

## Massnahmenplan Familienmonitoring Appenzell Ausserrhoden Handlungsfeld 1: Familien- und schulergänzende Kinderbetreuung

Hintergrundbericht und Entscheidungsgrundlagen zur Verbesserung der «Vereinbarkeit von Beruf und Familie»

August 2020





## Inhalt

<b>Zusammenfassung</b> .....	<b>5</b>
<b>1 Vorgehen und Auftrag</b> .....	<b>6</b>
<b>2 Grundlagen</b> .....	<b>6</b>
2.1 Politische, gesetzliche und fachliche Grundlagen .....	7
2.2 Kantonale Projekte / Programme mit Bezug zu Kinderbetreuung .....	10
2.3 Direkter, indirekter und immaterieller Nutzen von Kinderbetreuung .....	12
2.4 Leistungen der öffentlichen Hand .....	12
2.4.1 Finanzhilfen des Bundes .....	13
2.4.2 Abzug der Betreuungskosten bei den Kantonssteuern .....	14
2.4.3 Sozialhilfe .....	14
2.4.4 Kinderschutz .....	14
2.5 Systembedingte Leistungsreduktion durch Schwelleneffekte .....	15
<b>3 Familien in Appenzell Ausserrhoden</b> .....	<b>17</b>
3.1 Szenario Bevölkerungsentwicklung .....	17
3.2 Erwerbsmodelle .....	18
3.3 Familieneinkommen .....	20
<b>4 Angebote in Appenzell Ausserrhoden</b> .....	<b>21</b>
4.1 Angebote und Versorgungsgrad .....	21
4.2 Zukünftiger Bedarf .....	23
4.3 Qualität und Kostenfolgen der Regulierungstätigkeit .....	23
4.4 Bestehende Subventionierungsformen .....	24
<b>5 Umsetzungsmodelle</b> .....	<b>25</b>
5.1 Übergeordnete Haltung .....	25
5.2 Übersicht Subventionsformen .....	26
5.3 Umsetzungsmodelle in anderen Kantonen .....	28
<b>6 Umsetzung in Appenzell Ausserrhoden</b> .....	<b>31</b>
6.1 Kombinationen zentraler Elemente eines Subventionsmodells .....	31
6.2 Empfehlung Modell «Verbundfinanzierung» .....	34
6.2.1 Finanzierungsmodelle für die Gemeinden .....	36
6.2.2 Massgebendes Einkommen zur Festlegung der Beiträge der Erziehungsberechtigten .....	37

<b>7</b>	<b>Kosten .....</b>	<b>38</b>
7.1	Gesamtkosten der Kinderbetreuung in Appenzell Ausserrhoden.....	38
7.2	Subventionsstrategie .....	39
7.3	Subventionen und Elternbeiträge .....	40
7.4	Kostenteiler «Verbundfinanzierung» .....	40
7.5	Finanzhilfen für Subventionserhöhungen von Kanton und Gemeinden .....	41
7.6	Möglicher finanzieller Nutzen für Kanton und Gemeinden / Return on Investment.....	43
7.7	Freiwillige Mitfinanzierung der Betreuungskosten durch Unternehmen .....	44
7.8	Kostenfolgen für den Kanton .....	45
<b>8</b>	<b>Empfehlungen zuhanden des Regierungsrats .....</b>	<b>47</b>
<b>9</b>	<b>ANHANG.....</b>	<b>49</b>
9.1	Anhang A: Zusammenfassung relevanter Studien .....	49
9.2	Anhang B: Internationale Konventionen und Übereinkommen mit Bezug zu Kinderbetreuung .....	50
9.3	Anhang C: Zuständigkeiten .....	50
9.4	Anhang D: Bevölkerungsentwicklung – Familien und Kinder .....	51

### **Projektorganisation**

Im Steuergremium vertreten sind Andreas Tinner (Amt für Soziales), Dominik Schleich (Amt für Volksschule und Sport), Jürg Weder (Kantonskanzlei), Daniel Lehmann (Amt für Wirtschaft und Arbeit).

In der Projektgruppe vertreten sind Isabelle Dubois (Projektleiterin) und Carina Zehnder (beide vom Amt für Soziales, Abteilung Chancengleichheit), Barbara Caluori bis 31.05.2020 (Amt für Volksschule und Sport, Abteilung Volksschule), Peter Hruza (Büro Communis, externer Berater).

In der Resonanzgruppe sind für die verschiedenen Zielgruppen vertreten: Simone Sprecher (Kibesuisse), Claudia Bischofberger (Netzwerk Elternbildung), Bruno Eisenhut (Geschäftsführer Gewerbeverband AR und Industrie AR), Susann Metzger (Gemeinderätin Soziales und Schulpräsidentin, Kantonsrätin, Heiden), Rouven Michel (Soziale Dienste Herisau), Bruno Mayer (Amt für Finanzen).

## Zusammenfassung

Familienergänzende Kinderbetreuung ist Teil einer langjährigen gesellschaftlichen Entwicklung, die sich auf internationaler, nationaler und kantonaler Ebene in politischen, rechtlichen und fachlichen Grundlagen und Programmen und Gesetzen niedergeschlagen hat. In Appenzell Ausserrhoden gibt es keine gesetzlichen Grundlagen, welche den Kanton oder die Gemeinden hinsichtlich Kinderbetreuung im Vorschulalter und im Schulalter in die Pflicht nehmen. Relevante Artikel in der Kantonsverfassung und im Schulgesetz sind als «kann-Formulierungen» verfasst. Familienergänzende Kinderbetreuung ist in Appenzell Ausserrhoden somit eine freiwillige Leistung und die Ausgestaltung liegt primär im Zuständigkeitsbereich der Gemeinden.

In den bereits bestehenden familienergänzenden Kinderbetreuungsangeboten in Appenzell Ausserrhoden werden zur Zeit rund 17 % der Kinder im Vorschulalter und rund 14 % der Kinder im Schulalter betreut. Beide Werte liegen unter den gesamtschweizerischen Zahlen von 28 % beziehungsweise 20 %. Bezüglich des Betreuungsangebots, des Versorgungsgrades und auch der Finanzierungs- und Subventionsmodelle unterscheiden sich die Gemeinden.

Die Relevanz gut ausgebauter, finanzierbarer und erwerbskompatibler Betreuungsangebote zeigt sich in verschiedenen Punkten. In rund Dreiviertel aller Familien in Appenzell Ausserrhoden sind beide Elternteile erwerbstätig, bei den Alleinerziehenden sind es sogar 90 %. Viele Familien sind auf bezahlbare Betreuungsangebote angewiesen. Knapp ein Viertel der Haushalte mit Kindern verfügen über ein tiefes Einkommen bis 40'000.– Franken, zwei Drittel gehören dem Mittelstand an. Im Zusammenhang mit der demographischen Veränderung wird zukünftig auch die Vereinbarkeit von Erwerbsarbeit mit der Betreuung der eigenen Kinder und Angehörigen an Aktualität gewinnen. Auch aus wirtschaftlicher und sozialpolitischer Sicht ist ein gut ausgebauten externes Betreuungsangebot lohnenswert. Dank Betreuungsangeboten bleiben gut ausgebildete Eltern der Wirtschaft als Arbeitskräfte erhalten und mindern so den Fachkräftemangel. Familienergänzende Kinderbetreuung ist eine wichtige Voraussetzung für die Verhinderung von Sozialhilfe. Weiter unterstützt sie verschiedene kantonale Ziele wie eine Frühe Sprachförderung, eine gute Vorbereitung auf den Schuleintritt und Massnahmen zur Integration von Kindern mit besonderen Bedürfnissen.

Derzeit besteht weniger in der Schaffung von neuen Plätzen eine Dringlichkeit als vielmehr in der Verbesserung des Zugangs zu bestehenden Plätzen, der Finanzierung und Subventionierung. Gemäss den Resultaten des Familienmonitorings wünschen sich die Befragten primär höhere Abzugsmöglichkeiten bei den Steuern und eine stärkere Subventionierung der Betreuungskosten. Längerfristig ist aber von einem steigenden Bedarf an Betreuungsplätzen auszugehen und ein moderater Ausbau wird nötig sein.

Im Bericht werden verschiedene Umsetzungsvarianten und Subventionierungsmodelle beleuchtet. Im Rahmen der Vorarbeiten wurde deutlich, dass ein zukünftiges Modell für Appenzell Ausserrhoden auf folgenden drei Pfeilern beruhen soll:

1. Dem Erlass einer gesetzlichen Grundlage zur Gewährleistung eines bedarfsorientierten, erwerbskompatiblen und finanzierbaren Kinderbetreuungsangebots.
2. Der Umsetzung dieses Gesetzes in Form einer „Verbundfinanzierung“, womit gemeint ist, dass sich Kanton und Gemeinden an den Betreuungskosten beteiligen.
3. Einer vom Kanton bestimmter Subventionsstrategie, die zur finanziellen Entlastung der Eltern beiträgt und mindestens das Wirkungsziel „Förderung Mittelstand“ verfolgt.

## 1 Vorgehen und Auftrag

Der Regierungsrat hat sich im Regierungsprogramm 2016-2019 als Ziel gesetzt, in Appenzell Ausserrhoden attraktive Rahmenbedingungen für Familien sowie betreuende Angehörige zu schaffen. Deshalb führte das Departement Gesundheit und Soziales im Herbst 2017 erstmals eine generationenübergreifende Bevölkerungsbefragung zur Vereinbarkeit von Beruf und Familie durch. Der Regierungsrat hat aufgrund der Ergebnisse vier Handlungsfelder (Kinderbetreuung, Arbeitsmarkt, Berufswelt, Beratung & Unterstützung) definiert, für die Massnahmen geplant werden sollen. Im Regierungsratsbeschluss vom 26. Juni 2018 wurde das Departement Gesundheit und Soziales beauftragt, die Massnahmen zu den vier Handlungsfeldern zu planen und mit den strategischen Zielen des Regierungsprogramms 2020–2023 zu koordinieren.

Der vorliegende Bericht betrifft das Handlungsfeld 1 «Kinderbetreuung», mit dem Ziel für alle Familien einen chancengerechten Zugang zu familien- und schulergänzender Kinderbetreuung sicherzustellen. Im ersten Teil des Berichts (Kapitel 2 bis 4) werden die Grundlagen beschrieben, im zweiten Teil (ab Kapitel 5) mögliche Umsetzungsmodelle. Abgeschlossen wird der Bericht mit konkreten Empfehlungen zuhanden des Regierungsrats. Diese stützen sich auf eine vertiefte Expertise durch das Steuergremium sowie auf die Diskussion im Rahmen eines Workshops mit der Resonanzgruppe, der ausgewiesene Expertinnen und Experten angehörten.

## 2 Grundlagen

Familienergänzende Kinderbetreuung ist Teil einer langjährigen gesellschaftlichen Entwicklung. Die Umsetzung stützt sich auf politische, rechtliche und fachliche Grundlagen und Programme. In der Umsetzung werden verschiedene Finanzierungsmodelle eingesetzt. Es gibt finanzielle Effekte auf die öffentliche Hand, aber auch auf die einzelnen Familien.

Familienergänzende Kinderbetreuung wird definiert als die regelmässige Betreuung von Kindern durch Einrichtungen bzw. durch in Vereinen oder Netzwerken organisierte Privatpersonen (institutionelle Betreuung) oder durch in der Regel nicht im Haushalt lebende Privatpersonen (nicht-institutionelle Betreuung). Zudem gilt es zwischen erwerbskompatiblen und nicht erwerbskompatiblen Angeboten zu unterscheiden. Erwerbskompatibel sind Betreuungsformen, welche den Eltern mindestens eine teilzeitliche Erwerbstätigkeit ermöglichen (z. B. Kindertagesstätten, Tagesfamilien, schulergänzende Angebote). Nicht erwerbskompatibel sind Angebote, welche lediglich der Entlastung der Eltern oder zur Förderung der Kinder dienen (z. B. Spielgruppe, Hütedienste, Babysitter). Sie tragen nicht zur Vereinbarkeit von Erwerbsarbeit und Familie bei, können aber für die Entwicklung der Kinder sehr wichtig sein. Der vorliegende Bericht konzentriert sich primär auf erwerbskompatible institutionelle Formen der Betreuung.

Erwerbskompatible Kinderbetreuung	Institutionelle Betreuung	Bezahlte Betreuung	Vorschulbereich Schulbereich (inkl. Kindergarten)	Kindertagesstätten Tagesstrukturen für Schulkinder (inkl. Ferienbetreuung) in Verein organisierte Tagesfamilien
	Nicht-Institutionelle Betreuung (durch Privatpersonen)		Unbezahlte Betreuung	Vorschul- und Schulbereich (inkl. Kindergarten)
Nicht erwerbskompatible Kinderbetreuung		Punktueller Betreuung		Spielgruppen punktueller Ferienbetreuung Hausaufgabenhilfe Babysitter

Abbildung 1: Klassifikation der Betreuungsformen, Bundesamt für Statistik, 2015

## 2.1 Politische, gesetzliche und fachliche Grundlagen

Auf nationaler und kantonaler Ebene bestehen unterschiedliche Gesetze, politische und fachliche Empfehlungen, Erklärungen und Programme mit einem Bezug zur Kinderbetreuung.<sup>1</sup>

### Bundesebene

#### **Schweizerische Bundesverfassung ([BV, SR 101](#))**

Art. 11: Schutz der Kinder und Jugendlichen

Art. 41: Sozialziele

Art. 67: Förderung von Kindern und Jugendlichen

#### **Schweizerisches Zivilgesetzbuch ([ZGB, SR 210](#))**

Art. 301-303: Wirkungen des Kindesverhältnisses;  
Die elterliche Sorge

#### **Verordnung über die Aufnahme von Pflegekindern ([PAVO, SR 211.222.338](#))**

#### **Bundesgesetz über die Förderung der auserschulischen Arbeit mit Kindern und Jugendlichen ([KJFG, SR 446.1](#))**

Art. 11: Gewährung von Finanzhilfen an Kantone und Gemeinden

Art. 18-21: Zusammenarbeit und Kompetenzentwicklung

Art. 26: Übergangsbestimmung

#### **Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration ([AIG, SR 142.20](#))**

Art. 53: Integrationsförderung

#### **[Integrationsagenda](#)**

Sie fördert die soziale, sprachliche und berufliche Integration von Flüchtlingen (Jugendliche und junge Erwachsene).

### Kantonebene

#### **Kantonsverfassung des Kantons Appenzell Ausserrhoden ([KV, bGS 111.1](#)) (Die Verfassung ist momentan in Revision.)**

Art. 24; Absatz 2: «Jedes Kind hat Anspruch auf Schutz und Fürsorge sowie auf eine seinen Fähigkeiten entsprechende, unentgeltliche Grundausbildung während der obligatorischen Schulzeit».

Art. 41; Absatz 1: «Kanton und Gemeinden unterstützen Familien und andere Lebensgemeinschaften mit Kindern in der Erfüllung ihrer Aufgaben; sie können die Schaffung geeigneter Bedingungen für die Betreuung von Kindern unterstützen»

#### **Gesetz über Schule und Bildung ([Schulgesetz, bGS 411-0](#)) (Die Schulgesetzgebung ist momentan in Totalrevision)**

Art. 36; Absatz. 2 lit. b: «Die Lehrpläne sind insbesondere so zu gestalten, dass die Gemeinden Blockzeiten- und Tagesschulmodelle einführen können.»

#### **Verordnung zum Gesetz über Schule und Bildung ([Schulverordnung, bGS 411.1](#))**

Art. 35b; Absatz 1: «Die Gemeinden können bedarfsgerechte Tagesstrukturen einrichten oder unterstützen, welche die Betreuung in der Schule über die eigentliche Unterrichtszeit hinaus sowie den Mittagstisch einschliessen. Die Benützung solcher Tagesstrukturen ist freiwillig. Es kann ein angemessener Kostenbeitrag erhoben werden.»

Absatz 2: «Das Departement Bildung und Kultur erlässt Rahmenbedingungen zur Umsetzung bedarfsgerechter Tagesstrukturen und kann den Gemeinden die Führung und Organisation der Schule

<sup>1</sup> Internationale Konventionen sind im Anhang B angefügt.



**Bundesgesetz über Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung (KBFHG, SR 861.1)**

In Kraft seit 01. Feb. 2003 und zum 3. Mal nahtlos verlängert bis zum 31. Jan. 2023 mit dem Ziel der Schaffung von mehr Betreuungsplätzen.

**SODK 2011: «Empfehlungen der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und -direktoren (SODK) zur familienergänzenden Betreuung im Frühbereich»**

Diese [Empfehlungen](#) unterstützen die politische und fachliche Diskussion in den einzelnen Kantonen, regen Projekte an und dienen der Förderung einer interkantonalen Koordination und Abstimmung.

**SODK, EDK, GDK: interkantonale Zusammenarbeit zum Schwerpunktthema «Frühe Förderung» für die Jahre 2018/2019**

Das politische Querschnittsthema «Frühe Förderung» wird von diesen Direktorenkonferenzen auf interkantonaler Ebene verstärkt koordiniert bearbeitet.

**SODK, EDK: Gemeinsame Erklärung zur familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung, verabschiedet per 21. Juni 2018**

Die [Erklärung](#) beinhaltet politische Zielsetzungen für die interkantonale Ebene und legt Leitsätze für die Zusammenarbeit fest.

als Tagesschule bewilligen.»

**Regierungsprogramm 2003-2007**

Teilprojekt Familien; Bericht «Stand der Familienpolitik im Kanton Appenzell Ausserrhoden»

**Regierungsprogramm 2007-2011**

Teilprojekt «Koordinierte Familienpolitik»; 2009 Erlass Regierungsrat eines kantonalen Familienleitbildes; 2011 Bericht zur «Finanziellen Förderung von Familien im Kanton Appenzell Ausserrhoden».

**Bericht der FHS St.Gallen «Finanzielle Förderung von Familien im Kanton Appenzell Ausserrhoden», 2011.**

Eine Analyse des Zusammenspiels verschiedener Transferleistungen und deren Auswirkungen auf das verfügbare Einkommen von Familien.

**Rahmenempfehlungen zur schulergänzenden Betreuung 2016**

Diese wurden vom Departement für Bildung und Kultur erarbeitet zwecks Schaffung einheitlicher Eckwerte für Tagesstrukturen.

**Regierungsprogramm 2016-2019**

Ziel 3 «Appenzell Ausserrhoden bietet attraktive Rahmenbedingungen für Familien mit Kindern und Jugendlichen»; Strategie «Förderung der familienexternen Betreuung von Kindern und Jugendlichen unter Einbezug der frühkindlichen Förderung».

**Studie INFRAS 2017 (Bericht 2018)**

Bevölkerungsumfrage im Auftrag des Amts für Soziales bezüglich der Vereinbarkeit von Familie und Beruf in Appenzell Ausserrhoden.

**Konzept «Frühe Kindheit in Appenzell Ausserrhoden» (2018-2020)**

Die Departemente Gesundheit und Soziales sowie Bildung und Kultur erarbeiten zusammen mit der Gemeindepräsidienkonferenz und weiteren Involvierten dieses Konzept.

**Kantonales Integrationsprogramm 2018-2021 (KIP II)**

Strategisches Ziel 5 «Frühe Kindheit», Erarbeitung eines Konzepts «Frühe Kindheit» (DGS und DBK).

**Richtlinien zur Basisqualität, Qualitätsvorgaben und deren Überprüfung in Kindertagesstätten in Appenzell Ausserrhoden, in Kraft per 01.01.2019**

Sie wurden herausgegeben durch das Amt für Soziales.

**Regierungsprogramm 2020-2023**

Ziel 4 «Bis 2023 liegen die gesetzlichen Grundlagen sowie ein Finanzierungsmodell für erwerbskompatible Tagesstrukturen in den Gemeinden vor».

Ziel 5 «Bis 2023 ermöglichen weitere Massnahmen eine ausgewogene Balance zwischen Berufs und Privatleben. Deren Beitrag zur Steigerung der Attraktivität als Arbeitgeber wird evaluiert.»

Wie aus den oben aufgeführten Gesetzes- und Verordnungstexten hervorgeht, gibt es hinsichtlich Kinderbetreuung im Vorschulalter und im Schulalter gesetzliche Grundlagen, die den Kanton oder die Gemeinden betreffen. Meist sind diese wenig verbindlich als «kann-Formulierungen» verfasst und nehmen den Kanton oder die Gemeinden hinsichtlich familienergänzender Kinderbetreuung im Vorschulalter und im Schulalter nicht in die Pflicht. Familienergänzende Kinderbetreuung ist in Appenzell Ausserrhoden eine freiwillige Leistung. Die Ausgestaltung liegt primär im Zuständigkeitsbereich der Gemeinden. Eine Übersicht zu den einzelnen Zuständigkeiten im Vorschul- und Schulbereich findet sich im Anhang C.

Da keine gesetzliche Grundlage besteht, kann der Kanton die Gemeinden nicht verpflichten, Angebote im Bereich der familienergänzenden Betreuung zu schaffen. Für eine solche Verpflichtung ist eine gesetzliche Grundlage nötig.

## **2.2 Kantonale Projekte / Programme mit Bezug zu Kinderbetreuung**

### ***Konzept «Frühe Kindheit in Appenzell Ausserrhoden»***

Auf Grundlage des Regierungsprogramms 2016-2019 haben die Vorsteher der Departemente Bildung und Kultur sowie Gesundheit und Soziales im Februar 2018 dem Amt für Soziales den Auftrag erteilt, eine Bestandesaufnahme und Situationsanalyse zu erstellen. Gemeinsam mit der Gemeindepräsidienkonferenz (GPK) soll ein kantonales Konzept «Frühe Kindheit in Appenzell Ausserrhoden» mit Massnahmenplan erarbeitet werden. Ziel ist die bessere Abstimmung und Koordination zwischen den Angeboten im Frühbereich wie auch der Übergang zur Schule. Das Konzept mit einem Massnahmenplan liegt 2020 vor.

### ***Sprachförderung im Vorschulalter***

Im Kantonalen Integrationsprogramm KIP II (2018-2021) wird im Handlungsfeld «Frühe Förderung» mit der «Sprachförderung im Vorschulalter» ein Schwerpunkt für vier Jahre gesetzt. Die Umsetzung ist im Konzept «Frühe Sprachförderung im Kanton Appenzell Ausserrhoden» beschrieben. Frühe Sprachförderung findet u.a. in Betreuungsangeboten statt. Sie erhöht die Integration und Chancengleichheit von fremdsprachigen Kindern im Vorschulalter. Im Rahmen der Integrationsagenda hat der Bund verbindliche Ziele betreffend Sprachförderung für Kinder aus dem Asylbereich vorgegeben. Die Finanzierung erfolgt durch den Bund, den Kanton und die Gemeinden.

Weitere Angebote, die sich auf die Sprachförderung sowie die allgemeine Förderung im Vorschulalter beziehen, stellen die Heilpädagogische Früherziehung und die Logopädie im Frühbereich dar. Sie sind Teile des unten erwähnten sonderpädagogischen Angebots für Kinder mit besonderem Bildungsbedarf (IVM-Massnahmen) und werden durch den Kanton finanziert. Es findet eine Zusammenarbeit mit Institutionen wie Spielgruppen, Kindertagesstätten und Kindergärten statt.

### ***Sprachförderung im Schulalter: Deutsch als Zweitsprache – DaZ***

Deutsch als Zweitsprache (DaZ) wird ab dem Kindergarten angeboten und kann bis zum Ende der ordentlichen Schulzeit genutzt werden. DaZ ist ausgerichtet auf neu zugezogene Schülerinnen und Schüler, die sehr wenig oder gar kein Deutsch sprechen, mit dem Ziel, dass die Betroffenen möglichst schnell den Anschluss in einer Regelklasse finden. Der DaZ-Unterricht wird von den Gemeinden finanziert.

### ***Schule Appenzell Ausserrhoden – miteinander (SchARm)***

Die Heterogenität der Gesellschaft und die damit einhergehende heterogene Schülerschaft generieren soziale Unterschiede, die den integrativen Schulbetrieb fordern. SchARm ist das kantonale Konzept des Departements Bildung und Kultur zur Stärkung und Optimierung der öffentlichen Volksschulen im Umgang mit Heterogenität. Als Teil der langfristigen Strategie der Volksschule zielt es darauf ab, die Tragfähigkeit des Systems Regelschule zu erhöhen und zugleich zu entlasten.

### ***Konzept Sonderpädagogik / Sonderpädagogik – Konkordat***

Der Kanton ist rechtlich, finanziell und fachlich für das sonderpädagogische Angebot im vorobligatorischen Bildungsbereich (Heilpädagogische Früherziehung), im schulobligatorischen Bereich und im nachobligatorischen Schulalter bis zum vollendeten 20. Lebensjahr verantwortlich. Die Umsetzung ist im Konzept Sonderpädagogik genauer beschrieben.

Das sonderpädagogische Angebot umfasst nebst sonderpädagogischen Massnahmen, behinderten- und fallspezifischer Beratung und Unterstützung auch die Betreuung im Unterricht, in Tagesstrukturen oder die

stationäre Unterbringung in einer sonderpädagogischen Institution. Reguläre Betreuungsangebote unterstützen den Inklusionsauftrag.

### ***Fachkräfteinitiative Bund und Wirtschaft***

Die Fachkräfteinitiative (FKI) ist 2011 vor dem Hintergrund der demographischen Entwicklung lanciert worden. Im Sommer 2018 hat der Bundesrat beschlossen, die zeitlich befristete Fachkräfteinitiative als Fachkräftepolitik ab 2019 unbefristet in die Regelstruktur des WBF (SECO) zu überführen. Mit verschiedenen Massnahmen leisten Bund, Kantone und Sozialpartner gemeinsam einen Beitrag zur Mobilisierung ungenutzter Potenziale. Ziel ist es, die inländische Arbeitsmarktnachfrage vermehrt mit in der Schweiz lebenden Arbeits- und Fachkräften abzudecken. Die Verbesserung der Vereinbarkeit von Beruf und Familie bildet eine wichtige Voraussetzung dafür, dass nichterwerbstätige Personen (wieder) in den Arbeitsmarkt einsteigen oder teilzeitarbeitende Personen ihre Arbeitspensen erhöhen.

Die Industrie- und Handelskammer St.Gallen-Appenzell (IHK) setzte die Vereinbarkeit von Familie und Beruf auf ihre politische Agenda<sup>2</sup>. Sie sei unerlässlich, um den sich weiter verschärfenden Fachkräftemangel zu bekämpfen und damit Wettbewerbsfähigkeit und Wohlstand zu sichern. Auf politischer Ebene seien bereits viele Massnahmen ergriffen worden. Gleichzeitig gelte es, wo nötig, Korrekturen zu fordern. So fördere ein Ausbau eine Kostensenkung im Bereich der externen Kinderbetreuung das Arbeitsangebot. Zudem zeige es sich, dass die daraus zu erzielenden zusätzlichen Steuereinnahmen den zusätzlichen Kosten entsprechen oder diese sogar übersteigen können. Bei den schulergänzenden Angeboten sieht die IHK insbesondere zwei Massnahmen mit Verbesserungspotential: bedarfsgerechte Tagesstrukturen und ein Taktstundenplan, der die Unsicherheit und den grossen Koordinationsaufwand für Eltern mindere.

Das Amt für Wirtschaft und Arbeit Appenzell Ausserrhoden kommt ebenfalls zum Schluss, dass der Fachkräftemangel für den Kanton eine zentrale Herausforderung darstellt. Aufgrund der geburtenschwachen Jahrgänge, welche aktuell ins Berufsleben einsteigen, würde sich diese Problematik in den nächsten Jahren noch akzentuieren. Gleichzeitig besteht gerade bei den jüngeren Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern aus Gründen der Familienplanung und des Bedürfnisses der Work-Life-Balance ein zunehmendes Bedürfnis nach Teilzeitarbeit. Diese Entwicklung verstärkt die Nachfrage nach Fachkräften. Parallel dazu müssen Strukturen geschaffen werden, damit Frauen höhere Arbeitspensen (80 %) leisten können. Deshalb werden Kindertagesstätten oder anderweitige Tagesstrukturen für Kinder notwendig, die eine hohe Zeiflexibilität ermöglichen. Das heisst, dass mit flexiblen Betreuungsstrukturen einerseits und flexiblen Arbeitszeitmodellen andererseits dem Fachkräftemangel entgegengewirkt werden kann. Eine künftige Ausrichtung der familienergänzenden Kinderbetreuungsangebote muss auch Arbeitnehmenden mit Schicht- bzw. Nachtarbeit gerecht werden, beispielsweise mit langen Öffnungszeiten der Kindertagesstätten oder Tagesfamilienplätzen.

Kindertagesstätten werden gesamtschweizerisch oftmals durch Arbeitgeber unterstützt. So auch in Appenzell Ausserrhoden, wo beispielsweise die Kinderbetreuung Herisau über eine [Gönnervereinigung](#) verfügt, der sich zahlreiche Unternehmen angeschlossen haben.

---

<sup>2</sup> IHKschriftenreihe, Nr. 38, November 2019, [https://www.ihk.ch/sites/default/files/ihk-schriftenreihe\\_nr.38\\_vereinbarkeitfamilieberuf.pdf](https://www.ihk.ch/sites/default/files/ihk-schriftenreihe_nr.38_vereinbarkeitfamilieberuf.pdf)

### 2.3 Direkter, indirekter und immaterieller Nutzen von Kinderbetreuung

Investitionen in die Kinderbetreuung wirken sich in direkter, indirekter und immaterieller Dimension aus.

	Direkter Nutzen	Indirekter Nutzen	Immaterieller Nutzen
Kinder	<ul style="list-style-type: none"> <li>• bessere Integration und Sozialisation der Kinder</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• höhere Schulabschlüsse ergeben bessere Ausbildungsmöglichkeiten und dies erhöht die Chance, mehr Einkommen zu generieren</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• bessere Entwicklung von sprachlichen und kognitiven Fähigkeiten</li> </ul>
Eltern	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sicherstellung oder Erhöhung der Erwerbsbeteiligung</li> <li>• mehr Einkommen</li> <li>• höhere Leistungen an Sozialversicherungen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• soziale Integration durch Anlässe/Vernetzung der Kindertagesstätte</li> </ul>	
Gemeinden	<ul style="list-style-type: none"> <li>• höhere Steuereinnahmen</li> <li>• weniger Sozialhilfe</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Attraktivitätsgewinn für Gemeinde</li> </ul>	
Unternehmen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• bessere Verfügbarkeit qualifizierter Arbeitnehmer/-innen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• erhöhte Attraktivität für Unternehmen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• erhöhte Standortattraktivität</li> </ul>

Noch spezifischer auf den finanziellen Nutzen für Kanton und Gemeinden wird im Kapitel 7.6. eingegangen.

### 2.4 Leistungen der öffentlichen Hand

Zu den finanziellen Leistungen des Staates gehören neben den Finanzhilfen des Bundes Familien- bzw. Kinderzulagen, Steuererleichterungen, Mutterschaftsentschädigung und Vaterschaftsurlaub, Krankenkassenprämienverbilligungen, Hilflosenentschädigungen, Stipendien, Alimentenbevorschussungen/Inkassohilfe sowie Sozialhilfe. Im Folgenden sind die für die familien- und schulergänzende Kinderbetreuung zentralen Leistungen detailliert aufgeführt.

## 2.4.1 Finanzhilfen des Bundes<sup>3</sup>

### 2.4.1.1 Finanzhilfen für die Schaffung von Betreuungsplätzen

Der Bund unterstützt die Schaffung von neuen Betreuungsplätzen seit 2003 mit finanziellen Mitteln. Während sechs Jahren wird der Aufbau von neuen Plätzen mitfinanziert. Die Bilanz nach 16 Jahren zeigt, dass Appenzell Ausserrhoden bisher im Vergleich zu anderen Kantonen nur wenig vom Impulsprogramm profitiert hat: Der Bund bewilligte 14 Gesuche und stellte Finanzhilfen in der Höhe von 1'115'293 Franken zur Verfügung, was zu 109 neuen Plätzen in Kindertagesstätten und 81 neuen Plätzen in der schulergänzenden Betreuung geführt hat. Schweizweit wurden bis Ende Januar 2020 Finanzhilfen in der Höhe von 382 Mio. Franken ausbezahlt. Bezogen auf den Anteil aller 0 – 15jährigen Kinder im Appenzell Ausserrhoden, die 0.7 % der Gesamtbevölkerung ausmachen, beträgt damit der Anteil an der Gesamthöhe aller Auszahlungen lediglich 0.3 %.

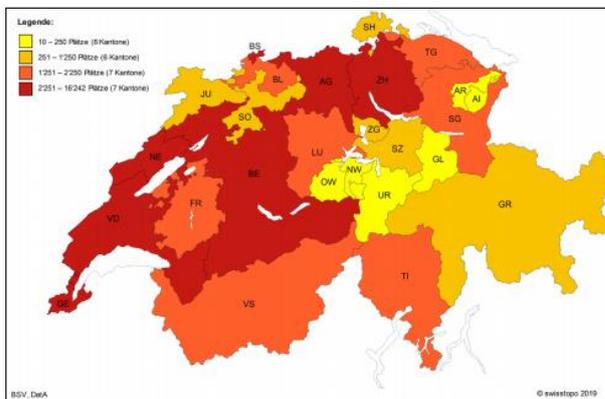


Abbildung 3: Neu geschaffene Plätze: Verteilung auf die Kantone, BSV

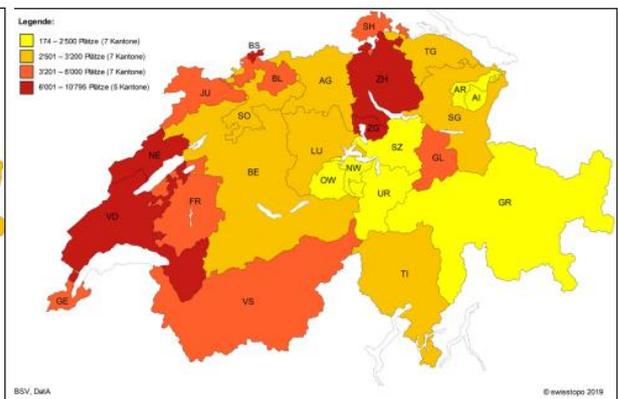


Abbildung 2: Neu geschaffene Plätze: Verteilung je 100'000 Kinder (0-15 Jahre), BSV

### 2.4.1.2 Finanzhilfen für Subventionserhöhungen von Kantonen und Gemeinden

Der Bund gewährt bis 2023 Finanzhilfen für die Erhöhung der kantonalen und kommunalen Subventionen für die familien- und schulergänzende Kinderbetreuung im Rahmen von 82,5 Millionen Franken. Diese werden zusätzlich zur bisherigen Anstossfinanzierung, welche der Schaffung von Betreuungsplätzen dient, zur Verfügung gestellt. Das Ziel dieser zusätzlichen Subventionen ist die Vergünstigung der Elterntarife in der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung. Hierfür können die Kantone einmalig ein Gesuch für sich und die Gemeinden auf Kantonsgebiet einreichen. Die Finanzhilfen des Bundes erfolgen über drei Jahre und sind degressiv ausgestaltet. Im ersten Jahr werden maximal 65 %, im zweiten Jahr maximal 35 % und im dritten Jahr maximal 10 % der erhöhten Subventionen durch den Bund mitfinanziert. Die potenziellen Empfänger der Bundesfinanzhilfen sind diejenigen Gemeinden, die ihre Subventionen gegenüber dem Vorjahr erhöhen. Basis ist dabei aber die Summe aller Subventionen auf Kantonsgebiet. Die Abrechnung erfolgt auf Basis eines Referenzjahres. Im Idealfall stimmen sich möglichst viele Gemeinden auf ein solches Referenzjahr ab, um möglichst viele Bundbeiträge abholen zu können.

<sup>3</sup> <https://www.bsv.admin.ch/bsv/de/home/finanzhilfen/kinderbetreuung.html>

#### **2.4.1.3 Finanzhilfen für Projekte zur besseren Abstimmung des familien- und schulergänzenden Betreuungsangebots auf die Bedürfnisse der Eltern**

Der Bund leistet bis 2023 einen Beitrag an die Planungskosten von Projekten, die das Betreuungsangebot besser auf die Bedürfnisse der Eltern abstimmen. So zum Beispiel Projekte, welche das Betreuungsangebot ausserhalb der üblichen Öffnungszeiten massgeblich verbessern oder Projekte, die umfassende und gemeinsam mit der Schule organisierte Betreuungsangebote für Schulkinder bereitstellen und für die Eltern eine wesentliche Vereinfachung des Tagesablaufs darstellen. Diese Projektfinanzhilfe kann sowohl Kantonen als auch Gemeinden sowie juristischen und natürlichen Personen gewährt werden, die ein Gesuch um finanzielle Unterstützung stellen. Die Finanzhilfen sind auf drei Jahre begrenzt und umfassen höchstens die Hälfte der Projektkosten.

#### **2.4.2 Abzug der Betreuungskosten bei den Kantonssteuern**

Eltern können gemäss Art. 35 Abs. 1 lit. i des Steuergesetzes (StG, bGS 621.11) Abzüge für die Kinderbetreuungskosten bei Betreuung durch Drittpersonen vornehmen. Die Bestimmungen gemäss Art. 35 Abs. 1 lit. i StG sind teils nicht kompatibel mit den Zielen, welche mittels Kinderbetreuung erreicht werden sollen. Es stellt sich die Frage, ob im Rahmen der nächsten Steuergesetzrevision eine Angleichung stattfinden könnte. Zu denken wäre an die Streichung des Maximalbetrages für den Steuerabzug der Kinderbetreuungskosten oder das Entfallen des Erfordernisses des Kausalzusammenhangs zur Erwerbstätigkeit.

#### **2.4.3 Sozialhilfe**

Gemäss der Sozialhilfestatistik 2017 sind 365 Kinder und Jugendliche zwischen null und 17 Jahren Sozialhilfebeziehende. Dies sind rund 30 % der Sozialhilfebeziehenden. Der hohe Anteil an Minderjährigen ist mit dem überdurchschnittlichen Sozialhilferisiko von Alleinerziehenden verbunden. Die Unterstützungsquote von Alleinerziehenden lag 2017 bei 17.4 %. Dies bedeutet, dass etwa jeder fünfte Einelternhaushalt Sozialhilfe erhalten hat. Der Faktor "Alleinerziehend" ist als grosses Sozialhilferisiko zu sehen. Aber auch Paare mit Kindern werden von der Sozialhilfe unterstützt (7.7 %). Kinder sind somit überdurchschnittlich oft auf Sozialhilfe angewiesen. Nachweislich hat Familienarmut negative Auswirkungen auf die Entwicklung der Kinder.

Die Sozialhilfe wurde in der Schweiz zu einem wichtigen Instrument, um Familien und Einzelpersonen das Existenzminimum zu sichern. Ursprünglich war sie jedoch nicht für diesen Zweck gedacht. Vielmehr wurde die Sozialhilfe konzipiert um temporäre persönliche Krisensituationen überbrücken zu helfen und nicht, um strukturelle gesellschaftliche Armutrisiken wie beispielsweise hohe Kinderkosten aufzufangen. Die Sozialhilfe gilt jedoch zunehmend als Antwort auf soziale Probleme wie Familienarmut, Langzeitarbeitslosigkeit und Working-Poor-Situationen. Vor allem die Familienkonstellation hat grossen Einfluss auf die Wahrscheinlichkeit Sozialhilfe zu beziehen. Die Nettoausgaben der Sozialhilfe aller Ausserrhoder Gemeinden sind zwischen 2013 und 2017 von 9.4 Mio. auf 10.7 Mio. Franken gestiegen.

Insgesamt wurden 2017 in Appenzell Ausserrhoden 717 Haushalte von der Sozialhilfe unterstützt. Davon waren fast ein Drittel (27.3 %) Haushalte mit minderjährigen Kindern. Das sind fast 5 % mehr als schweizweit, wo 22.7 % Haushalte mit minderjährigen Kindern Sozialhilfe benötigen.

#### **2.4.4 Kinderschutz**

Familien können nicht immer ihrer Erziehungsaufgabe unter dem Aspekt des Kindeswohls gerecht werden. Ausserfamiliäre Betreuungsangebote können entlastend wirken. Ende 2017 bedurften insgesamt 326 Kinder und Jugendliche bis 18 Jahre einer Kinderschutzmassnahme in Appenzell Ausserrhoden (Kokes-Statistik 2017). Dies entspricht 3 % aller Kinder. 155 Kinder im Alter zwischen 0 und 12 Jahren sind gemäss der

KESB AR im Juni 2018 von einer Kinderschuttmassnahme betroffen. Davon sind 34 Kinder im Vorschulalter und 121 Kinder im Primarschulalter.

## 2.5 Systembedingte Leistungsreduktion durch Schwelleneffekte

Von einem Schwelleneffekt spricht man, wenn mehr Lohn zu einer Reduktion des frei verfügbaren Einkommens führt. Das frei verfügbare Einkommen ist das Einkommen, das nach dem Abzug der Fixkosten und der Steuern einem Haushalt zur Verfügung steht. Schwelleneffekte sind systeminkohärent, weil sie negative Erwerbsanreize setzen und dem Grundsatz «Arbeit muss sich lohnen» widersprechen. Schwelleneffekte existieren in Sozialleistungs- und Steuersystemen. Sie entstehen, wenn eine Sozialleistung (Familienzulagen, Stipendien, individuelle Prämienverbilligung, steuerliche Entlastungen, Alimentenbevorschussung, Sozialhilfe) um einen höheren Betrag reduziert wird oder eine Abgabe um einen höheren Betrag steigt, als der Lohn sich erhöht. Schwelleneffekte stellen eine systembedingte Ungerechtigkeit dar. Das Auftreten von Schwelleneffekten ist abhängig von der Definition der Anspruchsgrenzen auf Sozialleistungen beziehungsweise von der Art und Weise, wie diese Leistungen reduziert werden. Mit einer optimalen Definition der Anspruchsgrenze beziehungsweise der Ausgestaltung der Leistungsreduktion können Schwelleneffekte vermieden werden.

### Sozialhilfe

Gemäss den [Richtlinien](#) der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS), Kapitel A.6-2, sind Haushalte unterstützungsbedürftig, wenn das monatliche Nettoeinkommen für den Lebensunterhalt nicht ausreicht, um die Kosten für die Grundsicherung inklusive grundversorgende situationsbedingte Leistungen und Zulagen zu decken. In der Regel werden in der Sozialhilfe die Einnahmen des Vormonats den anrechenbaren Ausgaben des laufenden Monats gegenübergestellt. Arbeit muss sich lohnen für Familien mit tieferen wie Familien mit höheren Einkommen. Ein sozialpolitisches Ziel für die Erleichterung der Vereinbarkeit von Beruf und Familie ist, dass sich Familien eine familienexterne Kinderbetreuung leisten können, ohne die Schwelle zur Sozialhilfe<sup>4</sup> zu unterschreiten. Dabei muss das Zusammenspiel verschiedener sozialer Transferleistungen und deren Auswirkungen auf das verfügbare Einkommen von Familien berücksichtigt werden. Nutzen Eltern familienexterne Kinderbetreuung, dürfen die Betreuungskosten daher nicht dazu führen, dass es zu einem negativen Erwerbsanreiz kommt. Gemäss den Berechnungen der OST – Ostschweizer Fachhochschule im Rahmen der Studie zur finanziellen Situation von Familien in Appenzell Ausserrhoden 2011 (aktualisiert 2020) fällt bei einem verheirateten Paar mit zwei Kindern im Vorschul- bzw. Schulalter die Sozialhilfe bei einem Nettoeinkommen von rund Fr. 36'400.– weg. Deshalb soll auf der tiefsten Einkommensstufe auf ein massgebendes Einkommen von Fr. 40'000.– abgestützt werden und die maximalen Subventionen an die Betreuungskosten auslösen. Doch auch Familien die dem Mittelstand zugeordnet werden können, sollen von einem höheren frei verfügbaren Einkommen profitieren können. Eine lineare Subventionierung der Betreuungskosten bis zu einem massgebenden Einkommen von maximal Fr. 100'000.– schafft Chancengleichheit:

Verfügt das oben erwähnte Paar bei einer gemeinsamen Erwerbstätigkeit von 140 % über ein massgebendes Einkommen von Fr. 70'000.–, beträgt ihr verfügbares Einkommen mit Subventionen an die Betreuungskosten Fr. 42'700.–, ohne lediglich noch Fr. 29'300.– (siehe Grafiken S. 15).

---

<sup>4</sup> Gemäss den Richtlinien der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS), Kapitel A.6-2, sind Haushalte unterstützungsbedürftig, wenn das monatliche Nettoeinkommen für den Lebensunterhalt nicht ausreicht, um die Kosten für die Grundsicherung inklusive grundversorgende situationsbedingte Leistungen und Zulagen zu decken.

Beispielfamilie: Eltern, verheiratet, 2 Kinder im Vorschul- und Schulalter mit familienexterner Kinderbetreuung 2 Tage pro Woche, Erwerbstätigkeit 140 %, Fr.16'000.– Wohnungsmiete

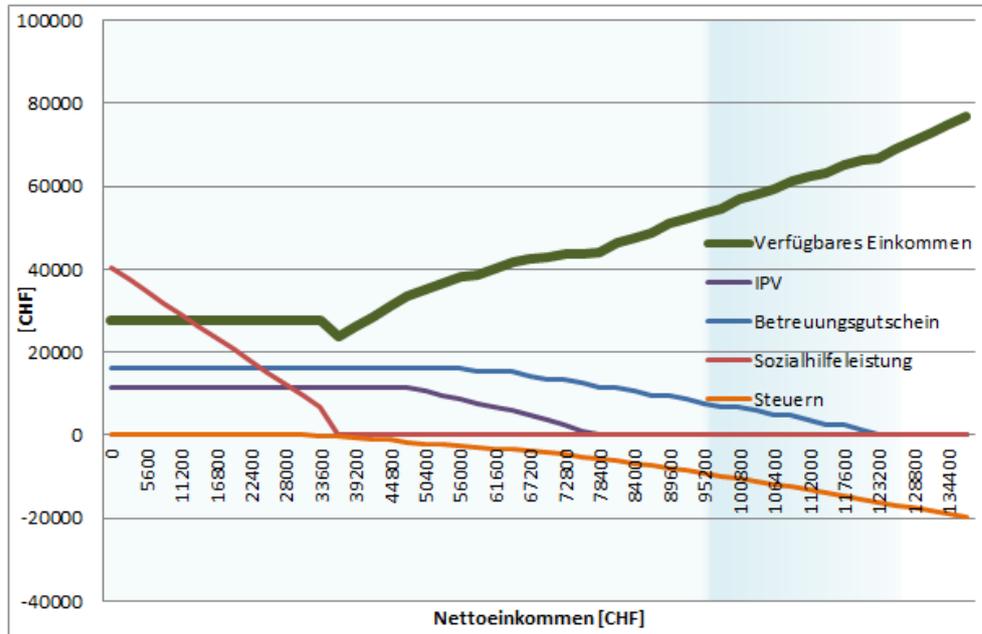


Abbildung 4: Verfügbares Einkommen mit Subvention, OST, 2020

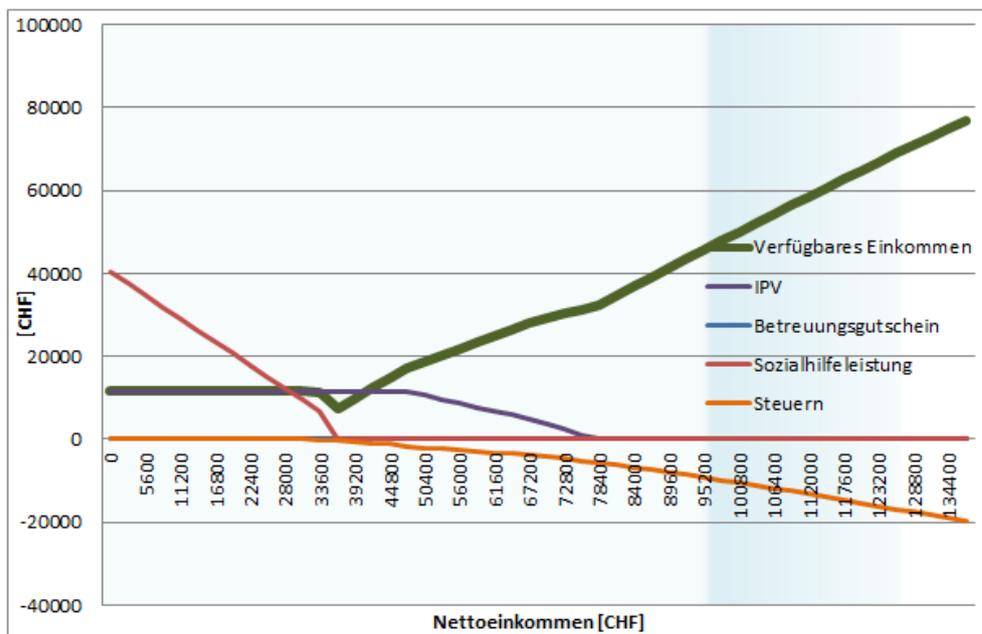


Abbildung 5: Verfügbares Einkommen ohne Subvention, OST, 2020

## Mittelstand

Eine allgemein gültige oder gesetzliche Definition des Mittelstandes gibt es nicht. Hier wird die Definition vom Büro Bass übernommen: «In der wissenschaftlichen Analyse werden die Mittelstandshaushalte (...) nicht über ein festgelegtes Einkommen, sondern für gewöhnlich über Anteile in einer Einkommensverteilung definiert. Als Mittelschicht oder Mittelstand wird oft die Mehrheit der Haushalte bezeichnet, die zwischen den 20 % einkommensschwächsten und den 20 % reichsten Haushalten liegen<sup>5</sup>». Auch Familien, welche dem Mittelstand zugeordnet werden, sind von Schwelleneffekten betroffen. Diese Erkenntnis ist für Ausserrhoder Familien von zentraler Bedeutung, zumal zwei Drittel dem Mittelstand angehören (Eidgenössische Steuerverwaltung 2019, siehe Kapitel 3.3, Familieneinkommen). Die Schwelleneffekte hier begründen sich ebenfalls auf der Ausgestaltung von Transferleistungen. Für die Subventionierung von Kinderbetreuungsangeboten heisst dies, dass sie die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Familien berücksichtigen müssen. In der Ausgestaltung sind die Subventionsbeiträge gemäss dem Einkommen abzustufen. Wie hoch die Beträge sind und bis zu welchem Einkommen Subventionen ausbezahlt werden, liegt jedoch in der Zuständigkeit des Subventionsleisters und hat sich nach dessen sozial- und finanzpolitischen Zielen zu richten.

## 3 Familien in Appenzell Ausserrhoden

In rund Dreiviertel aller Familien sind beide Elternteile erwerbstätig. 17 % aller Sozialhilfebeziehenden sind alleinerziehend und rund 8 % sind Familien mit Kindern. Das bedeutet, dass bei rund einem Viertel der Sozialhilfebeziehenden Familien mit Kindern betroffen sind. Gemäss Familienmonitoring wünschen sich die Befragten höhere Steuerabzugsmöglichkeiten der Kosten für die externe Betreuung sowie eine stärkere Subventionierung der Betreuungskosten.

### 3.1 Szenario Bevölkerungsentwicklung

Gemäss [Szenario](#) des Bundesamts für Statistik AR-00-2015 wächst die ständige Wohnbevölkerung des Kantons Appenzell Ausserrhoden zwischen 2015 und 2045 um 9 % von 54'300 auf 59'200 Personen (57'800 im Jahr 2030).

Die Zahl der Kinder und Jugendlichen (0–19 Jahre) reduziert sich im Referenzszenario von 11'000 auf 10'300 (-6 %). Die Zahl der Personen im erwerbsfähigen Alter (20–64 Jahre) sinkt von 33'000 auf 31'900 (-3 %). Die Zahl der Personen im Pensionsalter (ab 65 Jahren) steigt um 65 % von 10'300 auf 17'000. 2045 beträgt ihr Anteil an der Gesamtbevölkerung 29 % gegenüber 19 % im Jahr 2015. Der Altersquotient erhöht sich von 31 im Jahr 2015 auf 53 im Jahr 2045.

---

<sup>5</sup> Studie zur Situation des Mittelstandes in der Schweiz.; Büro für Arbeits- und sozialpolitische Studien Bass im Auftrag von Angestellte Schweiz; Thomas Oesch und Markus Schärer; 2010.

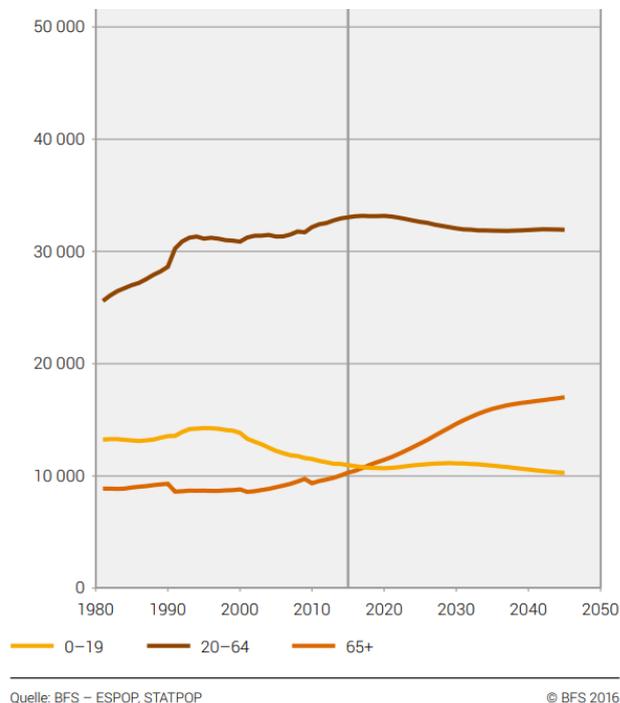


Abbildung 4: Bevölkerungsentwicklung nach Altersgruppen, BFS, 2016

Die Geburtenraten schwankten in den letzten Jahren zwischen rund 500 und 600 Kindern je Jahrgang (siehe Anhang D).

### 3.2 Erwerbsmodelle<sup>6</sup>

Bei den Paarhaushalten mit Kindern zwischen null und zwölf Jahren ist gemäss [Familienmonitoring Appenzell Ausserrhoden](#) das am häufigsten gewählte Erwerbsmodell jenes, bei welchem der Mann Vollzeit arbeitet und die Frau mit einem tiefen Teilzeitpensum unter 50 % erwerbstätig ist (38 % der befragten Haushalte). Ebenfalls häufig sind Haushalte, in denen der Mann Vollzeit arbeitet und die Frau nicht berufstätig ist (23 %). Die Familien in Appenzell Ausserrhoden sind damit vergleichbar mit den Familien im Rest der Schweiz: Die Anteile der nicht erwerbstätigen und der vollerwerbstätigen Mütter in Appenzell Ausserrhoden sind dem schweizerischen Durchschnitt sehr ähnlich. Ein Unterschied besteht bei den Müttern mit Teilzeitpensum. Während in Appenzell Ausserrhoden der Anteil Mütter mit tiefem Teilzeitpensum deutlich höher ist, gibt es schweizweit leicht mehr Mütter mit einem Teilzeitpensum über 50 %.

<sup>6</sup> Der folgende Text und die Darstellungen sind aus dem Schlussbericht der Infrastudie *Familienmonitoring Appenzell Ausserrhoden*, 2018, S. 15f.

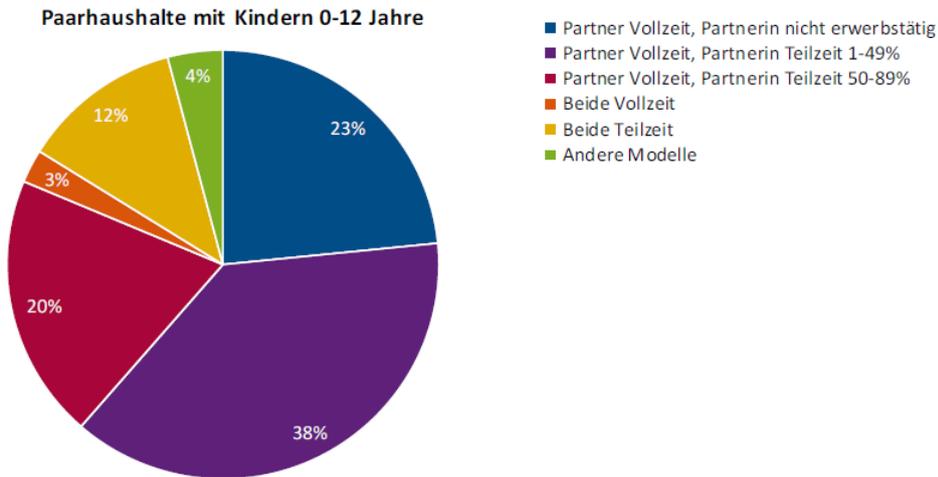


Abbildung 5: Paarhaushalte mit Kindern 0-12 Jahre, Infrac 2018

90 % der Alleinerziehenden in Appenzell Ausserrhoden mit Kindern bis 12 Jahre sind erwerbstätig, was über der nationalen Erwerbsquote von Alleinerziehenden von 85 % liegt. 45 % der Alleinerziehenden arbeiten zwischen 50 und 89 % und knapp ein Drittel ist Vollzeit erwerbstätig. Während die Teilzeitpensen ungefähr dem nationalen Durchschnitt entsprechen, sind in Appenzell Ausserrhoden mehr Alleinerziehende in Vollzeit erwerbstätig als dies schweizweit der Fall ist (31 % respektive 23 %).

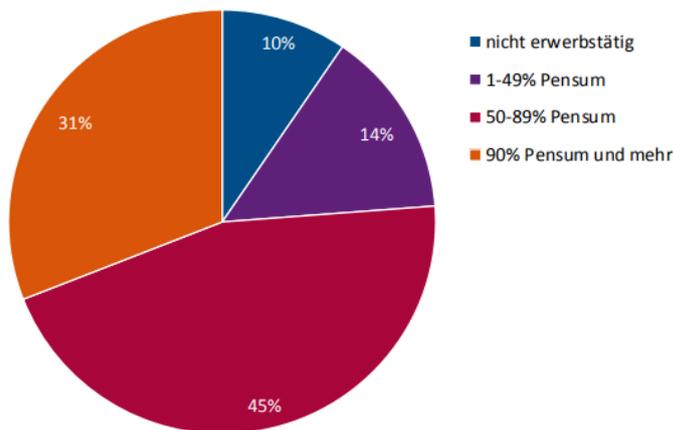
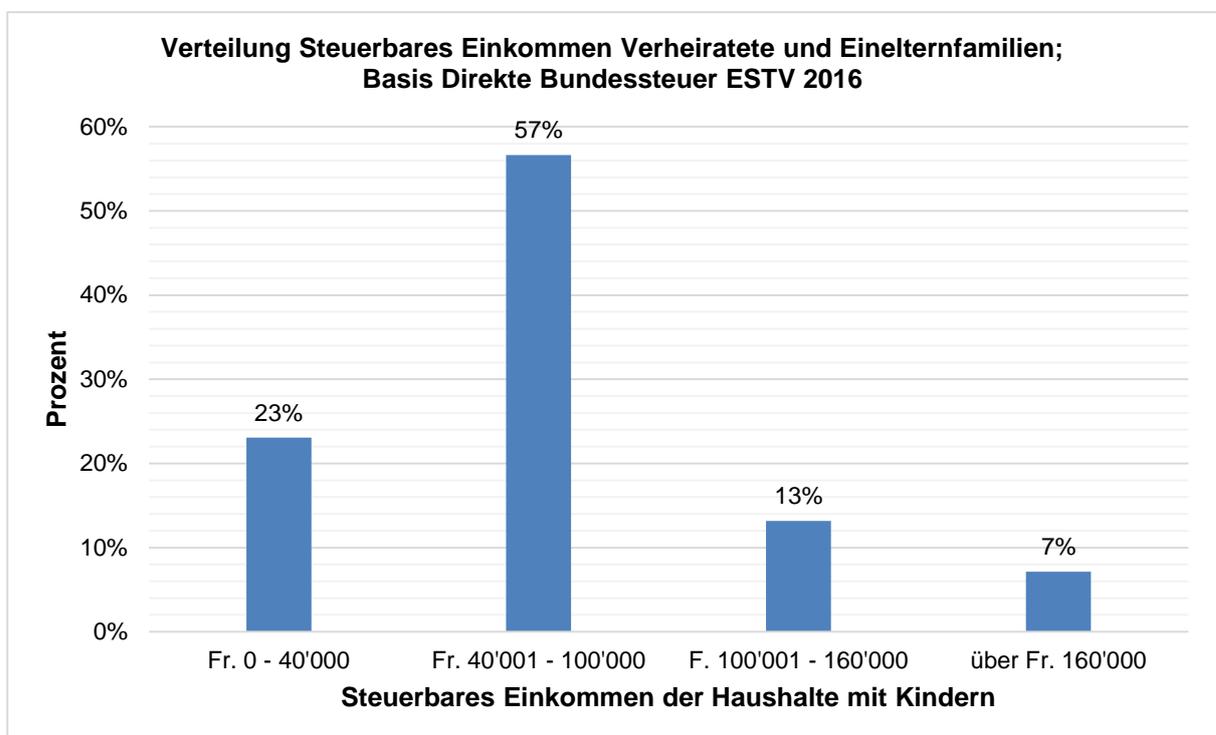


Abbildung 6: Erwerbspensum Alleinerziehende mit Kindern zwischen 8 - 12 Jahren, Infrac 2018

Rund ein Drittel der befragten Haushalte würde ihr Erwerbspensum bei einer passenden Betreuungsmöglichkeit (eher) ausweiten. Da in den meisten Haushalten der Mann bereits in Vollzeit erwerbstätig ist, würde es sich in erster Linie um eine Ausweitung des Pensums der Frau handeln. Bei den gewünschten Unterstützungsleistungen dominieren die finanziellen Aspekte der Vereinbarkeit. So sind die meistgenannten Unterstützungsleistungen, die sich die Befragten wünschen, höhere Steuerabzugsmöglichkeiten der Kosten für die externe Betreuung, mehr Lohn sowie eine stärkere Subventionierung der Betreuungskosten.

### 3.3 Familieneinkommen

Die finanzielle Situation der Familien kann zum jetzigen Zeitpunkt nur grob beurteilt werden, da eine exakte Auswertung der Steuerdaten erst im Rahmen der ersten Sozialberichterstattung von Appenzell Ausserrhoden erfolgen wird (Datenaufbereitung im Sommer 2020). Angaben über die Einkommenssituation der Haushalte mit Kindern finden sich im Bericht 2019 der Eidgenössischen Steuerverwaltung, «STATISTIK DIREKTE BUNDESSTEUER, NATÜRLICHE PERSONEN KANTONE, 2016, KANTON APPENZELL A.RH». Dieser Analyse gemäss verfügt knapp ein Viertel der Haushalte mit Kindern über ein sehr tiefes oder tiefes Einkommen, die überwiegende Mehrheit, nämlich zwei Drittel, gehören dem Mittelstand an und 7 % der Haushalte weisen ein hohes oder sehr hohes Einkommen auf.<sup>7</sup>



<sup>7</sup> Diese Aufteilung der Einkommensklassen decken sich in etwa mit den Angaben der Umfrageteilnehmenden aus dem Familienmonitoring, Infras 2018.

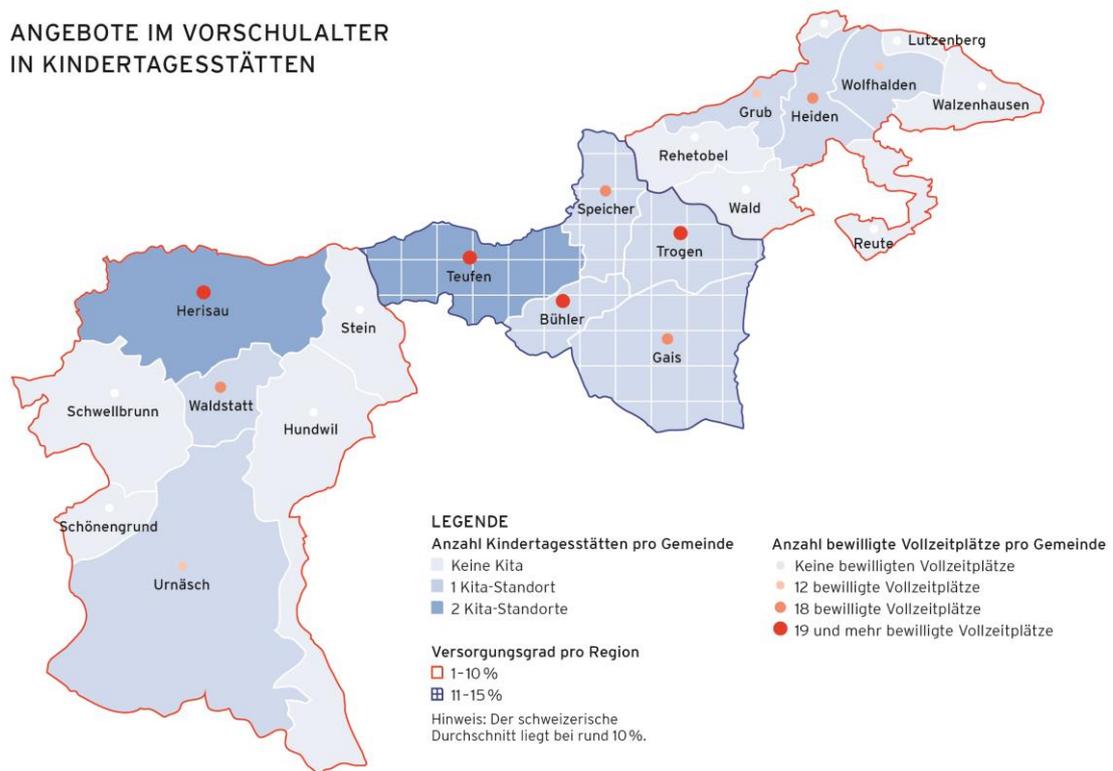
## 4 Angebote in Appenzell Ausserrhoden

### 4.1 Angebote und Versorgungsgrad

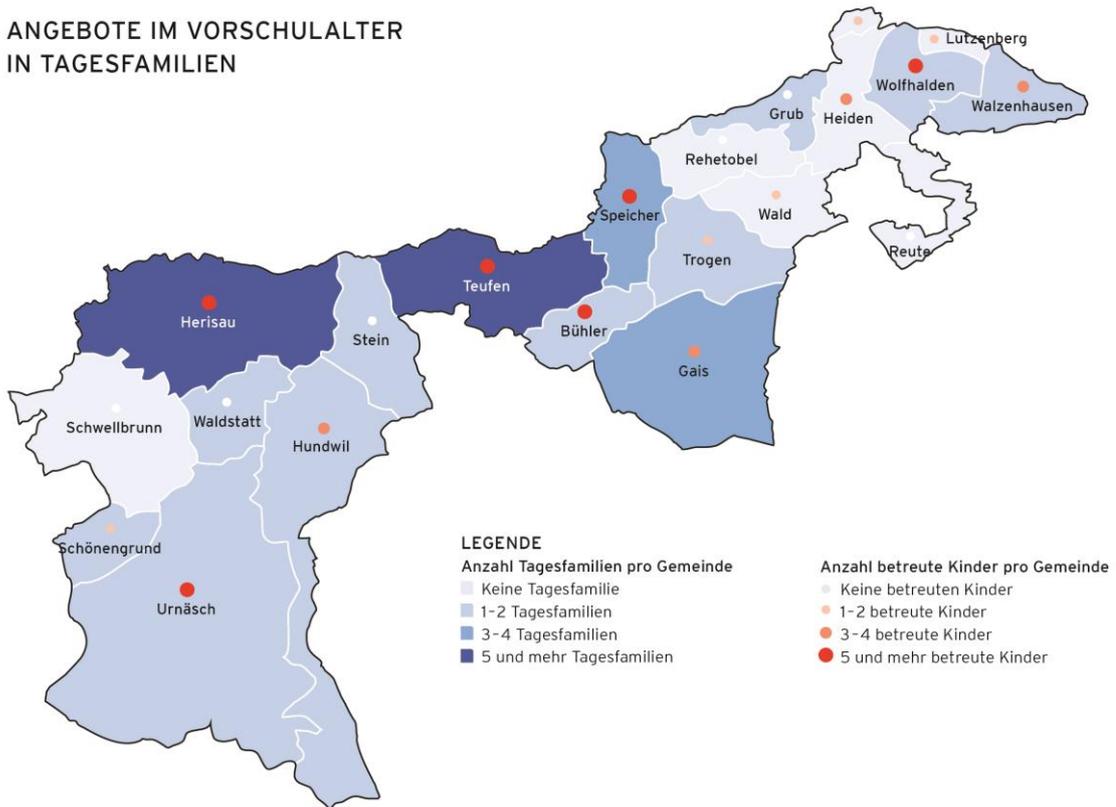
Wie bereits erwähnt, lassen sich die institutionellen Betreuungsangebote in familien- und schulergänzende Angebote unterteilen. Familienergänzende Angebote im Frühbereich richten sich an Kinder zwischen null und vier Jahren, schulergänzende Angebote kommen ab dem Zeitpunkt des Eintritts in den Kindergarten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

Die aktuelle Angebotssituation und der Versorgungsstand in Appenzell Ausserrhoden sind in den folgenden drei Grafiken abgebildet.

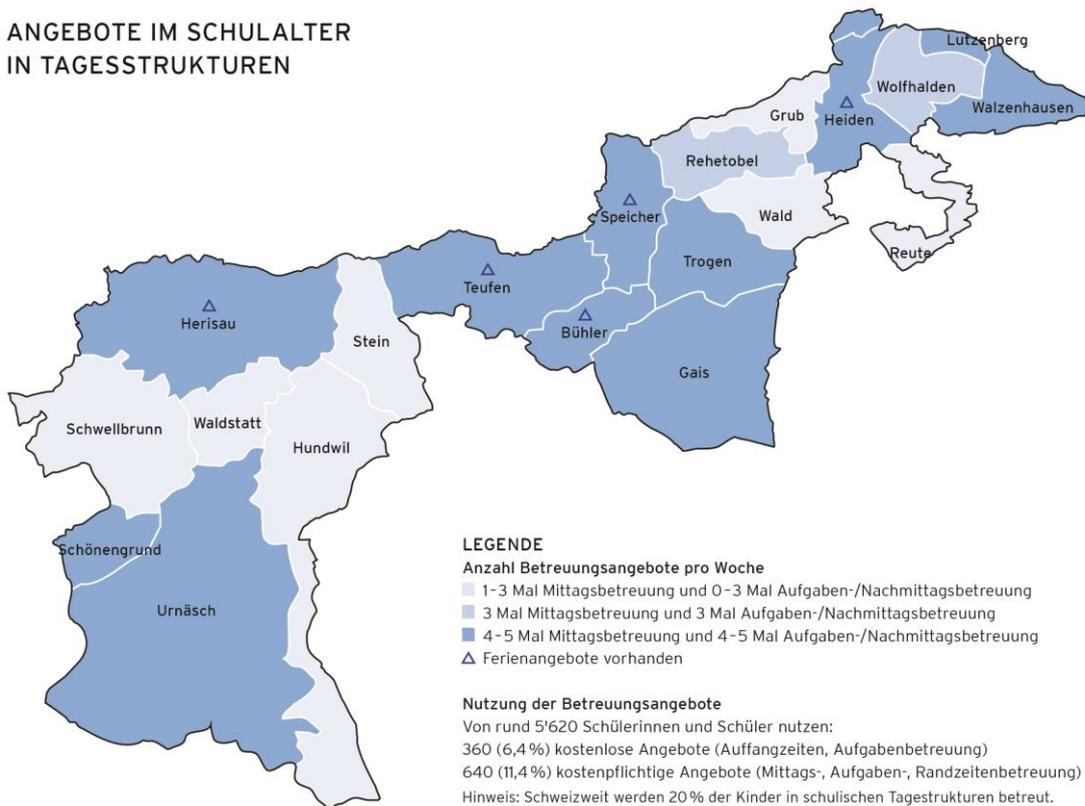
**ANGEBOTE IM VORSCHULALTER  
IN KINDERTAGESSTÄTTEN**



### ANGEBOTE IM VORSCHULALTER IN TAGESFAMILIEN



### ANGEBOTE IM SCHULALTER IN TAGESSTRUKTUREN



## 4.2 Zukünftiger Bedarf

Wie im Schlussbericht Familienmonitoring Appenzell Ausserrhoden festgehalten, ist die Nutzung familienergänzender Kinderbetreuungsangebote im Kanton im nationalen Vergleich unterdurchschnittlich. Während schweizweit 28 % der Kinder im Vorschulalter in Kindertagesstätten betreut werden, sind es in Appenzell Ausserrhoden 17 %. Im Schulbereich werden schweizweit 20 % der Kinder betreut, in Appenzell Ausserrhoden liegt der Anteil bei 14 %. 32 % der Befragten aus dem Familienmonitoring geben an, dass sie keine familienergänzenden Angebote nutzen, da die Kosten zu hoch sind. Diese Anzahl ist höher als der schweizweite Durchschnitt<sup>8</sup> von 19 %. Aus der Befragung geht ausserdem hervor, dass mehr als doppelt so viele Personen wie heute zukünftig eine schulergänzende Betreuung in Anspruch nehmen möchten.

### ***Bedarf für Kinder im Frühbereich (0 - 4 Jahre)***

Abgeleitet von Angaben des Bundesamtes für Sozialversicherungen sowie der Ergebnisse des Familienmonitorings geht die Projektgruppe von einem zukünftigen Bedarf an Betreuungsplätzen für 20 % der Kinder aus. Dies entspricht im Vorschulalter 580 Kindern, wobei die meisten an nur zwei Tagen pro Woche betreut werden. Der Bedarf liegt somit bei 300 Vollzeitplätzen. Um diesen zu decken, müssen längerfristig rund 50 neue Betreuungsplätze geschaffen werden. Dies bedeutet jedoch nicht, dass jede Gemeinde über eine Kindertagesstätte verfügen muss: Während Kindertagesstätten oftmals in grösseren Gemeinden angesiedelt sind, sind es in kleinen Gemeinden die Tagesfamilien, die den Bedarf abdecken. Ein bedarfsorientiertes regionales Kinderbetreuungsangebot, bedeutet somit, dass durch die geografische Nähe zu Wohn- oder Arbeitsort ein chancengerechter Zugang zu den Kindertagesstätten sichergestellt werden kann.

### ***Bedarf an schulischen Tagesstrukturen***

Im Schulbereich ist zu erwarten, dass Tagesstrukturen in erster Linie von Kindern aus dem 1. und 2. Zyklus (Kindergarten bis Ende 6. Primarklasse) genutzt werden. Gestützt auf die gesamtschweizerische Zahl und abgeleitet von den Ergebnissen des Familienmonitorings prognostiziert die Projektgruppe den Bedarf eines moderaten Ausbaus schulergänzender Tagesstrukturen. Sie geht davon aus, dass zukünftig 20 % der Kinder schulergänzende Angebote in Anspruch nehmen werden. Dies entspricht rund 860 Kindern. Die Mehrzahl, so ist anzunehmen, wird Mittagstisch-Angebote und Betreuungsangebote am Nachmittag nutzen. Bisherige Erfahrungen haben gezeigt, dass die Gemeinden bezüglich schulergänzenden Betreuungsangeboten sensitiv sind und bei steigendem Bedarf flexibel und schnell reagieren und die Betreuungskapazitäten erhöhen.

## 4.3 Qualität und Kostenfolgen der Regulierungstätigkeit

Familienergänzende Kinderbetreuungsangebote können ihren Nutzen nur entfalten, wenn ihre Qualität dem Wohl der betreuten Kinder gerecht wird und die Eltern sich auf eine gute Betreuungsqualität verlassen können. Seit Anfang 2019 ist das Amt für Soziales, Abteilung Soziale Einrichtungen, für die Erteilung der Betriebsbewilligung für Kindertagesstätten und die damit verbundenen Abklärungen verantwortlich. Für Kindertagesstätten gelten die [Richtlinien zur Basisqualität](#).

Ein Bericht der IHK St. Gallen Appenzell<sup>9</sup> untersuchte den Wirkungszusammenhang zwischen der Regulierungstätigkeit von Bund und Kantonen und finanziellen Auswirkungen im Bereich der externen Kinderbetreu-

---

<sup>8</sup> Bundesamtes für Sozialversicherungen, [Evaluation der Bundesfinanzierung](#) 2017 (S. 97)

<sup>9</sup> IHK – Regulierung Kinderbetreuung (06.02.2020) auf der Grundlage der Erkenntnisse der Ecoplan AG (2010), Regulierung in der familienergänzenden Kinderbetreuung in den Kantonen und Hauptorten.

ung. Der Fokus wurde dabei auf die familienergänzende Betreuung gesetzt; Studien zur Regulierungstätigkeit gehen jedoch davon aus, dass bei der schulergänzenden Betreuung ähnliche Wirkungszusammenhänge bestehen. Diesen Untersuchungen zufolge ergeben sich Regulierungskosten vor allem aus allgemeinen Vorschriften bezüglich der Bautätigkeit, dem Brandschutz, der Unfallverhütung, der Hygiene und Lebensmittelsicherheit sowie baupolizeiliche Anforderungen. Diese betreffen jedoch nicht lediglich die Regulierung externer Kinderbetreuung, sondern alle Gebäude gleichermassen. Den Kantonen wird deshalb empfohlen, erstens ihre eigene Regulierungstätigkeit in diesem Bereich zu überprüfen sowie zweitens besonders den Ermessensspielraum im Vollzug der Regulierungen zu nutzen. Die IHK attestiert den kantonalen Richtlinien zur Basisqualität keine kostenrelevanten Qualitätsvorschriften. Vielmehr wird festgehalten, dass die aktuellen Richtlinien moderat sind und eine entsprechende Flexibilität vorsehen.

Die Betreuung in Tagesfamilien ist nicht bewilligungspflichtig, muss jedoch der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde gemeldet werden. Die einzige Tagesfamilienvermittlungsorganisation arbeitet auf Basis der [Richtlinien für die institutionelle Betreuung von Kindern in Tagesfamilien](#) der Fachorganisation kibesuisse.

Tagesstrukturen, welche von einer Gemeinde oder Schule geführt werden, unterliegen nicht der Bewilligungspflicht. Der Gesetzgeber geht davon aus, dass diese Trägerschaften über genügend Professionalität und Qualitätsverständnis verfügen. Für die Sicherstellung der Qualität der schulergänzenden Tagesstrukturen wurden 2016 von Seiten des Departements Bildung und Kultur die [Rahmenempfehlungen zur schulergänzenden Betreuung](#) formuliert. Die enthaltenen Empfehlungen dienen der Schaffung von Eckwerten, lassen aber einen Gestaltungsraum für lokale Gegebenheiten offen.

Damit liegen für alle wichtigen Betreuungsformen Grundlagen für die Sicherstellung der Qualität vor und somit gibt es in diesem Bereich keinen Handlungsbedarf.

#### **4.4 Bestehende Subventionierungsformen**

Die Kinderbetreuungsangebote und deren Subventionierung sind historisch gewachsen. Dies führt dazu, dass in den Gemeinden die Unterstützung unterschiedlich gehandhabt wird. Eine Übersicht über alle direkten und indirekten Unterstützungsleistungen und Ausgaben der zwanzig Ausserrhoder Gemeinden liegt nicht vor.

**Kindertagesstätten:** Acht Gemeinden (Heiden, Lutzenberg, Reute, Herisau, Bühler, Teufen, Speicher und Trogen) unterstützen den Besuch von Kindertagesstätten und ermöglichen somit den Kindertagesstätten in ihrer Nähe, einkommensabhängige Tarife zu verlangen. Die Unterstützung erfolgt in Form von Pauschalbeiträgen, Defizitgarantien und/oder Zur-Verfügung-Stellen von Räumlichkeiten. Die Gemeinde Herisau übernimmt bei einkommensschwachen Familien zudem einen Teil der Elternbeiträge. Verschiedene Arbeitgeber finanzieren durch ihre Mitgliedschaft beim Verein Kinderbetreuung Herisau die Betreuungskosten ihrer Mitarbeitenden mit.

**Tagesfamilien:** Sieben Gemeinden (Urnäsch, Herisau, Schönengrund, Teufen, Rehetobel, Heiden und Lutzenberg) unterstützen den Verein Tagesfamilien Appenzell Ausserrhoden finanziell. Diese Zusammenarbeit gewährleistet, dass Eltern dieser Gemeinden einkommensabhängige Tarife bezahlen.

**Tagesstrukturen:** Die Finanzierungs- und Subventionierungsmodelle unterscheiden sich je nach Gemeinde. Die Unterstützung erfolgt ebenfalls in Form von Pauschalbeiträgen, Defizitgarantien und/oder Zur-Verfügung-Stellen von Räumlichkeiten. Die Gemeinde Herisau vergünstigt die Elternbeiträge auf Basis des Einkommens. In mehreren Gemeinden können einige Betreuungselemente (v.a. Auffangzeiten am Morgen und Hausaufgabentreffs/Lernstudios) gratis besucht werden. In diesen Fällen übernehmen Lehrpersonen im Rahmen ihres Berufsauftrags die Aufsicht und Betreuung. Für kostenpflichtige Betreuungseinheiten gibt es in

sieben Gemeinden einen Geschwisterrabatt und in fünf Gemeinden (manchmal in Kombination mit dem Geschwisterrabatt) einen Mengenrabatt (gebuchte (Halb-)Tage).

## 5 Umsetzungsmodelle

### 5.1 Übergeordnete Haltung

Einleitend kann vor dem Hintergrund der vorgängig dokumentierten Grundlagen und Rahmenbedingungen folgende übergeordnete Haltung formuliert werden:

- Ziele: Familienergänzende Betreuung soll die Vereinbarkeit von Beruf und Familie sowie die Förderung und Bildung der Kinder unterstützen.
- Betreuungsformen: Im Fokus stehen erwerbskompatible Betreuungsformen wie Kindertagesstätten, Tagesfamilien und schulische Tagesstrukturen. Betreuungsangebote sind derart auszugestalten, dass sie im Markt konkurrenzfähig sind.
- Geografische Nutzung der Angebote: Das Lebens- und Arbeitsumfeld einer Familie beschränkt sich nicht nur auf die Wohngemeinde. Entsprechend soll sich die Möglichkeit der subventionierten Betreuung nicht nur auf Institutionen der Wohngemeinde beschränken.
- Subventionen: Die Angebote der Kinderbetreuung müssen auch für Familien mit tiefen und mittleren Einkommen finanzierbar sein. Sie sind auf finanzielle Unterstützung angewiesen. Bei der Ausgestaltung der Subventionen wird die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Eltern berücksichtigt.
- Rolle Bund: Der Bund unterstützt mittels Anschubfinanzierung den Aufbau von Betreuungsplätzen und mittels Finanzhilfen die Vergünstigung der Elternbeiträge.
- Rolle Kanton: Der Kanton ist zuständig für die Sicherstellung eines chancengerechten Zugangs zu erwerbskompatibler Kinderbetreuung für alle Familien, die Schaffung von zielführenden Rahmenbedingungen, für die Sicherstellung einer hohen Qualität und für die Bewilligung und Aufsicht der Betreuungsangebote.
- Rolle Gemeinden: Die Gemeinden sind zuständig für die Sicherstellung eines bedarfsgerechten Grundangebots von erwerbskompatiblen Betreuungsformen vor Ort und der Finanzierbarkeit für alle Eltern.
- Rolle Trägerschaften: Die Verantwortung für den Aufbau von Betreuungsplätzen liegt bei den Trägerschaften, d. h. im Vorschulalter primär bei Kindertagesstätten/bei der Tagesfamilienvermittlungsstelle und im Schulalter bei den Gemeinden/Schulen oder Privaten. Im Weiteren führen und entwickeln diese die Beteruungsangebote auf eigene Rechnung unter Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben und Richtlinien sowie wirtschaftlicher Kriterien (Vollkosten).
- Rolle Arbeitgebende: Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber sind verantwortlich für die Schaffung von familienfreundlichen Strukturen in ihrem Betrieb. Zudem sollen sie sich an erwerbskompatiblen Kinderbetreuungsangeboten finanziell beteiligen können.

## 5.2 Übersicht Subventionsformen

In Appenzell Ausserrhoden gibt es verschiedene Subventionsmodelle, insbesondere in Form von objektorientierten Subventionen (Beiträge und/oder Naturalien an Betreuungsorganisationen oder Defizitgarantie), wie in Kapitel 4.4 beschrieben. Für einen generellen Überblick, sind in der folgenden Tabelle die verschiedenen Subventionierungsformen beschrieben, welche schweizweit angewandt werden. In der Praxis vor Ort kann es Abweichungen bei der Umsetzung geben.

Art der Finanzierung	Beschreibung	
<b>Betreuungsgutschein</b> (subjektorientierte Subventionierung)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Der Betreuungsgutschein stellt eine direkte Unterstützung der Eltern dar.</li> <li>• Die Gemeinde legt den Wert eines Betreuungsgutscheines je Betreuungseinheit aufgrund der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Eltern fest.</li> <li>• Die Eltern beantragen den Betreuungsgutschein gemäss Elternbeitragsreglement direkt bei der Gemeinde.</li> <li>• Die Eltern haben die Möglichkeit, den Betreuungsgutschein in Betreuungsinstitutionen ihrer Wahl einzulösen, sofern diese die Voraussetzungen der Gemeinde erfüllen.</li> <li>• Die Betreuungsinstitution legt die Vollkosten je Betreuungseinheit fest und verrechnet diese den Eltern. Die Eltern bezahlen die Betreuungskosten direkt an die Betreuungsinstitution.</li> <li>• Den Eltern wird von der Gemeinde ein Betrag in der Höhe des Betreuungsgutscheins zurückerstattet.</li> </ul>	
	<i>Vorteile</i>	<i>Nachteile</i>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Eltern können Betreuungsort frei wählen</i></li> <li>• <i>Angebote legen Vollkosten fest</i></li> <li>• <i>Gemeinde muss sich nicht vertraglich an einzelne Angebote binden</i></li> <li>• <i>Gemeinde kann Gutscheinhöhen frei wählen</i></li> <li>• <i>Angebote erhalten keine Angaben zu Einkommen der Eltern; Wahrung Datenschutz</i></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Gemeinde muss Antrag prüfen, das massgebende Einkommen festlegen und Betrag auszahlen; administrativer Aufwand</i></li> <li>• <i>Subventionsbetrag lässt sich nicht genau planen</i></li> </ul>
<b>Normkostenmodell</b> (subjektorientierte Subventionierung)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Die Gemeinde legt die Normkosten je Betreuungseinheit fest und verwendet diese als Berechnungsgrundlage für die Subventionierung der Betreuungskosten. Die Normkosten gelten für alle Institutionen.</li> <li>• Die Eltern haben die Möglichkeit, ihr Kind in Betreuungsinstitutionen ihrer Wahl betreuen zu lassen, sofern diese die Voraussetzungen der Gemeinde erfüllen.</li> <li>• Die Institution bestimmen das massgebende Einkommen gemäss Elternbeitragsreglement der Gemeinde und legen damit die Elternbeiträge fest.</li> <li>• Die Gemeinde zahlt die Subventionen der Institution aus.</li> </ul>	
	<i>Vorteile</i>	<i>Nachteile</i>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>gleiche Kosten für alle Betreuungseinheiten; unabhängig der Institution</i></li> <li>• <i>wenig administrativer Aufwand für Gemeinden</i></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Gemeinde muss Normkosten überprüfen. (In der Praxis entsprechen die Normkosten oft nicht den tatsächlichen Kosten der Betreuungsinstitutionen. Werden sie zu tief angesetzt ist die Betreuung für die In-</i></li> </ul>



		<p>stitution defizitär und somit existenzgefährdend.)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>administrativer Aufwand liegt bei Institutionen</i></li> <li>• <i>Institutionen kennen finanzielle Situation der Familien (Datenschutz)</i></li> <li>• <i>Überprüfung der Angaben der Familien ist für Institutionen kaum möglich</i></li> <li>• <i>Subventionsbetrag lässt sich nicht genau planen</i></li> </ul>
<p><b>Pauschalbetrag</b> (objektorientierte Subventionierung)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mit dem Pauschalbetrag erhalten die Eltern keine direkte finanzielle Unterstützung.</li> <li>• Der Pauschalbetrag ist eine Geldleistung der Gemeinde an die Betreuungsinstitution und wird ohne Bezug zur wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Eltern geleistet.</li> <li>• Die Bestimmung der Höhe des Pauschalbetrages liegt im Ermessensspielraum der Gemeinde. Diese könnte aufgrund von festgelegten objektiven Kriterien vergüten.</li> </ul>	
	<p><i>Vorteile</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>kaum administrativer Aufwand</i></li> <li>• <i>Planungssicherheit bei Subventionsbetrag für Gemeinden</i></li> </ul>	<p><i>Nachteile</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>erlaubt nur im geringen Masse die Umsetzung von sozialpolitischen Zielsetzungen und entspricht dem "Giesskannenprinzip"</i></li> <li>• <i>Subventionierung nimmt keine Rücksicht auf wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Familien (Schwelleneffekte)</i></li> <li>• <i>ist i.R. auf eine oder wenige Institutionen beschränkt; schränkt Wahlfreiheit für Eltern bei subventionierten Plätzen ein</i></li> <li>• <i>verhindert markgerechte Weiterentwicklung des Gesamtangebots (Ungleichbehandlung Institutionen, wenn Pauschalbetrag nicht alle erhalten)</i></li> </ul>
<p><b>Naturalien</b> (objektorientierte Subventionierung)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mit den Naturalien erhalten die Eltern keine direkte finanzielle Unterstützung.</li> <li>• Unter dieser Art von Subventionierung wird das Mitfinanzieren von zum Beispiel Lebensmitteln, Materialien und Dienstleistungen oder die Bereitstellung und den Unterhalt der Infrastruktur verstanden.</li> </ul>	
	<p><i>Vorteile</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>kaum administrativer Aufwand</i></li> <li>• <i>Planungssicherheit bei Subventionsbetrag für Gemeinden</i></li> </ul>	<p><i>Nachteile</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>erlaubt nur im geringen Masse die Umsetzung von sozialpolitischen Zielsetzungen und entspricht dem "Giesskannenprinzip"</i></li> <li>• <i>Subventionierung nimmt keine Rücksicht auf wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Familien (Schwelleneffekte)</i></li> <li>• <i>ist i.R. auf eine oder wenige Institutionen</i></li> </ul>

		<i>beschränkt; schränkt Wahlfreiheit für Eltern bei subventionierten Plätzen ein</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>verhindert marktgerechte Weiterentwicklung des Gesamtangebots (Ungleichbehandlung Institutionen, wenn Naturalien nicht alle erhalten)</i></li> </ul>
<b>Defizitgarantie</b>  (objektorientierte Subventionierung)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Wie die Bezeichnung «Defizitgarantie» bereits aussagt, stellt diese Finanzierungsform eine Übernahme des Betriebsverlustes dar.</li> </ul>	
	<b>Vorteile</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>kaum administrativer Aufwand</i></li> </ul>	<b>Nachteile</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>erlaubt nur im geringen Masse die Umsetzung von sozialpolitischen Zielsetzungen und entspricht dem "Giesskannenprinzip"</i></li> <li>• <i>Subventionierung nimmt keine Rücksicht auf wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Familien (Schwelleneffekte)</i></li> <li>• <i>ist i.R. auf eine oder wenige Institutionen beschränkt; schränkt Wahlfreiheit für Eltern bei subventionierten Plätzen ein</i></li> <li>• <i>verhindert marktgerechte Weiterentwicklung des Gesamtangebots (Ungleichbehandlung Institutionen, wenn Defizitgarantie nicht für alle gilt)</i></li> <li>• <i>Risiko, dass Gemeinde in operative Verantwortung rutscht</i></li> </ul>

### 5.3 Umsetzungsmodelle in anderen Kantonen

In der Schweiz gibt es viele unterschiedliche Modelle, wie erwerbskompatible Kinderbetreuung umgesetzt werden kann. Was die gesetzlichen und politischen Regelungen, Zuständigkeiten oder finanziellen Leistungen betrifft, ist die Situation, aufgrund der föderalistischen Struktur der Schweiz, sehr unterschiedlich. In der Ostschweiz verfügen die Kantone Graubünden und Thurgau über gesetzliche Regelungen und in den Kantonen St. Gallen und Schaffhausen sind gesetzliche Grundlagen in Arbeit. Auch wenn kein Kinderbetreuungsgesetz vorhanden ist, verfügen die Kantone Appenzell Innerrhoden und Glarus über Regelungen mit einem Sozialtarif, um armutsbetroffene Familien bei den Kosten der externen Kinderbetreuung finanziell zu unterstützen. Nachfolgend sind verschiedene Umsetzungsmodelle der Kinderbetreuung aufgeführt.

#### **Kanton Aargau: Kantonales Kinderbetreuungsgesetz mit hoher Gemeindeautonomie**

Im Kanton Aargau wird die familien- und schulergänzende Kinderbetreuung weitgehend auf Gemeindeebene geregelt. Das Gesetz über die familienergänzende Kinderbetreuung regelt nur die wesentlichen Grundzüge, die Detailregelung liegt in der Verantwortung der Gemeinden. Entsprechend werden ihnen bei der Umsetzung weitreichende Kompetenzen eingeräumt. Gemäss Kinderbetreuungsgesetz haben die Gemeinden die Aufgabe, den Zugang zu einem bedarfsgerechten Angebot an familienergänzender Betreuung von Kindern bis zum Abschluss der Primarschule sicherzustellen. Gleichzeitig sind sie dazu verpflichtet, sich an den Kosten der Kinderbetreuung zu beteiligen. Nicht vorgeschrieben ist die Form und Höhe der Subventionierung.

[https://www.ag.ch/media/kanton\\_aargau/dgs/dokumente\\_4/gesellschaft\\_1/familie\\_gesellschaft/leitfaden/Leitfaden\\_familienergaenzende\\_Kinderbetreuung\\_fuer\\_Gemeinden\\_Version\\_aktualisiert\\_2019.pdf](https://www.ag.ch/media/kanton_aargau/dgs/dokumente_4/gesellschaft_1/familie_gesellschaft/leitfaden/Leitfaden_familienergaenzende_Kinderbetreuung_fuer_Gemeinden_Version_aktualisiert_2019.pdf)

### **Kanton Basel-Landschaft: Kantonales Kinderbetreuungsgesetz mit Umsetzungsvorgaben zu verschiedenen Subventionsformen (Subjekt- und Objektfinanzierung sowie Mischform)**

Das kantonale Kinderbetreuungsgesetz verpflichtet die Gemeinden zur Umsetzung eines bedarfsgerechten Betreuungsangebots. Die Umsetzungsverantwortung liegt bei den Gemeinden. Der Kanton gibt allerdings zwei verschiedene Umsetzungsmodelle vor, an welche sich die Gemeinden bei der Erarbeitung von kommunalen Reglementen orientieren müssen. Die Reglemente müssen vom kantonalen Rechtsdienst bewilligt werden. Die Gemeinden sind verpflichtet, sich an den Kosten der Kinderbetreuung zu beteiligen. Nicht vorgeschrieben ist die Höhe der Subventionierung.

<https://www.baselland.ch/politik-und-behorden/direktionen/bildungs-kultur-und-sportdirektion/soziales/kind-und-jugend/kinderbetreuung/gesetz-ueber-die-familienergaenzende-kinderbetreuung-informationen-und-vorlagen>

### **Kanton Bern: Flächendeckende Einführung von Betreuungsgutscheinen, Mitfinanzierung Kanton**

Der Kanton Bern stellt seit 2019 sein Finanzierungssystem für die familienergänzende Kinderbetreuung in Tagesstätten oder bei Tagesfamilien um. Damit werden bestehende Modelle der Objektfinanzierung und weitere Mischformen zugunsten einer kantonal einheitlichen Subjektfinanzierung abgeschafft. Die Gemeinden erhalten die Möglichkeit, den Eltern einkommensabhängige Gutscheine abzugeben, die sie bei einer Kindertagesstätte oder bei einer Tagesfamilienorganisation ihrer Wahl einlösen können. Mit dem Gutschein werden die Betreuungskosten für die Eltern vergünstigt. Die Gemeinden können die Anzahl der Gutscheine limitieren. Eltern, die Betreuungsgutscheine beantragen wollen, müssen unter anderem den Betreuungsbedarf nachweisen. Die Teilnahme der Gemeinden ist freiwillig. Der Kanton hat für die Umsetzung die nötigen gesetzlichen Rahmenbedingungen geschaffen und setzt mit der Mitfinanzierung der Elterngutscheine einen massgeblichen Anreiz zur Entwicklung eines bedarfsgerechten Angebots und der Gleichbehandlung der Eltern. Zudem unterstützt der Kanton die Gemeinden mit einer einheitlichen Softwarelösung.

<https://www.gef.be.ch/gef/de/index/familie/familie/familienergaenzendebetreuung/betreuungsgutscheine.html>

### **Kanton Luzern: Gemeindeautonomie in Vorschule, Pflicht im Schulalter**

Die Sicherstellung und Finanzierung der vorschulischen Betreuung liegt in der Autonomie der Gemeinden. Es gibt keine gesetzliche Verpflichtung. Als Subventionsform haben die Städte und grossen Gemeinden praktisch flächendeckend Betreuungsgutscheine eingeführt. Bei der schulergänzenden Betreuung sind die Gemeinden gemäss Volksschulbildungsgesetz verpflichtet, ein bedarfsgerechtes Angebot zur Verfügung zu stellen.

[https://volksschulbildung.lu.ch/unterricht\\_organisation/uo\\_planen\\_org\\_ilink/uo\\_po\\_tagesstrukturen](https://volksschulbildung.lu.ch/unterricht_organisation/uo_planen_org_ilink/uo_po_tagesstrukturen)

### **Kanton Nidwalden: Operative Umsetzung durch die kantonale Verwaltung**

Auch der Kanton Nidwalden kennt ein Kinderbetreuungsgesetz. Dieses regelt wesentliche Punkte in der vorschulischen Betreuung wie die Anspruchsberechtigung und die Subventionshöhe für alle Gemeinden. Die operative Umsetzung erfolgt teilweise durch das kantonale Sozialamt, was zu einheitlichen Abläufen und Regelungen im ganzen Kanton führt.

<https://www.nw.ch/sozialamtdienste/2227>

### **Kanton St. Gallen: Gesetz zur Senkung der Drittbetreuungskosten der Eltern und Ausbau des Angebots**

Familien- und schulergänzende Angebote werden bis anhin durch Elternbeiträge und kommunale Gelder finanziert. Mit einem neuen Gesetz über Beiträge zur familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung (Kinderbetreuungsgesetz, KBG)<sup>10</sup> soll ab 2021 auch der Kanton in die Finanzierungsaufgabe eingebunden werden. Der Kanton stellt jährlich fünf Millionen Franken für die Kinderbetreuung zur Verfügung mit dem Ziel, die Drittbetreuungskosten der Eltern zu senken. Jeder Gemeinde, die ein Kinderbetreuungsangebot fördert, steht ein gewisser Betrag zu, der nach einem Verteilschlüssel berechnet wird.

Ebenfalls in Ausarbeitung ist ein Gesetzesentwurf zur flächendeckenden Einführung der schulergänzenden Kinderbetreuung. Die Schulträger sollen per Gesetz verpflichtet werden, schulergänzende Kinderbetreuung bedarfsgerecht anzubieten.

<https://www.tagblatt.ch/ostschweiz/kanton-stgallen-will-mit-einem-neuen-gesetz-kosten-fuer-kitaplaetze-senken-ld.1184175>

<https://www.st-galler-nachrichten.ch/st-gallen/detail/article/fuer-flaechendeckende-betreuung-00175916/>

### **Kanton Graubünden: Kantonales Gesetz zur Förderung der familienergänzenden Kinderbetreuung**

Gemäss dem kantonalen Gesetz über die Förderung der familienergänzenden Kinderbetreuung (Kinderbetreuungsgesetz) werden die Kinderbetreuungsangebote mittels Kantons-, Gemeinde- und Elternbeiträgen finanziert. Kindertagesstätten und Tageselternvereine werden ausserdem durch Spenden mitfinanziert. Die Beteiligung des Kantons beträgt 15 bis 25 % der Normkosten, die Wohnsitzgemeinde beteiligt sich mindestens im gleichen Umfang wie der Kanton. Die Beiträge basieren auf einem von der Regierung festgelegten Normkostensatz pro Betreuungseinheit. Er ist für alle Einrichtungen gleich.

[https://www.gr-lex.gr.ch/app/de/texts\\_of\\_law/548.300/versions/2101](https://www.gr-lex.gr.ch/app/de/texts_of_law/548.300/versions/2101)

### **Westschweizer Kantone: Mitfinanzierungspflicht durch Arbeitgeber**

In den Kantonen Waadt, Neuenburg und Freiburg erfolgt eine Mitfinanzierung der Kinderbetreuung über Lohnbeiträge der Arbeitgeber. Die Arbeitgeber zahlen zwischen 0.04 % und 0.17 % der Lohnsumme in eine Stiftung oder einen Fond ein. Eingezeichnet werden die Lohnbeiträge über das bestehende System der Familienausgleichskassen, über das die Kinderzulagen finanziert werden. In der Waadt kamen 2017 45 % der Fondsmittel von den Unternehmen, 45 % vom Kanton, 5 % von Gemeinden und 5 % von der Loterie Romande. 91 % der Ausgaben fliessen als Subventionen in die regional organisierten Betreuungsverbände, 5 % werden als Starthilfen eingesetzt, der Rest für diverse Aufgaben. Dank der Impulsfunktion des Fonds hat sich die Zahl der Betreuungsplätze in der Waadt seit 2006 verdoppelt.

<https://faje-vd.ch/documents/>

---

<sup>10</sup> Die erste und zweite Lesung sind im Frühjahr geplant, die Volksabstimmung im Herbst 2020.

## 6 Umsetzung in Appenzell Ausserrhoden

Familienpolitik ist ein typisches Querschnittsthema, zu dem an unterschiedlichen Orten Beiträge geleistet werden - in den Gemeinden, im Kanton wie in Unternehmen – und welches Wirtschafts- wie Bildungs- und Sozialthemen berührt. Die verschiedenen Umsetzungskombinationen wurden deshalb am 28. Oktober 2019 mit dem Steuergremium und der Resonanzgruppe (Vertreterinnen und Vertreter siehe S. 50) im Rahmen eines gemeinsamen Workshops vertieft, um deren Einschätzung zu einer realistischen Stossrichtung für die Umsetzung zu erörtern. Im nachfolgenden Kapitel 6.1. werden deshalb die verschiedenen Elemente eines Finanzierungs- und Subventionsmodells für erwerbskompatible Tagesstrukturen erläutert und im Kapitel 6.2. dessen Realisierung konkretisiert.

Am 5. November 2019 hat zudem der Regierungsrat das neue Regierungsprogramm 2020–2023 vorgelegt und im Schwerpunkt «Bildung und Arbeit» festgehalten, dass «bis 2023 die gesetzlichen Grundlagen sowie ein Finanzierungsmodell für erwerbskompatible Tagesstrukturen in den Gemeinden vorliegen». Der Regierungsrat sieht in der Einführung von erwerbskompatiblen Tagesstrukturen eine wirtschaftliche Notwendigkeit, zumal diese die Verfügbarkeit von qualifizierten Arbeitskräften erhöhen. Zudem erleichtern Tagesstrukturen die Vereinbarung von Erwerbsarbeit und Privatleben für beide Elternteile und sie ermöglichen die nachhaltige Integration der Eltern bei den verschiedensten gesellschaftlichen Aufgaben. Der Regierungsrat ist überzeugt, dass die Wohnortattraktivität mit der kantonsweiten Einführung erwerbskompatibler Tagesstrukturen wesentlich gesteigert wird. In enger Zusammenarbeit mit den Gemeinden sollen deshalb die gesetzlichen Grundlagen sowie ein Finanzierungsmodell für Tagesstrukturen ausgearbeitet werden, die mit dem Erwerbsleben der Eltern kompatibel sind.

### 6.1 Kombinationen zentraler Elemente eines Subventionsmodells

Im Folgenden werden die zentralen Elemente beschrieben, wie sie künftig in Appenzell Ausserrhoden ausgestaltet werden können. Die grünen Kästchen markieren das empfohlene Modell «Verbundfinanzierung» (siehe Kapitel 6.2):

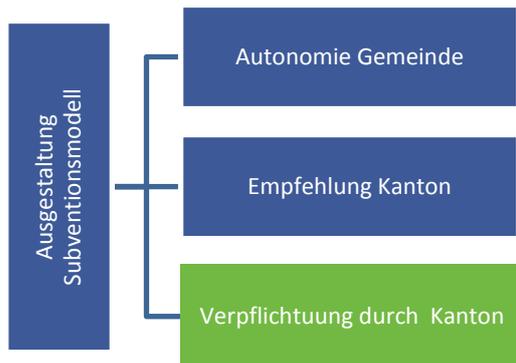


#### Gesetzlicher Auftrag:

*Freiwilligkeit:* Derzeit besteht weder für Gemeinden noch für den Kanton ein gesetzlicher Auftrag zur Bereitstellung eines bedarfsgerechten und für alle Familien finanzierbaren Kinderbetreuungsangebots. Ein solcher Auftrag müsste in einem kantonalen Gesetz definiert werden.

*Kantonsgesetz:* **Gesetz zur Erleichterung der Vereinbarkeit von Beruf und Familie.** Entweder könnte das in einem übergreifenden Kinderbetreuungsgesetz für jedes Alter oder in getrennten Gesetzen für das Vorschulalter und das Schulalter geschehen. Allenfalls kann die Revision des Gesetzes über Schule und Bildung (Schulgesetz) für einen gesetzlich verankerten Auftrag genutzt werden. Ohne gesetzliche Verankerung bleibt es bei einem freiwilligen Auftrag. Bei der Festlegung des gesetzlichen Umsetzungsrahmens gilt es somit abzuwägen zwischen der Verbindlichkeit der Umsetzung und der Gemeindeautonomie. Wobei zwischen der Verpflichtung zur Angebotsbereitstellung und

der finanziellen Autonomie der Gemeinden differenziert werden kann.

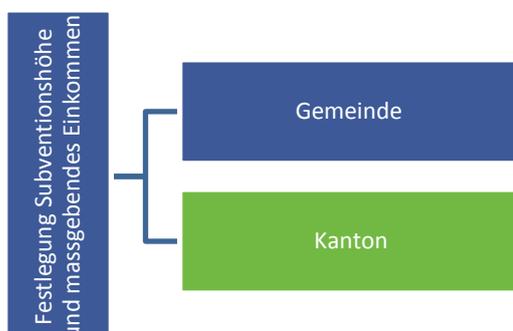


### Ausgestaltung Subventionsmodell:

*Gemeindeautonomie:* Heute bestimmt jede Gemeinde frei, ob und wie sie Subventionen auszahlen möchte. Wird die Gemeindeautonomie sehr hochgehalten, bleibt es dabei. Dies führt zu einem Flickenteppich, was eine überregionale Zusammenarbeit und die Möglichkeit der Einbindung der Wirtschaft schwächt und den administrativen Aufwand der Betreuungsinstitutionen erhöht.

*Empfehlung Kanton:* Der Kanton kann die Gemeinden unter Wahrung der Gemeindeautonomie unterstützen, indem er ein oder mehrere Modelle ausarbeitet und zur Umsetzung empfiehlt. Die Gemeinden sind frei, die Empfehlung zu übernehmen. Das Risiko verschiedener Modelle bleibt damit erhalten, da die Übernahme nicht verpflichtend ist.

*Verpflichtung durch Kanton:* Der Kanton gibt ein oder mehrere Modelle verpflichtend vor. Voraussetzung dafür ist eine gesetzliche Grundlage. Ein verpflichtendes Modell führt zu einer einheitlichen, erwerbskompatiblen Kinderbetreuung im Kanton. Gleichzeitig kann die Subventionshöhe und damit die Kostenfolge in der Autonomie der Gemeinden bleiben.



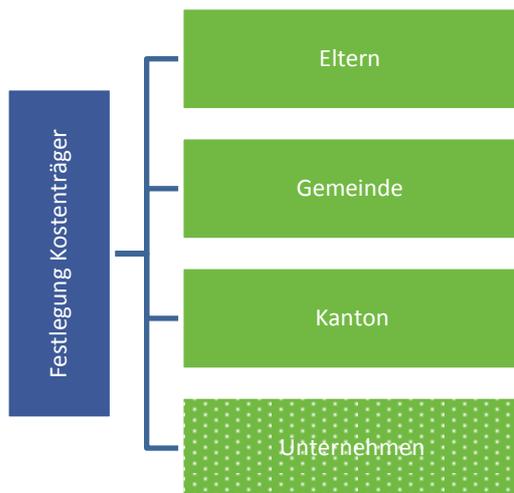
### Festlegung Subventionshöhe und massgebendes Einkommen:

Kinderbetreuung wird idealerweise mit sozial-, wirtschafts- und finanzpolitischen Zielsetzungen verknüpft. Subventionen tragen dazu bei, sozialpolitische Ziele zu erreichen.

*Gemeinden:* Bleibt die Kostenfolge bei den Gemeinden gilt es deren Finanzautonomie zu achten. Das Festlegen der kostenrelevanten Faktoren bleibt folglich in der Zuständigkeit der Gemeinden. Der Kanton kann dazu aber Empfehlungen abgeben, z. B. bis zu welchem Einkommen Subventionen ausbezahlt werden sollen.

*Kanton:* Werden die Subventionshöhe und das subventionsberechtigte Einkommen durch den Kanton vorge-

geben, stellt dies einen Eingriff in die Finanzautonomie der Gemeinden dar. Dies wird mutmasslich die Forderung nach sich ziehen, dass der Kanton im Sinne einer «Verbundfinanzierung» einen Teil der Subventionskosten übernimmt.



### Festlegung Kostenträger:

Bedarfsgerechte und finanzierbare erwerbskompatible Betreuungsangebote nützen allen. Idealerweise beteiligen sich alle profitierenden Akteure an deren Kosten.

Dabei sind die Finanzierungsabläufe und die Auftragsteilung unter den Kostenträger möglichst einfach zu halten.

*Eltern:* Eltern sollen sich im Rahmen ihrer finanziellen Möglichkeiten, auf Basis eines zu definierenden massgebenden Einkommens, beteiligen.

*Gemeinden:* Die Gemeinden sind dazu zu verpflichten, sich an den Kosten der Kinderbetreuung zu beteiligen und ein bedarfsgerechtes Angebot sicherzustellen.

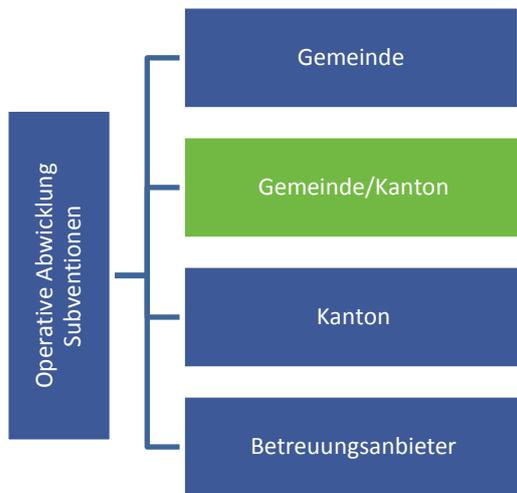
*Kanton:* Der Kanton kann sich durch finanzielle Mittel an den Betreuungskosten beteiligen und/oder wichtige Grundlagenarbeiten (Umsetzungs- und Einführungssupport, Sicherstellung der Qualitätsstandards, Monitoring und Weiterentwicklung) zugunsten der Gemeinden leisten.

*Unternehmen:* Eine freiwillige Kostenbeteiligung der Wirtschaft ist erwünscht und soll durch ein einfaches Mitfinanzierungsmodell ermöglicht werden. Eine verpflichtende Beteiligung, wie in der Westschweiz durch Lohnabgaben auf dem Einkommen, scheint politisch nicht umsetzbar.

### Operative Abwicklung Subventionen:

Die Abwicklung generiert administrativen Aufwand. Durch die Schaffung von Synergien kann dieser geringer gehalten werden, als wenn jede Gemeinde die Abwicklung autonom organisiert.

*Gemeinde:* Bleibt die Ausgestaltung des Subventionsmodells Angelegenheit der Gemeinden ist es sinnvoll, wenn die operative Abwicklung direkt bei den Gemein-



den angesiedelt wird. So kann jede Gemeinde die für sie ideale Lösung umsetzen.

*Gemeinde/Kanton:* Gelingt die Einführung eines einheitlichen Subventionsmodells für den gesamten Kanton, kann die Abwicklung gemeindeübergreifend organisiert werden. Sofern der Kanton einen Auftrag erhält, kann er beispielsweise eine zentrale Software zur Verfügung stellen. Die Prüfung der Anträge und die Subvention an die Eltern wären dann noch immer Angelegenheit der Gemeinden.

*Trägerschaften:* Die Festlegung der Elternbeiträge wurde in der Vergangenheit oftmals an die Betreuungsangebote delegiert. Damit wurden letztlich nur die Kosten von der öffentlichen Hand an die Betreuungsangebote abgewälzt. Im Sinne einer Verhinderung von steigenden Betreuungskosten sind die Betreuungsangebote möglichst von administrativen Aufgaben zu entlasten. Zudem wären sie aus Sicht des Daten- und Persönlichkeitsschutzes von der Bearbeitung sensibler Daten befreit.

## 6.2 Empfehlung Modell «Verbundfinanzierung»

Es gibt nicht DIE Variante eines Finanzierungs- bzw. Subventionsmodells für die erwerbskompatible Kinderbetreuung. Vielmehr können verschiedene Elemente auf den Ebenen Auftrag, Subventionen und Umsetzung definiert und kombiniert werden. Mit Blick auf das zentrale Ziel der Verbesserung der «Vereinbarkeit von Beruf und Familie» für alle Ausserrhoder Familien, empfiehlt das Steuergremium das Modell «Verbundfinanzierung» zur Umsetzung zu bringen. Wären die Gemeinden weiterhin frei in der Ausgestaltung der Angebote und Leistungen zugunsten der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung würde der Status quo zementiert und stände Willkür weiterhin an der Tagesordnung. Dies würde dem Willen der Ausserrhoder Regierung widersprechen (bisheriges und aktuelles Regierungsprogramm 2020 – 2023).

Die «Verbundfinanzierung» im Überblick:

Elemente des Subventionsmodells	Modell «Verbundfinanzierung» (Kanton und Gemeinden)
Gesetzlicher Auftrag	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Erlass gesetzlicher Grundlagen für die familien- und schulergänzende Kinderbetreuung</li> <li>– Schaffung eines einheitlichen Kinderbetreuungsgesetzes für Kinder im Alter von 3 Monaten bis Ende 2. Zyklus (Ende 6. Primarklasse)</li> <li>– entsprechende Anpassungen im Schulgesetz (in Revision)</li> <li>– Verpflichtung der Gemeinden zur Bereitstellung eines bedarfsgerechten, erwerbskompatiblen Kinderbetreuungsangebots</li> </ul>
Ausgestaltung Subventionsmodell	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Kanton gibt zwei Finanzierungsmodelle vor, die Subjektfinanzierung (Betreuungsgutscheine und die Kombination aus Subjekt- und Objektfinanzierung (siehe Kapitel 6.2.1); die Gemeinde entscheidet sich frei für ein Modell</li> </ul>
Festlegung Subventionshöhe und massgebendes Einkommen	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Kanton bestimmt als minimale Subventionsstrategie das Wirkungsziel «Förderung Mittelstand» und legt das «massgebende Einkommen» aufgrund der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Eltern fest (siehe Kapitel 7.2 und 7.3)</li> </ul>
Festlegung Kostenträger	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Gemeinden und Kanton beteiligen sich an den Betreuungskosten und vereinbaren einen Finanzierungsschlüssel</li> <li>– Vorgeschlagen wird eine Kostenübernahme von 75 % durch die Gemeinden und 25 % durch den Kanton</li> <li>– Unternehmen können sich freiwillig an der Mitfinanzierung der Betreuungskosten ihrer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer beteiligen (siehe Kapitel 7.7)</li> </ul>
Operative Abwicklung Subventionen	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Kanton stellt eine zentrale Software für eine gemeindeübergreifende Abwicklung der Subventionen zur Verfügung. Die Gemeinden stellen die Subvention an die Eltern sicher (siehe Grafik Kapitel 6.2.1)</li> </ul>

### **6.2.1 Finanzierungsmodelle für die Gemeinden**

Die Gemeinden werden dazu verpflichtet, ein bedarfsgerechtes Angebot an erwerbskompatiblen Betreuungsangeboten für den Früh- und Schulbereich sicherzustellen und sich an dessen Finanzierung gemäss Verteilschlüssel zu beteiligen. Hinsichtlich finanzieller Sicherstellung des Angebots kann die Gemeinde zwischen zwei Finanzierungsmodellen auswählen.

#### **Modell 1: Subjektfinanzierung (Betreuungsgutscheine)**

Die Gemeinden unterstützen die Erziehungsberechtigten in Abhängigkeit von deren wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit;

- a) Die Erziehungsberechtigten sind frei in der Wahl des Betreuungsangebots;
- b) Die Auszahlung der Subventionen erfolgt direkt an die Erziehungsberechtigten, z. B. mittels Betreuungsgutscheinen;
- c) Die Gemeinden schaffen gute Rahmenbedingungen für einen Betreuungsmarkt. Der Aufbau von genügend Betreuungsplätzen erfolgt durch die Betreuungsangebote;
- d) Der Kanton gibt Qualitätsstandards vor und leistet gemäss Finanzierungsschlüssel einen finanziellen Beitrag an die Betreuungsgutscheine.

#### **Modell 2: Kombination aus Subjekt- und Objektfinanzierung (Mischform)<sup>11</sup>**

Die Gemeinden kombinieren zwei Finanzierungsformen miteinander, indem sie beispielsweise nebst Betreuungsgutscheinen an Erziehungsberechtigte (Subjektfinanzierung), gemeindeeigene Angebote oder Angebote Dritter so weit unterstützen, dass die Kosten für die Erziehungsberechtigten deren wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit entsprechen (Objektfinanzierung, z. B. für Mittagstische).

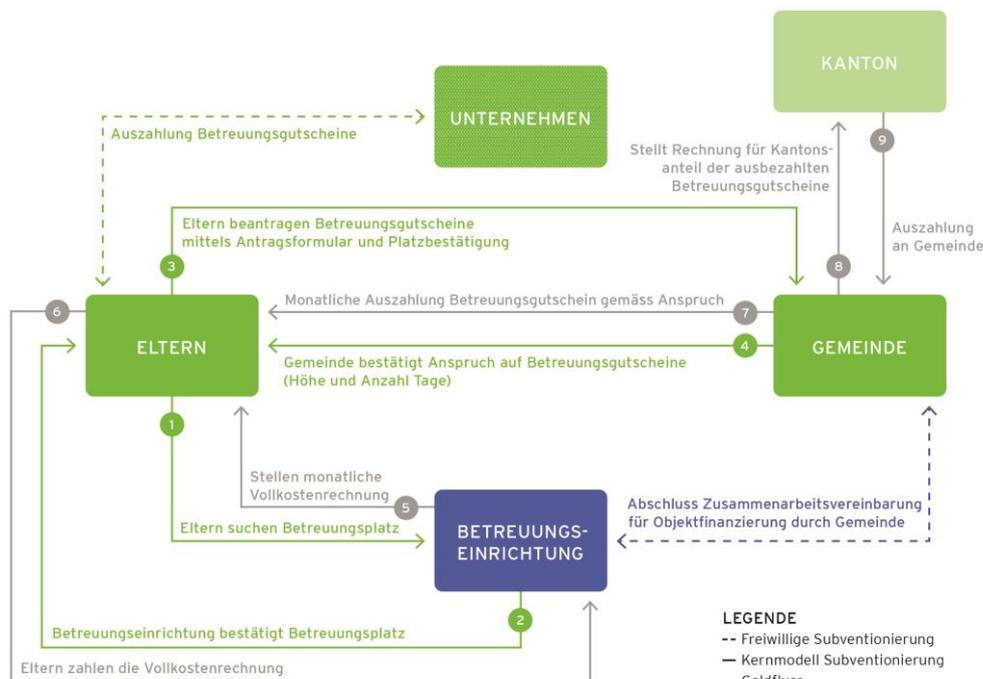
Wichtige Elemente einer Objektfinanzierung sind;

- a) Die Gemeinde schliesst eine Vereinbarung mit Anbieterinnen und Anbietern ab;
- b) Die Auszahlung bei der Objektfinanzierung erfolgt an die Anbieterinnen und Anbieter;
- c) Die Sicherstellung, dass genügend subventionierte Betreuungsplätze vorhanden sind, liegt in der Verantwortung der Gemeinde;
- d) Der Kanton gibt Qualitätsstandards vor und leistet gemäss Finanzierungsschlüssel einen finanziellen Beitrag an die Betreuungsgutscheine.

---

<sup>11</sup> Als Beispiel kann der [Kanton Baselland](#) dienen.

Die folgende Grafik zeigt die Subventions- und Finanzierungsflüsse des Modells «Verbundfinanzierung» auf:



Ein Modell der reinen Objektfinanzierung wurde verworfen, da ein solches dem Prinzip des chancengleichen Zugangs und des Wettbewerbs widersprechen würde.

### 6.2.2 Massgebendes Einkommen zur Festlegung der Beiträge der Erziehungsberechtigten

Subventionen sollen nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Familien ausgerichtet werden. Finanzielle Mittel können damit im Gegensatz zu Pauschal- oder Einheitsbeiträgen zielgerichtet auf die jeweilige individuelle finanzielle Ausgangslage eingesetzt werden. Dies unterstützt die Umsetzung von sozialpolitischen Zielen. Zur Festlegung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit wird ein so genanntes «Massgebendes Einkommen» auf Basis der letzten definitiven Steuerveranlagung<sup>12</sup> aller zum Haushaltseinkommen beitragenden Erziehungsberechtigten und KonkubinatspartnerInnen mittels Selbstdeklaration vorgeschlagen.

Vorschlag «Massgebendes Einkommen»:

Steuerbares Haushaltseinkommen (Ziffer 24)  
 + freiwillige Vorsorgebeiträge (Ziffer 13)  
 + 10 % steuerbares Vermögen gesamt (Ziffer 37)  
 = massgebendes Einkommen

<sup>12</sup> Die Steuerveranlagung soll maximal zwei Jahre alt sein. Hat sich seither das massgebende Einkommen um über 25 % verändert (z. B. durch Trennung), wird es neu berechnet.

## 7 Kosten

### 7.1 Gesamtkosten der Kinderbetreuung in Appenzell Ausserrhoden

Die Gesamtkosten berechnen sich aus der Anzahl notwendiger Plätze (Soll-Bedarf) multipliziert mit den Kosten pro Platz und pro Tag und multipliziert mit dem Betreuungsvolumen pro Jahr:

- Betreuungskosten
  - o Kindertagesstätten: Die Kosten pro Betreuungstag sind je nach Kindertagesstätte sehr unterschiedlich und reichen von 85 Franken bis 126 Franken bei Kindern bis 18 Monaten bzw. 80 Franken bis 110 Franken bei Kinder ab 18 Monaten. Anhand von Vollkostenberechnungen im schweizweiten Vergleich wird davon ausgegangen, dass sich die durchschnittlichen Vollkosten in Appenzell Ausserrhoden bei 120 Franken für Kinder bis 18 Monate und bei 110 Franken für Kinder ab 18 Monaten einpendeln werden.
  - o Tagesfamilien: Bei Tagesfamilien ist der Tarif des Vereins Tagesfamilien Appenzell-Ausserrhoden in der Höhe von 10.50 Franken massgebend.
  - o Schulergänzende Betreuung: Die Kosten sind je nach Gemeinde sehr unterschiedlich. Als Berechnungsbasis wird von schweizweiten Durchschnittskosten ausgegangen: Stundenansatz pro Betreuungsstunde 9 Franken, Element Mittag 15 Franken, Element Vormittag/Frühmorgen 13.50 Franken, Element ganzer Nachmittag 40.50 Franken.
- Betreuungsvolumen (Soll-Bedarf entspricht dem künftigen Bedarf an Plätzen für rund 20% der Ausserrhoder Kinder; siehe Kapitel 4.2):
  - o Kindertagesstätten: 240 Tage (48 Wochen x 5 Tage)
  - o Tagesfamilien: 32'000 Stunden pro Jahr (Erfahrungswerte)
  - o Schulergänzende Betreuung: 195 Tage (40 Schulwochen x 5 Tage ./ Tage schulfrei)<sup>13</sup>

**Die Gesamtkosten für die erwerbskompatible Kinderbetreuung in Appenzell Ausserrhoden belaufen sich auf rund 10,9 Millionen Franken pro Jahr.**

Aufgeschlüsselt nach Betreuungsformen ergibt sich folgende Kostenverteilung:

Betreuungsform	Kosten in Franken
Kindertagesstätten	7'160'000
Tagesfamilien	340'000
Schulergänzende Betreuung	3'400'000
Gesamtkosten Kinderbetreuung	10'900'000

<sup>13</sup> Nicht in diesem Betreuungsvolumen und in den Kostenberechnungen enthalten sind die Kosten für ein bedarfsgerechtes Ferienangebot im schulergänzenden Betreuungsbereich.

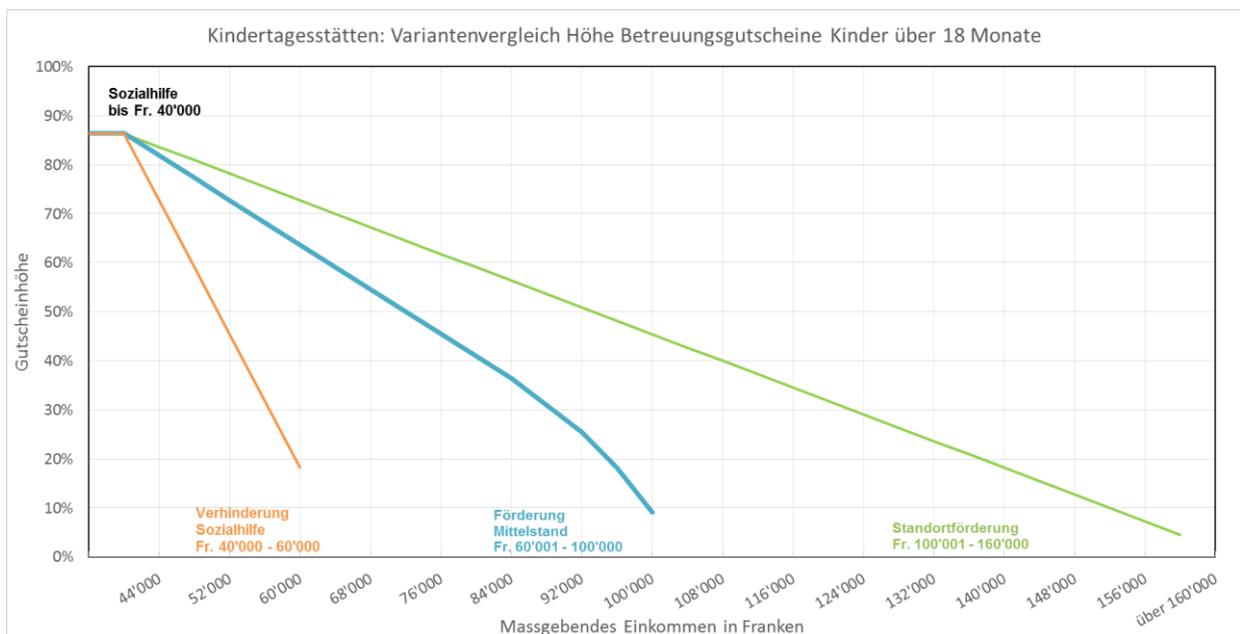
## 7.2 Subventionsstrategie

Mit der Auszahlung von Subventionen werden sozial- und/oder finanzpolitische Ziele verknüpft. Die Ausgestaltung der Subventionshöhen und der Anspruchsbedingungen sollen die Umsetzung der Ziele ermöglichen. Unabhängig von allen sozialpolitischen Überlegungen muss sich Erwerbsarbeit für die Eltern lohnen. Bis zu welchem Einkommen Subventionen ausbezahlt werden sollen, hängt mit dem Wirkungsziel und der entsprechenden Subventionsstrategie zusammen. Diese kann grob in drei Wirkungsziele eingeteilt werden.

- Wirkungsziel «Verhinderung Sozialhilfe»: Auszahlung bis 60'000 Franken
- Wirkungsziel «Förderung Mittelstand»: Auszahlung bis 100'000 Franken
- Wirkungsziel «Standortförderung»: Auszahlung bis 160'000 Franken

Alle Wirkungsziele starten bei einem massgebenden Einkommen von 40'000 Franken. Bei diesem Betrag liegt, wie in Kapitel 2.5 beschrieben, die durchschnittliche Eintrittsschwelle zur Sozialhilfe. Gleichwohl sollen aber alle Erziehungsberechtigten unabhängig vom Einkommen einen Selbstbehalt bezahlen. Damit soll die Gleichbehandlung mit Erziehungsberechtigten, welche ihre Kinder zu Hause betreuen, sichergestellt werden. Diese Eigenleistung in der Höhe von 15 Franken<sup>14</sup> für eine Ganztagesbetreuung (bzw. 1.50 Franken pro Betreuungsstunde) bemisst sich an den Kosten, die auch zu Hause für Essen, Hygieneartikel etc. anfallen<sup>15</sup>.

Die folgende Grafik zeigt die Subventionshöhe in Bezug zum massgebenden Einkommen der Eltern:



<sup>14</sup> Die Höhe dieser Eigenleistung muss bezüglich Risiko eines Schwelleneffektes überprüft werden (siehe Kapitel 2.5).

<sup>15</sup> Quelle: Berechnungen Büro Communis

### 7.3 Subventionen und Elternbeiträge

Je nach Subventionsstrategie verteilen sich die Anteile der Eltern und der öffentlichen Hand an den Gesamtkosten unterschiedlich. Je weniger Kosten durch die öffentliche Hand übernommen werden, desto schneller werden die Vollkosten auf die Eltern überwältigt, zumal rund zwei Drittel der Bevölkerung dem Mittelstand zugeordnet werden können. Beispielsweise tragen Eltern 70 % der Betreuungskosten beim Wirkungsziel «Verhinderung Sozialhilfe»:

Kostenteiler nach Variante in Franken	Verhinderung Sozialhilfe	Förderung Mittelstand	Standortförderung
Anteil Eltern	70 %	50 %	38 %
Anteil öffentliche Hand	30 %	50 %	62 %
Kosten Eltern	7'630'000	5'450'000	4'142'000
Kosten öffentliche Hand	3'270'000	5'450'000	6'758'000
Gesamtkosten Kinderbetreuung	<b>10'900'000</b>	<b>10'900'000</b>	<b>10'900'000</b>

### 7.4 Kostenteiler «Verbundfinanzierung»

Beim empfohlenen Modell der «Verbundfinanzierung» wird eine Kostenübernahme von 75 % durch die Gemeinden und von 25 % durch den Kanton vorgeschlagen. Der Kantonsbeitrag soll den einzelnen Gemeinden in Form einer jährlichen Rückvergütung an die Subjektfinanzierung (Betreuungsgutscheine) erstattet werden.

Auf die verschiedenen Wirkungsziele aufgeteilt, ergeben sich folgende Kosten für Kanton und Gemeinden:

Kostenteiler nach Variante in Franken		Verhinderung Sozialhilfe	Förderung Mittelstand	Standortförderung
Anteil Gemeinde an Kosten öffentliche Hand	75 %	2'450'000	4'090'000	5'070'000
Anteil Kanton an Kosten öffentliche Hand	25 %	820'000	1'360'000	1'688'000
Total Kosten öffentliche Hand	100 %	<b>3'270'000</b>	<b>5'450'000</b>	<b>6'758'000</b>

Die konkrete Höhe der finanziellen Leistungen der Gemeinden an die familien- und schulergänzende Kinderbetreuung ist nicht bekannt. Diese Kosten sind mittels Umfrage bei den Gemeinden zu erheben. Um die Kosten für die einzelnen Gemeinden gleichwohl prognostizieren zu können, wird die Anzahl Einwohnerinnen und Einwohner pro Gemeinde genommen. Dies ist eine grobe Kostenschätzung, da einerseits mit Abweichungen von durchschnittlich +/- 5 % bezüglich dem Anteil Haushalte mit Kindern gerechnet werden muss (nicht alle Gemeinden verfügen über prozentual gleich viele Kinder pro Einwohnende) und bei dieser Berechnung davon ausgegangen wird, dass alle subventionsberechtigten Eltern ein Unterstützungsgesuch stellen. In anderen Kantonen hat sich gezeigt, dass in den ersten Jahren mit 20 bis 30 % weniger Kosten gerechnet werden muss, da sich eine allgemeine Subventionspraxis erst nach zwei bis drei Jahren einstellt. Die folgende Tabelle zeigt die prognostizierte Kostenverteilung pro Gemeinde:

Kosten nach Gemeinde in Franken	Anzahl Einwohnende (BFS 1.1.2018)	Verhinderung Sozialhilfe	Förderung Mittelstand	Standortförderung
Bühler	1746	77'841	129'948	161'084
Gais	3106	138'474	231'167	286'556
Grub AR	1040	46'366	77'403	95'949
Heiden	4210	187'693	313'333	388'410
Herisau	15730	701'287	1'170'719	1'451'234
Hundwil	956	42'621	71'151	88'200
Lutzenberg	1243	55'416	92'511	114'678
Rehetobel	1773	79'045	131'957	163'575
Reute	699	31'163	52'024	64'489
Schönengrund	516	23'005	38'404	47'606
Schwellbrunn	1565	69'772	116'477	144'385
Speicher	4227	188'451	314'598	389'979
Stein AR	1418	63'218	105'536	130'823
Teufen	6201	276'458	461'515	572'098
Trogen	1750	78'020	130'245	161'453
Urnäsch	2271	101'247	169'021	209'520
Wald	864	38'519	64'304	79'712
Waldstatt	1767	78'778	131'511	163'022
Walzenhausen	2034	90'681	151'382	187'655
Wolfhalden	1838	81'943	136'795	169'572
<b>Total Anteil Gemeinden</b>	<b>54'954</b>	<b>2'450'000</b>	<b>4'090'000</b>	<b>5'070'000</b>

## 7.5 Finanzhilfen für Subventionserhöhungen von Kanton und Gemeinden

Wie in Kapitel 2.4.1.2 beschrieben, gewährt der Bund Finanzhilfen für Subventionserhöhungen. Pro Kanton kann einmalig ein Gesuch für alle Gemeinden eingegeben werden. Da die Laufzeit des Gesetzes per 30. Juni 2023 endet, müssen Subventionserhöhungen spätestens am 30. Juni 2023 beginnen. In der Umsetzung sind Subventionserhöhungen auf Anfang Kalenderjahr oder Anfang Schuljahr sinnvoll. Dies bedeutet, dass Subventionserhöhungen in den Gemeinden, bzw. im Kanton spätestens auf den 1. Januar 2023 angestrebt werden sollen. Gesuche müssen mindestens einen Tag vor der Subventionserhöhung eingereicht werden. Be-

dingung für die Gesuchseinreichung ist, dass mindestens eine Gemeinde oder der Kanton einen Entscheid zur Erhöhung der Subventionen gefällt hat.

Die Finanzhilfen des Bundes erfolgen über drei Jahre und sind degressiv ausgestaltet. Im ersten Jahr werden maximal 65 %, im zweiten Jahr maximal 35 % und im dritten Jahr maximal 10 % der erhöhten Subventionen durch den Bund mitfinanziert (Durchschnitt über drei Jahre: 37 %). Die potenziellen Empfänger der Bundesfinanzhilfen sind der Kanton und diejenigen Gemeinden, die ihre Subventionen gegenüber dem Referenzjahr erhöhen. Das Referenzjahr dient als Basis für die Berechnung der Subventionserhöhung. Es entspricht dem Kalenderjahr vor Beginn der Subventionserhöhung. Bei einer Gesuchseinreichung per Anfang 2023 gilt als Referenz das Jahr 2022. Erfahrungsgemäss beträgt der Vorlauf zur Gesuchseinreichung rund ein Jahr. Der Grundsatzentscheid, ein Gesuch einreichen zu wollen, soll somit bis Ende 2021 gefällt werden.

Die folgende Tabelle gibt einen Eindruck, wie eine Kostenerleichterung durch die Finanzhilfe vom Bund aussehen könnte. Da die Höhe der bisherigen Subventionen der Gemeinden nicht vorliegen, gilt als Referenzgrundlage eine Null-Subventionierung. Der berechnete Kostenanteil der öffentlichen Hand (siehe Tabelle 7.3) gilt somit gesamthaft als Subventionserhöhung.

<b>BSV Finanzhilfe</b>					
<b>3 Jahre</b>			<b>Verhinderung Sozialhilfe</b>	<b>Förderung Mittelstand</b>	<b>Standortförderung</b>
<b>(65 %, 35 %, 10 %)</b>					
Gesamtkosten					
öffentliche Hand			3'270'000	5'450'000	6'758'000
<b>Jahr 1 Anteil BSV</b>	<b>65 %</b>		<b>2'125'500</b>	<b>3'542'500</b>	<b>4'392'700</b>
Jahr 1 Gesamtanteil AR					
Kanton & Gemeinden	35 %		1'144'500	1'907'500	2'365'300
Davon Anteil Gemeinden	75 %		858'375	1'430'625	1'773'975
<b>Davon Anteil Kanton</b>	<b>25 %</b>		<b>286'125</b>	<b>476'875</b>	<b>591'325</b>
<b>Jahr 2 Anteil BSV</b>	<b>35 %</b>		<b>1'144'500</b>	<b>1'907'500</b>	<b>2'365'300</b>
Jahr 2 Gesamtanteil AR					
Kanton & Gemeinden	65 %		2'125'500	3'542'500	4'392'700
Davon Anteil Gemeinden	75 %		1'594'125	2'656'875	3'294'525
<b>Davon Anteil Kanton</b>	<b>25 %</b>		<b>531'375</b>	<b>885'625</b>	<b>1'098'175</b>
<b>Jahr 3 Anteil BSV</b>	<b>10 %</b>		<b>327'000</b>	<b>545'000</b>	<b>675'800</b>
Jahr 3 Gesamtanteil AR					
Kanton & Gemeinden	90 %		2'943'000	4'905'000	6'082'200
Davon Anteil Gemeinden	75 %		2'207'250	3'678'750	4'561'650
<b>Davon Anteil Kanton</b>	<b>25 %</b>		<b>735'750</b>	<b>1'226'250</b>	<b>1'520'550</b>

Tabelle 1: Finanzhilfe für 3 Jahre durch das Bundesamt für Sozialversicherungen BSV

## 7.6 Möglicher finanzieller Nutzen für Kanton und Gemeinden / Return on Investment

Ein gut ausbebautes Kinderbetreuungsangebot zahlt sich, wie folgende Beispiele zeigen, grundsätzlich aus:

- Erfahrungsgemäss können Städte und Gemeinden ihre Ausgaben für die Kinderbetreuung über zusätzliche Steuereinnahmen und durch eingesparte Sozialhilfeleistungen bei Familien mit tiefen Einkommen refinanzieren. Alle Studien zeigen langfristig einen positiven Saldo für die öffentliche Hand. Je nach Studienansatz und regionalen Besonderheiten wird ein finanzieller Rückfluss zwischen 1.50 und 4.– Franken je investiertem Franken ausgewiesen.<sup>16</sup>
- Die [ökonomische Analyse des Nutzens der Betreuungsgutscheine](#) für Haushalte und Gemeinden der Universität St.Gallen hat ergeben, dass sich das Elterneinkommen um 5 bis 7 % erhöht hat.
- Eine [Auswertung der Gemeinde Kriens](#) (rund 27'000 Einwohnende 2019) zeigt auf, dass 2013 durch den besseren Zugang zu den Betreuungsangeboten, die dank der Einführung von Betreuungsgutscheinen erreicht wurde, Sozialhilfekosten in der Höhe von 120'000.– Franken eingespart werden konnten.
- Eine [Studie](#) der Universität Neuenburg fokussiert auf die Erwerbsunterbrüche von Frauen nach der Geburt eines Kindes. Im Durchschnitt unterbrechen Frauen in der Schweiz ihre Karriere während 9,2 Jahren. Aus volkswirtschaftlicher Betrachtung wird der Produktions- und Einkommensverlust auf 800 Millionen Franken jährlich geschätzt. In der selben Studie wurde aufgezeigt, dass der Staat durch Steuereinnahmen, welche durch die Zunahme der beruflichen Tätigkeit der Mütter generiert würden, die Ausgaben der öffentlichen Hand übersteigen und der Staat mit diesen Investitionen gar Gewinn machen würde.
- Die leistungssteigernde und integrative Wirkung von Kindertagesstätten hilft der öffentlichen Hand, langfristig auch Ausgaben zu sparen. Die Kinder benötigen dadurch beispielsweise weniger zusätzliche schulische Fördermassnahmen.

Untersuchungen zum ökonomischen Nutzen von Subventionen weisen einen Return on Investment (ROI) mit einem Faktor zwischen 1.5 und 4 aus. Viele Untersuchungen basieren jedoch auf theoretischen Annahmen. Der vorliegende Bericht stützt sich daher auf die Untersuchung der Luzerner Gemeinde Horw<sup>17</sup> (rund 14'000 Einwohnende 2019), welche auf Basis von realen Zahlen (Kosten für Kinderbetreuung, Verminderung Sozialhilfe, Steuereinnahmen) erstellt wurde. Die Studie weist einen Kosten-Nutzen-Faktor von 1.8 aus, d. h. pro Franken, der von der Gemeinde investiert wird, fliessen rund 1.80 Franken wieder an die Gemeinde Horw zurück. Wichtiger als der konkrete Faktor ist jedoch die Erkenntnis, dass das investierte Geld mindestens in gleicher Höhe wieder zurückfliesst.

---

<sup>16</sup> Zürich: Kindertagesstätten zahlen sich aus, Sozialdepartement der Stadt Zürich, 2001

[http://www.bildung-betreuung.ch/fileadmin/redaktion/Dokumente/andere/Nutzen\\_Kindertagesst.pdf](http://www.bildung-betreuung.ch/fileadmin/redaktion/Dokumente/andere/Nutzen_Kindertagesst.pdf)

Bern: Volkswirtschaftlicher Nutzen von Kindertageseinrichtungen in der Region Bern, Büro Bass, 2007  
[https://www.buerobass.ch/fileadmin/Files/2007/volkswirtschaftlicher\\_nutzen\\_kita\\_schlussbericht.pdf](https://www.buerobass.ch/fileadmin/Files/2007/volkswirtschaftlicher_nutzen_kita_schlussbericht.pdf)

<sup>17</sup> Studie Hochschule Luzern, 2009, Kinderbetreuungsangebote der Gemeinde Horw. Abklärung des finanziellen Nutzens: Der kurzfristige finanzielle Nutzen für die Gemeinde übersteigt die finanziellen Kosten erheblich. Aus Sicht der Gemeinde sind es primär die eingesparten bzw. verminderten Sozialhilfekosten, die auf der Nutzenseite ins Gewicht fallen. Die zusätzlichen Steuereinnahmen machen immerhin mehr als 40 % der Gemeindeausgaben an Kinderbetreuungsangebote wieder gut. Der Kosten-Nutzen-Faktor beträgt für die Gemeinde aufgrund der vorliegenden Studie insgesamt 1,8. Aus der Sicht der Eltern sind die positiven Effekte von Kinderbetreuungsangeboten sogar noch augenfälliger. Der kurzfristige finanzielle Nutzen, der zu Gunsten der Eltern anfällt an zusätzlichen Einkommen übersteigt die Kosten, die durch die Aufwendungen für Kinderbetreuungsangebote entstehen, erheblich.

[http://www.horw.ch/dl.php/de/0cynx-ocnxov/Schlussbericht\\_HSLU\\_finanz\\_Nutzen\\_Kinderbetreuung\\_Horw.pdf](http://www.horw.ch/dl.php/de/0cynx-ocnxov/Schlussbericht_HSLU_finanz_Nutzen_Kinderbetreuung_Horw.pdf)

Wenn nun in Appenzell Ausserrhoden beispielsweise das sozial- und finanzpolitische Ziel «Förderung Mittelstand» verfolgt wird (siehe Tabelle 7.4), könnte der Return on Investment mit dem Faktor 1.8 zugunsten der öffentlichen Hand wie folgt aussehen:

- bei Investitionen der Gemeinden von 4'090'000 Franken beträgt der ROI 7'360'000 Franken und
- bei Investitionen des Kantons von 1'360'000 Franken beträgt der ROI 2'450'000 Franken.

### 7.7 Freiwillige Mitfinanzierung der Betreuungskosten durch Unternehmen

In verschiedenen Branchen liegt bereits heute ein Fachkräftemangel vor oder ein solcher zeichnet sich in Zukunft ab. Sind Fachleute gleichzeitig Eltern wollen sie Beruf und Familie so organisieren, dass sie beides leisten können. Unternehmen sollen sich somit auf freiwilliger Basis an der Finanzierung der Betreuungskosten ihrer Arbeitnehmerin bzw. Arbeitnehmers beteiligen können.

Freiwillige Unternehmensbeiträge müssen einen direkten Nutzen für die Arbeitnehmerinnen und die Arbeitnehmer haben. Das heisst sie sind eine reelle Ergänzung zu den Beiträgen von Gemeinde und Kanton und dienen nicht der finanziellen Entlastung der öffentlichen Hand. Ein solches Mitfinanzierungsmodell muss selbsterklärend und in der Handhabung sehr einfach sein. Insbesondere müssen die Unternehmensbeiträge unabhängig von gemeindeeigenen Unterstützungsbeträgen und vom Betreuungsort abrechenbar sein. Dies bedingt, dass in allen Gemeinden möglichst einheitliche Subventionsmodelle und Abläufe vorhanden sind. Zudem müssen die Unternehmen die Höhe des Beitrages und die Anspruchsbedingungen selber bestimmen können. Zur Veranschaulichung des skizzierten Modells nachfolgende Grafik:

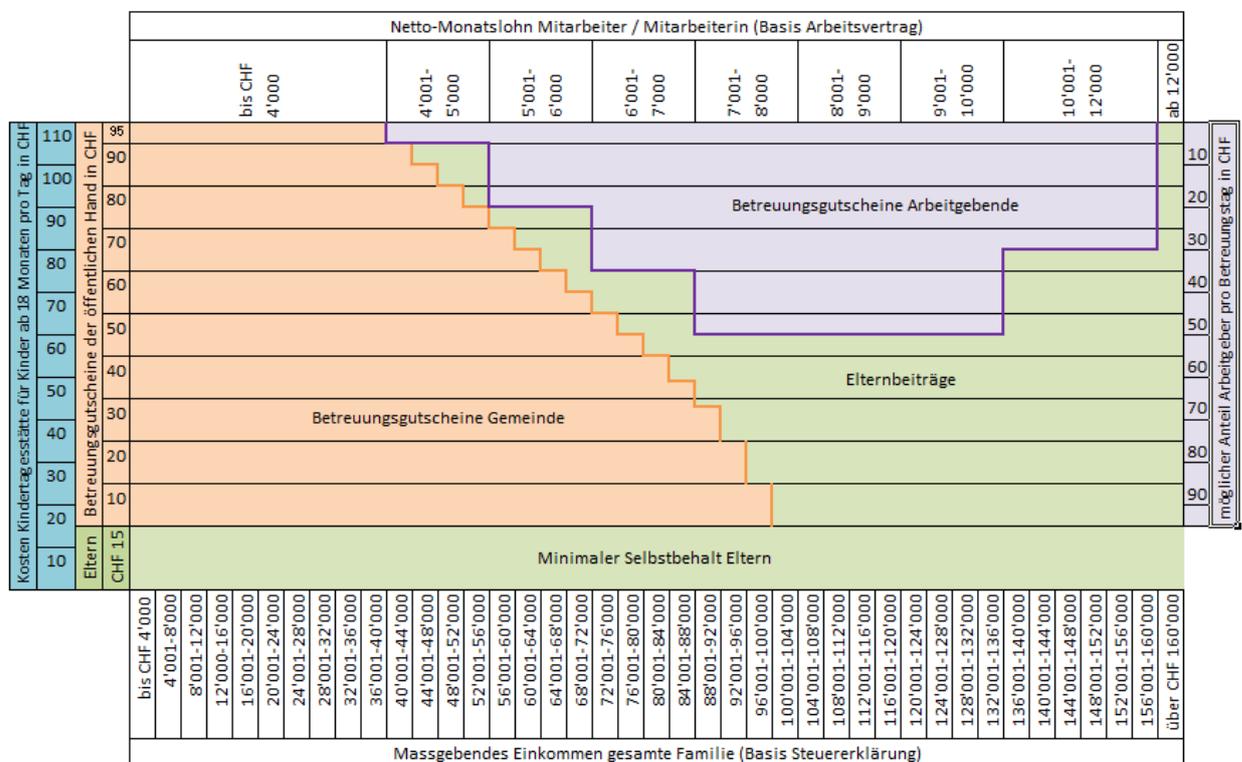


Abbildung 7: Betreuungsgutscheine von Arbeitgebenden

Freiwillige Beiträge von Unternehmen können in Form von «Unternehmens-Betreuungsgutscheinen» ausbezahlt werden. Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber würden damit einen bestimmten Betrag in Ergänzung zu den Betreuungsgutscheinen der öffentlichen Hand an die Kinderbetreuung leisten. Es ist davon auszugehen, dass «Unternehmens-Betreuungsgutscheine» insbesondere Fachkräften zugute kommen, da diese aufgrund der höheren Löhne eher Gutscheine mit tiefen Beiträgen der öffentlichen Hand erhalten. Beide Betreuungsgutscheine würden sich somit zugunsten der Familien ergänzen. Die Auszahlung erfolgt direkt an die Arbeitnehmerin bzw. an den Arbeitnehmer des jeweiligen Unternehmens.

## **7.8 Kostenfolgen für den Kanton**

Die Umsetzung der empfohlenen Massnahmen (siehe Kapitel 8) ist mit Kosten verbunden, welche jedoch kompatibel mit den Finanzhilfen des Bundes sind. Dies erleichtert den Zugang zu finanziellen Mitteln, insbesondere basierend auf Art. 26 Kinder- und Jugendförderungsgesetz (KJFG) mittels der Leistungsvertrag mit dem Bundesamt für Sozialversicherungen (2020–2022) oder den noch zu erwirkenden Finanzhilfen für die Erhöhung der kantonalen und kommunalen Subventionen für die familien- und schulergänzende Kinderbetreuung (siehe Kapitel 7.5.). Dadurch ist gewährleistet, dass Gelder für die Schaffung gesetzlicher Grundlagen und die Umsetzungsphase zur Verfügung stehen und der Kanton entlastet wird.

Ab 2023 und in den Folgejahren sind wiederkehrende Gelder an die Kosten der zwanzig Gemeinden im Rahmen des Modells «Verbundfinanzierung» zu budgetieren. Je nach Finanzierungsschlüssel und Wirkungsziel sind mit maximalen Kosten zwischen 820'000 Franken («Verhinderung Sozialhilfe»), 1,360 Millionen Franken («Förderung Mittelstand») oder 1,688 Millionen Franken («Standortförderung») zu rechnen. Diese Kosten können in den ersten drei Jahren jedoch deutlich tiefer ausfallen aufgrund der Finanzhilfen des Bundes (siehe Tabelle S. 41) und der Subventionspraxis mittels Betreuungsgutscheinen, die ihr volles Potenzial erst nach ein paar Jahren entfaltet.

Effektiv würden mit den Finanzhilfen des Bundes die Kosten im ersten Jahr der Subventionierung durch den Kanton wie folgt ausfallen:

- rund 286'000 Franken (beim Wirkungsziel «Verhinderung Sozialhilfe», Ersparnis 533'000 Franken) oder
- rund 477'000 Franken (beim Wirkungsziel «Förderung Mittelstand», Ersparnis 883'000 Franken) oder
- rund 591'000 Franken (beim Wirkungsziel «Standortförderung», Ersparnis 1,1 Mio. Franken).

Dies setzt jedoch voraus, dass das neue familien- und schulergänzende Kinderbetreuungsgesetz per 1. Januar 2023 in Kraft tritt.

Im Aufgaben- und Finanzplan 2022-2024 ist mit folgenden Investitionskosten zu rechnen:

Massnahmen	Aufgaben- und Finanzplan		
	2022	2023	2024
<p><b>Bundessubventionen im Zusammenhang mit der Schaffung gesetzlicher Grundlagen</b></p> <p>Der Kanton erhebt im Herbst 2022 bei den zwanzig Gemeinden, ob mit dem Referenzjahr 2021 ein Bundesgesuch für Finanzhilfen für die Erhöhung der kantonalen und kommunalen Subventionen für die familien- und schulergänzende Kinderbetreuung eingereicht werden kann. Der Grundsatzentscheid für die Gesuchseinreichung ist spätestens per Ende 2021 zu fällen und das Gesuch bis spätestens 31. Dezember 2022 einzureichen.</p> <p>(4304.3130.00)</p>	Fr. 30'000	Fr. 0	Fr. 0
<p><b>Einführung familien- und schulergänzendes Kinderbetreuungsgesetz</b></p> <p>Der Kanton unterstützt die Gemeinden durch Grundlagenarbeiten wie Evaluation Informatikapplikation (2022), Sicherstellung des Zugangs zu einer zentralen Software zur Abwicklung der Subventionen, Einführungs- und Umsetzungssupport sowie einem Monitoring zur Umsetzung und allfälliger Weiterentwicklung (siehe Kapitel 6.2).</p> <p>(4304.3130.00)</p>	Fr. 30'000	Fr. 200'000	Fr. 0
<b>Total Kosten neu</b>	Fr. 60'000	Fr. 200'000	Fr. 0

## 8 Empfehlungen zuhanden des Regierungsrats

Um die Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben nachhaltig zu verbessern, brauchen Familien in Appenzell Ausserrhoden adäquate Rahmenbedingungen, die es ihnen ermöglichen, ihren Bedürfnissen und jeweiligen Lebensphasen entsprechende Lebens- und Erwerbsformen zu realisieren. Die nachfolgenden Empfehlungen stützen sich auf den vorliegenden Hintergrundbericht und die darauf bauende vertiefte Expertise durch das Steuergremium sowie der Diskussion im Rahmen eines Workshops mit der Resonanzgruppe – einem Pool von ausgewiesenen Expertinnen und Experten.

Folgende Massnahmen werden dem Regierungsrat zur nachhaltigen Verbesserung der Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben empfohlen:

- Schaffung von gesetzlichen Grundlagen, die alle zwanzig Ausserrhoder Gemeinden zur Bereitstellung eines bedarfsorientierten, finanzierbaren und erwerbskompatiblen Kinderbetreuungsangebots verpflichten:
  - Bezweckt wird die Erleichterung der Vereinbarkeit von Beruf und Familie.
  - Geregelt werden die Grundzüge betreffend der erwerbskompatiblen Betreuungsangebote wie Kindertagesstätten, Tagesfamilienorganisationen und schulische Tagesstrukturen für Kinder im Alter von 3 Monaten bis Ende 2. Zyklus (Ende 6. Primarklasse).
  - Kanton und Gemeinden regeln die jeweiligen Zuständigkeiten im Rahmen einer «Verbundfinanzierung».
  - Die Gemeinden sind zuständig für die Sicherstellung eines bedarfsgerechten Angebots durch Subjektfinanzierung oder eine Kombination aus Subjekt- und Objektfinanzierung.
  - Die Gemeinden stellen ausserdem ein bedarfsgerechtes Betreuungsangebot während den Schulferien zur Verfügung, um den Eltern die tatsächliche Vereinbarkeit von Erwerbs- und Familienarbeit zu ermöglichen.
  - Der Kanton beteiligt sich an den Kosten der Subjektfinanzierung und kann weitere zentrale Dienstleistungen erbringen.
  - Der Kanton stellt Förderbeiträge für Weiterbildungen zugunsten der Betreuungseinrichtungen zur Verfügung.
  - Der Kanton beaufsichtigt die Kindertagesstätten und prüft periodisch deren Bewilligungsvoraussetzungen bzw. die Qualitätsstandards.
  
- Die Umsetzung des neuen «familien- und schulergänzenden Kinderbetreuungsgesetzes» erfolgt in Form des Modells «Verbundfinanzierung»:
  - Der Kanton und die zwanzig Gemeinden beteiligen sich an den Betreuungskosten mit einem Finanzierungsschlüssel von einem Viertel zu drei Viertel; Kanton 25 % und Gemeinden 75 %.
  - Der Kanton gibt zwei Finanzierungsmodelle vor, nämlich die Subjektfinanzierung (Betreuungsgutscheine) und die Kombination aus Subjekt- und Objektfinanzierung; die Gemeinde entscheidet sich frei für ein Modell.
  - Der Kanton bestimmt die minimale Subventionsstrategie:
    - mindestens Wirkungsziel «Förderung Mittelstand» und
    - legt das «massgebende Einkommen» aufgrund der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Eltern fest.
  - Die Umsetzungsverantwortung liegt bei den Gemeinden.
  - Der Kanton finanziert die Betreuungsangebote mit und unterstützt die Gemeinden bei der Umsetzung durch Grundlagenarbeiten (z. B. Einführungs- und Umsetzungssupport, Ermöglichung

zentraler Software zur Abwicklung der Subventionen, Sicherstellung der Qualitätsstandards, Monitoring und Weiterentwicklung).

- Das Finanzierungsmodell sieht eine freiwillige Mitfinanzierung der Unternehmen an die Betreuungskosten ihrer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer vor, was insbesondere Fachkräften zugutekommt, da diese aufgrund der höheren Löhne eher tiefe Subventionen durch die öffentlichen Hand erhalten.
  - Damit der Kanton und die Gemeinden in den ersten drei Jahren von den Finanzhilfen des Bundes profitieren können – beim Wirkungsziel «Förderung Mittelstand» beträgt die Bundessubvention bis zu 6 Mio. Franken – sollte das neue familien- und schulergänzende Kinderbetreuungsgesetz per 1. Januar 2023 in Kraft treten.
- Anpassung der Steuergesetzgebung; insbesondere gilt es die Abzüge der Kinderbetreuungskosten für Betreuung durch Drittpersonen zu revidieren (Art. 35 Abs. 1 lit. i StG). Vorgeschlagen werden die Streichung des Maximalbetrages für den Steuerabzug der Kinderbetreuungskosten oder das Entfallen des Erfordernisses des Kausalzusammenhangs zur Erwerbstätigkeit.

## 9 ANHANG

### 9.1 Anhang A: Zusammenfassung relevanter Studien

- Studie INFRAS im Auftrag der Fachstelle für Gleichstellung von Frau und Mann Kanton Zürich, 2011, Negative Erwerbsanreize durch Tarife und Steuerabzüge für familien- und schulergänzende Betreuung (FEB): Die Berechnungen zeigen anhand eines Modellhaushaltes mit einem Elternpaar und zwei Kindern, wie sich unterschiedliche FEB-Tarife und Steuerabzüge bei unterschiedlichen Arbeitspensen der Eltern und unterschiedlichen Einkommensniveaus auf das verfügbare Einkommen auswirken. Die Modellrechnungen zeigen, dass für Haushalte mit hohen Einkommensunterschieden ein gewisses Subventionsniveau nötig ist, damit es sich für die zweitverdienende Person zu arbeiten lohnt. In den Beispielen lohnt es sich zwar für alle Haushaltstypen zu arbeiten, aber der Anreiz für die Haushaltstypen (3'000/8'000) und (5'000/15'000) ist eher gering. Als eher kontraproduktiv in punkto Arbeitsanreize erweist sich die Höchstgrenze für einen steuerlichen FEB-Kosten-Abzug. Von dieser Höchstgrenze sind relativ viele Haushalte betroffen und er führt dazu, dass sich selbst bei einem Abschöpfungsgrad von 0.04 % für Haushalte mit hohen Einkommensunterschieden eine volle Erwerbstätigkeit der zweitverdienenden Person wenig oder im Extremfall gar nicht mehr lohnt. Die Berechnungen zeigen somit, dass der FEB-Abzug abgeschafft oder zumindest stark heraufgesetzt werden müsste, um Fehlanreize zu vermeiden.
- Bereits 2009 stellte Monika Bütler in der Studie über die Auswirkungen der Besteuerung und Krippenkosten auf die Erwerbstätigkeit der Frauen «Wenn die Arbeit mehr kostet als sie einbringt» fest, dass vor allem der vierte und fünfte Arbeitstag der zweitverdienenden Personen bei einem verheirateten Paar mit zwei Kindern und unterschiedlich hohen Potentialeinkommen sich am wenigsten lohnen.
- 2012 verglich INFRAS die Steuer- und Tarifsysteme von Gemeinden in den Kantonen Basel-Stadt und Zürich. Die Studie «Familienfreundliche Steuer- und Tarifsysteme – Vergleich der Kantone Basel-Stadt und Zürich» berechnet, wie sich das verfügbare Einkommen bei einer Ausweitung des Erwerbspensums nach Abzug der Steuern, Sozialabgaben und Betreuungskosten entwickelt. Im Kanton Basel-Stadt lohnt sich die Erwerbstätigkeit bis maximal 80/100 % für ein Paar mit 2 Kindern im mittleren Einkommenssegment (Fr. 4'000/8'000). In der Stadt Zürich lohnt sich die Erwerbstätigkeit für das gleiche Paar bis zum Pensum 60/100 %, in Dietikon bis 40/100 % und in Dübendorf gar nicht. Bei einem höheren Einkommen (Fr. 6'000/12'000) lohnt sich die Erwerbstätigkeit nur bis zu einem Pensum von 40/100 %. Bei den Alleinerziehenden (Fr. 4'000 + Alimente) lohnt sich die Erwerbstätigkeit in der Stadt Zürich und im Kanton Basel-Stadt immer, in Dietikon bis 80 % und in Dübendorf bis 60 %.
- INFRAS, Universität St.Gallen (NFP 60 Projekt), 2013, Was bringt die familienergänzende Kinderbetreuung für die Gleichstellung?: Eine Erhöhung des Kinderbetreuungsangebots für Kinder im Schulbereich führt zu einem signifikanten Anstieg der Vollzeitarbeit von Müttern mit Kindern im betreuungsrelevanten Alter. Eine Erhöhung wirkt sich auch auf das Erwerbspensum von Vätern aus. Je mehr Betreuungsplätze zur Verfügung stehen, desto eher reduzieren sie ihre Vollzeiterwerbstätigkeit. Wenn sich Mütter entscheiden mit einem Pensum über 50 % zu arbeiten, greifen sie in erster Linie auf formelle Betreuungsangebote zurück.
- Interface Politikstudien Forschung Beratung, Luzern, 2015, 6 Argumente und 36 Studien mit Fakten zu einem Steuer- und Sozialtransfersystem, das die Vereinbarkeit von Familie und Beruf fördert. Die [Brochure](#) ist bei der Abteilung Chancengleichheit erhältlich.

## 9.2 Anhang B: Internationale Konventionen und Übereinkommen mit Bezug zu Kinderbetreuung

- UN-Kinderrechtskonvention ([KRK](#), Art. 12, 18, 19, 28, 29,31)
- Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau ([CEDAW](#), Art. 11)
- UN-Behindertenrechtskonvention ([BRK](#), Art. 3 h), 7, 23 (3) und (4), 24 (2))

## 9.3 Anhang C: Zuständigkeiten

### Kinderbetreuung Vorschule

Ebene	Zuständigkeit	Umsetzung	Finanzierung	Grundlage
Bund	Politik		Anschubfinanzierung	KBFHG
	Politik	Vorgabe Minimalqualität	-	PAVO
Kanton	Dept. Gesundheit und Soziales / Amt für Soziales / Abt. Soziale Einrichtungen	Aufsicht und Bewilligung Angebote Vorgabe Qualität	-	PAVO, Richtlinien Basisqualität
Gemeinde		-	Freiwillige Subventionen	-
Angebote		Betreuungsangebot	-	-

### Kinderbetreuung ab Kindergarten (Schulergänzende Betreuung SEB)

Ebene	Zuständigkeit	Umsetzung	Finanzierung	Grundlage
Bund	Politik	-	Anschubfinanzierung	KBFHG
Kanton	Dept. Bildung und Kultur / Amt Volksschule und Sport / Abteilung Volksschule	Rahmenbedingungen Qualität bei schulergänzenden Strukturen an Schulen; Bewilligung Tagesschulen	-	Rahmenempfehlungen zur schulergänzenden Betreuung; Schulverordnung, Art.35b, Abschnitt 2
	Dept. Gesundheit und Soziales / Amt für Soziales/ Abt. Soziale Einrichtungen	Aufsicht und Bewilligung private Angebote mit Anteil SEB	-	PAVO, Richtlinien Basisqualität
Gemeinde	Gemeinde-, Schulbehörden	Führung / Qualitätskontrolle Tagesstrukturen	Freiwillige Subventionen	<i>keine Daten über allfällige Grundlagen in Gemeindeverordnungen vorhanden (müsste erhoben werden)</i>

#### 9.4 Anhang D: Bevölkerungsentwicklung – Familien und Kinder

<b>Ständige Wohnbevölkerung nach Alter und Region, am 31.12.2017 (BFS)</b>				
<b>Kinder im Alter bis 12 Jahre</b>				
<b>Region</b>	<b>Gesamt</b>	<b>Hinterland</b>	<b>Mittelland</b>	<b>Vorderland</b>
<b>Alter / Total</b>	<b>7286</b>	<b>3340</b>	<b>2301</b>	<b>1645</b>
0	556	261	178	117
1	609	294	182	133
2	591	283	175	133
3	605	280	183	142
4	543	244	169	130
5	595	269	197	129
6	557	238	179	140
7	577	276	176	125
8	546	235	196	115
9	536	254	169	113
10	510	235	172	103
11	542	246	166	130
12	519	225	159	135

**Impressum**

Kanton Appenzell Ausserrhoden  
Departement Gesundheit und Soziales  
Amt für Soziales  
Abteilung Chancengleichheit  
9102 Herisau

[www.ar.ch](http://www.ar.ch)