Gesetz
über Beiträge für familien- und schulergänzende Kinderbetreuung

Botschaft und Entwurf der Regierung vom 4. Februar 2025

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung		**2**
1	**Ausgangslage**	**3**
1.1	Rechtliche Grundlagen und Schwerpunktplanung der Regierung	3
1.2	Einsatz der Gelder	4
1.3	Befristete Finanzhilfen des Bundes	6
1.4	Angebote im Kanton St.Gallen und Nachtrag zum KiBG	7
1.5	Problemstellung	8
1.5.1	Grosse Unterschiede zwischen den politischen Gemeinden	8
1.5.2	Komplexität des Mitteleinsatzes	8
1.5.3	Aufwändiger Gesuch- und Überprüfungsprozess	8
1.5.4	Begrenzter Verteilschlüssel unter den politischen Gemeinden	9
1.5.5	Hohe finanzielle Belastung der Erziehungsberechtigten	9
1.5.6	Tiefer Versorgungsgrad und hohe Varianz unter den politischen Gemeinden	10
1.6	Schnittstellen zu anderen Vorlagen	10
1.6.1	XXV. Nachtrag zum Volksschulgesetz	10
1.6.2	Erledigung parlamentarische Aufträge im Bereich der Frühen Förderung	11
1.6.3	Familienbericht	11
1.6.4	Revision des Gesetzes über die soziale Sicherung und Integration von Menschen mit Behinderung	11
2	**Lösungsvarianten und Vorgehen**	**11**
3	**Das neue St.Galler Förder- und Finanzierungssystem**	**12**
3.1	Subjektorientierte Förderung	12
3.2	Anspruchsberechtigung	13
3.3	Verwendungsbereiche und -zwecke	14
3.3.1	Familien- und schulergänzende Kinderbetreuung	14
3.3.2	Ausserkommunale und ausserkantonale Kinderbetreuungsangebote	15
3.4	Berechnung und Umfang der Vergünstigung	15
3.5	Finanzierung und Kostentragung	17
3.5.1	Kanton St.Gallen	17
3.5.2	Politische Gemeinden im Kanton St.Gallen	17

3.5.3	Kostenaufteilung zwischen den beiden Staatsebenen	18
3.5.4	Bund	19
3.5.5	Arbeitgebende	20
3.6	Prozess und Informatiklösung	20
3.7	Qualität und Versorgungsgrad	23
3.8	Einbezug der politischen Gemeinden	23
3.9	Einbezug der Betreuungseinrichtungen	24
3.10	Chancengerechtigkeit für Erziehungsberechtigte	25
3.11	Familienergänzende Betreuung von Kindern mit Behinderung	26
4	**Vernehmlassung**	**26**
5	**Sprachliche Gleichbehandlung der Geschlechter**	**29**
6	**Bemerkungen zu den einzelnen Bestimmungen**	**29**
7	**Finanzielle und personelle Auswirkungen**	**36**
7.1	Fördermittel für die Kinderbetreuung	36
7.2	Personalkosten für den Vollzug	37
7.3	Kosten für die Beschaffung und den Betrieb der Informatiklösung einschliesslich Personalkosten	37
8	**Referendum**	**38**
9	**Erlass von Verordnungsrecht**	**38**
10	**Antrag**	**42**
Anhang: Kommunaler Handlungsspielraum im St.Galler System		**43**
Entwurf (Gesetz über Beiträge für familien- und schulergänzende Kinderbetreuung)		**45**

Zusammenfassung

Der Kanton St.Gallen fördert die familien- und schulergänzende Kinderbetreuung und leistet damit einen bedeutenden Beitrag zur Vereinbarkeit von Beruf und Familie sowie zur Bekämpfung des Fachkräftemangels. Auf der Grundlage des Gesetzes über Beiträge für familien- und schulergänzende Kinderbetreuung unterstützt der Kanton die politischen Gemeinden mit einem jährlichen Beitrag. Diese Förderpraxis wurde im Jahr 2021 mit einem Umfang von 5 Mio. Franken je Jahr eingeführt. Im November 2023 sagten die Stimmberechtigten mit 63 Prozent Ja zu einer Verdoppelung der Beiträge. Seit dem Jahr 2024 richtet der Kanton somit Kantonsbeiträge im Umfang von 10 Mio. Franken je Jahr aus.

Die Einführung des Gesetzes per Anfang 2021 hatte zum Ziel, rasch ein funktionierendes Fördersystem einzuführen. Im Rahmen der Umsetzung zeigte sich allerdings Verbesserungspotenzial. Mit der vorliegenden Totalrevision stellt der Kanton den politischen Gemeinden, den Erziehungsberechtigten und den Betreuungseinrichtungen nun ein modernes, einheitliches und subjektorientiertes Förder- und Finanzierungssystem zur Verfügung.

Dieses System basiert auf einem neuen Prozess. Erziehungsberechtigte, die ihren Wohnsitz im Kanton St.Gallen haben und die für ihr Kind ein familien- oder schulergänzendes Betreuungsangebot nutzen, können mittels einer neuen, einheitlichen Informatiklösung (bzw. Plattform) um eine einkommensabhängige Vergünstigung ersuchen. Diese wird von der jeweiligen Wohnsitzgemeinde verfügt und direkt auf der Rechnung der entsprechenden Betreuungseinrichtung an die Erziehungsberechtigten abgezogen. Die Kosten der Vergünstigung werden von der politischen Gemeinde und dem Kanton gemeinsam getragen. Mit dem neuen Vergünstigungssystem wird die Chancengerechtigkeit der Familien über das ganze Kantonsgebiet hinweg verbessert, während die primäre Zuständigkeit der politischen Gemeinden für die Förderung der Kinderbetreuung bestehen bleibt. Die Vergünstigungen im System sind als Mindestumfang konzipiert. Von den politischen Gemeinden wird erwartet, dass sie weitergehende Subventionen nach ihrem Ermessen ausrichten – insgesamt wenigstens im gleichen Umfang wie im Rahmen ihrer aktuell bestehenden kommunalen Förderpraxis. Die gemeinsame Informatiklösung von Kanton und politischen Gemeinden ist innovativ, ermöglicht effiziente Prozesse und entspricht den strategischen Zielen der Digitalisierung.

Gegenüber der Vernehmlassungsvorlage vom Frühjahr 2024 wurde der schulergänzende Bereich in das neue Förder- und Finanzierungssystem integriert. Zudem wurde einerseits an der kommunalen Teilnahmepflicht mit einer einheitlichen Mindestvergünstigung festgehalten, anderseits aber bei der finanziellen Beteiligung der politischen Gemeinden neu ein Mindestumfang von 10 Mio. Franken definiert. Der kantonale Beitrag von 10 Mio. Franken bleibt unverändert. Die Vernehmlassungsvorlage orientierte sich noch am bestehenden Finanzierungsgefüge zwischen den politischen Gemeinden und dem Kanton, sodass den politischen Gemeinden aufgrund des höheren Mindestumfangs sehr hohe gebundene Ausgaben entstanden wären.

Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

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

1 Ausgangslage

1.1 Rechtliche Grundlagen und Schwerpunktplanung der Regierung

Die Förderung der Kinderbetreuung im Kanton St.Gallen liegt als Teil einer ganzheitlichen Kinder- und Jugendhilfe primär in der Zuständigkeit der politischen Gemeinden.[1] Nach Art. 13 Abs. 2 der Verfassung des Kantons St.Gallen (sGS 111.1; abgekürzt KV) fördert allerdings auch der Kanton geeignete Bedingungen für die Kinderbetreuung. In Übereinstimmung dazu hat die Regierung in ihrer Schwerpunktplanung 2021–2031 (28.21.01) die Förderung der Vereinbarkeit von Beruf und Familie und die Bereitstellung von Betreuungsangeboten als strategische Ziele definiert.

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

Im Rahmen der kantonalen Umsetzung der eidgenössischen Vorlage zur Steuerreform und AHV-Finanzierung (STAF) wurden am 1. Januar 2020 die Familienzulagen erhöht. Als soziale Ausgleichsmassnahme entschied der Kantonsrat, dass die daraus entstehenden zusätzlichen Steuereinnahmen bzw. wenigstens 5 Mio. Franken in die Förderung der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung investiert werden sollen. Dazu wurde das Gesetz über Beiträge für familien- und schulergänzende Kinderbetreuung (sGS 221.1; abgekürzt KiBG) geschaffen, auf dessen Grundlage der Kanton die politischen Gemeinden seit dem Jahr 2021 mit jährlichen Kantonsbeiträgen im Umfang von 5 Mio. Franken unterstützt. Das Geld setzen die politischen Gemeinden für ein bezahlbares Angebot an familien- und schulergänzender Betreuung (Kindertagesstätten, schulergänzende Betreuungsangebote [Horte, schulische Tagesbetreuung, Mittagstisch] sowie Tagesfamilien) ein. Dazu lassen die politischen Gemeinden die Kantonsbeiträge den Erziehungsberechtigten zukommen, indem sie z.B. Betreuungsgutscheine ausstellen oder den Erziehungsberechtigten zum Jahresende einen Teil ihrer Betreuungskosten zurückerstatten. Alternativ können die politischen Gemeinden ihren Kantonsbeitrag auch an die Betreuungseinrichtungen weiterleiten, damit diese z.B. die Tarife senken, die Öffnungszeiten ausweiten oder die Betreuung der Kinder verbessern. Die Kantonsbeiträge werden ergänzend zur gemeindeeigenen Förderung der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung ausgerichtet, d.h. die politischen Gemeinden müssen selbst finanzielle Mittel einsetzen und sie dürfen die Kantonsbeiträge nicht zur Minderung dieser gemeindeeigenen Mittel einsetzen.

1.2 Einsatz der Gelder

Gemäss den Abrechnungen der ersten beiden Beitragsjahre haben die politischen Gemeinden vom Kantonsbeitrag 2021 rund 93 Prozent und vom Kantonsbeitrag 2022 rund 97 Prozent zur Senkung der Drittbetreuungskosten der Erziehungsberechtigten ausgeschöpft (vgl. Tabelle 1).[2] Einerseits zeigt dies die grosse Resonanz der kantonalen Mitfinanzierung, anderseits weisen die Rückerstattungsbeiträge auf Unsicherheiten sowie auf Verbesserungspotenzial im Finanzierungssystem und bei den administrativen Abläufen hin. Darauf deuten auch Aussagen seitens der politischen Gemeinden hin.

	Beitragsjahr 2021		**Beitragsjahr 2022**	
Total an die Gemeinden ausbezahlter Förderbeitrag des Kantons	Fr.	5'000'000.–	Fr.	5'099'469.–
abzüglich Rückerstattungen der Gemeinden an den Kanton	Fr.	346'724.–	Fr.	166'099.–
Total durch die Gemeinden im Beitragsjahr oder nach Übertrag spätestens im Folgejahr eingesetzter Förderbeitrag des Kantons (Ausschöpfungsgrad in Prozent)	Fr.	4'653'276.– (93,1 %)	Fr.	4'933'370.– (96,7 %)

Tabelle 1: Abrechnung der Beitragsjahre 2021 und 2022

Das zuständige Departement kann nach Art. 6 Abs. 3 KiBG stichprobenartig die bestimmungsgemässe Verwendung des Kantonsbeitrags durch die politischen Gemeinden kontrollieren. Eine flächendeckende Erhebung, wie die politischen Gemeinden den Kantonsbeitrag im entsprechenden Beitragsjahr konkret eingesetzt haben, findet dementsprechend nicht statt.[3] Folglich verfügt der Kanton nicht über detaillierte Informationen über die Verwendung der Kantonsbeiträge durch die politischen Gemeinden. Zur mengenmässigen Einschätzung müssen stattdessen die An-

[2] In der Botschaft des Nachtrags zum KiBG (22.23.01) wurde für das Jahr 2021 ein Ausschöpfungsgrad von 87 Prozent angegeben. Nicht bestimmungsgemäss verwendete Kantonsbeiträge werden von den politischen Gemeinden an den Kanton zurückerstattet. Zum damaligen Zeitpunkt stand noch aus, in welchem Umfang die von einigen politischen Gemeinden auf das Folgejahr übertragenen Restbeträge im Jahr 2022 noch eingesetzt wurden und in welchem Umfang andernfalls Rückerstattungen an den Kanton erfolgten. Da noch aussteht, in welchem Umfang die aus dem Beitragsjahr 2023 auf das Jahr 2024 übertragenen Restbeträge an den Kanton zurückerstattet werden, kann die Abrechnung des Beitragsjahrs 2023 noch nicht abgebildet werden (Stand: Januar 2025).

[3] Eine flächendeckende Erhebung würde den administrativen Aufwand der politischen Gemeinden und des Kantons noch zusätzlich erhöhen. Mit der vorliegenden Totalrevision (und der dabei vorgesehenen einheitlichen Informatiklösung) wird die Erhebung von Daten erheblich erleichtert.

gaben der politischen Gemeinden in ihren Gesuchen um einen Kantonsbeitrag herangezogen werden. Die politischen Gemeinden geben darin an, in welchen Bereichen (Kindertagesstätten, schulergänzende Kinderbetreuung und/oder Tagesfamilien) sie den Kantonsbeitrag zu welchem Zweck (Senkung der Drittbetreuungskosten, Ausweitung des Angebots und/oder Verbesserung des Betreuungsschlüssels) verwenden möchten.

Für die Kantonsbeiträge 2024 haben alle 75 politischen Gemeinden ein Gesuch eingereicht. Bei den geplanten Verwendungsbereichen sollen schulergänzende Betreuungsangebote und Kindertagesstätten (je 96 bzw. 95 Prozent der politischen Gemeinden) die grösste finanzielle Unterstützung erhalten, 80 Prozent der politischen Gemeinden beziehen Tagesfamilien mit ein (vgl. Tabelle 2).[4]

	Anzahl Gemeinden[5]		in Prozent	
	2023	2024	2023	2024
Kindertagesstätten	68	71	91,9 %	94,7 %
schulergänzende Kinderbetreuung (Horte, schulische Tagesbetreuung, Mittagstisch)	59	72	79,7 %	96,0 %
Tagesfamilien	55	60	74,3 %	80,0 %

Tabelle 2: vorgesehene Verwendungsbereiche in den Beitragsjahren 2023 und 2024

Bei den geplanten Verwendungszwecken des ersuchten Förderbeitrags fokussieren sich die politischen Gemeinden am stärksten auf die Senkung der Drittbetreuungskosten. Bei den Kindertagesstätten sehen dies 63 Prozent der politischen Gemeinden mit Zahlungen an Betreuungseinrichtungen vor und 43 Prozent der politischen Gemeinden planen dafür direkte Beiträge an Erziehungsberechtigte (vgl. Tabelle 3). Rund jede zehnte politische Gemeinde (11 Prozent) gab als Verwendungszweck eine Ausweitung des Angebots bzw. die Verbesserung des Betreuungsschlüssels an.

	Anzahl Gemeinden[6]	in Prozent
Senkung der Drittbetreuungskosten durch Zahlung an die Erziehungsberechtigten (z.B. Betreuungsgutscheine, Teilrückerstattung Ende Jahr)	32	42,7 %
Senkung der Drittbetreuungskosten durch Zahlung an eine Einrichtung (z.B. Subventionserhöhung, damit die Tarife reduziert werden)	47	62,7 %
Ausweitung des Angebots (z.B. Erweiterung der Öffnungszeiten, Einführung einer Ferienbetreuung)	8	10,7 %
Verbesserung des Betreuungsschlüssels (z.B. Reduktion der Anzahl Kinder je Betreuungsperson)	7	9,3 %

Tabelle 3: Bereich «Kindertagesstätten» – vorgesehene Verwendungszwecke im Beitragsjahr 2024

Im Bereich der schulergänzenden Kinderbetreuung zeigt sich bei der Senkung der Drittbetreuungskosten ein ähnliches Bild wie bei den Kindertagesstätten (68 Prozent durch Zahlungen an Einrichtungen, 37 Prozent durch Zahlungen an Erziehungsberechtigte; vgl. Tabelle 4). Allerdings sind hier die Anteile der politischen Gemeinden, die den Kantonsbeitrag für die Ausweitung des Angebots (23 Prozent) oder für eine Verbesserung des Betreuungsschlüssels (15 Prozent) einsetzen, etwas höher.

4 Im Vergleich dazu sahen für das Beitragsjahr 2023 lediglich 80 Prozent der politischen Gemeinden die Verwendung für die schulergänzende Betreuung vor. Dieser sprunghafte Anstieg ist die Folge des XXV. Nachtrags zum Volksschulgesetz, der im August 2024 in Vollzug gesetzt wurde (vgl. Abschnitt 1.6.1).

5 Es sind mehrere Verwendungszwecke möglich, weshalb das Total über der Anzahl politischer Gemeinden im Kanton liegt.

6 Es sind mehrere Verwendungszwecke möglich, weshalb das Total über der Anzahl politischer Gemeinden im Kanton liegt.

	Anzahl Gemeinden[7]	in Prozent
Senkung der Drittbetreuungskosten durch Zahlung an die Erziehungsberechtigten (z.B. Betreuungsgutscheine, Teilrückerstattung Ende Jahr)	28	37,3 %
Senkung der Drittbetreuungskosten durch Zahlung an eine Einrichtung (z.B. Subventionserhöhung, damit die Tarife reduziert werden)	51	68,0 %
Ausweitung des Angebots (z.B. Erweiterung der Öffnungszeiten, Einführung einer Ferienbetreuung)	17	22,7 %
Verbesserung des Betreuungsschlüssels (z.B. Reduktion der Anzahl Kinder je Betreuungsperson)	11	14,7 %

Tabelle 4: Bereich «schulergänzende Kinderbetreuung» – vorgesehene Verwendungszwecke im Beitragsjahr 2024

Beim dritten Verwendungsbereich möchte rund die Hälfte der politischen Gemeinden (49 Prozent) die Tagesfamilien finanziell unterstützen, damit diese die Drittbetreuungskosten senken (vgl. Tabelle 5). Der Anteil der politischen Gemeinden, die dies über direkte Zahlungen an Erziehungsberechtigte vorsehen, ist mit 36 Prozent nur leicht tiefer als bei den Kindertagesstätten und der schulergänzenden Kinderbetreuung. Hingegen plant nur eine politische Gemeinde den Einsatz eines Teils ihres Kantonsbeitrags für die Ausweitung des Tagesfamilien-Angebots und eine finanzielle Unterstützung zur Verbesserung des Betreuungsschlüssels ist im Tagesfamilien-Bereich gar nicht vorgesehen.

	Anzahl Gemeinden[8]	in Prozent
Senkung der Drittbetreuungskosten durch Zahlung an die Erziehungsberechtigten (z.B. Betreuungsgutscheine, Teilrückerstattung Ende Jahr)	27	36,0 %
Senkung der Drittbetreuungskosten durch Zahlung an eine Einrichtung (z.B. Subventionserhöhung, damit die Tarife reduziert werden)	37	49,3 %
Ausweitung des Angebots (z.B. Erweiterung der Öffnungszeiten, Einführung einer Ferienbetreuung)	1	1,3 %
Verbesserung des Betreuungsschlüssels (z.B. Reduktion der Anzahl Kinder je Betreuungsperson)	0	0,0 %

Tabelle 5: Bereich «Tagesfamilien» – vorgesehene Verwendungszwecke im Beitragsjahr 2024

1.3 Befristete Finanzhilfen des Bundes

Der Bund unterstützt Kantone und politische Gemeinden, die ihre Subventionen zugunsten der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung ausbauen und so die Drittbetreuungskosten der Erziehungsberechtigten senken, mit zusätzlichen Finanzhilfen.[9] Diese Finanzhilfen sind auf drei Jahre begrenzt. Im ersten Jahr betragen sie 65 Prozent, im zweiten Jahr 35 Prozent und im dritten Jahr 10 Prozent der kommunalen und kantonalen Subventionserhöhung (vgl. Tabelle 6). Aufgrund der Einführung des KiBG per Anfang 2021 stellte der Kanton St.Gallen ein Gesuch um Bundesfinanzhilfen. Der Bund gewährt dem Kanton St.Gallen in den Jahren 2023, 2024 und 2025 somit Finanzhilfen, die sich auf die kommunalen und kantonalen Subventionserhöhungen in den Jahren 2021, 2022 und 2023 beziehen.

7 Es sind mehrere Verwendungszwecke möglich, weshalb das Total über der Anzahl politischer Gemeinden im Kanton liegt.

8 Es sind mehrere Verwendungszwecke je politische Gemeinde möglich.

9 Bundesgesetz über Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung (SR 861; abgekürzt KBFHG).

Jahr	Umfang der Bundesfinanzhilfen	Berechnung der Bundesfinanzhilfen
2023	Fr. 4'853'155.–	65 % der kantonalen und kommunalen Subventionserhöhungen im Jahr 2021 im Vergleich zum Referenzjahr 2020 (Differenz 2020/2021)
2024	Fr. 3'979'279.–	35 % der kantonalen und kommunalen Subventionserhöhungen im Jahr 2022 im Vergleich zum Referenzjahr 2020 (Differenz 2020/2022)
2025	*noch offen*	10 % der kantonalen und kommunalen Subventionserhöhungen im Jahr 2023 im Vergleich zum Referenzjahr 2020 (Differenz 2020/2023)

Tabelle 6: befristete Bundesfinanzhilfen im Kanton St.Gallen

Der Anteil der Bundesfinanzhilfen, der auf die kantonale Subventionserhöhung zurückzuführen ist, kommt zu den kantonalen Mitteln hinzu, sodass sich der Kantonsbeitrag je politische Gemeinde erhöht. Bei den Bundesfinanzhilfen 2023 entsprach dies z.B. einem Betrag von rund 3 Mio. Franken, bei den Bundesfinanzhilfen 2024 waren es rund 1,7 Mio. Franken. Der Restbetrag der Bundesfinanzhilfen, der auf die eigenen Subventionserhöhungen der politischen Gemeinden zurückzuführen ist, wird jeweils direkt anteilmässig an die entsprechenden politischen Gemeinden weitergeleitet (im Jahr 2023 rund 1,8 Mio. Franken und im Jahr 2024 rund 2,3 Mio. Franken).

Nach dem Jahr 2025 erhalten der Kanton St.Gallen und die politischen Gemeinden im Kanton St.Gallen für die kantonalen und kommunalen Subventionserhöhungen aufgrund der Befristung dieser nationalen Massnahme keine Bundesfinanzhilfen mehr.

1.4 Angebote im Kanton St.Gallen und Nachtrag zum KiBG

Ein Bericht der Regierung aus dem Jahr 2018 («Familien- und schulergänzende Kinderbetreuung im Kanton St.Gallen» [40.18.04]) zeigte auf, dass im Kanton St.Gallen vergleichsweise wenige Angebote bei der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung bestehen und dass die Erziehungsberechtigten einen relativ hohen Anteil der Betreuungskosten selbst tragen müssen.

Der letzte Monitoring-Bericht[10] aus dem Jahr 2021 zeigte eine Verbesserung beim Platzangebot der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung: Zwischen den Jahren 2016 und 2021 wurden im Kanton St.Gallen 1'750 neue Betreuungsplätze geschaffen, womit im Mai 2021 insgesamt 5'560 Plätze zur Verfügung standen. Von diesen neu geschaffenen Plätzen entfielen 1'080 Plätze auf den Schulbereich und 670 Plätze auf den Vorschulbereich. Der Versorgungsgrad im Kanton St.Gallen ist im schweizweiten Vergleich trotzdem weiterhin unterdurchschnittlich. Sowohl im Vorschulbereich (0 bis 4 Jahre) als auch im Schulbereich (5 bis 12 Jahre) steht im Kanton St.Gallen für je rund 8 von 100 Kindern ein Betreuungsplatz zur Verfügung. Im schweizweiten Durchschnitt steht gemäss den letzten verfügbaren Zahlen aus dem Jahr 2017 hingegen für 18 von 100 Kindern im Vorschulbereich und für 13 von 100 Kindern im Schulbereich ein Betreuungsplatz zur Verfügung. Die Zahlen je politische Gemeinde unterscheiden sich im Kanton zudem deutlich (vgl. Abschnitt 1.5.6) und die Kinderbetreuung stellt im Kanton St.Gallen eine hohe finanzielle Belastung für die Erziehungsberechtigten dar (vgl. Abschnitt 1.5.5).

Im Rahmen der Beratung des Berichts «Stärkung der Ressourcenkraft des Kantons St.Gallen» (40.21.02) beauftragte der Kantonsrat im Februar 2022 die Regierung, die jährlichen Mittel für die familien- und schulergänzende Kinderbetreuung von 5 auf 10 Mio. Franken je Jahr zu erhöhen. Dabei solle es den politischen Gemeinden freistehen, die zusätzlichen Kantonsbeiträge in der Höhe von 5 Mio. Franken zur Senkung der Drittbetreuungskosten für die Erziehungsberechtigten, zur Ausweitung des Angebots oder zur Verbesserung des Betreuungsschlüssels einzusetzen. Der Nachtrag zum KiBG diente der Erfüllung dieses Auftrags und wurde von den Stimm-

[10] www.jugend.sg.ch → Kindertagesbetreuung → Schlussbericht INFRAS 2021. Das nächste Monitoring ist im Jahr 2025 geplant.

berechtigten am 19. November 2023 angenommen.[11] Somit beteiligt sich der Kanton seit dem Jahr 2024 mit 10 Mio. Franken je Jahr an der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung.

1.5 Problemstellung

Die Einführung des KiBG per Anfang 2021 hatte zum Ziel, rasch ein funktionierendes Fördersystem einzuführen. Damit wurde auch sichergestellt, dass der Kanton St.Gallen noch rechtzeitig von zusätzlichen Bundesfinanzhilfen profitieren konnte (vgl. Abschnitt 1.3). Im Rahmen der Umsetzung des KiBG zeigte sich allerdings rasch Verbesserungspotenzial.

1.5.1 Grosse Unterschiede zwischen den politischen Gemeinden

Für den Einsatz der kantonalen Gelder durch die politischen Gemeinden gibt es im bestehenden System nur wenige Vorgaben. Dieser Spielraum führt allerdings dazu, dass die Erziehungsberechtigten sehr unterschiedliche Bedingungen bei der Kosten- und Subventionspraxis vorfinden. Je nachdem, in welcher politischen Gemeinde eine Familie wohnhaft ist, welche Angebote dort bestehen und wie diese Angebote von der politischen Gemeinde gefördert werden, profitiert die Familie in unterschiedlichem Ausmass von finanzieller Unterstützung bzw. einer Vergünstigung der Kinderbetreuungskosten. Insgesamt besteht für Familien im Kanton St.Gallen beim Zugang zu den Betreuungsangeboten und zu den kantonalen Geldern damit eine zu grosse Einschränkung bei der Chancengerechtigkeit.

1.5.2 Komplexität des Mitteleinsatzes

Bei der Einführung des KiBG per Anfang 2021 bedurfte es eines besonderen Engagements der politischen Gemeinden, um in kurzer Zeit eine neue Förderpraxis zu initialisieren bzw. um den neuen Kantonsbeitrag in die bestehenden kommunalen Fördersysteme zu integrieren. Die Auswertung des ersten KiBG-Beitragsjahres 2021 zeigte, dass der Mitteleinsatz für zahlreiche politische Gemeinden komplex ist. Rund 350'000 Franken der verteilten 5 Mio. Franken wurden dem Kanton von verschiedenen politischen Gemeinden zurückerstattet und mit rund 580'000 Franken wurden von mehreren politischen Gemeinden Rückstellungen gebildet, um die Restbeträge im Folgejahr 2022 einzusetzen.[12] Der Grund für die (teilweisen) Rückerstattungen war in den meisten Fällen, dass die Mittel nicht wie geplant eingesetzt werden konnten – z.B. weil ein geplantes Angebot (noch) nicht oder nur in geringerem Umfang in Betrieb genommen werden konnte. Die Mittelverwendung wird dadurch erschwert, dass den politischen Gemeinden nicht immer der gleiche Beitrag zur Verfügung steht. Der Kantonsbeitrag erhöht oder verringert sich von Jahr zu Jahr je nachdem, wie hoch die Rückerstattungen des Vorjahrs an den Kanton waren und wie hoch die auf drei Jahre befristeten Bundesfinanzhilfen ausfallen. Das schränkt auch die Planungssicherheit der öffentlichen Hand ein.

1.5.3 Aufwändiger Gesuch- und Überprüfungsprozess

Der Gesuchprozess ist für die politischen Gemeinden mit Aufwand verbunden, da sie beim Kanton jährlich ein Gesuch einreichen müssen. Beim Kanton entsteht in der Folge Aufwand für die Prüfung dieser Gesuche. Zudem prüft der Kanton nach Art. 6 Abs. 3 KiBG jährlich bei ausgewählten politischen Gemeinden, ob sie ihren Kantonsbeitrag bestimmungsgemäss eingesetzt haben. Ist eine politische Gemeinde Teil dieser Stichprobe, muss sie zusätzliche Belege einreichen.

Exkurs: zusätzlicher Aufwand für die Finanzhilfen des Bundes

Die auf drei Jahre befristeten Bundesfinanzhilfen (vgl. Abschnitt 1.3) haben den administrativen Aufwand für die politischen Gemeinden und den Kanton noch zusätzlich erhöht. Für die Abrechnung der kantonalen Subventionserhöhung mussten die politischen Gemeinden jeweils dem

11 www.abstimmungen.sg.ch → Abstimmungen → 2023 → Abstimmung vom 19. November 2023.

12 Im zweiten Beitragsjahr machten mehrere politische Gemeinden Rückstellungen im Umfang von rund 360'000 Franken, um die Restbeträge im Folgejahr 2023 einzusetzen.

Kanton melden, wenn sie ihren Kantonsbeitrag im entsprechenden Beitragsjahr nicht vollständig einsetzen konnten. Der Restbetrag musste an den Kanton zurückerstattet und von den insgesamt 5 Mio. Franken in Abzug gebracht werden. Zur Berechtigung von Bundesfinanzhilfen war jedoch auch die Angabe der Subventionserhöhungen der politischen Gemeinden selbst nötig. Folglich mussten alle politischen Gemeinden dem Kanton jeweils detaillierte Finanzkennzahlen liefern, die der Kanton zunächst plausibilisierte und dann an den Bund weiterleitete. Der Bund nahm anschliessend ebenfalls Stichproben vor, was sowohl beim Kanton als auch bei den ausgewählten politischen Gemeinden zu noch mehr Aufwand führte.

Bereits erfolgte administrative Vereinfachungen gemäss Auftrag des Kantonsrates
Im Rahmen der Beratung des Nachtrags zum KiBG beauftragte der Kantonsrat im Juni 2023 die Regierung, im Hinblick auf den II. Nachtrag – bzw. auf die Totalrevision[13] – den Aufwand für die politischen Gemeinden und den Kanton auf das notwendige Mass zu beschränken, den Gesuchprozess administrativ zu entlasten und darüber Bericht zu erstatten. Wie im Auftrag des Kantonsrates gefordert, wurden Vereinfachungen am bestehenden Prozess umgesetzt. So ist das Gesuchformular bewusst einfach aufgebaut und beschränkt sich auf die für die Überprüfung der Anspruchsberechtigung notwendigen Angaben. Der administrative Aufwand der politischen Gemeinden und des Kantons, der bei der erstmaligen Anwendung naturgemäss etwas höher ausfiel, hat sich nach und nach vermindert. Mehrere politische Gemeinden haben jeweils ihre Angaben vom Gesuchformular des Vorjahrs entweder ganz oder teilweise für das nächste Gesuchformular übertragen können. Nachdem der Kanton im ersten Beitragsjahr aufgrund der fehlenden Erfahrungen mit dem neuen Gesetz noch bei 22 politischen Gemeinden Stichproben durchführte, beschränkte sich die Überprüfung der bestimmungsgemässen Verwendung des Kantonsbeitrags im Beitragsjahr 2022 auf lediglich sieben politische Gemeinden, was im Übrigen auch bei den weiteren Beitragsjahren als ungefähre Zielgrösse angedacht ist. Für das Beitragsjahr 2023 wurden bei vier politischen Gemeinden Stichproben durchgeführt. Auch die Erhebung der kommunalen Finanzkennzahlen für die Berechnung der Bundesfinanzhilfen wurde bereits ab dem zweiten Beitragsjahr vereinfacht, indem die politischen Gemeinden die Auszüge aus der Jahresrechnung grundsätzlich nicht mehr einreichen mussten.

1.5.4 Begrenzter Verteilschlüssel unter den politischen Gemeinden

Für die Berechnung des Kantonsbeitrags je politische Gemeinde ist ihr Anteil an Kindern im Alter von null bis zwölf Jahren im Verhältnis zu allen beitragsberechtigten Gemeinden ausschlaggebend. So ist der Verteilschlüssel ohne administrativen Mehraufwand auf der Basis von verfügbaren statistischen Daten einfach zu berechnen und fokussiert dennoch auf die relevante Zielgruppe. Allerdings wurde sowohl bei der Einführung des KiBG als auch beim Nachtrag von verschiedenen Seiten eine Ungerechtigkeit bzw. Ungleichbehandlung vorgebracht, da der Verteilschlüssel die Anzahl der in den politischen Gemeinden vorhandenen Betreuungsplätze nicht berücksichtigt und sich so das Engagement von politischen Gemeinden, welche die familien- und schulergänzende Kinderbetreuung selbst schon aktiv fördern, nicht positiv auf die Höhe ihres Kantonsbeitrags auswirkt.

1.5.5 Hohe finanzielle Belastung der Erziehungsberechtigten

Die finanzielle Belastung der Erziehungsberechtigten aufgrund der Drittbetreuungskosten ist im Kanton St.Gallen nach wie vor hoch. Der letzte Monitoring-Bericht[14] zeigt, dass die Erziehungsberechtigten im Kanton St.Gallen im Jahr 2020 mit knapp zwei Dritteln den grössten Anteil der

13 Zu Beginn der Projektarbeiten wurde von einem II. Nachtrag ausgegangen. Da das Gesetz umfassend geändert wird, handelt es sich stattdessen um eine Totalrevision.

14 www.jugend.sg.ch → Kindertagesbetreuung → Schlussbericht INFRAS 2021. Das nächste Monitoring ist im Jahr 2025 geplant.

Betriebskosten von Kindertagesstätten finanzierten.[15] Die Gemeinden trugen rund 30 Prozent zur Finanzierung bei, Firmen 5 Prozent sowie weitere Akteurinnen und Akteure 2 Prozent. Das KiBG wurde erst im Jahr 2021 eingeführt, sodass die Mitfinanzierung durch den Kanton in den obigen Zahlen noch nicht enthalten ist. Es ist davon auszugehen, dass die zunächst 5 Mio. Franken und seit dem Jahr 2024 10 Mio. Franken klar zur Senkung der Drittbetreuungskosten der Erziehungsberechtigten beitragen. Dies belegen auch die Abrechnungen der ersten Beitragsjahre (vgl. Abschnitt 1.2). Wie hoch die Senkung effektiv ist, hängt u.a. davon ab, wie stark sich das Angebot quantitativ und qualitativ entwickelt und in welchem Umfang die Gemeinden zusätzlich eigene Mittel einsetzen.

1.5.6 Tiefer Versorgungsgrad und hohe Varianz unter den politischen Gemeinden

Im Kanton St.Gallen ist der Versorgungsgrad an Kinderbetreuungsplätzen im schweizweiten Vergleich nach wie vor unterdurchschnittlich und die Unterschiede zwischen den politischen Gemeinden, was die Anzahl Plätze betrifft, sind sehr gross. Dies zeigt der erwähnte Monitoring-Bericht (vgl. Abschnitt 1.4). Die regionale Verteilung der Plätze innerhalb des Kantons variiert zwischen 0,1 und 21,7 Prozent. Das heisst, dass in einigen politischen Gemeinden keine Betreuungsplätze zur Verfügung stehen, während in der politischen Gemeinde mit dem höchsten Wert für fast 22 von 100 Kindern ein Platz vorhanden ist.

1.6 Schnittstellen zu anderen Vorlagen

1.6.1 XXV. Nachtrag zum Volksschulgesetz

Der Kantonsrat beauftragte in der Februarsession 2020 mit der Motion «Flächendeckende Betreuungsangebote für Kinder im Volksschulalter» (42.19.37) die Regierung, einen Gesetzesentwurf mit einer Angebotspflicht der Schulträger für eine bedarfsgerechte schulergänzende Betreuung vorzulegen. Mit dem XXV. Nachtrag zum Volksschulgesetz (22.22.08) erfüllte die Regierung diesen Auftrag. Nachdem der Kantonsrat die Vorlage in der Novembersession 2022 in der Schlussabstimmung bestätigte, trat die Gesetzesänderung auf den 12. August 2024 in Vollzug. Damit müssen die Schulträger für Schulkinder ab Eintritt in den Kindergarten bis zum Ende der Primarschule bedarfsgerecht eine schulergänzende Betreuung anbieten. Das Angebot umfasst wenigstens die Zeitspanne von Montag bis Freitag von 7 Uhr bis 18 Uhr in den Schulwochen sowie in acht Wochen der Schulferien.

In der konkreten Umsetzung des XXV. Nachtrags zum Volksschulgesetz stellte sich die Frage nach der Zuständigkeit für Kinder aus Sonderschulen. Der Kantonsrat beauftragte die Regierung am 28. November 2023 im Rahmen der Beratung des Budgets 2024, in den Leistungsvereinbarungen mit den anerkannten privaten Sonderschulen ein bedarfsgerechtes Angebot an schulergänzenden Tagesstrukturen zu vereinbaren und darin eine für die Sonderschulen kostendeckende Finanzierung zu verankern. Der Kantonsrat beschloss in der Sommersession 2024 einen Nachtragskredit von 1,25 Mio. Franken für die Finanzierung der entsprechenden Kosten im Jahr 2024 (33.24.02), die finanziellen Mittel ab 2025 werden in den ordentlichen Budgetprozess eingeplant. Diese Regelung wird unabhängig von der vorliegenden Totalrevision so bestehen bleiben.

---

[15] Bei Kindertagesstätten (private Trägerschaften) mit Einheitstarifen hält sich die Bandbreite der Tarife im Rahmen: Für die Betreuung von Kindern unter 18 Monaten werden den Erziehungsberechtigten wenigstens Fr. 100.– und höchstens Fr. 150.– je Betreuungstag verrechnet – bei einem durchschnittlichen Tarif von Fr. 120.–. Bei Kindern ab 18 Monaten sind es wenigstens Fr. 90.– und höchstens Fr. 120.– bei einem durchschnittlichen Tarif von Fr. 101.–. Bei Kindertagesstätten mit einkommensabhängigen Tarifen variieren die Drittbetreuungskosten der Erziehungsberechtigten stärker.

1.6.2 Erledigung parlamentarische Aufträge im Bereich der Frühen Förderung

Im Projekt «Erledigung parlamentarische Aufträge im Bereich der Frühen Förderung (EPAFF)» werden sieben Aufträge des Kantonsrates im Bereich der Frühen Förderung erledigt. Neben einem Bericht zur Förderung von sprachlichen und sozialen Kompetenzen in den ersten Lebensjahren wird der Entwurf einer gesetzlichen Grundlage für eine Angebotspflicht der politischen Gemeinden im Bereich der Frühen Förderung erarbeitet. Zu diesen Angeboten zählen u.a. diejenigen im Bereich der familienergänzenden Kinderbetreuung. Die Sammelvorlage EPAFF befand sich bis Mitte 2024 in der Vernehmlassung, die aktuell ausgewertet wird.

1.6.3 Familienbericht

Auch der Bericht «Grundlagen der Familienpolitik im Kanton St.Gallen» (40.23.05) weist Bezüge zur vorliegenden Totalrevision auf. So untersucht der Bericht die Situation von Familien im Kanton St.Gallen in verschiedenen Themenbereichen, zu denen auch der Bereich der Vereinbarkeit von Familie und Beruf zählt. Der Bericht kommt zum Schluss, dass das Entwicklungspotenzial im Bereich der Vereinbarkeit auf politischer Ebene erkannt ist und angegangen wird. Dabei wird u.a. auch auf die Arbeiten im Rahmen der vorliegenden Totalrevision verwiesen, da damit der chancengerechte Zugang zu Kinderbetreuungsangeboten ermöglicht werden soll. Im Herbst 2024 verabschiedete die Regierung den Projektauftrag zur Erarbeitung einer ganzheitlichen Familienstrategie.

1.6.4 Revision des Gesetzes über die soziale Sicherung und Integration von Menschen mit Behinderung

Anfang 2022 verabschiedete die Regierung den Projektauftrag «Revision des Gesetzes über die soziale Sicherung und Integration von Menschen mit Behinderung (neues Finanzierungsmodell)». In einem von vier Teilprojekten wird untersucht, welches der Bedarf an familienergänzender Kinderbetreuung von Kindern mit Behinderung im Kanton St.Gallen ist, ob ein bedarfsgerechtes Angebot besteht und wie die Finanzierungsmechanismen ausgestaltet sind bzw. wo nötig verbessert werden können. Die Regierung hat die Gesamtvorlage im Herbst 2024 in die Vernehmlassung geschickt.

2 Lösungsvarianten und Vorgehen

Aufgrund dieser Ausgangslage ist es angezeigt, die Art der kantonalen Förderung und Finanzierung anzupassen. Bereits bei der Einführung des KiBG wurden verschiedene Lösungsvarianten geprüft, die in der damaligen Botschaft dargelegt wurden (22.19.17). Die Regierung stellte darin z.B. fest, dass ein Systemwechsel hin zur Vereinheitlichung des Gesamtsystems im Kanton künftig eine geeignete Alternative darstellen könnte (vgl. Abschnitt 7.4.4 der Botschaft). In der Botschaft zum Nachtrag zum KiBG (22.23.01) hielt die Regierung bereits fest, dass sie bei der Förderung und Finanzierung eine stärkere Subjektorientierung anstrebt. Gemäss Projektauftrag der Regierung soll das neue System das in Abschnitt 1.5 aufgezeigte Verbesserungspotenzial ausschöpfen und die folgenden Projektziele erreichen:

Das neue System:
- gewährleistet einen gleichmässigeren Zugang zu den Betreuungsangeboten, indem die bisherigen Unterschiede bei den kommunalen Fördersystemen verringert werden;
- federt die hohe finanzielle Belastung der Erziehungsberechtigten ab;
- ermöglicht eine im Vergleich zum bisherigen Prozess effizientere administrative Umsetzung für die politischen Gemeinden, die Erziehungsberechtigten, die Betreuungseinrichtungen und den Kanton;
- bietet den politischen Gemeinden weiterhin Spielraum, um auf örtliche Besonderheiten eingehen zu können;

– erhöht den Versorgungsgrad im Kanton und verringert die Varianz unter den politischen Gemeinden;
– schafft einen angemessenen Finanzierungsschlüssel, der von und unter den beteiligten Akteurinnen und Akteuren austariert ist;
– bindet allfällige Bundesfinanzhilfen so ein, dass die Umsetzung im Vergleich zum bisherigen Prozess effizienter ist.

Im Projektausschuss der Totalrevision waren das Departement des Innern und das Bildungsdepartement sowie die Gemeinden (Verband St.Galler Gemeindepräsidien [VSGP] und Verband St.Galler Volksschulträger [SGV]) vertreten. Im Projektteam wirkte neben den beiden genannten Departementen zudem das Finanzdepartement mit. Als Begleitgruppe fungierte der vom Departement des Innern koordinierte «Runde Tisch Vereinbarkeit»[16], im Rahmen dessen laufend auch weitere Massnahmen zur Förderung der Vereinbarkeit diskutiert werden (z.B. Arbeitszeitmodelle auf Ebene der Unternehmen oder auch regionale Lösungen bei der Förderung).

Die Projektarbeiten fanden möglichst ergebnisoffen statt. Zunächst wurde eine externe Studie zur Analyse und Bewertung kantonaler Systeme der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung in Auftrag gegeben (nachfolgend Ecoplan-Studie genannt).[17] Auf dieser Grundlage entwickelten die Projektorganisation und die Regierung unter Einbezug der Begleitgruppe ein für den Kanton St.Gallen passendes Förder- und Finanzierungssystem. Die Umsetzbarkeit und die Effektivität des entwickelten Modells wurden in einem weiteren Schritt extern überprüft (nachfolgend INFRAS-Gutachten genannt).[18] Das INFRAS-Gutachten erachtete das Modellkonzept als grundsätzlich zielführend und gab inhaltliche Inputs, die in das nun vorliegende neue St.Galler System eingeflossen sind.

3 Das neue St.Galler Förder- und Finanzierungssystem

Im Folgenden werden die Grundzüge des neuen St.Galler Förder- und Finanzierungssystems entlang der relevanten Eckwerte beschrieben.

3.1 Subjektorientierte Förderung

Der Kanton St.Gallen richtet Vergünstigungen für Erziehungsberechtigte aus, die familien- oder schulergänzende Kinderbetreuung nutzen. Das neue St.Galler System basiert – wie im INFRAS-Gutachten empfohlen – auf der indirekten Subjektfinanzierung, d.h. der Geldfluss erfolgt von der öffentlichen Hand an die Betreuungseinrichtung und diese zieht auf der Monatsrechnung der Erziehungsberechtigten die individuelle Vergünstigung ab. Diese Form der Finanzierung zeichnet sich dadurch aus, dass die effiziente Mittelverwendung für die Kinderbetreuung sichergestellt ist und das Geld direkt dorthin fliesst, wo letztendlich die Betreuungskosten beglichen werden müssen. Auf die alternative Form der direkten Subjektfinanzierung – also die Auszahlung der individuellen Vergünstigungen direkt an die Erziehungsberechtigten – wird verzichtet. Damit kann verhindert werden, dass es bei Betreuungseinrichtungen zu Zahlungsverzügen von Erziehungsberechtigten kommt, die Vergünstigungen zweckentfremdet werden oder die Erziehungsberechtigten in

16 Dem «Runden Tisch Vereinbarkeit» gehören die folgenden Teilnehmenden an: Verband St.Galler Gemeindepräsidien (VSGP), Verband St.Galler Volksschulträger (SGV), Frauenzentrale St.Gallen, Industrie- und Handelskammer St.Gallen-Appenzell (IHK), Kantonaler Gewerbeverband St.Gallen (KGV), Kantonaler Gewerkschaftsbund St.Gallen (SGB), Pro Familia Ostschweiz sowie das Amt für Soziales und das Amt für Volksschule. Für die Totalrevision des KiBG wurde zudem der Verband Kinderbetreuung Schweiz (Kibesuisse) miteinbezogen.

17 www.soziales.sg.ch/kibg → Schlussbericht Ecoplan 2023.

18 www.soziales.sg.ch/kibg → Gutachten INFRAS 2023.

erhebliche Vorleistung gehen müssen.[19] Diese Alternative hätte zwar den Vorteil, dass die Betreuungseinrichtungen keine Einblicke in die finanziellen Verhältnisse der Erziehungsberechtigten erhalten.[20] Allerdings wäre der administrative Aufwand für die staatliche Vollzugsstelle – entgegen dem Auftrag des Kantonsrates – höher, da die Auszahlungen mit den mehreren Tausend Erziehungsberechtigten statt lediglich mit den Betreuungseinrichtungen abgewickelt werden müssten. Im Vergleich zur Objektfinanzierung (z.B. eine jährliche Pauschale oder ein leistungsabhängiger Betrag der öffentlichen Hand an eine Betreuungseinrichtung) haben gemäss Ecoplan-Studie sowohl die direkte als auch die indirekte Subjektfinanzierung den Vorteil, dass die Chancengerechtigkeit aus Sicht der Erziehungsberechtigten sehr hoch ist.

3.2 Anspruchsberechtigung

Um eine Vergünstigung zu erhalten, müssen Erziehungsberechtigte folgende drei Voraussetzungen erfüllen:

1. Die Erziehungsberechtigten müssen Wohnsitz im Kanton St.Gallen haben.
2. Die Erziehungsberechtigten müssen ein anerkanntes familien- oder schulergänzendes Kinderbetreuungsangebot einer Betreuungseinrichtung nutzen, die für das St.Galler Vergünstigungssystem angemeldet ist.
3. Die Erziehungsberechtigten müssen wenigstens mit einem Pensum von 20 Prozent – bzw. 120 Prozent in einem gemeinsamen Haushalt – erwerbstätig sein.

Auf ein Mindestbeschäftigungspensum wird – trotz den Bedenken gemäss INFRAS-Gutachten[21] – abgestellt, da eine wesentliche Zielsetzung der staatlichen Unterstützung von familien- oder schulergänzender Kinderbetreuung darin besteht, dass damit die Vereinbarkeit von Familie und Beruf sowie die Erwerbstätigkeit der Erziehungsberechtigten gefördert wird. Da ein Mindestbeschäftigungspensum als Voraussetzung nicht für alle Konstellationen sachgerecht ist, müssen allerdings einzelfallweise Ausnahmen möglich sein. So kann z.B. in den folgenden Fällen die Nutzung der familien- oder schulergänzenden Kinderbetreuung – unabhängig vom Beschäftigungspensum – erforderlich oder sinnvoll sein:

– *berufliche Integration der Erziehungsberechtigten*: u.a. Stellensuche, Aus- und Weiterbildung;
– *soziale Indikation*: u.a. gesundheitliche Beeinträchtigung der Erziehungsberechtigten, familiäre Schwierigkeiten, Überforderung der Erziehungsberechtigten, Entwicklungsschwierigkeiten bzw. Verhaltensauffälligkeiten (z.B. mittels Verfügung der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde zugewiesene Fälle);
– *sprachliche Indikation*: u.a. Sprachförderung, Integration ausländischer Staatsangehöriger.

Entsprechend kann die administrative Vollzugsstelle (politische Gemeinde) in begründeten Ausnahmefällen Erziehungsberechtigte von der Voraussetzung eines Mindestbeschäftigungspensums entbinden.

---

19 Im INFRAS-Gutachten wird explizit darauf hingewiesen, dass die direkte Subjektfinanzierung auch aus Sicht der Erziehungsberechtigten einen gewichtigen Nachteil hat: Da die Erziehungsberechtigten in diesem Fall eine Vollkostenrechnung der Betreuungseinrichtung erhalten, müssen sie die Drittbetreuungskosten zunächst vollumfänglich vorfinanzieren und erhalten die staatliche Vergünstigung erst im Nachhinein. Dies kann je nach finanzieller Situation der Erziehungsberechtigten prekär sein.

20 Bei einkommensabhängigen Tarifen liegt es heute teilweise an den Betreuungseinrichtungen selbst, die Belege der Einkommenssituation der Erziehungsberechtigten zu prüfen. Dies kann durch das neue St.Galler Vergünstigungssystem korrigiert werden. Bei einer indirekten Subjektfinanzierung sehen die Betreuungseinrichtungen zwar die Höhe der individuellen Vergünstigung, die anhand des Einkommens der Erziehungsberechtigten berechnet wird, aber nicht direkt die konkreten Einkommensverhältnisse.

21 Das INFRAS-Gutachten empfiehlt, auf die Einführung eines Mindestbeschäftigungspensums als Anspruchsvoraussetzung zu verzichten. Die Wahrscheinlichkeit sei gering, dass Erziehungsberechtigte Kinderbetreuung und damit Vergünstigungen in Anspruch nehmen, ohne einer Erwerbstätigkeit nachzugehen, zumal die Drittbetreuungskosten trotz staatlicher Mitfinanzierung nach wie vor hoch seien. Zudem werde die Chancengerechtigkeit der Erziehungsberechtigten eingeschränkt und es steige der administrative Aufwand sowohl der Erziehungsberechtigten als auch der staatlichen Vollzugsstellen.

Selbstdeklaration des Beschäftigungspensums
Ob die Voraussetzung des Mindestbeschäftigungspensums erfüllt ist, geben die Erziehungsberechtigten mittels Selbstdeklaration an. Die von den Erziehungsberechtigten deklarierten Beschäftigungspensen werden von der staatlichen Vollzugsstelle im Grundsatz lediglich zur Kenntnis genommen und nicht überprüft – es sei denn, es besteht ein Verdacht auf eine falsche Selbstdeklaration. Der Grund für den Verzicht einer flächendeckenden Überprüfung ist der hohe administrative Aufwand, den dies nach sich ziehen würde. Denn es besteht keine Pflicht der Arbeitgebenden, den Beschäftigungsgrad in den Lohnausweisen aufzuführen, und der Beschäftigungsgrad kann auch nicht anhand verfügbarer Daten, insbesondere der Steuerbehörden, ermittelt werden. Folglich ist die Überprüfung des im Gesuch deklarierten Pensums aufwändig und müsste bei jedem Fall einzeln mit zusätzlichen Unterlagen wie Arbeitsverträgen, Bestätigungen der Arbeitgebenden oder sonstigen Nachweisen erfolgen, was z.B. bei selbständig Erwerbenden oder Personen in atypischen Arbeitsverhältnissen besonders schwierig ist. Mit dem Verzicht auf die einzelfallweise Überprüfung des deklarierten Beschäftigungspensums wird darüber hinaus dem Auftrag des Kantonsrates, den Aufwand für die politischen Gemeinden und den Kanton auf das notwendige Mass zu beschränken, Rechnung getragen.[22]

Für den Fall, dass Erziehungsberechtigte das vorausgesetzte Mindestbeschäftigungspensum nicht erfüllen und dennoch Vergünstigungen erhalten haben, besteht eine Rückerstattungspflicht (vgl. Bemerkungen zur Rückerstattungspflicht [Art. 13] in Abschnitt 6).

Im Übrigen haben die politischen Gemeinden generell die Möglichkeit, die Kinderbetreuung auch neben ihrer Beteiligung am neuen St.Galler System zu fördern, d.h. sie können auch anderweitige finanzielle Unterstützungen ausrichten (vgl. Abschnitt 3.8). Sie können folglich auch Erziehungsberechtigte mit Vergünstigungen unterstützen, die das vorausgesetzte Mindestbeschäftigungspensum nicht erfüllen. Allerdings fällt dafür die kantonale Mitfinanzierung weg und die politische Gemeinde muss die Vergünstigung vollumfänglich selbst finanzieren.

3.3 Verwendungsbereiche und -zwecke

3.3.1 Familien- und schulergänzende Kinderbetreuung

Das neue St.Galler System fördert wie bisher die Nutzung von familien- und schulergänzenden Kinderbetreuungsangeboten, die regelmässig und institutionell erfolgen (vgl. Tabelle 7). Dies sind im familienergänzenden Bereich namentlich Kindertagesstätten und organisierte Tagesfamilien. Im Bereich der schulergänzenden Betreuung sind es Horte, schulische Tagesbetreuung, Mittagstische und ebenfalls organisierte Tagesfamilien (die in beiden Bereichen tätig sind).

	regelmässige Betreuung		**punktuelle Betreuung**	**dauerhafte Betreuung**
institutionelle Betreuung	**familienergänzende Betreuung:** Kindertagesstätten und organisierte Tagesfamilien	**schulergänzende Betreuung:** Horte, schulische Tagesbetreuung, Mittagstische und organisierte Tagesfamilien	Spielgruppen[23], Aufgabenhilfe bzw. -begleitung	Pflegefamilien, Einrichtungen für Kinder und Jugendliche
nicht-institutionelle Betreuung	freischaffende Tagesfamilien, Nannys, Au-pairs, Grosseltern und andere Verwandte oder Bekannte usw.			

Tabelle 7: Einordnung der verschiedenen Betreuungsformen

[22] In Übereinstimmung damit führt die Regierung auch in ihrer Antwort vom 16. Januar 2024 auf die Interpellation 41.23.92 «Individuelle Prämienverbilligungen: Subventionieren wir freiwilligen Erwerbsverzicht?» aus, dass bei einer allfälligen Berücksichtigung des Beschäftigungspensums u.a. von einem massiv höheren Aufwand sowie deutlich längeren Verarbeitungszeiten auszugehen wäre.

[23] Die Auslegung orientiert sich an der Typologie der Betreuungsformen des Bundesamtes für Statistik: Das Angebot der Spielgruppen wird u.a. wegen der kurzen Betreuungsdauer nicht als familienergänzende Betreuungsart eingestuft, sondern eher als Form der soziokulturellen Animation betrachtet.

3.3.2 Ausserkommunale und ausserkantonale Kinderbetreuungsangebote

Erziehungsberechtigte möchten die verschiedenen Kinderbetreuungsangebote möglichst flexibel nutzen können. Mit Blick auf eine gute Vereinbarkeit kann sich im konkreten Fall z.B. eine Kindertagesstätte am Arbeitsort besser eignen als die Kindertagesstätte in der eigenen Wohnsitzgemeinde. In diesem Sinn ist das neue St.Galler System – wie in der Ecoplan-Studie empfohlen – auch offen für die Nutzung von Kinderbetreuungsangeboten ausserhalb der eigenen Wohnsitzgemeinde sowie ausserhalb des Kantons St.Gallen (jedoch nicht für Angebote im Ausland). Die politischen Gemeinden und der Kanton fördern damit nicht in erster Linie die Angebote ausserhalb des Gemeindegebiets bzw. des Kantonsgebiets, sondern sie unterstützen die eigene Bevölkerung, die ein solches Angebot nutzt. Diese Förder- und Finanzierungspraxis wird bereits heute von einigen politischen Gemeinden im Kanton St.Gallen so umgesetzt und nun mit dem neuen St.Galler System vereinheitlicht.

Zur mengenmässigen Einschätzung dieser Thematik können die Zahlen der Kindertagesstätten im Kanton St.Gallen gemäss dem letzten Monitoring-Bericht[24] herangezogen werden. Kinder, die eine Kindertagesstätte in ihrer eigenen politischen Gemeinde besuchen, machten im Jahr 2021 84 Prozent aller Kinder in einer Kindertagesstätte aus. 13 Prozent der Kinder kamen aus einer anderen politischen Gemeinde im Kanton St.Gallen und 3 Prozent der Kinder hatten ihren Wohnort ausserhalb des Kantons. Verschiebungen dieser Anteile im Sinn von Abwanderungen zu ausserkommunalen Angeboten dürften sich voraussichtlich im Rahmen halten. Hinzu kommt, dass die dadurch in der Wohnsitzgemeinde freigewordenen Betreuungsplätze aufgrund des ausgewiesenen Platzmangels im Normalfall schnell wieder vergeben werden können.

3.4 Berechnung und Umfang der Vergünstigung

Die Höhe der individuellen Vergünstigung ist – wie auch in der Ecoplan-Studie empfohlen – an die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Erziehungsberechtigten geknüpft. Dies entspricht z.B. dem Vorgehen mit dem sogenannten massgebenden Einkommen bei den individuellen Prämienverbilligungen (IPV)[25]. Mit zunehmendem Einkommen und Vermögen nimmt die Höhe der Vergünstigung ab. Damit erfolgt ein sozialpolitischer Ausgleich und die staatlichen Vergünstigungen kommen dort an, wo sie am meisten benötigt werden. Aus demselben Grund besteht beim Vergünstigungsanspruch eine Obergrenze. Erziehungsberechtigte, deren massgebendes Einkommen – einschliesslich Berücksichtigung des Vermögens – über der Obergrenze liegt, erhalten keine Vergünstigungen.

Die Berechnung der individuellen, einkommensabhängigen Vergünstigung erfolgt nach einem linearen Modell. Im Unterschied zu Abstufungen nach Einkommensklassen können mit einer linearen Berechnung gewisse Schwelleneffekte verhindert werden. Im INFRAS-Gutachten wird ein Berechnungsmodell empfohlen, in dem die Vergünstigungen nicht prozentual von staatlich definierten Normkosten, sondern von einem staatlich definierten maximalen Vergünstigungsbetrag abhängig sind. Ein für den Kanton St.Gallen denkbarer Ansatz ist z.B. das Berechnungsmodell der Stadt Solothurn[26] (vgl. Tabelle 8):

---

24 www.jugend.sg.ch → Kindertagesbetreuung → Schlussbericht INFRAS 2021. Das nächste Monitoring ist im Jahr 2025 geplant.

25 Art. 12 ff. der Verordnung zum Einführungsgesetz zur Bundesgesetzgebung über die Krankenversicherung (sGS 331.111).

26 Reglement über die Subventionierung der familienergänzenden Kinderbetreuung der Stadt Solothurn und Verordnung zum Reglement über die Subventionierung der familienergänzenden Kinderbetreuung der Stadt Solothurn vom 21. Dezember 2021.

Formel zur Berechnung der Vergünstigung der Stadt Solothurn	**Legende**	
$\boldsymbol{V = \frac{MaxV}{MinmE\ -MaxmE} \times (ME\ -MinmE) + MaxV}$	*V*	Vergünstigung je Betreuungseinheit
	MaxV	maximale Vergünstigung je Betreuungseinheit
	MinmE	minimales massgebendes Einkommen
	MaxmE	maximales massgebendes Einkommen
	ME	massgebendes Einkommen

Die Stadt Solothurn[27] hat auf Verordnungsebene für die einzelnen Parameter die folgenden Werte festgelegt:

Parameter	**Werte der Stadt Solothurn**
maximale Vergünstigung für Kinder unter 18 Monaten	Fr. 140.– je Kind und Tag in Kindertagesstätten Fr. 14.– je Betreuungsstunde in Tagesfamilien
maximale Vergünstigung für Kinder über 18 Monaten	Fr. 95.– je Kind und Tag in Kindertagesstätten Fr. 9.50 je Betreuungsstunde in Tagesfamilien
maximale Vergünstigung für eingeschulte Kinder	Fr. 7.– je Betreuungsstunde in Tagesfamilien
minimales massgebendes Einkommen	– Erziehungsberechtigte mit einem massgebenden Einkommen bis Fr. 40'000.– erhalten die maximale Vergünstigung
maximales massgebendes Einkommen (Einkommensobergrenze)	– Erziehungsberechtigte mit einem massgebenden Einkommen über Fr. 160'000.– erhalten keine Vergünstigung

Beispiele

Für die Betreuung eines **Kindes über 18 Monaten** während **eines Tages** in einer **Kindertagesstätte** erhalten Erziehungsberechtigte mit einem **massgebenden Einkommen von Fr. 100'000.–** in der Stadt Solothurn eine Vergünstigung von **Fr. 47.50**.

$$\boldsymbol{V = \frac{MaxV}{MinmE\ -MaxmE} \times (ME\ -MinmE) + MaxV = \frac{95}{40'000\ -160'000} \times (100'000\ -40'000) + 95 = 47.50}$$

Für die Betreuung eines **eingeschulten Kindes** während **eines halben Tages (5 Betreuungsstunden)** in einer **Tagesfamilie** erhalten Erziehungsberechtigte mit einem **massgebenden Einkommen von Fr. 100'000.–** in der Stadt Solothurn eine Vergünstigung von **Fr. 17.50** (5 Betreuungsstunden zu Fr. 3.50).

$$\boldsymbol{V = \frac{MaxV}{MinmE\ -MaxmE} \times (ME\ -MinmE) + MaxV = \frac{7}{40'000\ -160'000} \times (100'000\ -40'000) + 7 = 3.50}$$

Tabelle 8: Berechnungsmodell der Stadt Solothurn

Da die Betreuung von kleineren Kindern einen höheren Personalaufwand erfordert und diese Betreuungsplätze daher teurer sind, unterscheiden sich die Ansätze der Vergünstigungen je nach Altersgruppe des Kindes.

Das detaillierte Berechnungsmodell des Kantons St.Gallen einschliesslich der Werte der einzelnen Parameter wird die Regierung in der ausführenden Verordnung festlegen. Dies entspricht dem Vorgehen der Stadt Solothurn. Auch die Kantone Appenzell Ausserrhoden und Graubünden setzen dies ähnlich um.[28] Damit kann sichergestellt werden, dass die Regierung bei Bedarf zeitnah auf Preis- und Kostenentwicklungen (vgl. auch Abschnitt 3.5.3) reagieren und die Werte der einzelnen Parameter anpassen kann.

27 Das Berechnungsmodell der Stadt Solothurn bezieht sich nur auf die familienergänzende Kinderbetreuung, sodass in dieser Veranschaulichung keine Werte zur schulergänzenden Kinderbetreuung enthalten sind.

28 Der Kanton Appenzell Ausserrhoden hat auf Gesetzesebene lediglich die Grundzüge des Berechnungsmodells sowie die Einkommensobergrenze (Fr. 100'000.–) definiert. Das entsprechende Gesetz des Kantons Graubünden

3.5 Finanzierung und Kostentragung

Gemäss Empfehlung 11 der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK) / Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektorinnen und -direktoren (EDK)[29] soll die Finanzierung der Kinderbetreuung nebst den Elternbeiträgen als gemeinsame Aufgabe von Bund, Kantonen und Gemeinden sowie allfälligen Dritten wahrgenommen werden. Die Kantone sollen prüfen, inwiefern die Wirtschaft in die Finanzierung eingebunden werden kann. Durch die Mitfinanzierung des Kantons und der politischen Gemeinden wird eine gewisse finanzielle Balance zwischen den Staatsebenen erreicht. Einige Kantone (z.B. Appenzell Ausserrhoden und Graubünden) haben ihr Finanzierungssystem so ausgestaltet, dass sich der Kanton und die politischen Gemeinden je zur Hälfte an den Vergünstigungskosten der Kinderbetreuung beteiligen. Die Ecoplan-Studie verweist darauf, dass ein «50/50-Verteilschlüssel» nicht die einzige Lösung ist und der Verteilschlüssel fair zwischen den beiden Staatsebenen ausgemacht werden soll.

3.5.1 Kanton St.Gallen

Mit dem Nachtrag zum KiBG wurden die finanziellen Mittel des Kantons für die Förderung der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung per Anfang 2024 auf 10 Mio. Franken erhöht. Diese kantonalen Mittel werden dementsprechend vollumfänglich dem neuen Vergünstigungssystem zugeführt. Die Höhe der Vergünstigung (vgl. Abschnitt 3.4) wird folglich so festgelegt, dass der Anteil des Kantons die zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel von 10 Mio. Franken nicht übersteigt.

3.5.2 Politische Gemeinden im Kanton St.Gallen

Gemäss den Erhebungen der kommunalen Finanzkennzahlen haben im Jahr 2022 die politischen Gemeinden im Kanton St.Gallen insgesamt 44,1 Mio. Franken für die Förderung der Kinderbetreuung aufgewendet: 21,8 Mio. Franken für Kindertagesstätten, 1,5 Mio. Franken für Tagesfamilien und 20,8 Mio. Franken für die schulergänzende Kinderbetreuung (vgl. Tabelle 9). In diesen drei Verwendungsbereichen unterstützten die politischen Gemeinden Betreuungseinrichtungen finanziell mit insgesamt 38,7 Mio. Franken. Die politischen Gemeinden richteten 1,2 Mio. Franken als Beiträge an Erziehungsberechtigte aus und stellten den Einrichtungen Infrastruktur im Wert von 4,2 Mio. Franken kostenlos bereit.

	Kindertagesstätten	Tagesfamilien	schulergänzende Kinderbetreuung
Beiträge an Erziehungsberechtigte	1,0 Mio. Franken	0,2 Mio. Franken	0,0 Mio. Franken
Aufwand für eigene Einrichtungen oder Beiträge an Einrichtungen	20,3 Mio. Franken	1,3 Mio. Franken	17,1 Mio. Franken
kostenlose Bereitstellung von Infrastruktur	0,5 Mio. Franken	0,0 Mio. Franken	3,7 Mio. Franken
Total	**21,8 Mio. Franken**	**1,5 Mio. Franken**	**20,8 Mio. Franken**

Tabelle 9: kommunale Aufwände zur Förderung der Kinderbetreuung im Jahr 2022

Mit Blick auf die Zahlen aus den Jahren 2020 und 2021 erhöhten sich die kommunalen Ausgaben für Kindertagesstätten jährlich um über 1 Mio. Franken und diejenigen für die schulergänzende Kinderbetreuung stiegen im Vergleich zum Jahr 2021 um über 2 Mio. Franken (vgl. Abbildung 1). Zudem zeigen die ebenfalls erhobenen (noch provisorischen) kommunalen Abrechnungs- bzw. Budgetzahlen, dass sich dieser Trend auch im Jahr 2023 und in den Folgejahren fortsetzt – u.a. aufgrund der mit dem XXV. Nachtrag zum Volksschulgesetz eingeführten Angebotspflicht der Schulträger für eine bedarfsgerechte schulergänzende Betreuung (vgl. Abschnitt 1.6.1).

enthält lediglich Bandbreiten (z.B. Einkommensobergrenze zwischen Fr. 130'000.– und Fr. 150'000.–), während die Regierung die genaue Ausgestaltung auf Verordnungsebene vornimmt.

29 Empfehlungen der SODK und der EDK zur Qualität und Finanzierung der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung vom 17. November 2022, abrufbar unter www.sodk.ch → Dokumentation → Empfehlungen.

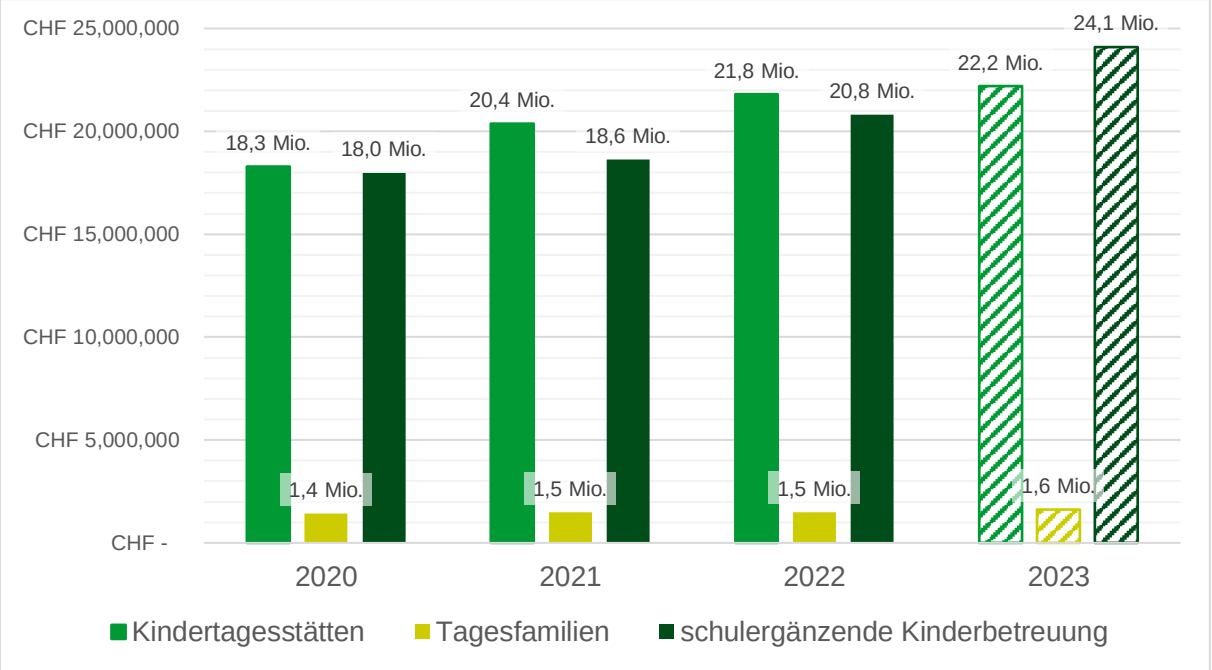

Abbildung 1: kommunale Aufwände zur Förderung der Kinderbetreuung im Kanton St.Gallen[30]

3.5.3 Kostenaufteilung zwischen den beiden Staatsebenen

Mit Blick auf den Umfang der bestehenden Mitfinanzierung des Kantons St.Gallen (vgl. Abschnitt 3.5.1) und der politischen Gemeinden (vgl. Abschnitt 3.5.2) setzte sich die Finanzierung im Jahr 2022 im familien- und schulergänzenden Bereich wie folgt zusammen: 10 Mio. Franken werden durch den Kanton finanziert und 44,1 Mio. Franken durch die politischen Gemeinden – bei einem Gesamtvolumen von rund 54 Mio. Franken. Wenn auf der Seite der politischen Gemeinden lediglich die Beiträge an Erziehungsberechtigte sowie die Aufwände für eigene Einrichtungen bzw. Beiträge an Einrichtungen in die Berechnung miteinbezogen werden (also ohne die kostenlose Bereitstellung von Infrastruktur), setzt sich die Finanzierung (Stand: Jahr 2022) aus 10 Mio. Franken durch den Kanton und 39,9 Mio. Franken durch die politischen Gemeinden zusammen – bei einem Gesamtvolumen von rund 50 Mio. Franken.

Wie bisher erfolgt die Finanzierung auch im neuen St.Galler System sowohl durch den Kanton als auch durch die politischen Gemeinden. Neben den 10 Mio. Franken des Kantons werden wenigstens 10 Mio. Franken der politischen Gemeinden dem einheitlichen Vergünstigungssystem zugeführt. Damit wird das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz berücksichtigt, wonach jene Staatsebene über Leistungen bestimmen kann, welche die Kosten dieser Leistungen trägt.

Diese insgesamt 20 Mio. Franken im St.Galler System sind allerdings als Mindestumfang konzipiert. Denn mit Blick auf den aktuellen Umfang der bestehenden Mitfinanzierung der politischen Gemeinden (rund 40 Mio. Franken) fliesst davon nur ein Viertel verpflichtend in das neue Vergünstigungssystem. Bei den restlichen drei Vierteln der bestehenden kommunalen Aufwände (rund 30 Mio. Franken) wird daher explizit erwartet, dass diese nicht gesenkt, sondern weiterhin wenigstens im gleichen Umfang für die Förderung der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung eingesetzt werden (vgl. Tabelle 10). Dies kann sowohl innerhalb als auch ausserhalb des neuen St.Galler Systems erfolgen (vgl. Abschnitt 3.8).

30 Die kommunalen Finanzkennzahlen des Jahrs 2023 (Stand: Januar 2025) sind durch den Bund (zwecks Finanzhilfen) noch nicht abschliessend plausibilisiert und daher als provisorisch zu betrachten.

	Kanton	politische Gemeinden	Total
Mindestumfang des Vergünstigungssystems	10 Mio. Franken	10 Mio. Franken	20 Mio. Franken
weitere kommunale Förderung innerhalb oder ausserhalb des Vergünstigungssystems (basierend auf dem Finanzumfang im Jahr 2022)		≥ 30 Mio. Franken	≥ 30 Mio. Franken
Total	**10 Mio. Franken**	**≥ 40 Mio. Franken**	**≥ 50 Mio. Franken**

Tabelle 10: Finanzumfang des Vergünstigungssystems und der weiteren kommunalen Förderung

Da die Höhe der effektiven Kosten von der konkreten Nutzung der Angebote und der Vergünstigungen durch die Erziehungsberechtigten (sowie von deren finanziellen Verhältnissen) abhängt, ist eine Punktlandung bei den 20 Mio. Franken je Jahr – insbesondere in den ersten Jahren – schwierig. Die Ecoplan-Studie empfiehlt daher einen Mechanismus, um reagieren zu können, wenn der Finanzbedarf grösser als budgetiert ist. Die folgenden Mechanismen kommen im neuen St.Galler System zur Anwendung:

– *Mehraufwand*: Falls sich (z.B. in den ersten beiden Jahren seit der Einführung des Vergünstigungssystems) ein Mehraufwand abzeichnet, entspricht dies unumgänglichen und dringlichen Mehrausgaben, die von der Regierung zu beschliessen sind. Auch bei den politischen Gemeinden entspricht dieser Mehraufwand dringlichen und gebundenen Ausgaben, die der Gemeinderat bzw. Stadtrat ohne Kredit tätigen kann (vgl. Art. 118 des Gemeindegesetzes [sGS 151.2]).
– *Mechanismus zur Kostenkontrolle*: Macht die Kostenentwicklung mittelfristig Anpassungen notwendig, kann die Regierung die konkreten Werte der Parameter des Berechnungsmodells (insbesondere die Höhe der maximalen Vergünstigung) anpassen. Spätestens wenn die Kosten in drei aufeinanderfolgenden Jahren den zur Verfügung stehenden Gesamtbetrag (20 Mio. Franken) je um mehr als Fr. 500'000.– übersteigen bzw. unterschreiten, muss die Regierung Anpassungen vornehmen. Die Festlegung auf Verordnungsebene erlaubt es der Regierung, bei Bedarf auf wiederholende Mehr- bzw. Minderaufwände rasch zu reagieren.

Damit folgt das neue St.Galler System der Empfehlung der Ecoplan-Studie und verzichtet auf eine trennscharfe Deckelung der finanziellen Mittel bei exakt 20 Mio. Franken. Stattdessen kommen die genannten Mechanismen zur Anwendung. Bei einer Deckelung wäre es aus der Perspektive der Chancengerechtigkeit fragwürdig, wenn ein Teil der Erziehungsberechtigten keine Vergünstigung mehr erhalten würde, weil der jährliche Kantons- bzw. Gemeindebeitrag bereits ausgeschöpft ist.

Die Ecoplan-Studie verweist zudem darauf, dass die finanzielle Planungssicherheit für die öffentliche Hand bei subjektfinanzierten, einkommensabhängigen Systemen tiefer ist. Allerdings sei davon auszugehen, dass nach Einführung des neuen Systems die im Rahmen der Hochrechnung getroffenen Annahmen präzisiert werden können und anhand dieser Erfahrungswerte treffgenauer budgetiert werden kann. Dies steigert die Planungssicherheit sowohl für den Kanton als auch für die politischen Gemeinden.

3.5.4 Bund

Auf nationaler Ebene zeichnet sich ab, dass die ursprünglich angedachte Überführung der Anstossfinanzierung in eine ständige Mitfinanzierung des Bundes wegfallen wird.[31] So schlug der Bundesrat in seiner Medienmitteilung vom 20. September 2024 vor, dass als Teil des Entlastungspakets für den Bundeshaushalt künftig auf die Mitfinanzierung der familien- und schulergänzenden Betreuung verzichtet werden soll.[32] Zur Diskussion steht aktuell ein alternatives Konzept des Ständerates, das eine Betreuungszulage als zusätzliches Element zu den Familienzulagen – also mittels Finanzierung durch Arbeitgebende – vorsieht. Der Ständerat hat die Vorlage in der

31 www.parlament.ch → Parlamentarische Initiative «Überführung der Anstossfinanzierung in eine zeitgemässe Lösung» (21.403).

32 www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-102538.html

Wintersession 2024 behandelt und möchte sie der eidgenössischen Volksinitiative «Für eine gute und bezahlbare familienergänzende Kinderbetreuung für alle (Kita-Initiative)» als indirekten Gegenvorschlag gegenüberstellen. Die Vorlage geht damit zurück an den Nationalrat und ist zurzeit bei der vorberatenden Kommission des Nationalrates hängig (Stand: Januar 2025).

3.5.5 Arbeitgebende

Gemäss Ecoplan-Studie kann die finanzielle Beteiligung durch Arbeitgebende durchaus sinnvoll sein. Allerdings sei dabei zu beachten, dass dies in der lateinischen Schweiz, wo sich die Arbeitgebenden teilweise an der Finanzierung der Kinderbetreuung beteiligen, mit Steuererleichterungen einherging. Ohne eine gewisse «Gegenleistung» sei eine Mitfinanzierung durch die Wirtschaft wohl schwierig umsetzbar. Folglich verzichtet der Kanton St.Gallen auf eine verpflichtende Beteiligung der Arbeitgebenden am neuen Vergünstigungssystem, zumal dies darüber hinaus – entgegen dem Antrag des Kantonsrates – mit einem beträchtlichen administrativen Mehraufwand verbunden wäre. Unabhängig davon steht es den Arbeitgebenden ausdrücklich offen, sich ausserhalb des neuen Vergünstigungssystems auf freiwilliger Basis und allenfalls auch in Zusammenarbeit mit der zuständigen politischen Gemeinde für die Förderung der Kinderbetreuung zu engagieren. Bereits bestehende unternehmenseigene Modelle – wie z.B. Rückerstattungen auf Basis der von den Mitarbeitenden eingereichten Betreuungsrechnungen oder die Subventionierung einzelner Kindertagesstätten-Plätze für die Mitarbeitenden – sind somit weiterhin nicht nur möglich, sondern explizit erwünscht. Solche und weitere Massnahmen zur Förderung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf werden im Rahmen des bestehenden, vom Departement des Innern koordinierten «Runden Tisches Vereinbarkeit» laufend diskutiert.

3.6 Prozess und Informatiklösung

Der Kantonsrat beauftragte die Regierung, den administrativen Aufwand beim neuen St.Galler System auf das notwendige Mass zu beschränken. Dafür ist die Gestaltung eines einheitlichen, digitalen Bearbeitungsprozesses wesentlich, dessen Grundzüge im Folgenden dargestellt werden (vgl. Abbildung 2).

Der Kanton, die politischen Gemeinden und die Betreuungseinrichtungen stellen die notwendigen Informationen zu den Vergünstigungen über die üblichen Informationskanäle bereit. Zur Information der Erziehungsberechtigten bezüglich ihres Anspruchs auf eine Vergünstigung und deren Höhe kann – ähnlich wie bei der IPV – bereits vor der Gesuchstellung ein Online-Rechner dienen.

Erziehungsberechtigte, die für ihr Kind einen Betreuungsplatz gefunden haben, ersuchen mittels einer Informatiklösung (bzw. Plattform) um eine Vergünstigung. Bei Fragen oder Unklarheiten werden sie durch ihre Wohnsitzgemeinde unterstützt. Anschliessend bestätigt die Betreuungseinrichtung ebenfalls direkt in der Informatiklösung, ob das Kind der Erziehungsberechtigten den entsprechenden Platz erhält. Nachdem das Gesuch freigegeben ist, prüft die Wohnsitzgemeinde der Erziehungsberechtigten das Gesuch (Personendaten, Informationen zur familiären und beruflichen Situation sowie zu den finanziellen Verhältnissen). Die Wohnsitzgemeinde verfügt die individuelle Vergünstigung elektronisch und informiert auch die entsprechende Betreuungseinrichtung, sodass diese gegenüber den Erziehungsberechtigten die Höhe der Vergünstigung ausweist und lediglich die Differenz zwischen den Betreuungskosten und der individuellen Vergünstigung in Rechnung stellt. Die Wohnsitzgemeinde tätigt in einem regelmässigen Zahlungslauf die Auszahlung an die Betreuungseinrichtung und berücksichtigt dabei die Nutzung des Betreuungsangebots im Vormonat bzw. in den Vormonaten. Dies setzt voraus, dass die Betreuungseinrichtungen allfällige Änderungen der Nutzung in der Informatiklösung zeitnah nachführen.

Der Kanton erhält in der Informatiklösung die notwendigen Informationen, um die kantonale Controlling- und Monitoring-Funktion wahrzunehmen. Der Kanton stellt somit die übergeordnete Koordination sicher. Er prüft die Finanzierung und zahlt den politischen Gemeinden seinen Anteil aus.

Für die Auszahlung des Kantonsanteils sind z.B. Quartals- oder Jahresrechnungen sowie Akontozahlungen denkbar – die Auszahlungsmodalitäten werden auf Verordnungsebene festgelegt.

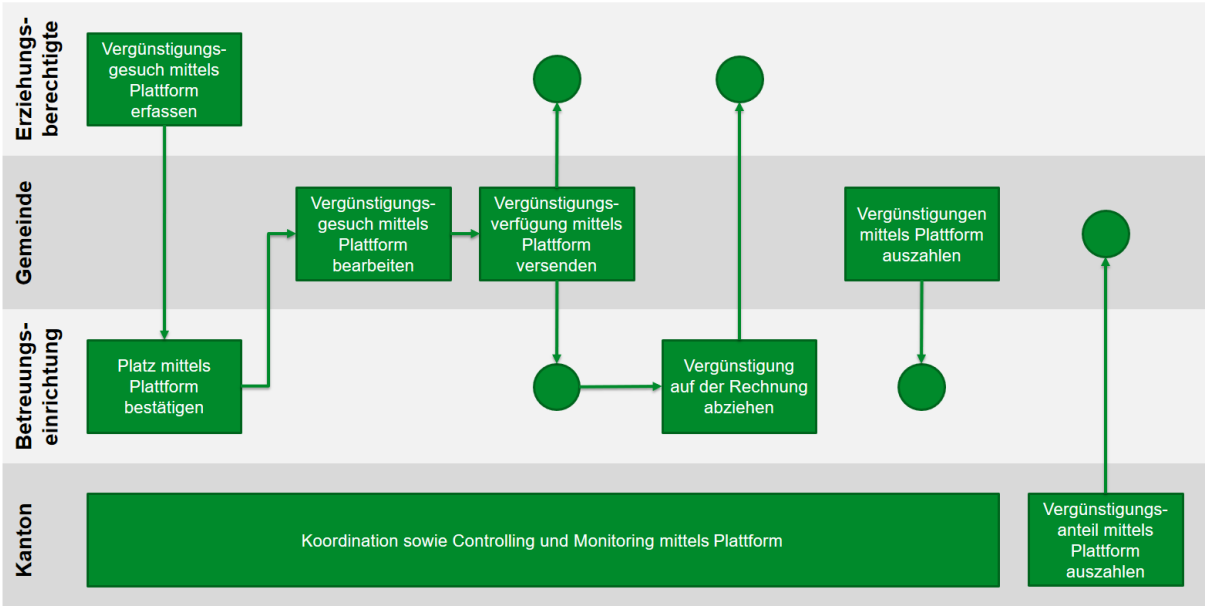

Abbildung 2: Prozess beim neuen St.Galler Vergünstigungssystem

Vollzug durch die politischen Gemeinden

Im neuen St.Galler System sind – wie im INFRAS-Gutachten empfohlen – die politischen Gemeinden für den administrativen Vollzug zuständig. Dies entspricht der gesetzlichen Zuständigkeit der politischen Gemeinden für die Kinderbetreuung. Zudem sind beim Vollzug durch die politischen Gemeinden die Nähe zu den gesuchstellenden Erziehungsberechtigten sowie die entsprechenden Kenntnisse der individuellen Situation besser gewährleistet. Auch die Tatsache, dass die politischen Gemeinden im Rahmen des Vergünstigungssystems mehr als die vom Kanton festgelegte Mindestvergünstigung ausrichten sollen (vgl. Abschnitt 3.8), spricht für den Vollzug durch die politischen Gemeinden.[33]

Gemäss INFRAS-Gutachten müssen bei einem Vollzug durch die politischen Gemeinden verschiedene Aspekte beachtet werden. So sind die administrativen Kosten gesamthaft höher als bei einem zentralen Vollzug durch den Kanton, weil jede politische Gemeinde eine eigene administrative Vollzugsstelle pflegen muss (vgl. auch Abschnitt 7). Dies kann zudem dazu führen, dass sich eine kommunal unterschiedliche Praxis bei der Gesuchprüfung etabliert, z.B. bezüglich der Kulanz verspätet eingereichter Gesuche. Aus diesem Grund braucht es seitens des Kantons entsprechende Prozessregelungen sowie die Sicherstellung der Koordination und des Wissenstransfers zwischen den politischen Gemeinden, um eine einheitliche Praxis anhand von Best Practices zu gewährleisten (z.B. mit Richtlinien, Merkblättern und FAQs). Zu guter Letzt muss der Kanton beim Vollzug durch die politischen Gemeinden sicherstellen, dass der Informationsfluss von den politischen Gemeinden zum Kanton klar geregelt ist, damit der Kanton die Kostenentwicklung unter Kontrolle hat. Dies kann mit der Informatiklösung gewährleistet werden.

Verzicht auf die Variante «Vollzug durch den Kanton»

Im Rahmen des Erarbeitungsprozesses des neuen Systems wurde diskutiert, ob die administrative Vollzugsstelle stattdessen beim Kanton angesiedelt werden soll. Dies entspräche der Lösung in

[33] Die politischen Gemeinden sind z.B. auch im Kanton Bern für den Vollzug zuständig.

den Kantonen Appenzell Ausserrhoden und Graubünden.[34] Bei dieser Variante würde der Kanton die Gesuche der Erziehungsberechtigten bearbeiten, die individuellen Vergünstigungen verfügen und an die Betreuungseinrichtungen auszahlen (vgl. Abbildung 3). Die politischen Gemeinden würden dem Kanton ihren jeweiligen Anteil auszahlen.

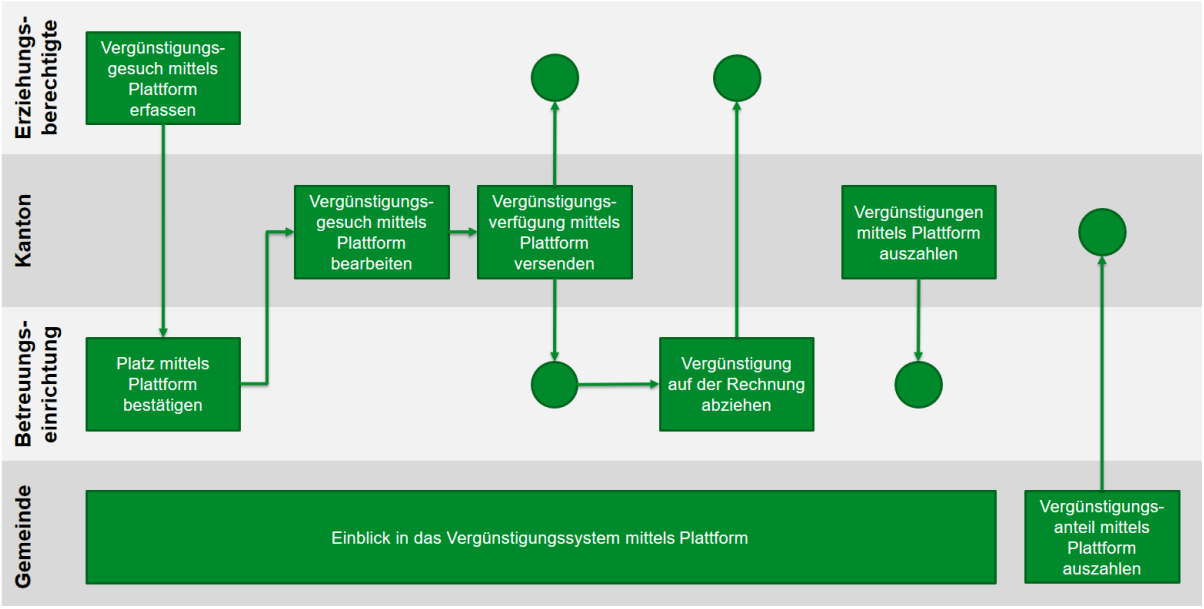

Abbildung 3: möglicher Prozess bei der Variante «Vollzug durch den Kanton»

Die erwähnten und im INFRAS-Gutachten ausgeführten Nachteile beim dezentralen Vollzug könnten im Umkehrschluss für eine zentrale Vollzugsstelle beim Kanton sprechen. Damit könnten positive Skaleneffekte genutzt und bei den politischen Gemeinden administrative Kosten eingespart werden. Aufgrund der Gemeindeautonomie und der primären Zuständigkeit der politischen Gemeinden bei der Förderung der Kinderbetreuung wurde nichtsdestotrotz auf diese Variante verzichtet.

Informatiklösung (bzw. Plattform)

Für den Vollzug des Vergünstigungssystems wird eine einheitliche Informatiklösung benötigt, damit der Prozess von der Gesuchstellung über die Gesuchbearbeitung bis hin zur Vergünstigungsverfügung und zur Auszahlung möglichst automatisiert ablaufen kann. Ansonsten wäre die Bearbeitung von mehreren Tausend Anträgen ohne Schnittstellen fehleranfällig und äusserst aufwändig. Die Informatiklösung stellt eine wirksame und wirtschaftliche Verwaltungstätigkeit sicher und fördert die durchgängige und rechtsverbindliche elektronische Zusammenarbeit, sodass damit auch die im INFRAS-Gutachten ausgeführten Nachteile minimiert werden können. Bei der Beschaffung und beim Betrieb der Informatiklösung richtet sich die Zusammenarbeit von Kanton und den politischen Gemeinden nach dem Gesetz über E-Government (sGS 142.3; abgekürzt E-GovG). Mit der öffentlich-rechtlichen Anstalt «E-Government St.Gallen» (eGovSG) besteht hierfür eine funktionierende Organisation. In diesem Rahmen wurde parallel zum Gesetzgebungsprojekt bereits ein entsprechendes Informatikprojekt lanciert. Bei der Ausgestaltung der Informatiklösung wird darauf geachtet, dass sie einerseits die rasche Umsetzung begünstigt und anderseits gut mit bereits in der Verwaltung vorhandenen Informatiklösungen abgestimmt ist – z.B. mit der Schulverwaltungssoftware PUPIL@SG, die ab August 2025 bei allen Schul-

[34] Im Kanton Appenzell Ausserrhoden wurde der administrative Vollzug an die Ausgleichskasse Sozialversicherungen Appenzell Ausserrhoden (SOVAR) delegiert. Der Kanton Graubünden sah zunächst den Vollzug durch die politischen Gemeinden vor und wechselte schlussendlich aufgrund des Ergebnisses der Vernehmlassung zum Vollzug durch den Kanton.

trägern des Kantons St.Gallen im Einsatz sein wird. Die Informatiklösung soll einer Plattform entsprechen, d.h. die Erziehungsberechtigten und die Betreuungseinrichtungen müssen keine Software kaufen.

Mit der vorgesehenen gemeinsamen Informatiklösung werden die Nachteile einer dezentralen Umsetzung (vgl. oben) stark reduziert. Die Erarbeitung und der Betrieb der Informatiklösung im Rahmen der eGovSG-Strukturen ermöglichen eine konsensuale Lösung unter Berücksichtigung der Zuständigkeiten und Bedürfnisse der Gemeinden. Die vorgesehene einheitliche Informatiklösung entspricht im Übrigen dem Schwerpunktziel «Digitalen Wandel gestalten» der Regierung (Schwerpunktplanung 2021–2031 [28.21.01]).

3.7 Qualität und Versorgungsgrad

Grundsätzlich wird die Qualitätsentwicklung bei den Betreuungseinrichtungen gemäss Ecoplan-Studie in allen Kantonen ausserhalb des Finanzierungssystems geregelt. Eine Ausnahme stellt der Kanton Tessin dar, bei dem die Beiträge an Kindertagesstätten zusätzlich an Qualitätskriterien geknüpft sind. Die Ecoplan-Studie attestiert dem Kanton St.Gallen eine gute Berücksichtigung der Qualitätsentwicklung in seiner Bewilligungs- und Aufsichtspraxis. Folglich werden die Vergünstigungen im neuen St.Galler System darüber hinaus nicht von weiteren Qualitätskriterien abhängig gemacht.

Zudem wird auf eine Verknüpfung des neuen St.Galler Systems mit Vorgaben zum Versorgungsgrad verzichtet. Der Ausbau des familienergänzenden Angebots wird grundsätzlich dem Markt überlassen. Eine bessere Finanzierung, wie sie sich durch die Erhöhung der kantonalen Mittel von 5 auf 10 Mio. Franken sowie durch die in der Tendenz steigenden kommunalen Ausgaben für die familienergänzende Kinderbetreuung ergibt, sollte unweigerlich zu einer höheren Nachfrage und mittelfristig zu einem besseren Angebot führen.[35] Im Übrigen bewirkt im Schulbereich die mit dem XXV. Nachtrag zum Volksschulgesetz eingeführte Angebotspflicht der Schulträger für eine bedarfsgerechte schulergänzende Betreuung ebenfalls einen höheren Versorgungsgrad (vgl. Abschnitt 1.6.1).

3.8 Einbezug der politischen Gemeinden

Damit den in Abschnitt 1.5.1 ausgeführten grossen Unterschieden zwischen den politischen Gemeinden und der damit verbundenen eingeschränkten Chancengerechtigkeit der Familien im Kanton St.Gallen entgegengewirkt werden kann, müssen sich alle 75 politischen Gemeinden am neuen Vergünstigungssystem beteiligen. Zudem können die politischen Gemeinden die vom Kanton festgelegte Mindestvergünstigung nicht unterschreiten, da die vom Kanton festgelegte Vergünstigungshöhe ein einheitliches Minimum über alle politischen Gemeinden hinweg darstellt und damit die Chancengerechtigkeit der Erziehungsberechtigten im ganzen Kanton optimiert.

Dennoch bleiben grosse kommunale Handlungsspielräume, damit die politischen Gemeinden weiterhin auf örtliche Besonderheiten Rücksicht nehmen können:

– So haben die politischen Gemeinden die Möglichkeit, im Rahmen des Vergünstigungssystems mehr als die vom Kanton festgelegte Mindestvergünstigung auszurichten (z.B. + Fr. 20.– je Betreuungstag eines Kindes in der Kindertagesstätte oder ein linear berechneter, zusätzlicher Betrag).
– Die politischen Gemeinden haben zudem die Möglichkeit, die Kinderbetreuung auch neben ihrer Beteiligung am Vergünstigungssystem zu fördern. So könnten sie z.B. im Sinn einer

[35] Im INFRAS-Gutachten wird darauf hingewiesen, dass sich im Kanton Bern die Anzahl der Kindertagesstätten nach Einführung eines ähnlichen Systems um rund 10 Prozent erhöht hat.

Objektfinanzierung weiterhin eine Defizitdeckung für eine Kindertagesstätte übernehmen oder gemeindeeigene Räumlichkeiten zu einem tieferen Mietzins zur Verfügung stellen.

Diese beiden Möglichkeiten werden im Anhang detailliert ausgeführt und stehen explizit allen politischen Gemeinden offen. Seitens des Kantons wird erwartet, dass die politischen Gemeinden ihr bisheriges finanzielles Engagement für die Förderung der Kinderbetreuung mit Hilfe dieser beiden Möglichkeiten aufrechterhalten. Die politischen Gemeinden sollen wie bisher das neue System und die kantonalen Fördermittel nicht dafür nutzen, ihre eigenen kommunalen Aufwände zu mindern. Ansonsten bestünde die Gefahr, dass die Drittbetreuungskosten der Erziehungsberechtigten steigen statt sinken.

Die politischen Gemeinden profitieren (wie auch der Kanton) dank der Einführung des neuen Modells von einem modernen, einheitlichen und IT-basierten Vergünstigungssystem. Gleichwohl bringt die Umstellung bei allen Beteiligten naturgemäss Initialisierungsaufwände mit sich. So werden bestehende Leistungsvereinbarungen mit den Betreuungseinrichtungen überprüft und voraussichtlich angepasst werden müssen. Dabei muss die politische Gemeinde auch entscheiden, ob und wie sie die familien- und schulergänzende Kinderbetreuung neben der Mindestvergünstigung noch zusätzlich fördern möchte. Je nach Entscheidung können damit noch weitere Vorbereitungs- bzw. Umstellungsarbeiten verbunden sein – so z.B., wenn die politische Gemeinde parallel zum Vergünstigungssystem ein eigenes subjektorientiertes System einrichten möchte. Der Kanton wird die politischen Gemeinden in der Transformationsphase bei Bedarf begleiten.

Letztlich erübrigt sich mit der Totalrevision auch die Diskussion um den passenden Verteilschlüssel unter den politischen Gemeinden (vgl. Abschnitt 1.5.4). Im neuen System werden die Kantonsbeiträge nicht mehr unter den politischen Gemeinden, sondern im Sinn der Subjektfinanzierung unter den Erziehungsberechtigten verteilt. Gemäss INFRAS-Gutachten kann das neue St.Galler System aus Sicht der politischen Gemeinden als chancengerecht bezeichnet werden.

3.9 Einbezug der Betreuungseinrichtungen

Das neue St.Galler System basiert auf einer Vergünstigung, die nicht prozentual von Normkosten abhängig ist. Somit definiert das neue St.Galler System keine Normkosten und führt diesbezüglich keine Vorgaben ein. Die Festlegung der Tarife verbleibt in der Kompetenz der Betreuungseinrichtungen, wobei politische Gemeinden in der Praxis mittels Leistungsvereinbarungen teilweise einen gewissen Einfluss darauf ausüben.

Die Betreuungseinrichtungen sind nicht verpflichtet, am neuen St.Galler System teilzunehmen. Allerdings können Erziehungsberechtigte nicht von einer individuellen Vergünstigung profitieren, wenn die von ihnen in Anspruch genommene Betreuungseinrichtung nicht Teil des Systems ist. Somit haben Betreuungseinrichtungen einen hohen Anreiz, sich am Vergünstigungssystem zu beteiligen. Dafür ist eine einmalige Anmeldung beim Kanton St.Gallen erforderlich.

Die teilnehmenden Betreuungseinrichtungen müssen aktiv mitwirken und der administrativen Vollzugsstelle in der Informatiklösung diejenigen Daten bereitstellen, die für den Vollzug des Vergünstigungssystems benötigt werden. Konkret müssen sie zu Beginn des Gesuchprozesses die Platzbestätigung vornehmen und im weiteren Verlauf Nutzungsänderungen der Erziehungsberechtigten in der Informatiklösung nachführen. Inwiefern und in welchem Ausmass es sich dabei um einen administrativen Mehraufwand für die Betreuungseinrichtungen handelt, kann nicht einheitlich beurteilt werden, da die verschiedenen Betreuungseinrichtungen je nach aktuell angewendetem Fördersystem teilweise bereits jetzt administrative Aufgaben wie z.B. die Prüfung der Einkommenssituation der Erziehungsberechtigten übernehmen.

Die teilnehmenden Betreuungseinrichtungen weisen auf den Rechnungen an die Erziehungsberechtigten die individuelle Vergünstigung aus und ziehen sie vom Rechnungsbetrag ab. Die individuelle Vergünstigung deckt höchstens die verrechneten Betreuungskosten, d.h. die Betreuungseinrichtungen zahlen überschüssige Vergünstigungen grundsätzlich nicht an die Erziehungsberechtigten aus. Stattdessen werden überschüssige oder ungenutzte Vergünstigungen bei der nächsten Auszahlung der administrativen Vollzugsstelle an die Betreuungseinrichtungen berücksichtigt und entsprechend verrechnet.

Das neue St.Galler System bringt verschiedene Vorteile für die Betreuungseinrichtungen mit sich. So profitieren sie von einem modernen, einheitlichen und IT-basierten System. Zudem erfolgt die Auszahlung der Vergünstigungen direkt an die Betreuungseinrichtungen, sodass die Betreuungseinrichtungen in geringerem Umfang mit Zahlungsverzügen von Erziehungsberechtigten konfrontiert werden. Des Weiteren sehen sie nur noch die Höhe der individuellen Vergünstigung und erhalten keinen weitergehenden Einblick in die finanziellen Verhältnisse der Erziehungsberechtigten, was im Sinn der Betreuungseinrichtungen ist.

3.10 Chancengerechtigkeit für Erziehungsberechtigte

Die Ecoplan-Studie bewertet die Chancengerechtigkeit aus Sicht der Erziehungsberechtigten im bestehenden St.Galler Förder- und Finanzierungssystem als tief. Da die politischen Gemeinden unterschiedliche Praxen zur Verwendung der Kantonsmittel sowie der eigenen Mittel haben, unterscheiden sich die Höhe und die Art der Subvention, welche die Erziehungsberechtigten erhalten, je nach Wohnsitzgemeinde.

Auch gemäss INFRAS-Gutachten führt die Subjektfinanzierung im Vergleich zur Objektfinanzierung zu mehr Chancengerechtigkeit für die Erziehungsberechtigten. Mit dem neuen St.Galler System werden die unterschiedlichen Bedingungen bei der Kosten- und Subventionspraxis verkleinert. Neu werden die kantonalen Vergünstigungen einheitlich und in allen politischen Gemeinden subjektorientiert ausbezahlt, sodass beim Anteil der kantonalen Mitfinanzierung keine Ungleichbehandlung mehr besteht. Beim Finanzierungsanteil der politischen Gemeinden beschränkt sich das St.Galler System aufgrund der Berücksichtigung der fiskalischen Äquivalenz sowie der Notwendigkeit eines kommunalen Handlungsspielraums auf die Festlegung von Mindestvergünstigungen, sodass die politischen Gemeinden ihre finanzielle Beteiligung am Vergünstigungssystem noch erhöhen können bzw. sollen. Dadurch kann zwar keine absolute Chancengerechtigkeit für Erziehungsberechtigte in den verschiedenen politischen Gemeinden erreicht werden, immerhin profitieren aber alle Erziehungsberechtigten von einem einheitlichen Minimum.

Es ist möglich, dass Erziehungsberechtigte in denjenigen politischen Gemeinden, die sich bereits selbst stark für die Förderung der familienergänzenden Kinderbetreuung engagieren, nach dem Systemwechsel weniger subventioniert werden als bisher. Grund dafür ist die Tatsache, dass bei der Mindestvergünstigung eine für alle politischen Gemeinden ausgewogene, eher tiefere Höhe festgelegt werden muss und diese in der entsprechenden politischen Gemeinde voraussichtlich unter der bisherigen Subvention liegt. Wie bereits in Abschnitt 3.8 erwähnt, sollen aber diese politischen Gemeinden im Rahmen des Vergünstigungssystems mehr als die vom Kanton festgelegte Mindestvergünstigung ausrichten oder neben ihrer Beteiligung am Vergünstigungssystem die familien- und schulergänzende Kinderbetreuung weiterhin mit weiteren kommunalen Mitteln fördern. Davon können im Übrigen auch diejenigen Erziehungsberechtigten profitieren, deren Einkommen die Obergrenze übersteigt und die deshalb aus dem neuen St.Galler System keine Vergünstigung erhalten.

3.11 Familienergänzende Betreuung von Kindern mit Behinderung

In kantonalen Förder- und Finanzierungssystemen können auch besondere Bedürfnisse berücksichtigt werden. So sind z.B. im System des Kantons Appenzell Ausserrhoden höhere Betreuungskosten anrechenbar, wenn wegen einer medizinischen Diagnose ein erhöhter Betreuungsbedarf ausgewiesen ist. Ein anderes Beispiel ist der Kanton Graubünden, der Betreuungseinrichtungen mit Beiträgen und Beratung unterstützt, wenn sie Angebote für Kinder mit Behinderung führen. Wie in Abschnitt 1.6.4 erwähnt, läuft im Kanton St.Gallen derzeit die Revision des Gesetzes über die soziale Sicherung und Integration von Menschen mit Behinderung (sGS 381.4; abgekürzt BehG), in der sich ein Teilprojekt auf die familienergänzende Kinderbetreuung von kleinen Kindern mit Behinderung fokussiert. Die zukünftige Finanzierung der familienergänzenden Betreuung von Kindern mit Behinderung wird folglich im Rahmen der Revision des BehG behandelt und könnte zur gegebenen Zeit in das neue St.Galler Vergünstigungssystem eingebettet werden.

4 Vernehmlassung

Die Vernehmlassung dauerte vom 5. April bis zum 7. Juni 2024. Zur Stellungnahme eingeladen wurden alle im Kantonsrat vertretenen politischen Parteien, die politischen Gemeinden, verschiedene Verbände, die Schulträger, die Trägerschaften von familienergänzenden Betreuungsangeboten und Tagesfamilienorganisationen im Kanton St.Gallen sowie die Departemente und die Staatskanzlei. Insgesamt sind 44 externe Stellungnahmen eingegangen. Davon stammen neun Stellungnahmen von Parteien (SVP, Die Mitte, FDP, SP, GRÜNE, GLP, EDU [jeweilige Kantonalpartei] sowie Die Mitte Mels und Die Mitte Sarganserland). Zwölf Stellungnahmen wurden von politischen Gemeinden bzw. von Schulträgern eingereicht (Balgach, Degersheim, Eggersriet, Gossau, Niederhelfenschwil, Rapperswil-Jona, St.Gallen, Walenstadt, Wattwil, Wil, Zuzwil [politische Gemeinde und Primarschulgemeinde]). Neun Stellungnahmen stammen von Verbänden und anderen Gremien (VSGP und SGV, Kibesuisse, IHK, SGB, Region Sarganserland-Werdenberg, Region Zürichsee-Linth, Verein Unabhängige Kitas für Qualität [KiQ] und ERFA Tagesstrukturen Wil-Untertoggenburg). Hinzu kommen zehn Stellungnahmen von Betreuungseinrichtungen und vier Stellungnahmen von Einzelpersonen.

In den Stellungnahmen kommt grundsätzlich eine positive Haltung gegenüber der Vorlage als Ganzes zum Ausdruck. Von den 32 Vernehmlassungsteilnehmenden, die ihre Stellungnahme in Form des zur Verfügung gestellten Antwortformulars eingereicht haben, ist die grosse Mehrheit «mehrheitlich einverstanden» (20) bzw. «teilweise einverstanden» (10). Die weiteren Antwortmöglichkeiten waren «vollständig einverstanden» (0) und «nicht einverstanden» (2).

Indirekte Subjektfinanzierung
Die subjektorientierte Förderung in Form der indirekten Subjektfinanzierung (vgl. Abschnitt 3.1) stösst auf grosse Zustimmung und wird so beibehalten.

Erwerbstätigkeit als Anspruchsvoraussetzung
Gemäss Vernehmlassungsvorlage soll ein Mindestbeschäftigungspensum als Voraussetzung gelten, damit Erziehungsberechtigte Anspruch auf eine Vergünstigung erhalten. An dieser Anspruchsvoraussetzung als solche stören sich einige Vernehmlassungsteilnehmende (insbesondere GRÜNE, EDU, Kibesuisse einschliesslich verschiedene Betreuungseinrichtungen sowie einige politische Gemeinden). Die grosse Mehrheit ist mit der Voraussetzung einverstanden bzw. kann sich zumindest damit abfinden, sofern die Ausnahmeregelung erweitert wird. Folglich wurde die Ausnahmeregelung in Abschnitt 3.2 präzisiert.

Geltungsbereich
Die Vernehmlassungsvorlage sah eine Fokussierung auf die familienergänzende Kinderbetreuung vor. In der Vernehmlassung zeigt sich diesbezüglich allerdings eine mehrheitliche starke

oder teilweise Ablehnung – u.a. durch SVP, FDP, Die Mitte, GRÜNE, GLP sowie VSGP und SGV einschliesslich elf von zwölf Gemeinden. Begründet wird die Ablehnung mit den bereits in Abschnitt 3.3.1 der Vernehmlassungsvorlage ausgeführten Argumenten. Weiter wird darauf hingewiesen, dass bereits über 95 Prozent der politischen Gemeinden die kantonalen Fördermittel sowohl im familien- als auch im schulergänzenden Bereich einsetzen (vgl. Abschnitt 1.2). Im Übrigen erachte auch der Bund beide Bereiche als förderwürdig (vgl. Abschnitt 1.3). Letztlich sei die Stimmbevölkerung bei der Volksabstimmung vom 19. November 2023, bei der die kantonale Mitfinanzierung von 5 auf 10 Mio. Franken erhöht wurde, davon ausgegangen, dass diese kantonale Mittel auch für die schulergänzende Betreuung eingesetzt würden. Nach einer erneuten Gesamtbetrachtung wurde der schulergänzende Bereich nun in das neue St.Galler System integriert (vgl. Abschnitt 3.3.1). Diese Änderung führte gegenüber der Vernehmlassungsvorlage zu mehreren Anpassungen.

Berechnung und Umfang der Vergünstigung
Die Vernehmlassung zeigt in Bezug auf die grundlegenden Ausführungen in Abschnitt 3.4 eine grossmehrheitliche Zustimmung. Die FDP und die politische Gemeinde Rapperswil-Jona stören sich allerdings am Heranziehen des massgebenden Einkommens analog zur IPV-Berechnung, da dies keine Anreize zur Aufnahme einer Arbeit oder zu einer Pensumserhöhung umfasse bzw. die Bezugsgrösse als solche komplex sei.[36] Im Gegensatz zur Vernehmlassungsvorlage ist die Bestimmung des massgebenden Einkommens gemäss IPV nun nicht mehr auf Gesetzesebene festgelegt (vgl. Art. 5). Sie bietet sich zwar nach wie vor an, allerdings wird im Rahmen der weiteren Projektarbeiten noch eine vertiefte Überprüfung dazu erfolgen (vgl. Abschnitt 9). Eine Festlegung auf Verordnungsebene ermöglicht es zudem, die Berechnung falls nötig innert angemessener Zeitspanne zu justieren sowie die Unabhängigkeit zum IPV-Bereich zu wahren.

Prozess
Die Vernehmlassung zeigt eine mehrheitliche Zustimmung zur Ansiedelung der administrativen Vollzugsstelle bei den politischen Gemeinden (vgl. Abschnitt 3.6). Nur vereinzelt wurden die in der Botschaft ausgeführten Vor- und Nachteile zum Anlass genommen, sich stattdessen für einen zentralen Vollzug durch den Kanton auszusprechen (u.a. GRÜNE und EDU). Folglich wird die Ansiedelung der administrativen Vollzugsstelle bei den politischen Gemeinden belassen. Dafür spricht auch, dass die politischen Gemeinden über die Mindestvergünstigung hinaus noch eine weitergehende Förderung (z.B. beliebige Erhöhung der Mindestvergünstigung) umsetzen sollen.

VSGP und SGV sowie FDP führen in ihren Stellungnahmen aus, dass sie das angedachte Verfahren nach Art. 9 ff. (in der Vernehmlassungsvorlage noch Art. 7 ff.) mit Blick auf den Detaillierungsgrad und den zu hohen bürokratischen Aufwand ablehnen. Der Vollzug des Vergünstigungssystems benötigt allerdings einen einheitlichen Prozess und dieser soll – analog zu den Regelungen in anderen Kantonen und mit Blick auf die Einhaltung der datenschutzrechtlichen Rahmenbedingungen – auf Gesetzesebene festgelegt werden. Bei den bevorstehenden Projekt arbeiten wird – auch mit Blick auf den Auftrag des Kantonsrates – darauf geachtet, dass der administrative Aufwand so gering wie möglich ausfällt. So wird insbesondere die Digitalisierung – namentlich die einheitliche und gemeinsame Informatiklösung – den administrativen Aufwand deutlich reduzieren.

[36] In der Vernehmlassung wurde diesbezüglich angemerkt, dass arbeitstätige Erziehungsberechtigte im Extremfall doppelt benachteiligt würden – einerseits bei einkommensabhängigen Tarifen und anderseits bei den Vergünstigungen. Allerdings erfordert der Wechsel zum neuen Vergünstigungssystem auch bei den politischen Gemeinden, die bisher häufig mit ihren Subventionen für einkommensabhängige Tarife sorgen, einen Systemwechsel. Die Einkommensabhängigkeit sollte zukünftig bei den Vergünstigungen und nicht mehr bei den Tarifen zum Tragen kommen, sodass die Einkommensabhängigkeit nicht doppelt angewendet wird.

Informatiklösung
Die Einführung einer einheitlichen Informatiklösung für den Vollzug des neuen St.Galler Systems wird begrüsst. Verschiedene Vernehmlassungsteilnehmende wünschen sich, dass diese Informatiklösung mit der Schulverwaltungssoftware PUPIL@SG kompatibel ist und die erforderlichen Schnittstellen aufweist bzw. dass direkt PUPIL@SG für den Vollzug des Vergünstigungssystems weiterentwickelt wird.[37] Im parallel laufenden Informatikprojekt wird die Kompatibilität mit PUPIL@SG (und auch mit weiteren Lösungen) als Grundanforderung definiert. In Bezug auf die Informatiklösung bzw. eine entsprechende Weiterentwicklung von PUPIL@SG ist das öffentliche Beschaffungsrecht zu berücksichtigen.

Kommunale Beteiligung am neuen System
Die politischen Gemeinden sind gemäss Vernehmlassungsvorlage verpflichtet, sich am neuen St.Galler System zu beteiligen und wenigstens die vom Kanton festgelegte Mindestvergünstigung an die Erziehungsberechtigten auszurichten. In der Vernehmlassung ist damit die grosse Mehrheit der Teilnehmenden, die ihre Stellungnahme in Form des zur Verfügung gestellten Antwortformulars eingereicht haben, «vollständig einverstanden» (20) bzw. «mehrheitlich einverstanden» (7). Hingegen sprechen sich Die Mitte und FDP gegen eine einheitliche Verpflichtung aus. VSGP und SGV beantragen, von einer zwingenden Mindestvergünstigung abzusehen und stattdessen eine Ziel-Mindestvergünstigung mit empfehlendem Charakter für die politischen Gemeinden einzuführen. Dem ist zu entgegnen, dass die Teilnahmepflicht und eine einheitliche Mindestvergünstigung den Kern der Vorlage darstellen. Deren Ziel ist es, die Unterschiede zwischen den politischen Gemeinden und den verschiedenen kommunalen Fördersystemen zu verringern, damit im Kanton St.Gallen mehr Chancengerechtigkeit für die Erziehungsberechtigten entsteht. Über die Mindestvergünstigung hinaus bleiben den politischen Gemeinden verschiedene Handlungsspielräume (vgl. Abschnitt 3.8). In diesem Sinn wird – auch nach Rücksprache mit dem VSGP[38] und Vertretenden des SGV – an der kommunalen Teilnahmepflicht mit einheitlicher Mindestvergünstigung festgehalten, während bezüglich der finanziellen Beteiligung der politischen Gemeinden ein Mindestumfang von 10 Mio. Franken festgesetzt wird (vgl. Abschnitt 3.5.3).

Aufrechterhaltung des bisherigen kommunalen Engagements
Die politischen Gemeinden haben sowohl innerhalb als auch ausserhalb des neuen St.Galler Systems die Möglichkeit, die Kinderbetreuung finanziell noch stärker zu fördern (vgl. Abschnitt 3.8). Seitens des Kantons wird erwartet, dass die politischen Gemeinden ihr bisheriges finanzielles Engagement mit Hilfe dieser Möglichkeiten aufrechterhalten. Anstelle einer solchen Erwartungshaltung sprechen sich in der Vernehmlassung insbesondere GRÜNE, Kibesuisse und Betreuungseinrichtungen für eine gesetzliche Verpflichtung der Gemeinden zur Aufrechterhaltung ihres bisherigen Engagements aus. Kibesuisse beantragt namentlich, bei der Aufstockung der Vergünstigungen (vgl. Art. 20) und bei der anderweitigen Unterstützung (vgl. Art. 21) je die «Kann»-Formulierung zu streichen, sodass die politischen Gemeinden zu höheren und anderweitigen Vergünstigungen verpflichtet sind. Dies würde allerdings die Funktionsweise des angedachten Systems untergraben und einem nicht mehrheitsfähigen Eingriff in die Gemeindeautonomie entsprechen.

Normkosten/-tarife
Die grosse Mehrheit der Vernehmlassungsteilnehmenden ist einverstanden, dass das System nicht an Normkosten/-tarife geknüpft wird. Somit werden im Rahmen der Totalrevision keine Normtarife definiert und diesbezüglich keine weiteren Vorgaben eingeführt (vgl. Abschnitt 3.9).

---

37 Neben dem Kernsystem, das für alle Schulen verpflichtend ist, verfügt PUPIL@SG über mehrere Zusatzmodule. Eines davon ist das Modul «Schulergänzende Betreuung». Mit den bestehenden Funktionalitäten dieses Zusatzmoduls kann das neue St.Galler System noch nicht vollzogen werden, sodass eine Weiterentwicklung nötig wäre.

38 Der VSGP stimmte der vorliegenden Lösung an seiner Generalversammlung vom 15. November 2024 explizit zu.

Vollzugsbeginn
Die Vernehmlassungsvorlage sah vor, dass das neue Gesetz – falls möglich – am 1. Januar 2026 in Vollzug treten soll. Die Vernehmlassungsteilnehmenden hoffen, dass das System möglichst rasch umgesetzt wird. Sie weisen aber auch darauf hin, dass die Vorbereitungen für den Systemwechsel und die Informatiklösung mehr Zeit in Anspruch nehmen werden. Mittlerweile ist ein Vollzugsbeginn frühestens am 1. Januar 2027 realistisch (vgl. Abschnitt 6).

Weitere Hinweise zur Qualität
Gemäss Kibesuisse sollen Investitionen nicht ausschliesslich in die Subventionierung der Erziehungsberechtigten fliessen, sondern auch für die Verbesserung der Rahmenbedingungen für die Branche im Allgemeinen sowie die Anstellungsbedingungen für die Betreuungspersonen im Spezifischen eingesetzt werden. Auch Die Mitte weist darauf hin, dass bei einer reinen subjektbezogenen Finanzierung die Qualität nicht berücksichtigt werden könne. Diesbezüglich ist anzumerken, dass der qualitative Aspekt im neuen System nicht ausser Acht gelassen wird (vgl. auch Abschnitt 3.7). Betreuungseinrichtungen können die Kosten für die Qualität bei der Tarifsetzung berücksichtigen und diese Tarife werden mithilfe des Systems vergünstigt. Zudem können Gemeinden neben der Mindestvergünstigung auch Objektfinanzierung betreiben (vgl. Abschnitt 3.8).

5 Sprachliche Gleichbehandlung der Geschlechter
Die sprachliche Gleichbehandlung der Geschlechter wird in der vorliegenden Totalrevision umgesetzt.

6 Bemerkungen zu den einzelnen Bestimmungen
Art. 1 Zweck
Der Erlass schafft die gesetzliche Grundlage für die Ausrichtung von Beiträgen an die Kosten der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung, um die Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit zu stärken.

Art. 2 Begriffe
Abs. 1 definiert den Begriff «Erziehungsberechtigte» im Sinn des Erlasses: Erziehungsberechtigte sind Personen, die für ein in ihrer Obhut stehendes Kind Beiträge an die Kosten der familien- oder schulergänzenden Kinderbetreuung geltend machen. Die Obhut umschreibt die Betreuungsverantwortung und ist die Befugnis, mit dem Kind zusammen zu wohnen und sich um die alltäglichen Belange des Kindes zu kümmern. Mit der Anknüpfung an die Obhut kann verhindert werden, dass Vergünstigungen an Erziehungsberechtigte ausgerichtet werden, die zwar über die elterliche Sorge des Kindes verfügen, aber z.B. aufgrund getrennter Haushalte infolge einer Scheidung keine Obhut haben.

Als Tagesfamilienorganisationen nach Abs. 2 gelten insbesondere Tageselternvereine, Fachverbände, spezialisierte private gemeinnützige Organisationen oder eine entsprechende Struktur der öffentlichen Hand. Diese Definition richtet sich nach Art. 10 Abs. 1 der eidgenössischen Verordnung über Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung (SR 861.1; abgekürzt KBFHV).

Art. 3 Unterstützte Betreuungsangebote
Nach Abs. 1 erhalten Erziehungsberechtigte lediglich für die Nutzung von anerkannten und angemeldeten Betreuungseinrichtungen Vergünstigungen. Eine zusätzliche Anerkennung ist für die Einrichtungen dafür nicht nötig, denn:
– Kindertagesstätten benötigen für ihren Betrieb ohnehin eine Bewilligung nach Art. 13 ff. der eidgenössischen Verordnung über die Aufnahme von Pflegekindern (SR 211.222.338; abgekürzt PAVO);

– die den Tagesfamilienorganisationen angeschlossenen Tagesfamilien müssen nach Art. 12 PAVO ohnehin gemeldet sein;[39]
– Einrichtungen für schulergänzende Betreuung werden entweder von einer politischen Gemeinde bzw. von einem Schulträger selbst geführt oder private Trägerschaften bieten im Auftrag einer politischen Gemeinde bzw. eines Schulträgers eine schulergänzende Betreuung an. Nach Art. 19ter Abs. 2 des Volksschulgesetzes (sGS 213.1; abgekürzt VSG) muss für die schulergänzende Betreuung ein Qualitätskonzept erstellt werden. Des Weiteren sind auch anerkannte private Sonderschulen erfasst, wenn sie gemäss Leistungsvereinbarung mit dem Kanton einen entsprechenden Auftrag haben.[40]

Bei Tagesfamilienorganisationen findet die Betreuung in den ihnen angeschlossenen Tagesfamilien statt. Für die Betreuung durch Tagesfamilien, die nicht einer Tagesfamilienorganisation angeschlossen sind, werden nach Abs. 2 Bst. b keine Vergünstigungen ausgerichtet. Dies entspricht der eidgenössischen Regelung nach Art. 10 Abs. 3 KBFHV. Einzelne Tagesfamilien müssen neben den Voraussetzungen für die Eignungsbescheinigung der politischen Gemeinde keine weiteren Qualitätsvorgaben erfüllen, während Tagesfamilienorganisationen grundsätzlich dem Verband Kinderbetreuung Schweiz (Kibesuisse) angegliedert sind und deshalb Kibesuisse-Richtlinien für die institutionelle Betreuung von Kindern in Tagesfamilien einhalten müssen.

Die Anerkennungsvoraussetzung nach Abs. 2 bezieht sich bei Kindertagesstätten und Tagesfamilienorganisationen auf eidgenössische Grundlagen. Damit kann sie auch durch ausserkantonale Betreuungseinrichtungen erfüllt werden und die Erziehungsberechtigten können für die Nutzung von ausserkantonalen Betreuungsangeboten grundsätzlich ebenfalls Vergünstigungen erhalten. Die Nutzung von ausländischen Betreuungsangeboten wird hingegen nicht vergünstigt.

Damit die Betreuungseinrichtungen am St.Galler Vergünstigungssystem teilnehmen können, müssen sie sich nach Abs. 3 einmalig beim Kanton dazu anmelden. Das diesbezügliche Vorgehen wird auf Verordnungsebene festgelegt (vgl. Abschnitt 9).

Art. 4 Anspruchsberechtigung
Um Vergünstigungen zu erhalten, müssen Erziehungsberechtigte ihren zivilrechtlichen Wohnsitz im Kanton St.Gallen haben. Zudem müssen sie wenigstens in einem Pensum von 20 Prozent erwerbstätig sein – bzw. in einem Pensum von 120 Prozent bei einem gemeinsamen Haushalt (z.B. in Ehe, eingetragener Partnerschaft oder einem Konkubinat). Weitergehende Regelungen zum Mindestbeschäftigungspensum bei unterschiedlichen Familienformen bzw. Obhutsverhältnissen werden auf Verordnungsebene festgelegt (vgl. Abschnitt 9). Dies gilt auch für die Regelung nach Abs. 2, wonach Erziehungsberechtigte in begründeten Ausnahmefällen (z.B. bei beruflicher, sozialer und sprachlicher Indikation) von der Voraussetzung des Mindestbeschäftigungspensums entbunden werden können.

Nach Abs. 3 umfassen die Vergünstigungen die Betreuung von Kindern im Alter ab drei Monaten bis zum Abschluss der Primarschule (6. Klasse Primarschule). Die Untergrenze orientiert sich daran, dass Kindertagesstätten in der Regel erst Kinder ab drei Monaten aufnehmen. Sie lässt sich auch damit begründen, dass Wöchnerinnen nach Art. 35a Abs. 3 des Bundesgesetzes über die Arbeit in Industrie, Gewerbe und Handel (SR 822.11) in den ersten acht Wochen nach der Geburt nicht und danach bis zur 16. Woche nur mit ihrem Einverständnis beschäftigt werden dürfen. Die Obergrenze berücksichtigt, dass die familien- und schulergänzende Kinderbetreuung nach Abschluss der Primarschule mit Blick auf die Vereinbarkeit von Beruf und Familie an Bedeutung ver-

39 Im Kanton St.Gallen benötigen Tagesfamilien nach Art. 9 ff. der kantonalen Verordnung über die Aufnahme von Pflege- und Tagespflegekindern (sGS 912.3; abgekürzt PKV) zudem eine Eignungsbescheinigung der politischen Gemeinde.

40 Nicht als anerkannte Einrichtungen gelten hingegen reine Privatschulen.

liert und weniger entscheidend ist. Die Obergrenze stimmt im Übrigen mit Art. 19ter Abs. 1 VSG überein, wonach für Schulkinder ebenfalls bis zum Abschluss der Primarschule bedarfsgerecht eine schulergänzende Betreuung angeboten werden muss.

Art. 5 Beitragsbemessung; massgebendes Einkommen
Die Höhe der Vergünstigung ist an die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Erziehungsberechtigten geknüpft. Die Regierung legt die genaue Methode zur Bestimmung des massgebenden Einkommens auf Verordnungsebene fest (vgl. Abschnitt 9).

Nach Art. 5 Abs. 3 bildet grundsätzlich die letzte definitive Steuerveranlagung der Kantons- und Gemeindesteuern die Grundlage für die Bestimmung des massgebenden Einkommens. Einerseits stützt sich die Bestimmung damit auf eine verlässliche Grundlage. Anderseits kann sich das massgebende Einkommen in der Zwischenzeit – z.B. aufgrund der Geburt des zu betreuenden Kindes – verändert haben, sodass für die Erziehungsberechtigten ein nicht mehr zutreffendes massgebendes Einkommen bestimmt würde. Daher wird nach Art. 5 Abs. 4 das massgebende Einkommen aufgrund aktueller Gegebenheiten zum Zeitpunkt der Gesuchstellung bestimmt, sofern sich die finanziellen Verhältnisse wesentlich verändert haben. Dies wird ebenfalls auf Verordnungsebene näher ausgeführt (vgl. Abschnitt 9). Die aktuellen Gegebenheiten werden in diesem Fall mit zusätzlichen Unterlagen wie z.B. Lohnabrechnungen oder sonstigen Nachweisen überprüft.

Art. 6 Beitragsbemessung; Höhe der Beiträge
In Abs. 1 wird festgehalten, dass die Vergünstigungen nach einem linearen Modell berechnet werden. Das detaillierte Berechnungsmodell einschliesslich der Werte der einzelnen Parameter legt die Regierung auf Verordnungsebene fest (vgl. Abschnitt 9).

Mit Abs. 2 wird sichergestellt, dass höchstens die Kosten der Erziehungsberechtigten für das in Anspruch genommene Betreuungsangebot übernommen werden. Wenn die Vergünstigung die Kosten übersteigt, wird die Differenz den Erziehungsberechtigten nicht ausbezahlt.

Art. 7 Betrieb
Für den Vollzug des neuen Gesetzes wird eine Informatiklösung (bzw. Plattform) betrieben. Der Betrieb erfolgt im Sinn von eGovSG durch den Kanton und die politischen Gemeinden gemeinsam.

Art. 8 Datenbearbeitung und Datenbekanntgabe
Mit Abs. 1 wird die Bearbeitung und Bekanntgabe von Personendaten, einschliesslich besonders schützenswerter Personendaten und Persönlichkeitsprofile, ermöglicht, damit das Vergünstigungssystem umgesetzt werden kann. Somit werden die Grundzüge in einem formellen Gesetz festgehalten und die Vorgaben des Datenschutzgesetzes (sGS 142.1; abgekürzt DSG) erfüllt.

Nach Abs. 2 Bst. a stammen die Daten von den Erziehungsberechtigten selbst (insbesondere im Rahmen der Gesuchstellung) oder von den Betreuungseinrichtungen (vgl. Art. 10 und 15). Nach Bst. b kann die Plattform des Weiteren auf die Daten der kantonalen Einwohnerdatenplattform sowie auf die Steuerdaten von Erziehungsberechtigten sowie ihres Kindes und ggf. ihrer Partnerin oder ihres Partners zugreifen. Damit ist auch die Vorgabe nach Art. 15 DSG, das elektronische Abrufverfahren auf Gesetzesebene festzuhalten, erfüllt. Steuerdaten oder Daten aus der Einwohnerdatenplattform, die nicht für den Vollzug des Gesetzes erforderlich sind, dürfen weder abgerufen noch an Betreuungseinrichtungen weitergegeben werden.

Die detaillierte Ausführung zu Art. 8 legt die Regierung auf Verordnungsebene fest (vgl. Abschnitt 9). So muss z.B. im weiteren Verlauf noch abschliessend geklärt werden, welche Da ten konkret für den Vollzug des neuen Vergünstigungssystems erforderlich sind. Es wird davon

ausgegangen, dass es sich dabei auch um besonders schützenswerte Personendaten (z.B. Leistungen und Massnahmen der sozialen Hilfe [Art. 1 Bst. b Ziff. 3 DSG]) und Persönlichkeitsprofile (Zusammenstellung von Personendaten, welche die Beurteilung der Persönlichkeit einer Person erlaubt [Art. 1 Bst. d DSG]) handelt.

Art. 9 Gesuch
Um Vergünstigungen zu erhalten, müssen Erziehungsberechtigte bei ihrer Wohnsitzgemeinde ein Gesuch einreichen. Im Idealfall erfolgt dies, bevor das Betreuungsangebot in Anspruch genommen wird. Abs. 2 definiert die Regelung bei späterer Gesuchstellung:
– Wenn das Gesuch innerhalb von 30 Tagen seit Inanspruchnahme des Betreuungsangebots gestellt wird, werden die Vergünstigungen rückwirkend für den Zeitraum der in Anspruch genommenen Betreuung ausgerichtet.
– Wenn das Gesuch später als 30 Tage seit Inanspruchnahme des Betreuungsangebots gestellt wird, werden die Vergünstigungen ab dem Datum der Gesuchstellung ausgerichtet.

Damit wird sichergestellt, dass die Gesuche zeitnah eingereicht werden und der Vollzugsstelle aufgrund von weitreichenden Rückwirkungen kein administrativer Mehraufwand entsteht.

Art. 10 Bestätigung des Betreuungsverhältnisses
Nach Eingang des Gesuchs muss die entsprechende Einrichtung über die Plattform bestätigen, dass sie das Kind – wie im Gesuch angegeben – betreut.

Art. 11 Beitragsverfügung
Die politische Gemeinde prüft das Gesuch der Erziehungsberechtigten mit Wohnsitz in der Gemeinde. Sie verfügt die Höhe der individuellen Vergünstigung in der Regel für die Dauer von einem Jahr und unter Vorbehalt der Möglichkeit einer Anpassung. Nach Abs. 3 Bst. a werden Beitragsverfügungen angepasst, wenn das Berechnungsmodell (einschliesslich Parameter) oder die Werte der einzelnen Parameter durch die Regierung mittels Anpassung der Verordnung geändert werden (vgl. Art. 23 Bst. d). Nach Abs. 3 Bst. b führen auch Änderungen der rechtlichen Verhältnisse (z.B. betreffend Wechsel des zivilrechtlichen Wohnsitzes) zu einer Anpassung der Beitragsverfügung. Dafür reicht eine Meldung der Erziehungsberechtigten an die Vollzugsstelle, ein neues Gesuch ist dafür nicht nötig. Hingegen sind Anpassungen der Beitragsverfügung aufgrund von wesentlichen Veränderungen der finanziellen Verhältnisse während der Laufzeit der Beitragsverfügung nicht vorgesehen. Eine laufende Beitragsverfügung wird folglich nicht angepasst, wenn sich das massgebende Einkommen während der Geltungsdauer der Verfügung wesentlich verbessert oder verschlechtert. Diese wesentliche Veränderung der finanziellen Verhältnisse wird stattdessen bei der nächsten Gesuchstellung berücksichtigt (vgl. Art. 5 Abs. 4).

Beim Vollzug wird sich die rechtliche Frage stellen, wie die Beitragsverfügung den Erziehungsberechtigten zugestellt werden kann. Nach geltendem Recht – Art. 26bis des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege (sGS 951.1; abgekürzt VRP) – kann die Zustellung der Beitragsverfügung an die Erziehungsberechtigten grundsätzlich elektronisch erfolgen, allerdings ist dafür in jedem Fall die schriftliche Zustimmung der Erziehungsberechtigten nötig. Zurzeit werden im Rahmen des Programms «Strategische E-Government-Basisservices (STREBAS)»[41] die rechtlichen und technischen Grundlagen für die digitale Transformation der Verwaltung erarbeitet. Dies umfasst auch die medienbruchfreie Digitalisierung des Verwaltungsverfahrens (elektronischer Geschäfts- und Rechtsverkehr). Bis zum Vorliegen der angepassten Rechtsgrundlagen ist eine vollständig digitale Abwicklung des Verfahrens nicht möglich. Entweder muss jeweils die schriftliche Zustimmung der Erziehungsberechtigten eingeholt werden oder die Beitragsverfügungen müssen den Erziehungsberechtigten zumindest vorübergehend noch postalisch zugestellt werden.

41 Vgl. Sonderkredit im Rahmen des Kantonsratsbeschlusses über die Rechnung 2023 (33.24.01).

Art. 12 Beitragsauszahlung
Abs. 1 hält den Grundsatz der indirekten Subjektfinanzierung – die Auszahlung der Vergünstigungen durch die politische Gemeinde an die Einrichtungen – fest. Diese Vergünstigungen müssen die Betreuungseinrichtungen nach Abs. 2 auf der Rechnung an die Erziehungsberechtigten ausweisen und vom jeweiligen Rechnungsbetrag abziehen. Damit wird die finanzielle Förderung des Kantons und der politischen Gemeinden für die Erziehungsberechtigten direkt auf der Rechnung sichtbar. Nach Abs. 3 zahlt der Kanton seinen Kostenanteil an den Vergünstigungen an die jeweilige politische Gemeinde aus. Die Auszahlungsmodalitäten (z.B. Quartals- oder Jahresrechnungen oder Akontozahlungen) werden auf Verordnungsebene festgelegt.

Art. 13 Rückerstattungspflicht
Wenn Erziehungsberechtigte zu Unrecht Vergünstigungen oder zu hohe Vergünstigungen erhalten haben, kann die entsprechende politische Gemeinde innerhalb von fünf Jahren deren Rückerstattung fordern.[42] Alternativ kann die politische Gemeinde unrechtmässig bezogene Vergünstigungen auch mit Vergünstigungen verrechnen, deren Auszahlung noch bevorsteht. Ob eine Rückerstattung angefordert wird, liegt im Ermessen der politischen Gemeinde. Die von Erziehungsberechtigten an die politische Gemeinde zurückerstatteten Beträge verbleiben im Sinn der administrativen Vereinfachung grundsätzlich bei der Gemeinde, d.h. der Kanton wird von den politischen Gemeinden seinen Anteil daran nicht auch noch zurückfordern – es sei denn, es bestehe ein Verdacht auf eine missbräuchliche Inanspruchnahme der Rückerstattungspflicht.

Die Dauer von fünf Jahren ist gerechtfertigt, damit genügend Zeit bleibt, um die Unrechtmässigkeit festzustellen und die Rückerstattung anzufordern. Da die Berechnung der Vergünstigungen auf der letzten definitiven Steuerveranlagung beruht, stellt die politische Gemeinde unter Umständen z.B. erst im Jahr 2030 – wenn die definitive Steuerveranlagung des Jahres 2028 vorliegt – fest, dass sie im Jahr 2028 deutlich zu hohe Vergünstigungen ausgerichtet hat.

Art. 14 Mitwirkungspflicht der Erziehungsberechtigten
Die Erziehungsberechtigten sind zur Mitwirkung verpflichtet. Wenn Angaben oder Unterlagen zur Bearbeitung des Gesuchs fehlen, kann keine Vergünstigung ausgerichtet werden. In diesem Sinn sind die Erziehungsberechtigten auch verpflichtet, Änderungen ihrer rechtlichen Verhältnisse (z.B. betreffend Wechsel des zivilrechtlichen Wohnsitzes) umgehend und unaufgefordert ihrer Wohnsitzgemeinde mitzuteilen.

Art. 15 Mitwirkungspflicht der Einrichtungen
Die für das Vergünstigungssystem angemeldeten Betreuungseinrichtungen sind ebenfalls zur Mitwirkung verpflichtet. Sie müssen über die Plattform einerseits zu Beginn des Gesuchprozesses die Platzbestätigung vornehmen (vgl. Art. 10 Abs. 1) und anderseits im weiteren Verlauf Nutzungsänderungen der Erziehungsberechtigten nachführen (Art. 15 Abs. 2). Darüber hinaus müssen sie bereits für die initiale Anmeldung zur Teilnahme am Vergünstigungssystem die dafür erforderlichen Angaben und Unterlagen zur Verfügung stellen.

Art. 16 Controlling und Monitoring
Da die politischen Gemeinden für den administrativen Vollzug zuständig sind, obliegt dem Kanton lediglich eine Controlling- und Monitoring-Funktion. Der Kanton beobachtet über die Plattform die Prozesse sowie mittels Stichproben die verfügten Vergünstigungen. Dies erlaubt ihm einerseits, übergeordnet eine interkommunal einheitliche Handhabung beim Vollzug zu koordinieren. Anderseits sind Controlling und Monitoring auch nötig, um die Berechnungsgrundlagen nach Art. 6

[42] Erziehungsberechtigte haben zu Unrecht Vergünstigungen erhalten, wenn sie z.B. die Anspruchsvoraussetzung des Mindestbeschäftigungspensums nicht erfüllt haben. Sie haben z.B. zu hohe Vergünstigungen erhalten, wenn sich ihre wirtschaftliche Leistungsfähigkeit im Vergleich zum massgebenden Einkommen, das auf der letzten definitiven Steuerveranlagung basiert, wesentlich verbessert hat und sie diese wesentliche Änderung bei der Gesuchstellung nicht mitgeteilt haben.

Abs. 1 überprüfen zu können. Der Kanton muss regelmässig überprüfen, ob das Berechnungsmodell (einschliesslich Parameter) und die Werte der einzelnen Parameter mit Blick auf die zur Verfügung stehenden kantonalen Mittel von 10 Mio. Franken je Jahr noch adäquat sind oder gegebenenfalls – z.B. bei einer sich abzeichnenden deutlichen Erhöhung von Angebot und Nachfrage – angepasst werden müssen.

Art. 17 Gesamtvolumen der Beiträge

Mit dem bisherigen KiBG fördert der Kanton die familien- und schulergänzende Kinderbetreuung im Umfang von 10 Mio. Franken je Jahr. In das neue Vergünstigungssystem sollen seitens des Kantons finanzielle Mittel im gleichen Umfang einfliessen. Im Sinn der Planungssicherheit kann der Kanton somit weiterhin jährlich wiederkehrend jeweils 10 Mio. Franken budgetieren. Neben den 10 Mio. Franken des Kantons werden dem einheitlichen Vergünstigungssystem wenigstens 10 Mio. Franken der politischen Gemeinden zugeführt, sodass Vergünstigungen im Umfang von wenigstens 20 Mio. Franken je Jahr ausgerichtet werden können.

Da in einem subjektorientierten System allerdings eine Punktlandung bei exakt 20 Mio. Franken je Jahr schwierig ist, ist ein Mechanismus zur Kostenkontrolle erforderlich. Dieser wird in Abs. 2 geregelt. Wenn die Kosten für die Mindestvergünstigungen in drei aufeinanderfolgenden Jahren um mehr als Fr. 500'000.–[43] je Jahr höher oder tiefer sind, muss die Regierung das Berechnungsmodell einschliesslich der Werte der einzelnen Parameter in geeigneter Form anpassen, damit sich das effektive Beitragsvolumen dem Betrag von 20 Mio. Franken annähert. Die entsprechenden Anpassungen werden gegenüber dem Kantonsrat in der Rechnung, im Budget sowie im Aufgaben- und Finanzplan in geeigneter Weise ausgewiesen.[44]

Im Rahmen des Controllings und Monitorings dürfte der Kanton die Tendenz bezüglich allfälligen Minder- bzw. Mehraufwänden frühzeitig erkennen. Abs. 2 legt fest, wann die Regierung spätestens Anpassungen vornehmen muss. Im Rahmen von Art. 16 Abs. 2 steht es der Regierung allerdings auch offen, schon zu einem früheren Zeitpunkt einzugreifen. Dies dürfte insbesondere in den ersten Vollzugsjahren der Fall sein, bis sich die Berechnungsgrundlagen entsprechend austariert haben. Solche Eingriffe ins System sollen mittelfristig nur zurückhaltend geschehen, weil ansonsten insbesondere auf Seite der Erziehungsberechtigten die Planungssicherheit eingeschränkt wird.

Art. 18 Finanzierung der Beiträge

Der Kanton und die politische Gemeinde, in der die Erziehungsberechtigten ihren Wohnsitz haben, finanzieren die Vergünstigung gemeinsam. Dabei teilen sich der Kanton und die politische Gemeinde die Kosten der Mindestvergünstigung. Darüber hinaus haben die politischen Gemeinden innerhalb des neuen St.Galler Systems die Möglichkeit, die über alle politischen Gemeinden hinweg einheitlich festgelegte Mindestvergünstigung für die eigene Bevölkerung aufzustocken (vgl. Art. 20).

Die Kosten der politischen Gemeinden für die Mindestvergünstigung sind durch das Gesetz vorgeschrieben und für die Erfüllung des Gesetzes erforderlich. Zudem bleibt bei der Mindestvergünstigung sachlich, zeitlich und örtlich kein Entscheidungsspielraum für die politische Gemeinde. Aus diesen Gründen handelt es sich bei der Mindestvergünstigung der politischen Gemeinden um gebundene Ausgaben, was in Abs. 2 der Klarheit halber festgehalten wird.

---

43 500'000 Franken entsprechen 2,5 Prozent des Gesamtumfangs von 20 Mio. Franken, sodass sich Mehrausgaben bis zu dieser Grenze noch in einem verhältnismässigen Rahmen bewegen würden.

44 Wenn die Kosten des Kantonsanteils am Vergünstigungssystem den grundsätzlich im entsprechenden Jahr zur Verfügung stehenden Gesamtumfang übersteigen, entspricht dies unumgänglichen und dringlichen Mehrausgaben nach Art. 54 f. des Staatsverwaltungsgesetzes (sGS 140.1; abgekürzt StVG), die von der Regierung zu beschliessen sind.

Art. 19 Vollzugskosten
Mit Art. 19 wird verdeutlicht, dass die Vollzugskosten nicht von den Kosten von Kanton und politischen Gemeinden für die Vergünstigungen in Abzug gebracht werden, sondern zusätzlich zu finanzieren sind.

Art. 20 Zusatzbeiträge
Abs. 1 hält fest, dass es sich bei den Vergünstigungen um Mindestvergünstigungen handelt und sich die Regelung des Gesamtvolumens (vgl. Art. 17) und der Finanzierung (vgl. Art. 18) auf die Mindestvergünstigungen bezieht. Nach Abs. 2 kann die politische Gemeinde zusätzlich zu ihrem als Mindestvergünstigung festgelegten Kostenanteil auch höhere Vergünstigungen – sogenannte kommunale «Zusatzbeiträge» – ausrichten (vgl. detaillierte Ausführungen im Anhang). Die Regierung sieht diese Möglichkeit bewusst vor und erwartet, dass sie – oder die zweite Möglichkeit nach Art. 21 – von den politischen Gemeinden im Sinn der Aufrechterhaltung ihres bisherigen finanziellen Engagements genutzt wird.

Die Aufstockung durch die politische Gemeinde ist als kommunaler Zusatzbeitrag zur Mindestvergünstigung konzipiert. In diesem Sinn können Erziehungsberechtigten nur kommunale Zusatzbeiträge ausgerichtet werden, wenn ihnen auch eine Mindestvergünstigung gewährt wird. Dementsprechend gelten für kommunale Zusatzbeiträge dieselben Rahmenbedingungen wie für Mindestvergünstigungen – z.B. in Bezug auf die unterstützten Betreuungsangebote und die Anspruchsberechtigung. Da die Mindestvergünstigung und ein allfälliger kommunaler Zusatzbeitrag in der Folge als Gesamtvergünstigung betrachtet werden, decken die Regelungen bezüglich Plattform (insbesondere Datenbearbeitung und Datenbekanntgabe) und Verfahren für die Ausrichtung der Beiträge (einschliesslich Rückerstattungspflicht) auch die kommunalen Zusatzbeiträge ab. Der Kanton beteiligt sich nicht an den kommunalen Zusatzbeiträge, d.h. diese werden ausschliesslich durch die jeweilige politische Gemeinde finanziert.

Mit Abs. 3 wird – analog zu Art. 6 Abs. 2 – sichergestellt, dass höchstens die Kosten der Erziehungsberechtigten für das in Anspruch genommene Betreuungsangebot übernommen werden. Wenn die Gesamtvergünstigung – also die Summe aus der Mindestvergünstigung und dem kommunalen Zusatzbeitrag – die Kosten übersteigt, wird die Differenz den Erziehungsberechtigten nicht ausbezahlt.

Art. 21 Anderweitige Unterstützung
Die politischen Gemeinden haben neben Art. 20 eine zweite Möglichkeit zur weiteren kommunalen Unterstützung. Sie können die Kinderbetreuung nach wie vor auch ausserhalb des St.Galler Vergünstigungssystems fördern und bei dieser Förderung auch von den Anspruchsvoraussetzungen der Mindestvergünstigung abweichen (vgl. detaillierte Ausführungen im Anhang). Die Regierung sieht diese Möglichkeit bewusst vor und erwartet, dass sie – oder die erste Möglichkeit nach Art. 20 – von den politischen Gemeinden im Sinn der Aufrechterhaltung ihres bisherigen finanziellen Engagements genutzt wird.

Art. 22 Vollzug
Seitens Kanton ist derzeit angedacht, dass das Amt für Soziales als zuständige kantonale Stelle bezeichnet wird und die initiale, einmalige Anmeldung der Betreuungseinrichtungen bearbeitet sowie Controlling und Monitoring sicherstellt. Nach Abs. 2 haben die politischen Gemeinden die Möglichkeit, die Aufgaben nach diesem Gesetz zusammen mit anderen Gemeinden (einschliesslich Schulgemeinden) zu erfüllen. Damit könnten insbesondere auch kleinere Gemeinden von positiven Skaleneffekten profitieren und administrative Kosten einsparen. Die Erfüllung der Aufgaben der zuständigen kommunalen Stelle kann nicht an Dritte (z.B. Betreuungseinrichtungen) übertragen werden.

Art. 23 Verordnung
Die erforderlichen Ausführungsbestimmungen werden von der Regierung durch Verordnung erlassen (vgl. Abschnitt 9).

Verfahren und Rekursinstanzen
Nach Art. 40 Abs. 1 VRP können Erziehungsberechtigte eine Verfügung der zuständigen Stelle der politischen Gemeinde mit Rekurs an den Gemeinderat bzw. Stadtrat weiterziehen.[45] Verfügungen und Entscheide des Gemeinderates bzw. Stadtrates können nach Art. 43bis Abs. 1 Bst. a VRP beim Departement des Innern mit Rekurs angefochten werden.

Vollzugsbeginn
Die Regierung bestimmt den Vollzugsbeginn des Gesetzes. Der Vollzug erfolgt folglich so bald als möglich, frühestens im Jahr 2027. Es ist allerdings noch zu prüfen, ob der Vollzug auf Beginn eines Kalenderjahrs erfolgen soll oder ob die Einführung auf Anfang des Schuljahrs sinnvoller ist.

7 Finanzielle und personelle Auswirkungen

7.1 Fördermittel für die Kinderbetreuung

Die finanziellen Mittel des Kantons zur Förderung der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung werden mit der vorliegenden Totalrevision nicht ausgebaut, d.h. sie bleiben wie bisher bei 10 Mio. Franken je Jahr (vgl. Abschnitt 3.5.1). Die politischen Gemeinden werden durch das neue Vergünstigungssystem ebenfalls zu einer Beteiligung im Mindestumfang von 10 Mio. Franken verpflichtet, um die Mindestvergünstigungen ausrichten zu können (vgl. Abschnitt 3.5.3). Da diese 10 Mio. Franken allerdings rund 30 Mio. Franken unter den bestehenden kommunalen Aufwänden für die Förderung der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung liegen, führt das neue St.Galler System grundsätzlich nicht zu Mehraufwänden bei den politischen Gemeinden. Der Systemwechsel wird lediglich bei denjenigen politischen Gemeinden höhere Ausgaben zur Folge haben, die sich bisher finanziell gar nicht oder nur in sehr bescheidenem Umfang für die familien- und schulergänzende Kinderbetreuung engagieren. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die tatsächlichen Kosten für jede einzelne politische Gemeinde von der tatsächlichen Nutzung der Angebote durch die Erziehungsberechtigten sowie deren Einkommensverhältnisse abhängen.

Exkurs: volkswirtschaftlicher Nutzen von Investitionen
Im INFRAS-Gutachten wird auf ungleiche Ausgangslagen der politischen Gemeinden hingewiesen. Politische Gemeinden, deren Erziehungsberechtigte eher höhere Einkommen erzielen, profitieren grundsätzlich bereits von höheren Steuereinnahmen und müssen im neuen St.Galler System folglich tiefere oder keine Vergünstigungen entrichten. Hingegen erhalten politische Gemeinden mit eher weniger einkommensstarken Erziehungsberechtigten aktuell tiefere Steuereinnahmen und müssen höhere individuelle Vergünstigungen bezahlen. Somit seien finanzschwache politische Gemeinden in der Tendenz stärker belastet als finanzstarke politische Gemeinden. Dieser Mechanismus lässt sich bei einem einkommensabhängigen System nicht verhindern. Allerdings dient der innerkantonale Finanzausgleich (u.a. der soziodemographische Sonderlastenausgleich) dazu, finanzielle Unterschiede zwischen den politischen Gemeinden zu verringern.

Darüber hinaus lohnen sich Investitionen in die Kinderbetreuung aus volkswirtschaftlicher Sicht, wie verschiedene Studien aufzeigen.[46] Mit der Nutzung von familien- und schulergänzenden Kinderbetreuungsangeboten werden letztlich Arbeitskräfte frei, indem die Erziehungsberechtigten von gewissen Erziehungs- und Betreuungsaufgaben entlastet werden. Mit der finanziellen Förderung

---

45 Nach Art. 40 Abs. 2 VRP können politische Gemeinden bestimmen, dass Verfügungen unmittelbar an die kantonale Rekursinstanz weitergezogen werden können.

46 Vgl. Bericht der WBK-N vom 14. Dezember 2022 zur Parlamentarischen Initiative 21.403 «Überführung der Anstossfinanzierung in eine zeitgemässe Lösung».

können mehr Erziehungsberechtige in den Arbeitsmarkt eintreten oder ihr Beschäftigungspensum erhöhen. Im Idealfall verbleiben die Erziehungsberechtigten (und damit vermehrt auch die Mütter) im Arbeitsprozess, sodass sowohl ihre Karrierechancen als auch ihre Löhne steigen. Die zunehmenden Erwerbseinkommen können zu höheren Steuereinnahmen und zur Entlastung der Sozialhilfeausgaben führen. Auch bei den Kindern selbst ist ein solcher Nutzen absehbar. Dank guter Betreuung verfügen sie insgesamt über bessere kognitive, soziale und sprachliche Kompetenzen. Sie sind seltener krank, zeigen bessere Schulleistungen und sind später erfolgreicher auf dem Arbeitsmarkt, was wiederum das Erwerbseinkommen und Steuereinnahmen bzw. Sozialhilfeausgaben der politischen Gemeinden positiv beeinflussen kann, so die Studien.

7.2 Personalkosten für den Vollzug

Für die Koordination und das Controlling des Vergünstigungssystems durch den Kanton wird mit rund 20 Stellenprozenten gerechnet. Damit liegt der Aufwand des Kantons in einem ähnlichen Rahmen wie beim bisherigen System und es ist seitens des Kantons – soweit ersichtlich – kein Stellenausbau nötig. Ob es bei den politischen Gemeinden zu einem administrativen Mehraufwand kommt, ist von der bisherigen Handhabung der jeweiligen politischen Gemeinde abhängig:

– Politische Gemeinden, die bereits ein subjektorientiertes Fördersystem anwenden, dürften grundsätzlich einen ähnlichen oder tieferen Aufwand haben.[47]
– Die anderen politischen Gemeinden werden einen von der Anzahl der Anträge abhängigen Mehraufwand erfahren.

Die Personalkosten ihrer administrativen Vollzugsstelle werden von den politischen Gemeinden selbst getragen.

7.3 Kosten für die Beschaffung und den Betrieb der Informatiklösung einschliesslich Personalkosten

Die Kosten für die Beschaffung sowie den laufenden Betrieb der Informatiklösung werden hälftig zwischen dem Kanton und den politischen Gemeinden aufgeteilt. Damit wird der standardmässige Kostenschlüssel nach Art. 33 E-GovG umgesetzt, zumal es sich um einen strategischen E-Government-Service handeln wird.[48] Zudem ist diese Kostenaufteilung sachgerecht, da die politischen Gemeinden im Beitragsprozess zwar eine zentrale Rolle übernehmen, die Förderung der Kinderbetreuung und ein kantonsweit einheitliches, effizientes und kundinnen- und kundenfreundliches System aber auch klar den strategischen Zielen des Kantons entsprechen.

Die Höhe der Kosten ist abhängig von der letztlich gewählten Informatiklösung und den konkreten Anforderungen (z.B. ob eine bestehende Informatiklösung beschafft wird oder eine Informatiklösung neu entwickelt werden muss):

– Beschaffungskosten: Ausgehend von Erfahrungen anderer Kantone sind Beschaffungskosten von rund 200'000 Franken bis 800'000 Franken denkbar;
– jährlich wiederkehrende Kosten: Für Lizenzen, Support usw. seitens der Anbieterin oder des Anbieters sind – ebenfalls basierend auf Erfahrungen anderer Kantone und abhängig von der Anzahl Gesuche – rund 200'000 bis 400'000 Franken denkbar. Hinzu kommt seitens eGovSG eine Service-Managerin oder ein Service-Manager für den Betrieb der Informatiklösung, was eGovSG im Fall einer Vollzeitstelle jeweils mit höchstens 150'000 Franken budgetiert.

---

47 Die Ecoplan-Studie bewertet den Aufwand der politischen Gemeinden im bestehenden Modell als etwas höher, da die politischen Gemeinden den Kantonsbeitrag mit dem Kanton abwickeln und daneben noch ein eigenes Finanzierungssystem pflegen müssen.

48 Am 27. November 2024 hat das Kooperationsgremium von eGovSG den strategischen E-Government-Service «KiBG-IT» nach Art. 24 Abs. 1 Bst. c i.V.m. Art. 24 Abs. 2 E-GovG beschlossen.

Aufgrund der hälftigen Kostenaufteilung führt die Informatiklösung für die politischen Gemeinden und den Kanton folglich voraussichtlich zu einmaligen Beschaffungskosten von je 100'000 bis 400'000 Franken und zu jährlich wiederkehrenden Kosten von je 175'000 bis 275'000 Franken. Der Finanzierungsanteil des Kantons fällt zusätzlich zu den eigentlichen Fördermitteln im Umfang von 10 Mio. Franken an, damit den Erziehungsberechtigten der volle Förderbeitrag zugutekommt. Der Finanzierungsanteil der politischen Gemeinden wird voraussichtlich in Abhängigkeit der jeweiligen Einwohnerzahl unter den 75 Gemeinden aufgeteilt.

8 Referendum

Das neue Gesetz über Beiträge für familien- und schulergänzende Kinderbetreuung unterliegt nach Art. 49 Abs. 1 Bst. a der Kantonsverfassung (sGS 111.1; abgekürzt KV) i.V.m. Art. 5 des Gesetzes über Referendum und Initiative (sGS 125.1; abgekürzt RIG) dem fakultativen Gesetzesreferendum. Die Totalrevision hat auf kantonaler Ebene voraussichtlich lediglich geringe Mehrkosten zur Folge (vgl. Abschnitt 7), weshalb sie nicht dem Finanzreferendum nach Art. 48 Bst. d und Art. 49 Abs. 1 Bst. c KV i.V.m. Art. 6 f. RIG untersteht.

9 Erlass von Verordnungsrecht

Nach Art. 5 Abs. 1bis StVG unterbreitet die Regierung dem Kantonsrat bei Entwürfen mit Gesetzesrang im Rahmen der Botschaft auch die Grundzüge des angedachten zugehörigen Verordnungsrechts, wenn die Verordnung von erheblicher Bedeutung ist. Die für die vorliegende Totalrevision nötigen Verordnungsbestimmungen sind von erheblicher Bedeutung. Daher werden die Grundzüge des angedachten zugehörigen Verordnungsrechts im Folgenden grob skizziert.

Anmeldung von Einrichtungen für den Vollzug dieses Erlasses (Art. 23 Bst. a)
Die Betreuungseinrichtungen müssen sich beim Kanton – voraussichtlich beim Amt für Soziales – einmalig für die Teilnahme am St.Galler Vergünstigungssystem anmelden, damit sie in die Informatiklösung aufgenommen und Teil des Prozesses werden können. Die Anmeldung soll möglichst einfach ausgestaltet sein und sich auf das notwendige Mass beschränken. So liegen dem Amt für Soziales beispielsweise die Bewilligungen der Kindertagesstätten bereits vor, sodass die Kindertagesstätte für die Teilnahme weder um eine neue Bewilligung ersuchen noch die Bewilligung erneut einreichen muss. Mit einem Anmeldeformular werden lediglich die zusätzlich noch notwendigen Informationen eingeholt – z.B. die Zustimmung zu den Nutzungsbedingungen der Informatiklösung, Angaben zu den Mitarbeitenden, die einen Zugang zur Informatiklösung erhalten sollen, oder die Kontodaten der Betreuungseinrichtung für die Auszahlung der Vergünstigungen.

Anspruchsberechtigung je nach Regelung der Obhut und Ausnahmeregelung (Art. 23 Bst. b)
Erziehungsberechtigte können für ein in ihrer Obhut stehendes Kind eine Vergünstigung beantragen. Aufgrund der bestehenden Vielzahl an gelebten Familienformen ist den Besonderheiten der möglichen Konstellationen Rechnung zu tragen (z.B. gemeinsame Obhut, geteilte Obhut, alleinige Obhut, Obhutsentzug, Umgang und Anrechenbarkeit von Unterhaltsbeträgen). Die Verordnungsregelungen sollen möglichst präzise sein und alle Konstellationen abdecken, um allfällige Zuständigkeitskonflikte zwischen den politischen Gemeinden von Beginn an zu vermeiden.

Des Weiteren wird die Ausnahmeregelung beim Mindestbeschäftigungspensum, die in Abschnitt 3.2 skizziert wird, auf Verordnungsebene präzisiert. Damit soll der administrative Aufwand der politischen Gemeinden reduziert und eine unterschiedliche Handhabung zwischen den politischen Gemeinden vermieden werden.

Bemessung des massgebenden Einkommens (Art. 23 Bst. c)
Es bietet sich an, die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit nach dem massgebenden Einkommen bei den IPV zu bestimmen, da sich die Berechnung somit auf eine bestehende, funktionierende

Berechnungsgrundlage abstützt. Zudem wäre damit nicht alleine das steuerbare Einkommen relevant. Konkret würde sich das massgebende Einkommen wie nach Art. 12 der Verordnung zum Einführungsgesetz zur Bundesgesetzgebung über die Krankenversicherung (sGS 331.111) wie folgt bestimmen:

Reineinkommen des vorletzten Jahres
+ 20 Prozent des steuerbaren Vermögens
+ Beiträge an die gebundene Selbstvorsorge Säule 3a
+ Beiträge an die berufliche Vorsorge
+ Liegenschaftsaufwand, soweit dieser den Pauschalabzug von 20 Prozent der Mieteinnahmen übersteigt
+ Vorjahresverluste nach Art. 42 des Steuergesetzes (sGS 811.1)
+ 75 Prozent des im vereinfachten Verfahren nach Art. 3 des Bundesgesetzes über Massnahmen zur Bekämpfung der Schwarzarbeit (SR 822.41) abgerechneten Bruttolohns
+ freiwillige Zuwendungen und Parteispenden
+ Abzug von 30 Prozent auf den Mietwert des selbstbewohnten Eigenheims
+ Abzug von 30 Prozent auf den Erträgen von qualifizierten Beteiligungen des Geschäfts- und Privatvermögens
– IPV-Kinderabzug von Fr. 4'000.–

= massgebendes Einkommen

Dabei nicht relevant wäre die Vermögensobergrenze von Fr. 100'000.– nach Art. 12 Abs. 3 der Verordnung zum Einführungsgesetz zur Bundesgesetzgebung über die Krankenversicherung (sGS 331.111), da im St.Galler Vergünstigungssystem eine eigene Einkommensobergrenze festgelegt wird (vgl. Abschnitt 3.4).

Im Rahmen der weiteren Projektarbeiten wird im Detail geprüft, ob sich das massgebende Einkommen nach IPV effektiv für das neue Vergünstigungssystem eignet oder wie die Berechnung des massgebenden Einkommens dafür – in Anlehnung an die Methode nach IPV – angepasst werden soll. Bei dieser Überprüfung wird u.a. im Detail geklärt, welche Methode sich wie auf den administrativen Aufwand auswirkt und in welcher Form die benötigten Steuerdaten gezogen werden können.

Unabhängig von der genauen Methode zur Bestimmung des massgebenden Einkommens müssen bei der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit verschiedene Konstellationen berücksichtigt werden:
– Lebt eine erziehungsberechtigte Person mit einer Partnerin oder einem Partner in einem gemeinsamen Haushalt (z.B. in Ehe, eingetragener Partnerschaft oder einem Konkubinat), die oder der gegenüber dem Kind nicht erziehungsberechtigt ist, soll auch das massgebende Einkommen dieser Partnerin bzw. dieses Partners in die Bemessung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der erziehungsberechtigten Person einfliessen.
– Bei quellenbesteuerten Personen könnte dieselbe Bemessung des massgebenden Einkommens angewendet werden, wie sie bei der IPV angewendet wird (vgl. Art. 12bis der Verordnung zum Einführungsgesetz zur Bundesgesetzgebung über die Krankenversicherung [sGS 331.111]).

Auch der Aspekt der wesentlichen Änderung soll auf Verordnungsebene näher ausgeführt werden. Wenn sich ihre finanziellen Verhältnisse im Unterschied zur letzten definitiven Steuerveranlagung der Kantons- und Gemeindesteuern wesentlich verändert haben, wird das massgebenden Einkommen aufgrund aktueller Gegebenheiten zum Zeitpunkt der Gesuchstellung bestimmt. Dies ist z.B. der Fall, wenn die Erziehungsberechtigten zum früheren Zeitpunkt gemäss der letzten definitiven Steuerveranlagung noch ein deutlich höheres Beschäftigungspensum und somit auch ein

entscheidend höheres Einkommen aufgewiesen haben als nun nach der Geburt des zu betreuenden Kindes. So gelten z.B. im Kanton Appenzell Ausserrhoden Änderungen des massgebenden Einkommens um 20 Prozent oder mehr als wesentliche Änderung, bei der Stadt Solothurn ist dies bei einer Veränderung der finanziellen Verhältnisse um mehr als 25 Prozent der Fall.

Berechnungsmodell (Art. 23 Bst. d)
Wie in Abschnitt 3.4 aufgezeigt, werden auf Verordnungsebene die Berechnungsformel und die Werte der einzelnen Parameter wie z.B. eine Einkommensobergrenze sowie die Höhe der maximalen Vergünstigungen festgelegt. Das Berechnungsmodell des Kantons St.Gallen wird sich voraussichtlich an der Berechnungsformel der Stadt Solothurn orientieren, wobei allerdings die Werte der einzelnen Parameter unabhängig von denjenigen der Stadt Solothurn und passend für den Kanton St.Gallen definiert werden. Da das St.Galler System im Gegensatz zum Solothurner Modell als Mindestvergünstigung konzipiert ist, muss die Berechnungsformel mit einem zusätzlichen Parameter erweitert werden, der die mögliche Aufstockung der Vergünstigung durch die jeweilige politische Gemeinde berücksichtigt (vgl. detaillierte Ausführungen im Anhang).

Im Rahmen der Projektarbeiten werden zurzeit mit Hilfe von verschiedenen Daten (z.B. Einkommenssituation der Bevölkerung sowie Inanspruchnahme und Umfang der familienergänzenden Kinderbetreuung) umfassende Hochrechnungen angestellt, damit die Werte der Parameter anschliessend adäquat festgelegt werden können und der Kostenanteil des Kantons die zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel von 10 Mio. Franken je Jahr nicht übersteigt.

Plattform (Art. 23 Bst. e)
Bei der Plattform stellen sich verschiedene Fragen zum Datenschutz und zur Informationssicherheit, die im weiteren Verlauf des bereits lancierten Informatikprojekts im Detail definiert werden müssen. Die Verordnung wird folglich Regelungen zu Datenkategorien (insbesondere der aus den Datensammlungen angeforderten Daten), Datenbearbeitungslogik (insbesondere Prozess des Abrufverfahrens), Zuständigkeit und Verantwortung, Zugriff, Aufbewahrung und Löschung umfassen.[49]

Im ganzen Prozess dürfen nur diejenigen Daten abgefragt, bearbeitet und bekanntgegeben werden, die für den Vollzug des Vergünstigungssystems zwingend erforderlich sind. Mit Blick auf die Handhabung in anderen Kantonen dürften im Gesuch voraussichtlich folgende Daten und Angaben abgefragt werden:

a) Daten der Erziehungsberechtigten (z.B. Vorname, Name, Geburtsdatum, Geschlecht, Adresse, E-Mail, Telefon);
b) Daten des Kindes bzw. der Kinder (z.B. Vorname, Name, Geburtsdatum);
c) Daten zur Betreuung (z.B. Betreuungsangebot, Betreuungseinrichtung, Betreuungspensum);
d) Beschäftigungspensum der Erziehungsberechtigten;
e) finanzielle Verhältnisse (insbesondere massgebendes Einkommen);
f) Dokumente (Erziehungsberechtigte können bzw. müssen je nach Angaben im Gesuch gewisse Unterlagen wie z.B. die aktuellste Steuerveranlagung hochladen).

Im laufenden Informatikprojekt wird angestrebt, dass die Daten von a), b) und e) durch die Erziehungsberechtigten bei der Gesuchstellung aus der kantonalen Einwohnerdatenplattform bzw. dem Steuerregister in das Gesuch gezogen werden können. Die Erziehungsberechtigten sollen diese Angaben folglich nicht selbst eingeben, sondern lediglich noch kontrollieren und allenfalls korrigieren müssen. Dies folgt dem Grundsatz einer schlanken Datenbewirtschaftung und ent-

[49] Eine Vorabkonsultation durch die Fachstelle für Datenschutz nach Art. 8b Abs. 1 Bst. a DSG hat in Bezug auf das Rechtsetzungsprojekt bereits stattgefunden. Beim Informatikprojekt wird zur gegebenen Zeit ebenfalls eine Vorabkonsultation durch die Fachstelle für Datenschutz durchgeführt. Somit kann das Einhalten der datenschutzrechtlichen Rahmenbedingungen sichergestellt werden.

spricht im Übrigen dem durch den Kanton St.Gallen angestrebten Prinzip «Once Only», wonach in der Interaktion mit der öffentlichen Verwaltung die gleichen Daten nur einmal erfasst werden müssen.

Für die Bestätigung des Betreuungsverhältnisses (vgl. Art. 10) werden der entsprechenden Betreuungseinrichtung über die Plattform die dafür erforderlichen Angaben der Erziehungsberechtigten (insbesondere das im Gesuch angegebene Betreuungspensum) bekanntgegeben. Im Anschluss prüft die politische Gemeinde das Gesuch der Erziehungsberechtigten. Zur Verifizierung kann sie die Angaben im Gesuch mit den entsprechenden Daten aus der kantonalen Einwohnerdatenplattform bzw. dem Steuerregister abgleichen. In den Fällen, in denen die Erziehungsberechtigten im Gesuch die aus den beiden Datenquellen selbst gezogenen Daten unverändert eingereicht haben, erübrigt sich die Verifizierung dieser Angaben, sodass die politische Gemeinde nicht erneut von den Schnittstellen zu den beiden Datenquellen Gebrauch machen muss. Die Schnittstellen zur kantonalen Einwohnerdatenplattform und zu den Steuerdaten sollen generell und bewusst nur im für den Vollzug des Vergünstigungssystems erforderlichen Umfang eingesetzt werden. So werden die politischen Gemeinden keinen generellen Zugang zu diesen Datenquellen erhalten, sondern jeweils nur die notwendigen Daten der gesuchstellenden Person abrufen können. Das bedeutet auch, dass z.B. die Daten von Erziehungsberechtigten, die kein Gesuch um Vergünstigung gestellt haben, oder von Kindern, bei denen z.B. aufgrund ihres fortgeschrittenen Alters kein Anspruch auf eine Vergünstigung besteht, weder eingesehen werden können noch auf die Plattform gelangen sollen.

Als Nächstes lässt die politische Gemeinde über die Plattform auf der Basis der Angaben aus dem Gesuch automatisch die Höhe der individuellen Vergünstigung berechnen und die entsprechende Beitragsverfügung generieren. Nach Art. 11 stellt sie die Beitragsverfügung den Erziehungsberechtigten – wenn möglich elektronisch (vgl. Abschnitt 6 zu Art. 11) – zu. Parallel dazu gibt die politische Gemeinde der entsprechenden Betreuungseinrichtung über die Plattform die für sie relevanten Angaben aus der Beitragsverfügung (insbesondere die Höhe der individuellen Vergünstigung) bekannt.

Im Rahmen seiner Controlling- und Monitoring-Funktion muss der Kanton im Einzel- bzw. Verdachtsfall nachvollziehen können, wie eine politische Gemeinde das Gesuch einer Erziehungsberechtigten geprüft und die Vergünstigung verfügt hat, zumal es sich auch um kantonale Gelder handelt. Die zuständige kantonale Stelle soll über die Plattform allerdings nicht generell Einsicht in alle Daten der Erziehungsberechtigten erhalten, sondern lediglich auf die für Controlling und Monitoring erforderlichen Daten und nur bei den für eine Stichprobe bestimmten Fällen (vgl. Abschnitt 6 zu Art. 16).

Des Weiteren soll der Zugriff auf die Plattform sowohl bei der zuständigen kantonalen Stelle als auch bei den zuständigen kommunalen Stellen möglichst auf ein Minimum beschränkt werden, sodass nur diejenigen Personen Zugang erhalten, die diesen zur Aufgabenerfüllung unbedingt benötigen. Die Daten werden in der Plattform so lange aufbewahrt, wie es der Bearbeitungszweck erfordert. Dabei ist z.B. zu berücksichtigen, dass nach Art. 13 eine Rückerstattungspflicht besteht und die politischen Gemeinden unrechtmässig bezogene Beiträge innert fünf Jahren seit Rechtskraft der Beitragsverfügung zurückfordern können. Die Aufbewahrung und Löschung richtet sich im Übrigen nach dem Gesetz über Aktenführung und Archivierung (sGS 147.1). Darüber hinaus müssen die Rechte der betroffenen Personen nach Art. 17 ff. DSG gewahrt werden.

Verfahren für die Ausrichtung von Beiträgen (Art. 23 Bst. f)
Das Verfahren bei z.B. Gesuchstellung und Gesuchprüfung sowie Beitragsverfügung und Beitragsauszahlung bedarf punktuell weiterer Präzisierungen. So müssen u.a. die Auszahlungsmodalitäten (z.B. Quartals- oder Jahresrechnungen oder Akontozahlungen) festgelegt werden. Diese Aspekte werden – auch in Abstimmung mit dem lancierten Informatikprojekt – im weiteren

Projektverlauf geklärt. Im Speziellen ist angedacht, dass die Beitragsauszahlung auch bei der Nutzung einer ausserkantonalen Betreuungseinrichtung als indirekte Subjektfinanzierung (Auszahlung an die Einrichtung) erfolgt. Auf eine direkte Subjektfinanzierung (Auszahlung an die Erziehungsberechtigten) soll aus den in Abschnitt 3.1 erläuterten Gründen verzichtet werden.

10 Antrag

Wir beantragen Ihnen, Frau Präsidentin, sehr geehrte Damen und Herren, auf das Gesetz über Beiträge für familien- und schulergänzende Kinderbetreuung einzutreten.

Im Namen der Regierung

Susanne Hartmann
Präsidentin

Dr. Benedikt van Spyk
Staatssekretär

Anhang: Kommunaler Handlungsspielraum im St.Galler System

Neues St.Galler Vergünstigungssystem
Das Berechnungsmodell des Kantons St.Gallen wird sich voraussichtlich an der Berechnungsformel der Stadt Solothurn orientieren, wobei allerdings die Werte der einzelnen Parameter unabhängig von denjenigen der Stadt Solothurn definiert werden. Da das St.Galler System auf einer Mindestvergünstigung basiert, muss die Berechnungsformel mit zusätzlichen Parametern erweitert werden, welche die mögliche Aufstockung der Vergünstigung durch die jeweilige politische Gemeinde berücksichtigen:
– ein einkommensabhängiger Zusatz (eine um Fr. X.– höhere maximale Vergünstigung je Betreuungseinheit);
– ein einkommensunabhängiger Zusatz (plus Fr. X.– je Betreuungseinheit).

Eine entsprechende Berechnungsformel könnte wie folgt definiert werden:[50]

Formel	Legende	
$\boldsymbol{V = (MaxV + Z_1) \times \left(1 - \frac{ME - MinmE}{MaxmE - MinmE}\right) + Z_2}$	*V*	Vergünstigung je Betreuungseinheit
	MaxV	maximale Vergünstigung je Betreuungseinheit
	MinmE	minimales massgebendes Einkommen
	MaxmE	maximales massgebendes Einkommen
	ME	massgebendes Einkommen
	Z_1	einkommensabhängige Zusatzvergünstigung der politischen Gemeinde
	Z_2	einkommensunabhängige Zusatzvergünstigung der politischen Gemeinde

Da das St.Galler System aus Mindestvergünstigungen einerseits und kommunalen Zusatzvergünstigungen anderseits besteht, werden die Mindestvergünstigungen allein nicht gleich hoch ausfallen wie die Gesamtvergünstigungen im Solothurner Modell. Wenn die Werte der maximal möglichen Vergünstigungen (MaxV) im Vergleich zur Stadt Solothurn beispielsweise um 60 Prozent tiefer angesetzt werden, ergeben sich die folgenden Berechnungsbeispiele:
– Mit einem massgebenden Einkommen von Fr. 80'000.– erhält eine Erziehungsberechtigte für die Betreuung ihres über 18 Monate alten Kindes während eines Tages in einer Kindertagesstätte eine Mindestvergünstigung von Fr. 25.35 (Solothurn: Fr. 63.35). Davon übernehmen der Kanton und die politische Gemeinde je die Hälfte. Wenn dieselbe Erziehungsberechtigte die Kindertagesstätte an 100 Tagen im Jahr (also grundsätzlich zwei Tage je Woche) nutzt und die Tagesvergünstigung auf das ganze Jahr hochgerechnet wird, erhält sie in diesem Jahr für die Betreuung des Kindes eine Mindestvergünstigung im Gesamtumfang von rund 2'535 Franken.
– Wenn in derselben Konstellation die Erziehungsberechtigten ein massgebendes Einkommen von Fr. 100'000.– aufweisen, erhalten sie eine Mindestvergünstigung von Fr. 19.– (Solothurn: Fr. 47.50).
– Wenn in derselben Konstellation die Erziehungsberechtigten ein massgebendes Einkommen von Fr. 120'000.– aufweisen, erhalten sie eine Mindestvergünstigung von Fr. 12.65 (Solothurn: Fr. 31.65).

Bei der grossen Mehrheit der politischen Gemeinden wird der kommunale Kostenanteil an den Mindestvergünstigungen unter ihrem heutigen finanziellen Aufwand für die familien- und schulergänzende Kinderbetreuung liegen. In diesem Fall haben die politischen Gemeinden beim neuen St.Galler System einen grossen Handlungsspielraum und verschiedene – auch kombinierbare – Möglichkeiten, um ihr Engagement wieder auf das bisherige Niveau anzuheben oder noch weiter auszubauen.

[50] Diese Berechnung entspricht derjenigen der Stadt Solothurn, die Formel wurde zur besseren Verständlichkeit lediglich umgeformt.

Möglichkeit 1: Aufstockung der Mindestvergünstigung im St.Galler System
Die politische Gemeinde kann sich am Vergünstigungssystem stärker beteiligen und mehr als die einheitlich festgelegte Mindestvergünstigung ausrichten:
– Sie kann über die Plattform bei ihren Erziehungsberechtigten die individuelle Mindestvergünstigung einkommensabhängig erhöhen, indem sie z.B. den Wert der maximal möglichen Vergünstigung je Betreuungstag in Kindertagesstätten um Fr. 20.– höher ansetzt.
– Sie kann über die Plattform bei ihren Erziehungsberechtigten die individuelle Mindestvergünstigung einkommensunabhängig erhöhen – z.B. generell um Fr. 20.– je Betreuungstag.

Bei diesen beiden Beispielen würden sich für die Betreuung eines Kindes über 18 Monate während eines Tages in einer Kindertagesstätte je nach massgebendem Einkommen und je nach einkommensabhängigem oder einkommensunabhängigem Zusatz die folgenden individuellen Vergünstigungen ergeben (vgl. Tabelle 11):

	Mindestvergünstigung	**Mindestvergünstigung + einkommensabhängiger Zusatz (+ Fr. 20.–)**	**Mindestvergünstigung + einkommensunabhängiger Zusatz (+ Fr. 20.–)**
Vergünstigung bei einem massgebenden Einkommen von Fr. 80'000.–	Fr. 25.35	Fr. 38.65	Fr. 45.35
Vergünstigung bei einem massgebenden Einkommen von Fr. 100'000.–	Fr. 19.00	Fr. 29.00	Fr. 39.00
Vergünstigung bei einem massgebenden Einkommen von Fr. 120'000.–	Fr. 12.65	Fr. 19.35	Fr. 32.65

Tabelle 11: Beispiel der individuellen Vergünstigung für die Betreuung eines Kindes über 18 Monate während eines Tages in einer Kindertagesstätte je nach Einkommen und je nach Zusatz

Möglichkeit 2: anderweitige Unterstützung der Kinderbetreuung
Die politische Gemeinde kann die familien- und schulergänzende Kinderbetreuung auch unabhängig des Vergünstigungssystems anderweitig unterstützen. Hierbei stehen ihr wie bisher verschiedene Herangehensweisen offen, die in der Praxis auch in Kombination miteinander vorkommen:
– Die politische Gemeinde führt selbst ein Betreuungsangebot und trägt die nicht gedeckten Kosten. Diese Differenz kann bewusst höher ausfallen, damit die Erziehungsberechtigten von vergünstigten Tarifen profitieren.
– Die politische Gemeinde hat mit einer Betreuungseinrichtung eine Leistungsvereinbarung abgeschlossen und unterstützt sie mit einer Defizitdeckung oder einem Pauschalbetrag. Dies ermöglicht, dass die Betreuungseinrichtung vergünstigte Tarife anbieten kann.
– Die politische Gemeinde stellt einer Betreuungseinrichtung eine gemeindeeigene Infrastruktur kostenlos oder zu vergünstigten Mietkonditionen zur Verfügung.
– Die politische Gemeinde unterstützt die Erziehungsberechtigten mittels direkter Subjektfinanzierung. Dabei erfolgt die Vergünstigung z.B. im Rahmen einer Teilrückerstattung der Kinderbetreuungskosten an die Erziehungsberechtigten gegen Ende des Jahres.
– Die politische Gemeinde hat mit einer Betreuungseinrichtung eine Leistungsvereinbarung abgeschlossen und unterstützt sie mittels indirekter Subjektfinanzierung. Dabei erfolgt der Geldfluss an die Betreuungseinrichtung und diese zieht auf der Rechnung der Erziehungsberechtigten eine (teilweise einkommensabhängige) Vergünstigung ab.

Weitere Hinweise
Der Kanton empfiehlt den politischen Gemeinden mit Blick auf die beiden Möglichkeiten, die Mindestvergünstigungen im St.Galler System mit Zusatzvergünstigungen aufzustocken (Möglichkeit 1). Damit können Synergien genutzt sowie administrative Mehraufwände bei den politischen Gemeinden gesenkt werden. Wenn sich die politische Gemeinde dafür entscheidet, weitere Unterstützung ausserhalb des Vergünstigungssystems auszurichten, empfiehlt der Kanton dafür eine Objektfinanzierung. Denn zwei parallele, subjektorientierte Fördersysteme würden einen grossen Mehraufwand für alle Beteiligten (auch für Erziehungsberechtigte und Betreuungseinrichtungen) verursachen.

Gesetz
über Beiträge für familien- und schulergänzende Kinderbetreuung

Entwurf der Regierung vom 4. Februar 2025

Der Kantonsrat des Kantons St.Gallen

hat von der Botschaft der Regierung vom 4. Februar 2025[51] Kenntnis genommen und

erlässt

als Gesetz:

I.

I. Allgemeine Bestimmungen

Art. 1 Zweck

[1] Zur Stärkung der Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit gewähren der Kanton und die politischen Gemeinden Erziehungsberechtigten Beiträge an die Kosten der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung.

Art. 2 Begriffe

[1] Erziehungsberechtigte im Sinn dieses Erlasses sind Personen, die für ein in ihrer Obhut stehendes Kind Beiträge an die Kosten der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung geltend machen.

[2] Tagesfamilienorganisationen im Sinn dieses Erlasses koordinieren und vermitteln die Betreuung in Tagesfamilien.

II. Anspruch und Bemessung

Art. 3 Unterstützte Betreuungsangebote

[1] Beiträge werden für die Kinderbetreuung in einer anerkannten und angemeldeten Einrichtung ausgerichtet.

[2] Als anerkannte Einrichtungen gelten:
a) Kindertagesstätten, die über eine Bewilligung nach Art. 13 ff. der eidgenössischen Verordnung über die Aufnahme von Pflegekindern vom 19. Oktober 1977[52] verfügen;

51 ABl 2025-●●.
52 SR 211.222.338.

b) Tagesfamilienorganisationen, deren angeschlossene Tagesfamilien nach Art. 12 der eidgenössischen Verordnung über die Aufnahme von Pflegekindern vom 19. Oktober 1977[53] gemeldet sind;
c) Einrichtungen für schulergänzende Betreuung des Volksschulträgers sowie durch Volksschulträger oder politische Gemeinde beauftragte private Trägerschaften, die über ein Qualitätskonzept nach Art. 19ter Abs. 2 des Volksschulgesetzes vom 13. Januar 1983[54] verfügen;
d) anerkannte private Sonderschulen, wenn die schulergänzende Betreuung in der Leistungsvereinbarung nach Art. 40bis des Volksschulgesetzes vom 13. Januar 1983[55] enthalten ist.

3 Als angemeldete Einrichtungen gelten Einrichtungen nach Abs. 2 dieser Bestimmung, die sich bei der zuständigen kantonalen Stelle für die Mitwirkung am Vollzug dieses Erlasses angemeldet haben.

Art. 4 Anspruchsberechtigung

1 Anspruch auf Beiträge haben Erziehungsberechtigte mit zivilrechtlichem Wohnsitz im Kanton, die eine selbständige oder unselbständige Erwerbstätigkeit ausüben, mit einem Beschäftigungsgrad von:
a) wenigstens 20 Prozent;
b) zusammen wenigstens 120 Prozent, wenn sie einen gemeinsamen Haushalt führen.

2 Die zuständige kommunale Stelle kann Erziehungsberechtigte in begründeten Ausnahmefällen vom Erfordernis des minimalen Beschäftigungsgrads entbinden.

3 Beiträge werden für die Betreuung von Kindern im Alter ab drei Monaten bis zum Abschluss der Primarschule ausgerichtet.

Art. 5 Beitragsbemessung
a) massgebendes Einkommen

1 Die Beiträge richten sich nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Erziehungsberechtigten.

2 Die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit bestimmt sich nach dem massgebenden Einkommen.

3 Grundlage für die Bestimmung des massgebenden Einkommens bildet in der Regel die letzte definitive Steuerveranlagung der Kantons- und Gemeindesteuern.

4 Hat sich das massgebende Einkommen im Vergleich zur letzten definitiven Steuerveranlagung wesentlich verändert, wird das massgebende Einkommen aufgrund aktueller Gegebenheiten bestimmt.

Art. 6 b) Höhe der Beiträge

1 Die Höhe der Beiträge wird nach einem linearen Modell berechnet.

2 Ein Beitrag darf die Kosten der Erziehungsberechtigten für das in Anspruch genommene Betreuungsangebot nicht übersteigen.

---

53 SR 211.222.338.
54 sGS 213.1.
55 sGS 213.1.

III. Plattform für die Ausrichtung der Beiträge

Art. 7 Betrieb

[1] Der Kanton und die politischen Gemeinden betreiben gemeinsam elektronisch eine Plattform für die Ausrichtung der Beiträge an die Kosten der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung.

Art. 8 Datenbearbeitung und Datenbekanntgabe

[1] Die zuständigen kantonalen und kommunalen Stellen können über die Plattform Personendaten, einschliesslich besonders schützenswerter Personendaten und Persönlichkeitsprofile, bearbeiten und einander sowie den Einrichtungen bekanntgeben, soweit dies für den Vollzug dieses Erlasses erforderlich ist.

[2] Die Datenbearbeitung und Datenbekanntgabe umfasst folgende Personendaten:
a) Angaben und Unterlagen, die im Verfahren nach Art. 9 ff. dieses Erlasses von den Erziehungsberechtigten und den Einrichtungen erfasst werden;
b) weitere erforderliche Angaben, die nach Art. 15 des Datenschutzgesetzes vom 20. Januar 2009[56] von der kantonalen Einwohnerdatenplattform und aus den Steuerdaten elektronisch abgerufen werden können.

IV. Verfahren

Art. 9 Gesuch

[1] Beiträge an die Kosten der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung werden auf Gesuch der Erziehungsberechtigten an die zuständige kommunale Stelle hin gewährt.

[2] Die Beiträge werden rückwirkend bis zum Datum der Inanspruchnahme des Betreuungsangebots ausgerichtet, wenn das Gesuch innert 30 Tagen seit Inanspruchnahme des Betreuungsangebots eingereicht wird. Für später eingereichte Gesuche erfolgt die Beitragsausrichtung ab dem Zeitpunkt der Gesuchstellung.

Art. 10 Bestätigung des Betreuungsverhältnisses

[1] Die Einrichtung bestätigt das Betreuungsverhältnis des Kindes über die Plattform.

Art. 11 Beitragsverfügung

[1] Die zuständige kommunale Stelle prüft die Anspruchsberechtigung und verfügt die Höhe des Beitrags.

[2] Der Beitrag wird in der Regel für die Dauer von zwölf Monaten verfügt.

[3] Die Beitragsverfügung wird angepasst bei einer Änderung:
a) der Berechnung der Beiträge nach Art. 6 Abs. 1 dieses Erlasses;
b) der rechtlichen Verhältnisse.

56 sGS 142.1.

Art. 12 Beitragsauszahlung

[1] Die zuständige kommunale Stelle zahlt die Beiträge an die Einrichtung aus.

[2] Die Einrichtung weist auf den Rechnungen an die Erziehungsberechtigten den entsprechenden Beitrag aus und zieht diesen vom Rechnungsbetrag ab.

[3] Die zuständige kantonale Stelle zahlt den Kostenanteil des Kantons an die politischen Gemeinden aus.

Art. 13 Rückerstattungspflicht

[1] Unrechtmässig bezogene Beiträge können durch die zuständige kommunale Stelle innert fünf Jahren seit Rechtskraft der Beitragsverfügung zurückgefordert oder mit weiteren Beiträgen verrechnet werden.

Art. 14 Mitwirkungspflicht der Erziehungsberechtigten

[1] Die Erziehungsberechtigten stellen der zuständigen kommunalen Stelle die für den Vollzug dieses Erlasses erforderlichen Angaben und Unterlagen zur Verfügung.

[2] Sie teilen der zuständigen kommunalen Stelle Änderungen der rechtlichen Verhältnisse umgehend mit.

Art. 15 Mitwirkungspflicht der Einrichtungen

[1] Die Einrichtungen stellen den zuständigen kantonalen und kommunalen Stellen die für den Vollzug dieses Erlasses erforderlichen Angaben und Unterlagen über die Plattform zur Verfügung.

[2] Sie geben der zuständigen kommunalen Stelle über die Plattform Änderungen bei der Inanspruchnahme der Kinderbetreuung durch die Erziehungsberechtigten bekannt.

Art. 16 Controlling und Monitoring

[1] Die zuständige kantonale Stelle stellt Controlling und Monitoring der Beiträge nach diesem Erlass sicher. Hierfür kann sie über die Plattform Stichproben durchführen.

[2] Die zuständige kantonale Stelle überprüft die Berechnungsgrundlagen des linearen Modells nach Art. 6 Abs. 1 dieses Erlasses regelmässig unter Berücksichtigung der nach Art. 17 dieses Erlasses zur Verfügung stehenden Mittel.

V. Finanzierung

Art. 17 Gesamtvolumen der Beiträge

[1] Für die Beiträge nach Art. 6 dieses Erlasses stehen je Jahr 20 Mio. Franken zur Verfügung.

[2] Übersteigt oder unterschreitet das Gesamtvolumen der Beiträge die zur Verfügung stehenden Mittel in drei aufeinanderfolgenden Jahren um mehr als Fr. 500'000.– je Beitragsjahr, passt die Regierung die Berechnungsgrundlagen nach Art. 23 Bst. d dieses Erlasses an.

Art. 18 Finanzierung der Beiträge

[1] Der Kanton und die politische Gemeinde, in der die Erziehungsberechtigten ihren zivilrechtlichen Wohnsitz haben, tragen die Kosten für die Beiträge nach Art. 6 dieses Erlasses hälftig.

[2] Der Kostenanteil der politischen Gemeinde nach Abs. 1 dieser Bestimmung gilt als gebundene Ausgabe.

Art. 19 Vollzugskosten

[1] Die Kosten für den Vollzug gehen nicht zulasten der Mittel nach Art. 17 Abs. 1 und Art. 18 Abs. 1 dieses Erlasses.

VI. Weitere kommunale Finanzierung

Art. 20 Zusatzbeiträge

[1] Die Beiträge nach Art. 6, 17 und 18 dieses Erlasses gelten als Mindestbeiträge.

[2] Die politische Gemeinde kann die Mindestbeiträge über ihren Kostenanteil nach Art. 18 Abs. 1 dieses Erlasses hinaus aus eigenen Mitteln mit Zusatzbeiträgen aufstocken.

[3] Die Summe aus einem Mindestbeitrag und einem allfälligen Zusatzbeitrag darf die Kosten der Erziehungsberechtigten für das in Anspruch genommene Betreuungsangebot nicht übersteigen.

Art. 21 Anderweitige Unterstützung

[1] Die politische Gemeinde kann die familien- und schulergänzende Kinderbetreuung über die Beiträge nach diesem Erlass hinaus anderweitig unterstützen.

VII. Vollzug

Art. 22 Vollzug

[1] Die Regierung bezeichnet die zuständige kantonale Stelle.

[2] Die politische Gemeinde bezeichnet die zuständige kommunale Stelle. Sie kann die Erfüllung der Aufgaben nach diesem Erlass ganz oder teilweise durch Vereinbarung mit anderen Gemeinden regeln.

VIII. Schlussbestimmungen

Art. 23 Verordnung

[1] Die Regierung erlässt durch Verordnung die erforderlichen Ausführungsbestimmungen, insbesondere über:

a) die Anmeldung von Einrichtungen für den Vollzug dieses Erlasses;
b) die Anspruchsberechtigung je nach Regelung der Obhut und die Ausnahmeregelung;
c) die Bemessung des massgebenden Einkommens;
d) das lineare Berechnungsmodell;
e) die Plattform, insbesondere die Datenbearbeitung und Datenbekanntgabe;
f) das Verfahren für die Ausrichtung von Beiträgen, insbesondere wenn die Kinderbetreuung in einer ausserkantonalen Einrichtung erfolgt.

II.

[keine Änderung anderer Erlasse]

III.

Der Erlass «Gesetz über Beiträge für familien- und schulergänzende Kinderbetreuung vom 29. November 2020»[57] wird aufgehoben.

IV.

1. Die Regierung bestimmt den Vollzugsbeginn dieses Erlasses.

2. Dieser Erlass untersteht dem fakultativen Gesetzesreferendum.[58]

57 sGS 221.1.

58 Art. 5 RIG, sGS 125.1.