

Subventionierung der familien- ergänzenden Kinderbetreuung in Arbon

**Konzept zuhanden der Abteilung Soziales/Gesellschaft der
Stadt Arbon**

Luzern, den 17. Juni 2021

| Autorinnen und Autoren

Helen Amberg, MA (Projektleitung)
Oliver Prinzing, MA (Projektmitarbeit)
Ruth Feller, lic. phil. I (Qualitätssicherung)

| INTERFACE Politikstudien

Forschung Beratung GmbH

Seidenhofstrasse 12
CH-6003 Luzern
Tel +41 (0)41 226 04 26

Rue de Bourg 27
CH-1003 Lausanne
Tel +41 (0)21 310 17 90

www.interface-pol.ch

| Auftraggeberin

Stadt Arbon

| Steuergruppe

Michael Hohermuth, Stadtrat Ressort Soziales/Gesellschaft
Lukas Feierabend, Leiter Abteilung Soziales/Gesellschaft
Regina Hiller, Präsidentin Primarschulgemeinde Arbon
Susan Scherrer, Leiterin Schulverwaltung Primarschulgemeinde Arbon
Denise Baumann, Präsidentin Kinderhaus Arbon
Yvonne Brüscheiler, Behördenmitglied Ressort Gesellschaft PSG Frasnacht

| Zitiervorschlag

Amberg, Helen; Prinzing, Oliver; Feller, Ruth (2021): Subventionierung der familienergänzenden Kinderbetreuung in Arbon, Bericht zuhanden der Abteilung Soziales/Gesellschaft der Stadt Arbon. Interface Politikstudien Forschung Beratung, Luzern.

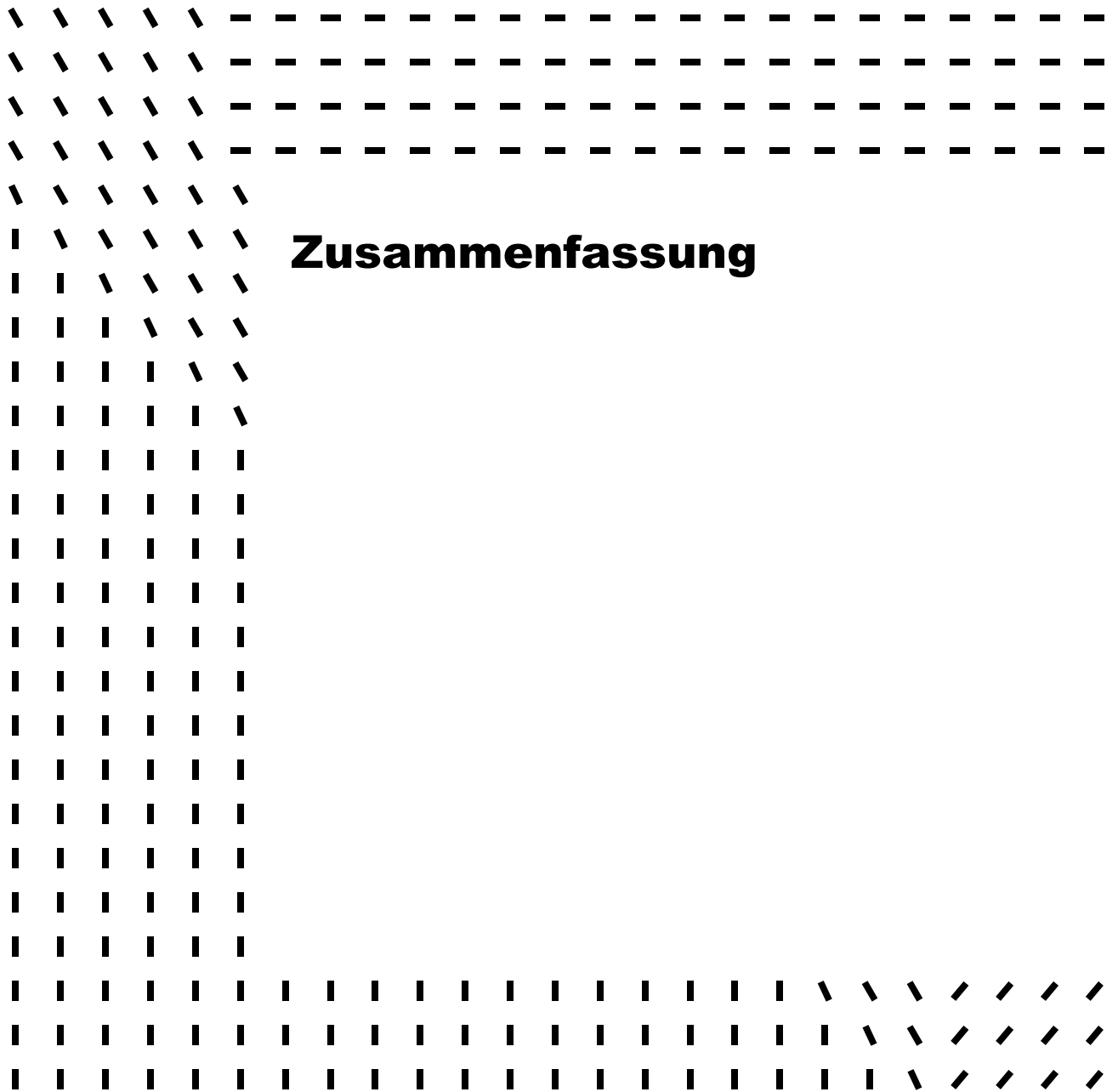
| Laufzeit

August 2020 bis Juli 2021

| Projektreferenz

Projektnummer: 20-048

Zusammenfassung	4
1. Ausgangslage	9
2. Status quo	12
2.1 Stand der familienergänzenden Betreuung in Arbon	13
2.2 Erweiterung der schulergänzenden Betreuung in der PSG Frasnacht	15
2.3 Aktuelle Subventionierungsmodelle in Arbon	15
3. Zukünftige Subventionierung der familienergänzenden Kinderbetreuung	18
3.1 Zukünftige Ausgestaltung des Subventionierungsmodells	19
3.2 Zukünftige Ausgestaltung der Betreuungsgutschriften	20
3.3 Vergleich des Gutschriftenmodells mit der Situation heute	24
3.4 Vergleich Tarifsysteme Arbon und umliegende Gemeinden	25
4. Umsetzung der Betreuungsgutschriften	28
4.1 Abwicklung der Betreuungsgutschriften	29
4.2 Veränderungen für die Eltern	32
4.3 Veränderungen für die Betreuungseinrichtungen	33
Anhang	34



Zusammenfassung

I Ausgangslage und Zielsetzung

Arbon verfügt über eine politische Gemeinde (Stadt Arbon) und vier Schulgemeinden und zählt knapp 15'000 Einwohnerinnen und Einwohner. Davon sind im Jahr 2020 rund 730 Kinder im Vorschulalter (0–4 Jahre) und 1'200 Kinder im Schulalter (5–12 Jahre). Rund 260 Kinder werden familienergänzend betreut.

Seit 2016 trägt Arbon zudem das UNICEF-Label «Kinderfreundliche Gemeinde» und bekennt sich damit zur Kinderrechtskonvention sowie zur kontinuierlichen Weiterentwicklung der Kinder- und Jugendfreundlichkeit. Damit setzt sich die Stadt Arbon im Sinne der Vision des Arboner Stadtrats aus dem Legislaturplan 2019–2023 «Machen wir mehr aus Arbon für Kinder und Jugendliche» unter anderem für eine Stärkung von Vereinbarkeit von Beruf und Familie und mehr Chancengerechtigkeit ein. Unter anderem deshalb werden die familien- und schulergänzenden Betreuungsangebote von der Stadt Arbon finanziell unterstützt.

Im Bereich familienergänzende Kinderbetreuung spielen verschiedene Akteure eine tragende Rolle, wie beispielsweise der Verein Kinderhaus Arbon oder die schulergänzende Betreuung der Primarschulgemeinden Arbon und Frasnacht. Die familienergänzende Kinderbetreuung in Arbon ist historisch gewachsen. Die heterogene Ausgestaltung der Tarifsysteme und Subventionen führt zu einer Intransparenz für Erziehungsberechtigte, die Betreuungseinrichtungen, die Stadt Arbon und die Schulgemeinden. Neue Markteintritte werden zudem erschwert. Für die Verantwortlichen der Stadt Arbon stellen sich somit zwei Fragen:

- Welche Anpassungen der heutigen Subventionierung sind notwendig, um die Vereinbarkeit von Beruf und Familie in Arbon weiter zu stärken?
- Wie können die aktuell bestehenden, verschiedenen Subventionsmodelle einfacher, transparenter und einheitlicher ausgestaltet werden?
- Wie sollen allfällige Subventionen für neue Betreuungseinrichtungen ausgestaltet werden?

Vor diesem Hintergrund haben die Verantwortlichen der Abteilung Soziales/Gesellschaft der Stadt Arbon Interface Luzern mit der Erarbeitung eines Konzepts für die Subventionierung der familienergänzenden Kinderbetreuung beauftragt. Ausserdem haben die Verantwortlichen eine Steuergruppe, bestehend aus den wichtigsten Entscheidungs- und Wissensträgern der familienergänzenden Kinderbetreuung, einberufen (vgl. Impressum). Die Steuergruppe wurde im gesamten Prozess regelmässig miteinbezogen. Alle Ergebnisse und Erkenntnisse wurden gemeinsam an insgesamt fünf Workshops diskutiert. Das vorliegende Konzept basiert entsprechend auf gemeinsam getroffenen und breit abgestützten Entscheidungen der relevanten Akteure.

I Status quo

Wie im Gesetz über die familienergänzende Kinderbetreuung des Kantons Thurgau vorgesehen, unterstützt die Stadt Arbon die familien- und schulergänzenden Betreuungsangebote. Die Form der Subventionierung unterscheidet sich jedoch zwischen den Angeboten. So ist die Subventionierung des Kinderhauses Arbon, des Vereins Tagesfamilien Mittel- und Oberthurgau (Tagesfamilien MOTG) und der Spielgruppe als Mischform von Objekt- und Subjektfinanzierung ausgestaltet. Der schulergänzenden Betreuung der Primarschulgemeinde Arbon (PSG Arbon) wird eine Defizitgarantie von 50 Prozent gewährt (Objektfinanzierung). Seit 2019 ist der Subventionsbeitrag der Stadt Arbon kontinuierlich angestiegen. Für 2021 wurde ein Betrag von 455'000 Franken für die familienergänzende Kinderbetreuung budgetiert, wovon 230'000 Franken für die vorschulische Kinderbetreuung im Kinderhaus und 225'000 Franken für die schulergänzende Betreuung vorgesehen ist. Zudem leistet die PSG Arbon für die schulergänzende Kinderbetreuung einen Subventionsbeitrag in derselben Höhe wie die Stadt Arbon (CHF 225'000.–).

I Zukünftige Ausgestaltung der Subventionierung in Form von Betreuungsgutschriften

Das neue Subventionierungsmodell in Arbon soll subjektorientiert ausgestaltet sein, das heisst, die Subvention wird entsprechend der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Eltern bemessen. Damit wird gewährleistet, dass alle Eltern und Betreuungseinrichtungen gleichbehandelt werden und einheitliche Berechnungsgrundlagen angewandt werden. Ziel ist also, ein einheitliches Modell für die vorschulische und schulergänzende Betreuung zu erarbeiten.

In Zukunft sollen die Eltern mittels Betreuungsgutschriften für die familienergänzende Kinderbetreuung unterstützt werden. Das Gutschriftenmodell ist wie bisher als lineares Stufenmodell ausgestaltet. Das heisst, mit steigendem massgebenden Einkommen reduziert sich pro 2'000 Franken die Subvention gleichmässig. Die Berechnung der Gutschriftenhöhe im jeweiligen Einkommensbereich basiert auf durch die Stadt Arbon und der Primarschulgemeinden festgelegten Parametern (Minimaltarif, Vollkostentarif, Einkommensuntergrenze und -obergrenze) und dem massgebenden Einkommen (steuerbares Einkommen + 15 Prozent steuerbares Vermögen). Ab einem massgebenden Einkommen von 108'000 Franken bis zur Zahlung des Volltarifs bei einem massgebenden Einkommen von 120'000 Franken wird die Gutschrift auf 10 Franken plafoniert, um die Berechnung und Auszahlung von Kleinstbeträgen zu vermeiden. Für die Festlegung der für das neue Modell massgebenden Parameter haben wir uns an den heutigen Parametern orientiert. Ein Vergleich mit umliegenden Gemeinden zeigt ausserdem, dass sowohl die heutigen als auch die neu gewählten Parameter in einem vergleichbaren Rahmen liegen.

I Kostenschätzung

Aufgrund von Modellrechnungen lassen sich die mit der Einführung von Betreuungsgutschriften verbundenen Kosten auf 696'000 Franken pro Jahr schätzen. Diese setzen sich zusammen aus 426'000 Franken für Subventionen in der vorschulischen Kinderbetreuung und 270'000 Franken für Subventionen in der schulergänzenden Betreuung. Wir gehen davon aus, dass letztere je zur Hälfte von der Stadt Arbon und zur Hälfte von den PSG Arbon und Frasnacht getragen werden. Insgesamt entstehen für die Stadt Arbon somit Kosten in Höhe von 561'000 Franken. Dies sind 105'000 Franken mehr als für das Jahr 2021 budgetiert wurde. Die Mehrkosten lassen sich insbesondere darauf zurückführen, dass mit dem neuen Modell auch Eltern mit Kindern im Vorschulalter, die nur einen Tag (bzw. zwei halbe Tage) betreut werden, eine Subvention erhalten – sofern ihr Einkommen innerhalb des festgelegten Einkommensbereich liegt. Dies betrifft rund 15 Kinder. Heute erhalten hingegen lediglich Eltern eine Subvention, die ihre Kinder mindestens zwei Tage im Kinderhaus betreuen lassen.

I Umsetzung der Betreuungsgutschriften und Aufgaben für die Stadt Arbon

Heute werden die Subventionen von den einzelnen Betreuungseinrichtungen berechnet (dezentral). Dies hat den Vorteil, dass die Eltern nur eine Ansprechperson haben. Ein wesentlicher Nachteil ist, dass (teilweise private) Betreuungseinrichtungen Einsicht in sensible Einkommensdaten der Eltern haben. Weil die Berechnungen durch unterschiedliche Betreuungseinrichtungen erfolgen, wird zudem eine Gleichbehandlung der Eltern erschwert (dies ist insbesondere bei der Beurteilung von Härtefällen relevant). Aus diesen Gründen sollen die Betreuungsgutschriften künftig zentral über eine administrative Verrechnungsstelle innerhalb der Stadtverwaltung abgewickelt werden. Neben der administrativen Abwicklung der Betreuungsgutschriften (z.B. Anträge erfassen, Berechnung Gutschriftenhöhe) soll die Stelle Eltern auch bei Fragen in Bezug auf den Prozess, die Formulare, die Nachweise und Dokumentationen zur Verfügung stehen und sie bei Bedarf beim Ausfüllen des Antragsformulars unterstützen. Ergänzend dazu sollen die Primarschulgemeinden im Rahmen des Mandats der Fachstelle Frühen Förderung den Eltern für inhaltliche und pädagogische Fragen zur Verfügung stehen. Es bleibt allerdings zentral, dass alle Betreuungseinrichtungen den Prozess für einen Antrag auf Betreuungsgutschriften kennen und die Eltern dabei gegebenenfalls unterstützen können.

I Veränderung für die Eltern

Die Einführung eines Gutschriftenmodells bedeutet für die Eltern sowohl finanzielle als auch strukturelle Veränderungen:

- *Finanziell:* Unabhängig von der Einführung der Betreuungsgutschriften planen der Verein Kinderhaus Arbon und die PSG Arbon Tarifierhöhungen:
 - Die *PSG Arbon* verrechnet heute für einen ganzen Tag Betreuung einen Tarif von 76 Franken und damit deutlich weniger als der berechnete durchschnittliche Vollkostensatz von 85 Franken. Entsprechend erhalten heute alle Familien eine Subvention, ohne Berücksichtigung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit. Künftig sollen Familien ab einem Einkommen von 120'000 Franken die Vollkosten der schulergänzenden Betreuung vollständig übernehmen. Ausserdem soll der Tarif die tatsächlichen Kosten abbilden. Deshalb wird der Tarif auf 85 Franken pro Tag erhöht (für 7,75 Stunden Betreuung während der Schulzeit [Gewichtung 8,5]) beziehungsweise auf 115 Franken pro Tag Ferienbetreuung (11,5 Stunden). Gleichzeitig werden die Subventionen in Bezug auf den neuen Tarif angepasst. In der Gegenüberstellung von den Betreuungskosten des heutigen Modells und denjenigen des neuen Modells zeigt sich, dass die Mehrheit der Familien (81%) künftig tendenziell weniger für die Betreuung bezahlen muss als heute. Für 19 Prozent der Familien fallen die Kosten mit dem neuen Modell hingegen höher aus als heute. Die Mehrkosten entsprechen jedoch höchstens der regulären Erhöhung des Vollkostentarifs von neun Franken (von 76 auf 85 Franken).
 - Das *Kinderhaus* rechnet für die Zukunft mit einem Tarif von 115 Franken (heute 100 Franken). Die Erhöhung wird insbesondere mit der Anhebung der Löhne entsprechend der Empfehlung des Verbands Kinderbetreuung Schweiz kibesuisse sowie geplanten Investitionen in die veraltete Infrastruktur begründet. Ein Vergleich der heutigen und zukünftigen Betreuungskosten zeigt aber, dass alle Familien mit dem neuen Modell besser oder mindestens gleichgestellt sind beziehungsweise die zusätzlich zu tragenden Betreuungskosten rund 10 Franken betragen würden.
- *Strukturell:* Grundsätzlich wird durch die Einführung von Betreuungsgutschriften folgender Wirkungsmechanismus ausgelöst: Alle Eltern haben mehr Auswahlmöglichkeiten und können durch die Gutschrift – zumindest im Vorschulbereich – das Betreuungsangebot frei wählen. Dadurch entsteht eine hohe Flexibilität sowohl im Angebot als auch in der Nachfrage; gibt es Wartelisten bei den Betreuungseinrichtungen in Ar-

bon, können die Eltern auf Angebote in anderen Gemeinden ausweichen. Zudem können die Eltern bei der Wahl der Betreuungseinrichtung ihre Präferenzen besser ausdrücken. Sie wählen einen Betreuungsplatz aus, der Bedürfnissen, zum Beispiel bezüglich Kosten, Öffnungszeiten, pädagogischer Konzepte, am besten entspricht. Dadurch entsteht ein Wettbewerb unter den Anbietenden. Diese Situation gibt es in Arbon (noch) nicht. Dennoch ist es im Hinblick auf die Zukunft und damit verbunden auf die ansteigende Anzahl Kinder sowie einer Tendenz hin zu einer höheren Inanspruchnahme von familienergänzender Kinderbetreuung sinnvoll, ein System einzuführen, das alle Betreuungseinrichtungen in Arbon gleichbehandelt.

I Veränderungen für die Betreuungseinrichtungen

Für die Betreuungseinrichtungen werden drei wesentliche Veränderungen erwartet:

- Bisher mussten die Betreuungseinrichtungen (Kinderhaus, PSG Arbon) zur Berechnung der Subventionen die Angaben zur finanziellen Situation der Eltern erheben. Mit der Einführung von Betreuungsgutschriften fällt dies weg und die Betreuungseinrichtungen haben keine Einsicht mehr in diese sensiblen Daten der Eltern.
- Die Gutschriften schaffen möglicherweise eine höhere Nachfrage nach Betreuungsplätzen, was den Ausbau des Angebots positiv beeinflusst.
- Die Betreuungseinrichtungen im Vorschulbereich und im schulergänzenden Bereich müssen gewissen Anforderungen entsprechen, damit eine Gutschrift ausgelöst werden kann. Grundlegende Voraussetzung ist eine Bewilligung gemäss den kantonalen Richtlinien.



1. Ausgangslage



Die Stadt Arbon möchte ein einheitliches Konzept für die Subventionierung der familienergänzenden Kinderbetreuung erarbeiten.

Arbon zählt knapp 15'000 Einwohnerinnen und Einwohner.¹ Davon sind im Jahr 2020 rund 730 Kinder im Vorschulalter (0–4 Jahre) und 1'200 Kinder im Schulalter (5–12 Jahre).² Arbon verfügt über eine politische Gemeinde (nachfolgend Stadt Arbon) und vier Schulgemeinden (Primarschulgemeinde [PSG] Arbon, PSG Frasnacht, PSG Stachen, Sekundarschulgemeinde [SSG] Arbon). Seit 2016 trägt Arbon zudem das UNICEF-Label «Kinderfreundliche Gemeinde» und bekennt sich damit zur Kinderrechtskonvention sowie zur kontinuierlichen Weiterentwicklung der Kinder- und Jugendfreundlichkeit. Damit setzt sich die Stadt Arbon im Sinne der Vision des Arboner Stadtrats aus dem Legislaturplan 2019–2023 «Machen wir mehr aus Arbon für Kinder und Jugendliche» unter anderem für eine Stärkung von Vereinbarkeit von Beruf und Familie und mehr Chancengerechtigkeit ein.³ Unter anderem deshalb werden die familien- und schulergänzenden Betreuungsangebote von der Stadt Arbon finanziell unterstützt. Im Bereich der familienergänzenden Kinderbetreuung spielen verschiedene Akteure eine tragende Rolle:

- Verein Kinderhaus Arbon
- Verein Tagesfamilien Mittel- und Oberthurgau (Tagesfamilien MOTG)
- Schulergänzende Betreuung PSG Arbon (SEB PSG Arbon)
- Schulergänzende Betreuung PSG Frasnacht (ab Sommer 2021)
- Mittagstisch PSG Stachen und PSG Frasnacht

Die familienergänzende Kinderbetreuung in Arbon⁴ ist historisch gewachsen. Die heterogene Ausgestaltung der Tarifsysteme und Subventionen erhöht die Intransparenz für Erziehungsberechtigte, die Betreuungseinrichtungen, die Stadt Arbon und die Schulgemeinden. Neue Markteintritte werden dadurch erschwert. Für die Verantwortlichen der Stadt Arbon stellen sich somit zwei Fragen:

- Welche Anpassungen der heutigen Subventionierung sind notwendig, um die Vereinbarkeit von Beruf und Familie in Arbon weiter zu stärken?
- Wie können die aktuell bestehenden, verschiedenen Subventionsmodelle einfacher, transparenter und einheitlicher ausgestaltet werden?
- Wie sollen allfällige Subventionen für neue Betreuungseinrichtungen ausgestaltet werden?

¹ Bundesamt für Statistik (BFS) STAT-TAB: Ständige und nichtständige Wohnbevölkerung nach Jahr, Kanton/Bezirk/Gemeinde, Bevölkerungstyp, Geschlecht, Zivilstand und Altersklasse 2019.

² Daten Primarschulgemeinde Arbon (Stand. 31.12.2020).

³ https://www.arbon.ch/politik-verwaltung/gesellschaft/angebote_und_projekte/unicef_kinderfreundliche_gemeinde

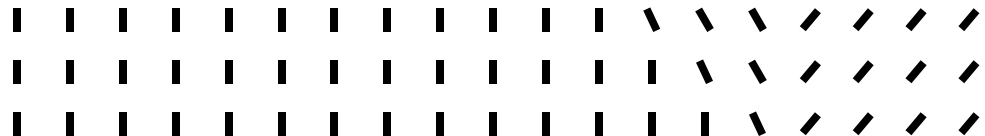
⁴ Nachfolgend sind mit «Arbon» die politische Gemeinde und die Schulgemeinden gemeint.

Vor diesem Hintergrund haben die Verantwortlichen der Abteilung Soziales/Gesellschaft der Stadt Arbon Interface Luzern mit der Erarbeitung eines Konzepts für die Subventionierung der familienergänzenden Kinderbetreuung beauftragt. Ausserdem haben die Verantwortlichen eine Steuergruppe, bestehend aus den wichtigsten Entscheidungs- und Wissensträgern der familienergänzenden Kinderbetreuung, einberufen (vgl. Impressum). Die Steuergruppe wurde im gesamten Prozess regelmässig miteinbezogen. Alle Ergebnisse und Erkenntnisse wurden gemeinsam an insgesamt fünf Workshops diskutiert. Das vorliegende Konzept basiert entsprechend auf gemeinsam getroffenen und breit abgestützten Entscheidungen der relevanten Akteure.



2. Status quo

Dieses Kapitel gibt eine Übersicht zu den Angeboten der familienergänzenden Kinderbetreuung in Arbon und deren Nutzung. Weiter werden die heute geltenden unterschiedlichen Subventionierungsmodelle beschrieben sowie die Unterstützungsleistung der Stadt und der Primarschulgemeinden dargelegt.



2.1 Stand der familienergänzenden Betreuung in Arbon

In Arbon waren per Ende 2018 gemäss Steuerdaten 1'537 Kinder im Alter von 0 bis 12 Jahren gemeldet.⁵ Davon waren 155 Säuglinge (0–18 Monate), 343 Kinder im Vorschulalter (18 Monate–4 Jahre) und 1'039 Kinder im Schulalter (5–12 Jahre). Davon werden insgesamt 260 Kinder in Arbon familienergänzend betreut.⁶ Zusätzlich werden etwa 10 Kinder im Vorschulalter ausserhalb der Gemeinde betreut.⁷ Daraus resultiert eine Betreuungsquote von 17 Prozent.

Folgende Darstellung gibt einen Überblick über die Anzahl Betreuungsplätze, die Auslastung, die Anzahl betreuter und subventionierter Kinder sowie die Betreuungsquote in Arbon, gemessen an der Anzahl Kinder per Ende 2018 (n = 1'537).

D 2.1: Überblick familienergänzende Kinderbetreuung (0-12 Jahre) in Arbon

Institution	Anzahl bewilligte Plätze	Auslastung	Anzahl betreute Kinder	Davon subventionierte Kinder	Betreuungsquote
PSG Arbon	95	38%*	146	116 (79%)	14,1%
PSG Frasnacht	–	–	26	–	2,5%
Verein Kinderhaus Arbon	45	82%	85	63 (74%)**	17,1%
Tagesfamilien Arbon	unbeschränkt	–	3	3 (100%)	0,2%
Total	140	–	260	182	16,9%

Quellen: Darstellung Interface, basierend auf Daten PSG Arbon (September 2020), Daten Kinderhaus Arbon (2020), Daten Stadt Arbon (Tagesfamilien Arbon 2020). Primarschule Frasnacht (2020): Zusammenfassung Bedarfserhebung SEB.

Legende: * = Die PSG Arbon betreut Kinder an drei Standorten. Dabei ist insbesondere die Auslastung des Mittagstischs hoch (75% im September 2020). ** = Darin enthalten sind 16 Kinder, deren Betreuungskosten von der Sozialhilfe getragen werden.

I Kosten und Subventionsbeiträge

Gemäss dem Gesetz über die familienergänzende Kinderbetreuung des Kantons Thurgau § 4 fördern die politischen Gemeinden bei Bedarf die Schaffung und den Betrieb familienergänzender Betreuungsangebote. Ebenso ist gemäss § 6 gesetzlich vorgesehen, dass Schulgemeinden und politische Gemeinden bei der Schaffung von Betreuungsangeboten zusammenarbeiten. Die Stadt Arbon unterstützt die familien- und schulergänzenden Be-

⁵ Steueramt Arbon (2020): Steuerrechnung 2018. Für die nachfolgende Kostenschätzung wird auf die Steuerdaten zurückgegriffen. Deshalb gibt es eine Abweichung zu den aktuellen Kinderzahlen aus dem Jahr 2020 (vgl. Kapitel 1).

⁶ Daten PSG Arbon (September 2020), Daten Kinderhaus Arbon (2020), Daten Stadt Arbon (Tagesfamilien Arbon 2020).

⁷ Daten PSG Arbon (2020): Betreuungsorte vor Eintritt in den Kindergarten Schuljahr 2020/2021.

treuungsangebote in unterschiedlicher Weise (vgl. auch Abschnitt 2.3). So ist die Subventionierung des Kinderhauses Arbon und der Tagesfamilien MOTG als Mischform von Objekt- und Subjektfinanzierung ausgestaltet. Der schulergänzenden Betreuung der PSG Arbon wird eine Defizitgarantie von 50 Prozent gewährt.

Insgesamt kostete 2019 die familienergänzende Betreuung rund 1,6 Millionen Franken, wobei die grössten Beträge beim Kinderhaus (rund CHF 870'000.–) und bei der PSG Arbon (CHF 600'000.–) anfielen.⁸ Davon wurde knapp eine Million Franken durch direkte Beiträge der Erziehungsberechtigten gedeckt. Neben weiteren Beiträgen des Bundes, der Kantone oder der Primarschulgemeinden zahlte die Stadt Arbon 2019 etwa 390'000 Franken Subventionen.

Seit 2019 ist der Subventionsbeitrag der Stadt Arbon kontinuierlich angestiegen. Für 2021 wurde ein Betrag von 455'000 Franken für die familienergänzende Kinderbetreuung budgetiert. Hierbei gilt zu erwähnen, dass die PSG Arbon für die schulergänzende Kinderbetreuung ebenfalls einen Subventionsbeitrag in derselben Höhe wie die Stadt leistet (CHF 225'000.–). Insgesamt steht für die schulergänzende Kinderbetreuung also ein Subventionsetat von 450'000 Franken zur Verfügung. Darstellung D 2.2 gibt einen Überblick über die Subventionen der schulergänzenden Betreuung der PSG Arbon und des Kinderhauses Arbon.⁹

D 2.2: Überblick Subventionen der familienergänzenden Kinderbetreuung in Arbon

Betreuungseinrichtung	Subventionsbeiträge in Franken		
	2019	2020	Budget 2021
Verein Kinderhaus Arbon	206'923	189'960	230'000
PSG Arbon	114'335	171'970	225'000
Subventionsbeitrag Stadt Arbon	321'258	361'930	455'000
<i>Subventionsbeitrag PSG Arbon</i>	<i>114'335</i>	<i>171'970</i>	<i>225'000</i>

Quellen: Darstellung Interface, basieren auf Daten PSG Arbon, Daten Stadt Arbon.

I Kosten pro Betreuungsplatz

Für eine effektive Ausgestaltung eines Gutschriftensystems ist es zentral, die tatsächlichen Vollkosten eines Betreuungsplatzes zu kennen. Diese gestalten sich in der schulergänzenden Betreuung der PSG Arbon und des Kinderhauses Arbon wie folgt:

Für die *schulergänzende Betreuung der PSG Arbon* belaufen sich die Vollkosten pro Tag für das Jahr 2021 auf etwa 4'240 Franken.¹⁰ Bei vollständiger Auslastung (95 Plätze) resultiert daraus ein kostendeckender Satz von rund 45 Franken. Beträgt die Auslastung 40 Prozent¹¹ – wie dies aktuell meistens der Fall ist –, erhöht sich dieser Satz auf 112 Franken. Die detaillierte Analyse der laufenden Kosten über die verschiedenen Module ergibt

⁸ Hier gilt zu beachten, dass teilweise Gemeinkosten nicht direkt zugeordnet wurden. Die tatsächlichen Vollkosten dürften deshalb etwas höher liegen.

⁹ In Bezug auf die Ausgestaltung des Tarifsystems und die Kostenschätzungen werden die Spielgruppe und die Tagesfamilien MOTG ausgeklammert. Deshalb wird nachfolgend nicht weiter auf die beiden Angebote eingegangen.

¹⁰ Hierzu ist anzumerken, dass die berechneten Vollkosten ohne Infrastrukturkosten ausgewiesen werden, weil diese durch die PSG getragen werden.

¹¹ In der Regel wird ein Modul nicht durchgeführt, wenn weniger als fünf Anmeldungen eingegangen sind.

ein durchschnittlicher kostendeckender Satz von 85 Franken. Die PSG Arbon verrechnet heute für einen ganzen Tag Betreuung einen Tarif von 76 Franken. Damit liegt sie deutlich unter dem berechneten durchschnittlichen Vollkostensatz, entsprechend erhalten heute alle Familien eine Subvention, unabhängig von ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit. Künftig sollen Familien ab einem bestimmten Einkommen die Vollkosten der schulergänzenden Betreuung vollständig übernehmen. Ausserdem soll der Tarif die tatsächlichen Kosten abbilden. Entsprechend wird der Tarif auf 115 Franken pro Tag (entspricht 11,5 Betreuungsstunden) erhöht und gleichzeitig die Subventionen in Bezug auf den neuen Tarif angepasst.

Die Vollkosten im *Kinderhaus Arbon* betragen heute 3'700 Franken pro Tag. Mit der aktuellen Auslastung (83%) ergibt sich dabei ein kostendeckender Satz von 100 Franken pro Tag. Für die Zukunft rechnet das Kinderhaus mit einem Tarif von 115 Franken (entspricht 12 Betreuungsstunden). Die Erhöhung lässt sich auf drei Gründe zurückführen:

- Das Kinderhaus möchte in den nächsten Jahren die Löhne entsprechend der Empfehlung des Verbands Kinderbetreuung Schweiz kibesuisse anheben.
- Es soll in die veraltete Infrastruktur investiert werden.
- Das Kinderhaus möchte künftig unabhängig von Spenden von Institutionen (z.B. reformierte Kirchgemeinde, Arbeitgeberverband) agieren können. In den vergangenen Jahren wollte das Kinderhaus mit den knapp 60'000 Franken Spendeneinnahmen die Infrastruktur erneuern oder Anschaffungen für die Kinder tätigen. Tatsächlich mussten die Spenden für die Aufrechterhaltung des Grundbetriebs eingesetzt werden beziehungsweise ermöglichten die Spenden dem Kinderhaus, Eltern im unteren Einkommensbereich tiefere Tarife zu verrechnen. So übernimmt heute das Kinderhaus ein Teil der Differenz zwischen den effektiven Kosten und dem Elternbeitrag, weil diese nicht vollständig durch die Subventionen der Stadt Arbon gedeckt sind.¹²

2.2 Erweiterung der schulergänzenden Betreuung in der PSG Frasnacht

Die PSG Frasnacht bietet aktuell einen Mittagstisch an. Dieser wird von rund 24 Kindern genutzt. Auf das Schuljahr 2021/22 erweitert die PSG Frasnacht ihr Angebot. Um den künftigen Bedarf abschätzen zu können, führte sie Ende Juni 2020 eine Befragung bei 66 Familien durch. Aufgrund dieser werden pro Modul zwischen zwei und elf fixe Anmeldungen und zwischen sechs und 14 sporadische Anmeldungen erwartet. Die bis Ende Mai 2021 eingegangenen fixen Anmeldungen bewegen sich zwischen einem und zwölf Kindern pro Modul. Darin sind die sporadischen Anmeldungen, die aufgrund der aktueller Belegung zukünftig berücksichtigt werden können, noch nicht enthalten. In der Startphase werden jedoch alle geplanten Module unabhängig von der Kinderzahl angeboten.¹³

2.3 Aktuelle Subventionierungsmodelle in Arbon

Bei der Unterstützung der familienergänzenden Kinderbetreuung durch die öffentliche Hand können grundsätzlich drei Arten unterschieden werden:

- *Objektfinanzierung*: Die Objektfinanzierung zeichnet sich dadurch aus, dass Subventionen direkt an Betreuungseinrichtungen ausbezahlt werden, und zwar meistens in Form eines Sockelbeitrags oder einer Defizitgarantie. Sozialpolitische Ziele, beispielsweise durch einen einkommensabhängigeren Tarif, können nur indirekt umgesetzt

¹² Zum Beispiel beträgt im Einkommensbereich bis 50'000 Franken massgebendes Einkommen der Elternbeitrag 31 Franken, die Stadt Arbon subventioniert davon 24 Franken (CHF 55.– minus CHF 31.–), der Maximaltarif liegt bei 113 Franken. Somit resultiert ein Defizit von 58 Franken, welches das Kinderhaus übernimmt.

¹³ Gemäss Auskunft der PSG Frasnacht.

werden. Mit jeder neuen Betreuungseinrichtung erhöhen sich auch die Kosten für die Stadt Arbon.

- *Subjektorientierte Objektfinanzierung*: Bei der subjektorientierten Objektfinanzierung gehen Subventionen zwar direkt an die Betreuungseinrichtungen, diese sind aber an die Kinder (Subjekte) respektive an die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit deren Erziehungsberechtigten gebunden. Die Stadt und die Primarschulgemeinden regeln die Subventionierung mit ausgewählten Betreuungseinrichtungen in Leistungsvereinbarungen. Es gibt keine direkte Verbindung zwischen Erziehungsberechtigten und der Stadt.
- *Subjektfinanzierung*: Schliesslich werden Subventionen bei der Subjektfinanzierung direkt an die Erziehungsberechtigten der Kinder (Subjekte) bezahlt (in Form von Gutscheinpapieren, Steuergutschriften o.ä. Gutschriften). Die Subventionen können Erziehungsberechtigte bei Betreuungseinrichtungen gegen Betreuungsdienstleistungen eintauschen. Die Stadt kann Qualitätskriterien der Betreuungseinrichtung definieren und lizenziert diese entsprechend. Durch die Gewährung von Betreuungsgutschriften kann ein Marktmechanismus entstehen: Dadurch regeln sich die Qualität der Betreuungseinrichtungen sowie die Anzahl Betreuungsplätze ohne einen Eingriff der Stadt.

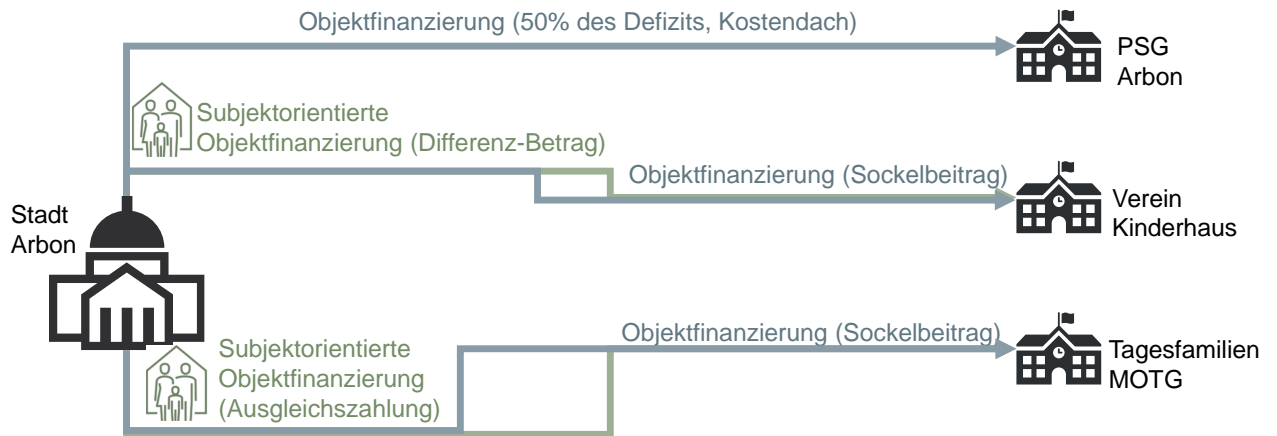
Im Anhang A 1 findet sich eine detaillierte Übersicht über die verschiedenen Modelle und deren Vor- und Nachteile.

In Arbon werden die verschiedenen Betreuungsangebote heute in unterschiedlicher Form von der politischen Gemeinde Arbon oder den Primarschulgemeinden finanziell unterstützt:

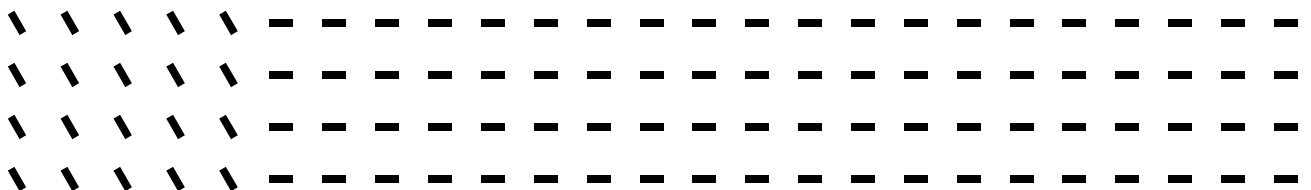
- Die *schulergänzende Betreuung der PSG Arbon* wird mittels einer Defizitgarantie von 50 Prozent von der Stadt Arbon unterstützt (Objektfinanzierung). Die andere Hälfte des Defizits trägt die PSG Arbon.
- Der *Verein Kinderhaus Arbon* wird durch einen jährlichen Sockelbeitrag von der Stadt Arbon unterstützt (Objektfinanzierung). Zusätzlich leistet die Stadt eine monatliche Ausgleichszahlung an das Kinderhaus in Abhängigkeit der Steuerkraft der Eltern (subjektorientierte Objektfinanzierung). So bezahlt die Stadt für Eltern mit einem massgebenden Einkommen bis 50'000 Franken pro geleistete Betreuungsstunde 55 Franken abzüglich des Betrages, den die Eltern effektiv zu leisten haben. In der Vergangenheit wurden ausserdem zusätzliche finanzielle Mittel für spezifische Investitionen (z.B. Umsetzung von Brandschutzmassnahmen) gesprochen.
- Der *Verein Tagesfamilien MOTG* wird von der Stadt Arbon mit einem Sockelbeitrag von 70 Rappen pro Einwohner/-in unterstützt (Objektfinanzierung). Zusätzlich übernimmt die Stadt den Differenzbetrag zwischen dem effektiven Tarif und dem Tarif, den die Eltern gemäss ihrer Steuerkraft zu entrichten haben (subjektorientierte Objektfinanzierung).

Folgende Darstellung fasst die heutigen – sehr unterschiedlichen – Subventionierungsmodelle in Arbon zusammen. Für das neue Modell gilt es, ein einheitliches Subventionierungsmodell für die vorschulische und schulergänzende Betreuung festzulegen.

D 2.3: Subventionierungsmodelle Arbon

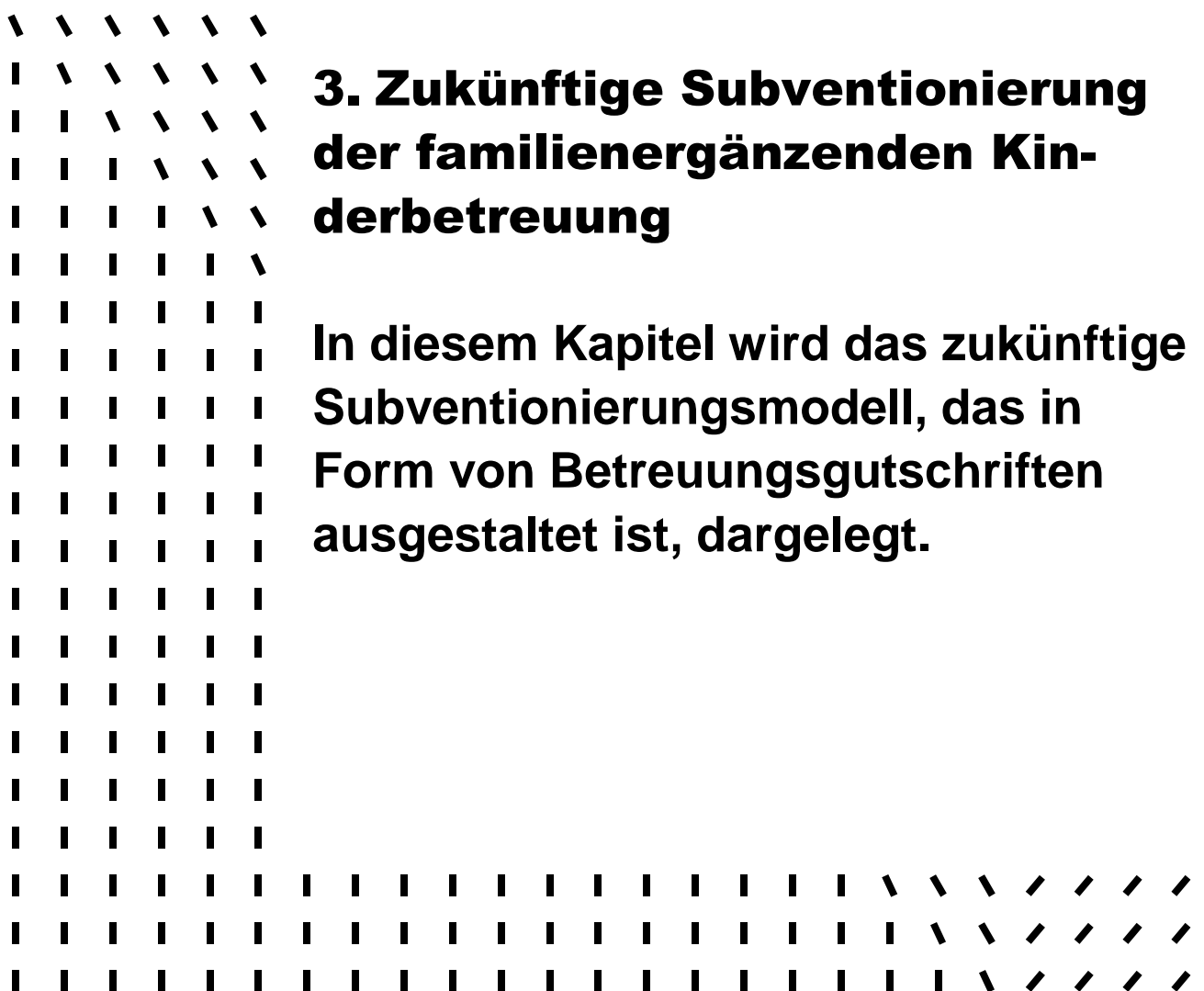


Quelle: Darstellung Interface.



3. Zukünftige Subventionierung der familienergänzenden Kinderbetreuung

In diesem Kapitel wird das zukünftige Subventionierungsmodell, das in Form von Betreuungsgutscheinen ausgestaltet ist, dargelegt.



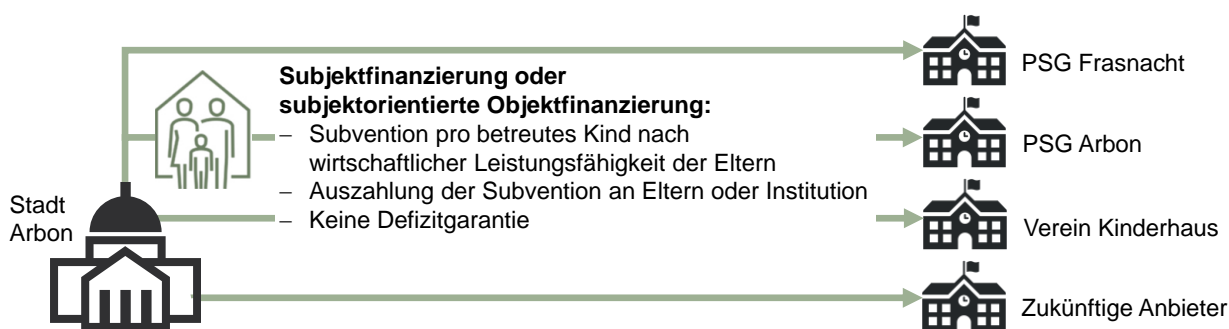
3.1 Zukünftige Ausgestaltung des Subventionierungsmodells

Die Steuergruppe hat sich darauf geeinigt, dass ein künftiges Subventionierungsmodell in Arbon folgende Prämissen erfüllen soll:

- Die Subvention wird nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit/Steuerkraft der Eltern bemessen (subjektorientierte Subventionierung).
- Alle Eltern werden gleichbehandelt.
- Alle Betreuungseinrichtungen – sowohl in der schulergänzenden als auch in der vorschulischen Kinderbetreuung – werden gleichbehandelt.¹⁴
- Die Berechnungsgrundlagen (z.B. massgebendes Einkommen, Selbstbehalt der Eltern) sind für alle Betreuungseinrichtungen gleich.

Unter diesen Voraussetzungen bleibt Arbon die Wahl zwischen einer subjektorientierten Objektfinanzierung, bei der die Subventionen an die Institutionen ausbezahlt werden, oder einer Subjektfinanzierung, bei der die Subventionen direkt an die Eltern entrichtet werden. Letzteres hat den Vorteil, dass der Datenschutz vollständig gewährleistet ist, weil die Institutionen keine Kenntnis über die Höhe der Gutschriften haben. Nachteil ist, dass die politische Gemeinde mit allen Eltern einen Vertrag eingeht und die Auszahlungen der Gutschriften an viele einzelne Personen tätigen muss. In Arbon, wo die Wege zwischen den aktuell bestehenden Betreuungseinrichtungen und der Verwaltung kurz sind, ist aus Sicht der Steuergruppe eine subjektorientierte Objektfinanzierung effizienter. Folgende Darstellung veranschaulicht das zukünftige Subventionierungsmodell. Die konkrete Umsetzung wird in Abschnitt 4.1 im Detail beleuchtet.

D 3.1: Zukünftiges Subventionierungsmodell



Quelle: Darstellung Interface.

¹⁴ Der gleich hohe Vollkostensatz in der schulergänzenden und vorschulischen Kinderbetreuung lässt sich erstens durch die höheren Löhne für Betreuungspersonal im Schulbereich begründen. Zweitens beinhalten die berechneten Vollkosten der PSG Arbon keine Kosten für Infrastruktur, weshalb die tatsächlichen Vollkosten tendenziell höher liegen dürften (vgl. Abschnitt 2.1).

3.2 Zukünftige Ausgestaltung der Betreuungsgutschriften

Dieser Abschnitt beschreibt die konkrete Ausgestaltung der zukünftigen Subventionierung für die familienergänzende Kinderbetreuung in Form von Betreuungsgutschriften. Zusätzlich werden die Kostenfolgen mittels Modellrechnungen geschätzt.

3.2.1 Datengrundlagen und Annahmen

Zur Durchführung der Modellrechnungen wurden folgende Grundlagen verwendet und Annahmen getroffen:

- Angaben zur *Anzahl Kinder im Schul- und Vorschulalter* in Arbon: Gemäss Steuerdaten von Arbon gab es Ende 2018 155 Säuglinge (0–18 Monate), 343 Kinder im Vorschulalter (18 Monate–4 Jahre) und 1'039 Kinder im Schulalter (5–12 Jahre) in Arbon (total 1'537 Säuglinge/Kinder). Diese Daten bilden die Grundlage für die Berechnung der Betreuungsquote.
- *Betreuungsquote*: Von den insgesamt 1'537 Kindern werden 260¹⁵ fremdbetreut. Dies entspricht einer Betreuungsquote von 17 Prozent. Wird die Betreuungsquote für Säuglinge, Vorschul- und Schulkinder separat berechnet, ergibt sich folgendes Bild:
 - 78 der 343 Kinder im Vorschulalter werden im Kinderhaus familienergänzend betreut.¹⁶ Daraus resultiert eine Betreuungsquote von 23 Prozent.
 - Durchschnittlich 7 Kinder von 155 im Säuglingsalter werden im Kinderhaus in Arbon fremdbetreut, was einer Betreuungsquote von 5 Prozent entspricht.
 - Weitere rund 150 Kinder werden in der PSG Arbon schulergänzend betreut. Bei 1'039 Schulkindern ergibt sich daraus eine Betreuungsquote von 14 Prozent.
- *Betreuungsumfang*: Durchschnittlich werden die Kinder im Vorschulalter und Säuglinge 2,5 Tage pro Woche betreut. Für die schulergänzende Betreuung wird der Betreuungsumfang nach vier Modulen differenziert und gemäss Dauer und Betreuungskosten gewichtet.¹⁷ Das Morgenmodul (Gewichtung 1,75) wird im Durchschnitt 0,8-mal pro Woche gebucht, das Mittagsmodul (Gewichtung 2,5) 2,5-mal, das Nachmittagsmodul (Gewichtung 1,5) 0,9-mal, das Abendmodul (Gewichtung 2,75) 1,2-mal.
- *Anteil Säuglinge*: Von den 85 im Kinderhaus betreuten Kindern sind 9 (11%) im Säuglingsalter. Da der Anteil Säuglinge sehr volatil ist, wird in den Modellrechnungen von einer Auslastung der Säuglingsgruppe von 80 Prozent ausgegangen (dies entspricht 7,2 Säuglingen).
- *Sozialhilfe*: Im Einkommensbereich bis zu einem steuerbaren Einkommen von 20'000 Franken wird die Mehrheit der Eltern (80%) von der Sozialhilfe unterstützt, die auch die Kosten der Kinderbetreuung übernimmt. Deshalb werden für die Kostenschätzung lediglich 20 Prozent aller Kinder in diesem Einkommensbereich berücksichtigt.
- *Angaben zur Einkommensverteilung*: Basierend auf den Steuerdaten von Arbon aller definitiv veranlagten natürlichen Personen mit mindestens einem Kind im Alter von 0 bis 12 Jahren (Stand 31.12.2018) konnte eine Einkommensverteilung erstellt werden. Die Einkommensverteilung gibt Aufschluss darüber, wie viele Haushalte Anspruch auf eine Subvention haben und wie hoch diese ausfällt. Eine grafische Darstellung der Einkommensverteilung findet sich in Anhang A 3.
- *Massgebendes Einkommen und Einkommensobergrenze*: Als massgebendes Einkommen wurde das steuerbare Einkommen plus 15 Prozent des steuerbaren Vermögens definiert. Als Einkommensuntergrenze, bis zu der die maximale Subvention entrichtet

¹⁵ Inklusive Tagesfamilien MOTG und PSG Frasnacht

¹⁶ Zusätzlich werden rund 10 Kinder im Vorschulalter ausserhalb von Arbon betreut. Ausserdem werden zusätzlich zu den 78 betreuten Vorschulkindern im Kinderhaus weitere 3 Kinder von auswärtigen Gemeinden betreut. Diese beiden Gruppen werden in der Berechnung der Betreuungsquoten nicht berücksichtigt.

¹⁷ Dabei werden die Anzahl Betreuungsstunden pro Modul addiert. Für grössere Mahlzeiten (Morgen und Mittag) werden 15 bzw. 30 Minuten hinzugerechnet.

wird, ist auf 20'000 Franken festgelegt. Die Obergrenze, bis zu der ein Anspruch auf eine Subvention besteht, liegt bei 120'000 Franken.

- *Vermögensobergrenze:* Ab einem steuerbaren Vermögen von 300'000 Franken werden – unabhängig vom steuerbaren Einkommen – keine Subventionen mehr entrichtet.
- *Vollkosten:* Die Vollkosten für die familienergänzende Betreuung wurden auf 115 Franken festgelegt (vgl. Abschnitt 2.1). Für Säuglinge (bis 18 Monate) wird der Vollkostentarif um 30 Franken auf 145 Franken gesetzt.
- *Selbstbehalt der Eltern:* Der Selbstbehalt für die Eltern bleibt wie bisher bei rund 30 Franken pro Tag.
- *Geschwisterrabatt:* Für Geschwister wird ein Rabatt von 10 Prozent gewährt. Das heisst, der Selbstbehalt der Eltern reduziert sich um 10 Prozent. Dies gilt für alle Kinder – nicht nur für das/die Geschwister.
- *Erwerbstätigkeit der Eltern:* Die Betreuungsgutschriften richten sich nach dem Betreuungsbedarf und werden unabhängig der Erwerbspensen der Eltern gewährt.

3.2.2 Ausgestaltung des Modells und Tarifsystem

Ziel der neuen Ausgestaltung war es, ein einheitliches Modell für die vorschulische und schulergänzende Betreuung zu erarbeiten. Das Gutschriftenmodell ist wie bisher als lineares Stufenmodell ausgestaltet. Das heisst, mit steigendem massgebenden Einkommen reduziert sich pro 2'000 Franken die Subvention gleichmässig. Heute betragen die Abstände zwischen den Einkommensstufen 5'000 Franken. Die Berechnung der Gutschriftenhöhe im jeweiligen Einkommensbereich basiert auf durch die Stadt Arbon und die Primarschulgemeinden festgelegten Parametern (Minimaltarif, Vollkostentarif, Einkommensuntergrenze und -obergrenze) und dem massgebenden Einkommen (steuerbares Einkommen + 15 Prozent steuerbares Vermögen). Ab einem massgebenden Einkommen von 108'000 Franken bis zur Zahlung des Volltarifs bei einem massgebenden Einkommen von 120'000 Franken wird die Gutschrift auf 10 Franken plafoniert, um die Berechnung und Auszahlung von Kleinstbeträgen zu vermeiden.

Darstellung D 3.2 fasst die Modellparameter, die für das neue Subventionierungsmodell gelten sollen, zusammen und stellt sie den heutigen Parametern gegenüber. Für die Festlegung der für das neue Modell massgebenden Parameter haben wir uns an den heutigen Parametern orientiert. Wo Spielraum bestand (weil keine grossen Auswirkungen auf die Gesamtkosten der Subvention entstehen würden), wurde das Modell entsprechend ausgebaut (z.B. bei der Vermögensobergrenze). Die grösste Veränderung im Vergleich zu heute ist, dass auch Eltern von Kindern im Vorschulalter, die nur einen Tag (bzw. zwei halbe Tage) betreut werden, eine Subvention erhalten – sofern sie innerhalb des festgelegten Einkommensbereichs liegen. Dies führt dazu, dass von den heute 85 fremdbetreuten Kindern im Vorschulalter nicht nur 63 (74%), sondern 78 (92%) eine Subvention erhalten würden. Damit wird die Rechtsgleichheit zwischen den Eltern gewährleistet; das heisst, alle Eltern mit Betreuungsbedarf im definierten Einkommensbereich werden auch unterstützt. Ausserdem wird durch die Gewährung von Subventionen ab einem Betreuungstag der Einstieg zurück in eine Erwerbstätigkeit erleichtert und die Vereinbarkeit von Beruf und Familie – durch die erhöhte Flexibilität in der Wahl des Betreuungspensums – gestärkt. Zudem ist aus Sicht der Verantwortlichen des Vereins Kinderhaus eine Koppelung der Subvention an den Betreuungsumfang einer idealen Auslastung des Betriebs nicht zuträglich. Dieses System hatte in der Vergangenheit zur Folge, dass «Restplätze» (insb. Nachmittage ohne Mittagessen) fast nicht zu besetzen waren, da es für die Familien in Arbon zu teuer ist.

D 3.2: Modellparameter

<i>Parameter</i>	<i>Parameter heute</i>	<i>Parameter im neuen Modell</i>
Massgebendes Einkommen	PSG: Steuerbares Einkommen, bei Vorhandensein von steuerbarem Vermögen ist der Maximaltarif zu zahlen. Kinderhaus: Eigene Berechnung in Anlehnung an das steuerbare Einkommen	Steuerbares Einkommen + 15% steuerbares Vermögen
Einkommensuntergrenze (in Franken)	20'000	20'000
Einkommensobergrenze (in Franken)	PSG: 115'000 Kinderhaus: 120'000	120'000
Vermögensobergrenze (in Franken)	100'000	300'000
Selbstbehalt der Eltern (in Franken)	PSG: 29.80 Kinderhaus: 31–36 bzw. 43–48 (Säugling)	30
Vollkostentarif (in Franken)	PSG: 76 (für 4 Module) bzw. 115 für einen Tag Ferienbetreuung Kinderhaus: 98–113	115 (bzw. 85 für 4 Module schulergänzende Betreuung)
Vollkostentarif für Säuglinge (in Franken)	137–152	145
Geschwisterbonus	10%	10%
Anzahl fremdbetreute Kinder (Kinderhaus, PSG Arbon)	235	235
Anzahl subventionierte Kinder (durch Defizitgarantie und Sockelbeitrag)	235 (100%)	205 (87%)
Anzahl Kinder mit einkommensabhängigem Tarif	179 (76%)	

Quelle: Darstellung und Berechnungen Interface.

3.2.3 Kostenschätzung

Mit den vorgängig getroffenen Annahmen und Grundlagen schätzen wir die Subventionskosten bei einer Einführung von Betreuungsgutschriften auf 696'000 Franken. Diese setzen sich zusammen aus 426'000 Franken für Subventionen in der vorschulischen Kinderbetreuung und 270'000 Franken für Subventionen in der schulergänzenden Betreuung. Wir gehen davon aus, dass letztere – wie bereits heute – je zur Hälfte von der Stadt Arbon und zur Hälfte von den PSG Arbon und Frasnacht getragen werden. Insgesamt entstehen für die Stadt Arbon somit Kosten in Höhe von 561'000 Franken (vgl. Darstellung D 3.3). Dies sind 105'000 Franken mehr als für das Jahr 2021 budgetiert wurde.

D 3.3: Subventionsbeiträge durch die Stadt Arbon für die familienergänzende Kinderbetreuung

Subventionsbeitrag vorschulische Betreuung (in Franken)	426'000
Subventionsbeitrag schulergänzende Betreuung (in Franken)	135'000
Total Subventionsbeitrag (in Franken)	561'000
<i>Differenz zum Budget 2021 (in Franken)</i>	<i>105'000</i>

Quelle: Darstellung und Berechnungen Interface.

Mit der Einführung des Gutschriftensystems wird neben einer Aufstockung der Mittel eine Umverteilung zwischen der vorschulischen und schulergänzenden Kinderbetreuung stattfinden. So werden heute im Vorschulbereich deutlich weniger Subventionen von der Stadt Arbon bezahlt, als dies mit dem neuen Modell geplant ist (CHF 230'000.– im Vergleich zu CHF 426'000.–). Dafür werden im Bereich der schulergänzenden Betreuung in Zukunft weniger Mittel eingesetzt (CHF 225'000.– im Vergleich zu CHF 135'000.–). Diese Umverteilung ist bewusst gewählt, weil die Kosten für die Kinderbetreuung in der Vorschule deutlich höher sind als im Schulbereich. Ausserdem wird durch die verstärkte Unterstützung der vorschulischen Kinderbetreuung die Vereinbarkeit von Beruf und Familie zusätzlich gefördert.

Es gilt zu erwähnen, dass die geschätzten Mehrkosten dadurch entstehen, dass von den heute 85 im Kinderhaus betreuten Kinder 22 Kinder keine Subvention erhalten, weil sie einen zu geringen Betreuungsumfang (weniger als zwei Tage) aufweisen. Künftig hätte die Mehrheit dieser Kinder auch Anspruch, weshalb im neuen Modell insgesamt 19 Kinder mehr subventioniert werden. Werden diese 19 Kinder vom neuen Modell ausgeschlossen, entsteht ein Subventionsetat von 440'000 Franken¹⁸; also 15'000 Franken weniger als heute budgetiert. Mit einer Koppelung der Subvention an einen Mindestbetreuungsumfang ist jedoch mit Abstrichen bei der Flexibilität, sowohl für das Kinderhaus als auch für die Eltern, zu rechnen. So lassen sich Betreuungsgruppen schwieriger auslasten, da Eltern von einer (Mindest-)Betreuung im Kinderhaus absehen werden. Ausserdem würde damit der Grundsatz der Gleichbehandlung aller Eltern nicht umgesetzt.

Die Steuergruppe hat eine weitere Modellvariante geprüft. Dabei würde der Säuglingstarif gedeckelt. Im vorher beschriebenen Modell ist der maximale Säuglingstarif auf 145 Franken festgelegt. Die Weiterentwicklung des Modells sieht vor, dass alle Säuglinge – auch jene aus Haushalten über dem maximalen massgebenden Einkommen – mit mindestens 10 Franken subventioniert würden. Der effektive Vollkostentarif für einen Säugling würde sich entsprechend auf 135 Franken pro Tag reduzieren. Da aktuell nur wenige Säuglinge in Arbon betreut werden, würden die Kosten dieser Modellvariante im Vergleich zu den Kosten des ursprünglichen Modells nur um rund 1'000 Franken ansteigen.

Die Kosten für die administrative Umsetzung der Betreuungsgutschriften sind in den vorgängig aufgeführten Beträgen nicht enthalten. Bis jetzt haben die Betreuungseinrichtungen (Kinderhaus, PSG Arbon) die Einstufung der Eltern vorgenommen und die Betreuungskosten berechnet. Dies bedingte, dass die Betreuungseinrichtungen Einsicht in sensible Daten der Eltern erhalten haben und diese Daten auch bewirtschaften mussten. Die Steuergruppe ist sich einig, dass von dieser dezentralen Bewirtschaftung abgesehen werden sollte – die Berechnung der Subvention soll künftig von der Verwaltung der Stadt Arbon übernommen werden oder die Stadt delegiert diese Aufgabe mittels Leistungsvereinbarung an die PSG Arbon (vgl. Abschnitt 4.1). Unabhängig von der konkreten Umsetzung fallen Kosten für den zusätzlichen Verwaltungsaufwand an. Der Verwaltungsaufwand für die Beurteilung der Gesuche, die Auszahlung der Gutschriften, die Information über die Gutschriften usw. liegt erfahrungsgemäss bei etwa 0,20 bis 0,25 Stellenprozenten pro Fall (Richtwert von der Stadt Luzern). Dies würde bei 200 subventionsberechtigten

¹⁸ Setzt sich zusammen aus den Subventionskosten für Vorschulbereich (CHF 305'000.–) und den Subventionskosten für die schulergänzende Betreuung (CHF 135'000.–).

Kindern in Arbon etwa 40 bis 50 Stellenprozent bedeuten. Für eine/n Sachbearbeiter/-in mit einem 50-Prozent-Pensum ist mit 32'000 bis 46'000 Franken pro Jahr zu rechnen.¹⁹

3.3 Vergleich des Gutschriftenmodells mit der Situation heute

Die Einführung eines Gutschriftenmodells bedeutet für die Eltern auch eine finanzielle Veränderung. Um zu illustrieren, welche finanziellen Veränderungen das neue System für die Eltern bringen wird, werden nachfolgend für je vier Einkommensstufen und Familiensituationen die Betreuungskosten der vorschulischen Betreuung und der schulergänzenden Betreuung aufgeführt. Dabei werden jeweils die aktuellen Betreuungskosten den Betreuungskosten mit dem Gutschriftensystem gegenübergestellt.

D 3.4: Vergleich Betreuungskosten heute und mit Gutschriftensystem – vorschulische Betreuung (Beträge in Franken)

Massgebendes Einkommen (Alter Kind)	Betreuungskosten heute pro Tag ¹	Betreuungskosten Gutschriftensystem pro Tag	Differenz zwischen heutiger Situation und mit Gutschriftensystem
20'000 (Kind über 18 Monate)	36.00	30.00	-6.00
50'000 (Kind über 18 Monate)	58.00	55.50	-2.50
80'000 (Kind über 18 Monate)	81.00	81.00	0.00
120'000 (Kind über 18 Monate)	113.00	115.00	2.00
100'000 (Säugling)	127.00	109.80	-17.20

Lesebeispiel: Eine Familie mit einem Kind im Einkommensbereich bis CHF 50'000.– bezahlt heute für einen Tag Betreuung CHF 58.00 pro Tag. Mit dem neuen Modell würde dieselbe Familie insgesamt CHF 2.50 pro Tag weniger bezahlen als heute.

Quelle: Darstellung und Berechnungen Interface.

Legende: ¹ = Die Kosten beziehen sich auf die geltenden Tarife bei einem Betreuungsumfang von zwei Tagen.

Berechnet man für die Familien mit Kindern im Vorschulalter anhand der Steuerdaten die hypothetischen Betreuungskosten, zeigt sich, dass alle Familien mit dem neuen Modell besser oder mindestens gleichgestellt sind. So werden die Betreuungskosten für rund einen Viertel der Kinder um höchstens 10 Franken teurer. Diese 10 Franken sind jedoch auf die reguläre Erhöhung des Vollkostentarifs von durchschnittlich 105 auf 115 Franken zurückzuführen und nicht dem Gutschriftenmodell geschuldet.

Für die schulergänzende Betreuung werden die Betreuungskosten pro Tag (11,5 Stunden) zusätzlich nach vier Modulen (Morgen, Mittag, Nachmittag und Abend) differenziert. Dabei entspricht das Morgenmodul einer Gewichtung von 1,75, das Mittagsmodul 2,5, das Nachmittagsmodul 1,5 und das Abendmodul 2,75.²⁰ Folgende Darstellung veranschaulicht die Veränderung der Betreuungskosten pro Modul vom heutigen Modell zum neuen Gutschriftenmodell.

¹⁹ Gemäss dem Personal- und Besoldungsreglement der Stadt Arbon von 2016 ist ein 100-Prozent-Pensum in der Lohnklasse 7 mit 65'000 bis 92'000 Franken dotiert.

²⁰ Bisherige Betreuungsdauer: Ein ganzer Betreuungstag entsprach 7,75 Stunden, das Morgenmodul 1,5 Stunden, das Mittagsmodul 2 Stunden, das Nachmittagsmodul 1,5 Stunden und das Abendmodul 2,75 Stunden. Neu werden für die Gewichtung die effektiven Betreuungsstunden mit massgeblichen Aufwand für Verpflegung verrechnet.

D 3.5: Vergleich Betreuungskosten heute und mit Gutschriftensystem – schulergänzende Betreuung (Beträge in Franken)

Massgebendes Einkommen	Morgenmodul		Mittagsmodul		Nachmittagsmodul		Abendmodul		Ganzer Tag	
	Alt	Neu	Alt	Neu	Alt	Neu	Alt	Neu	Alt	Neu
Ab 30'000	5.80	6.10	11.50	8.75	5.80	5.25	12.80	9.60	35.90	29.70
Ab 50'000	8.00	8.70	15.80	12.45	8.00	7.45	17.50	13.70	49.30	42.30
Ab 85'000	11.30	13.10	22.40	18.70	11.30	11.25	24.80	20.60	69.80	63.65
Ab 105'000	12.20	15.70	24.10	22.40	12.20	13.45	26.70	24.65	75.20	76.20
Ab 120'000	12.30	17.50	24.40	25.00	12.30	15.00	27.00	27.50	76.00	85.00

Lesebeispiel: Eltern im Einkommensbereich CHF 50'000.– bezahlen heute für eine Morgenbetreuung CHF 8.00 und für die Mittagsbetreuung CHF 15.80. Neu bezahlen diese Eltern CHF 8.70 (+ 0.70) für die Morgen- und CHF 12.45 (- 3.35) für die Mittagsbetreuung. Für einen ganzen Tag würden diese Eltern CHF 7.00 weniger bezahlen.

Quelle: Darstellung und Berechnungen Interface.

Legende: Es ist zu beachten, dass die Kosten pro Tag künftig in einem anderen Verhältnis in die einzelnen Module aufgeteilt werden. Ein Vergleich der Kosten pro Modul zwischen Alt und Neu ist deshalb nicht immer zweifelsfrei möglich.

Aus Darstellung D 3.5 geht hervor, dass die Betreuungskosten in beinahe allen Einkommensklassen und Modulen künftig tiefer ausfallen werden als heute. Zwar wird der Vollkostensatz von 76 auf 115 Franken erhöht. Jedoch gilt dieser Vollkostensatz lediglich für einen ganzen Tag (11,5 Stunden) Ferienbetreuung. Während der Schulzeit werden die Kinder höchstens 7,75 Stunden (mit Gewichtung 8,5) schulergänzend betreut. Im Gegensatz zu heute werden künftig nicht mehr alle Familien subventioniert. So wird heute für einen ganzen Tag Betreuung ein Tarif von 76 Franken verrechnet, der durchschnittliche kostendeckende Satz der PSG Arbon beträgt hingegen 85 Franken, womit heute quasi alle Familien eine Subvention erhalten. Künftig sollen Familien ab einem bestimmten Einkommen die Vollkosten der schulergänzenden Betreuung vollständig übernehmen. Ausserdem soll der Tarif die tatsächlichen Kosten abbilden.

Daher zeigt sich auch in der Gegenüberstellung von den aufgrund der Steuerdaten hypothetisch berechneten Betreuungskosten des heutigen Modells und denjenigen des neuen Modells, dass die Mehrheit der Familien (81%) künftig tendenziell weniger für die Betreuung bezahlen muss als heute. Für 19 Prozent der Familien fallen die Kosten mit dem neuen Modell hingegen höher aus als heute. Die Mehrkosten entsprechen jedoch höchstens der regulären Erhöhung des Vollkostentarifs von neun Franken (von 76 auf 85 Franken).

Eltern, die ihre Kinder aktuell im Kinderhaus oder schulergänzend betreuen lassen, sollten mit der Einführung der Betreuungsgutschriften kurzfristig finanziell nicht wesentlich schlechter gestellt werden als bis anhin. Deshalb werden bei der Einführung von Betreuungsgutschriften üblicherweise Übergangsleistungen für Eltern zur Verfügung gestellt. Aufgrund der langen Vorlaufzeit von rund einem Schuljahr zur Einführung des neuen Gutschriftensystems hat sich die Steuergruppe dafür entschieden, auf eine Übergangslösung mit differenzbereinigenden Subventionen für Eltern, die mit dem neuen System schlechter gestellt werden, zu verzichten. Im Einzelfall sind individuelle Unterstützungsleistungen jedoch sicherlich angebracht.

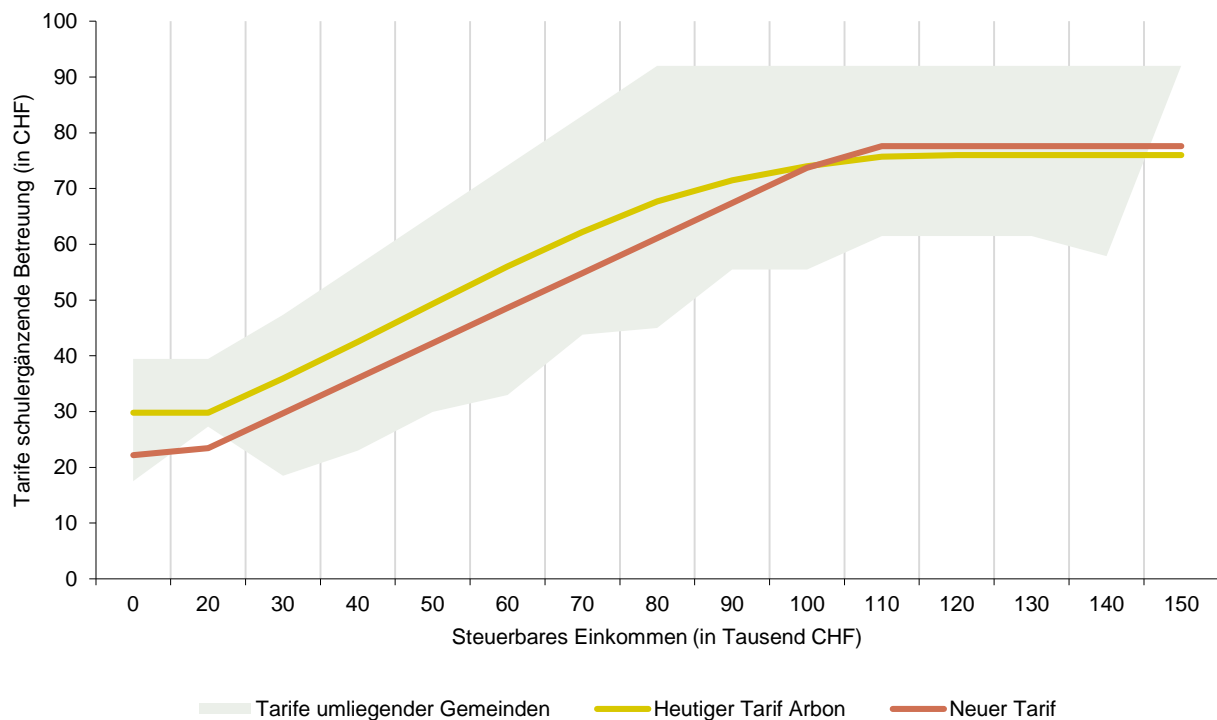
3.4 Vergleich Tarifsysteme Arbon und umliegende Gemeinden

Für die Ausgestaltung eines neuen Tarifsystems wurden auch die Tarifordnungen von Betreuungseinrichtungen in fünf vergleichbaren Gemeinden (Amriswil, Frauenfeld, Kreuzlingen, Romanshorn, St. Gallen) untersucht. Eine detaillierte Auflistung der relevanten

Parameter (massgebendes Einkommen, Einkommensgrenzen, Tarife, Säuglings- und Geschwisterrabatt) pro Betreuungseinrichtung findet sich in Anhang A 2.

Darstellung D 3.6 zeigt die Bandbreite der Tarife der untersuchten umliegenden Gemeinden (graue Fläche). Zusätzlich sind die heutigen und zukünftigen Tarife der PSG Arbon abgebildet (gelbe und rote Linie). Dabei ist ersichtlich, dass die Tarife für die schulergänzende Betreuung in Arbon sowohl mit den heutigen als auch mit den neuen Tarifen im Rahmen umliegender Gemeinden liegen.

D 3.6: Tarifsysteme schulergänzende Betreuung Arbon und umliegende Gemeinden



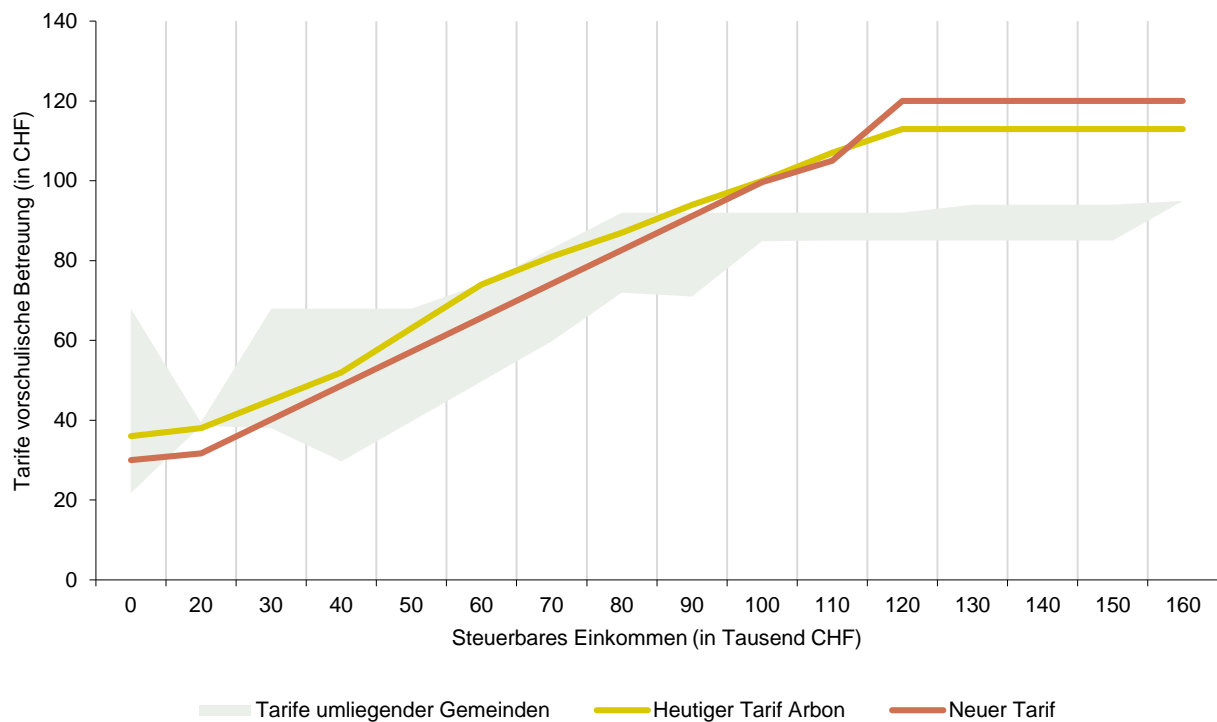
Quelle: Darstellung Interface, basierend auf Tarifordnungen der untersuchten Betreuungseinrichtungen.

Legende: Die Tarife beziehen sich, wo eine Differenzierung möglich ist, auf eine Ganztagesbetreuung (entspricht in der Regel 8 Stunden) bei hoher Belegung für Kinder ab 18 Monaten während der Schulzeit.

Im Vorschulbereich ist Arbon im Vergleich zu den umliegenden Gemeinden eher teurer (vgl. Darstellung D 3.7). Dasselbe gilt für die Säuglingstarife (vgl. Darstellung DA 4 im Anhang). Dies ist sowohl mit den heutigen als auch mit den neuen Tarifen der Fall. Der Vergleich ist jedoch schwierig, da gewisse Tarife der Kindertagesstätten in den umliegenden Gemeinden häufig bereits Subventionszahlungen enthalten.

Grundsätzlich sind die bisher in Arbon gewählten Parameter also durchaus vergleichbar mit denjenigen der umliegenden Gemeinden. Mit der Gewährung der Subvention bis zu einem maximalen massgebenden Einkommen von 120'000 Franken im Vorschulbereich liegt das heutige Tarifmodell von Arbon hingegen eher im oberen Bereich. Die meisten Betreuungseinrichtungen in den umliegenden Gemeinden haben diese Obergrenze auf ein massgebendes Einkommen von 80'000 bis 100'000 Franken (umgelegt in steuerbares Einkommen) festgelegt.

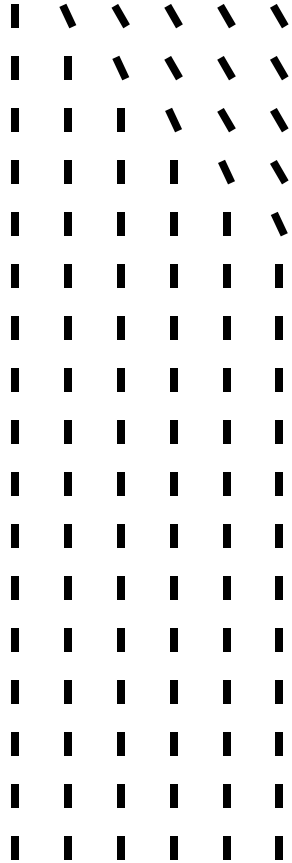
D 3.7: Tarifsysteme familienergänzende Betreuung (Kinder ab 18 Monaten) Arbon und umliegende Gemeinden



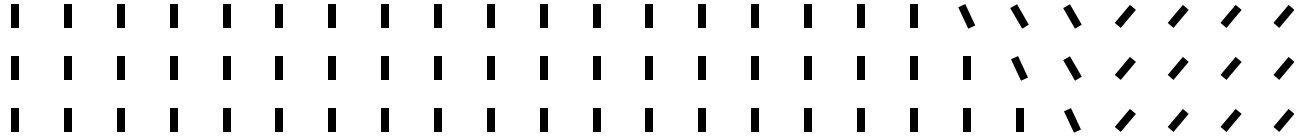
Quelle: Darstellung Interface, basierend auf Tarifordnungen der untersuchten Betreuungseinrichtungen.



4. Umsetzung der Betreuungsgutschriften



In diesem Kapitel wird auf die konkrete Umsetzung des neuen Subventionierungsmodells eingegangen und die Veränderungen für die Stadt Arbon, die Primarschulgemeinden, die Eltern sowie die Betreuungseinrichtungen dargelegt.



4.1 Abwicklung der Betreuungsgutschriften

Die Abwicklung der Betreuungsgutschriften kann grundsätzlich auf zwei Arten umgesetzt werden:

- *Dezentrale* Abwicklung durch Betreuungseinrichtungen
- *Zentrale* Abwicklung durch die Stadt Arbon (oder durch eine externe Stelle, wie beispielsweise die PSG Arbon)

Heute werden die Subventionen von den einzelnen Betreuungseinrichtungen berechnet (dezentral). Dies hat den Vorteil, dass die Eltern nur eine Ansprechperson haben. Das heute dezentrale System ist zudem für die Stadt Arbon mit wenig Aufwand verbunden: Zwischen den Verantwortlichen der Stadt Arbon und den Betreuungseinrichtungen wird jährlich ein Controlling-Gespräch geführt und der Subventionsbetrag einmal jährlich ausbezahlt. Ausserdem wird das System bereits heute in dieser Form umgesetzt. Diese dezentrale Bewirtschaftung bringt aber auch Nachteile mit sich. So haben die (teilweise privaten) Betreuungseinrichtungen Einsicht in sensible Einkommensdaten der Eltern. Weil die Berechnungen von unterschiedlichen Betreuungseinrichtungen erfolgen, wird zudem eine Gleichbehandlung der Eltern erschwert (dies ist insbesondere bei der Beurteilung von Härtefällen relevant). Aus diesen Gründen sieht die Steuergruppe von einer dezentralen Abwicklung ab.

Künftig soll die administrative Abwicklung der Betreuungsgutschriften zentral entweder über die Stadt Arbon organisiert werden oder die Stadt delegiert diese Aufgabe mittels Leistungsvereinbarung an die PSG Arbon. Die Steuergruppe hat sich diesbezüglich für eine administrative Verrechnungsstelle innerhalb der Stadtverwaltung ausgesprochen. Ergänzend dazu soll die PSG Arbon im Rahmen des Mandats der Fachstelle Frühe Förderung den Eltern für inhaltliche und pädagogische Fragen zur Verfügung stehen. Es bleibt allerdings zentral, dass alle Betreuungseinrichtungen den Prozess für einen Antrag der Betreuungsgutschriften kennen und die Eltern dabei gegebenenfalls unterstützen können.

4.1.1 Administrative Verrechnungsstelle für Betreuungsgutschriften

Für die Berechnung und administrative Abwicklung der Betreuungsgutschriften soll in der Stadt Arbon in Zukunft eine Verrechnungsstelle innerhalb der Verwaltung zuständig sein. Neben der administrativen Abwicklung der Betreuungsgutschriften (z.B. Anträge erfassen, Berechnung Gutschriftenhöhe) soll die Stelle Eltern auch bei Fragen in Bezug auf den Prozess, die Formulare, die Nachweise (z.B. Selbstdeklaration des Einkommens) und Dokumentationen zur Verfügung stehen und sie bei Bedarf beim Ausfüllen des Antragsformulars unterstützen.

Die Berechnung und Auszahlung über eine zentrale Stelle innerhalb der Verwaltung hat folgende Vorteile: Erstens erfolgt die Berechnung aus einer Hand. Dadurch kann besser

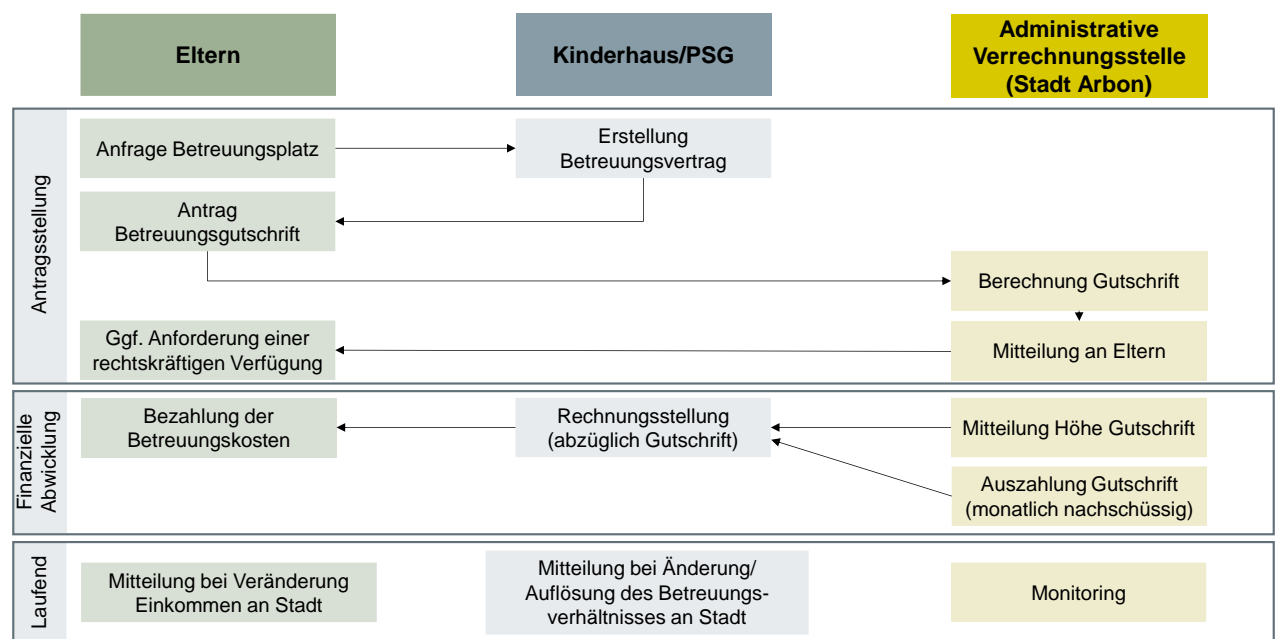
garantiert werden, dass alle Fälle – auch Spezialfälle – gleichbehandelt und beurteilt werden. Zweitens müssen private Einrichtungen keine sensiblen Daten der Eltern bewirtschaften. Dies entlastet ausserdem die Einrichtungen und ermöglicht es ihnen, sich auf ihr Kerngeschäft der Betreuung zu konzentrieren. Drittens wird die Subvention für die Eltern transparenter und sichtbarer, weil sie auf der Rechnung für die Betreuungskosten separat ausgewiesen wird. Die Stadt Arbon stellt die für die Verrechnungsstelle notwendigen Ressourcen bereit. Dabei gilt es, eine gewisse Flexibilität zu wahren, weil die Arbeitslast teilweise saisonale Schwankung aufweist. So ist beispielsweise der Aufwand für Berechnungen von Gutschriften während der Anmeldungsphase für ein neues Schuljahr höher als während des Jahres.

4.1.2 Prozesse

Die Abwicklung der Betreuungsgutschriften gliedert sich grundsätzlich in zwei Prozesse (vgl. Darstellung D 4.1):

1. *Anmeldung und Antragsstellung*: Die Eltern suchen sich selbst einen Betreuungsplatz ihrer Wahl. Diesen lassen sie sich von der Betreuungseinrichtung auf einem Formular der Stadt bestätigen. Das Formular hält unter anderem den vereinbarten Betreuungsumfang sowie die Vollkosten für den Betreuungsplatz fest. Danach stellen die Eltern mit diesem Formular bei der Stadt Antrag für eine Betreuungsgutschrift. Unabhängig von den jeweiligen Vollkosten der Betreuungsangebote berechnet die Stadt auf der Grundlage der Angaben zu Erwerbseinkommen und Vermögen den Betrag der Gutschrift. Nach der Prüfung des Gesuchs wird eine Bescheinigung der Höhe der Gutschrift in Form einer Mitteilung oder einer rechtsgültigen Verfügung ausgestellt.
2. *Finanzielle Abwicklung*: Die Höhe der Gutschrift wird gleichzeitig der zuständigen Betreuungseinrichtung mitgeteilt. Die Einrichtung stellt den Eltern dann monatlich die Vollkosten für ihren Betreuungsplatz abzüglich der Betreuungsgutschrift in Rechnung. Zentral ist, dass auf der Rechnung die Gutschrift explizit ausgewiesen wird, so dass für die Eltern die Höhe der Subvention transparent und nachvollziehbar ist. Die Unterstützung wird dadurch für die Eltern direkt sichtbar. Die Betreuungseinrichtungen erhalten von der Stadt monatlich (nachsüssig) die Summe aller Betreuungsgutschriften ausbezahlt. Die Betreuungseinrichtungen sowie die Eltern informieren die Stadt, wenn das Betreuungsverhältnis aufgelöst oder verändert wird. Ansonsten werden unter Umständen Gutschriften für ein Kind berechnet, das nicht (mehr) betreut wird. Zudem sind die Eltern verpflichtet, der Stadt erhebliche Veränderungen ihres Einkommens, soweit dies für den Anspruch auf Betreuungsgutschriften relevant ist, unverzüglich zu melden.

D 4.1: Prozess der Antragstellung und finanzielle Abwicklung der Betreuungsgutschriften



Quelle: Darstellung Interface.

4.1.3 Aufgaben für die Stadt Arbon

In diesem Abschnitt werden die Aufgaben der Stadt Arbon im Falle der Einführung der Betreuungsgutschriften beschrieben:

- *Regelung der Abgabe und der finanziellen Abwicklung der Betreuungsgutschriften:* Die Stadt Arbon ist, wie in Abschnitt 4.1.2 beschrieben, für die Abwicklung der Betreuungsgutschriften zuständig.
- *Kommunikation und Information:* Es ist zentral, zu planen, wie die Umstellung auf das neue Subventionierungssystem kommuniziert werden soll. Alle betroffenen Zielgruppen (Eltern und Betreuungseinrichtungen) sollten über die Anpassungen frühzeitig informiert werden. Dabei sollen auch Betreuungseinrichtungen von umliegenden Gemeinden informiert werden. Da die Einführung des neuen Systems auf das Schuljahr 2022/23 vorgesehen ist, sollte ausreichend Zeit für die umfassende Information aller Zielgruppen eingeplant werden. Für die Kommunikation können beispielsweise Veranstaltungen, Broschüren, Websites oder Newsletter genutzt werden. Des Weiteren sollten alle Eltern, die möglicherweise zum Bezug von Betreuungsgutschriften berechtigt sind, per Brief sowie über die Medien orientiert werden. Zudem sollten die Eltern die Möglichkeit haben, sich auf der Website der Stadt Arbon über die Betreuungsgutschriften zu informieren. Die Website der Stadt sollte ausserdem mit Informationen über alle Betreuungsangebote mit Kontaktdaten der jeweiligen Ansprechpersonen sowie den Websites der Angebote ergänzt werden. Ausserdem sollen Informationen zu den Betreuungsgutschriften (Verordnung, Antragsformular, Merkblatt, Flyer, Kontaktperson usw.) auf der Website zugänglich gemacht werden.
- *Bestimmung des Geltungsbereichs:* Die Stadt Arbon muss zusammen mit den Primarschulgemeinden bestimmen, für welche Betreuungseinrichtungen die Betreuungsgutschriften gewährt werden können. Gutschriften sollen in Einrichtungen gewährt wer-

den, die in der Stadt Arbon oder in umliegenden Gemeinden Kinderbetreuung anbieten.²¹ Gleich wird es in vielen kleineren Städten und Gemeinden (Luzern und Agglomeration, Freienbach, Baar, Cham) gehandhabt, in denen das Angebot an Betreuungsplätzen nicht ausreicht, um den Bedarf zu decken, und die Eltern auf Betreuungsplätze in anderen Gemeinden angewiesen sind. Vorteil dabei ist, dass alle Kinder in Arbon, unabhängig des Betreuungsortes, Subventionen in Anspruch nehmen können.

- *Administrative Arbeiten:* Darunter fallen die Erarbeitung von Umsetzungsgrundlagen, wie beispielsweise Anmeldeformulare oder Antwortbriefe. Zusätzlich muss ein geeignetes System zur Erfassung und Bewirtschaftung der eingereichten Anträge vorhanden sein. Es hat sich dabei bewährt, auf bestehenden IT-Systemen aufzubauen und diese bei Bedarf mit einem entsprechenden Tool zu ergänzen.
- *Beobachtung, Monitoring und finanzielle Steuerung:* Die regelmässige Datenerhebung bei den Betreuungseinrichtungen betreffend die Angebotsübersicht, die Auslastung und die Nachfrage dient der Ermittlung des Bedarfs und der finanziellen Steuerung. Neben Angaben zu den Eltern mit Betreuungsgutschriften sollen insbesondere auch Angaben zu in Arbon wohnhaften Eltern mit fremdbetreuten Kindern, die keine Betreuungsgutschrift erhalten, erhoben werden. Auf der Grundlage dieser Daten kann die Entwicklung der Betreuungslandschaft sowie der Nachfrage beobachtet werden. Dies ermöglicht, den Bedarf nach Betreuungsgutschriften und die daraus resultierenden finanziellen Konsequenzen für die Stadt zu antizipieren. Je nach Entwicklung kann die Ausgestaltung der Gutschriften angepasst werden. Ferner können durch die Ausgestaltung der Subvention die finanziellen Ausgaben der Stadt Arbon und der Primarschulgemeinden gesteuert werden. Beispielsweise durch die Änderung der Höhe der ausbezahlten Subventionen oder die Anpassung des maximalen massgebenden Einkommens, das zum Bezug der Subvention berechtigt.
- *Organisation regelmässiger Austausch mit den Betreuungseinrichtungen:* Dadurch, dass die Aufsicht und Bewilligung der Betreuungseinrichtungen Sache des Kantons sind, ist es wichtig, dass die Stadt anderweitig im Austausch mit den Betreuungseinrichtungen bleibt. Aktuell findet zwischen den Verantwortlichen der Stadt und den Betreuungseinrichtungen mit Leistungsvertrag einmal pro Jahr ein Controlling-Gespräch statt. Diese sollen weiterhin stattfinden. Zusätzlich soll ein Austausch zwischen der Stadt und allen Betreuungseinrichtungen initialisiert werden. Der Austausch wird von der Stadt organisiert, kann jährlich oder halbjährlich stattfinden, ist thematisch offen und richtet sich an die Leitenden der Einrichtungen. Ziel des Austausches ist es, sich gegenseitig über Entwicklungen innerhalb der Betreuungseinrichtungen oder in Arbon zu informieren, die Nachfrage und den Bedarf nach familienergänzender Kinderbetreuung zu beleuchten, Aspekte im Zusammenhang mit der Qualität zu diskutieren oder Erfahrungen im Zusammenhang mit den Betreuungsgutschriften auszutauschen.

4.2 Veränderungen für die Eltern

Neben der in Abschnitt 3.3 beschriebenen finanziellen Veränderung für die Eltern ist mittelfristig auch eine strukturelle Veränderung für die Eltern zu erwarten. Grundsätzlich wird durch die Einführung von Betreuungsgutschriften folgender Wirkungsmechanismus ausgelöst: Alle Eltern haben mehr Auswahlmöglichkeiten und können durch die Gutschrift das Betreuungsangebot – zumindest im Vorschulbereich – frei wählen. Dadurch entsteht eine hohe Flexibilität sowohl im Angebot als auch in der Nachfrage; gibt es Wartelisten bei den Betreuungseinrichtungen in Arbon, können die Eltern auf Angebote in anderen Gemeinden ausweichen. Zudem können die Eltern ihre Präferenzen besser aus-

²¹ Ausgeschlossen sind Betreuungseinrichtungen, die aufgrund einer Objektfinanzierung durch die öffentliche Hand einen reduzierten Tarif anbieten.

drücken. Sie wählen einen Betreuungsplatz aus, der ihren Bedürfnissen, zum Beispiel bezüglich Kosten, Öffnungszeiten, pädagogischer Konzepte, am besten entspricht. Dadurch entsteht ein Wettbewerb unter den Anbietenden.

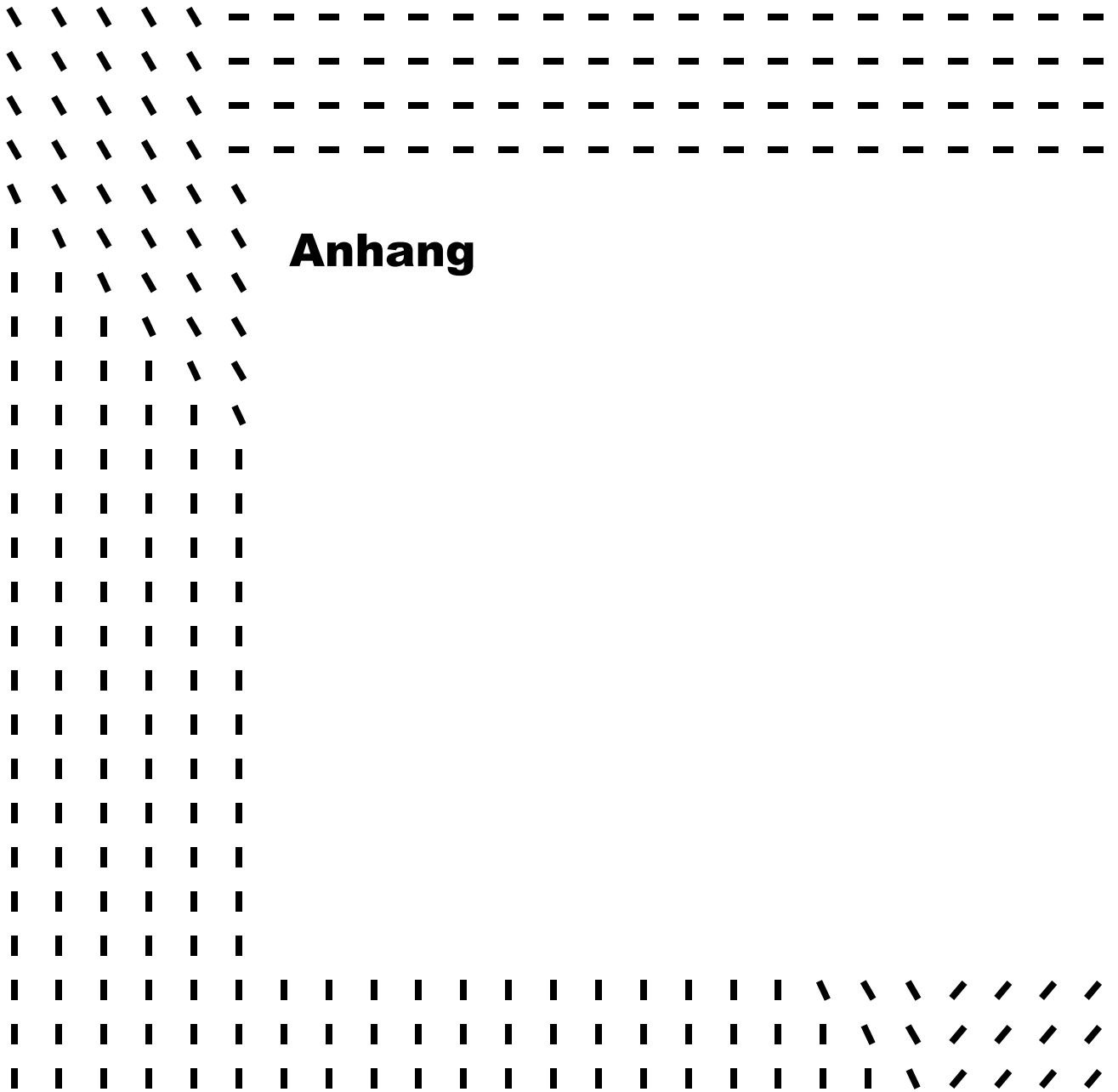
Diese Situation gibt es in Arbon (noch) nicht. Dennoch ist es im Hinblick auf die Zukunft und auf die damit verbundene ansteigende Anzahl Kinder sowie einer Tendenz hin zu einer höheren Inanspruchnahme von familienergänzender Kinderbetreuung sinnvoll, ein System einzuführen, das alle Betreuungseinrichtungen in Arbon gleichbehandelt.

Eine weitere Veränderung wird für Eltern aus der Gemeinde Roggwil oder aber für die Gemeinde Roggwil erwartet. Grundsätzlich erhalten heute auswärtige Familien, die ihr Kind im Kinderhaus betreuen lassen, keinen einkommensabhängigen Tarif. Damit Eltern aus der Gemeinde Roggwil – aus der zurzeit drei Kinder im Kinderhaus in Arbon betreut werden – einen einkommensabhängigen Tarif erhalten, zahlt die Gemeinde eine Pauschale von 3'000 Franken pro Jahr ans Kinderhaus. Mit der Einführung des Gutschriftensystems müssten die Familien aus Roggwil entweder den vorgesehenen Vollkostentarif bezahlen oder die Gemeinde Roggwil entrichtet analog zu Arbon Betreuungsgutschriften.

4.3 Veränderungen für die Betreuungseinrichtungen

Für die Betreuungseinrichtungen werden drei wesentliche Veränderungen erwartet:

- In Arbon mussten die Betreuungseinrichtungen (Kinderhaus, PSG Arbon) zur Berechnung der Subventionen bislang die Angaben zur finanziellen Situation der Eltern erheben. Mit der Einführung von Betreuungsgutschriften fällt dies nun weg und die Betreuungseinrichtungen haben keine Einsicht mehr in diese sensiblen Daten der Eltern.
- Die Gutschriften schaffen möglicherweise eine höhere Nachfrage nach Betreuungsplätzen, was den Ausbau des Angebots positiv beeinflusst.
- Neben den Anspruchsvoraussetzungen, welche die Eltern für den Erhalt einer Betreuungsgutschrift berechtigen, müssen die Betreuungseinrichtungen im Vorschulbereich ebenfalls gewissen Anforderungen entsprechen, damit eine Gutschrift ausgelöst werden kann. So ist die grundlegende Voraussetzung eine Bewilligung gemäss den kantonalen Richtlinien.



A 1 Vor- und Nachteile der Subventionierungsmodelle zur familienergänzenden Betreuung

DA 1: Vor- und Nachteile der Subventionierungsmodelle zur familienergänzenden Betreuung

	<i>Vorteile</i>	<i>Nachteile</i>
Objektfinanzierung	<ul style="list-style-type: none"> - Die Budgetierung der Ausgaben ist einfach für die Stadt und die Primarschulgemeinden - Die Institutionen haben einen klar definierten Leistungsauftrag mit definierten Qualitätsanforderungen - Zahl der Betreuungsplätze und Preise sind definiert 	<ul style="list-style-type: none"> - Kein direkter Bezug zur wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Erziehungsberechtigten möglich - Keine sozialpolitische Steuerung möglich (Giesskannenprinzip) - Neue Institutionen erhöhen die Kosten (oder werden ungleich behandelt) - Erziehungsberechtigte haben eine eingeschränkte Auswahl an subventionierten Plätzen - Die Stadt muss mit jeder Institution Leistungsvereinbarungen und Controlling-Gespräche führen. Sie hat folglich hohe Administrationsaufwände - Die Subventionen sind für Erziehungsberechtigte nicht direkt sichtbar
Subjektorientierte Objektfinanzierung	<ul style="list-style-type: none"> - Die Ausgaben der Stadt und der Primarschulgemeinden richten sich nach Bedarf und Einkommen - Eine Tariffberechnung nach dem Normkostenmodell ist einfach durchzuführen - Direkter Bezug zur wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Erziehungsberechtigten - Umsetzung sozialpolitischer Ziele möglich - Subventionen können sichtbar sein für Erziehungsberechtigte - Gutschriften können für alle Betreuungsformen angewendet werden 	<ul style="list-style-type: none"> - Erziehungsberechtigte haben eingeschränkte Auswahl an subventionierten Plätzen - Komplizierte Vollkostenberechnung - Sind Normkosten zu tief berechnet, kann die Existenzgrundlage der Institutionen gefährdet sein
Subjektfinanzierung	<ul style="list-style-type: none"> - Für die Stadt ist eine sozialpolitische Steuerung möglich - Alle Betreuungsformen innerhalb von Arbon sind denkbar - Die Ausgaben der Stadt und der Primarschulgemeinden richten sich nach Bedarf und Einkommen - Die Kostensteuerung der familienergänzenden Betreuung ist via Anspruchsbedingungen/Gutschriftenhöhe möglich - Erziehungsberechtigte haben eine grosse Auswahl an subventionierten Plätzen - Institutionen werden gleichbehandelt - Institutionen können ihre Tarife selbständig regeln 	<ul style="list-style-type: none"> - Damit der Marktmechanismus greift, muss eine genügend grosse Anzahl an Institutionen beziehungsweise eine grosse Nachfrage an verschiedenen Formen der Betreuung vorhanden sein - Die Stadt geht keine Leistungsvereinbarung mit den Institutionen ein

Quelle: Darstellung Interface, basierend auf Büro Communis (2019): Referat Finanzierungsmodelle Kinderbetreuung; Balthasar, Andreas; Binder, Hans-Martin; Götsch Neukom, Regula (2005): Kinderbetreuungsgutscheine. Diskussionspapier zuhanden der Zentralstelle für Familienfragen. Luzern, Interface Politikstudien Forschung Beratung.

A 2 Tarifsysteme im Vergleich

DA 2: Tarifsysteme im Vergleich: vorschulische Betreuung

Institution	Gemeinde	Bemessungsgrundlage Einkommen	Minimaltarif/Selbstbehalt Eltern	Minimales Einkommen	Maximales Einkommen	Säuglingstarif (Zuschlag auf Normaltarif)	Geschwister-rabatt
Kinderhaus Floh	Amriswil	Jahresbruttoeinkommen	39.45	50'000	125'000	–	ab 2. Kind 10%
KiTa Pustebblume	Frauenfeld	Steuerbares Einkommen	34.00	20'000	80'000	25%	2. Kind 10%, ab 3. Kind 15%
Tageshorte	Frauenfeld	Steuerbares Einkommen	28.50	20'000	80'000	–	2. Kind 10%, ab 3. Kind 15%
Chinderhuus Zauberstern und Zauberwelt	Frauenfeld	Steuerbares Einkommen	34.00	20'000	80'000	25%	–
KiTa Bärenhöhle	Frauenfeld	Nettolohn II	68.00	75'000	100'000	–	–
KiTa Felsenburg	Kreuzlingen	Steuerbares Einkommen	29.00	15'000	115'000	–	für jedes weitere Kind CHF 7.–/Tag
Chinderhuus Sunnehof	Romanshorn	Jahresbruttoeinkommen	29.50	30'000	120'000	–	20% für älteres Kind
Städtisch subventionierte Betreuungsplätze	St. Gallen	Jahresbruttoeinkommen	17.50	32'000	95'000	–	–
Kinderkrippe Sumishuus	St. Gallen	Jahresbruttoeinkommen	65.00	80'000	190'000	20%	CHF 20'000.– Abzug vom Jahresbruttoeinkommen bei Tarifberechnung ab 2. Kind
KiTa Zwergenland	St. Gallen	Jahresbruttoeinkommen	55.00	70'000	100'000	20%	Reduktion einer Tarifstufe ab 2. Kind
Kinderhaus Arbon	Arbon	Eigene Berechnung	31.00–36.00	20'000	120'000	33–41%	ab 2. Kind 10%
Kinderhaus Arbon (NEU)	Arbon	Steuerbares Einkommen	30.00	20'000	120'000	CHF 30.–	ab 2. Kind 10%

Quellen: Darstellung Interface, basierend auf Kinderhaus Floh (2020): Tarifordnung, Amriswil; KiTa Pustebblume (2020): Tarifordnung der KiTa Pustebblume, Frauenfeld; Verein Tageshorte (2020): Betreuungstarife ab 1. April 2020, Frauenfeld; ZauberkiTa (2020): Tarifreglement Chinderhuus Zauberwald & Zauberstern, Frauenfeld; KiTa Bärenhöhle (2017): Tariffliste Kindertagesstätte Bärenhöhle, Frauenfeld; Verein Kreuzlinger Kinderkrippe (2019): Bestimmungen und Tarife Kinderkrippe Felsenburg, Kreuzlingen; Chinderhuus Sunnehof (2019): Allgemeine vertragliche Bestimmungen und Tarifordnung, Romanshorn; Stadt St. Gallen (2019): Tarifreglement für Kindertagesstätten mit städtisch subventionierten Betreuungsplätzen, St. Gallen; Kinderkrippe Sumishuus (2018): Tarifbestimmungen für Externe, St. Gallen; KiTa Zwergenland (2020): Tarifeinstufung, St. Gallen; Kinderhaus Arbon (2018): Tarifordnung, Arbon.
 Legende: Die Minimaltarife beziehen sich, wo eine Differenzierung möglich ist, auf eine Ganztagesbetreuung bei hoher Belegung für Kinder ab 18 Monaten während der Schulzeit.

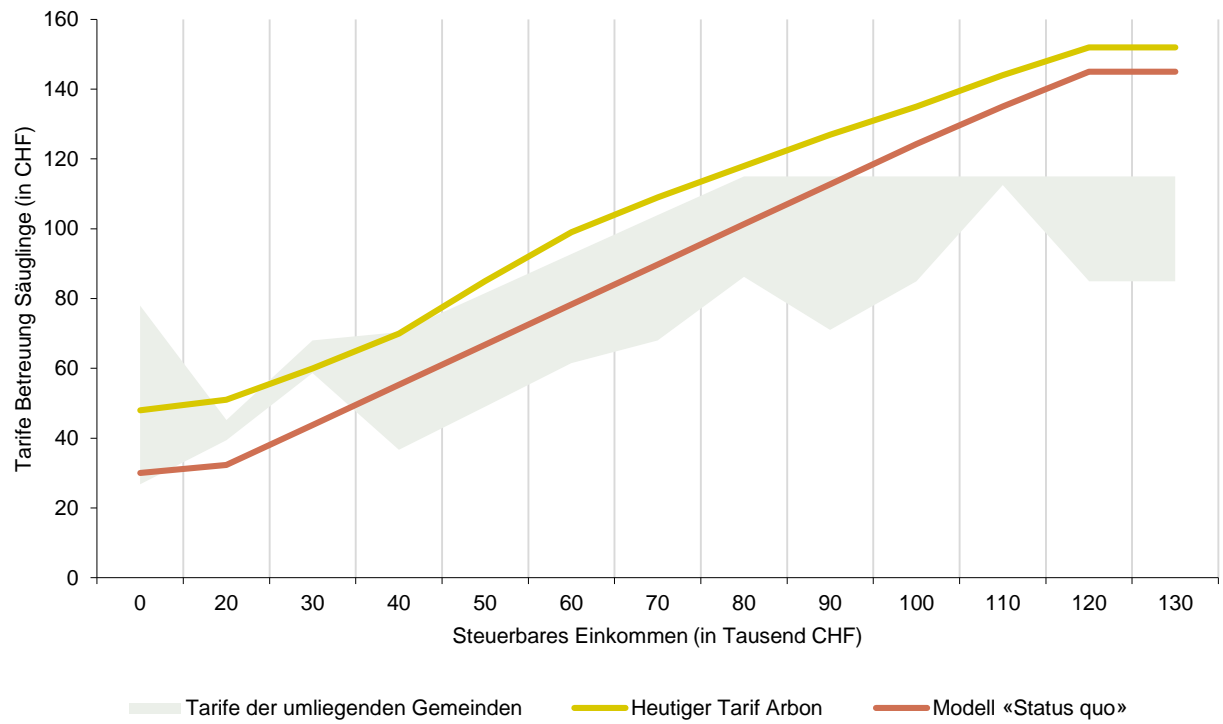
DA 3: Tarifsysteme im Vergleich: schulergänzende Betreuung

Institution	Gemeinde	Bemessungs- grundlage Einkommen	Minimaltarif/ Selbstbehalt Eltern	Minimales Einkommen	Maximales Einkommen	Säuglingstarif (Zuschlag auf Normaltarif)	Geschwister- rabatt
Tagesschule NOSTRA	Amriswil	Jahresbrutto- einkommen	21.70	40'000	100'000	–	2. Kind 10%, ab 3. Kind 15%
Kinderhaus Floh	Amriswil	Jahresbrutto- einkommen	39.40	50'000	125'000	–	ab 2. Kind 10%
KiTa Pustebblume	Frauenfeld	Steuerbares Einkommen	34.00	20'000	80'000	25%	2. Kind 10%, ab 3. Kind 15%
Tageshorte	Frauenfeld	Steuerbares Einkommen	28.50	20'000	80'000	–	2. Kind 10%, ab 3. Kind 15%
Chinderhuus Zauberstern und Zauberwelt	Frauenfeld	Steuerbares Einkommen	34.00	20'000	80'000	25%	–
PSG Frauenfeld	Frauenfeld	Steuerbares Einkommen	23.10	20'000	80'000	–	2. Kind 10%, ab 3. Kind 15%
PSG Kreuzlingen	Kreuzlingen	Steuerbares Einkommen	18.50	40'000	110'000	–	–
Chinderhuus Sunnehof	Romans- horn	Jahresbrutto- einkommen	25.05	30'000	120'000	–	20% für älteres Kind
Städtisch subventi- onierte Betreuungs- plätze	St. Gallen	Jahresbrutto- einkommen	17.50	32'000	95'000	–	–
PSG Arbon	Arbon	Steuerbares Einkommen	29.80	20'000	115'000	–	ab 2. Kind 10%
PSG Arbon/PSG Frasnacht (NEU)	Arbon	Steuerbares Einkommen	30.00	20'000	120'000	–	ab 2. Kind 10%

Quellen: Darstellung Interface, basierend auf Tagesbetreuung NOSTRA (2019): Tarifreglement, Amriswil; Kinderhaus Floh (2020): Tarifordnung, Amriswil; KiTa Pustebblume (2020): Tarifordnung der KiTa Pustebblume, Frauenfeld; Verein Tageshorte (2020): Betreuungstarife ab 1. April 2020, Primarschulgemeinde Schulen Frauenfeld (2017): Tarifreglement Tagesschulangebote Frauenfeld TAF, Frauenfeld; Frauenfeld; Zauberkitas (2020): Tarifreglement Chinderhuus Zauberwald & Zauberstern, Frauenfeld; Schule Kreuzlingen (2020): Reglement Schule mit Tagesstruktur, Kreuzlingen Chinderhuus Sunnehof (2019): Allgemeine vertragliche Bestimmungen und Tarifordnung, Romanshorn; Stadt St. Gallen (2019): Tarifreglement für Kindertagesstätten mit städtisch subventionierten Betreuungsplätzen, St. Gallen; PSG Arbon (2019): Reglement Schulergänzende Betreuung, Arbon; Kinderhaus Arbon (2018): Tarifordnung, Arbon.

Legende: Die Minimaltarife beziehen sich, wo eine Differenzierung möglich ist, auf eine Ganztagesbetreuung bei hoher Belegung für Kinder ab 18 Monaten während der Schulzeit.

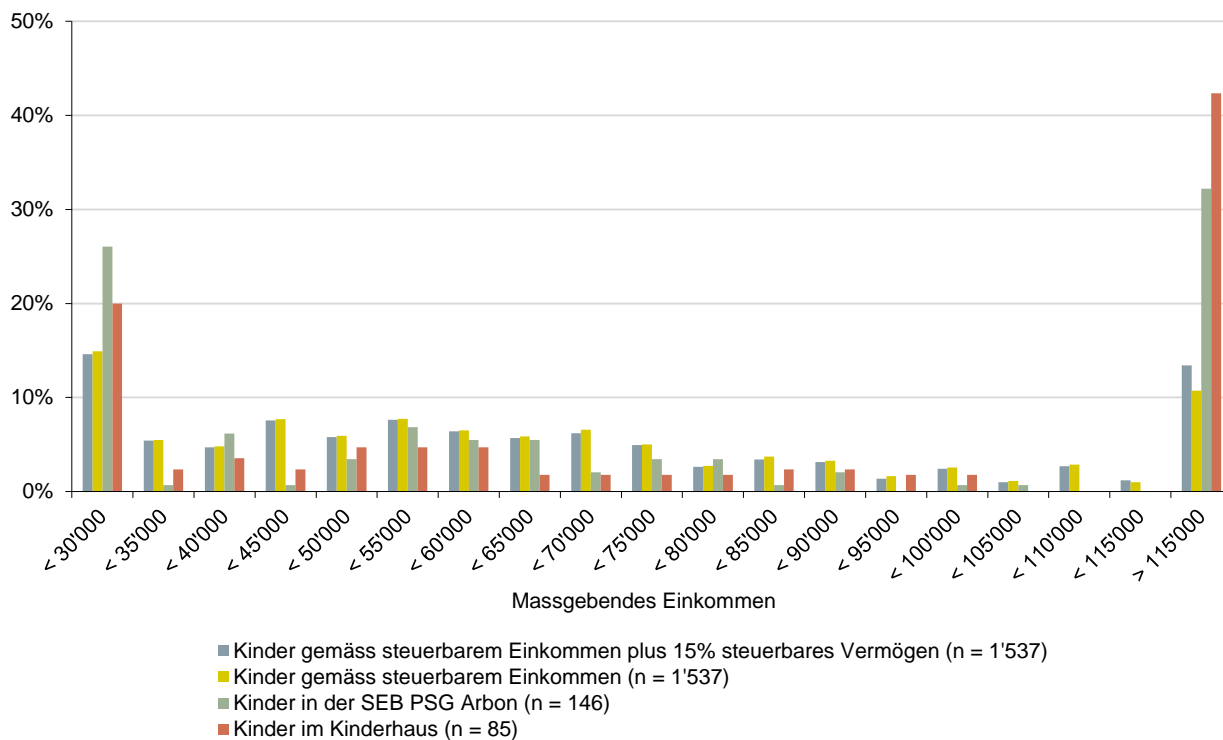
DA 4: Tarifsysteme familienergänzende Betreuung (Säuglinge) Arbon und umliegende Gemeinden



Quelle: Darstellung Interface, basierend auf Tarifordnungen der untersuchten Institutionen.

A 3 Einkommensverteilung

DA 5: Einkommensverteilung anhand der Steuerdaten und Daten der Betreuungseinrichtungen



Quelle: Darstellung Interface, basierend auf Steueramt Thurgau (2020): Steuerdaten 2018; Kinderhaus (2020): Tarifstufenübersicht Juni/Juli 2020; PSG Arbon (2020): Kinder und Subventionen Tarife.