



Neue Finanzierungsansätze für eine langfristige Sicherung

Um dauerhaft ein berufskompatibles Kinderbetreuungsangebot bereitstellen zu können, ist vor allem auf dem Land die Risikoverteilung zwischen Kindertagesstätten und Gemeinden anzupassen: so das Fazit einer Studie der HTW Chur.

Dank der Anstossfinanzierung des Bundes wurde das Angebot an familienergänzender Kinderbetreuung in den letzten 15 Jahren stetig ausgebaut. Heute können auch in der Schweiz Eltern vielerorts auf eine funktionierende und qualitativ hochstehende Kita-Versorgung zurückgreifen. Trotz dieses Erfolgs sehen sich viele Kitas mit finanziellen Herausforderungen konfrontiert. Diese rühren einerseits daher, dass die Aufbauphase

abgeschlossen ist und somit die Bundesanstosssubventionen wegfallen. Andererseits wird es mit dem Übergang zum Normalbetrieb zusehends schwieriger, das hohe ehrenamtliche Engagement in vielen Vereinsvorständen und oft beträchtliche Spendenvolumen aufrechtzuerhalten.

Herausforderungen auf dem Land

Im ländlichen Kontext ergeben sich zusätzliche Schwierigkeiten. Sollen Kitas eine berufskompatible Betreuungsinfrastruktur bereitstellen, heisst dies auch dort, ein Angebot zu schaffen, das ganztätig den ganzen Arbeitstag abdeckt und gleichzeitig flexibel entsprechend dem effektiven Betreuungsbedarf beansprucht werden kann. Ein solches Angebot ist mit hohen Fixkosten verbunden

Spielend die Welt entdecken und mit anderen Kindern Kontakte knüpfen: Kindertagesstätten machen es möglich.

Bild: Shutterstock



und kann nur zu vernünftigen Kosten bereitgestellt werden, wenn die Auslastung der Betreuungskapazitäten konstant hoch genug ausfällt. Gerade hier stossen Kitas abseits der Zentren aber regelmässig an ihre Grenzen. Obwohl ihr Umfeld unterdurchschnittlich mit Betreuungsplätzen versorgt ist, sind sie vielfach erheblichen Nachfrageschwankungen unterworfen.

Ergebnisse einer Untersuchung, die die HTW Chur im Auftrag der Gemeinden der Region Sarganserland-Werdenberg (SG) mit den Finanzzahlen der ansässigen Kita-Trägerschaften durchgeführt hat, zeigen beispielhaft die anfällig gewordene Finanzlage der Kitas. Anders als noch vor zwei Jahren, als längere Wartelisten geführt wurden, können Kitas heute frei gewordene Plätze nicht mehr in jedem Fall sofort wiederbesetzen. Der Platzausbau bei den bestehenden Kitas und die Errichtung von (nicht öffentlichen) Firmen-Kitas haben – trotz

der kräftig gestiegenen Nachfrage nach Betreuungsplätzen – vorübergehend zu einem Angebotsüberschuss geführt. Die daraus resultierende tiefere Auslastung hat sich in empfindlichen Einkommenseinbussen niedergeschlagen. Verschärfend kam hinzu, dass sich der Anteil der gut verdienenden Eltern, die Betreuungsplätze zu den Maximaltarifen buchen, verringert hat. Damit hat auch der Anteil der kostendeckend besetzten Plätze abgenommen.

Gesunkener Eigenfinanzierungsgrad

Wie aus der nachfolgenden Tabelle hervorgeht, deckten die Elternbeiträge bis 2013 durchschnittlich 70% des ordentlichen Betriebsaufwands der untersuchten Kitas ab. Zusammen mit den Unternehmensbeiträgen und Spenden resultierte damit ein Eigenfinanzierungsgrad von 82%. In den Jahren 2014 bis 2016 sanken die Elternbeiträge auf 64%, und die Unternehmensbeiträge erodierten auf unter 4%, sodass die Eigenfinanzierung – bei insgesamt konstanten Kosten pro Platz – noch bei 71% lag. In der Folge reichten die Beiträge der öffentlichen Hand nicht mehr aus, die Kosten zu decken, sodass eine Finanzlücke von durchschnittlich 2,1% resultierte.

Ungleiche Risikoverteilung

Die eingetrübte Finanzlage stellt das herkömmliche Finanzierungsmodell von öffentlich unterstützten Kitas infrage. Auf der Kostenseite ist im stark regulierten, personalintensiven und von tiefen Löhnen geprägten Segment der Handlungsspielraum eng. Vielerorts sind bereits konstante Kosten nicht einfach zu erreichen. Auf der Einnahmenseite liegt bei den Elternbeiträgen zwar der grösste Hebel, doch sind Anhebungen mit Bedacht vorzunehmen. Die Erfahrungen der Kitas zeigen, dass Eltern insgesamt eine hohe Preissensibilität aufweisen

und mittelfristig deutlich auf Tarifierhöhungen reagieren, indem sie auf andere Betreuungsformen umsteigen (z.B. Einstellung einer Nanny) oder auf Fremdbetreuung (und dadurch ermöglichte Erwerbstätigkeit) verzichten.

Grundsätzlich zu überdenken ist indes das Subventionsmodell der Gemeinden. Im vorherrschenden System mit Leistungsvereinbarungen werden die Beiträge typischerweise für mehrere Jahre definiert und unabhängig von der tatsächlichen Nutzung des Platzangebots ausgerichtet. Dadurch finanziert die öffentliche Hand nicht belegte Plätze mit, andererseits liegt das Risiko von Belegungsschwankungen, insbesondere von 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 einseitige Risikozuweisung ist für Kitas je problematischer, desto starrer die Forderungen der Gemeinden zum bereitzustellenden Platzangebot sind bzw. desto mehr die Gemeinden in die Tarifgestaltung der Kitas eingreifen und die Vergabe der Betreuungsplätze auch zu nicht kostendeckenden Preisen verlangen. Im Umkehrschluss drängt sich entsprechend eine Beteiligung der Gemeinden an Unterbelegungs- und Sozialrisiken je mehr auf, umso grösser ihre Ansprüche an eine umfangreiche und für breite Bevölkerungskreise erschwingliche Kinderbetreuung sind.

Neue Finanzierungsmodelle gefragt

Gemeinden können sich am sozialen Risiko der Kitas beteiligen, indem sie die Differenz zwischen einem kostendeckenden Referenztarif und einem allfällig

	2008–2013	2014–2016
Elternbeiträge	69,5%	64,3%
Beiträge Unternehmen	8,9%	3,5%
Spenden, Gönnerbeiträge	3,7%	3,5%
Eigenfinanzierung	82,2%	71,4%
Beiträge Gemeinden	19,3%	22,3%
Beiträge Bund	3,1%	4,3%
Finanzierungsüberschuss/-lücke	-4,6%	2,1%

Tabelle: Finanzierung von Kitas in der Region Sarganserland-Werdenberg. Die Werte zeigen die einzelnen Ertragsarten des ordentlichen Betriebsaufwands.

Grafik: Martina Rieben/Quelle: HTW Chur.

Walliser Kita mit Frühförderungspreis 2017

Die Pestalozzi-Stiftung vergab 2017 zum dritten Mal gemeinsam mit dem Dachverband der Lehrerinnen und Lehrer Schweiz (LCH) den Frühförderungspreis für Schweizer Berggebiete. Für den Frühförderungspreis der Pestalozzi-Stiftung für Schweizer Berggebiete hatten sich zehn Institutionen der Frühförderung beworben. «Die Bewerbungen zeigen, dass in den Schweizer Berggebieten qualitativ wertvolle Initiativen zur frühen Förderung vorhanden sind und dass unter anderem dank grossem ehrenamtlichen Engagement bereits wichtige Pionierarbeit geleistet wurde», heisst es in der Medienmitteilung. Familienergänzende Institutionen leisteten einen wichtigen Beitrag für das Gelingen des Übergangs in den Kindergarten und in die Schule. Denn für den Lernerfolg der Kinder sei eine frühe Förderung in Kindergruppen neben der elterlichen Erziehung eine wesentliche Voraussetzung. Was in den ersten Lebensjahren auf spielerische Art erlernt werde, bilde die Grundlage für die zukünftige Schulbildung. Die



Jury hat aus drei Projekten der engsten Wahl die Kita Gogwärgi als Preisträgerin ausgewählt. Sie ist Teil des 2015 neu erstellten Schulhauses in Lax. Die Kita Gogwärgi repräsentiert für die Jury regionale Zusammenarbeit und auch die Zusammenarbeit zwischen Eltern und Kita in vorbildlicher Art und Weise. Getragen wird sie von den sechs Gemeinden Bellwald, Binn, Ernen, Fiesch, Fieschertal und Lax. Leitung und Team setzten sich für ein Klima der Offenheit und des Vertrauens ein. Regelmässige gemeinsame Anlässe oder Elternabende förderten den Austausch mit der Bevölkerung und mit den Eltern. «Das Projekt ist innovativ, übertragbar und in Bergregionen einsetzbar.»

vergünstigten Elterntarif übernehmen. Der Referenztarif entspricht dabei den Vollkosten, die Kitas bei effizienter Leistungserbringung, realistischer Auslastung und unter Vornahme notwendiger Erneuerungsinvestitionen pro Platz und Tag entstehen. Der Referenztarif wird idealerweise auf regionaler Ebene für mehrere Kitas festgelegt und periodisch überprüft.

Die Festlegung des Elterntarifs kann dagegen gemeindeweise gemäss den jeweiligen standort-, familien- und sozialpolitischen Zielen erfolgen. Gemeinden können sich über unterschiedliche Elterntarife weniger oder mehr an der Vergünstigung der Kinderbetreuung und am sozialen Risiko beteiligen. Die Festlegung der Tarifstruktur und des begünstigten Personenkreises (z.B. nur Personen mit Betreuungsbedarf infolge Erwerbstätigkeit) erlaubt den Gemeinden eine gezielte Verwendung der verfügbaren Mittel. Wird ein regional einheitlicher Referenztarif verwendet, ist dabei auch unerheblich, ob die Leistungserbringung inner- oder ausserhalb der Gemeinde erfolgt. Die Gemeinde bezahlt für ihre Kita-Nutzer in jedem Fall die Differenz zwischen Referenztarif und gemeindespezifischem Elterntarif. Die



Kitas bieten auch ein attraktives Angebot an Spielzeug. Bild: Familienzentrum am Park

daraus resultierende Flexibilität ist ein Beitrag zur besseren Nutzung der vorhandenen Kita-Kapazitäten.

Die Beteiligung am Unterbelegungsrisiko kann wie in anderen Bereichen über einen Verteilschlüssel zwischen Kitas und öffentlicher Hand erfolgen. Hierbei leisten Gemeinden Beiträge, wenn ein vorgängig definierter, angemessener Auslastungsgrad unterschritten wird. Um hohe Ausgaben infolge einer längeren Unterbelegung zu vermeiden, kann zusätzlich festgelegt werden, dass Kitas, deren Auslastungsgrad für eine längere Zeit (aber voraussichtlich nicht dauerhaft) unter einen bestimmten Wert fällt, Plätze abbauen müssen. In diesem Fall ist es aber zweckmässig, die Konditionen so festzulegen, dass die Infrastruktur für das ursprüngliche Platzangebot aufrechterhalten werden und eine spä-

tere Wiederinbetriebnahme der Plätze rasch und günstig erfolgen kann.

Stärker schwankende, nicht zwingend höhere Gemeindebeiträge

Die vorgeschlagenen Anpassungen am Subventionsmodell würden zu stärker schwankenden Beiträgen an die externe Kinderbetreuung führen – wobei Modellrechnungen zeigen, dass das Beitragsvolumen mittelfristig nicht steigen muss. Im Gegenzug könnten die Gemeinden stärker Einfluss nehmen, wer erleichterten Zugang zur Kinderbetreuung erhält. Des Weiteren könnten sie dank Referenztarifen, die sich strikt an effizient arbeitenden Leistungserbringern zu orientieren hätten, den wirtschaftlichen Einsatz der eingesetzten Mittel besser überprüfen als im heutigen System mit pauschalen Beitragszusagen. Der Haupt-

gewinn aber läge in einer dauerhaft sichergestellten Betreuungsinfrastruktur, die Wohn- und Unternehmensstandorte massgeblich aufwertet.

*Monika Engler und Kathrin Dinner,
Zentrum für wirtschaftspolitische Forschung, HTW Chur*

Infos:

Der Bericht «Zukünftigen Finanzierung der Kindertagesstätten in der Region Sarganserland-Werdenberg» ist auf www.htwchur.ch/zwf Publikationen verfügbar.

Positionen des SGV zur familienergänzenden Kinderbetreuung

Um dem inländischen Fachkräftemangel entgegenzuwirken und die Vereinbarkeit von Beruf und Familie zu verbessern, sollen die heute geltenden steuerlichen Abzüge bei den Kinderdrittbetreuungskosten erhöht werden: So sieht es die Vorlage des Bundesrats vor. Geplant ist, dass bei der direkten Bundessteuer anstelle von 10000 Franken neu maximal 25000 Franken pro Kind und Jahr abgezogen werden können; auf Stufe der Kantone soll künftig ein Mindestbetrag von 10000 Franken pro Kind und Jahr eingeführt werden, wobei die Kantone weiterhin selbst eine maximale Obergrenze festlegen können. Aktuell beläuft sich der Abzug je nach Kanton auf 3000 bis 19200 Franken pro Kind. Vor dem Hintergrund der besseren Vereinbarkeit von Beruf und Familie sind diese höheren Abzüge aus Sicht des Schweizerischen Gemeindeverbands (SGV) mindestens im Bereich der Bundessteuer grundsätzlich sinnvoll. Ein erhöhter Abzug für die berufsbedingten Kinderdrittbetreuungskosten kann dazu beitragen, insbesondere bei Frauen positive Erwerbsanreize zu setzen, die Erwerbstätigkeit (wieder) vermehrt aufzunehmen oder das Arbeitspensum zu erhöhen. Allerdings sollte dabei beachtet werden, dass mit der so geplanten Vorlage den Kantonen und Gemeinden langfristig ein weiteres Mal neue, nicht unerhebliche Mindereinnahmen bzw. Einnahmeausfälle auferlegt werden. Der Bund geht im erläuternden Bericht davon aus, dass die Reform bei Kantonen und Gemeinden jährliche Mindereinnahmen von rund

25 Mio. Franken zur Folge hätte. Dies in einer Situation, in der demografische Entwicklungen, aber auch fiskalische Vorlagen wie die Steuervorlage 17 die Gemeinden immer stärker belasten. In den Gemeinden steht eine Vielzahl privater und institutioneller familienergänzender Betreuungseinrichtungen wie Spielgruppen, Kindertagesstätten, Tagespflegeeltern, aber auch nachbarschaftliche und familiäre Angebote bereit. Noch immer ist die Nachfrage allerdings grösser als das Angebot, und die Betreuungskosten sind in der Schweiz im europäischen Vergleich überdurchschnittlich hoch. Das belastet das Budget der Eltern und führt oftmals dazu, dass sich eine Erwerbstätigkeit beider Eltern nicht oder wenig lohnt. Mit dem 2013 in Kraft gesetzten Bundesgesetz über Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung wurde ein wichtiges Impulsprogramm zur Schaffung zusätzlicher Plätze für die Tagesbetreuung von Kindern eingeführt. Im September 2014 beschloss das Parlament die Verlängerung des Programms um vier Jahre bis zum 31. Januar 2019.

In der Anhörung der WBK-SR vom 10. Oktober 2016 hatte der SGV gefordert, dass die geplante Anpassung der Abzüge für Kinderdrittbetreuungskosten und die Änderungen bei den Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung koordiniert und abgestimmt angegangen werden. Am 16. Juni 2017 haben National- und Ständerat in der Schlussabstimmung der Änderung des Bundesgesetzes über Finanzhilfen für

familienergänzende Kinderbetreuung und damit zwei neuen Förderinstrumenten zugestimmt (Geschäft 16.055).

Während zusätzlichen fünf Jahren stehen nun neue Subventionen in Höhe von jährlich rund 100 Mio. Franken zur Verfügung. Die Inkraftsetzung dieser neuen Bestimmungen ist gemäss aktueller Planung auf den 1. Juli 2018 vorgesehen. Die zusätzlichen Bundesmittel tragen zum Ausbau der Betreuungsangebote in den Gemeinden bei. Dennoch besteht weiter Handlungsbedarf, insbesondere um die Qualität der Förderangebote angesichts der Herausforderungen der sprachlichen und sozialen Integration sicherzustellen und um soziale Folgekosten zu vermeiden.

Fazit: Aus einer gesamtgesellschaftlichen und auch volkswirtschaftlichen Perspektive sind die steuerlichen Entlastungen für Eltern eher zu begrüssen. Für die Kantone und Gemeinden resultieren daraus jedoch Einnahmeausfälle. Ob sich ein erhöhter Kinderdrittbetreuungsabzug aufgrund der positiven zu erwartenden Beschäftigungsimpulse auf lange Sicht selbst finanziert oder sogar Einnahmen generiert, bleibt abzuwarten. Die erste, durch Förderbeiträge mitfinanzierte Phase ist bis zum heutigen Zeitpunkt diesen Nachweis schuldig geblieben. In der Summe bleibt der SGV skeptisch, befürwortet aber die Vorlage im Sinne einer Verlängerung des Anschubzeitraumes. Zentral bleibt, dass bei beiden Vorlagen im Zentrum steht, dass die Gemeinden und Städte mindestens mittelfristig entlastet werden könnten.