



Regierungsrat, 9102 Herisau

---

An die Mitglieder  
des Kantonsrates

Herisau, 17. August 2021

**4000.231**

## **Gesetz zur Förderung der familienergänzenden Kinderbetreuung (Kinderbetreuungsgesetz; KibeG)**

### **1. Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 17. August 2021**

Sehr geehrte Frau Kantonsratspräsidentin  
Sehr geehrte Damen Kantonsrätinnen  
Sehr geehrte Herren Kantonsräte

#### **A. Ausgangslage**

In Appenzell Ausserrhoden bestehen seit vielen Jahren Angebote der familienergänzenden Kinderbetreuung. Die gesellschaftlichen Veränderungen haben zu einer wachsenden Nachfrage nach solchen Betreuungsangeboten geführt. Zwar unterstützen gewisse Gemeinden diese Angebote finanziell, doch fehlt bis anhin eine verbindliche gesetzliche Grundlage für die Ausrichtung von Beiträgen an Institutionen oder direkt an Familien.

Im Regierungsprogramm 2016–2019 formulierte der Regierungsrat das Ziel, attraktive Rahmenbedingungen für Familien mit Kindern und Jugendlichen in Appenzell Ausserrhoden zu bieten. Vor diesem Hintergrund führte der Kanton im Herbst 2017 eine generationenübergreifende Bevölkerungsbefragung zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf durch («Familienmonitoring Appenzell Ausserrhoden»). Den Auswertungsbericht (abrufbar auf [www.ar.ch/dgs](http://www.ar.ch/dgs), Amt für Soziales, Abteilung Chancengleichheit) nahm der Regierungsrat am 26. Juni 2018 zur Kenntnis und definierte vier Handlungsfelder, wozu auch der chancengerechte Zugang zu familien- und schulergänzender Kinderbetreuung gehörte. Die repräsentative Bevölkerungsbefragung hatte gezeigt, dass in Appenzell Ausserrhoden derzeit nicht eine Dringlichkeit in der Schaffung von weiteren Plätzen in Kindertagesstätten besteht, sondern der Zugang mit finanziellen Beiträgen verbessert werden muss.

Deshalb konkretisierte der Regierungsrat das Ziel aus dem früheren Programm im neuen Regierungsprogramm 2020–2023. So heisst es nun in Ziel 4, dass bis 2023 gesetzliche Grundlagen sowie ein Finanzie-

rungsmodell für erwerbskompatible Tagesstrukturen in den Gemeinden vorliegen sollen. Der Regierungsrat will damit die Vereinbarkeit von Familie und Beruf fördern und den Veränderungen in Gesellschaft und Wirtschaft angemessen Rechnung tragen.

Die Vorlage wurde nun zeitlich stark priorisiert, weil der Kanton und vor allem auch die Gemeinden von Finanzhilfen des Bundes im Umfang von bis zu 5 Millionen Franken profitieren können, wenn kantonale Grundlagen für Subventionen zugunsten familienergänzender Kinderbetreuung spätestens auf den 30. Juni 2023 hin wirksam werden (Art. 2 lit. c der Verordnung zum Bundesgesetz über Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung; KBFHV; SR 861.1). Ausserdem hat die Covid-19-Pandemie gezeigt, wie wichtig die familienergänzenden Strukturen für die Kinderbetreuung sind: Während des Lockdowns im Frühling 2020 stufte der Bundesrat Kindertagesstätten als systemrelevant ein und verpflichtete diese zur Offenhaltung. Dieses Ereignis hat einmal mehr vor Augen geführt, dass die Finanzierung in Appenzell Ausserrhoden auf eine verpflichtende und damit auch nachhaltige gesetzliche Basis gestellt werden muss.

## **B. Grundsätzliches**

### **1. Rechtliche Rahmenbedingungen**

#### **a) Bund**

Auf bundesrechtlicher Ebene existieren für den Bereich familienergänzende Betreuung verschiedene Erlasse. Bei der regelmässigen Betreuung von Kindern unter 12 Jahren tagsüber kommt die gestützt auf Art. 316 des schweizerischen Zivilgesetzbuches (SR 210) erlassene Pflegekinderverordnung (PAVO; SR. 211.222.338) zur Anwendung. Mit dem Bundesgesetz über Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung (KBFHG; SR 861) will der Bund eine bessere Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit oder Ausbildung erreichen. Gemäss Art. 3a Abs. 1 KBFHG können Finanzhilfen für die Erhöhung von kantonalen und kommunalen Subventionen zugunsten familienergänzender Kinderbetreuung an Kantone gewährt werden, die gewährleisten, dass die Summe der Subventionen von Kanton und Gemeinden erhöht und damit die Drittbetreuungskosten der Eltern reduziert werden. Als Subventionserhöhung nach Art. 3a Abs. 1 KBFHG gelten gemäss Art. 21 KBFHV Subventionserhöhungen des Kantons und der Gemeinden, einschliesslich gesetzlich vorgeschriebener Arbeitgeberbeiträge, mit denen durch zusätzliche finanzielle Beiträge an die Eltern oder an die familienergänzenden Betreuungseinrichtungen die Kosten gesenkt werden, die erwerbstätigen, stellensuchenden oder sich in Ausbildung befindlichen Eltern für die familienergänzende Kinderbetreuung entstehen (Drittbetreuungskosten). Damit die Finanzhilfen des Bundes ausgerichtet werden, müssen die Subventionserhöhungen spätestens auf den 30. Juni 2023 hin wirksam werden (Art. 2 lit. c KBFHV).

#### **b) Kanton**

Kanton und Gemeinden haben gemäss Art. 41 Abs. 1 der Kantonsverfassung (bGS 111.1) Familien und andere Lebensgemeinschaften mit Kindern in der Erfüllung ihrer Aufgaben zu unterstützen. Dazu gehört die Schaffung geeigneter Bedingungen.

## **2. Definition**

Familienergänzende Kinderbetreuung wird definiert als die regelmässige Betreuung von Kindern durch Einrichtungen und durch in Vereinen oder Netzwerken organisierte Privatpersonen (institutionelle Betreuung) oder durch in der Regel nicht im Haushalt lebende Privatpersonen (nicht-institutionelle Betreuung). Sie umfasst auch die schulergänzende Betreuung. Massgebend sind in Bezug auf die Vereinbarkeit von Familie und Erwerbsarbeit die erwerbskompatiblen Angebote, welche den Eltern mindestens eine teilzeitliche Erwerbstätigkeit ermöglichen.

## **3. Subventionsformen**

Bei den Finanzierungsmodellen der öffentlichen Hand wird grundsätzlich zwischen Objekt- und Subjektfinanzierung unterschieden. Bei der Objektfinanzierung werden die Betreuungsanbieter durch die öffentliche Hand unterstützt – beispielsweise durch Mietzinsersasse, Defizitgarantien oder pauschale Beiträge je betreutes Kind. Bei der Subjektfinanzierung werden die Eltern mit einem Kostenbeitrag an die Betreuungskosten unterstützt. Die Kriterien für den Erhalt und die Höhe der finanziellen Unterstützung werden idealerweise auf der Basis von sozialpolitischen Zielsetzungen festgelegt. Sie basieren auf dem Beschäftigungsgrad der Erziehungsberechtigten sowie deren Einkommen.

Der Vorteil der subjektorientierten Subventionierung liegt aus Sicht des Regierungsrates in der Möglichkeit der einkommensabhängigen, direkten und unmittelbaren Unterstützung der Familien – unter Wahrung des Datenschutzes gegenüber den Institutionen. Erziehungsberechtigte können so frei eine anerkannte Betreuungseinrichtung wählen, die ihren Bedürfnissen und denjenigen des Kindes entspricht. Ausserdem sind die Anbieter in einer Konkurrenzsituation, was den Preis und die Qualität des Angebots beeinflusst. Die Anbieter müssen sich positionieren, um bestehen zu können, weil sie im Gegensatz zur Objektfinanzierung nicht direkt durch die öffentliche Hand unterstützt werden. Die Subjektfinanzierung kann deshalb als liberalere Ausgestaltung der möglichen Subventionsformen bezeichnet werden. Die staatlichen Mittel werden fokussiert dort eingesetzt, wo sie die grösste Wirkung erzielen.

## **C. Aktuelle Situation in Appenzell Ausserrhoden**

### **1. Familiensituation**

Gemäss dem Schlussbericht zum «Familienmonitoring Appenzell Ausserrhoden» (abrufbar auf [www.ar.ch/dgs](http://www.ar.ch/dgs), Amt für Soziales, Abteilung Chancengleichheit) wird bei Paarhaushalten mit Kindern zwischen null und zwölf Jahren am häufigsten das Erwerbsmodell gewählt (38 % der befragten Haushalte), bei welchem der Mann Vollzeit arbeitet und die Frau mit einem tiefen Teilzeitpensum unter 50 % erwerbstätig ist. In 23 % der befragten Haushalte ist der Mann zu 100 % und die Frau nicht berufstätig. Von den alleinerziehenden Elternteilen mit Kindern bis 12 Jahren sind 90 % erwerbstätig, 45 % arbeiten in einem Pensum zwischen 50 und 89 %, 31 % sind zu 90 % oder mehr erwerbstätig und 14 % haben ein Arbeitspensum von bis zu 49 %. Die Umfrage hat zudem ergeben, dass rund ein Drittel der befragten Haushalte ihr Erwerbspensum bei einer passenden Betreuungsmöglichkeit (eher) ausweiten würde. Bei den gewünschten Unterstützungsleistungen dominieren die

finanziellen Aspekte der Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit. Die meistgenannten Unterstützungsleistungen, die sich die Befragten wünschten, sind höhere Steuerabzugsmöglichkeiten der Kosten für die familienergänzende Betreuung, mehr Lohn sowie eine stärkere Subventionierung der Betreuungskosten.

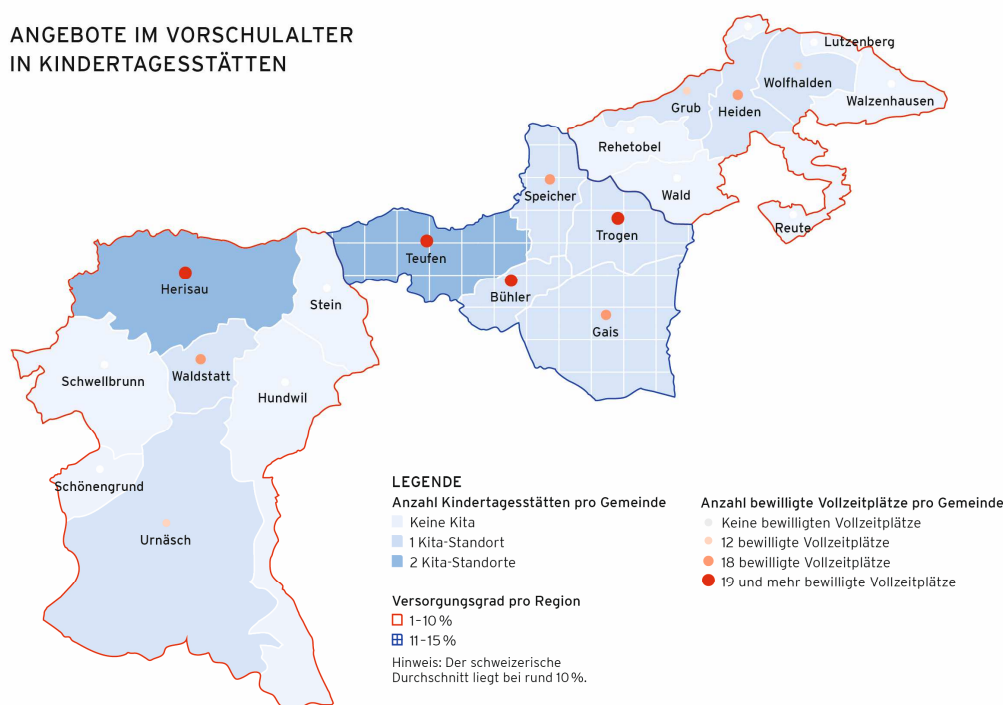
Der Sozialbericht 2021 Appenzell Ausserrhoden, der mehrheitlich auf Daten aus dem Jahr 2019 beruht, bestätigt diese Zahlen. Der Anteil derjenigen Paarhaushalte mit Kindern, in welchen der Mann als materieller Alleinversorger fungiert und die Frau keiner Erwerbstätigkeit nachgeht, ist nochmals von 23 % auf 19 % gesunken. Gleichzeitig lebt mittlerweile die überwiegende Mehrheit der Familien (55 %) nach dem Modell «Mann Vollzeit, Frau Teilzeit» (siehe Seite 28 des Sozialberichts 2021). Diese Entwicklungen lassen auf einen nochmals erhöhten Bedarf an erwerbskompatiblen Kinderbetreuungsangeboten schliessen.

## 2. Betreuungsangebote

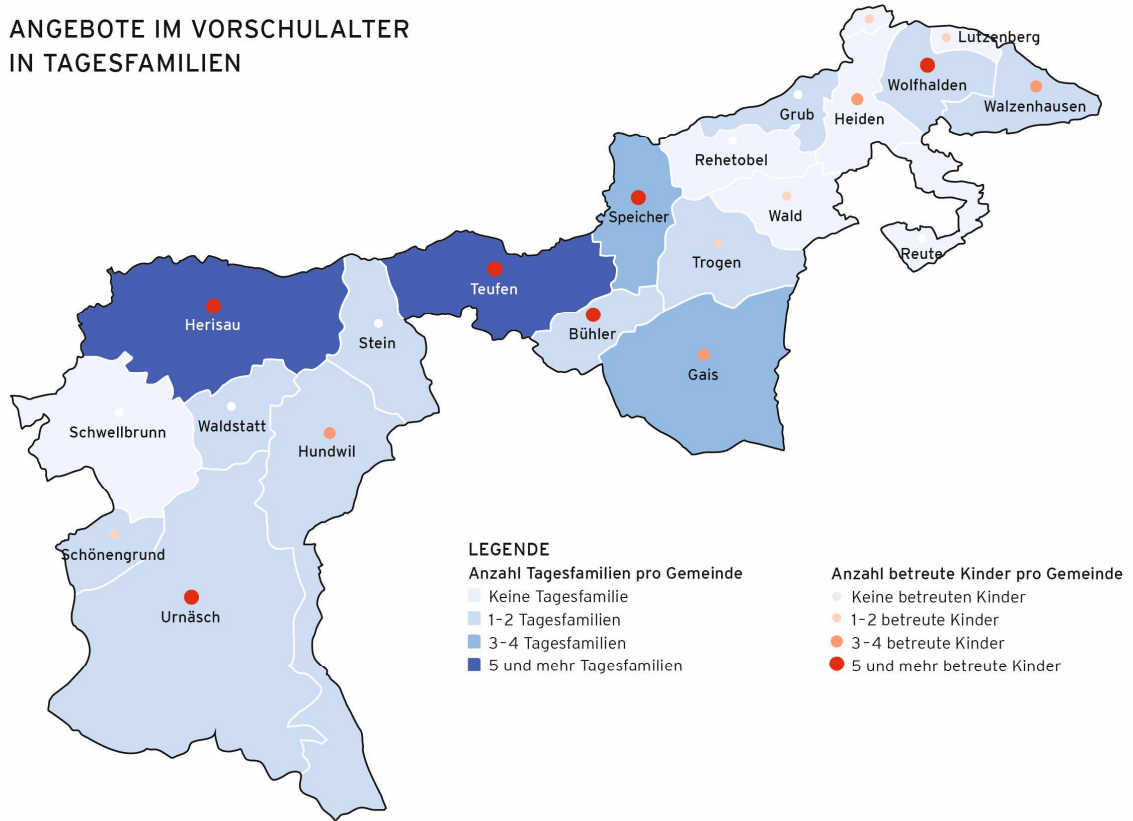
Die institutionellen Betreuungsangebote lassen sich nach Alter der Kinder in familien- und schulergänzende Angebote unterteilen. Familienergänzende Angebote richten sich an Kinder zwischen null und vier Jahren, schulergänzende Angebote kommen ab dem Zeitpunkt des Eintritts in den Kindergarten zum Tragen. Auch Mischformen sind verbreitet – so betreuen beispielsweise Tagesfamilien oftmals Kinder im Vorschulalter und im schulpflichtigen Alter gleichzeitig. Kindertagesstätten bieten für Kinder im Schulalter Mittagstische und Randzeitenbetreuung an. Die folgenden drei Grafiken zeigen die geografische Verteilung der Betreuungsangebote.

Der Versorgungsgrad in der ersten Grafik gibt an, für welchen prozentualen Anteil der Kinder einer Altersgruppe im entsprechenden Einzugsgebiet ein Vollzeitbetreuungsplatz zur Verfügung steht (hier: vorhandene Plätze je wohnhaftes Kind von null bis vier Jahre in den Kitas). Dabei wird nicht berücksichtigt, dass ein Platz durch mehrere Kinder genutzt werden kann. Die Erwerbstätigkeit der Eltern ist irrelevant.

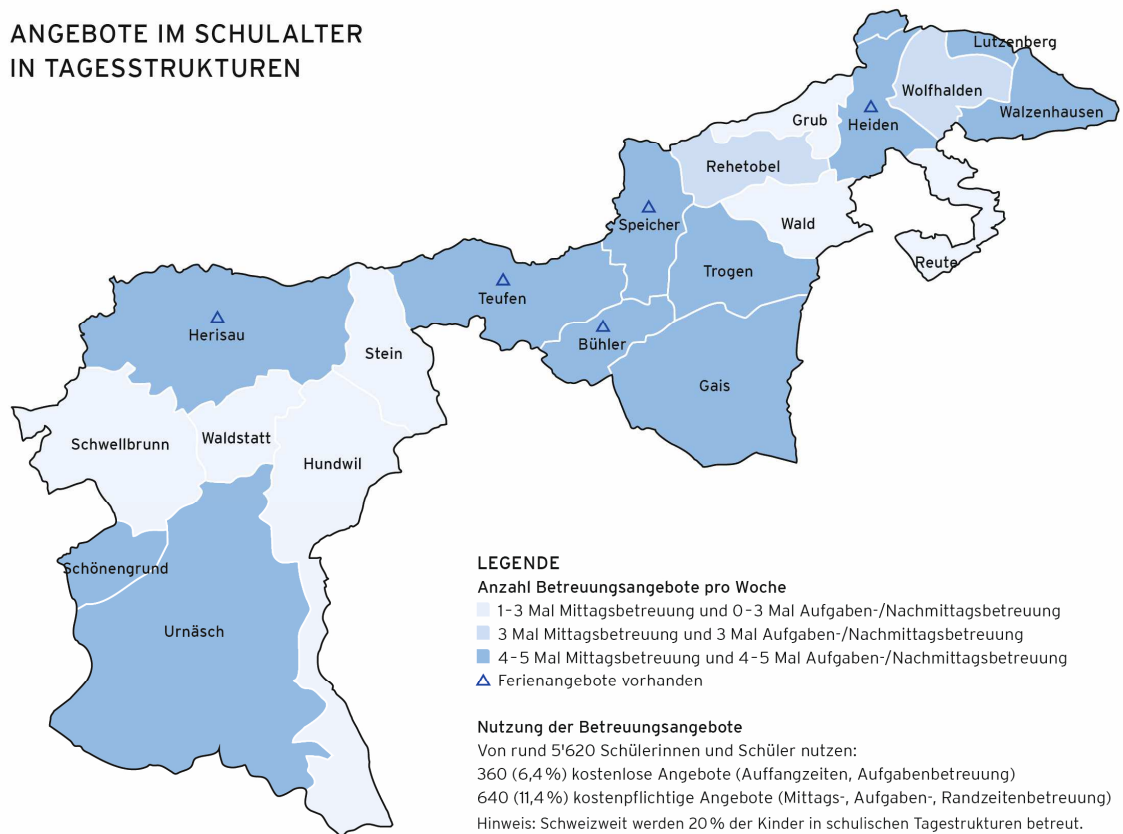
Formel: Anzahl Vollzeitkinderbetreuungsplätze: Anzahl Kinder x 100 = Versorgungsgrad in %



## ANGEBOTE IM VORSCHULALTER IN TAGESFAMILIEN



## ANGEBOTE IM SCHULALTER IN TAGESSTRUKTUREN



### **3. Staatliche Unterstützung**

Da bis anhin verpflichtende Regelungen für eine staatliche Unterstützung durch Kanton und Gemeinden fehlten, finden sich auf Gemeindeebene unterschiedliche Formen der Unterstützung für die familienergänzende Kinderbetreuung durch den Staat. Eine vollständige Übersicht über alle direkten und indirekten Unterstützungsleistungen und Ausgaben der Gemeinden liegt nicht vor. Acht Gemeinden (Herisau, Teufen, Bühler, Speicher, Trogen, Heiden, Lutzenberg, Reute) unterstützen Kindertagesstätten mit Pauschalbeiträgen, Defizitgarantien und/oder indem sie Räumlichkeiten zur Verfügung stellen. Die Gemeinde Herisau übernimmt bei einkommensschwachen Familien zudem einen Teil der Elternbeiträge.

Der Verein Tagesfamilien Appenzell Ausserrhoden wird von sieben Gemeinden (Urnäsch, Herisau, Schönengrund, Teufen, Rehetobel, Heiden und Lutzenberg) unterstützt. Eltern, die in diesen Gemeinden wohnen, bezahlen einkommensabhängige Tarife.

Bei den schulischen Tagesstrukturen unterscheiden sich die Finanzierungen ebenfalls. In mehreren Gemeinden können einige Betreuungselemente (Auffangzeiten am Morgen, Hausaufgabentreffs, Lernstudios) unentgeltlich besucht werden, wobei Lehrpersonen im Rahmen ihres Berufsauftrags die Aufsicht und Betreuung übernehmen. Die Gemeinde Herisau vergünstigt Elternbeiträge auf Basis des Einkommens.

## **D. Vorlage**

### **1. Ziele**

Der Kanton und die Gemeinden sollen durch das KibeG verpflichtet werden, diejenigen Familien zu unterstützen, welche ihre Kinder aufgrund einer beruflichen Tätigkeit extern betreuen lassen. Mit der Gesetzesvorlage soll eine einheitliche subjektbezogene Subventionierung der familienergänzenden Kinderbetreuung und eine nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Eltern abgestufte Verteilung der Beiträge erreicht werden.

Mit der Auszahlung von Subventionen werden sozialpolitische und volkswirtschaftliche Ziele verknüpft. So haben Ausgaben für die familienergänzende Kinderbetreuung einen direkten und indirekten Nutzen sowie eine immaterielle Dimension für Kinder, Eltern, Gemeinden, Wirtschaft und damit die Gesellschaft im Gesamten. Kinder werden je nach den Verhältnissen, in denen sie aufwachsen, durch die familienergänzende Betreuung besser integriert und sozialisiert. Dies verbessert ihre Ausbildungsmöglichkeiten und damit ihre späteren Chancen auf dem Arbeitsmarkt. Mit der Unterstützung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf wird die Erwerbsbeteiligung von Eltern sichergestellt oder gar erhöht, was zu mehr Einkommen und schliesslich höheren Leistungen an Sozialversicherungen und den Staat allgemein führt. Staat und Wirtschaft profitieren von einer erhöhten Standortattraktivität, einer besseren Verfügbarkeit qualifizierter Arbeitskräfte und einer Minderung des Fachkräftemangels.

Unabhängig von sozialpolitischen Erwägungen muss sich die Erwerbstätigkeit für die Eltern lohnen. Bis zu welchem Einkommen Subventionen ausbezahlt werden sollen, hängt mit dem Wirkungsziel und der entsprechenden Subventionsstrategie zusammen. Arbeit muss sich lohnen für Familien mit tieferem wie auch für Familien mit höherem Einkommen. Ein sozialpolitisches Ziel für die bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf

ist, dass sich Familien eine ergänzende Kinderbetreuung leisten können, ohne die Schwelle zur Sozialhilfe zu unterschreiten. Dabei muss das Zusammenspiel verschiedener sozialer Transferleistungen (Familienzulagen, Stipendien, individuelle Prämienerbilligung, steuerliche Entlastungen, Alimentenbevorschussung, Sozialhilfe) und deren Auswirkungen auf das verfügbare Einkommen von Familien berücksichtigt werden. Nutzen Eltern familienergänzende Kinderbetreuung, dürfen die Betreuungskosten daher nicht dazu führen, dass es zu einem negativen Erwerbsanreiz kommt.

Gemäss den Berechnungen der Fachhochschule Ostschweiz im Rahmen der Studie zur finanziellen Situation von Familien in Appenzell Ausserrhoden 2011 fällt bei einem verheirateten Paar mit zwei Kindern im Vorschul- bzw. Schulalter die Sozialhilfe bei einem Nettoeinkommen von rund Fr. 36'400 weg. Diese Daten wurden für den Sozialbericht 2021 aktualisiert. Deshalb sollen auf der tiefsten Einkommensstufe bis zu einem massgebenden Einkommen von Fr. 40'000 die maximalen Subventionen an die Betreuungskosten ausgelöst werden. Doch auch Familien, die dem Mittelstand zugeordnet werden können, sollen von einem höheren frei verfügbaren Einkommen profitieren können. Eine lineare Subventionierung der Betreuungskosten bis zu einem massgebenden Einkommen von maximal Fr. 100'000 schafft Chancengleichheit: Verfügt ein Paar bei einer gemeinsamen Erwerbstätigkeit von 140 % über ein massgebendes Einkommen von Fr. 70'000, beträgt das verfügbare Einkommen mit Subventionen an die Betreuungskosten Fr. 42'700; ohne Subvention beträgt es lediglich noch Fr. 29'300.

Das vorgeschlagene Finanzierungsmodell berücksichtigt diese Erkenntnisse und Simulationen, damit möglichst viele Familien Beiträge erhalten können und die Subventionen – basierend auf der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Eltern – fair verteilt werden. Ausführliche Hintergrundinformationen dazu finden sich im Massnahmenplan des Amtes für Soziales vom August 2020 (abrufbar auf [www.ar.ch/dgs](http://www.ar.ch/dgs), Amt für Soziales, Abteilung Chancengleichheit).

## **2. Kernpunkte**

Das KibeG umfasst im Wesentlichen folgende Aspekte:

- subjektorientierte Subventionierung der familienergänzenden Kinderbetreuung
- Kostenaufteilung zwischen Kanton (25 %) und Gemeinden (75 %)
- Festlegung der unterstützten Betreuungsangebote (Kindertagesstätten, Tagesfamilien und schulergänzende Angebote)
- Regelung der Beitragsberechtigung, der Bemessung der Beiträge (wirtschaftliche Leistungsfähigkeit als Grundlage) und der Auszahlungsmodalitäten
- Vollzugstelle beim Kanton

### **3. Erläuterungen zum Entwurf**

*Wo nicht anders referenziert, beziehen sich die nachfolgend zitierten Gesetzesbestimmungen auf das KibeG.*

#### **a) Einzelne Bestimmungen**

##### **Art. 1 Grundsätzliches**

Der Staat beteiligt sich mit Beiträgen an der familienergänzenden Kinderbetreuung. Grundsätzlich ist die Sicherstellung der familienergänzenden Kinderbetreuung als kommunale Aufgabe zu beurteilen. Da der Kanton jedoch ein hohes Interesse daran hat, dass die Vereinbarkeit von Familie und Beruf und damit auch die Attraktivität von Appenzell Ausserrhoden als Wohn- und Arbeitsort verbessert wird, rechtfertigt sich die Beteiligung des Kantons. In Art. 1 wird im Grundsatz die staatliche Finanzierungsbeteiligung festgelegt; in Art. 12 wird geregelt, dass der Kanton 25 % der Nettokosten übernimmt und die Gemeinden damit 75 % tragen.

Anspruchsberechtigt sind Erziehungsberechtigte, welche die Obhut für ihr Kind innehaben. Damit wird verhindert, dass Erziehungsberechtigte Beiträge erhalten könnten, die zwar über die elterliche Sorge eines Kind verfügen, jedoch beispielsweise aufgrund getrennter Haushalte infolge einer Scheidung nicht obhutsverpflichtet sind. Bei getrennten Haushalten der Eltern kann also nur derjenige erziehungsberechtigte Elternteil ein Unterstützungsgesuch einreichen, welcher die Obhut effektiv innehat. Im Fall der alternierenden Obhut ist eine Subvention nur für diejenigen Tage möglich, welche das Kind beim gesuchstellenden Erziehungsberechtigten verbringt.

Mit den Beiträgen an die Erziehungsberechtigten erfolgt eine sogenannte Subjektfinanzierung. Weiterhin möglich, jedoch nicht Inhalt des Gesetzes, ist die objektorientierte Subventionierung; das heisst, Gemeinden sind frei, auch künftig zusätzlich weitere Beiträge an beispielsweise Kindertagesstätten zu leisten, indem sie etwa auf Mietzinse in gemeindeeigenen Liegenschaften verzichten. Auch freiwillige Beiträge der Wirtschaft an die erwerbstätigen Eltern sind nach wie vor möglich.

##### **Art. 2 Unterstützte Betreuungsangebote**

Subventioniert werden Betreuungskosten für Kindertagesstätten, Tagesfamilien und schulergänzende Betreuungsangebote der Gemeinden. Bei Kindertagesstätten wird auf die Bewilligung gemäss PAVO abgestützt. Bei den Tagesfamilien ist über die Meldung gemäss Art. 12 PAVO hinaus erforderlich, dass die Abrechnung über eine anerkannte Fachorganisation erfolgt. Die Anerkennungsmodalitäten werden in der Verordnung geregelt und haben die Qualitätssicherung der Betreuung in den Tagesfamilien zum Ziel. Zurzeit ist der Verein Tagesfamilien Appenzell Ausserrhoden der einzige Verein in Appenzell Ausserrhoden, welcher als Fachorganisation in diesem Bereich tätig ist. Damit würden derzeit nur Tagesfamilien, welche über den Verein Tagesfamilien entschädigt werden, als anerkannte Institutionen im Sinne des KibeG gelten.

Die schulergänzende Betreuung kann sowohl in Kindertagesstätten und Tagesfamilien als auch in Angeboten erfolgen, die von den Gemeinden betrieben werden (namentlich in den Schulen selber). Die Frage, ob und inwieweit die Gemeinden künftig verpflichtet sind, solche Betreuungsangebote zur Verfügung zu stellen, ist Gegenstand des Volksschulgesetzes. Das KibeG regelt lediglich die Beiträge für schulergänzende Angebote – unabhängig davon, ob die Gemeinden diese freiwillig oder aufgrund einer gesetzlichen Pflicht betreiben.

### Art. 3 Anspruch bei Erwerbstätigkeit

Voraussetzung für Unterstützungsbeiträge ist eine Erwerbstätigkeit im Umfang von mindestens 20 % und ein Wohnsitz in Appenzell Ausserrhoden. Wenn die Erziehungsberechtigten einen gemeinsamen Haushalt führen, muss die Erwerbstätigkeit mindestens 120 % betragen. Die maximale Anzahl Betreuungsstunden, welche Erziehungsberechtigte pro Jahr subventioniert erhalten, ist im Anhang zum KibeG festgelegt. Massgebende Kriterien sind der Grad der Erwerbstätigkeit verbunden mit dem Kriterium, ob die Kinder im Vorschulalter oder im schulpflichtigen Alter sind.

Eine Mindestgrenze der Erwerbstätigkeit ist gerechtfertigt, wenn staatliche Gelder fliessen. Damit wird sichergestellt, dass durch die Beanspruchung der familienergänzenden Kinderbetreuung ein Einkommen generiert wird, das wiederum versteuert wird und damit mittelbar – neben der Erreichung der weiteren und ideellen Ziele – auch finanziell ein gewisser Rückfluss an den Staat erfolgt.

### Art. 4 Ermessensbeiträge

Mit dieser Bestimmung soll eine gesetzliche Grundlage für einzelfallweise Ausnahmen geschaffen werden. Ermessensbeiträge sollen in denjenigen Fällen gesprochen werden können, in welchen zwar keine oder nicht die geforderte Erwerbstätigkeit der Erziehungsberechtigten vorliegt, eine familienergänzende Kinderbetreuung jedoch aus Gründen der beruflichen Integration oder der Entlastung der Familie sinnvoll erscheint oder dem Wohl des Kindes dient. Dabei kann es angebracht sein, vor dem Entscheid über eine Subventionsleistung allenfalls involvierte Fachpersonen, beispielsweise aus dem Bereich Schule oder Sozialberatung, beizuziehen.

### Art. 5 Beitragsbemessung

Auf Gesetzesstufe werden die Grundsätze der Beitragsbemessung festgehalten. Dabei wird definiert, dass die Beiträge sich an der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Erziehungsberechtigten zu orientieren haben. Bei der Feststellung, ob ein festes Konkubinatsverhältnis vorliegt, ist analog auf das Sozialhilferecht abzustützen. Gemäss den Richtlinien der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS-Richtlinien) gilt ein Konkubinatsverhältnis als stabil, wenn es mindestens zwei Jahre andauert oder die Partner mit einem gemeinsamen Kind zusammenleben (siehe SKOS-Richtlinien, Kapitel F.5.1). Die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit richtet sich nach dem massgebenden Einkommen für die Prämienverbilligung gemäss dem Gesetz über die Einführung des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung (EG zum KVG; bGS 833.14), wobei das höchste anspruchsberechtigte Einkommen bei Fr. 100'000 liegt. Auf der tiefsten Einkommensstufe, für welche momentan ein massgebendes Einkommen von bis zu Fr. 40'000 vorgesehen ist, ist eine Vergütung in der Höhe von maximal 90 % der Betreuungskosten möglich.

Das massgebende Einkommen und die darauf abgestützte, abgestufte Beitragshöhe werden durch den Regierungsrat auf Verordnungsstufe geregelt. Nebst der einkommensabhängigen Abstufung ist vorgesehen, einen maximal subventionierten Stundentarif von Fr. 12 für Kinder bis 18 Monate und Fr. 11 für Kinder ab 18 Monate festzulegen. Aufgrund des höheren Personalaufwands bei kleineren Kindern sind diese Betreuungsplätze etwas teurer.

#### Art. 6 Beitragsgesuche

Es ist sicherzustellen, dass die Beitragsgesuche zeitnah zur Inanspruchnahme des Betreuungsangebots eingereicht werden, damit die Anspruchsvoraussetzungen geprüft werden können. Aufgrund dessen sollen verspätet geltend gemachte Betreuungsstunden nicht vergütet werden.

Als zuständige Stelle für die Bearbeitung der Gesuche ist das Amt für Soziales vorgesehen, wobei diese Zuweisung auf Verordnungsstufe erfolgen soll.

#### Art. 7 Beitragsverfügung

Die zuständige Stelle erlässt nach Prüfung der Anspruchsvoraussetzungen eine Verfügung, welche den grundsätzlichen Anspruch auf Subventionsleistungen regelt. In der Verfügung ist festzuhalten, wie hoch der maximale Anspruch an Betreuungsstunden pro Jahr gestützt auf den Beschäftigungsgrad ist. Ebenfalls Bestandteil der Verfügung muss die Berechnung des massgebenden Einkommens nach EG zum KVG bilden. Das massgebende Einkommen bestimmt gemäss zu erlassendem regierungsrätlichem Tarif den Prozentsatz der Unterstützung der Betreuungsleistungen. Wesentliche Änderungen der tatsächlichen oder rechtlichen Verhältnisse führen zu einer Anpassung der Beitragsverfügung.

#### Art. 8 Auszahlung

Die in der Beitragsverfügung gemäss Art. 7 festgelegten Beiträge werden den Erziehungsberechtigten gegen Nachweis der bezogenen Betreuungsstunden monatlich ausbezahlt.

#### Art. 9 Mitwirkungspflicht

Die Erziehungsberechtigten trifft im Verfahren um Ausrichtung der Subventionen eine Mitwirkungspflicht. Sie sind insbesondere verpflichtet, die Einkommens- und Familienverhältnisse anhand hierfür geeigneter Dokumente zu belegen. Weiter haben sie der zuständigen Stelle alle Auskünfte zu erteilen, die diese für die Abklärung des Anspruchs benötigt. Ebenso zur Mitwirkungspflicht gehört, dass die zuständige Stelle unaufgefordert zu informieren ist, wenn sich die Verhältnisse in tatsächlicher oder rechtlicher Art derart geändert haben, dass eine Neuberechnung des Anspruchs vorgenommen werden muss.

#### Art. 10 Rückerstattungspflicht

Stellt sich heraus, dass Beiträge zu Unrecht bezogen wurden, erlässt die zuständige Stelle eine Verfügung, welche die Rückerstattung regelt. Die Rückerstattungsverfügung muss spätestens innert zehn Jahren nach der letzten Auszahlung einer Subventionsleistung ergehen.

#### Art. 11 Rechtsmittel

Gegen Verfügungen der zuständigen Stelle kann Rekurs beim zuständigen Departement erhoben werden.

## Art. 12 Kostenanteile der Gemeinden

Zu den Kosten, die durch das KibeG beim Staat entstehen, zählen einerseits die Beiträge an die Eltern und andererseits die Vollzugskosten der kantonalen Stelle (Personal- und Infrastrukturkosten). Dies ergibt den Gesamtaufwand, an den die Bundesbeiträge anzurechnen sind. Der verbleibende Nettoaufwand soll zu 75 % von den Gemeinden und zu 25 % vom Kanton getragen werden. Indem die Bundessubventionen vorab abgezogen werden ist sichergestellt, dass Kanton und Gemeinden entsprechend ihrem Kostenanteil von den Bundessubventionen profitieren. Die Kostenaufteilung unter den Gemeinden erfolgt nach dem Wohnsitz der Erziehungsberechtigten und der Anzahl der bezogenen Betreuungsstunden. Der Kanton stellt den Gemeinden den Nettoaufwand jährlich in Rechnung.

## Art. 13 Vollzug

Für den Vollzug des KibeG sind Ausführungsbestimmungen auf Verordnungsstufe notwendig. Im Rahmen der regierungsrätlichen Verordnung sind insbesondere die Höhe der subventionierten Leistungen anhand des massgebenden Einkommens im Detail zu regeln. Ausserdem sind der Ablauf des Verfahrens und die zur Abklärung einzureichenden Unterlagen bei der zuständigen Stelle zu erläutern. Weiter sind Einzelheiten zur Abwicklung der Zahlungen in die Verordnung aufzunehmen.

Ausserdem wird eine gesetzliche Grundlage für die vollständige oder teilweise Übertragung des Vollzugs an geeignete Organisationen geschaffen. Derzeit ist vorgesehen, dass das KibeG durch das Amt für Soziales vollzogen wird. Eine Übertragung des Vollzugs ist derzeit also nicht vorgesehen.

### **b) Fremdänderungen/Fremdaufhebungen**

Es sind weder Fremdänderungen noch Fremdaufhebungen notwendig.

### **c) Inkrafttreten**

Das KibeG untersteht dem fakultativen Referendum. Das Inkrafttreten soll vom Regierungsrat bestimmt werden.

### **d) Anhang**

Der Anhang führt die Abstufungen der maximalen Betreuungsstunden pro Jahr für Kinder im Vorschulalter sowie schulpflichtige Kinder auf, die sich auf den Beschäftigungsgrad der Erziehungsberechtigten (Einzelpersonen und gemeinsame Haushalte) beziehen. Art. 3 Abs. 3 verweist auf diesen Anhang.

## E. Auswirkungen

### 1. Finanziell

#### a) Schätzung Gesamtkosten

Die Umsetzung des KibeG ist mit Kosten verbunden, deren Höhe derzeit nur geschätzt werden kann. Die Gesamtkosten für die kinder- und schulergänzende Kinderbetreuung in Appenzell Ausserrhoden dürften sich auf rund 8,56 Mio. Franken pro Jahr belaufen. Davon tragen die Eltern rund die Hälfte, nämlich 4,28 Mio. Franken. Die andere Hälfte sind die im KibeG vorgesehenen Subjektfinanzierungen des Staates an die Eltern. Gemäss vorgesehenem Kostenteiler übernehmen die Gemeinden 75 % (3,21 Mio. Franken) und der Kanton 25 % des Kostenaufwands (1,07 Mio. Franken). Die Schätzungen beruhen auf der Annahme des aktuellen Standes; nicht berücksichtigt ist ein möglicher Effekt, den das KibeG dahingehend zeitigen könnte, dass aufgrund der verbindlichen Beiträge mehr familienergänzende Kinderbetreuung in Anspruch genommen wird.

#### b) Bundessubventionen

Mit den Finanzhilfen des Bundes werden Kanton und Gemeinden in den ersten drei Jahren finanziell entlastet (Art. 3a KBFHG und Art. 21 KBFHV). Diese Finanzhilfen werden drei Jahre lang bezahlt und sind degressiv ausgestaltet. Im ersten Jahr werden maximal 65 %, im zweiten Jahr maximal 35 % und im dritten Jahr maximal 10 % der erhöhten Subventionen durch den Bund mitfinanziert (Durchschnitt über alle drei Jahre: 37 %). Aufgrund der in Abschnitt E.1.a) angestellten Kostenschätzung ergibt sich folgende Aufstellung (in Franken):

Jahr	Kostenschätzung Staat total	Bund	Kanton	Gemeinden
2023	4'280'406	2'782'264	374'536	1'123'606
2024	4'280'406	1'498'142	695'566	2'086'698
2025	4'280'406	428'041	963'091	2'889'274
2026 ff.	4'280'406	0	1'070'101	3'210'305

#### c) Einzelne Gemeinden

Die konkreten Kostenfolgen für die einzelnen Gemeinden können wie oben ausgeführt zum heutigen Zeitpunkt nur abgeschätzt werden. Mit der Einführung des KibeG haben die Ausserrhoder Gemeinden insgesamt mit jährlich wiederkehrenden Subventionen an die Betreuungskosten der anspruchsberechtigten Eltern von rund 3,21 Mio. Franken zu rechnen – mit Vorbehalt der oben erwähnten Finanzhilfen des Bundes in den ersten drei Jahren. Es werden folgende Beiträge je Gemeinde prognostiziert (Zahlen Einwohnende sowie Kinder gemäss Bundesamt für Statistik, Stand 1. Januar 2019):

Gemeinde	Bevölkerung	Kinder 0–4 Jahre	Kinder 5–12 Jahre	Kostenanteil (in Franken)
Herisau	15'763	830	1'197	867'030
Hundwil	967	59	124	75'291
Schönengrund	528	43	40	37'191
Schwellbrunn	1'541	116	153	116'159
Stein	1'387	87	134	93'876
Urnäsch	2'272	145	209	151'429
Waldstatt	1'817	95	170	110'820
Bühler	1'852	105	170	116'204
Gais	3'066	158	257	175'277
Speicher	4'408	258	385	274'046
Teufen	6'362	347	490	358'819
Trogen	1'752	85	189	112'105
Grub	1'013	61	72	58'115
Heiden	4'203	206	321	223'584
Lutzenberg	1'299	62	110	71'992
Rehetobel	1'756	91	137	97'083
Reute	704	20	45	26'563
Wald	872	55	74	55'587
Walzenhausen	2'012	99	105	90'157
Wolfhalden	1'871	88	147	98'978
Total	55'445	3'010	4'529	3'210'305

## 2. Organisatorisch

Für den Vollzug des KibeG ist eine zuständige Stelle beim Kanton zu bezeichnen. Als zuständiges Departement wird der Regierungsrat voraussichtlich das Departement Gesundheit und Soziales bezeichnen und die Aufgaben dem Amt für Soziales zuweisen.

## 3. Personell

Für den Vollzug des KibeG – konkret die Prüfung der Gesuche und die Ausstellung der Beitragsverfügungen – sind zusätzliche Personalressourcen beim Kanton notwendig. Es ist derzeit schwierig abzuschätzen, mit wie vielen Gesuchen zu rechnen ist. Gestützt auf die Schätzungen für die finanziellen Auswirkungen ist mit durchschnittlich 900 Gesuchen jährlich zu rechnen. Diese Anzahl basiert auf der Annahme, dass rund 1'150 Kinder, nämlich 17 % der Kinder im Vorschulalter und 14 % der Kinder im Schulalter eine familienergänzende Betreuungseinrichtung besuchen. Im Aufgaben- und Finanzplan 2023–2025, der dem Kantonsrat im Dezember 2021 vorgelegt wird, ist vorerst eine Vollzeitstelle vorgesehen. Es hängt insbesondere von der Ausgestaltung des KibeG und der Anzahl Gesuche ab, ob dies ausreichend sein wird. Die Kosten für den Vollzug fliessen in die Kostenabrechnung ein, die von Kanton und Gemeinden gemäss Kostenaufteilung 25 %/75 % getragen wird. Die Vollzugsstelle beim Kanton wird also zu Dreivierteln durch die Gemeinden finanziert.

## **F. Weiteres Vorgehen**

Ziel ist, das KibeG per 1. Januar 2023 in Kraft zu setzen.

## **G. Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens**

### **1. Stellungnahmen**

Der Regierungsrat eröffnete am 22. Januar 2021 die Vernehmlassung zum KibeG. Es gingen 36 Stellungnahmen ein.

Grundsätzlich begrüsst die Teilnehmenden, dass der Regierungsrat eine gesetzliche Grundlage für staatliche Beiträge zur Finanzierung familienergänzender Kinderbetreuung vorlegt. Die Gemeinden und teilweise weitere Teilnehmende äusserten Kritik am vorgeschlagenen Kostenteiler 25 % Kanton und 75 % Gemeinden. In diesem Zusammenhang wurde auch aufgeworfen, dass eine kantonale Vollzugsstelle effizienter wäre als der Aufbau von entsprechenden Stellen in den einzelnen Gemeinden. Teilweise wurde eingebracht, dass die Subjektfinanzierung im KibeG mit einer verpflichtenden Objektfinanzierung zu ergänzen sei. Die Bemessungsgrössen wurden einerseits von Teilnehmenden als zu hoch und andererseits zu tief beurteilt. Zu Fragen Anlass gab auch die Koordination mit der Revision des Volksschulgesetzes sowie der Titel des Gesetzes.

### **2. Überprüfung und Anpassung der Vorlage**

Der Vernehmlassungsentwurf wurde aufgrund der eingegangenen Antworten nochmals geprüft. Die Bemerkungen sind in den vorliegenden Bericht eingeflossen und haben zu Anpassungen des Gesetzesentwurfs für die 1. Lesung geführt. Für die detaillierten Bemerkungen wird auf die ausführliche Vernehmlassungsauswertung verwiesen.

Die Anpassungen sind teils redaktioneller und systematischer Natur; auch der Gesetzestitel wurde gemäss den Rückmeldungen geändert. Die Kostenteilung zwischen Kanton und Gemeinden ist neu in Art. 12 geregelt und nicht in Art. 1, der den Grundsatz der staatlichen Unterstützung festlegt. Es wurden gewisse Präzisierungen vorgenommen, indem etwa in Art. 3 Abs. 1 das Erfordernis des Wohnsitzes im Kanton für Gesuchstellende klar definiert wird. Neu soll die Vollzugsstelle nicht bei den Gemeinden, sondern beim Kanton angesiedelt werden, was zu einer Anpassung von Art. 6, aber auch Art. 11 (Rechtswittelweg) führte. Der Rückerstattungsanspruch bei zu Unrecht bezogenen Beträgen soll zehn statt fünf Jahre betragen (Art. 10).

An der Kostenaufteilung zwischen Kanton (25 %) und Gemeinden (75 %) hält der Regierungsrat fest. Die Unterstützung der ausserfamiliären Kinderbetreuung ist primär eine kommunale Aufgabe. Das Interesse des Kantons, die Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu fördern und damit die Attraktivität als Wohn- und Arbeitsort zu steigern, rechtfertigt jedoch eine kantonale Beteiligung von 25 %. Auch das Prinzip der Subjektfinanzierung soll nicht durch eine Mischfinanzierung ergänzt werden. Es steht den Gemeinden aber auch nach Inkrafttreten des KibeG frei, entsprechende Unterstützungen an Institutionen vorzusehen. Die Bemessungsgrössen werden als

richtig erachtet, um die sozialpolitischen Ziele zu erreichen und die staatlichen Mittel gezielt und effektiv einzusetzen.

Das KibeG kann unabhängig von der Revision des Volksschulgesetzes behandelt werden. Die beiden Gesetze beschäftigen sich mit unterschiedlichen Fragestellungen: Im KibeG wird sichergestellt, dass auch für schulergänzende Angebote – unabhängig davon, ob solche freiwillig oder aufgrund einer rechtlichen Verpflichtung bestehen – finanzielle Beiträge bezogen werden können. Die Rahmenbedingungen für die schulergänzenden Angebote selbst und insbesondere die Frage, ob eine gesetzliche Pflicht für solche Angebote eingeführt werden soll, sind im Volksschulgesetz zu regeln.

## **H. Antrag**

Der Regierungsrat beantragt Ihnen,

1. auf die Vorlage einzutreten und
2. dem Entwurf für ein Gesetz zur Förderung der familienergänzenden Kinderbetreuung (Kinderbetreuungsgesetz; KibeG) in 1. Lesung zuzustimmen.

Im Namen des Regierungsrates

Sign. Dölf Biasotto

sign. Roger Nobs

Dölf Biasotto, Landammann

Roger Nobs, Ratschreiber

Beilagen

Beilage 1.1      Lauftext 1. Lesung

Beilage 1.2      Auswertung Vernehmlassung