei der ein Angebot durchgeführt werden muss. Mit Vorgaben zu Finanzierung und Elterntarifen wird zudem Einfluss auf die Preisgestaltung und damit auf den Zugang zu den Angeboten genommen.

⁸⁴ Stadtrat der Stadt Zürich, Auszug aus dem Protokoll vom 30. August 2017, abrufbar unter www.stadt-zuerich.ch/ssd/de/index/volksschule/tagesschule2025.html.

⁸⁵ Statistisches Amt des Kantons Zürich, Kinderbetreuungsindex 2009 – Schulindex, 2010, abrufbar unter statistik.zh.ch/content/dam/justiz_innern/statistik/Statistiken/spezifischethemen/Kinderbetreuung/2009/Schulindex_2009.pdf.

⁸⁶ Statistisches Amt des Kantons Zürich, Kinderbetreuungsindex 2013 – Schulindex, 2014, abrufbar unter www.zh.ch/dam/justiz_innern/statistik/Statistiken/spezifischethemen/Kinderbetreuung/2013/Schulindex%202013.pdf.spooler.download.1422872044450.pdf/Schulindex+2013.pdf.

⁸⁷ Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt, Bericht zur Volksinitiative «Tagesschule für mehr Chancengleichheit» (Tagesschul-Initiative 2), 2010, abrufbar unter www.grosserrat.bs.ch/dokumente/100357/000000357878.pdf.

⁸⁸ Regierungsrat des Kantons Zürich, Antrag des Regierungsrates vom 8. Februar 2017, ABI 2017/5333, abrufbar unter www.amtsblatt.zh.ch/shabforms/servlet/Search/188259.pdf?EID=7&DOCID=188259.

3.6 Angebotsqualität

Betreuungseinrichtungen für Kinder haben einen Bildungs- und Erziehungsauftrag, der aber breit zu verstehen ist. Kinder bilden sich demnach hauptsächlich selbst. Um auf Entdeckungsreisen zu gehen, benötigen sie jedoch verlässliche Beziehungen und ein entwicklungsförderndes, stimulierendes Umfeld. So wird den Kindern ermöglicht, von Beginn an eigene Interessen zu verfolgen und bedeutende Lernerfahrungen zu sammeln. Eine gute Angebotsqualität ist wichtig für die Erreichung dieser Ziele.

3.6.1 Grundsätzliches zum Thema Qualität

Die Qualität eines Betreuungsangebots ist ausschlaggebender Faktor für die Nutzung. Nur wenn die Eltern von der Qualität einer Einrichtung oder eines Angebots überzeugt sind, werden sie es nachfragen. In der Schweiz besteht keine umfassende Studie zur Qualität von Kinderbetreuungsangeboten. Durch die auf Bundesebene verankerte Bewilligungspflicht für den familienergänzenden Bereich kann eine gewisse Qualität und deren Kontrolle sichergestellt werden. Die Kantone sind weitgehend frei, wie sie ihre Aufsichts- und Bewilligungspflicht gestalten.

3.6.2 Orientierungsrahmen für die Kinderbetreuung

Im Jahr 1997 ratifizierte die Schweiz das Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte des Kindes aus dem Jahr 1989 (SR 0.107) und verpflichtete sich damit, die Interessen von Kindern – ihre Rechte und ihre Bedürfnisse – vorrangig zu respektieren. Das Gebäude der Kinderrechte steht inhaltlich auf drei Säulen: den Rechten auf Schutz, auf Förderung und auf Partizipation. Das Dach bildet die Orientierung am Kindeswohl. Die Konvention dient als Rahmen, an dem sich sämtliches politisches Handeln, das Kinder betrifft, zu orientieren hat.

Seit dem Jahr 2012 liegt mit dem Orientierungsrahmen⁸⁹ für frühkindliche Bildung, Betreuung und Erziehung erstmals ein Referenzdokument zu den Bedürfnissen und Rechten des Kleinkindes vor. Das von der Schweizerischen UNESCO-Kommission und dem Netzwerk Kinderbetreuung Schweiz herausgegebene Dokument bietet eine umfassende Grundlage, um im Frühbereich kindgerecht und wirksam zu handeln und ist daher Orientierungspunkt für die Politik genauso wie für die Fachebene. Es wird denn auch von Bund, Kantonen und Gemeinden in ihrer konzeptionellen und fachlichen Arbeit miteinbezogen. In erster Linie ist es jedoch Arbeitsinstrument zur Weiterentwicklung der Qualität in Kitas.

Im Jahr 2013 lancierten der Verband Kinderbetreuung Schweiz «kibesuisse» und die Jacobs Foundation das Qualitätslabel «QualiKita» für Kindertagesstätten in der Schweiz. Mitgetragen wird das Projekt von der Schweizerischen UNESCO-Kommission, die das Patronat für das Label übernommen hat. Mit dem Label «QualiKita» wird erstmals ein nationaler Qualitätsstandard festgelegt. «QualiKita» erfasst sämtliche Qualitätsdimensionen einer Kita mit Fokus auf die pädagogische und betriebliche Qualität. Eine zertifizierte Kita wird regelmässig von Experten einer unabhängigen Zertifizierungsstelle besucht. Parallel dazu setzt sich die Kindertagesstätte vertieft mit der Qualitätsentwicklung auseinander.

3.6.3 Qualitätssicherung im Kanton St.Gallen

Im Jahr 2012 setzte die Staatswirtschaftliche Kommission im Rahmen ihrer ordentlichen Prüfungstätigkeit einen Schwerpunkt auf die Aufgaben im Rahmen der Bewilligung und Aufsicht von Kitas und privaten Horten. Im Bericht blieben das Ziel und das Bestreben der staatlichen Aufsicht (Qualität und Sicherheit) unbestritten, es wurde aber Handlungsbedarf hinsichtlich der Umsetzungspraxis des Amtes für Soziales festgestellt. Insbesondere wurde das Amt eingeladen, den

⁸⁹ C. Wustmann Seiler / H. Simoni, Orientierungsrahmen für frühkindliche Bildung, Betreuung und Erziehung in der Schweiz – Nationales Referenzdokument für Qualität in der frühen Kindheit, 3. Aufl., Zürich 2016, abrufbar unter www.netzwerk-kinderbetreuung.ch/media/filer_public/eb/e4/ebe4a788-061e-44f9-aedf-f71e397d33bf/orientierungsrahmen_d_3_auftrag_160818_lowres.pdf.

Umgang mit Rollenkonflikten zwischen hoheitlichen Aufgaben einerseits und beratenden Unterstützungsleistungen andererseits zu reflektieren und zu verbessern. Zudem seien die Vorgaben und Auflagen auf das vom Gesetz her Unerlässliche zu beschränken und der Fokus auf die Entwicklung von Hilfsmitteln, Vorlagen und Checklisten zu legen.

Aufgrund des Berichts der Staatswirtschaftlichen Kommission wurde die Aufsicht und Bewilligung der Kindertagesstätten neu ausgerichtet. Als Hauptelement dieser Neuausrichtung entwickelte das Amt für Soziales im Jahr 2014 den «Kita-Kompass»⁹⁰. Dieser fasst die Bewilligungsvoraussetzungen sowie weitere Informationen rund um das Thema Gründung und Betrieb einer Kita oder eines privaten Hortes im Kanton St.Gallen übersichtlich und leicht zugänglich zusammen. Viel Gewicht wurde auf die Beratungstätigkeit gelegt: einerseits in Projektberatungen von Trägerschaften und Kitaleitungen im Aufbau neuer Betreuungsangebote, andererseits in Form einer kooperativen Zusammenarbeit im Rahmen der Aufsicht mit den bestehenden Einrichtungen zur Qualitätssicherung und Qualitätsentwicklung. Dabei wurde viel Wert auf eine konstruktive Kommunikation der Entwicklungsziele und angeordneten Massnahmen gelegt. Mit der eingangs erwähnten Motion 42.13.06 beauftragte der Kantonsrat die Regierung zudem, die Kriterien für den Erlass von Standards in Sozialeinrichtungen und deren Anwendung aufzuzeigen.

Am 1. Januar 2018 erliess das Amt für Soziales neue Richtlinien über die Mindeststandards für die Bewilligung von Kindertagesstätten. Zu den einzelnen Bewilligungsvoraussetzungen (Finanzierung und Betriebshaftpflicht, interne Aufsicht, Betriebskonzept, Personal sowie Räumlichkeiten) wurden im Rahmen der kantonalen Kompetenzen⁹¹ Mindeststandards definiert. Nachgelagert wird der Kita-Kompass entsprechend erneuert. Die neuen Richtlinien ermöglichen den Einrichtungen, das Angebot bedarfsgerechter und flexibler zu gestalten. Neu bestimmen das Nutzungskonzept und die anrechenbare Nettospiegelfläche die maximale Anzahl der zu betreuenden Kinder. Darauf aufbauend und in Bezug auf die Gruppenzusammensetzung wird der Betreuungsschlüssel bestimmt. Die in den Richtlinien definierten Bewilligungsvoraussetzungen sichern die Basisqualität des Angebots bei Betriebsaufnahme. Im Rahmen der Aufsichtstätigkeit wird die Einhaltung der Bewilligungsvoraussetzungen stets überprüft und die Kitas und privaten Horte werden in der Qualitätssicherung und -entwicklung beraten und unterstützt. Zentral ist, dass sämtliche Vorgaben des Kantons zum Schutz der betreuten Kinder festgelegt werden und sich diese stets an den Mindestanforderungen orientieren.

Der Kostendruck zwingt die Betreibenden, sämtliche Möglichkeiten im Rahmen der Bestimmungen der Aufsichtsbehörde auszunutzen. So setzen Kitas auf möglichst günstige Arbeitskräfte (Praktikantinnen und Praktikanten nach Schulabschluss, Lernende, Assistenzpersonal). Die Vorstandsorgane der Direktorenkonferenzen Soziales (SODK) und Volkswirtschaft (VDK) haben sich bezüglich der Problematik der Praktika im Sozialbereich bereits an die Kantonsregierungen gewandt und dabei explizit auf die Kindertagesstätten verwiesen. Sogenannte «Pseudo-Praktika» würden sich verbreiten. Diese zeichnen sich dadurch aus, dass weder eine angemessene Betreuung und Begleitung gewährleistet ist, noch eine Lehrstelle als Anschluss an das Praktikum in Aussicht gestellt wird. Die Kantone sind dazu angehalten, geeignete Instrumente zu entwickeln, um diesem Phänomen entgegenzuwirken. Die Zuständigkeit für die Überprüfung der Lohn- und Arbeitsbedingungen liegt im Kanton St.Gallen beim Amt für Wirtschaft und Arbeit (AWA) im Volkswirtschaftsdepartement. Im Jahr 2018 führt das AWA, auch aufgrund von Hinweisen der tripartiten paritätischen Kommission (TPK) des Bundes in Kindertagesstätten, verstärkte Kontrollen

⁹⁰ www.kita-kompass-sg.ch.

⁹¹ Vorgaben im Bereich Feuerschutz und Lebensmittelhygiene ergeben sich aus interkantonalem oder Bundesrecht. (vgl. Bericht der Bundesrates «Vorschriften für die Eröffnung von Einrichtungen der familienergänzenden Kinderbetreuung» vom 26. Juni 2016, abrufbar unter www.bsv.admin.ch/dam/bsv/de/dokumente/familie/berichte-vorstande/br-bericht-einrichtungen-kinderbetreuung-2016.pdf.download.pdf/br-bericht-einrichtungen-kinderbetreuung-2016.pdf).

durch. Falls in mehreren Betrieben missbräuchliche Löhne festgestellt werden, kann die kantonale TPK der Regierung einen Antrag auf einen Normalarbeitsvertrag mit zwingenden Mindestlöhnen unterbreiten.

Die Pädagogische Hochschule St.Gallen (PHSG) sieht in ihrer Strategie 2015–2020 die Einrichtung eines neuen Bachelor-Studiengangs Kindheitspädagogik vor. Dieser soll einerseits zur Lehrbefähigung für den Kindergarten führen und andererseits Fachpersonal im frühkindlichen Erziehungs-, Betreuungs- und Bildungsbereich qualifizieren. Da sich der Auftrag der PHSG gemäss Art. 2 des Gesetzes über die Pädagogische Hochschule St.Gallen (sGS 216.0; abgekürzt GPHSG) auf die Volksschule und die Sekundarstufe II beschränkt, wäre für eine definitive Einführung des Studiengangs eine entsprechende Ergänzung des Gesetzes durch den Kantonsrat notwendig. Die Klärung der Frage nach der Schaffung dieses Studiengangs bzw. einer entsprechenden Gesetzesgrundlage ist nicht Teil dieses Berichts.

Für die Beaufsichtigung der Volksschule sowie die Regelung und Überprüfung der Schulqualität ist auf kantonaler Ebene der Erziehungsrat zuständig. Die gemeindeeigene Schulaufsicht über die Volksschule obliegt gemäss dem Gesamtkonzept «Schulaufsicht und Schulqualität Kanton St.Gallen»⁹² der örtlichen Schulbehörde bzw. der im Gemeinderecht als zuständig bezeichneten Stelle. Massgebend dafür ist das lokale Qualitätskonzept. Privatschulen unterstehen der direkten Aufsicht des Erziehungsrates und bedürfen für die Errichtung und Führung dessen Bewilligung. In einer Handreichung zum Mittagstisch aus dem Jahr 2008 zuhanden der Schulbehörden werden Empfehlungen zur Ausgestaltung des Angebots gemacht. Darin sind unter anderem Aussagen zum Betreuungsschlüssel, zur Raumgestaltung, zu den Aufgaben und dem Kompetenzprofil des Betreuungspersonals sowie zur Qualitätsentwicklung und -sicherung enthalten.⁹³

Tagesfamilien benötigen eine Bescheinigung der Wohnsitzgemeinde und unterstehen deren Aufsicht. Der Kanton hat keine Aufsichtsfunktion inne. Die meisten Tagesfamilien sind einer Tagesfamilienorganisation angeschlossen. Diese Organisationen begleiten und beraten die Tageseltern, übernehmen die Vermittlung von Plätzen und bieten Grund- und Weiterbildungen an.

4 Bedeutung der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung

Die externe Kinderbetreuung in Ergänzung zur elterlichen Erziehung und Betreuung hat eine doppelte Aufgabe. Zum einen soll sie die Entwicklung und Bildung der Kinder fördern, zum anderen die Berufstätigkeit der Eltern ermöglichen. Die Kinderbetreuung sieht sich stets als Ergänzung zur Erziehung im Elternhaus und ersetzt diese nicht. Für eine gesunde frühkindliche Entwicklung hat die Bindung zu wenigstens einer engen Bezugsperson eine grosse Bedeutung. Eltern sind die wichtigsten Bezugspersonen der Kinder und die Familie ist der erste und wichtigste Förderort.

Der Nutzen von familien- und schulergänzenden Angeboten ist so breit gefächert wie deren Aufgaben. Auf der einen Seite profitieren die Kinder von einer umfassenden und ganzheitlichen Betreuung und Förderung. Ein qualitativ gutes Betreuungsangebot fördert die Lernprozesse der Kinder gezielt. Durch den Austausch mit anderen Kindern, der Umgebung und neuen Bezugspersonen profitieren die Kinder und entwickeln dadurch ihre sozialen Kompetenzen. Gerade für Kinder aus sozial benachteiligten, anregungsarmen oder fremdsprachigen Familien ist der Nutzen von Kinderbetreuungsangeboten nicht zu unterschätzen. Von dieser Förderung profitieren wiederum

⁹² Amt für Volksschule, Gesamtkonzept Schulaufsicht und Schulqualität Kanton St.Gallen, 2015, abrufbar unter www.schule.sg.ch → Volksschule → Aufsicht und Schulqualität → Aufsicht.

⁹³ Amt für Volksschule, Der Mittagstisch – Ein Angebot der Volksschule. Handreichung für Schulbehörden, 2008, abrufbar unter www.schule.sg.ch → Volksschule → Schulisches Umfeld → Tagesstrukturen.

die Bildungseinrichtungen. Andererseits wird durch Betreuungsangebote die Möglichkeit geschaffen, dass beide Elternteile einer Erwerbstätigkeit nachgehen können. Sie tragen deshalb einen wichtigen Teil zur Vereinbarkeit von Beruf und Familie bei. Von der weiterbestehenden Erwerbstätigkeit profitieren neben den Eltern die Wirtschaft sowie die öffentliche Hand. Einerseits stehen den Arbeitgebenden dringend benötigte Fachkräfte weiterhin zur Verfügung, andererseits generieren die Arbeitnehmenden Steuer- und Sozialversicherungseinnahmen.

4.1 Nutzen für die Eltern

Unter Abschnitt 2.2 wurde aufgezeigt, wie die Erwerbssituation von Familien in der Schweiz aussieht. Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass mit der Geburt des ersten Kindes der überwiegende Teil der Mütter ihr Arbeitspensum reduziert. Auf die Berufstätigkeit der Väter hat die Geburt eines Kindes indes kaum Einfluss. Mit zunehmendem Alter der Kinder erhöhen die Mütter ihr Erwerbspensum wieder. Entsprechend der jeweiligen Lebenssituation und dem Alter der Kinder variieren und verändern sich also die Bedürfnisse der Familien bezüglich familien- und schulergänzender Kinderbetreuung. Es lässt sich auch beobachten, dass insgesamt der Anteil Vollzeit arbeitender Väter sinkt, während die Vollzeitbeschäftigung bei Frauen ansteigt. Eine Studie des Nationalen Forschungsprogramms untersuchte im Jahr 2013 die Bedeutung der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung in Bezug auf die Erwerbsentscheide von Frauen und Männern in der Schweiz. Als wichtigste Voraussetzungen für eine Erhöhung des Arbeitspensums gelten qualitativ gute Betreuungsmöglichkeiten, finanzielle Vorteile oder auch eine gute Gesundheit. Wie die Elternbefragung im Rahmen der Evaluation der Anstossfinanzierung des Bundes zeigt, tragen die Betreuungseinrichtungen einen wesentlichen Anteil zur Vereinbarkeit bei. Dieser wird mit Hilfe des zu erwartenden Beschäftigungsrückgangs bei Wegfall der Betreuungseinrichtung gemessen. Ohne Kindertagesstätten läge der Beschäftigungsgrad der Familien im Durchschnitt rund 34 Stellenprozente tiefer, was rund 12'500 Vollzeitarbeitskräften entspricht. Ohne schulergänzende Betreuungsangebote würde der Beschäftigungsgrad um 20 Stellenprozente kleiner ausfallen, was immer noch 5'500 Vollzeitarbeitskräften entsprechen würde.⁹⁴

Von einem guten und bedürfnisorientierten Angebot haben die Eltern einen mehrfachen Nutzen. Einerseits bleibt das Humankapital der Eltern bestehen. Mit einer (pensummässig) hohen und ununterbrochenen Präsenz auf dem Arbeitsmarkt sichern sich die Eltern ihre Chancen auf dem Arbeitsmarkt. Der Verbleib im Arbeitsprozess erweitert das Erfahrungswissen, was die Attraktivität als Fachperson und damit die Chancen auf dem Arbeitsmarkt erhöht. Karrierechancen bleiben intakt und mittel- und langfristig kann ein höherer Lohn erzielt werden. Weiter- oder Umbildungskosten aufgrund einer langjährigen Abwesenheit aus dem Beruf können vermieden werden. Mit einer ununterbrochenen Erwerbsbeteiligung werden zudem Lücken in der Altersvorsorge verhindert. Ausserdem sind erwerbstätige Mütter und Väter bei einer allfälligen Scheidung weniger von Unterhaltszahlungen abhängig. Nicht zuletzt profitieren die Eltern von der intakten sozialen Vernetzung und der persönlichen Bedeutung der Arbeitstätigkeit.

⁹⁴ Ecoplan, Evaluation «Anstossfinanzierung» – Nachhaltigkeit der Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung und Vereinbarkeit von Familie und Erwerbsarbeit oder Ausbildung, in: Beiträge zur sozialen Sicherheit, Forschungsbericht 13/17, Bern 2017, abrufbar unter www.bsv.admin.ch/dam/bsv/de/dokumente/familie/studien/Evaluation_Nachhaltigkeit_2017.pdf.download.pdf/13_17d_eBericht.pdf.

4.2 Nutzen für die Kinder

Aus der internationalen Forschung ist bekannt, dass qualitativ gute Kinderbetreuung eine langfristig positive Wirkung auf die Kinder hat und die Chancengerechtigkeit fördert. Ebenfalls ist bekannt, dass eine ungenügende Qualität entweder keine Wirkung erzielt oder gar entwicklungshemmend sein kann.⁹⁵ Viele Studien belegen die Vorteile für Kinder, die eine vorschulische Betreuungseinrichtung besuchten. In den meisten Fällen sind die Effekte für Kinder aus benachteiligten Familien am grössten.⁹⁶ Bei der frühkindlichen Bildung geht es nicht darum, Kindern im Vorschulalter Schulwissen zu vermitteln, sondern die Kinder in ihrer emotionalen, sozialen und kognitiven Entwicklung zu unterstützen und zu fördern.⁹⁷ Wichtigstes Ziel bei sozial benachteiligten Kindern ist es deshalb, diese ihren Möglichkeiten entsprechend zu fördern. So haben beispielsweise Kitas ein hohes Sprachförderpotential für fremdsprachige Kinder. Kitas scheinen die Kompetenzen von Kindern aus sozial benachteiligten Familien auch durchschnittlich stärker zu unterstützen als Tagesfamilien. Gerade für Kinder aus sozial benachteiligten Familien sind deshalb familienergänzende Betreuungsangebote im Vorschulalter eine wertvolle Ergänzung zur Kernfamilie, da sie dadurch eine zusätzliche Förderung erhalten.

Es zeigt sich jedoch in der Deutschschweiz und international deutlich, dass Kinder aus sozial benachteiligten Familien eher keine familienergänzende Betreuung nutzen.⁹⁸ Dies verdeutlicht auch eine Studie aus der Westschweiz.⁹⁹ Der mangelnde Zugang zu Kitas für armutsbetroffene Eltern hat auch mit den finanziellen Zugangsbarrieren zu tun. Aufgrund von prekären Arbeitsverhältnissen und unregelmässigen Arbeitszeiten sind sozioökonomisch benachteiligte Familien häufig gezwungen, ihre Kinder in wechselnden Arrangements unterzubringen. Die Auswertungen im Rahmen des Schweizerischen Kinder- und Jugendsurveys (COCON) aus dem Jahr 2011 haben gezeigt, dass erwerbstätige Eltern mit mittleren und tiefen Einkommen für ihre 6-jährigen Kinder eher nicht-institutionelle Betreuungsformen in Anspruch nehmen. Solche mit höherem Einkommen nutzen dagegen eher institutionelle familien- und schulergänzende Betreuungsformen. Zudem lässt sich anhand der Daten zeigen, dass sich die Ungleichheit beim Zugang zur institutionellen Betreuung bei geringem lokalem Angebot verstärkt. Während Familien unterer Einkommensschichten in diesem Fall oftmals vollständig darauf verzichten oder auf nicht-institutionelle Betreuungsformen zurückgreifen, lässt sich dies bei Familien oberer Einkommensschichten nicht beobachten.¹⁰⁰ Die Untersuchungen der SNF-Studie «EduCare-TaSe» haben ähnliche Resultate hervorgebracht. Kinder aus Familien mit hohem sozioökonomischem Status und somit hohem Einkommen nutzen das Tagesschulangebot häufiger als Kinder aus Familien mit mittleren Einkommen. Diese nutzen das Angebot zudem weniger häufig als Schülerinnen und Schüler mit Migrationshintergrund.¹⁰¹

⁹⁵ K. Burger, How does early childhood care and education affect cognitive development? An international review of the effects of early interventions for children from different social backgrounds, in: *Early Childhood Quarterly* 25 (2), 2010, S. 140–165.

⁹⁶ K. Magnuson / M. Meyers / C. Ruhm / J. Waldfogel, Inequality in children's school readiness and public funding, 2014, abrufbar unter www.irp.wisc.edu/publications/focus/pdfs/foc241c.pdf.

⁹⁷ M. Stamm, Wozu Bildung in der frühen Kindheit? Was wir wissen, wissen sollten und was die Politik damit anfangen kann, Fribourg 2011, abrufbar unter www.margritstamm.ch/dokumente/dossiers/8-dossier-wozu-fruehkindliche-bildung-2011/file.html.

⁹⁸ U.S. Department of Health and Human Services, The NICHD Study of Early Child Care and Youth Development (SECCYD). Findings for Children up to Age 4 1/2 Years, 2006, abrufbar unter www1.nichd.nih.gov/publications/pubs/Documents/SECCYD_06.pdf.

⁹⁹ A. Abrassart / G. Bonoli, Availability, cost or culture? Obstacles to Childcare Services for Low Income Families, in: *Journal of Social Policy*, 44(4), 2015, S. 787–806.

¹⁰⁰ T. Schmid / I. Kriesi / M. Buchmann, Wer nutzt familienergänzende Kinderbetreuung? Die Betreuungssituation 6-jähriger Kinder in der Schweiz, in: *Schweizerische Zeitschrift für Soziologie*, 37(1), S. 9–32, abrufbar unter www.zora.uzh.ch/id/eprint/52479/1/Schmid_et_al_Wer_nutzt_familienergaenzenden_Kinderbetreuung.pdf.

¹⁰¹ M. Schüpbach, / B. von Allmen / L. Frei / W. Nieuwenboom (2018). Die Nutzung des Tagesschulangebots, in: M. Schüpbach / L. Frei / W. Nieuwenboom, *Tagesschulen – Ein Überblick*, Wiesbaden 2018, S. 101–116.

4.3 Nutzen für die Schule

Überblicksarbeiten über eine Vielzahl von Programmen zur frühkindlichen Bildung unterschiedlicher Qualität und Ausrichtung zeigen, dass gut konzipierte und qualitativ hochstehende Angebote einen langfristigen Einfluss auf den Schulerfolg haben und mit besseren Schulnoten, geringeren Raten an sonderpädagogischen Zuweisungen und Klassenwiederholungen sowie höheren Schulabschlüssen einhergehen.¹⁰² Die Bedeutung qualitativ hochstehender frühkindlicher Bildungsprogramme auf den schulischen und beruflichen Erfolg legt das Perry Preschool Program für Kinder aus benachteiligten amerikanischen Familien dar. Anhand dieses Beispiels kann gezeigt werden, dass die Entwicklung sozialer Fähigkeiten, welche die Motivation erhöhen und negatives Sozialverhalten reduzieren, für die Förderung des schulischen und beruflichen Erfolgs wichtiger ist als die Verbesserung kognitiver Fähigkeiten.¹⁰³ Im Vergleich zur Kontrollgruppe weisen die geförderten Kinder bessere Schulleistungen und höhere Bildungsabschlüsse sowie einen besseren Gesundheitszustand auf. Im Erwachsenenalter sind sie seltener von Arbeitslosigkeit betroffen und verfügen über geringere Kriminalitätsquoten.¹⁰⁴ Eine empirische Untersuchung aus der Schweiz über den Einfluss familienergänzender Betreuung auf den Schulerfolg belegt, dass Kindern der Übergang in den Kindergarten bzw. in die Schule besser gelingt, wenn sie vorschulische Betreuungserfahrung besitzen. Dies gilt insbesondere bei Kindern mit Migrationshintergrund. Die positiven Effekte der familienergänzenden Kinderbetreuung im Vorschulalter sind jedoch acht Jahre später nicht mehr feststellbar, weil sie von anderen Faktoren – insbesondere den Bildungserwartungen der Eltern – überlagert werden. Lediglich 10 Prozent des Schulerfolgs sind dadurch beeinflusst. Ebenso wenig lassen sich positive Effekte durch den Besuch von schulergänzenden Betreuungsangeboten nachweisen. Der Grund dafür wird in der (ungenügenden) Qualität der Angebote sowie der (tiefen) Intensität der Nutzung vermutet.¹⁰⁵

Den Zusammenhang zwischen der sozialen Herkunft und den Schulleistungen haben die PISA-Ergebnisse für die Schweiz und Deutschland deutlich aufgezeigt.¹⁰⁶ Auch mit der schulergänzenden Kinderbetreuung soll gesellschaftlichen Entwicklungen und den mit einer grossen Heterogenität verbundenen Herausforderungen adäquat begegnet werden können, wodurch man sich neben mehr Chancengerechtigkeit auch einen pädagogischen Nutzen verspricht (vgl. Abschnitt 3.5.5). So vertritt beispielsweise der Dachverband Schweizer Lehrerinnen und Lehrer (LCH) in seinem Positionspapier zu Tagesstrukturen die Auffassung, dass damit ein lernförderliches Umfeld und somit bessere Lernvoraussetzungen erzielt werden können. So sollen mit fördernden Situationen ausserhalb der Unterrichtszeiten Betreuungs- und Erziehungsmängel aufgefangen, Lernerfolge insbesondere sozial benachteiligter und fremdsprachiger Kinder verbessert und Integration erleichtert werden.¹⁰⁷ Erhofft wird eine präventive Wirkung auf das Freizeit-, Ess-

¹⁰² M. Stamm, Frühkindliche Bildung als Basis von Schulerfolg? Analysen zur Wirksamkeit früher Bildungsförderung, in: Die deutsche Schule, 3, 2010, S. 255–267, abrufbar unter margritstamm.ch/dokumente/online-publikationen/201-fruehkindliche-bildung-als-basis-von-schulerfolg-2010/file.html.

¹⁰³ J. Heckmann / R. Pinto / P. Savelyev, Perry Preschool & Charakter: Charakter skills are more important than IQ in driving better live outcomes, in: American Economic Review, 103(6), S. 2052–2086, 2013, abrufbar unter heckmanequation.org/assets/2017/01/F_Perry_Character_Paper_013114.pdf

¹⁰⁴ D. Edlmann, Stärkung der Chancengerechtigkeit durch Frühe Förderung, in: A. Haenni Hoti (Hrsg.), Equity – Diskriminierung und Chancengerechtigkeit im Bildungswesen, Bern 2015, abrufbar unter edudoc.ch/record/120065/files/StuB_37A.pdf.

¹⁰⁵ A. Lanfranchi, Familienergänzende Betreuung, in: M. Stamm / D. Edlmann (Hrsg.), Frühkindliche Bildung, Betreuung und Erziehung: Was kann die Schweiz lernen?, Bern 2010, S. 97–121, abrufbar unter www.hfh.ch/fileadmin/files/documents/Dokumente_FE/D_6_Lanfranchi_2010_Art_LANFR-STAMM.pdf

¹⁰⁶ M. Stamm, Frühkindliche Bildung als Basis von Schulerfolg? Analysen zur Wirksamkeit früher Bildungsförderung, in: Die deutsche Schule, 3, 2010, S. 255–267, abrufbar unter margritstamm.ch/dokumente/online-publikationen/201-fruehkindliche-bildung-als-basis-von-schulerfolg-2010/file.html.

¹⁰⁷ Dachverband Schweizer Lehrerinnen und Lehrer, Tagesstrukturen – Schule und Schulergänzende Betreuung, 2004, abrufbar unter www.lch.ch/fileadmin/files/documents/Positionspapiere/040920_Positionspapier_tagesstruktur.pdf.

und Sozialverhalten, was sich in einer grösseren Aufnahmefähigkeit und Lernbereitschaft der Kinder und Jugendlichen niederschlagen soll. Mit diesem pädagogischen und sozialen Rahmen würden somit die Lehrerinnen und Lehrer in ihrer Unterrichtstätigkeit entlastet, wodurch für eine hohe Bildungsqualität gesorgt wäre.¹⁰⁸

Mit dem Konzept der Ganztagesesschule, d.h. der ganztägigen Tagesschule, das von einem ganzheitlichen pädagogischen Ansatz ausgeht, der Unterricht, Förderung, Freizeit und Betreuung integriert, werden pädagogische Zielsetzungen verfolgt. Die herkömmliche Zeitgestaltung mit fixen Lernblöcken wird damit aufgebrochen und durch ein flexibles Arrangement aus kürzeren und längeren Unterrichtseinheiten, Ruhezeiten, Freizeitangeboten usw. ersetzt. Neben der veränderten Rhythmisierung des Tages- und Wochenablaufs können damit auch Veränderungen in didaktischer Hinsicht einhergehen. Die historische Form stellt deshalb die gebundene Tagesschule dar, die auf die ganztägige Anwesenheit der Kinder und Jugendlichen abzielt. Davon hat sich die Ganztagesesschule jedoch immer stärker in Richtung modular nutzbarer Angebote entfernt¹⁰⁹ (vgl. Abschnitt 3.5.5). Die Entwicklung zur Ganztagesesschule enthält ein Zusammenwachsen von Schule und Betreuung in konzeptioneller und inhaltlicher Hinsicht. Zwar ist eine solche Verzahnung auch bei offenen Modellen denkbar, die pädagogischen und organisatorischen Möglichkeiten lassen sich jedoch beim gebundenen Modell besser umsetzen und nutzen. Die Grundlage für das Zusammenspiel bildet die Kooperation zwischen Betreuungs- und Lehrpersonal, die eine Klärung von Zuständigkeiten und Rollen erfordert. Im Rahmen des SNF-Forschungsprojekts «AusTER» werden diese Aushandlungsprozesse derzeit untersucht.¹¹⁰ Die Pädagogische Hochschule Zürich (PHZH) hat zudem im Rahmen des Projekts «QuinTaS. Qualität in Tagesschulen/Tagesstrukturen» einen Qualitätsrahmen erarbeitet. Die Qualität der Angebote wird darüber definiert, dass sie altersangemessen, anregungsreich und entwicklungsfördernd für die Schulkinder sind. Mit passenden Arbeitsmaterialien sollen Schulen dabei unterstützt werden, die eigenen Strukturen zur Tagesschule auszubauen oder bestehende Tagesstrukturen zu erweitern.¹¹¹

Die Forschungslage zu ganztägigen Bildungs- und Betreuungsangeboten im Schulbereich zeigt keine eindeutigen Resultate. Verschiedene Studien im Rahmen des Forschungsprogramms «EduCare», das vom Schweizerischen Nationalfonds (SNF) gefördert wurde, haben unterschiedliche Resultate zu den Effekten der Tagesschulangebote auf die Schülerinnen und Schüler in den ersten Primarschuljahren hervorgebracht. In Bezug auf die schulische Leistungsentwicklung und das Sozialverhalten liegen demnach keine eindeutigen Resultate vor. Die Ergebnisse der letzten Untersuchung, die im Jahr 2017 veröffentlicht wurden, weisen darauf hin, dass in der Deutschschweiz der Fokus bisher mehr auf Betreuung als auf Bildung liegt und sich deshalb darüber hinausgehende, pädagogische Erwartungen (noch) nicht erfüllen lassen. Wenn pädagogische Wirkungen durch Tagesschulangebote erzielt werden sollen, spielt zudem die Qualität eine zentrale Rolle.¹¹² Untersuchungen im Rahmen des flächendeckenden Ausbaus von Ganztagsangeboten in Deutschland verdeutlichen die Bedeutung hoher pädagogischer Qualität. So können Ganz-

¹⁰⁸ C. Aeberli / H.-M. Binder, Das Einmaleins der Tagesschule. Ein Leitfaden für Gemeinde- und Schulbehörden, 2005, abrufbar unter www.avenir-suisse.ch/files/2001/01/Das-Einmaleins-der-Tagesschule.pdf.

¹⁰⁹ W. Herzog, Klassisch oder Modular? Die Ganztagesesschule zwischen pädagogischer Idee und politischer Realität, in: S. Appel / H. Ludwig / U. Rother, Vielseitig fördern, Schwalbach 2009, S. 181–187, abrufbar unter www.pe-docs.de/volltexte/2013/8044/pdf/JbG_2010_Herzog_Klassisch_oder_modular.pdf.

¹¹⁰ R. Windlinger, Von Unterricht plus Betreuung zur Tagesschule. Wie wachsen Schule und Betreuung zu einem Ganzen zusammen?, Bern 2016, abrufbar unter www.bildung-betreuung.ch/fileadmin/redaktion/Dokumente/andere/Wie_wachsen_Schule_und_Betreuung_zu_einem_Ganzen_zusammen.pdf.

¹¹¹ F. Brücke / R. Kuster / L. Annen / S. Larcher, Auf dem Weg zur Tagesschule, in: Mercator Magazin, 01/2016, S. 34–35, abrufbar unter phzh.ch/globalassets/phzh.ch/weiterbildung/leistungsschwerpunkte/ganztagesbildung/2016_01_mercator_magazin_bildungsqualitaet.pdf

¹¹² L. Frei / M. Schüpbach / W. Nieuwenboom / B. von Allmen, Sozio-emotionale Entwicklung, in: M. Schüpbach / L. Frei / W. Nieuwenboom, Tagesschulen – Ein Überblick, Wiesbaden 2018, S. 213–228.

tagsschulen einen wichtigen Beitrag zur psychosozialen Entwicklung und Sozialisation von Kindern und Jugendlichen leisten, indem sie deren Motivation, das Sozialverhalten und ein positives Selbstbild fördern und zur Verbesserung der Schulnoten beitragen.¹¹³ Dies zeigen auch Studien zu after-school Programmen in den USA, die sich bei hoher Qualität positiv auf die Schulleistungsentwicklung benachteiligter Primarschulkinder auswirken.¹¹⁴

4.4 Nutzen für die Wirtschaft

Von der höheren Erwerbsbeteiligung von Eltern, die familien- und schulergänzende Betreuungsangebote nutzen, profitiert die Wirtschaft direkt. Denn der Wettbewerb um qualifizierte Arbeitskräfte intensiviert sich immer mehr, nicht zuletzt auch wegen der rückläufigen Zuwanderung. Nur durch ein bedürfnisgerechtes Angebot an familien- und schulergänzenden Betreuungsangeboten kann das inländische Fachkräftepotential gezielt und nachhaltig genutzt werden. Für die Unternehmen entstehen dadurch weiterführende Vorteile. Einerseits ist der Rekrutierungsaufwand bei inländischem Personal tiefer, gleichzeitig ist die Rechtssicherheit grösser. Durch das Verbleiben von Frauen im Arbeitsmarkt werden zudem Lohnunterschiede verkleinert und es gibt eine bessere Durchmischung von Teams, insbesondere auch in Führungspositionen.¹¹⁵ Die Haltung von Unternehmen zum Thema Vereinbarkeit und die Beteiligung an den Kosten der familien- und schulergänzenden Betreuung sind gewichtige Faktoren im Wettbewerb um Arbeits- und Fachkräfte. Eine gesetzliche Verpflichtung der Arbeitgebenden, wie in den Westschweizer Kantonen, lehnt der Schweizerische Arbeitgeberverband (SAV) mit der Begründung ab, dass dies das bestehende freiwillige Engagement von Unternehmen bestrafen und den Produktionsfaktor Arbeit durch zusätzliche Lohnnebenkosten belasten würde. Der SAV sieht die Pflicht vielmehr bei der öffentlichen Hand.¹¹⁶

4.5 Nutzen für die öffentliche Hand und die Gesellschaft

Die Kosten einer mehrjährigen Abwesenheit im Beruf sind auch für die öffentliche Hand mit Aufwand verbunden. Zu denken ist an die Kosten für Informations-, Beratungs-, Unterstützungs- und Weiterbildungsangebote. Mit einem Verbleib im Erwerbsleben generieren die Mütter und Väter hingegen auch Steuer- und Sozialversicherungseinnahmen, die dem Staat bei einem Ausscheiden aus dem Erwerbsleben oder einer Pause vom Erwerbsleben entgehen würden. Zudem werden Kosten im Sozialwesen gespart. Die Erwerbstätigkeit beider Elternteile senkt das Sozialhilferrisiko bei Scheidung oder Arbeitslosigkeit der Partnerin oder des Partners. Auch werden langfristige Folgen der Vererbbarkeit von Armut früh bekämpft. Eine konstant höhere Erwerbsbeteiligung über den gesamten Verlauf einer Erwerbsbiographie beugt nicht zuletzt Armut im Alter vor und entlastet dadurch die öffentlichen Ausgaben für Ergänzungsleistungen. Für die Gemeinden kann ein gut ausgebautes Betreuungsangebot zudem Standortvorteil sein, da sie durch das grössere Arbeits- und Fachkräftepotential für Unternehmen interessanter werden.

¹¹³ Konsortium der Studie zur Entwicklung von Ganztagsschulen, Ganztagsschule: Bildungsqualität und Wirkungen ausserunterrichtlicher Angebote. Ergebnisse der Studie zur Entwicklung von Ganztagsschulen 2012–2015, Frankfurt am Main 2015, abrufbar unter www.projekt-steg.de/sites/default/files/StEG_Brosch_FINAL.pdf.

¹¹⁴ B. Von Allmen / M. Schüpbach / L. Frei / W. Nieuwenboom, Tagesschulangebote und Schulleistungsentwicklung. in: M. Schüpbach / L. Frei / W. Nieuwenboom, Tagesschulen – Ein Überblick, Wiesbaden 2018, S. 229–245.

¹¹⁵ S. Wey, Tagesschule: Sicht der Wirtschaft, 2018, abrufbar unter www.arbeitgeber.ch/files/2018/03/20180309-Präsentation-Wey-Tagesschulen.pdf.

¹¹⁶ Schweizerischer Arbeitgeberverband, Nein zu einer arbeitgeberfinanzierten Kinderbetreuung, 2016, abrufbar unter www.arbeitgeber.ch/bildung/nein-zu-einer-arbeitgeber-finanzierten-kinderbetreuung/.

Grundsätzlich zahlt sich die Investition in die frühkindliche Bildung und Betreuung um ein Mehrfaches aus. So hat beispielsweise der Wirtschaftsnobelpreisträger James J. Heckman für eines der wichtigsten US-amerikanischen Förderprogramme für sozial benachteiligte Familien eine Ertragsrate von 16 Prozent errechnet. Die Renditen ergeben sich aus tieferen Gesundheitskosten und verminderter Kriminalität sowie höheren Einkommen bei den Eltern und zukünftig bei den Kindern.¹¹⁷ Ohne diese Ergebnisse auf die Schweiz übertragen zu wollen und eigene umfangreiche Kosten-Nutzen-Analysen zu machen, geht auch die Jacobs Foundation von einer klar positiven Kosten-Nutzen-Bilanz bei Investitionen in der frühen Kindheit aus.¹¹⁸ Viel vorsichtiger und dennoch eindrücklich formulieren die Autorinnen und Autoren, dass die Gesellschaft für jeden Franken, den sie in die frühkindliche Bildung, Betreuung und Erziehung investiert, wenigstens zwei Franken zurück erhält.¹¹⁹

Der Ausbau familien- und schulergänzender Angebote schafft darüber hinaus zusätzliche Arbeitsplätze. Das Berufsfeld Soziales hat in den letzten rund 20 Jahren aufgrund demografischer und gesellschaftlicher Veränderungen ein starkes Beschäftigungswachstum erfahren.¹²⁰ Aktuell wächst die Beschäftigung jährlich um rund 5 Prozent. Rund ein Drittel aller in diesem Sektor tätigen Personen arbeitet im Bereich der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung.

5 Herausforderungen im Kanton St.Gallen

Aufgrund der erfolgten Situationsanalyse¹²¹ der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung im Kanton St.Gallen durch INFRAS können drei zentrale Herausforderungen identifiziert werden. Es sind dies die Angebotslücken, die finanzielle Belastung der Eltern sowie das mangelnde Wissen über die Angebote. Diese Herausforderungen ergeben sich aufgrund verschiedener Problemfelder.

5.1 Angebotslücken

5.1.1 Problemfeld 1a: Lokal und regional bestehendes Unterangebot

Obwohl das Angebot an familien- und schulergänzenden Betreuungsangeboten in den letzten Jahren stark ausgebaut wurde, liegt der Versorgungsgrad im Kanton insgesamt noch immer unter dem gesamtschweizerischen Durchschnitt. 30 Prozent der St.Galler Gemeinden, meist kleine, weisen einen Versorgungsgrad von unter 1 Prozent auf. Gleichzeitig haben zahlreiche Gemeinden, insbesondere die Städte, ein gut ausgebautes Angebot. Ob ein Unterangebot besteht, hängt letztlich von der Nachfrage in einer bestimmten Gemeinde bzw. Region ab. Wichtig ist, dass in jeder Gemeinde ein Angebot besteht, das den Bedarf der Bevölkerung möglichst gut abdeckt. Dieser ist von verschiedenen Faktoren (Öffnungszeiten, Erreichbarkeit, Qualität, Kosten usw.) abhängig.

¹¹⁷ S. Elango / J. Heckman / J. Garcia / A. Hojman, Early Childhood Education, 2015, abrufbar unter heckmanequation.org/assets/2017/01/FINALMoffitt-ECE-Paper2015.pdf.

¹¹⁸ S. Stern / E. Gschwend / R. Iten / M. Bütler / A. Ramsden, Whitepaper zu den Kosten und Nutzen einer Politik der frühen Kindheit, Zürich und St.Gallen 2016, abrufbar unter jacobsfoundation.org/app/uploads/2017/07/JF_Whitepaper_Infras_SEW_05.pdf.

¹¹⁹ Jacobs Foundation, Neun Argumente für die frühkindliche Bildung, Betreuung und Erziehung, Zürich 2016, abrufbar unter jacobsfoundation.org/app/uploads/2017/06/28062016_Argumentarium_A5_D_Web_Final.pdf.

¹²⁰ Institut für Wirtschaftsstudien Basel, Fachkräfte- und Bildungsbedarf für soziale Berufe in ausgewählten Arbeitsfeldern des Sozialbereichs, Olten 2016, abrufbar unter www.fachkraefte-schweiz.ch/perch/resources/dokumente/160614iwsb-fachkrftestudie-soziales-003.pdf.

¹²¹ INFRAS, Familien- und schulergänzendes Betreuungsangebot im Kanton St.Gallen. Schlussbericht, Zürich 2017, abrufbar unter www.soziales.sg.ch → Kinder und Jugendliche → Kindertagesstätten.

5.1.2 Problemfeld 1b: Zu wenig bedürfnisorientiertes und differenziertes Angebot

Auch bei einem gut ausgebauten Betreuungsangebot werden oftmals die Bedürfnisse der Eltern nur unvollständig abgedeckt. Häufig fehlt die Möglichkeit der Betreuung zu Randzeiten, an Samstagen¹²² oder in den Ferien. Für Eltern, die Schichtarbeit leisten oder unflexible Arbeitszeiten haben, ist es besonders schwierig, ein geeignetes Betreuungsangebot zu finden. Gerade in Branchen, die besonders vom Fachkräftemangel betroffen sind, wie der Gesundheitssektor, soziale Berufe oder die Industrie, sind unflexible und atypische Arbeitszeiten verbreitet. Im schulergänzenden Bereich sind insbesondere Betreuungsangebote während der Ferien gefragt.

5.1.3 Problemfeld 1c: Bereitstellungshürden für Private

Die Bereitstellungshürden für neue Angebote sind vor allem bei privaten Initiativen relativ gross. Bereits die Suche nach einer geeigneten Liegenschaft gestaltet sich ohne die Unterstützung der Standortgemeinde meist schwierig. Neben den Kosten für die eigentliche Betreuungsarbeit fallen zudem in kleinen Betrieben relativ hohe Overheadkosten im laufenden Betrieb an. 26 Prozent der Einrichtungen im Kanton wiesen im Jahr 2016 ein Defizit aus. Grosse Trägerschaften mit vielen Einrichtungen können die anfallenden Overheadkosten besser verteilen und Synergieeffekte nutzen.

Im schulergänzenden Bereich sind die Bereitstellungshürden meist kleiner, da die Infrastruktur der Schulen genutzt oder ausgebaut werden kann und keine kantonal vorgegebenen Anforderungen an die Angebote (Betreuungsschlüssel, Betreuungsqualität usw.) bestehen.

5.1.4 Problemfeld 1d: Entwicklung im Bereich Tagesfamilienbetreuung schwierig zu beurteilen

Wie in Abschnitt 3.2.3 aufgezeigt wurde, ist bei den Tagesfamilien die Entwicklung während der letzten Jahre schwierig zu beurteilen. Um die Einflussfaktoren auf das Angebot und dessen Entwicklung zuverlässig beurteilen zu können, sind weitere Analysen nötig, insbesondere auch bezüglich der Attraktivität und damit zusammenhängend der Qualität des Angebots.

5.2 Finanzielle Belastung der Eltern

5.2.1 Problemfeld 2a: Unterfinanzierung durch die öffentliche Hand

Die finanzielle Belastung für die Eltern bei der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung ist im Kanton St.Gallen vergleichsweise hoch. Sie tragen gut zwei Drittel der Gesamtkosten. Die Vollkosten sind indes kein Grund für die hohe Kostenbelastung der Eltern. Ein Kita-Platz in der Schweiz kostet kaufkraftbereinigt gleich viel wie im nahen Ausland, die Ostschweizer Tarife sind im schweizweiten Vergleich zudem eher tief. Ausschlaggebend ist vielmehr der tiefe Mitfinanzierungsanteil der öffentlichen Hand, der im Kanton St.Gallen 27 Prozent der Kosten entspricht. Auch der Bund sieht hier Handlungsbedarf und ergänzt per Mitte 2018 die bestehenden Anschubfinanzierungen für neue Plätze in der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung mit Finanzhilfen für die Erhöhung von kantonalen und kommunalen Subventionen. Dies mit dem Ziel, die Kinderdrittbetreuungskosten für die Eltern zu senken.

5.2.2 Problemfeld 2b: Fehlender Einbezug Dritter in die Finanzierung

Eine andere Möglichkeit, die Eltern bei den Kosten für die familien- und schulergänzende Kinderbetreuung zu entlasten, ist eine Beteiligung der Arbeitgebenden. Im Kanton St.Gallen beteiligen sich die Arbeitgebenden derzeit mit etwa 6 Prozent an den Gesamtkosten. Der Beitrag variiert

¹²² Für Branchen mit Arbeitszeiten am Sonntag ist für die Betreuung von Kindern ergänzend eine arbeitsrechtliche Bewilligung vom Amt für Wirtschaft und Arbeit (temporär) oder vom SECO (dauerhaft) erforderlich.

jedoch stark und ist freiwillig. Zudem fehlt von Seiten der Gemeinden gegenüber privaten Initiativen oft die Unterstützung bei der Generierung von Drittmitteln.

5.2.3 Problemfeld 2c: Fehlanreize für Erwerbstätigkeit oder deren Erhöhung

Arbeit muss sich lohnen. Wer den Hauptteil des erzielten Einkommens für die Kinderbetreuung einsetzen muss, braucht gute Gründe, dennoch arbeitstätig zu bleiben. Wie aufgezeigt wurde, bestehen in der Schweiz aber erhebliche Fehlanreize und Schwelleneffekte beim Steuersystem und bei den Bedarfsleistungen. Es kann sein, dass sich die Ausweitung oder Aufnahme einer Erwerbstätigkeit gar nicht lohnt, da am Ende weniger Einkommen zur Verfügung steht als zuvor.

5.3 Mangelndes Wissen über die Angebote

5.3.1 Problemfeld 3a: Zu wenig Informationen zu Angeboten, Nutzen und Wirkung

Es kann sein, dass Familien auf familienergänzende Betreuungsangebote verzichten, weil sie gar nicht vom gesamten Betreuungsangebot Kenntnis haben. Zu denken ist dabei vor allem an bildungsferne und sozial benachteiligte Familien sowie Migrantinnen und Migranten. Wie Abschnitt 4 aufzeigt, profitieren vor allem Kinder aus bildungsfernen Schichten und sozial benachteiligten und belasteten Familien von der Förderung in familien- und schulergänzenden Angeboten. Sie nutzen das Angebot aber unterdurchschnittlich. Auch sind Informationen zum weniger professionalisierten Angebot der Tagesfamilien oft nicht bei allen Familien bekannt. Mangelndes Wissen zu den verschiedenen Angeboten oder über deren Finanzierung kann auch auf Seiten der Gemeinden bestehen.

Im schulergänzenden Bereich besteht diese Problematik indes weniger. Die Kommunikation zwischen Schule und Eltern verläuft institutionalisiert und durch die Schulpflicht werden alle Kinder und deren Familien erreicht.

5.3.2 Problemfeld 3b: Vorurteile gegenüber der Betreuungsqualität in Kitas

Bei einigen Personen und Familien bestehen erhebliche Vorurteile gegenüber der Betreuung in Kindertagesstätten. Solche Vorbehalte erwachsen oft aus schlechter Erfahrung und Unkenntnis. Die Beschäftigung von ungelerntem Personal in Kitas (vgl. Abschnitt 3.6.3) kann solche Vorbehalte noch verstärken.

Im Schulbereich bestehen weniger Vorbehalte gegenüber den schulergänzenden Angeboten. Die Qualität legitimiert sich bei diesen über ihre Anbindung an die Schule, auch wenn keine kantonal verbindlichen Vorgaben zur Qualifikation des Betreuungspersonals, wie beispielsweise eine pädagogische Ausbildung, existieren.

6 Ziele

Um die bestehenden Probleme in den drei Herausforderungsbereichen anzugehen, gilt es, je Handlungsbereich Ziele zu formulieren. Die Ziele sind aufgrund der Beteiligung aller Staatsebenen und zahlreicher weiterer Akteurinnen und Akteure bewusst grob formuliert. Anschliessend sollen zur Erreichung dieser Ziele konkrete Massnahmen und Handlungsempfehlungen formuliert werden.

6.1 Bedarfsgerechtes Angebot

Im Kanton besteht ein lokales und regionales Unterangebot, während gleichzeitig in vielen Gemeinden und Regionen das Angebot gut oder sogar überdurchschnittlich ausgebaut ist. Es besteht somit ein gewisses Ungleichgewicht. Gleichzeitig ist das bestehende Angebot nicht vollständig auf die Bedürfnisse der Eltern ausgerichtet.

Eine Zielgrösse für einen kantonalen Versorgungsgrad festzulegen, ist schwierig und auch wenig sinnvoll. Ein kantonaler Versorgungsgrad gibt keine Auskunft über die Verteilung der Angebote über die einzelnen Gemeinden. Ein für alle Gemeinden geltender Versorgungsgrad ist ebenso wenig zielführend, da keinesfalls alle Gemeinden denselben Bedarf aufweisen. Zudem gibt der Versorgungsgrad keine Auskunft über die Bedürfnisgerechtigkeit des Angebots. Ziel muss sein, dass für einen möglichst grossen Teil der Familien ein Angebot besteht, das ihre Bedürfnisse abzudecken vermag. Jede Gemeinde muss für sich selbst ermitteln, welcher Bedarf besteht und wie sie diesen decken kann. Um die Angebotspalette breit zu halten, muss zudem die Entwicklung der Tagesfamilienbetreuung untersucht werden, um zielgerichtete Massnahmen zur Sicherung von Attraktivität und Qualität der Angebote identifizieren zu können.

6.2 Angemessene finanzielle Belastung der Eltern

Aufgrund von bestehenden Fehlanreizen und Schwelleneffekten sowie der hohen Kosten der Angebote kann die Aufnahme oder Ausweitung einer Erwerbstätigkeit für Mütter und Väter zur Folge haben, dass sie schliesslich ein geringeres Einkommen zur freien Verfügung haben als vorher. Damit Mütter und Väter einen Anreiz haben, ihre Erwerbstätigkeit nach der Geburt eines Kindes aufrechtzuerhalten, muss sich die Arbeit lohnen.

Der Kanton setzt sich deshalb zum Ziel, im Rahmen seiner Kompetenzen das Gesamtsystem der Bedarfsleistungen so auszugestalten, dass die Belastung durch die familien- und schulergänzende Kinderbetreuung verhältnismässig ist und keine Fehlanreize bestehen. Um dieses Ziel zu erreichen, gilt es, die finanzielle Unterstützung durch die öffentliche Hand zu stärken und potentielle Drittfinanzierende zu sensibilisieren und allenfalls zu verpflichten. Gleichzeitig sollen die Finanzhilfen des Bundes für erweiterte Subventionierung durch die öffentliche Hand für die Gemeinden und Trägerschaften zugänglich gemacht werden.

6.3 Verbesserung der Information über die Angebote

Mangelndes Wissen über die zur Verfügung stehenden Angebote und falsche Vorstellungen und Vorurteile führen dazu, dass nicht alle Familien das Potential der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung kennen und zu ihrem Vorteil nutzen können. Gerade diejenigen Kinder, die am meisten von den Angeboten profitieren würden, nehmen diese seltener in Anspruch.

Ziel muss sein, dass alle Eltern über das ihnen zur Verfügung stehende Angebot an familien- und schulergänzender Kinderbetreuung bedarfsgerecht informiert sind. Die Information muss eng verbunden sein mit der Sensibilisierung. Vorurteile müssen gezielt abgebaut werden, während gleichzeitig die Qualität der Betreuung gesichert bleibt. Damit die Gemeinden ihre Bevölkerung gezielt und bedarfsgerecht informieren können, muss das Wissen auch dort gestärkt werden.

7 Massnahmen und Handlungsempfehlungen

Zwischen den verschiedenen Problemfeldern (PF) und den damit verbundenen Massnahmen (M) und Handlungsempfehlungen (HE) bestehen erhebliche Wechselwirkungen und Abhängigkeiten. So kann eine verstärkte Subventionierung einen Einfluss auf die Kosten für die Eltern haben, ebenso aber auf das zur Verfügung stehende Angebot: Einerseits kann die Subventionierung direkt über Betriebsbeiträge erfolgen, andererseits führen tiefere Elterntarife zu einer Erhöhung der Nachfrage. Die Wirkungszusammenhänge werden in der nachfolgenden Tabelle visualisiert.

Handlungsfelder:		Verstärkung der Subventionierung	Handreichungen an die Gemeinden	Sensibilisierung	Förderung von Tagesstrukturen (einschliesslich Tagesfamilien)	Monitoring	Neue Finanzhilfen des Bundes	Senkung von Schwelleneffekten	Rahmenbedingungen für Praktikumsplätze
Problemfelder:									
Angebotslücken									
PF 1a	Lokal und regional bestehendes Unterangebot	x	x	x	x	x	x		
PF 1b	Zu wenig bedürfnisorientiertes und differenziertes Angebot	x	x	x	x	x	x		
PF 1c	Bereitstellungshürden für Private	x	x	x	x				
PF 1d	Entwicklung im Bereich Tagesfamilienbetreuung schwierig zu beurteilen		x	x	x	x			
Finanzielle Belastung der Eltern									
PF 2a	Unterfinanzierung durch die öffentliche Hand	x	x	x	x	x	x		
PF 2b	Fehlender Einbezug Dritter in die Finanzierung	x	x	x		x			
PF 2c	Fehlanreize für Erwerbstätigkeit oder deren Erhöhung	x						x	
Mangelndes Wissen über die Angebote									
PF 3a	Zu wenig Informationen zu Angeboten, Nutzen und Wirkung		x	x	x	x			
PF 3b	Vorurteile gegenüber der Betreuungsqualität in Kitas		x	x					x

Abbildung 18: Übersicht über die Problem- und Handlungsfelder

7.1 Verstärkung der Subventionierung

Die Bereitstellung des Angebots im familien- und schulergänzenden Bereich ist Aufgabe der Gemeinden. Diese Kompetenzverteilung hat sich bewährt und ist deshalb gerechtfertigt, weil das Angebot lokal nachgefragt wird und die Gemeinden den Bedarf ihrer Einwohnerinnen und Einwohner sowie der auf ihrem Gemeindegebiet arbeitenden Personen am besten abschätzen können. Um das Angebot für die Familien nutzbar zu machen, ist eine verbesserte Subventionierung unabdingbar. Im Hinblick auf den Fachkräftemangel ist bei der Ausgestaltung von Subventionsmodellen zu bedenken, dass sich die familien- und schulergänzende Kinderbetreuung auch für Familien mit höheren Einkommen lohnen muss. Ein verstärkter Einbezug der Arbeitgebenden als direkte Nutzniessende der Angebote ist wünschenswert.

M	Prüfung einer Verpflichtung der Arbeitgebenden Die Regierung lädt den Kantonsrat ein, ihr den Auftrag zu erteilen, als Gegenvorschlag zur Volksinitiative «Familien stärken und finanziell entlasten» eine Beteiligung der Arbeitgebenden an der Mitfinanzierung des familien- und schulergänzenden Betreuungsangebots zu erarbeiten.
HE	Subventionierung erhöhen Die Gemeinden verstärken ihre Subventionierungsanstrengungen, damit die finanzielle Belastung der Eltern sinkt. Die finanzielle Beteiligung der Gemeinden kann unterschiedlich ausgestaltet sein und vom Zur-Verfügung-Stellen von Infrastruktur über eine Defizitdeckung bis hin zu individuellen, einkommensabhängigen Tarifvergünstigungen für die Eltern reichen.
HE	Unterstützung im Aufbau Die Gemeinden unterstützen Initiativen zum Aufbau eines bedarfsgerechten Angebots an familien- und schulergänzenden Betreuungsangeboten. Sie bieten Trägerschaften oder privaten Initiativen Hand, geeignete Räumlichkeiten zu finden und unterstützen sie beim Einholen der nötigen Bewilligungen sowie bei der Erschliessung von Drittmitteln (Arbeitgebende, Stiftungen). Anstossfinanzierungen können ein weiteres Mittel zur Unterstützung privater Initiativen sein.

Begründung und Wirkung

Für Unternehmen kann ein gutes Betreuungsangebot ein Standortvorteil sein. Zudem profitieren die Arbeitgebenden direkt von einem gut ausgebauten Angebot. Es ist deshalb richtig, wenn auch sie sich angemessen an den Kosten der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung beteiligen. Einige Arbeitgebende machen dies bereits auf freiwilliger Basis. Der Kanton will die Einführung einer Verpflichtung der Arbeitgebenden prüfen und ein entsprechendes Modell erarbeiten. An den Kinderkosten der Familien beteiligen sich die Unternehmen bereits über die Familienzulagen. Diese sind aber nicht bedarfsabhängig ausgestaltet und tragen damit nicht zur Vereinbarkeit bei. Mit einer Mitfinanzierung bei der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung würden die Unternehmen sehr viel gezielter an dem Ort investieren, wo es ihnen am meisten Nutzen bringt.

Die Gemeinden profitieren ebenfalls von einem verstärkten Engagement im Bereich der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung. Sie können sich so als familienfreundliche Wohnorte positionieren. Um das Angebot gezielt zu fördern, sind sowohl finanzielle Anreize nötig wie auch eine gezielte Unterstützung von Initiativen. Den Gemeinden wird empfohlen, ihre Subventionierungen gezielt auszubauen, da sie die Bedürfnisse ihrer Einwohnerinnen und Einwohner am besten abschätzen können.

7.2 Handreichung an die Gemeinden

Die Aufgabe des Kantons beschränkt sich auf die Bewilligungs- und Aufsichtsfunktion über die Kitas und privaten Horte. Die schulergänzenden Angebote, die von den Schulen selbst angeboten werden, liegen vollständig in der Verantwortung der Gemeinden. Der Kanton ist sich seiner koordinierenden Funktion in diesem Bereich bewusst und unterstützt die Gemeinden beratend.

M **Beratungsleistungen für die Gemeinden**

Die Gemeinden werden bei Anfragen durch die Fachpersonen des Amtes für Soziales gezielt unterstützt und beraten, insbesondere zu Fragen zu geeigneten Organisationsstrukturen sowie Finanzierungs- und Kooperationsmodellen.

M **Informationen zu Best Practices**

Der Kita-Kompass richtet sich an Trägerschaften und Leitungen von Kitas und privaten Horten. Um auch den Gemeinden eine Handreichung zum Aufbau des Angebots zu bieten, wird der Kita-Kompass um Best Practices zu Kooperationsstrukturen, Organisationsformen und Finanzierungsmodellen ergänzt. Ein Faktenblatt mit den wichtigsten Argumenten für den Ausbau der familien- und schulergänzenden Betreuung soll die politische Diskussion auf kommunaler Ebene unterstützen.

M **Handreichung zur schulergänzenden Betreuung**

Die bestehende Handreichung des Amtes für Volksschule für Schulbehörden zum Mittagstisch wird überarbeitet und auf alle schulergänzenden Betreuungsangebote ausgeweitet.

Begründung und Wirkung

Durch seine Aufsichts- und Bewilligungspflicht bei den familienergänzenden Angeboten verfügt das zuständige Amt für Soziales über ein breites Erfahrungswissen. Dieses stellt es den Anbietenden und Trägerschaften zur Verfügung, die sich bezüglich Angebotsplanung, Finanzierung und weiterer Fragen stets an die zuständigen Fachmitarbeitenden wenden können. Das Angebot wird rege genutzt. Diese Beratungsleistungen stehen auch den Gemeinden offen, werden aber bisher wenig in Anspruch genommen. Zusätzlich zu dieser individuellen Unterstützungsleistung verfügt der Kanton, wie bereits erläutert, über die Plattform Kita-Kompass. Darauf finden Initiantinnen und Initianten, Leitungen und Trägerschaften von Kitas und privaten Horten alle relevanten Informationen über die Anforderungen für den Aufbau und den Betrieb einer Kita oder eines privaten Horts im Kanton St.Gallen. Der Kita-Kompass soll durch ein Informationsangebot für Gemeinden ergänzt werden. Den Gemeinden werden Best-Practice-Beispiele vorgestellt, die als Anregung für eigene Projekte dienen sollen.

Im Zuge der Verankerung der Bereitstellungspflicht für ein Mittagstischangebot hat der Kanton eine Handreichung für die Schulbehörden verfasst. Diese zeigt auf, wie das Angebot ausgestaltet werden kann, gibt Hinweise und Empfehlungen zum Personalschlüssel und zur Betreuungsqualität und ist Hilfsmittel bei der Planung und der Finanzierung des Angebots. Das zuständige Amt für Volksschule überarbeitet die Handreichung entsprechend der bisher gemachten Erfahrungen und neusten Erkenntnisse und weitet diese auf alle Angebote der schulischen Tagesstruktur aus.

7.3 Sensibilisierung

Um Vorbehalte gegenüber Kitas und privaten Horten sowie Tagesfamilien abzubauen sowie die flächendeckende Information zu den verschiedenen Angeboten zu fördern, wird die Sensibilisierung über sämtliche bestehende Kanäle verstärkt. Die Gemeinden sind eingeladen, im Sinn der Strategie Frühe Förderung zu überprüfen, wo der Informationsfluss verbessert werden kann.

M	Sensibilisierung über bestehende Kanäle auf Kantonsebene Der Kanton erhöht seine Anstrengungen im Sinn der Sensibilisierung bezüglich familien- und schulergänzenden Angeboten. Über die bestehenden Austauschgefässe mit Verbänden und Vereinen, Gemeinden, Schulen und weiteren vor- und nachgelagerten Akteurinnen und Akteuren wird ein Schwerpunkt auf die weitere Bekanntmachung der Angebote sowie auf die Sensibilisierung zu Nutzen und Werten von Betreuungsangeboten gelegt.
M	Sensibilisierung Arbeitgebende Der Kanton hat in Sachen Vereinbarkeit eine Vorbildfunktion inne. Er trägt der Verbesserung der Vereinbarkeit bei der Weiterentwicklung der Personalpolitik Rechnung. Die Arbeitgebenden im Kanton werden über die bestehenden Austauschgefässe bezüglich der Verbesserung der Vereinbarkeit sensibilisiert.
HE	Sensibilisierung über bestehende Kanäle auf kommunaler und regionaler Ebene Die Gemeinden verstärken ihr Engagement im selben Sinn wie der Kanton. In Anlehnung an die Strategie Frühe Förderung werden vor- und nachgelagerte Angebote der familienergänzenden Kinderbetreuung bezüglich Informationsfluss und Abbau von Vorurteilen sensibilisiert. Gleichzeitig wird das Informationsangebot der Gemeinde dahingehend überprüft, ob die richtigen Informationen an die richtigen Zielgruppen gelangen und was verbessert werden kann.

Begründung und Wirkung

Durch eine Stärkung der Sensibilisierungsbemühungen und des Informationsflusses können Vorurteile abgebaut und kann sichergestellt werden, dass Familien über das zur Verfügung stehende Angebot umfassend informiert sind. Es braucht dafür keine neuen Austauschgefässe oder Plattformen. Vielmehr sind alle beteiligten Akteurinnen und Akteure aufgefordert, ihre bestehende Informations- und Sensibilisierungstätigkeiten zu überprüfen und wo nötig anzupassen.

Damit Vereinbarkeit gelingt, sind neben der öffentlichen Hand auch die Arbeitgebenden gefordert. Sie müssen Arbeitsbedingungen schaffen, die es ihren Mitarbeitenden erlauben, Familie und Beruf unter einen Hut zu bringen. Dazu ist die finanzielle Unterstützung des Betreuungsangebots nur ein Teil der Lösung. Auch Möglichkeiten für Teilzeit- und Telearbeit, Gleit- oder Jahresarbeitszeiten, flexible Lösungen bei unvorhersehbaren Kurzabwesenheiten oder Job-Sharing-Modelle sind einige Beispiele, wie die Arbeitsbedingungen vereinbarkeitsfördernd gestaltet werden können. Arbeitgebende haben so die Möglichkeit, sich als familienfreundlich zu positionieren, was ihnen im Wettbewerb um begehrte Fachkräfte einen erheblichen Vorteil verschaffen kann.

7.4 Förderung von Tagesstrukturen (einschliesslich Tagesfamilien)

Familien haben unterschiedliche Bedürfnisse, wenn es darum geht, ihre Kinder familien- und schulergänzend zu betreuen. Sie sollen das Angebot passend zu ihrer jeweiligen Situation wählen können. Schulergänzende Tagesstrukturen sind ein wichtiger Teil der Angebotspalette, den es zu stärken gilt. Das Angebot im Kanton ist verglichen mit dem schweizerischen Durchschnitt noch unterdurchschnittlich. Ebenso die Tagesfamilien: Mit einer stärkeren Förderung im Bereich Tagesfamilien erhält deren Arbeit eine Aufwertung, trägt zu einer höheren Attraktivität sowohl für die Tagesfamilien wie auch für die Eltern bei und gewinnt zusätzlich an gesellschaftlicher Anerkennung. Damit kann erreicht werden, dass das Angebot an Tagesfamilien erhalten bleibt oder verstärkt wird.

M **Gesetzliche Verpflichtung für Tagesstrukturen**

Erarbeitung eines Gesetzesentwurfs zur Verankerung einer Bereitstellungspflicht für schulergänzende Tagesstrukturangebote im Volksschulgesetz (analog Art. 19^{bis} zum Mittagstisch).

M **Förderung der Attraktivität von Tagesfamilien**

Gemeinsam mit den Gemeinden und in Zusammenarbeit mit den Fachorganisationen wird die Situation im Bereich der Tagesfamilien analysiert. Dies soll die Identifikation der Einflussfaktoren auf die Nutzung des Angebots ermöglichen, um darauf aufbauend zielgerichtete Massnahmen entwickeln zu können.

Begründung und Wirkung

Damit das schulergänzende Betreuungsangebot weiter ausgebaut wird, sind die Schulträger zur Bereitstellung eines geeigneten Angebots während des ganzen Schultages zu verpflichten, sofern diese Aufgabe nicht von der Gemeinde übernommen wird. Von einer Ansiedlung des Angebots beim Schulträger können sowohl Schule, Kinder als auch Eltern in vielerlei Hinsicht profitieren. Analog der Bestimmung zum Mittagstisch soll deshalb eine entsprechende Grundlage ins Volksschulgesetz aufgenommen werden. Das Spektrum einer gesetzlichen Verankerung reicht von einer bedarfsgerechten Angebotspflicht (analog zu Art. 19^{bis} VSG zum Mittagstisch) bis hin zu einem Besuchsobligatorium, d.h. einer gebundenen Tagesschule, die sowohl verpflichtend durch den Schulträger anzubieten wie auch durch die Schülerinnen und Schüler zu besuchen ist. Beim Entscheid über die Ausgestaltung der gesetzlichen Grundlagen gilt es, die Auswirkungen der unterschiedlichen Modelle in Bezug auf verschiedene relevante Faktoren wie zum Beispiel Finanzierung, Organisation oder pädagogische Aspekte gegeneinander abzuwägen.

Durch eine vertiefte Analyse der Entwicklung und der aktuellen Situation des Betreuungsangebots im Bereich Tagesfamilien können die Einflussfaktoren auf die Nutzung des Angebots identifiziert werden. Ein Fokus wird dabei auf die Sicherung von Attraktivität und Qualität des Angebots gelegt. Einheitliche und standardisierte Qualitätskriterien im Bereich Tagesfamilien stärken die Tagesfamilienorganisationen in ihren vielfältigen Aufgaben, insbesondere in der Abklärung und Begleitung der Tagesfamilien. Um diese Stärkung zu erreichen, sind einheitliche Qualitätskriterien für Tagesfamilienorganisationen zu formulieren. Diese doppelte Qualitätssicherung ermöglicht es den Gemeinden einerseits, Eltern im Bereich der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung attraktive Angebote bereitzustellen. Andererseits werten einheitliche Qualitätskriterien die Tätigkeit als Tagesmutter bzw. Tagesvater auf und führen zu erhöhter Akzeptanz und Attraktivität. Eine Stärkung des Angebots führt nicht zuletzt zu einer Erhöhung der Standortattraktivität der Gemeinde.

7.5 Monitoring

Um künftig die Familienpolitik zielgerichtet weiterentwickeln zu können, ist ein Überblick über die Entwicklung des Angebots wichtig. Damit kann der Kanton gezielt politische Schwerpunkte und Akzente setzen.

M	Durchführung eines regelmässigen Monitorings Der Kanton führt alle vier Jahre ein Monitoring über das Angebot an familien- und schulergänzenden Betreuungsangeboten in den Gemeinden durch. Das Monitoring wird als Fortführung der als Grundlage dieses Berichts erstellten Erhebung gestaltet.
HE	Datenlieferung Die Gemeinden, Schulträger und Einrichtungen der familien- und schulergänzenden Betreuungsangebote beteiligen sich am Monitoring mit einer zuverlässigen Datenlieferung.

Begründung und Wirkung

Ein Monitoring erlaubt es, Wirkung und Wirksamkeit der Massnahmen und Handlungsempfehlungen in diesem Bericht zu untersuchen. Nur durch ein umfassendes Bild des bestehenden Angebots und dessen Entwicklung können Massnahmen gezielt eingesetzt und justiert werden. Mit Hilfe eines regelmässigen Monitorings sind auch die Gemeinden in der Lage zu sehen, wo sie sich mit ihrem Angebot im Vergleich mit anderen Gemeinden befinden.

7.6 Neue Finanzhilfen des Bundes

Der Bund will mit den neuen Finanzhilfen Kantone und Gemeinden unterstützen, die ihre Subventionierung der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung ausbauen, um die Kosten für die Eltern zu senken. Zudem werden Projekte mitfinanziert, die das Betreuungsangebot besser auf die Bedürfnisse der Eltern abstimmen. Ende April 2018 veröffentlichte der Bund die beabsichtigten Änderungen an der entsprechenden Verordnung über Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung (SR 861.1)

M	Bestandsaufnahme zur Subventionierung Der Kanton eruiert über eine Bestandsaufnahme die Subventionsbeiträge der Gemeinden an familien- und schulergänzende Betreuungsangebote sowie die geplanten Subventionserhöhungen für die kommenden sechs Jahre.
M	Auslösung der Finanzhilfen Die finanzielle Unterstützung für Kantone und Gemeinden, die ihre Subventionen nachhaltig ausbauen, wird vom Bund ausschliesslich den Kantonen gewährt. Der Kanton unterstützt die Gemeinden, die ihre Subventionen erhöhen, durch Erschliessung der Finanzhilfen des Bundes.
HE	Bessere Abstimmung des Angebots auf die Bedürfnisse der Eltern Die Trägerschaften und Gemeinden legen Wert darauf, dass sich das Angebot der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung an den ausgewiesenen Bedürfnissen der Eltern orientiert. Der Bund unterstützt Projekte auf kantonaler, regionaler oder kommunaler Ebene, die gezielt auf die Abstimmung des Angebots auf den Bedarf ausgerichtet sind, mittels finanziellen Beiträgen. Die Gemeinden unterstützen die Trägerschaften und Anbietenden bei Projekteingaben beim Bund.

Begründung und Wirkung

Der Bundesrat setzte die Anpassungen der Verordnung über Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung per 1. Juli 2018 in Kraft. Nur Kantone können ein Gesuch um Finanzhilfen zur Minderung der Drittbetreuungskosten der Eltern einreichen. Das Gesuch muss aufzeigen, wie die Subventionserhöhungen ausgestaltet sind und es muss glaubhaft darlegen, dass die Finanzierung der Subventionserhöhung für wenigstens sechs Jahre gesichert erscheint. Der Kanton macht für die Einreichung des Gesuchs eine Bestandsaufnahme mit den aktuellen Subventionsbeiträgen und den geplanten Subventionserhöhungen (Finanzplanung) der Gemeinden.

7.7 Senkung von Schwelleneffekten

Damit sich Erwerbsarbeit lohnt, muss ein zusätzlich erwirtschaftetes Einkommen den Familien auch tatsächlich zur Verfügung stehen und darf nicht Schwelleneffekten zum Opfer fallen. Die Bedarfsleistungen und Steuern sind so auszugestalten, dass keine Fehlanreize bestehen und dass die Erwerbsarbeit von Eltern gefördert wird.

Bereits beschlossen wurde vom Kantonsrat in der Junisession 2018 die Erhöhung des maximalen Steuerabzugs für Drittbetreuungskosten von Fr. 7'500.– auf Fr. 25'000.–. Gleichzeitig ist auch bei der Bundessteuer eine Erhöhung der Abzüge der Drittbetreuungskosten geplant (von Fr. 10'100.– auf Fr. 25'000.–).

HE **Stufenlose Ausgestaltung der Elterntarife**

Wie Ecoplan (2012 und 2015) aufzeigt, können Schwelleneffekte mit möglichst stufenlosen Elterntarifen minimiert werden. Die Gemeinden und Schulträger gestalten ihre Subventionierungspraxis für Betreuungsplätze so, dass diese möglichst wenige Fehlanreize auslösen.

Begründung und Wirkung

Aufgrund der Steuerprogression kann es sein, dass eine Erhöhung des Reineinkommens durch einen höheren Elterntarif letztlich zu einer Senkung des verfügbaren Einkommens führt. Die heutige Beschränkung des Steuerabzugs trifft vor allem Haushalte, in denen beide Elternteile etwa gleich viel arbeiten und einkommensstärkere Haushalte, bei denen hohe Betreuungskosten anfallen, die mit dem heutigen Steuerabzug nicht voll berücksichtigt werden. Durch die Reduktion negativer Erwerbsanreize im Steuersystem soll vor allem dem Fachkräftemangel entgegengewirkt werden.

Aufgrund einkommensabhängiger Tarifstufen bei der Subventionierung der Angebote treten ebenfalls Schwelleneffekte auf. Wie Ecoplan aufzeigt, können diese Schwelleneffekte mit einer feineren oder linearen Abstimmung reduziert oder gar verhindert werden. Ein Beispiel wäre ein Tarif, der als Prozentsatz des steuerbaren Einkommens berechnet wird.

7.8 Rahmenbedingungen für Praktika

Um die Qualität der Betreuung sicherzustellen und die Verbreitung von «Pseudo-Praktika» zu vermeiden, soll die Aufsichts- und Kontrolltätigkeit in diesem Bereich verstärkt werden.

M **Festlegen von Anforderungen für Berufsvorbereitungs-Praktika**

Der Kanton definiert Anforderungen für Praktika in der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung im Sinn eines Berufsvorbereitungsjahrs und veröffentlicht diese über den Kita-Kompass.

M **Überprüfung der Anforderungen**

Die Fachpersonen im Amt für Soziales weisen im Rahmen der Aufsichtstätigkeit auf die Anforderungen an Berufsvorbereitungsjahre hin. Liegen Hinweise auf Nichteinhaltung der Lohn- und Arbeitsbedingungen vor, wird das Amt für Wirtschaft (AWA) informiert.

Begründung und Wirkung

Mit sogenannten «Pseudo-Praktika» versuchen Kindertagesstätten, Personalkosten zu senken. Solche Anstellungsverhältnisse, bei denen die Begleitung und Betreuung ungenügend erfolgt und Anschlusslösungen fehlen, gefährden nicht nur die Betreuungsqualität, sondern nutzen zudem die Arbeitnehmenden aus.

8 Finanzielle Folgen

Für den Kanton entstehen aus den Massnahmen «Prüfung einer Verpflichtung der Arbeitgebenden», «Durchführung eines regelmässigen Monitorings» sowie «Bestandsaufnahme zur Subventionierung» finanzielle Folgen. Nur die Massnahme des Monitorings löst wiederkehrende finanzielle Folgen aus. Diese werden alle vier Jahre anfallen und sich in etwa um 40'000 Franken für die externe Analyse bewegen. Für die Bestandsaufnahme zur Subventionierung (Planjahr 2019) wird mit rund 36'000 Franken gerechnet, wofür bereits für das Jahr 2018 Kreditreserven im Umfang von Fr. 20'000.– gebildet werden konnten. Zur Prüfung der Verpflichtung der Arbeitgebenden zur Mitfinanzierung werden Projektkosten in der Höhe von etwa 40'000 Franken anfallen.

Alle weiteren Massnahmen können ohne zusätzliche finanzielle Mittel im Rahmen der bestehenden Aufgaben umgesetzt werden.

9 Antrag

Wir beantragen Ihnen, Frau Präsidentin, sehr geehrte Damen und Herren, auf den vorliegenden Bericht einzutreten.

Im Namen der Regierung

Stefan Kölliker
Präsident

Canisius Braun
Staatssekretär