

# **Zukünftige Finanzierung der Kindertagesstätten in der Region Sarganserland-Werdenberg**

**Schlussbericht der Projektphase 1: Analyse des Status Quo  
und Vorprüfung möglicher Finanzierungsmodelle**

20. Dezember 2016

**Monika Engler, Kathrin Dinner (Mitwirkung)**

**Zentrum für wirtschaftspolitische Forschung**  
Hochschule für Technik und Wirtschaft HTW Chur  
Comercialstrasse 22, 7000 Chur  
Tel. +41 81 286 37 68  
monika.engler@htwchur.ch

## Inhalt

<b>1</b>	<b>Hintergrund, Auftrag, Projektziele .....</b>	<b>3</b>
<b>2</b>	<b>Analyse der aktuellen Finanzsituation.....</b>	<b>4</b>
2.1	<i>Entwicklung des Platzangebots und der Auslastung .....</i>	<i>4</i>
2.2	<i>Entwicklung des Versorgungsgrads.....</i>	<i>6</i>
2.3	<i>Entwicklung der Einnahmen .....</i>	<i>7</i>
2.4	<i>Entwicklung der Kosten .....</i>	<i>10</i>
2.5	<i>Eigenfinanzierungsgrad .....</i>	<i>13</i>
<b>3</b>	<b>Künftige Finanzsituation .....</b>	<b>14</b>
3.1	<i>Mittelfristige Finanzperspektiven .....</i>	<i>14</i>
3.2	<i>Zwischenfazit .....</i>	<i>15</i>
<b>4</b>	<b>Finanzierungsmodelle .....</b>	<b>17</b>
4.1	<i>Anpassungen am heutigen Modell: Private Trägerschaft und Objektsubventionierung .....</i>	<i>17</i>
4.2	<i>Systemwechsel: Übergang zu Subjektsubventionierung und Betreuungsgutscheinen .....</i>	<i>24</i>
4.3	<i>Netzwerk- oder Kooperationslösungen .....</i>	<i>26</i>
<b>5</b>	<b>Zusammenfassung und Fazit .....</b>	<b>28</b>

# 1 Hintergrund, Auftrag, Projektziele

Wie in der übrigen Schweiz wurde in den letzten Jahren auch in der Region Sarganserland-Werdenberg die familienergänzende Kinderbetreuungsinfrastruktur stark ausgebaut. Heute kann die Region eine funktionierende Kita-Versorgung mit qualitativ hochstehenden Angeboten vorweisen und sich diesbezüglich als attraktiver Standort für Unternehmen und Familien präsentieren.

Trotz dieses Erfolgs sehen sich die Kitas mit finanziellen Herausforderungen konfrontiert. Diese rühren einerseits daher, dass verschiedene Firmen im Fürstentum Liechtenstein dazu übergegangen oder gerade im Begriff sind, neue firmeneigene Betreuungsangebote zu schaffen. Diese Angebotserweiterung trifft auch die Werdenberger und Sarganserländer Kitas, welche in der Vergangenheit regelmässig Kinder von Eltern betreut haben, die in diesen Firmen tätig sind. Schon heute können frei werdende Betreuungsplätze nicht immer sofort wiederbesetzt werden, während es in der Vergangenheit längere Wartelisten gab. Der Aufbau von firmeneigenen Kitas führt auch dazu, dass sich die Unternehmen aus der Finanzierung der öffentlichen Kitas zurückziehen. Die Situation wird dadurch verschärft, dass sich der Anteil der gut verdienenden Eltern, welche Betreuungsplätze zu den Maximaltarifen buchen, in den letzten zwei bis drei Jahren verringert hat. Damit sinkt der Anteil der kostendeckend besetzten Plätze und steigt gleichzeitig der Anteil Plätze, die zu Niedrig- bzw. Sozialtarifen vergeben werden.

Der schwieriger werdenden Ertragslage stehen Betriebskosten entgegen, die sich – sollen die geschaffenen Platzkapazitäten verfügbar gehalten werden – nur beschränkt vermindern lassen. Die Qualitäts- und regulatorischen Anforderungen lassen gerade bei der Personalpolitik, dem Hauptkostenfaktor, kaum Freiheitsgrade und Kostensenkungspotenziale offen. Eher gilt das Umgekehrte, dass Anforderungen an die Kompetenzen des Personals und die betrieblichen Abläufe zunehmen und Kostensteigerungen nach sich ziehen.

Vor dem Hintergrund dieser Entwicklungen stellt sich die Frage, wie in der Region Sarganserland-Werdenberg langfristig eine adäquate Betreuungsinfrastruktur sichergestellt werden kann und vergangene – auch durch die öffentliche Hand getätigte – Investitionen nicht unnötig gefährdet werden. Konkret gilt es, folgende Fragen zu klären:

- 1) Welche vorschulische Kinderbetreuungsinfrastruktur soll die Region Sarganserland-Werdenberg aufweisen? Auf welche familien-, arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Ziele soll das Betreuungsangebot ausgerichtet werden?
- 2) Wie müssen die Finanzierungsmodelle aus der Pilot- und Aufbauphase angepasst werden, dass die Kitas dauerhaft bestehen können?
  - Auf welche Weise sind insbesondere wegfallende Bundessubventionen (Anschubfinanzierungen) und Firmenbeiträge, aber auch während der Aufbauphase geleistete ehrenamtliche Tätigkeiten in den Vereinsvorständen der Kitas aufzufangen?
  - Wie sind die Risiken vorübergehender Unterauslastungen der definierten Betreuungs-kapazitäten und/oder finanziell ungünstiger Kundenstrukturen (insb. hoher Anteil an Eltern mit tiefen Einkommen, Alleinerziehende) zu quantifizieren und zu verteilen?
  - Wie sind Gemeindebeiträge festzulegen und die Abkommen mit den Gemeinden auszugestalten?
- 3) Wie müssen Trägerschaftsform und die Organisation der einzelnen Kitas sowie die Kooperation zwischen den verschiedenen Kitas ausgestaltet sein, damit Synergien auf regionaler Ebene genutzt werden können und mit einem nachhaltigen Finanzierungsmodell harmonisieren?

Die Region Sarganserland-Werdenberg hat die HTW Chur beauftragt, erste Grundlagen zur Beantwortung dieser Fragen zu erarbeiten. Der vorliegende Bericht stellt hierfür zunächst die aktuelle Finanzsituation sowie die Finanzperspektiven im 5-Jahres-Horizont dar (Kapitel 2 und 3). Anschliessend zeigt er eine Auslegeordnung über mögliche Finanzierungsmodelle und leitet erste Empfehlungen zu den vorgenannten Fragen 2) und 3) ab (Kapitel 4).

Der Bericht bezieht sich auf die institutionellen und berufskompatiblen Betreuungsangebote im Vorschulbereich (3 Monate bis Kindergartenentritt), die sich durch ein umfassendes zeitliches Betreuungsangebot auszeichnen. Nicht Teil der Untersuchung sind entsprechend die Schülerhorte und Tagesfamilien sowie die niederschweligen Angebote wie Spielgruppen oder Kinderhütendienste. Einbezogen sind alle Kitas der Region Sarganserland-Werdenberg:

- KITAWAS Kindertagesstätten mit den Standorten Trübbach, Sargans, Mels und Vilters-Wangs (48 Plätze, Vereinsträgerschaft)<sup>1</sup>
- Kindertagesstätte Chinderhus Schatzchischta Buchs (48 Plätze, Vereinsträgerschaft)
- Kinderbetreuung Grabs Gams Sennwald mit den Standorten Grabs und Haag (36 Plätze, Vereinsträgerschaft)
- Kindertagesstätte Zottelbär Walenstadt (12 Plätze bis Juli 2016 bzw. 23 Plätze ab August 2016, Vereinsträgerschaft)
- Kindertagesstätte Gadretsch Sevelen (12 Plätze, Gemeindebetrieb)

## 2 Analyse der aktuellen Finanzsituation

Die nachfolgenden Ausführungen legen die Entwicklung von Betreuungsangebot und -nachfrage, Versorgungsgrad sowie von Ertrag, Aufwand und Eigenfinanzierungsgrad dar. Als Grundlage der Analyse dienten von der IG Kinderbetreuung Werdenberg-Sarganserland im Sommer 2016 zur Verfügung gestellte und harmonisierte Finanzdaten für die Jahre 2008 bis 2015.

### 2.1 Entwicklung des Platzangebots und der Auslastung

Das *Betreuungsangebot* der Kitas der Region Sarganserland-Werdenberg umfasste 2015 155 Plätze (vgl. Abbildung 1, bewilligte Plätze). Im Vergleich zum Jahr 2008 hat sich das Betreuungsangebot damit mehr als verdoppelt. Die grossen Ausbauschritte erfolgten 2014 und 2015 mit dem Neubau der Schatzchischta in Buchs (+24 Plätze) und den Inbetriebnahmen der Kitas in Haag, Sevelen und Vilters-Wangs (je +12 Plätze). Aktuell kommt ein Ausbau bei der Kita in Walenstadt hinzu, wo im August 2016 11 weitere Plätze bewilligt worden sind.

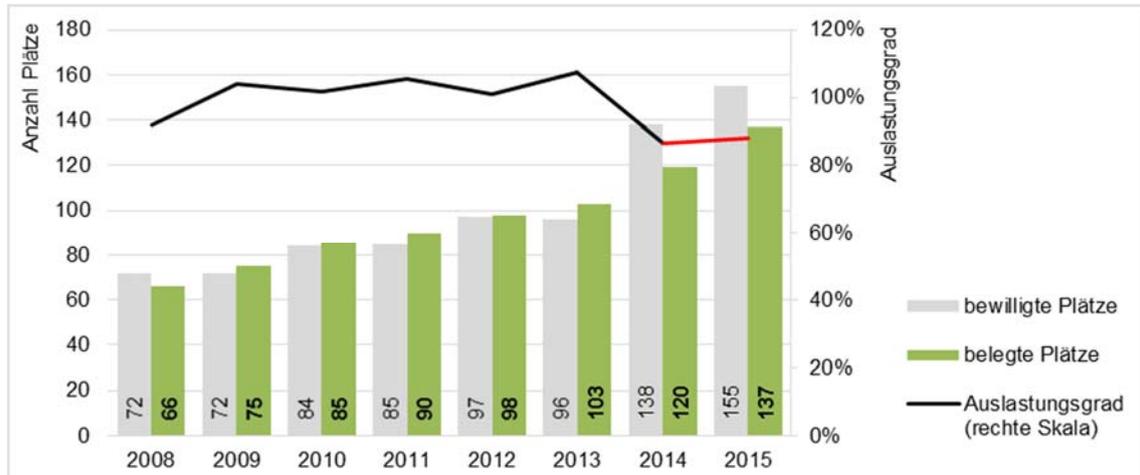
Die *Betreuungsnachfrage*, die in Abbildung 1 an den belegten Plätzen abgelesen werden kann, hat sich seit 2008 ebenfalls mehr als verdoppelt. Wurden 2008 noch 66 Plätze belegt, waren es 2015 137. Trotzdem ist die Entwicklung der Belegung hinter dem Angebotsausbau zurückgeblieben. Im Jahr 2015 konnten 18 der verfügbaren Plätze nicht belegt werden. Die Differenz zwischen verfügbaren und belegten Plätzen zeigt sich im *Auslastungsgrad*: Lag dieser in den Jahren 2009 bis 2013 im Durchschnitt stets über 100 Prozent<sup>2</sup>, pendelte er sich im 2015 bei 88 Prozent ein.

---

<sup>1</sup> An den Standorten, wo kein Schülerhortangebot besteht, sind die Plätze auch offen für Kindergarten- bzw. Schulkinder.

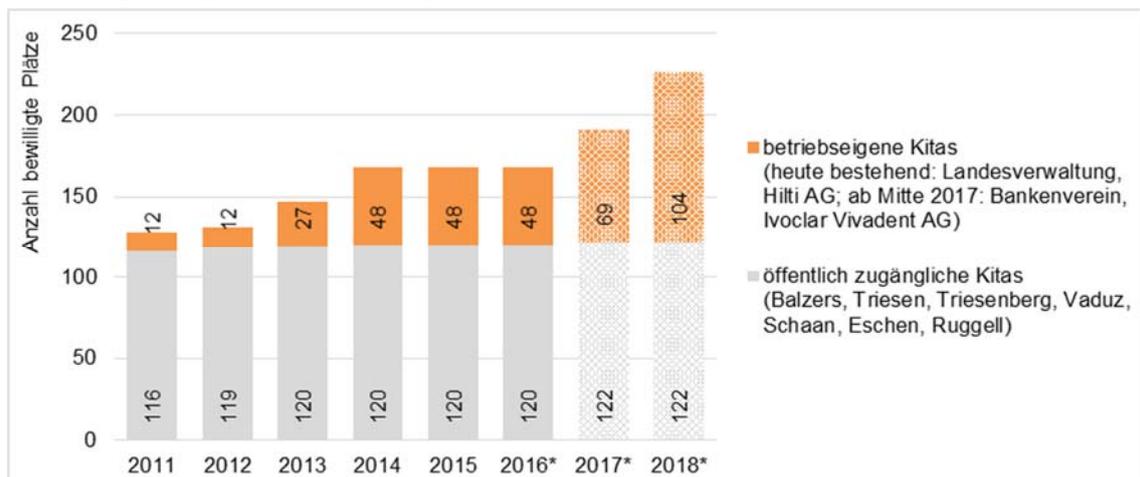
<sup>2</sup> Auslastungsgrade von über 100 Prozent entstehen v.a. durch die Belegung einzelner Plätze durch Säuglinge (bis 18 Monate), denen jeweils eine Belegung von 1.5 Plätzen zugeschrieben wird.

**Abbildung 1: Angebotsentwicklung und Auslastungsgrad, Region Sarganserland-Werdenberg**



Der Angebotsausbau in der Region Sarganserland-Werdenberg wurde begleitet von einer ebenfalls starken *Angebotserweiterung im Fürstentum Liechtenstein* (Abbildung 2). Diese ging aus von der Eröffnung der betriebseigenen Kita der Hilti AG im Sommer 2013 in Schaan, mit der zusätzlich zu den bestehenden rund 120 Betreuungsplätzen der staatlich subventionierten Liechtensteiner Kitas und 12 Plätzen der Betriebskita der Landesverwaltung 36 neue Betreuungsplätze geschaffen wurden. Diese Angebotserweiterung wirkte sich direkt auf die Nachfrage bei den Kitas auf der Schweizer Seite aus, die bis zu diesem Zeitpunkt regelmässig Kinder betreuten, deren Eltern bei der Hilti erwerbstätig waren. Die in Abbildung 1 gezeigte Verschlechterung des Auslastungsgrads bei den Werdenberger und Sarganserländer Kitas nach 2013 dürfte deshalb – neben der gedämpften Wirtschaftslage – wesentlich durch die Angebotsentwicklung in Liechtenstein verursacht worden sein.

**Abbildung 2: Angebotsentwicklung im Fürstentum Liechtenstein<sup>3</sup>**



Im Jahr 2017 wird das liechtensteinische Angebot im Bereich Vorschulbetreuung durch zwei weitere Betriebskitas nochmals stark erweitert. Im Sommer 2017 sollen die neue Kita des Liechten-

<sup>3</sup> Gemäss Angaben der Geschäftsstelle des Vereins Kindertagesstätten Liechtenstein bestehen im vorschulischen Bereich an sechs Standorten weitere nicht staatlich subventionierte Kitas. Aufgrund des teils stark gemeindebezogenen Angebots und/oder der höheren Tarife sind diese Kitas nicht mit den hier betrachteten vergleichbar und werden im Weiteren nicht berücksichtigt.

steinischen Bankenverbandes und im Herbst 2017 die Kita der Ivoclar Vivadent AG eröffnet werden.<sup>4</sup> Beide Kitas werden je für zwei bis drei Gruppen mit jeweils zehn bis zwölf Kindern Platz bieten, so dass mindestens 40 und maximal 72 zusätzliche Plätze entstehen. Gemessen am bestehenden Angebot der Region Sarganserland-Werdenberg und Liechtenstein beträgt die Angebotsausdehnung damit nochmals 12 bis 22 Prozent.

Da die Betriebskitas wiederum Kinder von in der Schweiz wohnhaften Eltern aufnehmen werden, ist erneut von einer Nachfrageabwanderung aus den bestehenden Kitas der Region Sarganserland-Werdenberg auszugehen.<sup>5</sup>

## 2.2 Entwicklung des Versorgungsgrads

Der Versorgungsgrad bezeichnet den Quotienten aus der Anzahl Betreuungsplätze und der Anzahl der 0-4-jährigen Kinder. Wie aus Tabelle 1 hervorgeht, lag im Jahr 2010 der Versorgungsgrad in der Region Werdenberg bei 3.4 Prozent und im Sarganserland bei 1.3 Prozent. Bis 2015 stieg der Wert auf 5.4 bzw. 2.2 Prozent. Werden sämtliche 48 Plätze einbezogen, die von den Liechtensteiner Betriebskitas im Jahr 2015 angeboten wurden und auch (aber nicht nur) den in der Schweiz wohnhaften Mitarbeitenden offen standen, erhöht sich der Versorgungsgrad über beide Regionen hinweg von 2.7 auf 4.9 Prozent.

**Tabelle 1: Versorgungsgrad durch Kitabetreuungsplätze im Vorschulalter, Region Sarganserland-Werdenberg, 2010 und 2015**

	Anzahl wohnhafte Kinder 0-4		Anzahl Plätze*			Versorgungsgrad =Anzahl Plätze/Anzahl Kinder				
	WB	SL	WB	SL	WB + SL inkl. FL- Betriebs- kitas	WB	SL	WB + SL inkl. FL- Betriebs- kitas	Durchschnitt SG**	Durchschnitt CH***
2010	1784	1883	61	24	97	3.4%	1.3%	2.7%	4.9%	11.0%
2015	2003	2135	108	47	203	5.4%	2.2%	4.9%	6.9%	-
<i>Zuwachs</i>	<i>12%</i>	<i>13%</i>	<i>77%</i>	<i>95%</i>	<i>109%</i>					

WB = Werdenberg, SL = Sarganserland, FL = Fürstentum Liechtenstein. \*Höherer Wert der bewilligten bzw. belegten Plätze.  
 \*\* Der Wert für 2010 stammt aus Simon und Zogg, 2011, S. 26. Der Wert für 2015 ist eine eigene Schätzung basierend auf den Bevölkerungszahlen 2015 und dem Verzeichnis der Kindertagesstätten des Amt für Soziales St.Gallen, Stand Sep. 2016.  
 \*\*\* Der Versorgungsgrad bezieht sich auf die 0-3-jährigen Kinder. Quelle: Infras und Universität St. Gallen, 2013, S. 26.

Der regionale Versorgungsgrad ist im kantonalen und nationalen Vergleich relativ niedrig, selbst wenn die Liechtensteiner Betriebskitas mitberücksichtigt werden. Dies trifft insbesondere für das Sarganserland zu. Im Kanton St. Gallen, wurde bereits im Jahr 2010, für welches detaillierte Schätzungen zur Betreuungssituation vorliegen, ein Versorgungsgrad von 4.9 Prozent erreicht (Simon & Zogg, 2011). Werden die aktuellen Bevölkerungszahlen und das aktuelle Verzeichnis der Kindertagesstätten des Amtes für Soziales des Kantons St. Gallen beigezogen, ist im Jahr

<sup>4</sup> Vgl. Medienmitteilung von Ivoclar Vivadent vom 18. Dezember 2015 sowie Medienmitteilung des Liechtensteinischen Bankenverbandes vom 1. Juli 2016.

<sup>5</sup> Die öffentlich zugänglichen Kitas stehen Eltern mit Wohnsitz in der Schweiz grundsätzlich ebenfalls offen. Allerdings müssen diese die kostendeckenden Tarife bezahlen (120 Fr. ab 18 Monaten, 132 Fr. bis 18 Monate), ausser sie sind in Liechtenstein steuerpflichtig (insb. Angestellte beim Staat). Gemäss Angaben der Geschäftsstelle des Vereins Kindertagesstätten Liechtenstein wird die Betreuung zu Vollkosten von Schweizer Eltern heute nicht benutzt.

2016 von einem durchschnittlichen kantonalen Versorgungsgrad von rund 7 Prozent auszugehen. Auf nationaler Ebene liegt der Versorgungsgrad bei 11 Prozent (Infras und Universität St. Gallen, 2013).

Vor dem Hintergrund des sowohl im innerkantonalen wie schweizweiten Vergleich unterdurchschnittlichen Versorgungsgrads ist nicht davon auszugehen, dass die Region Sarganserland-Werdenberg heute eine grundsätzliche bzw. dauerhafte Überversorgung aufweist. Offen ist indes, inwiefern dies auch nach Abschluss der heutigen Ausbauvorhaben vorab im Fürstentum Liechtenstein gilt. Werden die maximalen Ausbauvarianten rasch realisiert, muss wohl mindestens mittelfristig mit einer Überversorgung gerechnet werden.

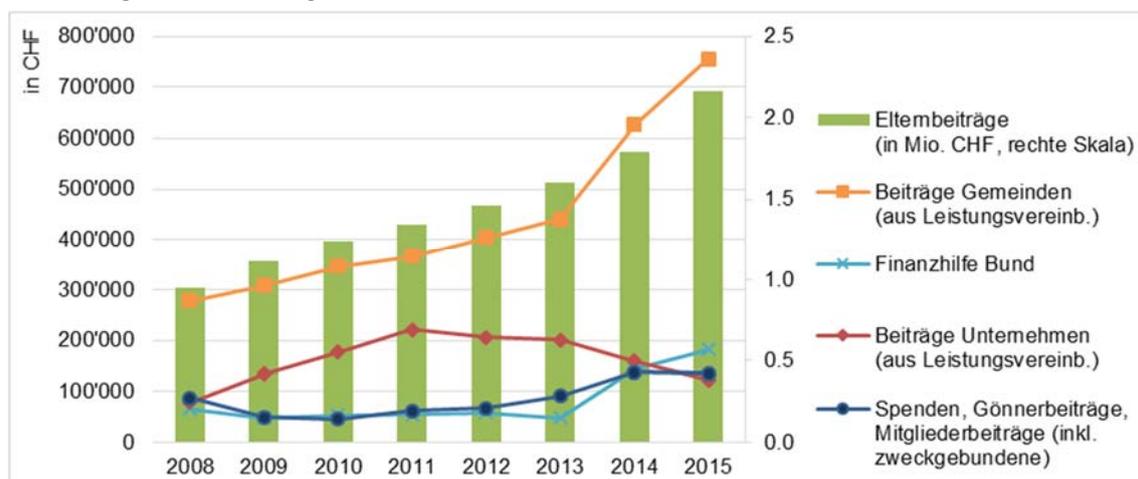
## 2.3 Entwicklung der Einnahmen

### a) Entwicklung im Überblick

Im Jahr 2015 erzielten die Werdenberger und Sarganserländer KITAS einen Betriebsertrag (ohne ausserordentliche Erträge) von insgesamt 3.3 Mio. Franken. Davon wurden 2.2 Mio. Franken bzw. 65 Prozent durch Elternbeiträge erzielt. Die Gemeinden steuerten rund 0.8 Mio. Franken (23%), die Unternehmen 0.1 Mio. Franken (4%) bei. Die restlichen Erträge stammten im Wesentlichen vom Bund sowie von Spenden und Gönnerbeiträgen.

Die Abbildung 3 zeigt die Entwicklung der verschiedenen Einnahmekategorien. Mit dem Angebotsausbau nahmen vor allem die Einnahmen aus den Elternbeiträgen zu; im Vergleich zum Jahr 2008 hat sich ihr Volumen bis 2015 mehr als verdoppelt. Ebenfalls gestiegen ist das Total der Gemeindebeiträge. Diese nahmen insbesondere 2014 und 2015 stark zu; in den Vorjahren lag der Zuwachs leicht unter jenem der Elternbeiträge.

**Abbildung 3: Entwicklung der Gesamteinnahmen**



Demgegenüber sind die Unternehmensbeiträge seit 2013 deutlich gesunken. Im Vergleich zu den Jahren 2011 bis 2013, in denen jährlich rund 210'000 Franken an die KITAS flossen, liegt der Beitrag heute noch bei rund 100'000 Franken.

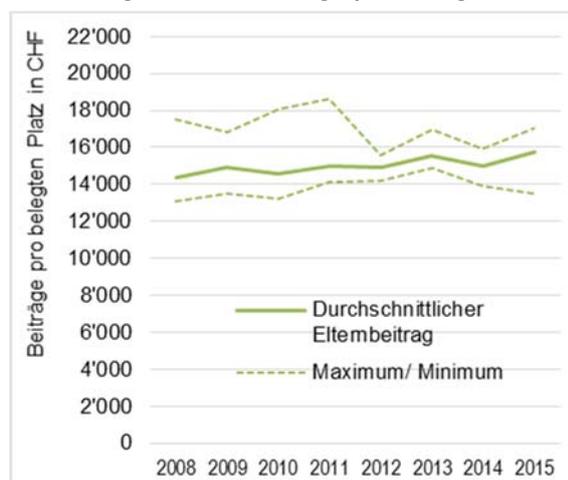
Die Bundessubventionen, die im Jahr 2015 auf gegen 200'000 Franken gestiegen sind, stehen im Zusammenhang mit dem Angebotsausbau und den dafür gewährten temporären Anschubfinanzierungen. Die Beiträge laufen mit dem Abschluss des Angebotsausbaus im Jahr 2016 vollständig aus, d.h. ab 2017 erhalten die regionalen KITAS keine Bundessubventionen mehr.

Ähnlich ist auch bei den zuletzt gestiegenen Spendeneinnahmen in den nächsten Jahren von einem Rückgang auszugehen. Die Spendenbeiträge sind häufig an einmalige Investitionen im Zusammenhang mit Infrastrukturerweiterungen oder -erneuerungen gebunden.

#### b) Entwicklung der Elternbeiträge

Die Abbildung 4 zeigt die Entwicklung der Elternbeiträge pro belegten Platz. 2015 betrug der Beitrag durchschnittlich 15'790 Franken im Jahr bzw. 65 Franken pro Tag. Die tiefsten Elternbeiträge pro Platz lagen bei 13'510 Franken (56 Fr. pro Tag), die höchsten bei 17'020 Franken (71 Fr. pro Tag). Seit 2008 ist der durchschnittliche Elternbeitrag um 1.3 Prozent pro Jahr gestiegen. Daraus folgt, dass der Grossteil der in Abbildung 3 gezeigten Erhöhung des Einnahmentotals aus Elternbeiträgen primär auf die Mengenausweitung und weniger auf Preissteigerungen zurückzuführen war.

**Abbildung 4: Elternbeiträge pro belegten Platz**



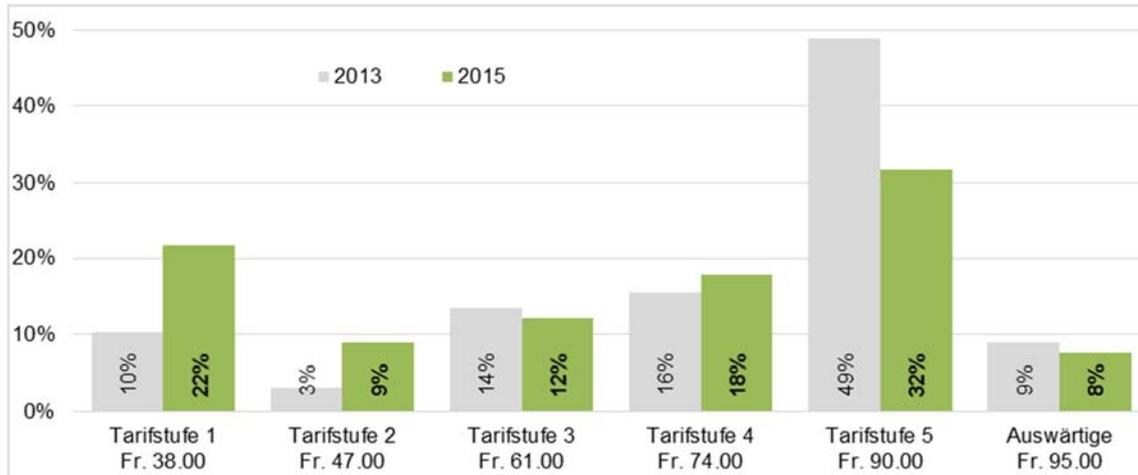
Die insgesamt moderate Entwicklung der Elternbeiträge pro Platz überdeckt allerdings zwei ausgeprägte und gegenläufige Entwicklungen, die in den letzten rund zwei Jahren eingesetzt haben. Die erste betrifft die Veränderung der Einkommensverhältnisse der Eltern, von denen die Betreuungsplätze nachgefragt werden, die zweite die daraus erfolgten Tarifierpassungen.

Bei den *Einkommensverhältnissen* der Eltern war in den letzten Jahren eine Verschiebung hin zu tieferen Einkommen festzustellen. Dies hatte aufgrund der einkommensabhängigen Betreuungstarife zur Folge, dass mehr Plätze in den tieferen Tarifstufen vergeben werden mussten und die Einnahmen aus Elternbeiträgen entsprechend zurückgingen. Am Beispiel der Kita in Buchs wird diese Entwicklung eindrücklich sichtbar (andere Kitas im Anhang). Wie Abbildung 5 zeigt, hat sich zwischen 2013 und 2015 die Belegung in der höchsten Tarifstufe 5 anteilmässig um ein Drittel verringert, während sie sich in den tiefsten zwei Tarifstufen verdoppelt bzw. verdreifacht hat. Diese Entwicklung zeigt sich auch darin, dass die Kita-Trägerschaften zunehmend Zuweisungen von Kindern durch die Sozialämter und anderen in der Familienunterstützung tätigen Organisationen (z.B. Kinder- und Jugendhilfe) feststellen. Die Tarifeinstufung für diese Kinder ist tief.

Die negative Entwicklung der Einkommenssituation der Eltern machte in den letzten Jahren mehrere *Tarifierhöhungen* notwendig. Die Tarife liegen aktuell zwischen 40.50 und 90.20 Franken pro Tag.<sup>6</sup> 2012 lagen sie bei 37.60 bis 84.20 Franken bzw. rund 7 Prozent tiefer. Mit den Tarifierhöhungen ist es insgesamt gelungen, die Einnahmehausfälle infolge der Veränderungen der Elternstruktur zu kompensieren. Auf Ebene der einzelnen Kitas war dies jedoch nicht immer möglich.

<sup>6</sup> Durchschnitt der Minimal- und Maximaltarife für Kinder ab 18 Monaten, ohne Geschwisterrabatt, für Einheimische.

**Abbildung 5: Platzbelegung nach Tarifstufe, 2013 und 2015, Buchs**



Die regionalen Tarife dürften sich durch den beschleunigten Anstieg den Tarifen an anderen Orten der Schweiz angenähert haben. So liegt gemäss den aktuell geltenden Tarifbestimmungen für die subventionierten Kinderkrippen der Stadt St. Gallen der maximal zulässige Tarif für die Ganztagesbetreuung bei 96.90 Franken. In Graubünden gibt der Kanton einen Maximaltarif von 120 Franken vor, wobei die effektiven Maximaltarife tiefer liegen (100 Franken in Maienfeld, rund 110 Franken in Chur). Gesamtschweizerisch liegen die Maximaltarife ab Säuglingsalter gemäss des letzten verfügbaren Tarifvergleichs durchschnittlich zwischen 95 Franken (private und öffentliche Kitas mit separaten Säuglingstarifen) und 106 Franken (Kitas mit Einheitstarifen für Säuglinge und Kleinkinder; vgl. Preisüberwachung, 2011). Die Maximaltarife der Werdenberger und Sarganserländer Kitas haben heute den unteren Bereich dieser Bandbreite erreicht.

Mit der Annäherung an die anderorts geltenden Tarife dürfte sich der Spielraum für weitere Tarifierhebungen eingeschränkt haben. Dafür sprechen auch die Erfahrungen der Kitas, wonach die Eltern insgesamt eine hohe Preissensibilität aufweisen und mittelfristig deutlich auf Tarifierhöhungen reagieren, indem sie auf andere Betreuungsformen umsteigen oder auf Fremdbetreuung verzichten. So ist beispielsweise nicht auszuschliessen, dass bei den oberen Tarifstufen und hohem Betreuungsbedarf (mehrere Betreuungstage und/oder mehrere Kinder), Haushalte auf die Betreuung durch eine private Nanny bzw. Kinderfrau und Haushälterin auszuweichen beginnen – ein Trend der in den urbanen Gebieten bereits zu beobachten ist (vgl. Tagesanzeiger vom 6.11.2015).

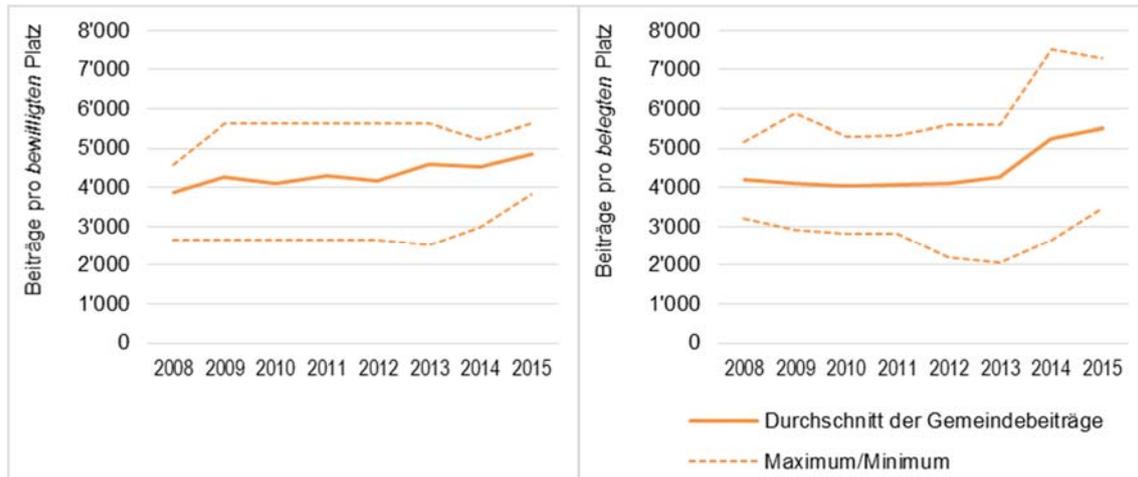
Darüber hinaus gilt es bei den oberen Tarifen zu beachten, dass eine Festlegung oberhalb der Vollkosten pro Platz und eine Quersubventionierung der zu den tieferen Tarifen vergebenen Plätze problematisch ist – für öffentlich geführte oder mit Defizitgarantie der öffentlichen Hand ausgestattete Kitas ist eine solche Tarifierung gar unzulässig (vgl. Preisüberwachung, 2011). Die Vollkosten der regionalen Kitas pro belegten Platz lagen im Jahr 2015 bei durchschnittlich 100 Franken. Damit besteht heute noch ein Potenzial von knapp 10 Franken, um das die Maximaltarife angehoben werden können (Differenz zwischen Vollkosten und Maximaltarif).

### c) Entwicklung der Gemeindebeiträge

In Abbildung 6 sind die jährlichen Gemeindebeiträge pro Platz dargestellt. Betrachtet man die Gemeindebeiträge *pro bewilligten Platz* (Abbildung 6, linke Seite), zeigt sich, dass diese ausgehend von einem Niveau von jährlich rund 4'100 Franken in den letzten Jahren auf durchschnittlich 4'800 Franken gestiegen sind. Noch deutlicher sind die Gemeindebeiträge *pro belegten Platz*

angestiegen. Lagen diese bis 2013 ebenfalls bei rund 4'100 Franken, stiegen sie bis 2015 auf durchschnittlich rund 5'500 Franken (Abbildung 6, rechte Seite). Dabei hat die Spannweite zwischen minimalem und maximalem Beitrag (3'470 Fr. bzw. 7'300 Fr. im Jahr 2015) über die Zeit zugenommen.

**Abbildung 6: Gemeindebeiträge pro bewilligten/belegten Platz, 2008-2015**

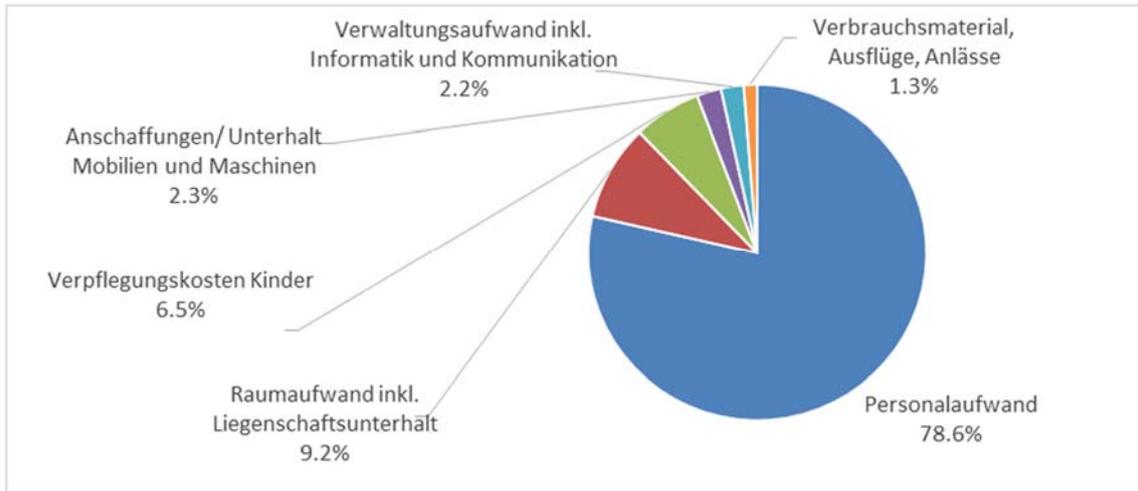


Die unterschiedliche Entwicklung der Beiträge pro bewilligten und belegten Platz weist darauf hin, dass der Anstieg des *Gesamtvolumens* der Gemeindebeiträge (vgl. Abbildung 3) sowohl auf die Ausweitung des von den Gemeinden subventionierten Platzangebots als auch – in geringerer Masse – auf eine höhere Subventionierung der einzelnen Nachfrager zurückzuführen ist. Letzteres ist indes primär eine Folge der gesunkenen Auslastung. Diese führt dazu, dass die auf die bewilligten Platzkapazitäten ausgelegten Gemeindebeiträge auf weniger Nachfrager verteilt werden. Daneben hat aber der Wegfall von Bundessubventionen wie auch die Verschiebung der Elternstruktur hin zu tieferen Einkommen fallweise zu höheren Gemeindebeiträgen geführt.

## 2.4 Entwicklung der Kosten

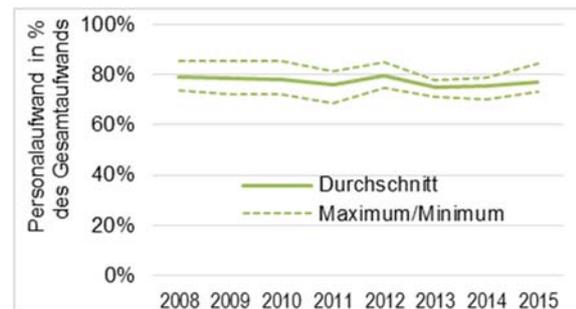
Der ordentliche Betriebsaufwand der regionalen Kitas lag im Jahr 2015 insgesamt bei 3.34 Mio. Franken (ohne ausserordentliche Aufwendungen, aber inklusive Investitionsanteil für Mobilien, Geräte und EDV) und hat sich im Gleichschritt mit dem Angebotsausbau entwickelt. Der Grossteil des Aufwands waren Personalkosten, die sich auf 78.6 Prozent des Totals beliefen. Der restliche Aufwand verteilte sich auf den Liegenschaftsaufwand (9.2%), die Verpflegungskosten (6.5%) sowie diverse Sachaufwendungen (insgesamt 5.8%; vgl. Abbildung 7).

**Abbildung 7: Aufwandszusammensetzung, 2015**



An der Aufwandszusammensetzung der Kitas hat sich im Zeitverlauf insgesamt wenig verändert. Die Abbildung 8 zeigt dies exemplarisch für den Personalaufwand, der gemessen am Gesamtaufwand (inkl. ausserordentliche Aufwendungen)<sup>7</sup> seit 2008 mit einer Bandbreite von rund 10 Prozentpunkten um dasselbe Niveau von rund 78 Prozent schwankt.

**Abbildung 8: Personalaufwand in % des Totals**

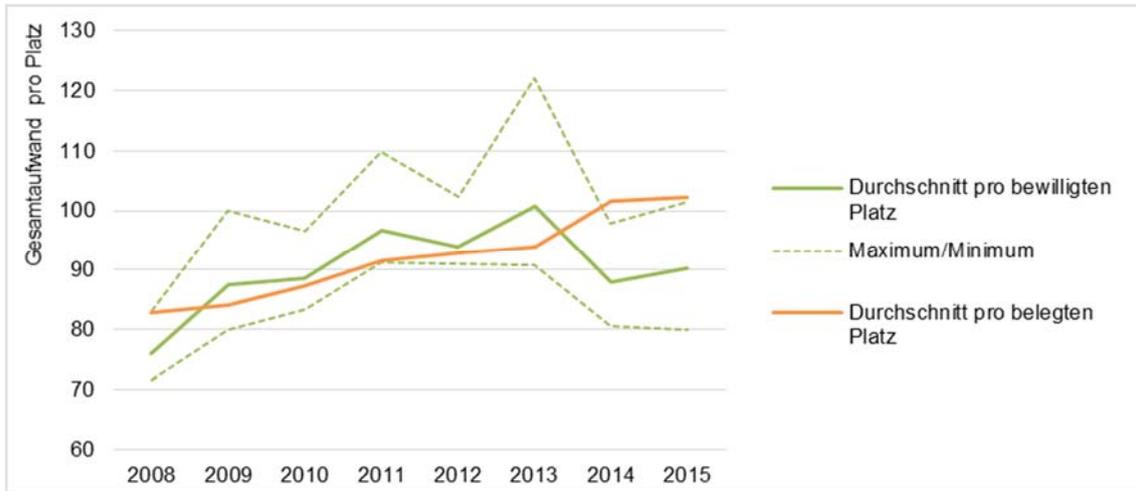


Pro belegten Platz und Tag lag der ordentliche Betriebsaufwand im Jahr 2015 zwischen 92 und 106 Franken. Der Durchschnitt betrug 100 Franken. Pro bewilligten Platz belief sich der Betriebsaufwand auf 82 bis 104 Franken bzw. 89 Franken im Durchschnitt. Die Abbildung 9 zeigt die Entwicklung des Gesamtaufwands (inkl. ausserordentlicher Aufwand) pro Platz im Zeitverlauf. Dabei zeigen sich bei den bewilligten Plätzen erhebliche Schwankungen. Diese wurden massgeblich durch die vorübergehenden Kostenschübe während Betriebserweiterungen verursacht, die mit der Inbetriebnahme der neu geschaffenen Plätze wieder abgebaut wurden. Gleichzeitig zeigt sich, dass ab 2014 wieder das Niveau der Jahre 2009 und 2010 erreicht wird, so dass insgesamt auf eine Seitwärtsbewegung der Kosten pro bewilligten Platz geschlossen werden kann.

Anders stellt sich die Situation beim Betriebsaufwand pro belegten Platz dar. Dort zeigt sich eine steigende Tendenz über den gesamten Zeitraum bis 2015, die sich vor allem mit der sinkenden Auslastung im Jahr 2014 akzentuiert hat.

<sup>7</sup> Im verfügbaren Datenmaterial sind vor 2014 keine Abgrenzungen von ordentlichen und ausserordentlichen Aufwendungen enthalten, weshalb bei Zeitvergleichen der Gesamtaufwand verwendet wird.

**Abbildung 9: Entwicklung des Gesamtaufwands pro Platz, 2008-2015**



Die Betriebskosten pro Platz der Werdenberger und Sarganserländer Kitas sind – trotz sinkender Belegung – vergleichsweise tief. Dies gilt für den innerkantonalen Vergleich, wo die Vollkosten eines Kita-Platzes bereits 2010 bei 98 Franken lagen. Die Werdenberger und Sarganserländer Kitas wiesen zu diesem Zeitpunkt Vollkosten von unter 90 Franken pro (belegten wie bewilligten) Platz aus. Im kantonsübergreifenden Vergleich lagen sie damit gleichauf mit den ebenfalls kostengünstigen Kitas der Kantone Thurgau und Appenzell Ausserrhoden und wurden nur von den Kitas in Appenzell Innerrhoden unterboten. Die anderen Kantone wiesen bereits 2010 Vollkosten von durchschnittlich 100 (LU, SO) bis 115 Franken (UR) pro Betreuungstag aus (vgl. Infras und Universität St. Gallen, 2013, S. 111; in den Daten fehlen die tendenziell teureren städtischen Kantone).<sup>8</sup>

Im Zusammenhang mit der Kostenanalyse drängt sich die Frage nach *Sparmöglichkeiten* auf. Aufgrund der Kostenstruktur müssen Einsparungen hauptsächlich im Personalbereich ansetzen (so auch Infras und Universität St. Gallen, 2013). Ansatzpunkte bieten die Öffnungszeiten, das Lohnniveau, der Betreuungsschlüssel oder die pädagogischen Qualifikationen des Kitapersonals. In all diesen Bereichen besteht indes wenig Spielraum; die Öffnungszeiten werden durch die ortsüblichen Arbeitszeiten vorgegeben, Lohnsenkungen sind mindestens beim Betreuungspersonal mit unterdurchschnittlichen Löhnen und damit einhergehenden Schwierigkeiten, geeignetes Personal zu finden und zu halten, nicht zielführend. Anpassungen beim Betreuungsschlüssel und den Qualifikationen stehen regulatorische Anforderungen gegenüber. Am ehesten Einsparmöglichkeiten bestehen damit im – anteilmässig kleinen – Nichtbetreuungsbereich.

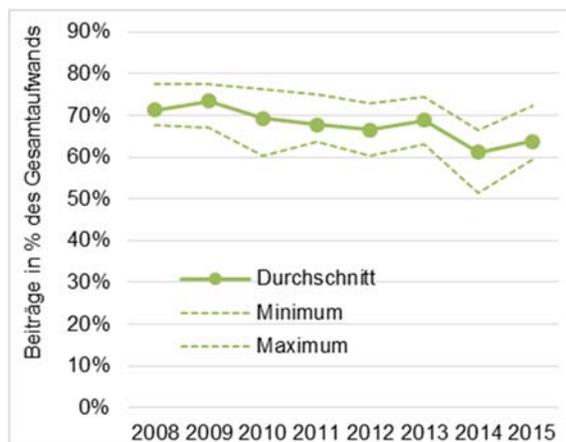
<sup>8</sup> Die Vollkosten der national relativ günstigen Werdenberger und Sarganserländer Kitas dürften gar vergleichbar sein mit den Vollkosten in Deutschland, Österreich und Frankreich: Gemäss Infras und Universität St. Gallen (2013) liegen die Vollkosten der Schweizer Kitas (in ZH und VD) kaufkraftbereinigt nur leicht über dem Durchschnitt der ausländischen Vergleichsregionen. Verantwortlich dafür sind die im internationalen Vergleich höheren Löhne des Schweizer Kitapersonals sowie die hierzulande längeren Öffnungszeiten der Kitas aufgrund der längeren Wochenarbeitszeit.

## 2.5 Eigenfinanzierungsgrad

Im Jahr 2015 deckten die Elternbeiträge durchschnittlich 65 Prozent des ordentlichen Betriebsaufwands. Bei der Kita mit dem höchsten Finanzierungsanteil konnten 71 Prozent des Betriebsaufwands gedeckt werden, bei jener mit dem tiefsten Finanzierungsanteil 58 Prozent (Abbildung 10).

Die Abbildung 10 zeigt die Entwicklung der Elternbeiträge in Prozent des Gesamtaufwands. Die Kurve weist im Jahr 2014 einen deutlichen Knick auf. Die damit einhergehende tiefere Finanzierung durch Elternbeiträge hat Ursachen, die in den vorhergehenden Ausführungen bereits erwähnt wurden: Der tiefere Auslastungsgrad wie auch die Verschiebung hin zu tieferen Tarifstufen hat zu einem geringeren Total der Elternbeiträge geführt. In der Folge konnten die Kosten – die keine eindeutige Tendenz weder nach oben noch nach unten aufweisen – nur noch zu einem kleineren Anteil gedeckt werden.

**Abbildung 10: Elternbeiträge in Prozent des Gesamtaufwands, 2008-2015**



Die Tabelle 2 zeigt die durchschnittliche Eigenfinanzierung der Kitas für den Zeitraum 2008-2013 und die Jahre 2014-2015. Daraus geht hervor, dass die Elternbeiträge in den Jahren 2014 und 2015 durchschnittlich um 7 Prozentpunkte tiefer lagen als in den Vorjahren. Gleichzeitig haben sich die Unternehmensbeiträge gemessen am Gesamtaufwand halbiert. Einzig der Anteil der Spenden, Gönner- und Mitgliederbeiträge konnte leicht gesteigert werden.

Alles in allem ist der Eigenfinanzierungsgrad von 82 auf 71 Prozent zurückgegangen. Damit hat sich gleichzeitig eine *Finanzierungslücke* aufgetan, die ab 2014 nicht mehr mit den Gemeindebeiträgen und Finanzhilfen des Bundes gedeckt werden konnte, obwohl beide im Vergleich zu den Vorjahren höher lagen.

**Tabelle 2: Eigenfinanzierungsgrad in Prozent des Gesamtaufwands**

	2008-2013	2014-2015
Elternbeiträge	69.5%	62.3%
Beiträge Unternehmen	8.9%	4.3%
Spenden, Gönnerbeiträge, Mitgliederbeiträge	3.7%	4.3%
<b>Eigenfinanzierung</b>	<b>82.2%</b>	<b>71.0%</b>
<i>Beiträge Gemeinden</i>	<i>19.3%</i>	<i>21.8%</i>
<i>Beiträge Bund</i>	<i>3.1%</i>	<i>5.1%</i>

## 3 Künftige Finanzsituation

### 3.1 Mittelfristige Finanzperspektiven

Vor dem Hintergrund der aktuellen Finanzsituation und den absehbaren Entwicklungen auf der Angebotsseite wird nachfolgend die Finanzlage der Werdenberger und Sarganserländer Kitas für einen 5-Jahres-Zeitraum bis ins Jahr 2021 abgeschätzt. Hierfür werden folgende Annahmen getroffen (Grundszenario):

- **Bewilligte Plätze:** Bei der Kita Walenstadt wird der Ausbau um 11 Plätze ab August 2016 berücksichtigt, bei den anderen Kitas wird von einer unveränderten Platzzahl ausgegangen
- **Belegte Plätze:** Ausgehend von den Schätzungen für 2016 werden zwei gegenläufige Effekte berücksichtigt. Einerseits wird davon ausgegangen, dass im Zuge der Eröffnung der beiden neuen Betriebskitas in Liechtenstein alle Kitas mit Ausnahme von Walenstadt einen Nachfragerückgang von 1.5 Plätzen pro Gruppe (1 Gruppe = 12 Plätze) erfahren. Dieser Nachfragerückgang ist in den Jahren 2017 und 2018 eingerechnet. Andererseits wird davon ausgegangen, dass dieser Niveaueffekt durch den in den letzten Jahren beobachteten, stetigen Nachfrageanstieg überlagert wird. Der Nachfrageanstieg wird zurückhaltend mit einer halb so hohen Wachstumsrate modelliert wie sie in den letzten 5 Jahren tatsächlich beobachtet wurde.<sup>9</sup>
- **Kosten pro bewilligten Platz:** Ausgehend vom ordentlichen Betriebsaufwand 2016 wird ab 2017 der Betriebsaufwand um jährlich 0.75 Prozent erhöht (was rund einer Zunahme des Personalaufwands um 1 Prozent entspricht)
- **Elternbeiträge:** Ausgehend von den Elterneinnahmen pro belegten Platz 2016 wird ab 2017 ein jährlicher Anstieg um 1 Prozent eingerechnet (der durch entsprechende Anpassungen der Betreuungstarife erreicht werden müsste).
- **Unternehmens-, Vereinsmitgliedschafts-, Spenden- und Gönnerbeiträge:** Unverändertes Niveau wie 2016
- **Gemeindebeiträge:** Unverändertes Niveau wie 2016 mit Ausnahme der bereits zugesicherten Erhöhungen im Jahr 2017.

Die Tabelle 3 stellt die Ergebnisse dar. Ausgehend von einem Defizit von 57'000 Franken gemäss Budget für das Jahr 2016 zeigt sich mit der erwarteten Nachfrageabwanderung ab 2017 und den gleichzeitig wegfallenden Finanzhilfen des Bundes eine weitere Verschlechterung der Finanzierungslücke I vor Gemeindebeiträgen. Sie steigt auf gegen 1.1 Mio. Franken im Jahr 2018. Bei unveränderten Gemeindebeiträgen verbleibt damit eine Finanzierungslücke II von rund 240'000 Franken. Ab 2019 wird die Finanzierungslücke wieder kleiner, trotzdem schmelzen die Eigenkapitalreserven von 780'000 Franken (Ende 2015) bis auf 180'000 Franken im Jahr 2020. Auf Ebene der einzelnen Kita-Trägerschaften ist bis 2019 bei allen mit Finanzierungslücken II zu rechnen, die nicht immer durch die vorhandenen Eigenkapitalreserven aufgefangen werden können.

---

<sup>9</sup> Der Anstieg der Nachfrage mit halbem Wachstum wie in den letzten Jahren ist auch deshalb als vorsichtige Schätzung einzustufen als einzelne Gemeinden wegen heute höheren Geburtenraten in den nächsten Jahren von einem stärkeren Zuwachs der Kinder im Vorschulalter ausgehen.

**Tabelle 3: Finanzperspektiven bis 2021, Kitas Sarganserland-Werdenberg konsolidiert**

in Fr.	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Anstieg pro Jahr ab 2017
	gem. Budget						
A	Bewilligte Plätze	163.3	167.0	167.0	167.0	167.0	
B	Ord. Betriebsaufwand pro bewilligten Platz & Tag	88.8	89.5	90.2	90.8	91.5	0.75%
C	Betriebsaufwand (= A x B x Betriebsstage)	<b>3'510'000</b>	<b>3'615'000</b>	<b>3'640'000</b>	<b>3'670'000</b>	<b>3'695'000</b>	<b>3'725'000</b>
D	Belegte Plätze	146.5	150.6	146.1	153.4	161.0	169.0
E	Nachfragerückgang durch neue FL-Kitas		-6.0	-12.0	0.0	0.0	0.0
F	Nachfragewachstum		6.5	7.5	7.3	7.6	8.0 (∅ 2010-15)/2
G	Elterneinnahmen pro belegten Platz & Tag	66.9	67.7	68.5	69.2	69.6	70.1 1.00%
H	Elterneinnahmen total (= D x G x Betriebsstage)	2'370'000	2'465'000	2'420'000	2'565'000	2'710'000	2'865'000
I	Unternehmen/Mitglieder/Spenden/Gönner	160'000	160'000	160'000	160'000	160'000	160'000
J	Eigenfinanzierung (= H + I)	<b>2'530'000</b>	<b>2'625'000</b>	<b>2'580'000</b>	<b>2'725'000</b>	<b>2'870'000</b>	<b>3'025'000</b>
K	Finanzhilfe Bund	80'000	0	0	0	0	0
L	Finanzierungslücke I (= C - J - K)	<b>-900'000</b>	<b>-990'000</b>	<b>-1'060'000</b>	<b>-945'000</b>	<b>-825'000</b>	<b>-700'000</b>
M	Gemeindebeitrag pro bewilligten Platz & Tag	20.0	20.3	20.3	20.3	20.3	20.3
N	Gemeindebeitrag total	<b>790'000</b>	<b>820'000</b>	<b>820'000</b>	<b>820'000</b>	<b>820'000</b>	<b>820'000</b>
O	Korrektur gem. Rechnung/Budget 2015-16 (v.a. a.o. Aufwände & Erträge)	53'000					
P	Finanzierungslücke II (= L + N + O)	<b>-57'000</b>	<b>-170'000</b>	<b>-240'000</b>	<b>-125'000</b>	<b>-5'000</b>	<b>120'000</b>
Q	Finanzierungslücke pro belegten Platz und Tag	-1.6	-4.7	-6.8	-3.4	-0.1	2.9
R	Eigenkapitalreserven	<b>720'000</b>	<b>550'000</b>	<b>310'000</b>	<b>185'000</b>	<b>180'000</b>	<b>300'000</b>

Die Finanzperspektiven hängen stark von den gemachten Annahmen ab. Grossen Einfluss haben insbesondere die Annahmen zur Platzauslastung und den durchschnittlichen Elternbeiträgen pro Platz. Eine Veränderung dieser beiden Grössen hat folgende Effekte zur Folge:

- **Pro nicht belegten Platz** entstehen Mindereinnahmen von durchschnittlich netto rund **15'000 Fr.** im Jahr (Mindereinnahmen bei Elternbeiträgen abzügl. Minderausgaben bei Verpflegungskosten und Verbrauchsmaterial)
- **Ein Nichtanstieg der Elternbeiträge um 1 Prozent** mindert die Einnahmen um durchschnittlich rund 160 Franken pro Platz. Hochgerechnet auf alle belegten Plätze verschlechtert dies das Ergebnis um rund **23'000 Fr.** im Jahr.

Ausgehend von diesen beiden Effekten können Negativ- und Positivszenarien erstellt werden. Beispielsweise wächst bei einem *Negativszenario*, das bei sonst gleichen Annahmen wie beim Grundszenario ab 2017 von stagnierenden durchschnittlichen Elterneinnahmen ausgeht (statt +1%), die Finanzierungslücke II bis 2018 auf gegen 300'000 Franken und werden die Eigenkapitalreserven bis 2020 vollständig abgebaut. Umgekehrt wird in einem *Positivszenario*, das bei sonst gleichen Annahmen wie beim Grundszenario nur eine hälftige Nachfrageabwanderung in die Liechtensteiner Betriebskitas unterstellt (0.75 statt 1.5 Plätze pro Gruppe), bereits 2019 die Finanzierungslücke II geschlossen.

### 3.2 Zwischenfazit

Die Betreuungsregion Sarganserland-Werdenberg, die durch die Betriebskitas in Liechtenstein mitversorgt wird, weist heute insgesamt einen Angebotsüberschuss aus. Die Nachfrage hat, trotz ebenfalls stattlichem Zuwachs, dem Angebotsausbau zwischen 2013 und 2015 nicht folgen können. Trotzdem ist mit Blick auf den Versorgungsgrad nicht davon auszugehen, dass in der Region bis heute grundsätzlich eine Überversorgung aufgebaut wurde. Die Versorgung mit vorschulischen Betreuungsleistungen bleibt auch heute hinter dem kantonalen Durchschnitt zurück. Gleichzeitig spricht vieles dafür – vorab der fortschreitende Anstieg der Frauenerwerbsbeteiligung –, dass der in der Vergangenheit erfolgte Nachfrageanstieg auch in den nächsten Jahren anhalten wird. Entsprechend darf erwartet werden, dass sich der heutige Angebotsüberschuss schrittweise abbauen wird.

Die heutige Differenz zwischen Angebot und Nachfrage stellt die Kita-Trägerschaften nichtdes-trotz vor grosse Herausforderungen. Sie führt dazu, dass die Auslastung der Kitas und die Ein-nahmen pro bewilligten Platz im Vergleich zur Vergangenheit tiefer sind. Die Situation wird dadurch verschärft, dass infolge der Verschlechterung der Einkommensverhältnisse der Eltern vermehrt Plätze zu nicht kostendeckenden Sozialtarifen belegt werden. Die Kostenseite kann auf diese Einnahmenrückgänge nur beschränkt reagieren – es sei denn, die aufgebauten Platz-zahlen würden wieder zurückgefahren. Immerhin ist es gelungen, die Kosten pro bewilligten Platz konstant zu halten. In der Summe aber ist eine Schere zwischen parallel zum Angebotsauf-bau wachsenden Gesamtkosten und nur unzureichend steigenden Einnahmen aufgegangen.

Bereits ab 2017 ist mit der Gründung von zwei neuen Betriebskitas in Liechtenstein mit einer erneuten Eintrübung der Geschäftslage zu rechnen. Der Auslastungsgrad der Werdenberger und Sarganserländer Kitas dürfte erneut sinken. Ebenso ist möglich, dass nochmals vor allem gut verdienende Eltern in die neuen Kitas abwandern, so dass sich die Elternstruktur in finanzieller Hinsicht nochmals verschlechtert. Die in diesem Kapitel dargestellten Finanzperspektiven wei-sen denn auch auf eine längere Phase von negativen Finanzergebnissen hin, welche die Existenz verschiedener Kita-Trägerschaften mittelfristig gefährden kann.

## 4 Finanzierungsmodelle

Die insgesamt kritische Ausgangslage fordert dazu auf, das derzeit praktizierte Organisations- und Finanzierungsmodell zu überdenken und Alternativen zu prüfen. In diesem Kapitel werden Veränderungs- und Anpassungsmöglichkeiten skizziert. Dabei wird von der Prämisse ausgegangen, dass sich die Gemeinden auch weiterhin aus familien- und sozial- sowie arbeitsmarktpolitischen Gründen in der familienergänzenden Kinderbetreuung im Vorschulbereich engagieren und finanzielle Beiträge leisten wollen.

Grundsätzlich gilt, dass die Erbringung von Kinderbetreuungsleistungen durch *privat* getragene Unternehmen oder aber durch Betriebe der *öffentlichen* Hand erfolgen kann. Die einzelnen Einrichtungen können je *selbständig* agieren, in Teilbereichen *Kooperationen* anstreben oder sich in einem regionalen, privaten oder öffentlichen Verbund zusammenschliessen. Schliesslich kann die Leistung mittels *Objekt-* oder *Subjektsubventionierung* von der öffentlichen Hand mitfinanziert werden. Abbildung 11 zeigt die verschiedenen und – farbig markiert – in den folgenden Abschnitten näher diskutierten Varianten.

**Abbildung 11: Finanzierungs- und Organisationsmodelle**

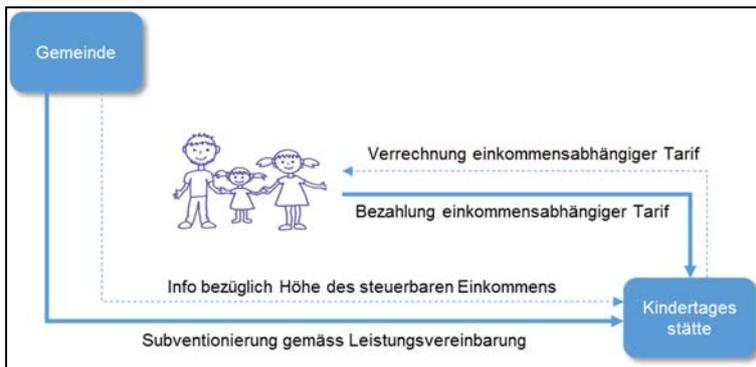
Betrieb durch private Trägerschaft		Betrieb durch öffentliche Hand		
mit Objektsubventionierung & Leistungsvereinbarung → 4.1	mit Subjektsubventionierung → 4.2	mit Objektsubventionierung	mit Subjektsubventionierung	Selbständig tätige Trägerschaften
				Regionale Kooperations-/ Verbundmodelle → 4.3

### 4.1 Anpassungen am heutigen Modell: Private Trägerschaft und Objektsubventionierung

#### a) Situation heute

Die Kitas in der Region Sarganserland-Werdenberg sind objektsubventioniert, d.h. sie erhalten von den Gemeinden Beiträge, so dass sie auch Plätze zu reduzierten – d.h. nicht kostendeckenden – Tarifen anbieten können. Die Kitas erhalten pro Jahr einen vorgängig festgelegten Gemeindebeitrag, wobei i. d. R. zwischen einem Standortbeitrag, einem Sockel- oder Infrastrukturbeitrag (unabhängig von der Platzbeanspruchung) und einem Platzbeitrag (abhängig von der Platzbeanspruchung) unterschieden wird. Die Gemeindebeiträge werden durch Leistungsvereinbarungen zwischen Kita-Trägerschaften und Gemeinden geregelt. Neben den Beiträgen regeln die Leistungsvereinbarungen auch Art, Umfang und Qualität der zu erbringenden Betreuungsleistungen und nehmen teilweise Einfluss auf die Tarifgestaltung. Die Abbildung 12 zeigt die Systematik dieser Subventionierungsform.

**Abbildung 12: Systematik der Objektsubventionierung**



Charakteristisch für das heutige System ist, dass die Gemeindebeiträge für mehrere Jahre vorgängig definiert und unabhängig von der tatsächlichen Nutzung des Platzangebots ausgerichtet werden. Dadurch finanziert die öffentliche Hand nicht belegte Plätze teilweise mit, andererseits liegt das *Risiko von Belegungsschwankungen*, insbesondere von (im Zeitpunkt der Beitragsaushandlung) unvorhergesehenen *Unterbelegungen*, vollständig bei den Kitas. Desgleichen sind die Kitas die alleinigen Träger des *sozialen Risikos*. Das heisst, sie kommen für die finanzielle Lücke auf, die durch eine unerwartete Verschlechterung der Einkommensstruktur der Eltern und den daraus folgenden Mindereinnahmen entsteht.

Die Tabelle 4 gibt einen Überblick über die (weiteren) Vor- und Nachteile dieser Subventionierungsform aus Sicht der Kitas, Gemeinden und Eltern.

**Tabelle 4: Vor- und Nachteile der heutigen Objektsubventionierung**

	<b>Kita</b>	<b>Gemeinde</b>	<b>Eltern</b>
<b>Vorteile</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Eingeschränkter Wettbewerb um öffentliche Mittel</li> <li>• Quersubventionierung zwischen Tarifstufen möglich</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Einfache finanzielle Planung, hohe Planungssicherheit</li> <li>• Wenig Administrationsaufwand</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hohe Subventionen für Eltern, die subventionierten Betreuungsplatz erhalten</li> </ul>
<b>Nachteile</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Träger des Risikos von Belegungsschwankungen/ unvorhergesehenen Unterbelegungen</li> <li>• Träger des sozialen Risikos/ unvorhergesehen tieferen Elternbeiträgen pro Platz</li> <li>• Administrationsaufwand durch individuelle Rechnungsstellung</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mitfinanzierung von nicht belegten Plätzen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Von Subventionen profitieren nur jene, die einen Platz innehaben (Problem der Rechtsungleichheit durch Rationierung)</li> <li>• Geringe Wahlmöglichkeiten; Eltern sind an subventionierte Betreuungsplätze gebunden</li> </ul>

Die grossen Auswirkungen von tieferen Elterneinnahmen und Unterbelegungen auf das Finanzergebnis der Kitas (vgl. Kap. 3) machen es notwendig, die Verteilung der damit verbundenen Sozial- und Unterbelegungsrisiken zwischen Kitas und Gemeinden zu überdenken. Beim sozialen Risiko drängt sich eine Beteiligung der Gemeinden je stärker auf, desto mehr die Gemeinden einkommensabhängige Tarife und eine Vergabe der Betreuungsplätze losgelöst vom Einkommen fordern (bzw. in den Leistungsvereinbarungen festschreiben). Beim Unterbelegungsrisiko ist eine Beteiligung der Gemeinden je stärker gerechtfertigt, desto grösser und starrer ihre Forderungen zum Platzangebot sind.

b) *Anpassung 1: Beteiligung der Gemeinden am sozialen Risiko*

Variante 1a „Orientierung an Referenztarifen“: Die Gemeinden können am sozialen Risiko beteiligt werden, indem sie die Differenz zwischen einem kostendeckenden (Referenz-)Tarif und einem nichtkostendeckenden, einkommensabhängigen (Sozial-)Tarif teilweise oder vollständig übernehmen. In dieser Variante sind folgende Parameter festzulegen:

- Periodische Festlegung eines **Referenztarifs**, der bei effizienter Leistungserbringung und realistischer Auslastung die Vollkosten inklusive Erneuerungsinvestitionen pro Platz und Tag deckt. Der Referenztarif kann je Trägerschaft einzeln, gegebenenfalls auch auf regionaler Ebene festgelegt werden.

Für die Berechnung ist zunächst der massgebende Aufwand festzulegen. Dieser muss neben den Betriebskosten einen Investitionskostenanteil und eventuell weitere Kostenkategorien wie einen Strukturkostenzuschlag für Trägerschaften mit mehreren Standorten enthalten. Davon allenfalls abzuziehen ist ein aus Unternehmens-, Mitglieder- und Gönnerbeiträgen aufzubringender Drittbeitrag. Weitere für die Berechnung festzulegende Parameter sind: Anzahl Betriebstage, Anzahl subventionsberechtigter Plätze und Auslastungsgrad. Nachfolgende Tabelle 5 zeigt ein grobes Berechnungsbeispiel für den Referenztarif:

**Tabelle 5: Grobberechnung Referenztarif**

A	Massgebender Aufwand (abzügl. Drittbeitrag)	3'600'000 Fr.
B	Anzahl Betriebstage	240
C	Anzahl subventionsberechtigter Plätze	163
D	Zielauslastungsgrad	95%
	<b>Referenztarif</b> = A/(B*C*D)	<b>95-100 Fr.</b>

- Periodische Festlegung der einkommensabhängigen **Sozialtarife** durch die einzelnen Gemeinden: Die Gemeinden legen die für ihre Einwohner geltenden Tarife fest. Je tiefer die niedrigsten Tarife sind, desto eher können sich Eltern mit tiefen Einkommen die Betreuung ihrer Kinder in einer Kita leisten und desto grösser fällt das von der Gemeinde getragene soziale Risiko im Kita-Bereich aus.<sup>10</sup> Die Abbildung 13 illustriert wie die Sozialtarife je nach Gemeinde unterschiedlich festgelegt werden können und wie sich Gemeinden weniger (Gemeinde 1) oder mehr (Gemeinde 2) in der Kinderbetreuung und am sozialen Risiko beteiligen können.

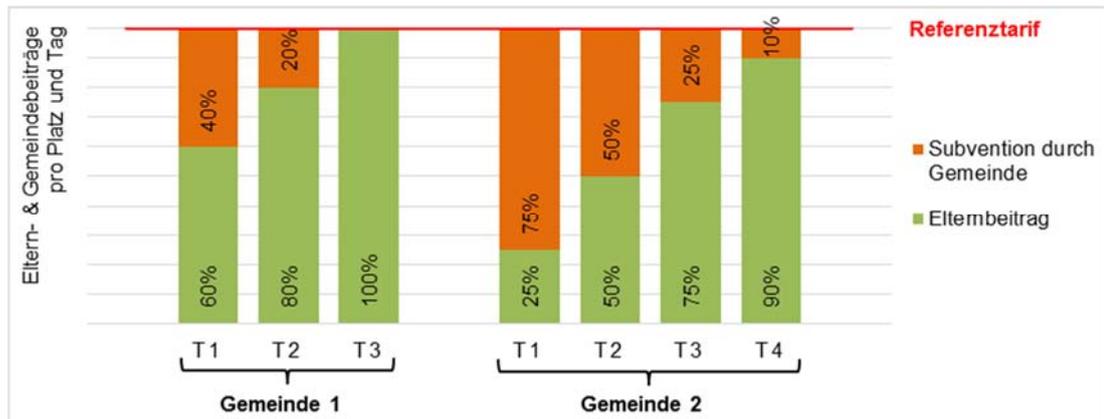
Für die Festlegung der Sozialtarife müssen die Gemeinden das massgebende Elterneinkommen (z.B. steuerbares Einkommen mit Korrekturen für das Vermögen), die Tarifberechnung<sup>11</sup> mit Minimal- und Maximaltarifen, allfällige Rabatte oder Zuschläge (wie Geschwisterrabatte, Säuglingszuschläge) bestimmen. Die heute geltenden Tarifreglemente der Kitas können eine Orientierungshilfe bieten. Um die Komplexität – und der damit verbundene

<sup>10</sup> Die Gemeinde kann für diese Risikoübernahme entschädigt werden, wenn durch die Kita-Betreuung Erwerbseinkommen generiert werden können und z.B. weniger Sozialhilfezahlungen nötig werden.

<sup>11</sup> Die Tarifberechnung kann analog zum heutigen System durch Bestimmung von Tarifstufen für einzelne Einkommensklassen erfolgen. Besser wäre indes die Festlegung eines Umrechnungssatzes, mit dem das massgebende Einkommen in einen gleitenden Tarif umgerechnet werden kann.

Verwaltungsaufwand bei den Kitas zu begrenzen – empfiehlt es sich, dass sich die Gemeinden bis auf die Tarifberechnung auf einheitliche Berechnungsgrößen einigen.

**Abbildung 13: Bestimmung der Gemeindebeiträge im Referenztarif-Modell**



- **Festlegung der subventionierten Kita-Trägerschaften:** Die Gemeinden müssen festlegen, ob sie Subventionen nur je an die eigene Kita-Trägerschaft ausrichten oder an alle Kitas der Region. Letzteres ist insbesondere dann in Betracht zu ziehen, wenn ein einheitlicher regionaler Referenztarif festgelegt wird. In diesem Fall ist es aus Sicht der Gemeinde unerheblich, ob die Leistungserbringung innerhalb oder ausserhalb der Gemeinde erfolgt. Die Gemeinde bezahlt für ihre Kita-Nutzer in jedem Fall die Differenz zwischen Referenztarif und gemeindeeigenem Sozialtarif.
- Festlegung des **berechtigten Personenkreises:** Im Rahmen der Festlegung der Sozialtarife müssen die Gemeinden zusätzlich den Personenkreis festlegen, der in den Genuss von subventionierten Betreuungsplätzen kommen soll. Steht die Vereinbarkeit von Beruf und Familie und die bessere Ausschöpfung des (Frauen-)Erwerbspotenzials für das Kita-Engagement einer Gemeinde im Vordergrund, sollte die Verrechnung von Sozialtarifen *an das Erwerbsspensum geknüpft* werden. Plätze zu Sozialtarifen erhalten dann nur Eltern, welche diese Plätze aufgrund der Erwerbstätigkeit auch effektiv benötigen (z.B. Eltern mit Erwerbsspensum von gemeinsam 160% bzw. Alleinerziehende mit Pensum von 60% haben Anspruch auf 3 Betreuungstage zu Sozialtarifen; weitere Betreuungstage werden in jedem Fall zum Referenztarif verrechnet).
- Festlegung des **Zahlungsmodus:** Zeitpunkt der provisorischen Voraus- und definitiven Abrechnung des Subventionsvolumens, Ausrichtung der provisorischen/definitiven Gemeindebeiträge, Abwicklung allfälliger Rückerstattungen.

Die Subvention der Kitas wird in diesem Modell bestimmt durch die Differenz zwischen Einnahmen nach Referenztarif und einkommensabhängigen Elternbeiträgen. Die Kitas werden vom sozialen Risiko entlastet, dafür entsteht auf der Seite der Gemeinden die Unsicherheit, dass der jährlich auszurichtende Subventionsbeitrag schwankt je nachdem wie viele Plätze in den einzelnen Tarifstufen nachgefragt werden. Der Subventionsbetrag ist für die Gemeinden nur mehr indirekt steuerbar über die Anpassung des Sozialtarifs bzw. dessen verschiedene Bestimmungsgrößen.

Variante 1b „Fixbeitrag an das soziale Risiko“: Alternativ ist eine fixe Beteiligung der Gemeinden am sozialen Risiko denkbar. Sie kann über die Definition folgender zwei Parameter realisiert werden:

- Periodische Festlegung der **Anzahl subventionsberechtigter Plätze** je Kita-Trägerschaft (und Kita) durch die einzelnen Gemeinden. Im Gegensatz zu heute kann insbesondere auch festgelegt werden, dass nur noch ein Teil der Plätze zu nichtkostendeckenden Tarifen vergeben wird.
- Definition eines **fixen jährlichen Beitrags pro subventionsberechtigten Platz** je Kita-Trägerschaft durch die einzelnen Gemeinden. Als Richtgrösse für einen Maximalbeitrag dient auch hier die Differenz zwischen Vollkosten (bei realistischer Auslastung) und Elternbeiträgen.

Die Subvention der Kitas bestimmt sich in dieser Variante durch den Fixbeitrag pro Platz multipliziert mit der Anzahl subventionierter Plätze. Für die Gemeinden ist die Planungssicherheit und direkte Steuerbarkeit wieder gegeben, dafür tragen die Kitas nach wie vor einen grösseren Teil des Sozialrisikos.

*c) Anpassung 2: Neuverteilung oder Verminderung des Unterbelegungsrisikos*

Variante 2a „Erhalt des Platzangebots“: Damit das heutige Platzangebot ohne Unterbruch offen gehalten werden kann, wird das Unterbelegungsrisiko zwischen den Gemeinden und den Kitas aufgeteilt. Festzulegen sind die folgenden Parameter:

- **Normal- oder Zielauslastungsgrad**: Die Gemeinden beteiligen sich erst an den Unterbelegungskosten, wenn der im Voraus bestimmte Auslastungsgrad (z.B. 95%) unterschritten wird.
- **Kosten je unbelegten Platz**: Die Kosten je nicht belegten Platz bestimmen sich nach der Formel: Aufwandtotal / (bewilligte Plätze\*Zielauslastungsgrad).
- **Verteilschlüssel** zwischen Gemeinden und Kitas: Die Gesamtkosten aus der Unterbelegung werden entsprechend dem Verteilschlüssel (z.B. 50:50) aufgeteilt.

Variante 2b „Flexibles Platzangebot bei Erhalt der Kapazitäten“: Eine längere Unterbelegung ist mit hohen Kosten verbunden. Diese weitere Variante sieht deshalb vor, dass Trägerschaften, deren Auslastungsgrad für eine längere Zeit (aber voraussichtlich nicht dauerhaft) unter einen bestimmten Wert fällt, Plätze abbauen. Wenn der Auslastungsgrad über einen bestimmten Wert steigt, werden die Plätze wieder aufgebaut. Damit der Wiederaufbau der Plätze rasch und kostengünstig erfolgen kann, wird die Infrastruktur für das ursprüngliche Platzangebot aufrechterhalten. Für diese Variante ist Folgendes festzulegen:

- **Kritischer unterer/ev. oberer Auslastungsgrad**: Bei Erreichen dieser Schwellen (z.B. 80% bzw. 115%) werden Plätze abgebaut bzw. wieder aufgebaut. Die Bedingungen für eine Anpassung des Platzangebots können weiter präzisiert werden. So kann etwa festgelegt werden, dass eine Platzreduktion erst erfolgt, wenn sich ein zu tiefer Auslastungsgrad für das laufende Jahr und das Folgejahr abzeichnet.
- **Umfang des Platzabbaus/-aufbaus**: Grundsätzlich ist denkbar, die Veränderung der Platzzahlen so vorzunehmen, dass ein bestimmter Auslastungsgrad wieder erreicht wird. In der Praxis werden Platzzahländerungen aufgrund der regulatorischen Vorschriften zu Gruppengrösse und Betreuungsschlüssel allerdings nur gruppenweise, d.h. in Schritten von 12 Plätzen, zweckmässig sein.<sup>12</sup> Daraus folgt, dass bei Kita-Trägerschaften mit verschiedenen Standorten ein Abbau mit der (vorübergehenden) Schliessung eines Standorts einhergeht.

---

<sup>12</sup> Die Kosten des Betreuungspersonals sind sprungfixe Kosten, die sich bei einem Abbau um einzelne Plätze nicht (wesentlich) reduzieren lassen, sondern erst beim Abbau einer ganzen Gruppe sprunghaft abnehmen.

- **Bestimmung zur Aufrechterhaltung der Platzkapazitäten** bzw. der ursprünglichen Infrastruktur: Wird das Referenztarif-Modell angewendet (Variante 1a), sind die Referenztarife so festzulegen, dass die Kosten der vollen Platzkapazitäten (d.h. insb. die vollen Liegenheitskosten) gedeckt sind. Werden wie heute Sockel- oder Infrastrukturbeiträge gewährt, sind diese auf einer Höhe zu belassen, dass die Platzkapazitäten aufrechterhalten werden können. Unabhängig vom verwendeten Modell ist zu bestimmen, unter welchen Voraussetzungen eine Redimensionierung dauerhaft wird und Referenztarife bzw. Infrastrukturbeiträge an die geringere Platzzahl angepasst werden können.

#### *d) Berechnungsbeispiele*

Die Tabelle 6 zeigt die Finanzperspektiven der regionalen Kitas, wenn die Gemeinden abweichend vom Grundszenario (vgl. S. 15) ab 2018 das soziale Risiko übernehmen. Ihr Beitrag pro Platz richtet sich dabei gemäss Variante 1a) nach der Differenz zwischen Referenztarif (Annahme: 95 Fr.) und dem durchschnittlichen Elternbeitrag. Letzteres schliesst die Annahme mit ein, dass die Gemeinden bei der Festlegung der Sozialtarife die heute geltenden Tarifbestimmungen „ihrer“ Kita übernehmen.

In der oberen Berechnungsvariante von Tabelle 6 wird entsprechend der Variante 2a) „Erhalt des Platzangebots“ zusätzlich angenommen, dass die Gemeinden 50 Prozent der Kosten übernehmen, die aus einer Belegung bei einem Auslastungsgrad von weniger als 95 Prozent entstehen. In der unteren Berechnungsvariante wird zusätzlich angenommen, dass Kita-Trägerschaften mit Auslastungsgrad von mittelfristig unter 80 Prozent ab 2018 12 Plätze (= eine Gruppe) abbauen.

Bei beiden Varianten werden die Gemeindebeiträge gekürzt, wenn die Kita-Trägerschaften Eigenkapitalreserven in der Höhe von 25 Prozent einer Jahresausgabe angehäuft haben. Die Kürzung beträgt maximal 50 Prozent der Beiträge. Bei Trägerschaften mit tieferen Eigenkapitalreserven werden die Beiträge ebenfalls gekürzt, wenn ein Finanzierungsüberschuss entsteht, der 25 Prozent der bisherigen Eigenkapitalreserven übersteigt.

In beiden Varianten gelingt es, die Finanzsituation der einzelnen Trägerschaften zu stabilisieren, so dass insbesondere ein vollständiger Abbau der Eigenmittelreserven vermieden werden kann. In der oberen Variante erfordert dies allerdings deutlich höhere Gemeindebeiträge – durchschnittlich 930'000 Franken pro Jahr bzw. 13 Prozent mehr als 2017. In der unteren Variante dagegen liegen die Gemeindebeiträge zwischenzeitlich zwar über dem heutigen Niveau, insgesamt sind sie aber mit 780'000 Franken rund 9 Prozent tiefer als 2017.

Während der Gemeindebeitrag durch die Übernahme des sozialen Risikos in beiden Varianten gleich hoch ist (durchschnittlich rund 950'000 Franken) fallen die Gemeindebeiträge für die Unterbelegung unterschiedlich aus. In der oberen Variante sind sie 2018 – wenn die Nachfragerlücke aufgrund der Eröffnung der neuen FL-Betriebskitas am grössten sein dürfte – mit 160'000 Franken am höchsten. In der unteren Variante sinken sie infolge des Platzabbaus auf 53'000 Franken. Da in der zweiten Variante das Eigenkapital zudem weniger stark abgebaut wird, werden die Beitragskürzungen aufgrund hoher Eigenmittelreserven bzw. Eigenmittelzunahmen grösser.

**Tabelle 6: Finanzperspektiven bei Beteiligung der Gemeinden am Sozial- und Unterbelegungsrisiko, ohne und mit Platzabbau**

	2016 gem. Budget	2017	2018	2019	2020	2021	Abweichung vom Grund- szenario
Bewilligte Plätze	163	167	167	167	167	167	
Betriebsaufwand	<b>3'510'000</b>	<b>3'615'000</b>	<b>3'640'000</b>	<b>3'670'000</b>	<b>3'695'000</b>	<b>3'725'000</b>	
Elterneinnahmen total	2'370'000	2'465'000	2'420'000	2'565'000	2'710'000	2'865'000	
Unternehmen/Mitglieder/Spenden/Gönner	160'000	160'000	160'000	160'000	160'000	160'000	
Eigenfinanzierung	<b>2'530'000</b>	<b>2'625'000</b>	<b>2'580'000</b>	<b>2'725'000</b>	<b>2'870'000</b>	<b>3'025'000</b>	
Finanzhilfe Bund	80'000	0	0	0	0	0	
Finanzierungslücke I	<b>-900'000</b>	<b>-990'000</b>	<b>-1'060'000</b>	<b>-945'000</b>	<b>-825'000</b>	<b>-700'000</b>	
Gemeindebeitrag total	<b>790'000</b>	<b>820'000</b>	<b>1'040'000</b>	<b>935'000</b>	<b>895'000</b>	<b>865'000</b>	neu ab 2018
<i>Gemeindebeitrag Sozialrisiko</i> (Ann.: Ausgleich der Differenz zw. Referenztarif (95.-) und Ø-Elternbeitrag für alle belegten Plätze)			927'000	948'000	963'000	976'000	
<i>Gemeindebeitrag Unterbelegung</i> (Ann.: Übernahme von 50% der Kosten bei einem Auslastungsgrad < 95%)			159'000	96'000	64'000	41'000	
<i>Kürzung Gemeindebeitrag bei hohem EK</i> (Ann.: EK >25% des jährlichen Betriebsaufwand; Kürzung max. 50%)			-46'000	-109'000	-133'000	-150'000	
Korrektur gem. Budget 2016	53'000						
Finanzierungslücke/-überschuss II	<b>-57'000</b>	<b>-170'000</b>	<b>-20'000</b>	<b>-10'000</b>	<b>70'000</b>	<b>165'000</b>	neu ab 2018
Eigenkapitalreserven	720'000	550'000	530'000	520'000	590'000	755'000	neu ab 2018

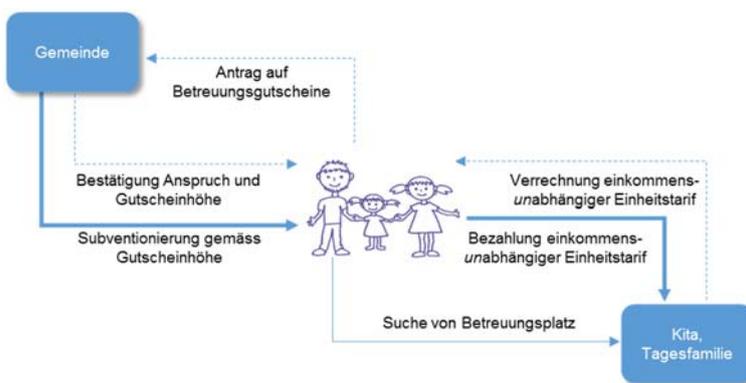
	2016 gem. Budget	2017	2018	2019	2020	2021	Abweichung vom Grund- szenario
Bewilligte Plätze	163	167	155	155	155	167	-12 2018-20 neu 2018-20
Betriebsaufwand (Raumaufwand konstant, restlicher Aufwand entsprechend Anzahl bewilligter Plätze)	<b>3'510'000</b>	<b>3'615'000</b>	<b>3'380'000</b>	<b>3'405'000</b>	<b>3'430'000</b>	<b>3'725'000</b>	
Elterneinnahmen total	2'370'000	2'465'000	2'420'000	2'565'000	2'710'000	2'865'000	
Unternehmen/Mitglieder/Spenden/Gönner	160'000	160'000	160'000	160'000	160'000	160'000	
Eigenfinanzierung	<b>2'530'000</b>	<b>2'625'000</b>	<b>2'580'000</b>	<b>2'725'000</b>	<b>2'870'000</b>	<b>3'025'000</b>	
Finanzhilfe Bund	80'000	0	0	0	0	0	
Finanzierungslücke I	<b>-900'000</b>	<b>-990'000</b>	<b>-800'000</b>	<b>-680'000</b>	<b>-560'000</b>	<b>-700'000</b>	
Gemeindebeitrag total	<b>790'000</b>	<b>820'000</b>	<b>835'000</b>	<b>720'000</b>	<b>680'000</b>	<b>870'000</b>	neu ab 2018
<i>Gemeindebeitrag Sozialrisiko</i> (Ann.: wie oben)			927'000	948'000	963'000	976'000	
<i>Gemeindebeitrag Unterbelegung</i> (Ann.: wie oben)			53'000	10'000	0	41'000	
<i>Kürzung Gemeindebeitrag bei hohem EK</i> (Ann.: wie oben)			-145'000	-239'000	-285'000	-145'000	
Korrektur gem. Budget 2016	53'000						
Finanzierungslücke/-überschuss II	<b>-57'000</b>	<b>-170'000</b>	<b>35'000</b>	<b>40'000</b>	<b>120'000</b>	<b>170'000</b>	neu ab 2018
Eigenkapitalreserven	720'000	550'000	585'000	625'000	745'000	915'000	neu ab 2018

## 4.2 Systemwechsel: Übergang zu Subjektsubventionierung und Betreuungsgutscheinen

### a) System im Allgemeinen

Während bei der Objektsubventionierung die Kitas die finanziellen Beiträge der öffentlichen Hand erhalten, sind es bei der Subjektsubventionierung die Eltern. Bei dieser Subventionierungsform wählen die Eltern die Betreuungsinstitution und bezahlen dort einen einkommensunabhängigen (Vollkosten-)Tarif. Gleichzeitig stellen sie bei ihrer Wohngemeinde einen Antrag auf *Betreuungsgutscheine*. Falls sie gutscheinberechtigt sind, leistet die Gemeinde in der Höhe der Gutscheine einen finanziellen Beitrag direkt an die Eltern. Der Gemeindebeitrag ist einkommensabhängig, womit die Gemeinde das *soziale Risiko* einkommensschwacher Eltern übernimmt. Die Abbildung 14 zeigt die Systematik der Subventionierungsform.

Abbildung 14: Systematik der Subjektsubventionierung



Der Unterschied zum oben skizzierten Referenztarif-Modell liegt darin, dass Eltern freier sind in der Auswahl der Betreuungsangebote. Sind sie heute vielfach an die Betreuungsplätze einer subventionierten Kita gebunden, können sie im Rahmen eines Betreuungsgutscheinsystems freier zwischen verschiedenen Angeboten auswählen. Vielfach sind neben Kitas insbesondere auch Tageselternplätze Teil des Systems. Die höhere Wahlfreiheit belebt den Wettbewerb zwischen den Anbietern. Aus Sicht der Gemeinden kommt als Vorteil hinzu, dass die Subventionen in jene Betreuungsangebote fliessen, die effektiv gebraucht werden und den Bedarf der Eltern am besten decken.

In administrativer Hinsicht wird in einem Betreuungsgutscheinsystem mit der Gutscheinabrechnung an die Eltern der Gemeinde zusätzliche Arbeit auferlegt. Dies kann – wie im Kanton Bern praktiziert – umgangen werden, indem die Gemeinde die Gutscheinbeträge an die Betreuungseinrichtungen ausbezahlt. Die Kitas übernehmen anschliessend die (reduzierte) Rechnungsstellung an die Eltern. Tabelle 7 zeigt die (weiteren) Vor- und Nachteile der Subjektsubventionierung im Überblick.

Die Städte Luzern und Bern sowie die Gemeinden Ebikon, Emmen, Horw, Hochdorf, Kriens, Dierikon, Root, Willsau, Baar und Cham haben das System der Subjektfinanzierung – teilweise mit Anpassungen – bereits eingeführt, wobei Luzern mit der Implementierung im Jahr 2009 die Vorreiterrolle übernimmt. Per 2019 plant zudem die Stadt Zug einen entsprechenden Systemwechsel. Die Vorreiterstadt empfiehlt das Modell auch kleineren Gemeinden weiter (Meier & Wyrsh, 2012). Die Ortschaften Hochdorf, Root und Willsau sind – gemessen an der Einwohnerzahl – mit zwischen ca. 4'500 und 8'500 Personen ungefähr vergleichbar mit den Gemeinden im Werdenberg und Sarganserland.

**Tabelle 7: Vor- und Nachteile der Subjektsubventionierung**

	<b>Kita</b>	<b>Gemeinde</b>	<b>Eltern</b>
<b>Vorteile</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Entlastung vom sozialen Risiko</li> <li>• Weniger Verwaltungsaufwand dank einkommensunabhängiger Rechnungsstellung (falls Betreuungsgutscheine von Gemeinde ausgestellt werden)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Keine Mitfinanzierung nicht belegter Plätze</li> <li>• Gezielter Einsatz der Subventionen bei jenen Betreuungsangeboten, die dem tatsächlichen Bedarf am besten entsprechen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mehr Wahlmöglichkeiten und Einfluss: Eltern sind nicht an Betreuungsplätze der subventionierten Kitas gebunden und können ggf. andere Betreuungsangebote wahrnehmen</li> <li>• Rechtsgleichheit: Subventionsberechtigte erhalten eine Subvention, unabhängig der Anzahl Antragsteller</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gesteigerte Qualitätssicherung und -kontrolle dank grösserem Wettbewerb</li> </ul>		
<b>Nachteile</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Verstärkter Wettbewerb um Subventionen, da das Betreuungsgutschein-system auch für andere Betreuungsangebote (insb. Tageseltern) geöffnet werden kann</li> <li>• Träger des Risikos von Belegungsschwankungen oder Unterbelegungen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Träger des sozialen Risikos</li> <li>• Höhere finanzielle Planungsunsicherheit vor allem in der Anfangsphase, komplexere Steuerung des Subventionsvolumens</li> <li>• Verwaltungsaufwand durch Gutscheinausstellung (falls nicht an Kita übertragen)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bei vielen Antragstellern und fixem Subventionsvolumen kann die individuelle Subvention gering werden</li> </ul>

*b) Systemwechsel in der Region – Eckpunkte*

Ausgehend von den Erfahrungen der Städte und Gemeinden, die Betreuungsgutscheine eingeführt haben, sowie der Überlegungen zum oben beschriebenen Referenztarif-Modell kann ein Betreuungsgutscheinssystem für die Region Sarganserland-Werdenberg wie folgt skizziert werden:

- **Geografische Reichweite:** Betreuungsgutscheine können grundsätzlich von einzelnen Gemeinden eingeführt werden. Um die spezifischen Vorteile zu nutzen – verstärkter Wettbewerb zwischen den Institutionen, mehr Wahlmöglichkeiten für Eltern – sollte ein Gutscheinsystem jedoch auf regionaler Ebene angesiedelt werden.
- **Anzahl verfügbarer Plätze und berücksichtigte Betreuungsangebote:** Wie im Referenztarif-Modell muss festgelegt werden, welcher Anteil der bewilligten Betreuungsplätze subventioniert werden soll. Je grösser der Anteil, desto grösser das soziale Risiko für die Gemeinden und desto grösser tendenziell das Subventionsvolumen. Zu prüfen ist in diesem Zusammenhang ferner die Öffnung auf weitere Betreuungsangebote, insbesondere die Tagesfamilien. Für die berücksichtigten Betreuungsangebote müssen die einzuhaltenden Mindestanforderungen definiert werden.

- **Bezugsberechtigung:** Bezugsberechtigt sind grundsätzlich alle Erziehungsberechtigten mit Kindern im Vorschulalter der am Betreuungsgutscheinmodell teilnehmenden Gemeinden.<sup>13</sup> Die Bezugsberechtigung wird eingeschränkt durch die Festlegung einer Einkommensobergrenze und, gegebenenfalls, das Erfordernis der Erwerbstätigkeit.
- **Festlegung der Gutscheinhöhe:** Die Höhe der Betreuungsgutscheine kann je Gemeinde oder einheitlich für die Region festgelegt werden. Zu bestimmen ist das massgebende Elterneinkommen (wie bei der Sozialtarifberechnung, vgl. S. 19) und die darauf basierende Gutscheineberechnung. Die maximale Gutscheinhöhe orientiert sich an den Vollkosten (bei realistischer Auslastung und inklusive Erneuerungsinvestitionen; analog zur Berechnung des Referenztarifs) und zieht davon einen Elternselbstbehalt ab. Der Selbstbehalt entspricht einer Mindestbeteiligung an den Betreuungskosten (entspricht dem Mindesttarif im heutigen System). Ferner sind allfällige Gutscheinzuschläge für Säuglings- und Geschwisterbetreuung zu definieren.
- **Steuerung des Subventionsvolumens:** Da in einem Betreuungsgutscheinssystem das soziale Risiko an die Gemeinden übertragen wird, gilt auch hier, dass der jährlich auszurichtende Subventionsbetrag schwankt. Das System bietet jedoch – wenn auch nachträglich – Stellschrauben, um das Subventionsvolumen zu steuern, so etwa die Einkommensobergrenze, welche zum Bezug von Gutscheinen berechtigt.
- **Verwaltungsaufwand:** Die Ausstellung der Betreuungsgutscheine liegt grundsätzlich bei den Gemeinden. Wie bereits erwähnt, kann aber die Gutscheineabrechnung an die Betreuungsinstitutionen übertragen werden.
- **Umgang mit Unterbelegungsschwankungen:** Das Problem von Belegungsschwankungen und Unterbelegung wird durch den Systemwechsel zu Betreuungsgutscheinen nicht gelöst. Die oben ausgeführten Möglichkeiten zur Neuverteilung oder Verminderung des Unterbelegungsrisikos (S. 21) können aber auch in Kombination mit einem Betreuungsgutscheinmodell angewendet werden.

An dieser Stelle wird auf Berechnungsbeispiele verzichtet. Aufgrund der Ähnlichkeit des Betreuungsgutschein-systems zum Referenztarif-Modell kann aber davon ausgegangen werden, dass durch entsprechende Anpassung der Parameter ähnliche Resultate wie in Tabelle 6 (S. 23) erzielt werden können.

### 4.3 Netzwerk- oder Kooperationslösungen

Unabhängig der in der Zukunft angewendeten Subventionierungsform ist es zweckmässig, weitere Formen der Kooperation zu prüfen. Neben dem bereits bestehenden regelmässigen Austausch auf strategischer Ebene im Rahmen der IG Kinderbetreuung Werdenberg-Sarganserland sind dabei insbesondere verstärkte Kooperationsformen auf *operativer Ebene* von Interesse.

---

<sup>13</sup> Unter den teilnehmenden Gemeinden können auch solche sein, die sich in der Kita-Betreuung bis jetzt nicht oder nur in geringem Umfang finanziell engagiert haben. Da die Plätze zu einkommensunabhängigen Tarifen vergeben werden, ist es – solange ausreichend Plätze verfügbar sind – aus Sicht der Kitas wie auch der bereits teilnehmenden Gemeinden unerheblich, woher die Kinder kommen. Vielmehr ist eine möglichst hohe Belegung anzustreben. Die Teilnahme neuer Gemeinden hat zudem den Vorteil einer risiko- und kostenlosen Betreuungsbedarfsabklärung. Werden in den bestehenden Kitas viele Kinder aus Gemeinden ohne eigene Kita betreut, kann die Eröffnung einer Kita in dieser Gemeinde lohnenswert sein.

Diese bieten möglicherweise Potenzial für weitere Effizienzsteigerungen und damit einhergehend – gewisse – Kosteneinsparungen.<sup>14</sup> Ebenso können Kooperationen ein Mittel sein, die Professionalisierung und Ablösung der Freiwilligenarbeit beim Übergang von der Aufbauphase in den Normalbetrieb voranzutreiben.

*a) Kooperation in bzw. Zusammenlegung von Teilbereichen*

Bestimmte Tätigkeitsgebiete, wie z.B. die Personaladministration, die Qualitätssicherung, das Marketing, die Fakturierung und der Einkauf sowie die Ausbildung der Lernenden bieten sich für eine weitgehende Kooperation bzw. eine Zusammenlegung besonders an. In diesem Zusammenhang ist die Schaffung einer *gemeinsamen Geschäftsstelle* in Betracht zu ziehen.

Die Kooperation kann sich in verschiedener Hinsicht als vorteilhaft erweisen, so etwa durch

- reduzierte Kosten im administrativen Bereich durch die Beseitigung von Doppelspurigkeiten und Nutzung von Synergieeffekten;
- Vereinheitlichungen z.B. im Hinblick auf die Fakturierungsgrundlage und somit Schaffung einer gemeinsamen Datenbasis;
- stärkeren Marktauftritt mit einer gemeinsamen Marke;
- Möglichkeit zur Fokussierung auf das Kerngeschäft der Kinderbetreuung;
- verstärkten (Erfahrungs-)Austausch unter den einzelnen Kitas.

*b) Fusion zu einem regionalen Kitaverbund*

Die Fusion der Kitas im Werdenberg und Sarganserland kann längerfristig eine prüfenswerte Entwicklungsmöglichkeit darstellen. Zusätzlich zu den Vorteilen, die bereits aus einer Kooperation in Teilbereichen resultieren können, sind im Falle einer Fusion weitere Effizienzsteigerungen z.B. durch eine erhöhte Flexibilität bezüglich Personaleinsätzen denkbar. Auch verspricht der Betrieb eines Verbundes von Kindertagesstätten zusätzliche Freiheitsgrade im Hinblick auf den Umgang mit Über- und Unterbelegungen.

Bei einer Reorganisation wäre es naheliegend, eine regionsübergreifende Geschäftsleitung zu bilden, die je eine pädagogische und eine administrative Leitung umfassen würde. Während der pädagogischen Führung die Gruppenleiter(innen) unterstellt wären, würde der zweite Part die Koordination sämtlicher administrativer Belange übernehmen.

---

<sup>14</sup> Die realisierbaren Kosteneinsparungen dürften sich im kleinen Rahmen bewegen. Wie in Abschnitt 2.4 dargestellt, sind die Betriebskosten grösstenteils Personalkosten und davon wiederum betrifft der grösste Teil das Betreuungspersonal. Gerade diese Personalkosten sind durch die Vorschriften des Kantons allerdings stark vorgegeben.

## 5 Zusammenfassung und Fazit

Die Region Sarganserland-Werdenberg kann heute im Vorschulbereich eine hochstehende und funktionierende familienergänzende Betreuungsinfrastruktur vorweisen. Nichtsdestotrotz sehen sich die Kita-Trägerschaften mit erheblichen finanziellen Herausforderungen konfrontiert. Zum einen können die verfügbaren Plätze – trotz der stetig und kräftig steigenden Nachfrage – infolge der starken Angebotserweiterungen nicht mehr immer besetzt werden, was in tieferen Auslastungsgraden resultiert. Die Angebotserweiterung wurde und wird heute wesentlich getrieben durch die Eröffnung von Betriebskitas im Fürstentum Liechtenstein; sie kann zusätzlich verstärkt werden durch die Eröffnung von Betriebskitas auf der Schweizer Seite sowie durch neue Kitas in Gemeinden, die bisher über kein eigenes Angebot verfügen. Zum anderen hat sich auf der Nachfrageseite die Einkommenssituation der Eltern im Mittel verschlechtert, was sich aufgrund der einkommensabhängigen Tarife auf die Einnahmen pro Platz niederschlägt. Daneben beschränken die einzuhaltenden regulatorischen Rahmenbedingungen nicht nur die Möglichkeiten grösserer Kosteneinsparungen, sondern beinhalten im Gegenteil stets auch das Risiko weiterer Kostensteigerungen.

Sowohl das Risiko einer tiefer als erwarteten Belegung (Unterbelegungsrisiko) als auch das Risiko einer Verschlechterung der Einkommensstruktur der Eltern (soziales Risiko) tragen heute im Wesentlichen die Kitas. Sie laufen deshalb Gefahr, in den nächsten Jahren substantielle Defizite zu erleiden, die nicht in jedem Fall mit den vorhandenen Eigenmittelreserven gedeckt werden können.

Die Frage stellt sich, inwiefern sich die Gemeinden am Unterbelegungs- und Sozialrisiko beteiligen sollen. Den Gemeinden erwachsen aus der Betreuungsinfrastruktur konkrete Vorteile: Kinderbetreuungsmöglichkeiten sind für erwerbstätige Eltern ein wesentlicher Standortfaktor. Sie führen zu höheren Einkommen für Paar- und alleinerziehende Haushalte und einer höheren Erwerbstätigkeit von Zweitverdiener(inne)n und Alleinerziehenden (nachgewiesen für Luzern, Emmen und Kriens im Rahmen der Einführung von Betreuungsgutscheinen; vgl. Ramsden, 2014). Davon sind positive Auswirkungen sowohl auf das Steueraufkommen als auch die Sozialausgaben zu erwarten (vgl. auch Meier & Wirsch, 2012). Zusätzlich bieten die Kitas die Möglichkeit, Kinder aus fremdsprachigen und/oder bildungsfernen Haushalten früh zu integrieren und zu fördern, was spätere Bildungserfolge mit den entsprechend positiven Folgen auch für die Gemeinden wahrscheinlicher macht.

Die Mehrzahl der Gemeinden in der Region engagiert sich denn auch schon heute mit bedeutenden Beiträgen in der familienergänzenden Vorschulbetreuung. Das vorliegende Papier argumentiert, ausgehend von dieser Basis das Unterbelegungs- und soziale Risiko neu zu verteilen. Es schlägt vor, die Gemeinden umso stärker am Unterbelegungsrisiko zu beteiligen, je mehr diese fixe Platzzahlen anbieten wollen. Bei der Beteiligung am sozialen Risiko wird u.a. die Einführung eines Referenztarif-Modells vorgeschlagen, in dem die Gemeinden die Differenz zwischen einem Referenztarif und einem gemeindeweisen festgelegten Sozialtarif übernehmen.

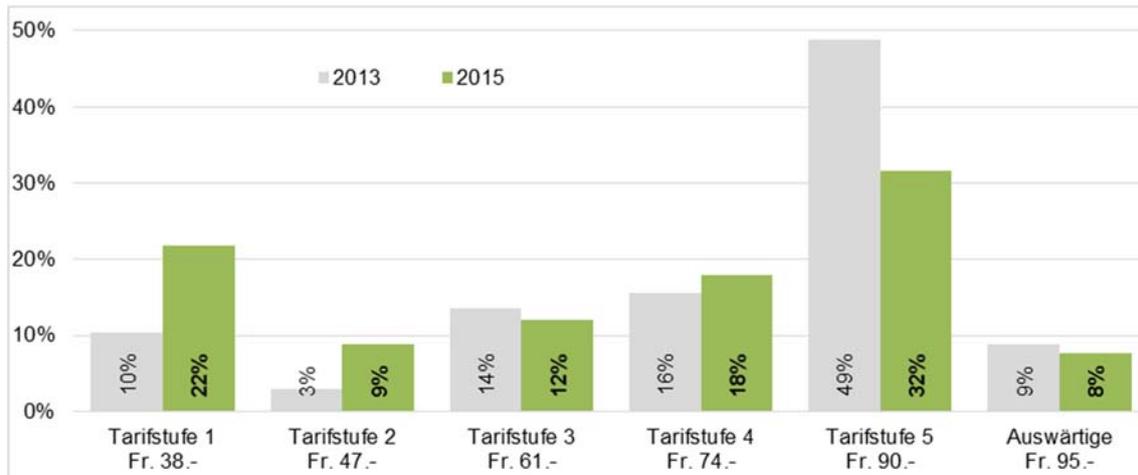
Die Gemeinden würden sich mit einem solchen Systemwechsel von einem fixen Subventionsvolumen verabschieden. Sie müssten eine höhere Unsicherheit und eine weniger direkte Steuerung des Subventionsvolumens in Kauf nehmen. Im Gegenzug könnten sie stärker darauf Einfluss nehmen, welchen Bevölkerungsgruppen der Zugang zur Kinderbetreuung erleichtert bzw. ermöglicht werden soll. Mit den heutigen Leistungsvereinbarungen werden diesbezügliche Entscheide allenfalls implizit und nur mit beschränkter Übernahme der Finanzierungsverantwortung durch die Gemeinden getroffen. Des Weiteren könnte mit der klaren Trennung zwischen

Unterbelegungs- und Sozialbeiträgen sowie mit der Festlegung von Referenztarifen, die sich inner- und überregional an effizient arbeitenden Leistungserbringern (sogenannte „Modellkitas“) zu orientieren hätten, der wirtschaftliche Einsatz von öffentlichen Mitteln besser überprüft werden als im heutigen System mit pauschalen Beitragszusagen. Auch könnten, da die Gemeindebeiträge für das soziale Risiko subjektorientiert (an der Einkommenssituation der Eltern) ausgerichtet wären, die Mobilität der Eltern zwischen den Kitas erhöht werden. Dies wäre ein Beitrag, die Ausnützung der bestehenden Plätze zu erhöhen.

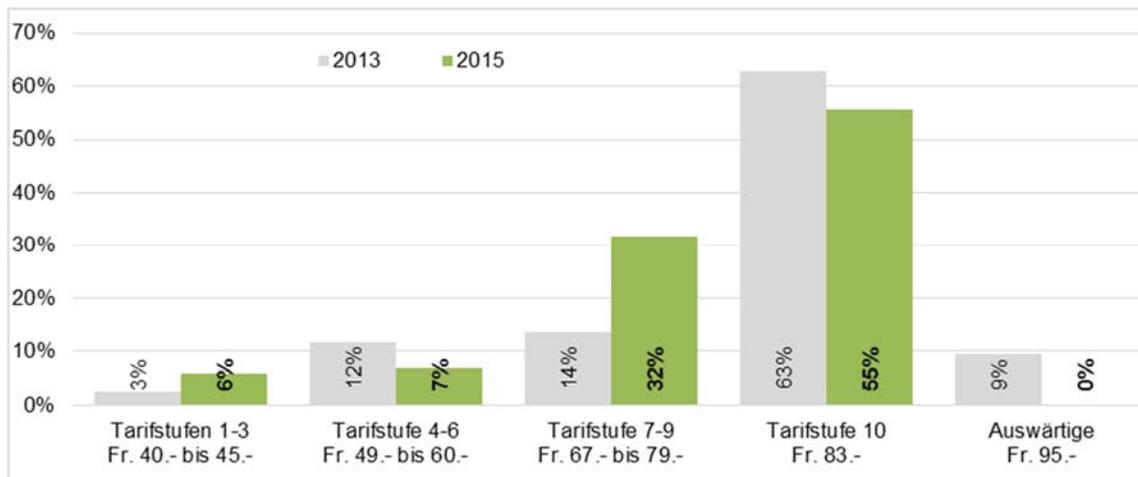
Neben der Frage nach der Unterstützung durch die öffentliche Hand ist schliesslich natürlich auch die Frage nach dem Beitrag der Kita-Trägerschaften zu stellen. Die angespannte Finanzsituation macht es selbstredend notwendig, dass die Kitas alles daran setzen, die anderen Finanzierungsquellen – Eltern, Unternehmensbeiträge, Spenden und Gönnerbeiträge – bestmöglich zu erschliessen. Ebenso ist konsequent nach Einsparmöglichkeiten und Optimierungspotenzial zu suchen. Mehr oder weniger weitgehende Kooperationslösungen könnten diesbezüglich neue Möglichkeiten eröffnen.

## Anhang: Platzbelegung nach Tarifstufe

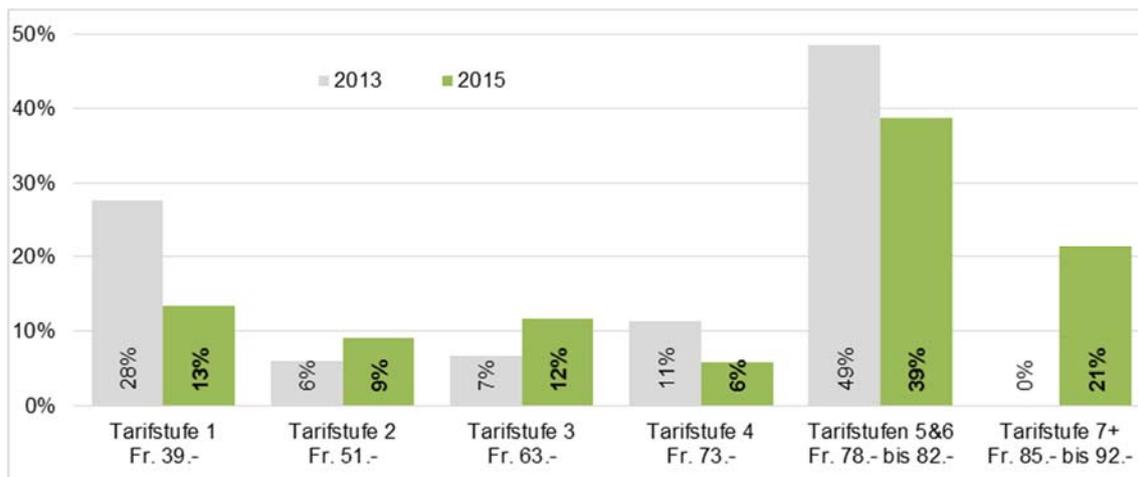
### Kindertagesstätte Schatzschichta Buchs



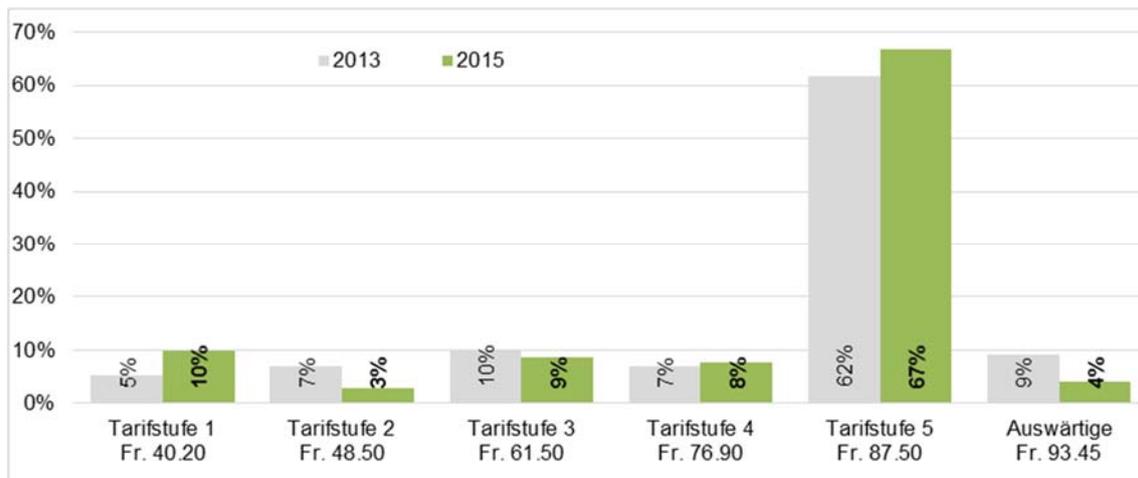
### Kinderbetreuung Grabs Gams Sennwald



### Kindertagesstätte Zottelbär Walenstadt



## KITAWAS Kindertagesstätten



## Kindertagesstätte Gadretsch Sevelen

Daten nicht verfügbar.

## Literatur

Infras und Universität St. Gallen (2013). *Familienergänzende Kinderbetreuung und Gleichstellung*, Teilprojekt des Nationalen Forschungsprogramms NFP 60, Schlussbericht.

Meier, R., & Wyrsh, R. (2012). *Pilotprojekt Betreuungsgutscheine in der Stadt Luzern: Abschlussbericht per 31. März 2012*. Luzern: Stadt Luzern Kinder Jugend Familie.

Ministerium für Gesellschaft des Fürstentum Liechtenstein (2016). *Vernehmlassungsbericht der Regierung betreffend die Neuregelung der Finanzierung der ausserhäuslichen Kinderbetreuung*. Abgerufen am 12. Oktober 2016 von <http://www.llv.li/files/srk/vnb-ausserhauslichen-kinderbetreuung.pdf>

Preisüberwachung (2011). *Maximaltarife in Kindertagesstätten*. Bern: Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement. Abgerufen am 20. Juni 2016 von <https://www.preisueberwacher.admin.ch/pue/de/home/dokumentation/publikationen/studien---analysen/2011.html>

Ramsden, A. (2014). *Betreuungsgutscheine in den Gemeinden Luzern, Emmen und Kriens: Eine ökonomische Analyse der Nutzen für Haushalte und Gemeinden im Rahmen der Vereinbarkeit von Beruf und Familie*. Schweizerisches Institut für empirische Wirtschaftsforschung der Universität St. Gallen. Abgerufen am 25. Oktober 2016 von [http://www.stadtluzern.ch/dl.php/de/558d11c59edae/Analyse\\_Betreuungsgutscheine\\_Luzern\\_der\\_Universitat\\_St.\\_Gallen.pdf](http://www.stadtluzern.ch/dl.php/de/558d11c59edae/Analyse_Betreuungsgutscheine_Luzern_der_Universitat_St._Gallen.pdf)

Simon, S., & Zogg, C. (2011). *Familienergänzende Kinderbetreuung im Kanton St. Gallen*. Chur: HTW Chur. Abgerufen am 20. Juni 2016 von [http://www.htwchur.ch/uploads/media/Abschlussbericht\\_Kinderbetreuung\\_korr\\_Aug.pdf](http://www.htwchur.ch/uploads/media/Abschlussbericht_Kinderbetreuung_korr_Aug.pdf)

Tagesanzeiger (2015). *Ab zwei Kinder lohnt sich die Nanny*. 6. November 2015. Abgerufen am 20. Juni 2016 von <http://www.tagesanzeiger.ch/zuerich/stadt/ab-zwei-kindern-lohnt-sich-die-nanny/story/10984034>