BÜROcommunis

Inklusive Kinderbetreuung im Kanton St.Gallen

Grundlagenbericht

24. März 2023

Auftraggeber

Kanton St.Gallen
Departement des Innern
Amt für Soziales
9001 St.Gallen

Verfasst durch

Büro Communis GmbH
St.-Karli-Strasse 8
6004 Luzern
041 241 06 00
www.buero-communis.ch

BÜROcommunis

Inhaltsverzeichnis

1 Ausgangslage 3

2 Was sind «Kinder mit Behinderungen in inklusiver Betreuung»? 3

2.1 Definition der Zielgruppe 3

2.2 Grundhaltung einer inklusiven Betreuung 4

2.3 Erfolgsfaktoren für inklusive Betreuung 5

2.4 Grenzen der inklusiven Betreuung in regulären Kitas 5

3 Inklusive Betreuung im Kanton St.Gallen 6

3.1 Zentrale Akteurinnen und Akteure 6

3.2 KITAplus im Kanton St.Gallen 6

3.3 Aktuelle Nutzung inklusiver Betreuung 7

3.4 Zukünftiger Bedarf an inklusiver Betreuung 8

4 Finanzierungsmodelle: Beispiele anderer Kantone 10

5 Umsetzungsmodell KITAplus Kanton Luzern 11

5.1 Kostenträger 11

5.2 Kostenfaktoren der inklusiven Betreuung 12

6 Mögliches Umsetzungsmodell im Kanton St.Gallen 13

6.1 Inhaltliche Umsetzung 13

6.2 Finanzierung 13

7 Invalidenversicherung und Hilflosenentschädigung 14

8 Kostenfolge Umsetzung KITAplus St.Gallen 15

8.1 Bedarfsstufen 15

8.2 Kosten 16

8.3 Kostenschätzung 18

9 Nutzen und Wirkung 19

9.1 Wertschöpfung dank inklusiver Kinderbetreuung im Vorschulalter 19

9.2 Einsparungen dank inklusiver Vorschulbetreuung 20

9.3 Soziale Wirkung 21

1 Ausgangslage

Im Kanton St.Gallen bestehen grosse Bemühungen, die Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu fördern und damit dem Fachkräftemangel entgegenzuwirken sowie die Gleichstellung von Frau und Mann zu unterstützen. Ein wichtiger Pfeiler ist ein gutes Angebot an familien- und schulergänzender Kinderbetreuung. Auch Familien mit Kindern mit Behinderungen sind auf diese Betreuung angewiesen, um Familie und Beruf vereinbaren zu können. Der Betreuungsaufwand von Kindern mit Behinderungen ist in der Regel grösser und hängt stark mit dem Grad der Behinderung des Kindes zusammen. Aufgrund dessen ist für diese Familien – im Gegensatz zu Familien mit Kindern ohne Behinderungen – der Zugang zu entsprechenden Angeboten je nach Wohnort oftmals erschwert oder nicht möglich.

Aus Sicht der Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen ist dies diskriminierend und widerspricht der UN-Behindertenrechtskonvention.[1] Zudem bleiben dadurch Potenziale ungenutzt. Dazu gehören neben dem generellen Nutzen der besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf (Gleichstellung, Arbeitskräftepotenzial usw.) auch die (Frühe) Förderung und nachhaltige Integration von Kindern mit einer Behinderung sowie die Entlastung der betreuenden Angehörigen und die Förderung ihrer psychischen Gesundheit.

Im Rahmen der Revision des Gesetzes über die soziale Sicherung und Integration von Menschen mit Behinderung (BehG) im Kanton St.Gallen ist ein Teilprojekt enthalten, das sich dem Angebot sowie der Finanzierung der familienergänzenden Betreuung für Kinder mit Behinderungen zwischen 0 und 4 Jahren annimmt. Büro Communis wurde beauftragt, mithilfe einer Analyse die Ist-Situation im Kanton St.Gallen sowie mögliche Finanzierungssysteme zu beschreiben.

2 Was sind «Kinder mit Behinderungen in inklusiver Betreuung»?

2.1 Definition der Zielgruppe

Kinder mit Behinderungen sind Kinder, die in ihren Entwicklungs- und Bildungsmöglichkeiten beeinträchtigt sind. Ihre Bildungsbedürfnisse und die Bewältigung des Alltags in einer Kita können ohne zusätzliche und fachliche Unterstützung nicht erfüllt werden. Sie sind auf spezielle und/oder intensivere Betreuung und/oder Pflege angewiesen. Diese können die Kitas aufgrund ihres Auftrags, der Vorgaben, der Ausbildung des Personals und ihrer Ressourcen (personeller und finanzieller Art) nicht ohne Mehraufwand und fachliche Begleitung erbringen.

Eine trennscharfe Abgrenzung von Kindern mit Behinderungen ist im Einzelfall und im jeweiligen Betreuungskontext nicht immer möglich. Gleichwohl braucht es eine klare Definition der Zielgruppe. Dies ist insbesondere dann wichtig, wenn finanzielle Leistungen mit einer bestimmten Zielgruppe verbunden werden.

Im Kontext der inklusiven[2] Betreuung hat es sich in verschiedenen Kantonen (z.B. Luzern, Zug, Baselland) durchgesetzt, dass das Betreuungsverhältnis durch den Heilpädagogischen Dienst (HPD) beglei-

[1] https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2014/245/de (Stand: 14.12.2022)

[2] Im Sonderpädagogik-Konzept des Kantons St.Gallen ist der Begriff «Inklusion» nicht enthalten (sondern «Integration»). Im Bericht wird jedoch durchgängig der Begriff «Inklusion» verwendet, da dieser im vorliegenden Kontext passend und breit akzeptiert ist.

tet wird. Die Heilpädagogische Fachperson stellt so einerseits die fachliche Begleitung des Betreuungspersonals sicher, andererseits kann sie mit einer systemischen Sichtweise die Erziehungsberechtigten unterstützen. Somit sind die Aufnahmekriterien für den HPD gleichbedeutend mit der Definition der Zielgruppe «Kinder mit Behinderungen». Ergänzend wird ein Bezug zur Kinderbetreuung hergestellt. Dies führt zu folgender Definition[3]:

Definition: Die Kinder weisen Behinderungen, Entwicklungsverzögerungen, Entwicklungseinschränkungen oder Entwicklungsgefährdungen auf, welche so einschneidend sind, dass sie bei der Bewältigung des Gruppenalltags in der familienergänzenden Betreuung mehr Unterstützung benötigen. Die Kinder sind auf intensivere Betreuung und/oder Pflege angewiesen. Das Personal der Kinderbetreuung benötigt heilpädagogische Beratung (Coaching).

2.2 Grundhaltung einer inklusiven Betreuung

Im Fokus steht die Inklusion der Kinder mit Behinderungen in bestehende Kitas und Tagesfamilienangebote. Die Kinder besuchen somit ein Angebot der Regelstruktur. Nachfolgend wird primär die Situation in den Kitas beleuchtet, da nur wenige Kinder mit Behinderungen in Tagesfamilien betreut werden (siehe Kapitel 3.3 Aktuelle Nutzung).

Damit das Kitapersonal den individuellen Anforderungen der Kinder mit Behinderungen gerecht werden und das notwendige Handlungswissen im Umgang mit ihnen aufbauen kann, wird es durch eine Heilpädagogische Fachperson gecoacht. Die inklusive Betreuung unterscheidet sich damit von Ansätzen, welche die Integration von Kindern mit Behinderungen in spezialisierten Betreuungsangeboten vorsehen. Inklusive Betreuung findet in den normalen Betreuungsangeboten idealerweise am Wohnort statt. So können Begegnungen zwischen Kindern mit und ohne Behinderungen und deren Eltern stattfinden, was die soziale Integration vor Ort auch im Hinblick auf einen allfälligen späteren Schuleintritt stärkt.

In der Kita selbst wird in der Regel keine spezielle Förderung im therapeutischen Sinne angeboten. Vielmehr bietet die Kita eine förderliche Umgebung. Kinder mit und ohne Behinderungen profitieren bei guten Rahmenbedingungen bereits im frühen Kindesalter von den vielfältigen Erfahrungen und der sozialen Teilhabe in einer bunt gemischten Kindergruppe. Die gemeinsame Sozialisation und Förderung von Kindern mit und ohne Behinderungen geschieht unter der Grundhaltung «Inklusion». Eine inklusive Perspektive steht in enger Verbindung mit übergeordneten Werten wie Gleichwertigkeit, Partizipation, gesellschaftliche Teilhabe und Umgang mit Vielfalt. Die Akzeptanz der Unterschiedlichkeit der Kinder steht dabei im Zentrum, wobei die Unterschiedlichkeit nicht als Störfaktor, sondern als neue Ausgangslage und Zielvorstellung betrachtet wird.[4]

[3] Die Definition lehnt sich an die Definition von inklusiver Betreuung im Kanton Luzern an, wie sie in den Ausführungsbestimmungen zu KITAplus verwendet wird. Siehe https://volksschulbildung.lu.ch/-/media/Volksschulbildung/Dokumente/syst_schulen/ss_ffs/KITAplus/Ausfhrungsbestimmungen_KITAplus_220801.pdf (Stand: 14.12.2022)

[4] Vgl. Bürli, A. (2009): Integration/Inklusion aus internationaler Sicht – einer facettenreichen Thematik auf der Spur. In: Integration/Inklusion aus internationaler Sicht. Bad Heilbrunn: Klinkhardt. S. 34 und Werning, R. (2009): Inklusion. In: Horn, K.-P.; Kemnitz, H.; Marotzki, W.; Sandfuchs, U. (Hrsg.): Klinkhardt Lexikon Erziehungswissenschaft. Band 2. Bad Heilbrunn: Klinkhardt 2011, S. 85.

2.3 Erfolgsfaktoren für inklusive Betreuung

Eine erfolgreiche Umsetzung einer inklusiven Betreuung erfolgt nicht zufällig oder ist «vom guten Willen» der Beteiligten abhängig. Dies zeigen Erkenntnisse aus der Forschung.[5] Vielmehr müssen verschiedene Faktoren berücksichtigt werden. Diese werden nachfolgend kurz beschrieben und in Kapital 5.1 Kostenfaktoren näher beleuchtet.

Kinder: Die spezifischen Bedürfnisse der Kinder müssen mit den Möglichkeiten der Betreuungsinstitution übereinstimmen. Siehe dazu auch Kapitel 2.4 Grenzen der inklusiven Betreuung.

Erziehungsberechtigte: Die Erziehungsberechtigten anerkennen die Behinderung oder besonderen Bedürfnisse des Kindes. Sie sind bereit, gemeinsam mit dem Betreuungspersonal Erwartungen zu klären und Ziele und Umsetzungswege zu definieren. Dies kann mit Unterstützung der Heilpädagogischen Fachperson passieren.

Betreuungsinstitution: Das Betreuungspersonal ist bereit, interdisziplinär mit der Heilpädagogischen Fachperson und den Erziehungsberechtigten zusammenzuarbeiten und individuelle Lösungen für die Bedürfnisse des Kindes zu definieren. Für die Umsetzung der Lösungen müssen die notwendigen Ressourcen zur Verfügung stehen. Dies betrifft in besonderem Masse die Finanzierung von zusätzlichem Personal. Weiter muss auch der zusätzliche Koordinationsaufwand finanziert sein.

Heilpädagogische Früherziehung: Die Heilpädagogische Fachperson übernimmt in einem gewissen Sinne die Rolle des Case Management. Sie koordiniert die verschiedenen Akteure und Akteurinnen und begleitet das Betreuungspersonal bei spezifischen behinderungsbedingten Fragestellungen.

Öffentliche Hand: Die öffentliche Hand schafft die notwendigen gesetzlichen Rahmenbedingungen zur Umsetzung. Das geschieht einerseits im Bereich der Qualität durch Vorgaben im Bereich der Aufsicht und Bewilligung. Andererseits regelt die öffentliche Hand die Finanzierung der Betreuung. Dies betrifft sowohl die Subventionierung der ordentlichen Betreuungskosten wie auch die Regelung der Inklusionskosten. Für die inklusive Betreuung ist es förderlich, wenn Subventionen (für ordentliche Betreuungskosten und Inklusionskosten) auch ausserhalb der Gemeinde gesprochen werden, da inklusive Betreuungsangebote nur eingeschränkt zur Verfügung stehen. Dies kann z.B. mit Betreuungsgutscheinen (Subjektfinanzierung) oder generell einem einheitlichen Subventionierungssystem sichergestellt werden.

2.4 Grenzen der inklusiven Betreuung in regulären Kitas

Einzelne Kinder mit Behinderungen haben Bedürfnisse, denen eine Betreuungseinrichtung nur mit sehr viel Mehraufwand und spezialisiertem Betreuungspersonal gerecht werden kann. Starke Verhaltensauffälligkeiten mit Gefahr von Selbst- oder Fremdgefährdung oder der Bedarf an medizinisch anspruchsvoller Unterstützung (z. B. ständiges Eins-zu-eins-Setting notwendig aufgrund medizinischer Dauerüberwachung der Beatmung oder Ernährung durch Magensonde) sind daher eine Überforderung für die allermeisten regulären Kitas. Für solche Kinder sind spezialisierte Institutionen notwendig.

Neben den individuellen Voraussetzungen eines Kindes mit Behinderungen sind auch andere Faktoren für die Kitas entscheidend für die Zusage der Betreuung, wie etwa die Sicherstellung der personellen Ressourcen und der damit verbundenen Finanzierung.

[5] Siehe https://www.kindertagesstaette-plus.ch/de/ueber-kitaplus/forschung.html (Stand: 14.12.2022)

3 Inklusive Betreuung im Kanton St.Gallen

Zur Erhebung der IST-Situation im Kanton St.Gallen wurde eine Umfrage bei allen Kitas, den Tagesfamilienvermittlungsstellen sowie dem HPD durchgeführt. Zudem fanden Gespräche mit den verschiedenen beteiligten Akteurinnen und Akteure im Kanton statt. Im Folgenden sind die Ergebnisse dieser Analyse aufgeführt.

3.1 Zentrale Akteurinnen und Akteure

Reguläre Kitas: 27 von 79 angeschriebenen Kitas geben in einer Umfrage an, aktuell (15 Kitas) oder in der Vergangenheit (12 Kitas) ein Kind mit Behinderungen betreut zu haben. Die regulären Kitas sind somit die zentralen Partnerinnen bei der Umsetzung von inklusiver Betreuung. Allerdings geben nur zwei Kitas an, ein spezielles Konzept zur Inklusion von Kindern mit Behinderungen zu haben.

Viele Kitas sind allerdings aktuell wegen fehlendem Fachpersonal stark gefordert. Sie geben an, dass zusätzliche Belastungen nur übernommen werden können, wenn dazu die personellen Möglichkeiten bestehen. Dazu gehöre auch eine möglichst hohe Entlastung in administrativen Belangen. Gerade die Klärung der Finanzierung von Inklusionskosten wird als sehr aufwändig und unbefriedigend erachtet.

Spezialisierte Kitas: Mit der Kindertagesstätte Peter Pan der Stiftung Kronbühl in Wittenbach besteht im Kanton St.Gallen ein inklusives, spezialisiertes Betreuungsangebot für Kinder mit schwereren Behinderungen. In der Kita Peter Pan wurden im November 2022 zehn Kinder mit Behinderungen betreut.

Tagesfamilien: Im Kanton St.Gallen gibt es elf Vermittlungsstellen für Tagesfamilien. Gemäss Rückmeldung von neun Vermittlungsstellen werden vereinzelt Kinder mit Behinderungen von Tagesfamilien betreut. Tagesfamilien kommen somit in Einzelfällen zum Tragen und leisten einen wichtigen Beitrag. Für die kantonale Umsetzung der inklusiven Betreuung sind jedoch primär die regulären Kitas relevant.

Heilpädagogischer Dienst St.Gallen - Glarus: Der HPD betreut und begleitet Kinder mit Behinderungen sowie mit Entwicklungsverzögerungen, -einschränkungen oder -gefährdungen ab Geburt bis Eintritt der obligatorischen Schulpflicht, in Ausnahmefällen auch noch während des Kindergartenbesuchs. Gleichzeitig werden auch die Eltern beraten, begleitet und unterstützt. Mit wenigen Ausnahmen werden alle in Kitas und Tagesfamilien betreuten Kinder durch den HPD begleitet. Der HPD ist somit die zentrale Schaltstelle für Kinder mit Behinderungen.

Pro Infirmis: Die Pro Infirmis unterstützt mit ihren Dienstleistungen Menschen mit Behinderungen und ihre Angehörigen bei der Lebensgestaltung und der Teilhabe in wichtigen Lebensbereichen wie Wohnen, Arbeit und Freizeit. Ein zentrales Element ist die Sozialberatung. In der Sozialberatung kann auch die finanzielle Situation und Unterstützungsmöglichkeiten für Familien geklärt werden. Siehe dazu Abschnitt 3.2 KITAplus St.Gallen.

3.2 KITAplus im Kanton St.Gallen

KITAplus ist ein schweizweites Programm, welches Rahmenbedingungen schafft, damit auch Kinder mit besonderen Bedürfnissen reguläre Kindertagesstätten besuchen können. Im Kanton St.Gallen wurde das Programm im Jahr 2018 vom Amt für Soziales und Pro Infirmis St.Gallen-Appenzell in Zusammenarbeit mit dem HPD und kibesuisse initiiert und wird bis heute umgesetzt.

Gemäss Rahmenkonzept berät der HPD im Rahmen von KITAplus dabei das Kitapersonal sowie Eltern bei Fragen rund um die Betreuung. Ein wichtiger Aspekt von KITAplus ist die Regelung der Finanzierung der behinderungsbedingten Mehrkosten, sprich der Inklusionskosten. Die Sicherstellung dieser Kosten ist gemäss dem aktuellen KITAplus Modell im Kanton St.Gallen aktuell Angelegenheit der Erziehungsberechtigten. Diese können einkommensunabhängig einen Finanzierungsantrag für die behinderungsbedingten Mehrkosten an Pro Infirmis stellen. Die Anträge werden von Fachpersonen geprüft und über die «Finanziellen Leistungen für Menschen mit Behinderungen FLB» oder einen Pro-Infirmis-internen Fonds finanziert. FLB-Leistungen sind Bundesgelder für Menschen mit geringen finanziellen Mitteln. Aus dem Pro-Infirmis-Fonds wurden seit 2018 Inklusionskosten für 55 Kinder in der Gesamthöhe von 190'000 Franken übernommen. Diese Finanzierung durch Pro Infirmis versteht sich gemäss Konzept von KITAplus als Anschubfinanzierung bis die öffentliche Hand die Kosten übernimmt.

Zwischen August 2022 und Januar 2023 wurden 29 Kinder im Kontext des Rahmenkonzepts KITAplus SG begleitet. Bei 15 Kinder fand eine Erst- und/oder Zweitberatung der Kita statt. 5 Kinder wurden direkt in der Kita durch Fachpersonen des HPD begleitet (z.B. Begleitung der Eingewöhnungsphase, Anleitung und Beratung des Kita Personals im Umgang mit Kindern mit Behinderungen).

Bei allen Kindern erfolgte eine Beratung der Erziehungsberechtigten und/oder der Kitas zur Sicherstellung der notwendigen Finanzierung der Inklusionskosten.

3.3 Aktuelle Nutzung inklusiver Betreuung

Die aktuelle Nutzung wurde mittels Umfragen bei allen Kitas, den Tagesfamilienvermittlungsstellen sowie dem HPD erhoben. Bei den Kitas haben 31 von 79 Angeboten die Umfrage beantwortet, bei den Tagesfamilienvermittlungen 9 von 11 Vermittlungsstellen. Die Umfragen wurden im Dezember 2022 durchgeführt.

Die wichtigsten Erkenntnisse sind:

Anzahl Kinder: Im November 2022 wurden 73 Kinder mit Behinderungen familienextern betreut. 68 Kinder wurden in Kindertagesstätten betreut und 5 Kinder in Tagesfamilien. 70 Kinder wurden durch den Heilpädagogischen Dienst begleitet. Die Zahlen wurden aus den Rückmeldungen der Kitas und Tagesfamilienvermittlungen in Kombination mit Angaben des HPD ermittelt. Möglicherweise werden noch weitere vereinzelte Kinder mit Behinderungen in Kitas betreut, welche jedoch nicht durch den HPD begleitet werden.

Anzahl Kinder in Kitas: Die meisten Kitas betreuten 1 Kind mit Behinderungen, vereinzelte 2 Kinder. 5 Kitas gaben an, 3 Kinder mit Behinderungen zu betreuen. Die Kita Peter Pan ist die einzige Kita, welche mit 10 Kindern mehr als 3 Kinder betreute.

Durchschnittliche Betreuungszeit pro Woche: Durchschnittlich wurde ein Kind mit Behinderungen an 2,2 Tagen pro Woche betreut. Kinder in der Kita Peter Pan wurden durchschnittlich an 1,8 Tagen pro Woche betreut.

Wohngemeinden: Die betreuten Kinder mit Behinderungen waren in 26 Gemeinden wohnhaft. Die Gemeinden sind über das gesamte Kantonsgebiet verteilt.

1- 2 Kinder: Bad Ragaz, Diepoldsau, Ebnat-Kappel, Flums, Gaiserwald, Gams, Gossau, Jonschwil, Kirchberg, Mels, Neckertal, Quarten, Rheineck, Sevelen, Thal, Mosnang, Goldach, Grabs, Rorschacher Berg, Uznach

3 - 5 Kinder: Buchs, Flawil, Rorschach, Uzwil, Wittenbach

6 - 10 Kinder: Rapperswil

Über 11 Kinder: St.Gallen mit 27 Kindern

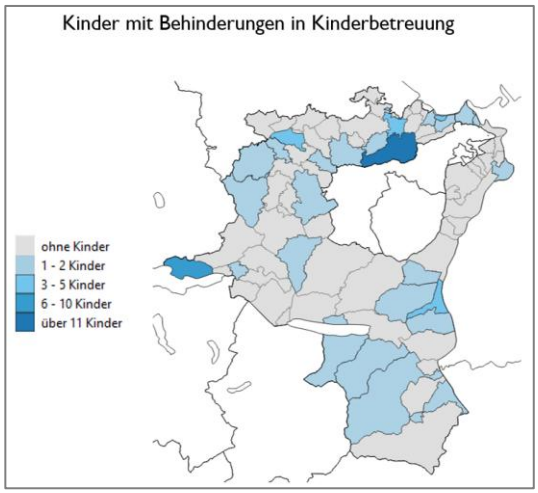

Abbildung 1: Betreute Kinder mit Behinderungen nach Wohngemeinde

Alter bei Betreuungsstart: 6 Prozent der Kinder waren bei Betreuungsstart im Babyalter, das heisst unter 18 Monate alt. 60 Prozent waren zwischen 18 Monate und 3 Jahre alt und 34 Prozent waren über 3 Jahre alt.

Kosten für Inklusion: Der von den Kitas am häufigsten genannte Grund für Mehrkosten sind zusätzliche personelle Ressourcen, die für die Betreuung eingesetzt werden müssen. Andere Kostenfaktoren wie Infrastruktur oder Mobiliar wurden praktisch nicht genannt. Die durchschnittlichen verrechneten Inklusionskosten belaufen sich auf rund 80 Franken pro Betreuungstag; zusätzlich zu den regulären Betreuungskosten.

Beteiligung Gemeinden an Inklusionskosten: Ausser bei den in der Kita Peter Pan betreuten Kindern sowie bei einzelnen Kindern aus der Stadt St.Gallen beteiligen sich gemäss Rückmeldungen der Kitas keine Gemeinden an den Inklusionskosten. Die Kosten werden unterschiedlich finanziert. Entweder werden sie von den Kitas nicht verrechnet – und gehen somit auf Kosten der Kitas –, von den Erziehungsberechtigten getragen oder durch Dritte wie Pro Infirmis oder eine Stiftung übernommen.

3.4 Zukünftiger Bedarf an inklusiver Betreuung

Zur Berechnung des zukünftigen Bedarfs wurden Vergleichszahlen aus dem Kanton Luzern verwendet sowie Angaben zu Kindern mit Behinderungen beim HPD, dem Kinderspital St.Gallen, dem Kantonsspital St.Gallen sowie der IV eingeholt.

Heilpädagogischer Dienst: Der HPD betreute im November 2022 255 Kinder im Vorschulalter im Kanton St.Gallen. Davon besuchten 70 Kinder ein Betreuungsangebot. Dies entspricht 27 Prozent. Im Vergleich mit kantonalen Zahlen zur Betreuung von Kindern ohne Behinderung ist dies ein eher hoher Anteil. Bei diesen beträgt die Betreuungsquote rund 16 Prozent (4'340 Kinder im Vorschulalter wurden im Jahr 2021 familienergänzend betreut)[6]. Der Anteil Kinder mit Behinderungen in Betreuung gemessen an allen Kindern in Betreuung beträgt jedoch lediglich 1,7 Prozent.

[6] Gemäss Infras – Monitoring familien- und schulergänzendes Betreuungsangebot im Kanton St.Gallen, 28. Oktober 2021, S. 18 (Stand: 14.12.2022)

Invalidenversicherung: Gemäss Auskunft der IV-Stelle St.Gallen wurden im Zeitraum zwischen November 2018 und November 2022 1'743 medizinische Massnahmen zur Behandlung von Geburtsgebrechen von Kindern im Alter von 0 bis 4 Jahren gesprochen. Einzelnen Kindern können dabei mehrere Massnahmen zugesprochen werden. Die gesprochenen Massnahmen erlauben gemäss Angaben der zuständigen Personen bei der IV keinen Rückschluss auf eine familienergänzende Kinderbetreuung. Eine Hilflosenentschädigung wurde sieben Kindern zugesprochen.

Kantonsspital/Kinderspital: Das Kantonsspital erhebt Angaben zur medizinischen Kodierung bei Spitalaustritt von Neugeborenen anhand der sogenannten ICD-Klassifikationen. Das Kinderspital macht ebenfalls eine Klassifikation über die behandelten Kinder. Die Klassifikationen lassen gemäss Angaben der Spitalverantwortlichen jedoch keine Korrelation zu zwischen Behinderung und Kinderbetreuung zu einem späteren Zeitpunkt. Zahlen des Kinderspitals lassen einen gewissen Rückschluss zu über die Häufigkeit von Kindern mit Behinderungen: Von 2'266 im Jahr 2021 behandelten Kindern im Alter von 0 bis 4 Jahren hatten 90 Kinder (4 Prozent) Geburtsgebrechen (körperliche oder geistige Beeinträchtigung) als hauptsächliche Klassifikation.

Vergleichszahlen Kanton Luzern: Im Kanton Luzern (420'000 Einwohner) wird von einem Potenzial von 60 bis 75 Kindern mit Behinderungen ausgegangen, welche ein Betreuungsangebot besuchen und vom HPD im Rahmen des Programms KITAplus begleitet werden. Umgerechnet auf die Bevölkerungszahl im Kanton St.Gallen (520'000 Einwohner) entspricht dies einem Potenzial von 75 bis 95 Kindern.

Fazit Bedarf: Bei der Festlegung des Bedarfs gilt es zu unterscheiden, ob Kinder durch den Heilpädagogischen Dienst begleitet werden oder ob sie auch ohne medizinische Diagnose von einer Behinderung oder einer Entwicklungsverzögerung betroffen sind. Da eine Finanzierung der Inklusionskosten voraussichtlich an eine Begleitung der Kinder durch den HPD gekoppelt wird, betrifft die Prognose die Kinder mit Begleitung durch den HPD.

Die Anzahl Kinder, die eine inklusive Betreuung in Begleitung des HPD besuchen, wird von Büro Communis auf 80 bis 100 geschätzt.

4 Finanzierungsmodelle: Beispiele anderer Kantone

Es gibt verschiedene Modelle zur Finanzierung der behinderungsbedingten Mehrkosten. Weit verbreitet ist noch immer, dass die Kosten auf die Eltern abgewälzt oder von den Kitas nicht verrechnet werden. Dieses Vorgehen widerspricht der Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen gemäss UN-Behindertenrechtskonvention.

Daher haben sich in Kantonen und Städten in den vergangenen Jahren verschiedene Abrechnungsmodelle entwickelt. Vielerorts beschränkt sich dabei die Finanzierung auf Kinder mit leichten Behinderungen. Unten aufgeführt sind daher Kantone und Städte, welche auch für Kinder mit mittleren oder schweren Behinderungen eine Finanzierungslösung bieten. Die Gründe, weshalb die Kosten nicht durch die Invalidenversicherung oder die Hilflosenentschädigung getragen werden, werden in Kapitel 7 Leistungen IV/HE beleuchtet.

Tabelle 1: Finanzierungsmodelle für inklusive Betreuung

Kanton/Stadt	Finanzierungsmodell
Kanton Luzern	Die Finanzierung der regulären Betreuung wird von den Erziehungsberechtigten (mit allfälliger Subventionierung durch die Wohngemeinde) übernommen. Für die inklusive Betreuung hat der Kanton Luzern das Programm KITAplus, inkl. staatlicher Finanzierungslösung eingeführt. Die Kosten für die behinderungsbedingte zusätzliche Betreuung, die Koordinationskosten für Kitas sowie das Kita-Coaching durch die Heilpädagogische Früherziehung werden vom Kanton und den Gemeinden (Sonderschulpool) je zur Hälfte getragen.
Kanton Basel-Stadt	Die Eltern bezahlen einen regulären Beitrag für die familienergänzende Betreuung. Die Institutionen können bei Kindern mit einem besonderem Betreuungsbedarf einen Antrag stellen für einen zusätzlichen Faktor (Höhergewichtung 1,5). Die Kosten übernimmt der Kanton. Bei Kindern mit schweren Behinderungen können Assistenzbetreuungen beantragt werden, die ebenfalls durch den Kanton finanziert werden.
Kanton Zug	Die elf Zuger Einwohnergemeinden übernehmen für Familien mit Wohnsitz in ihrer Gemeinde sämtliche behinderungsbedingten Mehrkosten, sodass ein Kind mit Behinderung zu gleichen Konditionen ein Angebot der familienergänzenden Betreuung besuchen kann wie ein Kind ohne Behinderung. Dies als Resultat einer Vereinbarung zwischen den Gemeinden und dem HPD. Es gibt keine Deckelung der behinderungsbedingten Mehrkosten – auch die Kosten von Kindern mit schwereren Behinderungen werden übernommen.
Stadt Winterthur	Die Stadt Winterthur übernimmt die behinderungsbedingten Zusatzkosten von Kindern mit schweren oder mehrfachen Behinderungen, wenn deren Höhe durch eine Fachorganisation (Heilpädagogische Frühberatung oder Sozialpädiatrisches Zentrum des KSW, SPZ) bestätigt wird. Der städtische Beitrag an die behinderungsbedingten Mehrkosten ist beim doppelten maximalen städtischen Beitrag für die Kinderbetreuung plafoniert.

Der erwähnte Inklusionsansatz von KITAplus wurde im Grundsatz neben den Kantonen St.Gallen und Luzern auch von den Kantonen Basel-Landschaft, Solothurn (unter dem Namen Kita inklusiv), Uri, Nid- und Obwalden sowie den Städten Bern und Winterthur übernommen. In weiteren Kantonen sind Vorarbeiten dazu im Gange.

5 Umsetzungsmodell KITAplus Kanton Luzern

Nachfolgend wird das Umsetzungsmodell des Kantons Luzern vertieft aufgezeigt. Dies da der Kanton Luzern strukturell, geografisch und kulturell durchaus mit dem Kanton St.Gallen vergleichbar ist. 2012 wurde das Modell KITAplus mit einer provisorischen Finanzierungslösung im Rahmen eines Pilotprojekts in der Stadt Luzern gestartet. Aufgrund der positiven Erfahrungen wurde der Ansatz kurz darauf auf den gesamten Kanton ausgedehnt. Seit 2022 ist die Finanzierung[7] gesetzlich geregelt.



Abbildung 2: Modell KITAplus

5.1 Kostenträger

Die Finanzierung im Kanton Luzern ist seit 2022 im kantonalen Gesetz über die Volksschulbildung[8], bzw. der Verordnung über die Sonderschulung[9] geregelt. Die Kosten der inklusiven Betreuung fliessen in die Gesamtkosten der Volksschulbildung. An diesen Gesamtkosten beteiligen sich die Gemeinden und der Kanton zu je 50 Prozent. Mit dieser Lösung werden die Kosten der inklusiven Betreuung im Sinne der Lastenteilung auf alle Gemeinden verteilt.

Diese Pool-Lösung hat sich im Vergleich mit anderen Kantonen bewährt, da sie ein finanzielles Risiko einzelner Gemeinden aufgrund teurer Einzelfälle verhindert. Noch immer ist in vielen Kantonen die Übernahme der Inklusionskosten nicht gesetzlich geregelt. Die Übernahme der Kosten ist folglich eine freiwillige Leistung der Gemeinden. Im Einzelfall, wenn die Beeinträchtigung derart ist, dass eine Eins-zu-eins-Betreuung notwendig ist, können dadurch Gemeinden mit Kosten von mehreren zehntausend Franken pro Kind konfrontiert sein. Der Wohnort und die Haltung der Gemeinde werden dann zum massgebenden Faktor der Inklusion.

[7] https://volksschulbildung.lu.ch/syst_schulen/ss_ffs/KITAplus (Stand: 14.12.2022)

[8] Gesetz über die Volksschulbildung (Nr. 400a), §7, Abs. 3bis (Stand 14.12.22)

[9] Verordnung über die Sonderschulung (Nr. 409), §1, Abs. 1a; §15 Abs. 1bis; §30b Abs. 1 (Stand 14.12.22)

5.2 Kostenfaktoren der inklusiven Betreuung

Bei der Finanzierung des Kitabesuchs eines Kindes mit Behinderungen wird zwischen den ordentlichen Betreuungskosten in der Kita und den Kosten der Inklusion (Heilpädagogische Fachperson, Koordination, Sonderkosten) unterschieden. Die Kosten für die inklusive Betreuung werden zwischen Kanton und Gemeinden geteilt. Nachfolgend werden die Kostenfaktoren näher beschrieben.

Tabelle 2: Kostenfaktoren und Kostenträger Modell Luzern

Kostenfaktor	Beschreibung	Kostenfolge
Ordentliche Betreuungskosten	Die Finanzierung der Betreuungskosten erfolgt durch die Erziehungsberechtigten. Die meisten Gemeinden beteiligen sich an den Betreuungskosten. In der Regel erfolgt eine Kostenteilung auf Basis eines massgebenden Einkommens zwischen den Erziehungsberechtigten und der Wohngemeinde. Der Kanton beteiligt sich bis anhin nicht an den Betreuungskosten. Der Grundsatz der Inklusion in die Regelstrukturen wird somit auch in der Finanzierung verfolgt.	Keine
Kosten Heilpädagogische Früherziehung (Coaching Betreuungspersonal)	Das Coaching des Betreuungspersonals ist eine eigenständige Dienstleistung des Heilpädagogischen Früherziehungsdienstes (HFD). Der Coaching-Aufwand wird somit nicht den Förderstunden des Kindes angerechnet. Der HFD ist in Luzern Teil der kantonalen Volksschule. Die Finanzierung erfolgt je zur Hälfte durch den Kanton und die Gemeinden (via Sonderschulpool).	Finanzierung Coaching-Leistung (ca. 35 Stunden pro Kind)
Pauschalbeitrag für Mehraufwand Kita (Koordinationsaufwand)	Für die Begleitung eines Kindes mit besonderen Bedürfnissen im Rahmen von KITAplus entsteht ein zusätzlicher Koordinationsaufwand für die Kita, dies unter anderem aufgrund des regelmässigen Austauschs mit der Heilpädagogischen Fachperson. Der Mehraufwand für die Kita (Koordinationsaufwand) wird mittels eines Pauschalbetrags ausgeglichen. Die Finanzierung erfolgt je zur Hälfte durch den Kanton und die Gemeinden (via Sonderschulpool).	CHF 350 pro Kind und Monat
Individuell bedingte Personalkosten	Die individuelle Situation eines Kindes kann in Einzelfällen zu spezifischen Bedürfnissen führen. So wird bei jedem Kind geprüft, ob die Betreuung im Rahmen des vor Ort gültigen Personalschlüssels vorgenommen werden kann oder ob zusätzliche Personalressourcen notwendig sind. Der Bedarf der individuell bedingten Personalkosten wird durch die Heilpädagogische Fachperson fachlich bestätigt. Die Finanzierung erfolgt je zur Hälfte durch den Kanton und die Gemeinden (via Sonderschulpool).	Je nach Beeinträchtigung des Kindes zwischen CHF 0 und 132 pro Betreuungstag
Individuell bedingte Sonderkosten (Infrastruktur/Material)	Die spezifischen Bedürfnisse können Anpassungen bei der Infrastruktur/Ausstattung nötig machen (z. B. Anschaffung eines Spezialstuhls, eines	Finanzierung nach Bedarf und Möglichkeiten

	speziellen Tischsets oder Anpassungen der Rauminfrastruktur). Spezielles Mobiliar oder Umbauten werden von der Dienststelle Volksschulbildung nicht finanziert.	durch Dritte (nicht Kanton).

6 Mögliches Umsetzungsmodell im Kanton St.Gallen

Wie erwähnt wird im Kanton St.Gallen der Inklusionsansatz von KITAplus umgesetzt. Jedoch ist die Finanzierung nicht nachhaltig geregelt bzw. fehlt die gesetzliche Verankerung der Finanzierung. Mit dem teilweise umgesetzten Ansatz besteht aber bereits eine sehr gute Grundlage. Aufgrund dessen sowie den erwähnten grundsätzlichen Parallelen zwischen dem Kanton Luzern und dem Kanton St.Gallen wird im Folgenden ein mögliches Umsetzungsmodell für den Kanton St.Gallen beschrieben, das sich stark an das Modell des Kantons Luzern anlehnt.

6.1 Inhaltliche Umsetzung

Inhaltlich ist das Modell bereits im letzten Abschnitt beschrieben. Deshalb werden hier nur nochmals die Grundzüge aufgeführt:

- Inklusive Betreuung findet in regulären Betreuungsangeboten statt. Diese werden ergänzt durch spezialisierte Integrationskitas (z. B. Kita Peter Pan).
- Betreuungskosten werden durch die Erziehungsberechtigten und die öffentliche Hand bezahlt, gemäss der regulären Finanzierung vor Ort.
- Inklusionskosten werden durch die öffentliche Hand bezahlt.
- Die Betreuungsangebote werden durch den Heilpädagogischen Dienst beraten (Kita-Coaching).

6.2 Finanzierung

Die nachfolgende Aufstellung zeigt die Kostenfaktoren und lehnt sich an das Modell KITAplus Luzern an. Diese Kostenfaktoren müssen bei jedem einzelnen Kind vor dem Start der inklusiven Betreuung geklärt und die Finanzierung sichergestellt sein.

Gewisse Kostenfaktoren bzw. die Kostenträger sind mit «neu» bezeichnet. Diese fallen zwar bereits heute an, die Finanzierung ist aber nicht staatlich geregelt. Die Aufstellung zeigt daher mögliche Kostenträger sowie die mögliche (gesetzliche) Grundlage. Dabei gilt der Grundsatz, dass Inklusionskosten im Sinne der Solidarität durch die öffentliche Hand getragen werden. Inklusionskosten sollen weder auf die Erziehungsberechtigten noch auf die Betreuungsangebote abgewälzt werden.

Die konkrete Umsetzung, sprich wie ein möglicher Kostenteiler im Kanton St. Gallen aussehen könnte und in welchen gesetzlichen Grundlagen die Umsetzung geregelt werden soll, ist Gegenstand der zukünftigen Umsetzungsarbeit.

Tabelle 3: Kostenfaktoren und Kostenträger Modell St.Gallen

Kostenfaktor	Beschreibung	Mögliche Kostenträger	Mögliche Grundlage
Ordentliche Betreuungskosten	Die Finanzierung der Betreuungskosten erfolgt auf Basis des Gesetzes über Beiträge für familien- und schulergänzende Kinderbetreuung[10] beziehungsweise der verschiedenen kommunalen Grundlagen.	Erziehungsberechtigte/Kanton/Gemeinden (bestehend)	Kinderbetreuungsgesetz + kommunale Grundlagen
Kosten Heilpädagogischer Dienst (Coaching Betreuungspersonal)	Das Coaching des Betreuungspersonals ist eine eigenständige Dienstleistung des HPD. Der Coaching-Aufwand wird somit nicht den Förderstunden des Kindes angerechnet.	**Neu:** Kanton/Gemeinden	Behindertengesetz, Kinderbetreuungsgesetz, Volksschulgesetz
Pauschalbeitrag für Mehraufwand Kita (Koordinationsaufwand)	Für die Begleitung eines Kindes mit Behinderungen entsteht ein zusätzlicher Koordinationsaufwand für die Kita. Dieser Koordinationsaufwand wird entweder mittels eines Pauschalbetrags pro Betreuungstag oder mittels eines erhöhten Faktors vergütet.	**Neu:** Kanton/Gemeinden	Behindertengesetz, Kinderbetreuungsgesetz, Volksschulgesetz
Individuell bedingte Personalkosten	Die individuelle Situation eines Kindes kann in Einzelfällen zu spezifischen Bedürfnissen führen. So muss bei jedem Kind geprüft werden, ob die Betreuung im Rahmen des vor Ort gültigen Personalschlüssels vorgenommen werden kann oder ob zusätzliche Personalressourcen notwendig sind.	**Neu:** Kanton/Gemeinden	Behindertengesetz, Kinderbetreuungsgesetz, Volksschulgesetz
Individuell bedingte Sonderkosten (Infrastruktur/Material)	Die spezifischen Bedürfnisse können Anpassungen bei der Infrastruktur/Ausstattung nötig machen (z. B. Anschaffung eines Spezialstuhls, eines speziellen Tischsets oder Anpassungen der Rauminfrastruktur). Spezielles Mobiliar oder Umbauten könnten bis zu einem zu definierenden Kostendach übernommen werden (z. B. CHF 1'000 pro Kind). Darüber hinaus muss die Finanzierung durch Dritte erfolgen.	**Neu:** Kanton/Gemeinden/Dritte	Behindertengesetz, Kinderbetreuungsgesetz, Volksschulgesetz

7 Invalidenversicherung und Hilflosenentschädigung

Leistungen der IV: Mit der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen zog sich die Invalidenversicherung ab dem Jahr 2008 aus der Regelung und der Finanzierung der Sonderpädagogik zurück. Seitdem tragen die Kantone die gesamte rechtliche und finanzielle Verantwortung für die Schulung von Kindern mit besonderen Bedürfnissen, einschliesslich des Vor- und Nachschulbereichs und längstens bis zum vollendeten 20. Altersjahr. Gemäss Bundesamt für Sozialversicherungen stellt die Finanzierung von Betreuungen in einer Kindertagesstätte keine

[10] https://www.gesetzessammlung.sg.ch/app/de/texts_of_law/221.1 (Stand: 14.12.2022)

Leistung dar, welche im Katalog der IV aufgeführt ist. Die IV finanziert einzig individuelle Hilfsmittel. Eine Mitfinanzierung der oben erwähnten Inklusionskosten über die IV ist mit Ausnahme der individuellen Hilfsmittel ausgeschlossen.

Hilflosenentschädigung: Minderjährige haben nach dem Bundesgesetz über die Invalidenversicherung einen Anspruch auf eine Hilflosenentschädigung, wenn sie hilflos sind. Eine Person gilt als hilflos, wenn sie aufgrund der Beeinträchtigung der Gesundheit für alltägliche Lebensverrichtungen dauernder Hilfe Dritter oder der persönlichen Überwachung bedarf.

Gemäss IV-Stelle SG wurden im Zeitraum zwischen November 2018 und November 2022 nur sieben Kindern im Alter von 0 bis 4 Jahren eine Hilflosenentschädigung zugesprochen. Gemäss Einschätzungen von Procap[11] sind dies in der Regel Kinder mit einer ausgeprägten Einschränkung. Die Eltern von Kindern mit einer Hilflosenentschädigung sind frei, wofür sie die Hilflosenentschädigung einsetzen möchten. Genutzt wird die Hilflosenentschädigung in der Regel zur Finanzierung von

- von den Sozialversicherungen nicht oder nicht vollständig gedeckten Sachkosten, wie erhöhte Transport-, Kleidungs-, Wohn-, Verpflegungs-, Pflegematerial-, Ferien- und Freizeitkosten für das Kind, aber auch Erholungskosten für die Eltern.
- Zeitkosten ausserhalb der eigentlichen Betreuung, wie Gespräche mit dem medizinischen Personal, den Versicherungen, Behörden und Erziehungsinstitutionen, höhere Aufwände für Essenszubereitung, Kontrolle und Beschaffung von medizinischen Produkten.
- Zeit- oder Sachkosten für die Betreuung von Kindern mit schweren Behinderungen oder Krankheiten.

Bei einer Berücksichtigung der Hilflosenentschädigung müssten die gesamten behinderungsbedingten Mehreinnahmen den behinderungsbedingten Mehrausgaben gegenübergestellt werden, sodass eine allfällige Differenz pro Rata berücksichtigt werden könnte. Aufgrund des verbundenen administrativen Aufwands, der zu erwartenden geringen anrechenbaren Beträge und der Tatsache, dass die Mehrheit der Kinder über keine Hilflosenentschädigung verfügt, wird im Kontext der inklusiven Betreuung auf eine Berücksichtigung der Hilflosenentschädigung verzichtet.

8 Kostenfolge Umsetzung KITAplus St.Gallen

Nachfolgend wird die Kostenfolge für die Umsetzung von KITAplus bzw. einer staatlichen Finanzierungslösung gemäss Beschreibung in Kapitel 6.2 Finanzierung berechnet. Dabei werden die Kosten in Anlehnung an die Finanzierungslösung in Luzern eingesetzt. Der Bedarf an inklusiver Betreuung ist in Kapitel 3.4 Zukünftiger Bedarf beschrieben.

8.1 Bedarfsstufen

Die Situation der Kinder mit Behinderungen ist sehr individuell und geprägt von der Form der Behinderung. Je nach Bedarf kann eine erhöhte Betreuung notwendig sein. Dies ist aber nicht der Regelfall. Vielmehr wird auf Basis von Erwartungswerten aus Luzern davon ausgegangen, dass bei rund der Hälfte aller Kinder kein zusätzlicher Personalbedarf für die Betreuung der Kinder notwendig ist. Die Notwendigkeit des zusätzlichen Personalbedarfs steht dabei in direkter Wechselwirkung mit dem

[11] Familienergänzende Betreuung für Kinder mit Behinderungen, Procap, 2021, Kapitel 2.2.2, https://www.procap.ch/fileadmin/files/procap/Angebote/Beratung_Information/Politik/Downloads/KITA/20210629_Procap_Kitabericht_2_Auflage_DE_BF_Web.pdf (Stand: 14.12.2022)

Zustand des Betreuungsangebots. Läuft eine Kita bereits im Normalzustand am Limit, wird der Ruf nach zusätzlichem Personal sofort kommen. Daher ist es von zentraler Wichtigkeit, dass der Bedarf aus Sicht des Kindes definiert wird. Die Frage dabei ist, ob aufgrund der Behinderung des Kindes zusätzliche Betreuung und Begleitung notwendig ist. Vorgenommen wird die Einstufung durch den HPD, welcher dazu – falls notwendig und mit Einwilligung der Erziehungsberechtigten – Einschätzungen von anderen Fachpersonen (z. B. Kinderarzt/-ärztin) einholen kann.

Damit trotz aller Individualität der Kinder eine Standardisierung der Abläufe möglich ist, wird folgende Differenzierung der Bedarfsstufen vorgeschlagen.

Bedarfsstufe 1 (leichte Beeinträchtigung): Kein spezieller Betreuungsaufwand, keine zusätzlichen Personalressourcen notwendig.

Bedarfsstufe 2 (mittlere Beeinträchtigung): Mittlerer Betreuungsaufwand aufgrund einer mässig ausgeprägten Behinderung, Entwicklungs- oder Verhaltensauffälligkeit. Zusätzliche Personalressourcen im Rahmen eines halben Betreuungsplatzes sind notwendig.

Bedarfsstufe 3 (ausgeprägte Beeinträchtigung): Hoher Betreuungsaufwand aufgrund einer schweren oder mehrfachen Behinderung oder ausgeprägten Entwicklungs- oder Verhaltensauffälligkeit. Zusätzliche Personalressourcen im Rahmen eines ganzen Betreuungsplatzes sind notwendig.

Bedarfsstufe 4 (starke Beeinträchtigung): Ist der zusätzliche Bedarf an Unterstützung und an heilpädagogischem oder medizinischem Fachwissen bei einem Kind sehr gross, kann es in einer regulären Kita auch mit KITAplus – also mit heilpädagogischer Begleitung der Kita – nicht adäquat betreut werden. In diesem Fall benötigt das Kind ein spezialisiertes Angebot, wie zum Beispiel die Kita Peter Pan. Für die Finanzierung gilt es die individuelle Situation des Kindes zu berücksichtigen.

8.2 Kosten

Ordentliche Betreuungskosten: betrifft keine Inklusionskosten

Kosten Heilpädagogischer Dienst (Coaching Betreuungspersonal): Für das Coaching werden 35 Stunden pro Kind und Jahr eingerechnet. Die angenommenen Brutto-Lohnkosten pro Stunde betragen 235 Franken (= aktueller Betrag in Leistungsvereinbarung zwischen Kanton und HPD).

Pauschalbeitrag für Mehraufwand Kita (Koordinationsaufwand): Analog dem Kanton Luzern werden für den Koordinationsaufwand pauschal 350 Franken pro Kind und Monat eingerechnet. Die Pauschale leitet sich ab von dem durchschnittlichen Aufwand pro Kind und einem Stundenlohn von 44 Franken (inkl. Arbeitgeberbeiträge) für eine Gruppenleitung.

Individuell bedingte Personalkosten: Bei den Kindern mit Behinderungen wird zwischen vier Bedarfsstufen differenziert: leicht, mittel, ausgeprägt und stark. Die Einstufung erfolgt gemäss dem individuellen Bedarf eines Kindes. Je nach Stufe wird ein anderer Zusatzfaktor für den zusätzlichen Personalbedarf eingesetzt. Bei der Berechnung der Kosten wird davon ausgegangen, dass ein durchschnittlicher Betreuungstag in einer Kita 105 Franken kostet.[12]

Zur Qualitätssicherung könnte analog der Stadt Winterthur verlangt werden, dass Kitas mit Kindern ab Betreuungsstufe «ausgeprägt» oder mit mehr als einem Kind mit erhöhtem Betreuungsaufwand zeitgleich in der Kindergruppe eine entsprechende qualifizierende Aus- oder Weiterbildung und ein integratives, pädagogisches Konzept vorweisen müssen.

[12] Gemäss Infras: Monitoring familien- und schulergänzendes Betreuungsangebot im Kanton St.Gallen, 28. Oktober 2021, S. 44 betrug der durchschnittliche Tarif für Kinder ab 18 Monaten 101 Franken (Stand: 14.12.2022)

Bedarfsstufe	Faktor Zusatzpersonal	Kosten pro Kitatag in CHF
Leicht	0	0.00
Mittel	0,5	52.50
Ausgeprägt	1	105.00
Stark	Gemäss individuellem Bedarf bis zu einem noch zu definierenden Kostendach	

Aufgrund von Erfahrungen aus dem Kanton Luzern sowie Einschätzungen aus St.Gallen wird von folgender Verteilung nach Bedarfsstufen ausgegangen.

Bedarfsstufe	Anteil in Prozent
Leicht	45 %
Mittel	35 %
Ausgeprägt	10 %
Stark	10 %

Lesebeispiele: Musterberechnungen eines Mehrkostenfaktors für Kinder mit erhöhtem Betreuungsaufwand gemäss Vorschlag von KITAplus:

Kind A: 2,5 Jahre alt, leichtere Form von Behinderung, kein spezieller Betreuungsaufwand, keine zusätzlichen Personalressourcen notwendig, Betreuung in subventionierter Kita in der Stadt St.Gallen:

Inhalt	Faktor	Kosten	Kostenträger
Reguläre Betreuung	–	CHF 84.90 Betreuungstarif pro Tag gem. Tarifreglement SG	Erziehungsberechtigte/Stadt St.Gallen
Koordinationsaufwand	–	CHF 350 pro Monat	Kanton/Gemeinden
Individuell bedingte Personalkosten	0	–	–

Kind B: 1,75 Jahre alt, ausgeprägte Form von Behinderung, hoher Betreuungsaufwand, zusätzliche Personalressourcen notwendig, Betreuung in Kita in einer Landgemeinde:

Inhalt	Faktor	Kosten	Kostenträger
Reguläre Betreuung	–	CHF 125 Betreuungstarif pro Tag	Erziehungsberechtigte/evtl. Gemeinde
Koordinationsaufwand	–	CHF 350 pro Monat	Kanton/Gemeinden
Individuell bedingte Personalkosten	1	CHF 105 pro Betreuungstag	Kanton/Gemeinden (je nach Finanzierungslösung)

8.3 Kostenschätzung

Die Kostenschätzung beruht auf der Anzahl Kinder pro Bedarfsstufe. Für jedes Kind wird der Koordinationsaufwand von 350 Franken pro Monat eingerechnet. Der zusätzliche Personalaufwand wird für die Kinder mit den Stufen «mittel», «ausgeprägt» und «stark» berechnet. Dabei wird der jeweilige Faktor mit den Kosten pro Tag (CHF 105), mit der Anzahl Belegungstage pro Woche (2,2 Tage) und den Betreuungswochen pro Jahr (48 Wochen) multipliziert.

Für die Kinder mit dem Betreuungsbedarf «stark» wird eine Bedarfsschätzung in der Höhe einer doppelten Betreuung (d. h. Faktor 2 oder 2 × CHF 105 pro Tag) angenommen.

Kostenschätzung für Bedarf tief (n = 80 Kinder)

Bedarfsstufe	Anzahl	Koordinations-aufwand	Zusätzlicher Personalauf-wand	Total
Leicht	36	CHF 151'000	CHF –	CHF 151'000
Mittel	28	CHF 118'000	CHF 155'000	CHF 273'000
Ausgeprägt	8	CHF 34'000	CHF 88'000	CHF 122'000
Stark	8	CHF 34'000	CHF 177'000	CHF 211'000
Kosten Betreuung				**CHF 757'000**
Kosten Coaching HPD	**80**			**CHF 658'000**
Inklusionskosten total				**CHF 1'415'000**

Kostenschätzung für Bedarf hoch (n = 100 Kinder)

Bedarfsstufe	Anzahl	Koordinations-aufwand	Zusätzlicher Personalauf-wand	Total
Leicht	45	CHF 189'000	CHF -	CHF 189'000
Mittel	35	CHF 147'000	CHF 194'000	CHF 341'000
Ausgeprägt	10	CHF 42'000	CHF 111'000	CHF 153'000
Stark	10	CHF 42'000	CHF 222'000	CHF 264'000
Kosten Betreuung				**CHF 947'000**
Kosten Coaching HPD	**100**			**CHF 822'000**
Inklusionskosten total				**CHF 1'769'000**

Kosten pro Kind: Die durchschnittlichen Kosten pro Kind und Jahr betragen in bei beiden Szenarien CHF 17'692.

Kosten Betreuung	CHF 9'467 (= CHF 89.65 pro Stunde)
Kosten Coaching HPD	CHF 8'225
Inklusionskosten pro Kind	**CHF 17'692**

9 Nutzen und Wirkung

Zentraler Nutzen ist, dass die Lebenssituation für alle Beteiligten normalisiert wird. Normalisierung bedeutet, dass Menschen mit Behinderungen und deren Familien ein normales Leben führen können. Sie sollen die gleichen Rechte wie alle Menschen haben, und so leben können, wie sie möchten. Sie sollen zum Beispiel auch einen normalen Alltag, Beziehungen und Zugang zu Betreuung und Bildung haben. Letztlich hat die UN-Behindertenrechtskonvention den Anspruch, dass alle Bereiche in der Gesellschaft (z. B. Arbeit, Schule, Freizeit etc.) so organisiert sind, dass auch Menschen mit Behinderungen darin ein normales und selbstbestimmtes Leben führen und daran teilhaben können.

Neben diesen grundsätzlichen Ansprüchen gibt es auch eine finanzielle Komponente. Die nachfolgenden Ausführungen wurden von der Hochschule Luzern für den Kanton Luzern berechnet.[13] Die Kernaussagen gelten jedoch grundsätzlich auch für den Kanton St.Gallen. Gerade im (Sonder-)Schulbereich bestehen aber gewisse systemische Unterschiede.

9.1 Wertschöpfung dank inklusiver Kinderbetreuung im Vorschulalter

Der Kanton Luzern hat inklusive Angebote und Strukturen für die Volksschulen eingeführt. Damit diese pädagogisch besser zum Tragen kommen, sollten die Inklusionsleistungen bereits im Vorschulalter ansetzen. Kinder mit Entwicklungsverzögerungen oder Behinderungen können so frühzeitig in die Regelstrukturen integriert werden. Dadurch kann sich nicht nur der pädagogische Erfolg erhöhen, sondern es können auch zusätzliche direkte Aufwendungen bei der Einschulung und in den ersten Schuljahren vermieden werden. Es kann also realistisch davon ausgegangen werden, dass die Ausgaben für inklusive Kindertagesstättenplätze eine Investition in die Zukunft der Kinder und der Gesellschaft darstellen, die auch finanzielle Rückflüsse beziehungsweise Einsparungen bewirken.

Transferausgaben

Kantons- oder Gemeindeausgaben, die für Löhne und Betriebskosten von Institutionen aufkommen, haben im Sozialbereich einen direkten «Social Return on Investment» von rund 50 Prozent. Das heisst, dass von den investierten Mitteln des Kantons Luzern (CHF 380'000) rund die Hälfte (CHF 190'000) direkt (Steuern, Abgaben) oder indirekt (Konsum, Multiplikatoreffekte) wieder an den Staat zurückfliessen.

Vereinbarkeit von Beruf und Familie und Entlastung der Eltern

Die Vereinbarkeit von Beruf und Familie ist auch für Eltern von Kindern mit besonderen Bedürfnissen ein wichtiges Anliegen. Dabei kann das Angebot der vorschulischen Betreuung den Eltern eine Entlastung bringen, die sich direkt in der beruflichen Leistungsfähigkeit der Eltern niederschlägt.

Dieser volkswirtschaftlich wünschbare Effekt ist bei Eltern von Kindern mit besonderen Bedürfnissen vermutlich höher als bei durchschnittlichen Eltern, da sich viele Eltern bereits an einer Belastungsgrenze befinden. Eine Betreuungsentlastung wirkt somit auch als eine präventive Massnahme gegen die Ausgrenzung der Eltern aus dem Arbeitsmarkt und daraus entstehenden Sozialleistungskosten.

[13] Zimmermann M. (2021): Expertise über Kosten und Finanzierung eines Programms zur inklusiven Vorschulbetreuung von Kindern mit besonderen Bedürfnissen im Kanton Luzern, Hochschule Luzern – Soziale Arbeit

Wertschöpfung dank inklusiv aufgewachsenen jungen Menschen

Nicht zuletzt kann auch eine gesteigerte künftige Wertschöpfung durch die Betroffenen selbst erwartet werden. Diese sind dank früher Inklusion sozial besser integriert und somit stabiler in ihrer Bildungskarriere verankert. Insbesondere Kinder mit Entwicklungsverzögerungen werden so erfolgreicher die Schule absolvieren und dadurch beruflich wesentlich bessere Aussichten auf dem Arbeitsmarkt haben. Das generiert nicht nur mehr Arbeitskräfte, sondern spart auch mögliche Folgekosten zum Beispiel bei der Arbeitsmarktintegration.

9.2 Einsparungen dank inklusiver Vorschulbetreuung

Einsparungen bei Einschulung und in den ersten Schuljahren

Die vorschulische Inklusion bereitet die Kinder vor auf die Partizipation in der Gesellschaft und auf soziale Strukturen in der Gruppe und entlastet dadurch nicht nur die einzelnen Lehrpersonen, Schulassistenten sowie Heil- und Sozialpädagoginnen, sondern sie kann auch die Leistungsfähigkeit und Kohäsion der Schulklassen erhöhen. Denn die Aufwendungen für die Einschulung und Betreuung von Kindern mit besonderen Bedürfnissen dürften zurückgehen. Zusätzlich werden dadurch die direkten Folgekosten für die heilpädagogische Betreuung in den ersten Schuljahren der inklusiven Schulen gesenkt.

Bei der Annahme im Kanton Luzern, den Einsatz von Schulassistenten/-assistentinnen in 60 Klassen (pro inklusiven Kitaplatz in einer Klasse) um je 10 Prozent jährlich zu reduzieren, wird eine geschätzte Einsparung von insgesamt rund 205'000 Franken erzielt, je zur Hälfte bei Kanton und Gemeinden.[14] Damit werden die Ausgaben des Kantons für die inklusive Vorschulbetreuung bereits im Ansatz kompensiert.

Einsparungen weiterer sozialer Folgekosten

Gerade bei Kindern mit Entwicklungsverzögerungen oder aus sozial schwierigen Verhältnissen können frühzeitig erfolgte Massnahmen bereits grosse Wirkungen erzielen. Wenn dank inklusiven heilpädagogisch begleiteten Kitaplätzen nur einzelne Folgeprobleme von Kindern und Jugendlichen mit besonderen Bedürfnissen frühzeitig behandelt beziehungsweise vermieden werden können, so sind dies in der Regel bereits hohe eingesparte Geldbeträge:

- Kosten für einen Sonderschulplatz pro Jahr: 90'000 Franken
- Kosten für ein Heimplatz pro Jahr: 100'000 Franken

Ein Kind, das zehn Jahre in einer Sonderschule gefördert wird, kostet somit die öffentliche Hand rund eine Million Franken.[15] Entsprechend hoch sind die Einsparungen, könnte eine entsprechende Betreuung dank einem inklusiven Kitaplatz vermieden werden. Studien haben zudem gezeigt, dass nicht nur künftige Sozialkosten eingespart werden, sondern auch die Gesundheitskosten von Kindern mit besonderen Bedürfnissen dank Früher Förderung signifikant reduziert werden dürften.[16]

Damit kann aufgezeigt werden, dass eine relativ kleine Investition in ein Vorschulangebot einen Beitrag dazu leisten kann, deutlich höhere Folgekosten zu vermeiden.

[14] Annahme: Klassenassistenz zu CHF 90 pro Stunde und Einsatz für 10 Schulwochenstunden.
[15] Werden die Kinder in einem Internat betreut, so steigen die Kosten auf rund zwei Millionen Franken.
[16] Bowers, Anne P.; Strelitz, Jason (2012). An Equal Start: Improving outcomes in Children's Centres. The Evidence Review. London: Institute of Health Equity.

9.3 Soziale Wirkung

Den Wert der sozialen Kohäsion dank Frühinklusion (Soziale Wirkung, Social Impact) zu beziffern, ist ein schwieriges Unterfangen. Diverse Studien zur Frühen Förderung von Kindern haben hingegen eindeutig einen ökonomischen Nutzen ausgewiesen.[17] Es kann von einer Kosten-Effizienz-Relation (Social Return on Investment) von 1 : 2,5[18] bis hin zu 1 : 16[19] ausgegangen werden. Das heisst, dass ein für die Frühe Förderung von Kindern ausgegebener Franken «Einsparungen in den Bereichen individuelle Schulförderung, Strafverfolgung und -vollzug, Sozialhilfe, Gesundheitskosten, sowie volkswirtschaftlich bedeutsame Mehrwerte wie ein durchschnittlich höheres Lebenseinkommen»[20] bringt, welche diesen Franken um das 16-Fache übersteigen. Dabei sind sich die Studien einig, dass dieser ökonomische Wirkungsgrad umso höher ist, je früher eine entsprechende Förderung bei Kindern einsetzt. Für Kinder mit besonderen Bedürfnissen ist diese Hebelwirkung nochmals deutlich höher als für eine allgemeine Grundgesamtheit.

Es ist demnach naheliegend, dass Menschen, die bereits in inklusiven vorschulischen Institutionen betreut wurden, nicht nur über ein erhöhtes soziales Integrationspotenzial verfügen, sondern dem Staat auch sehr viel Ausgaben ersparen. Der Wert integrierender Gesellschaften macht sich somit nicht nur in der Aufrechnung von Einzelschicksalen manifest, sondern kann auch aufgrund gesamtgesellschaftlicher Kriterien als ökonomisch sinnvoll betrachtet werden.

[17] Hafen, Martin (2014). Prävention durch Frühe Förderung. S. 61 f. Luzern: Hochschule Luzern.
[18] Vgl. Barnett, W. Steven; Masse Leonard N. (2007). Comparative benefit-cost analysis of the Abecedarian program and its policy implications. S. 113–125 in: Economics of Education Review 26
[19] Schweinhart, Lawrence J.; Montie, Jeanne; Xiang, Zongping; Barnett, Stephen; Belfield Clive; Nores, Milogros (2005). Lifetime Effects: The High/Scope Perry Preschool Study Through Age. Ypsilanti, MI 48198: High/Scope Press
[20] Hafen, Martin (2014). Prävention durch Frühe Förderung. S. 61. Luzern: Hochschule Luzern