



Neue Finanzierung der familienergänzenden Kinderbetreuung

Erläuternder Bericht zur Vernehmlassung

*Totalrevision des Gesetzes über die Förderung der
familienergänzenden Kinderbetreuung im Kanton
Graubünden (KIBEG; BR 548.300)*

Datum August 2021

Inhaltsverzeichnis

1	Familienergänzende Kinderbetreuung im Blick der Gesellschafts-, Wirtschafts- und Sozialpolitik	5
1.1	Politische Ziele der bestehenden Gesetzgebung	5
1.2	Beurteilung der politischen Ziele	5
2	Kantonale Entwicklungen im Bereich der familienergänzenden Kinderbetreuung	7
2.1	Entwicklungsschwerpunkt 11/23 "Gesellschaftlicher Zusammenhalt fördern und soziale Sicherheit gewährleisten"	7
2.2	Auftrag Hardegger betreffend Revision des Gesetzes über die Förderung der familienergänzenden Kinderbetreuung im Kanton Graubünden	7
2.3	Auftrag Degiacomi betreffend Kinderbetreuung für Kinder mit besonderen Bedürfnissen	8
2.4	Stärkung der familienergänzenden Kinderbetreuung – Aufhebung des Gesetzes über Mutterschaftsbeiträge (erstes Massnahmenpaket)	8
2.5	Neuregelung der Finanzierung der familienergänzenden Kinderbetreuung (zweites Massnahmenpaket)	9
3	Handlungsbedarf im Bereich der familienergänzenden Kinderbetreuung	9
3.1	Rahmenbedingungen auf Bundesebene	9
3.2	Bestehendes System im Kanton Graubünden	10
3.3	Nutzende und Finanzvolumen im Kanton Graubünden	12
3.4	Einordnung der Situation in Graubünden im Vergleich zu anderen Kantonen	13
3.5	Stärken und Schwächen des bestehenden Systems im Kanton Graubünden	15
3.6	Modellevaluation: Objekt- oder Subjektfinanzierung?	18
4	Schwerpunkte des neuen Finanzierungssystems im Bereich der familienergänzenden Kinderbetreuung	20
4.1	Politische Ziele	20
4.2	Subjektorientierte Finanzierung	20
4.3	Kinder mit Behinderung	23
4.4	Kostenaufteilung zwischen Wohnsitzgemeinden und dem Kanton	23
4.5	Vollzug	24
5	Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen	26
6	Finanzielle und personelle Auswirkungen	26
6.1	Finanzielle Auswirkungen	26
6.2	Personelle Auswirkungen / Auswirkungen auf die Administration	28
6.3	Technische Umsetzung	29
7	Regulierungsfolgenabschätzung	29
8	Terminplan und Inkrafttreten	29

Verwendete Studien und Berichte	31
Anhang 1	33
Anhang 2	34

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Szenario für die Bevölkerungsentwicklung zwischen 2020 und 2050	6
Abbildung 2: Bestehendes System der familienergänzenden Kinderbetreuung – Modell Kostenaufteilung Erziehungsberechtigte und öffentliche Hand	11
Abbildung 3: Entwicklung Anzahl familienergänzend betreuter Kinder von 2004 bis 2020 – bis 2013 inkl. schulergänzende Angebote, ab 2014 exkl. schulergänzende Angebote	12
Abbildung 4: Entwicklung Kantons- und Gemeindebeiträge an die familienergänzende Kinderbetreuung von 2004 bis 2020 – bis 2013 inkl. schulergänzende Angebote, ab 2014 exkl. schulergänzende Angebote	13
Abbildung 5: Kantonaler Vergleich der Kosten der Erziehungsberechtigten für die familienergänzende Kinderbetreuung im Vorschulbereich (CS, 2021, S. 7).....	14
Abbildung 6: Einnahmen der Leistungserbringenden aus den Tarifen der Erziehungsberechtigten	15
Abbildung 7: Tagesstarife der Erziehungsberechtigten bei unterschiedlichen massgebenden Einkommen	16
Abbildung 8: Modellevaluation anhand der vom Grossen Rat benannten Mängel im Bereich der familienergänzenden Kinderbetreuung.....	19
Abbildung 9: Bestehendes System und subjektorientierte Finanzierung – Modell Kostenaufteilung Erziehungsberechtigte und öffentliche Hand	21
Abbildung 10: Subjektorientierte Finanzierung – Antragsprozess.....	25
Abbildung 11: Subjektorientierte Finanzierung – Auszahlungsprozess.....	26
Abbildung 12: Subjektorientierte Finanzierung – Für die Vergünstigungen anrechenbarer Tage in Abhängigkeit des Erwerbsums	33
Abbildung 13: Subjektorientierte Finanzierung – Beispiel für die Höhe der Vergünstigungen abgestuft nach Alter der Kinder sowie massgebendem Einkommen der Erziehungsberechtigten	34

Das Wichtigste in Kürze

Worum geht es?

Die Berufstätigkeit beider Geschlechter ist heute ein gesellschaftlicher Anspruch. Die familienergänzende Betreuung ist dabei ein zentrales Instrument, um die Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu gewährleisten. Familienergänzende Betreuung fördert Kinder in ihrer Entwicklung und unterstützt ihre soziale Integration. Fördermassnahmen in diesem Bereich sind langfristig volkswirtschaftlich interessant.

Der Kanton Graubünden fördert die familienergänzende Betreuung. Familienergänzende Betreuung soll für Erziehungsberechtigte im ganzen Kanton bezahlbar und zugänglich sein. Die Überprüfung des heutigen Finanzierungsmodells hat dessen Grenzen aufgezeigt und den Handlungsbedarf für eine trag- und zukunftsfähige Lösung ausgewiesen.

Das neue Finanzierungsmodell stellt den effizienten Einsatz der Mittel sicher und gibt dem Kanton sowie den Gemeinden geeignete Lenkungswerkzeuge in die Hand. Das neue Modell unterstützt die politischen Ziele Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit sowie Förderung der Entwicklung von Kindern. Den Aufträgen Hardegger und Degiacomi wird mit dem neuen Finanzierungsmodell ebenfalls Rechnung getragen.

Was wird anders?

Entscheidend für das neue Finanzierungsmodell ist der Systemwechsel in der Ausschüttung der Mittel. Wechsel von der Objektfinanzierung hin zur subjektfinanzierten Förderung.

Heute werden Leistungserbringende in der familienergänzenden Betreuung wie Kindertagesstätten oder Tageselternorganisationen durch Kanton und Gemeinden mit Sockelbeiträgen subventioniert. Mit dem Systemwechsel unterstützen Kanton und Gemeinden die Erziehungsberechtigten abhängig von ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit direkt mit Vergünstigungen.

Was gewinnen die Akteurinnen und Akteure?

Familien und ihre Kinder

Familien und ihre Kinder werden direkt von der öffentlichen Hand unterstützt. Damit wird die familienergänzende Kinderbetreuung für Familien bezahlbar. Das neue Modell schafft Gleichbehandlung seitens der öffentlichen Hand im ganzen Kanton. Erziehungsberechtigte beantragen die Vergünstigungen direkt bei der Gemeinde. Sensible Steuerdaten bleiben bei der Gemeinde und müssen den Kindertagesstätten und Tageselternorganisationen nicht mehr offengelegt werden.

Der administrative Aufwand für Erziehungsberechtigte bleibt sich gleich. Die Gemeinde leistet die Vergünstigung monatlich im Voraus.

Ausschlaggebend für die unterstützungsberechtigten Betreuungstage ist in erster Linie die Erwerbssituation. Für Erziehungsberechtigte, die familienergänzende Betreuung aus anderen privaten Gründen wahrnehmen, dürfte die Betreuung teurer werden, da sie nicht mehr über Sockelbeiträge subventioniert wird. Für alle anderen werden die Kosten tendenziell sinken, da die Mittel gezielter eingesetzt werden.

Kindertagesstätten und Tageselternorganisationen

Die Kindertagesstätten und Tageselternorganisationen legen kostendeckende Taxen für ihre Betreuungsleistungen fest. Dabei haben sie eine gewisse unternehmerische Freiheit. Eine von der Regierung festgelegte Maximaltaxe verhindert eine ungleiche Kostenentwicklung zwischen den Leistungserbringenden.

Die Kindertagesstätten und Tageselternorganisationen verrechnen allen Erziehungsberechtigten die gleichen Taxen pro Betreuungstag. Das neue Modell schafft damit gleiche Ausgangsbedingungen für alle Kindertagesstätten und Tageselternorganisationen im Kanton. Die Risiken für Leistungserbringende in strukturschwachen Gebieten oder für Leistungserbringende mit einem hohen Anteil wirtschaftlich benachteiligter Eltern werden minimiert und ihre Planbarkeit verbessert.

Der hohe administrative Aufwand für die Steuerdatenerhebung der Erziehungsberechtigten wie bisher entfällt.

Kanton und Gemeinden

Der Kanton wie auch die Gemeinden erhalten ein Werkzeug für eine bessere Steuerungsmöglichkeit ihrer Förderziele.

Die Regierung legt die Höhe der einkommensabhängigen Vergünstigungen fest. Damit kann sie zum Beispiel gezielt die Entlastung des Mittelstands oder der wirtschaftlich und sozial benachteiligten Familien beeinflussen.

Die Beiträge werden zwischen Kanton und Gemeinden nach einem heute vergleichbaren Schlüssel aufgeteilt. Gemeinden erhalten zusätzlich die Möglichkeit, durch höhere Vergünstigungen ihre Standortattraktivität zu erhöhen oder eigene Förderziele zu verfolgen.

Der Kanton gewinnt mit dem neuen Modell die Möglichkeit, ergänzende Fördermittel für die Aufnahme von Kindern mit Behinderung in die familienergänzende Betreuung bereitzustellen. Das ist heute nicht möglich.

Das neue Modell schafft Transparenz, da die öffentliche Hand Familien und ihre Kinder direkt unterstützt.

Unternehmen

Mit dem neuen Finanzierungsmodell ermöglicht die öffentliche Hand Eltern berufstätig zu bleiben. Eine gute Unterstützung der Familien fördert deren Berufstätigkeit und wirkt dem Fachkräftemangel entgegen.

Wie hoch sind die Kosten?

Die Umsetzung ist im ersten Moment für Gemeinden und Kanton kostenneutral möglich. Die künftige Kostenentwicklung ist allerdings dynamisch abhängig vom Betreuungsbedarf und der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Familien.

Für die Leistungen betreffend Kinder mit Behinderung ist mit zusätzlichen Kosten zwischen rund 380 000 bis 500 000 Franken pro Jahr zu rechnen. Diese Kosten trägt der Kanton.

Wie ist der Zeitrahmen?

Die Revision soll 2022 im Grossen Rat behandelt werden. Für die technische Umsetzung ist eine für alle Akteurinnen und Akteure zugängliche Informatiklösung notwendig. Die Implementierung ist für 2024/25 realistisch.

1 Familienergänzende Kinderbetreuung im Blick der Gesellschafts-, Wirtschafts- und Sozialpolitik

1.1 Politische Ziele der bestehenden Gesetzgebung

2003 hat der Grosse Rat beschlossen, die familienergänzende Kinderbetreuung sowie Tagesstrukturen an Schulen zu unterstützen. Deshalb hat er das Gesetz über die Förderung der familienergänzenden Kinderbetreuung im Kanton Graubünden erlassen. Das Ziel war unter anderem, die Berufstätigkeit beider Elternteile zu ermöglichen und zu fördern. Die Förderung der familienergänzenden Kinderbetreuung ist sowohl eine familienpolitische als auch eine gesellschafts-, sozial- und wirtschaftspolitische Massnahme sowie ein Instrument zur Gleichstellung zwischen den Geschlechtern, indem sie beiden Elternteilen ermöglicht, am Berufsleben teilzunehmen.¹

1.2 Beurteilung der politischen Ziele

1.2.1 Gesellschafts-, wirtschafts- und sozialpolitische Veränderungen

Die Berufstätigkeit beider Elternteile ist heute ein gesellschaftlicher Anspruch. Obwohl sich im Beobachtungszeitraum die statistischen Grundlagen des Bundesamts für Statistik (BFS) verändert haben (traditionelle Volkszählung mit Vollerhebung bis 2000, Strukturhebung mittels Stichprobenverfahren ab 2010) und so Vergleiche über einen längeren Zeitraum nur eingeschränkt möglich sind, lassen sich deutliche Tendenzen bezüglich der Erwerbstätigkeit von Frauen im Kanton Graubünden erkennen. Im Jahr 2000 waren rund 60 Prozent der Frauen zwischen 15 und 64 Jahren erwerbstätig. Dieser Anteil stieg bis 2019 auf rund 80 Prozent an. Die Zahl der erwerbstätigen Frauen ist deutlich angestiegen, obwohl aufgrund des demographischen Alterungsprozesses heute absolut weniger Frauen im erwerbsfähigen Alter in Graubünden leben.

Die Politik hat diese gesellschaftliche Entwicklung aufgegriffen. Damit Familien ihren Lebensunterhalt in erster Linie durch Erwerbstätigkeit sichern können, wurden auf Bundes- wie auch auf Kantonsebene verschiedene gesellschafts-, wirtschafts- und sozialpolitische Entscheidungen gefällt. Bedeutende Entwicklungen sind bei der familienergänzenden Kinderbetreuung, im Schulgesetz oder auch bei der steuerlichen Entlastung zu sehen. Die Gesellschafts-, Wirtschafts- und Sozialpolitik verfolgt heute in erster Linie das Ziel, die Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu fördern und dadurch positive Erwerbsanreize zu schaffen.

Die Anliegen, die im Jahr 2003 zum Erlass des Gesetzes über die Förderung der familienergänzenden Kinderbetreuung geführt haben, sind nach wie vor aktuell. Und die Bedeutung der familienergänzenden Kinderbetreuung wird weiter zunehmen. Das Bevölkerungsszenario des BFS für den Kanton Graubünden macht dies deutlich. Nach dem Referenzszenario stagniert die Anzahl Personen unter 20 Jahren bzw. nimmt im Laufe der Zeit leicht ab. Die Anzahl Personen zwischen 20 und 64 Jahren nimmt ab, während die Anzahl Personen ab 65 Jahren stark ansteigt. Dadurch wird der Mangel an Arbeitskräften in den nächsten Jahren voraussichtlich stark zunehmen. Durch die Verbesserung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf sollen sowohl Mütter als auch Väter in der Wirtschaft verbleiben. Dafür ist ein ausgebautes und qualitativ gutes Angebot an familienergänzender Kinderbetreuung zu erschwinglichen Preisen ein wichtiger Pfeiler.

¹ Vgl. [Botschaft Heft Nr. 5/2002–2003, S. 189-190, 192-193](#)

Bevölkerungsszenario für den Kanton Graubünden: Entwicklung der Altersgruppen der ständigen Wohnbevölkerung zwischen 2020 und 2050 – Referenzszenario

Quelle: BFS (SZENARIEN) via Amt für Wirtschaft und Tourismus Graubünden (AWT) - Statistik und Register

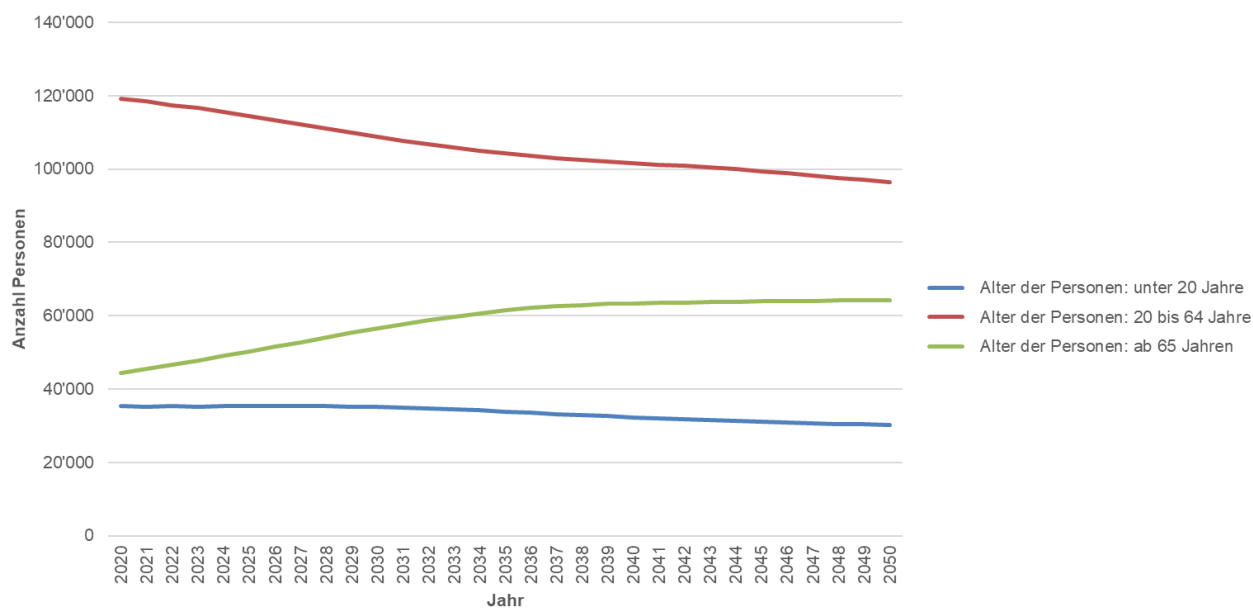


Abbildung 1: Szenario für die Bevölkerungsentwicklung zwischen 2020 und 2050

Neben der Stärkung der Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit trägt die familienergänzende Kinderbetreuung auch zur Förderung der Entwicklung von Kindern bei. Die Weichen für die kognitive, soziale und emotionale Entwicklung werden in den ersten Lebensjahren gestellt und es ist zentral, dass insbesondere auch Kinder aus sozial und wirtschaftlich benachteiligten Verhältnissen früh gefördert werden (INFRAS, 2019, S. 13). Durch den Besuch eines Angebots im Frühbereich erlangen Kinder individuelle Vorteile, da ihre Kompetenzen und Fähigkeiten auf- und ausgebaut werden. Zudem hat die Frühe Förderung volkswirtschaftlich relevante Effekte (BAK Economics, 2020, S. 4). Denn Kinder, deren sprachliche, koordinative und kognitive Grundfertigkeiten gut entwickelt sind, haben bessere Aussichten, eine qualifizierte Ausbildung zu absolvieren und damit langfristig eine stabile wirtschaftliche Selbständigkeit zu erreichen. Fehlende Kompetenzen können häufig nur mit hohem Förderungseinsatz im Schulbereich aufgeholt werden. Diese Situation belastet die Schulen finanziell. Der chancengleiche Zugang zu qualitativ guten familienergänzenden Betreuungsangeboten trägt zur Frühen Förderung bei, da in den Angeboten konkrete Entwicklungsschritte der Kinder gefördert werden können.

1.2.2 Volkswirtschaftlicher Nutzen der familienergänzenden Kinderbetreuung

Verschiedene Studien befassen sich mit dem volkswirtschaftlichen Nutzen der familienergänzenden Kinderbetreuung. Sie beschreiben unterschiedliche Effekte. Durch die Stärkung der Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit können die Erziehungsberechtigten am Erwerbsleben teilnehmen. Für die Angebote der familienergänzenden Kinderbetreuung wird Personal benötigt, dadurch werden Arbeitsplätze geschaffen. Zudem spielen familienergänzende Kinderbetreuungsmöglichkeiten eine wichtige Rolle in Bezug auf die Integration und Sozialisation von Familien, stellen einen Entscheidungsfaktor für die Wahl des Wohnorts dar und fördern die Standortattraktivität für Unternehmen. Der Nutzen schlägt sich auch in höheren Steuereinnahmen und in einem höhe-

ren Beitragsaufkommen der Sozialversicherungsträger nieder. Es ist zudem wissenschaftlich nachgewiesen, dass langfristig beispielsweise Ausgaben bei der Sozialhilfe oder der Integration der ausländischen Wohnbevölkerung eingespart werden (vgl. Sell, 2004, S. 58-60; Simon, 2009, S. 24; Vesper, 2005, S. 41).

Das Kosten-Nutzen-Verhältnis der familienergänzenden Kinderbetreuung wird in verschiedenen wissenschaftlichen Studien als positiv gewertet (vgl. Büro für Arbeits- und Sozialpolitische Studien BASS AG (BASS), 2000, 2007, 2008; Schneider, Luptáčík & Schmidl, 2006). Beispielsweise kommt BASS (2007, S. 24) für die Region Bern zum Schluss, dass 40 Prozent mehr Einnahmen an die öffentliche Hand zurückfliessen, als sie in die Finanzierung der familienergänzenden Kinderbetreuung investiert.

Eine Studie von BAK Economics (2020, S. 5-6) untersucht die volkswirtschaftlichen Auswirkungen eines zehnjährigen Investitionsprogramms in den Ausbau der familienergänzenden Kinderbetreuung im Vorschulbereich und kommt zum Schluss, dass die Investitionen einen positiven Effekt auf das Schweizer Bruttoinlandsprodukt (BIP) haben. Kurzfristig hat insbesondere die Zunahme der Erwerbstätigkeit und langfristig insbesondere das steigende Humankapital einen positiven Effekt auf das BIP. Für Erziehungsberechtigte ist die familienergänzende Kinderbetreuung interessant, indem sie langfristig zusätzliche Einnahmen (inkl. Renten) realisieren können, die 7 bis 9.4 Mal höher sind als ihre Beiträge an die familienergänzende Kinderbetreuung (BASS, 2007, S. 24).

2 Kantonale Entwicklungen im Bereich der familienergänzenden Kinderbetreuung

2.1 Entwicklungsschwerpunkt 11/23 "Gesellschaftlicher Zusammenhalt fördern und soziale Sicherheit gewährleisten"

Der Entwicklungsschwerpunkt 11/23 «Gesellschaftlicher Zusammenhalt fördern und soziale Sicherheit gewährleisten» (ES 11/23) des Regierungsprogramms 2017–2020 beinhaltet unter anderem das Ziel, durch Angebote zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf Arbeitskräfte aus dem Inland zu stärken und zu fördern.² Im Rahmen des ES 11/23 wurde die Finanzierung der familienergänzenden Kinderbetreuung überprüft.

Die Überprüfung des aktuellen Finanzierungssystems hat insbesondere folgende zwei Nachteile ergeben: Erstens ist der staatliche Mitteleinsatz hinsichtlich der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Nutzenden nicht zielgerichtet. Die staatlichen Subventionen kommen daher nicht in jedem Fall dort an, wo sie am meisten benötigt werden. Zweitens haben der Kanton und die Gemeinden relativ geringe, vor allem aber wenig spezifische Steuerungsmöglichkeiten. Von Vorteil beim aktuellen System ist, dass keine Unterscheidung zwischen subventionierten und nicht subventionierten Plätzen gemacht wird, was die Finanzierung einfach macht.

2.2 Auftrag Hardegger betreffend Revision des Gesetzes über die Förderung der familienergänzenden Kinderbetreuung im Kanton Graubünden

Am 4. Dezember 2018 reichten Grossrat Hardegger und 82 Mitunterzeichnende den Auftrag betreffend Revision des Gesetzes über die Förderung der familienergänzenden Kinderbetreuung im Kanton Graubünden ein. Darin wird die Stossrichtung des heutigen Systems zwar grundsätzlich

² Vgl. [Botschaft Heft Nr. 12 / 2015–2016, S. 838](#)

als stimmig beurteilt. Es wird aber auf folgende konkrete Mängel hingewiesen: Das zentrale Problem bestehe in der Benachteiligung von Leistungserbringenden (Kindertagesstätten und Tageselternvereine) in wirtschaftlich schwachen Gegenden aufgrund der Abstufung der Tarife nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Erziehungsberechtigten. Ein weiteres Problem sei der grosse administrative Aufwand der Leistungserbringenden für die Erhebung der Steuerdaten der Erziehungsberechtigten. Diese werden für die Tarifeinstufung benötigt. Ergänzend solle eine Aktualisierung der für die Subventionierung massgebenden Normkosten angestrebt werden.³

Die Regierung veröffentlichte ihre Antwort zum Auftrag Hardegger am 13. März 2019. Darin anerkennt sie die Mängel und erklärt sich bereit, den Auftrag entgegenzunehmen. Die Regierung führt aus, dass aufgrund des dringenden Handlungsbedarfs durch Anpassungen im Zusammenhang mit der Aufhebung der Gesetzgebung über Mutterschaftsbeiträge und in Bezug auf die Normkosten per 1. Januar 2021 unmittelbar Massnahmen ergriffen werden sollen sowie weitere Massnahmen im Rahmen des ES 11/23 geprüft werden. Der Grosse Rat hat den Auftrag in der Junisession 2019 mit 87 Ja-Stimmen zu null Nein-Stimmen bei null Enthaltungen überwiesen.⁴

2.3 Auftrag Degiacomi betreffend Kinderbetreuung für Kinder mit besonderen Bedürfnissen

Am 28. August 2020 reichten Grossrat Degiacomi und 37 Mitunterzeichnende den Auftrag betreffend Kinderbetreuung für Kinder mit besonderen Bedürfnissen ein. Darin wird gefordert, dass eine gesetzliche Grundlage geschaffen werden soll, damit der Zugang für Familien mit Kindern mit besonderen Unterstützungsbedürfnissen zur familienergänzenden Kinderbetreuung sichergestellt wird. Die Kosten für die besonderen Unterstützungsbedürfnisse sollen durch die öffentliche Hand getragen werden und die Familien sollen die üblichen Tarife bezahlen.⁵

In ihrer Antwort vom 29. Oktober 2020 erklärt sich die Regierung bereit, die im Auftrag angesprochenen Punkte zu prüfen und abhängig von den Ergebnissen, Lösungen in die Vernehmlassung zur Revision des Gesetzes über die Förderung der familienergänzenden Kinderbetreuung im Kanton Graubünden (BR 548.300) betreffend die Neuregelung der Subventionierung der familienergänzenden Kinderbetreuung zu integrieren.⁶ Am 18. Februar 2021 überwies der Grosse Rat den Auftrag mit 88 zu null Stimmen bei null Enthaltungen.⁷

2.4 Stärkung der familienergänzenden Kinderbetreuung – Aufhebung des Gesetzes über Mutterschaftsbeiträge (erstes Massnahmenpaket)

In der Augustsession 2020 behandelte der Grosse Rat die Botschaft betreffend Stärkung der familienergänzenden Kinderbetreuung und Aufhebung des Gesetzes über Mutterschaftsbeiträge.⁸ Im Bereich der familienergänzenden Kinderbetreuung sieht das Geschäft folgende Massnahmen vor:

- Erhöhung der Kantonsbeiträge zur Förderung von Kindern im Vorschulalter – Kompensation der Mehrkosten der Gemeinden in der Sozialhilfe
- Zusatzbeiträge für Leistungserbringende in wirtschaftlich schwächeren Gebieten

³ Vgl. [Grossratsprotokoll 3 / 2018 / 2019, S. 485-486](#)

⁴ Vgl. [Grossratsprotokoll, 5 / 2018 / 2019, S. 960-963](#)

⁵ Vgl. [Auftrag Degiacomi betreffend Kinderbetreuung für Kinder mit besonderen Bedürfnissen \(gr.ch\)](#)

⁶ Vgl. [Auftrag Degiacomi betreffend Kinderbetreuung für Kinder mit besonderen Bedürfnissen \(gr.ch\)](#)

⁷ Vgl. [Grossratsprotokoll, 4 / 2020 / 2021, S. 775](#)

⁸ Vgl. [Botschaft Heft Nr. 12 / 2019–2020](#)

Im Rahmen der Beratung des Geschäfts stellte die Regierung dem Grossen Rat auch die Erhöhung der Normkosten von 9.05 Franken pro Betreuungsstunde auf 9.60 Franken pro Betreuungsstunde in Aussicht. Die Regierung nahm die Erhöhung der Normkosten per 1. Januar 2021 vor.

Diese Massnahmen sollen in einem ersten Schritt die finanziellen Schwierigkeiten im Bereich der familienergänzenden Kinderbetreuung abschwächen. Damit werden die unmittelbaren Massnahmen zur Umsetzung des Auftrags Hardegger ergriffen. Das Geschäft "Stärkung der familienergänzenden Kinderbetreuung und Aufhebung des Gesetzes über Mutterschaftsbeiträge" wurde am 13. Juni 2021 im Rahmen der Referendumsabstimmung abgelehnt.

2.5 Neuregelung der Finanzierung der familienergänzenden Kinderbetreuung (zweites Massnahmenpaket)

Damit die Angebote der familienergänzenden Kinderbetreuung für alle Familien bezahlbar und zugänglich sind, ist mit dem aktuellen Schritt eine grundlegende Gesetzesrevision vorgesehen. Durch die Neuregelung der Subventionierung (Wechsel von der bestehenden Objektsubventionierung zur Subjektfinanzierung) soll die Abgeltung der Betreuungsleistungen für Kinder gezielt auf das Einkommen und Vermögen der Erziehungsberechtigten abgestimmt und gleichzeitig der administrative Aufwand der Leistungserbringenden zur Festlegung der Tarife der Erziehungsberechtigten reduziert werden. Die Neuregelung der Subventionierung soll bewirken, dass die vorhandenen finanziellen Mittel der öffentlichen Hand möglichst effizient zur Stärkung der Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit und der Förderung der Entwicklung von Kindern eingesetzt werden. Abhängig vom Resultat der vorliegenden Vernehmlassung soll das Geschäft 2022 im Grossen Rat behandelt werden. Im Rahmen dieser Vorlage soll auch der Auftrag Hardegger betreffend Revision des Gesetzes über die Förderung der familienergänzenden Kinderbetreuung im Kanton Graubünden abgeschrieben werden.

3 Handlungsbedarf im Bereich der familienergänzenden Kinderbetreuung

3.1 Rahmenbedingungen auf Bundesebene

3.1.1 Aktuelle Unterstützung der familienergänzenden Kinderbetreuung durch den Bund

In der Familienpolitik verfügen die Kantone und die Gemeinden über weitreichende Kompetenzen. Art. 116 Abs. 1 Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (BV; SR 101) hält fest, dass der Bund die Bedürfnisse der Familie bei der Erfüllung seiner Aufgaben berücksichtigt und Massnahmen zum Schutz der Familie unterstützen kann.

Das Bundesgesetz über Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung (KBFHG; SR 861) ist seit dem 1. Februar 2003 in Kraft. Dabei handelt es sich um ein befristetes Impulsprogramm, das die Schaffung zusätzlicher Plätze für die Tagesbetreuung von Kindern fördern soll, damit Eltern die Erwerbstätigkeit sowie die Ausbildung und die Familie besser vereinbaren können. Das Parlament hat das Impulsprogramm im September 2018 um vier Jahre, bis zum 31. Januar 2023, verlängert.⁹ Zudem hat der Bund im Rahmen einer Revision des KBFHG zwei neue Formen von

⁹ Vgl. [Finanzhilfen für die Schaffung von Betreuungsplätzen \(admin.ch\)](#)

Finanzhilfen im Bereich der familienergänzenden Kinderbetreuung eingeführt. Die beiden folgenden Finanzhilfen haben eine Laufzeit von fünf Jahren und sind per 1. Juli 2018 in Kraft gesetzt worden:¹⁰

- Finanzhilfen für Subventionserhöhungen von Kantonen und Gemeinden¹¹
- Finanzhilfen für Projekte zur besseren Abstimmung des familienergänzenden Betreuungsangebots auf die Bedürfnisse der Eltern¹²

3.1.2 Aktuelle politische Entwicklungen auf Bundesebene

Am 18. Februar 2021 reichte die Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur des Nationalrats eine parlamentarische Initiative betreffend Überführung der Anstossfinanzierung in eine zeitgemässe Lösung ein. Die Initiative fordert, dass die Anstossfinanzierung des Bundes im Bereich der familienergänzenden Kinderbetreuung (KBFHG) durch eine stetige Unterstützung abgelöst wird. Durch die massgebliche Vergünstigung der Elternbeiträge und die Verbesserung der frühkindlichen Bildung sollen die Entwicklungschancen der Kinder erhöht und die Vereinbarkeit von Familie und Beruf verbessert werden.¹³ Die Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur des Ständerats hat der parlamentarischen Initiative am 29. März 2021 zugestimmt.¹⁴

Am 28. April 2021 hat der Bundesrat die Gleichstellungsstrategie 2030 verabschiedet. Ein zentrales Ziel der Strategie ist die bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Zum Thema familienergänzende Kinderbetreuung sind unter anderem folgende Massnahmen enthalten:

- Lancierung eines politischen Dialogs über die Vereinbarkeit mit den Kantonen, Gemeinden und Sozialpartnern durch den Bund.
- Verabschiedung einer Botschaft über Massnahmen zur Erleichterung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf sowie einer nationalen Strategie zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf durch den Bundesrat.

Die nationale Strategie erfolgt in Zusammenarbeit mit den Kantonen. Bis Ende 2021 werden diese Ziele und Massnahmen weiter konkretisiert und ein detaillierter Massnahmenplan ausgearbeitet.¹⁵

3.2 Bestehendes System im Kanton Graubünden

Die Gemeinden und der Kanton finanzieren alle Leistungserbringenden mittels eines einheitlichen Beitragssatzes pro Betreuungsstunde. Wobei für neue Angebote während der ersten drei Betriebsjahre ein etwas höherer Beitragssatz gilt. Neue Angebote unterstützen die Gemeinden und der Kanton mit je 25 Prozent der Normkosten pro Betreuungsstunde und bestehende Angebote mit je 20 Prozent. Somit werden im Kanton Graubünden neue Angebote mit 50 Prozent der Normkosten pro Betreuungsstunde und bestehende Angebote mit 40 Prozent subventioniert. Es ist zu beachten, dass die Normkosten pro Betreuungsstunde unter den durchschnittlichen Gesamtkosten pro

¹⁰ Vgl. dazu die Erläuterungen zur Totalrevision der Verordnung über Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung (KBFHV) des Bundesamts für Sozialversicherungen (BSV) vom 25. April 2018

¹¹ Für die Subventionserhöhung aufgrund der Erhöhung der Normkosten per 1. Januar 2021 hat der Kanton Graubünden ein entsprechendes Gesuch eingereicht.

¹² Vgl. [Finanzhilfen für Projekte zur besseren Abstimmung des familienergänzenden Betreuungsangebots auf die Bedürfnisse der Eltern \(admin.ch\)](#)

¹³ Vgl. [21.403 | Überführung der Anstossfinanzierung in eine zeitgemässe Lösung | Geschäft | Das Schweizer Parlament](#)

¹⁴ Vgl. [WBK-S: Bund soll sich vermehrt für die Politik der frühen Kindheit einsetzen \(parlament.ch\)](#)

¹⁵ Vgl. [Der Bundesrat beschliesst nationale Gleichstellungsstrategie \(admin.ch\)](#) und [Publikationen \(admin.ch\)](#): Gleichstellungsstrategie 2030, April 2021, S. 8-9

Betreuungsstunde liegen, da bestimmte Aufwendungen der Leistungserbringenden nicht in die Normkostenberechnung miteinbezogen werden. Die Subventionen der Gemeinden und des Kantons betragen rund 35 Prozent der durchschnittlichen Gesamtkosten pro Betreuungsstunde. Einzige Kriterien für die Ausrichtung dieses Beitragssatzes sind, dass die Erziehungsberechtigten ihren Wohnsitz im Kanton Graubünden haben und ihr Betreuungsbedarf durch ihre Wohnsitzgemeinde anerkannt wird.

Die Leistungserbringenden müssen ihre Tarife nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Erziehungsberechtigten abstufen. Massgebend für die Berechnung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit ist das satzbestimmende steuerbare Einkommen zuzüglich zehn Prozent des satzbestimmenden steuerbaren Vermögens gemäss aktuellen Steuerdaten. Die Leistungserbringenden nehmen die Tarifeinstufung der Erziehungsberechtigten vor. Das heisst, die Leistungserbringenden müssen die Steuerunterlagen der Erziehungsberechtigten einfordern. Alternativ müssen sie eine Lösung in Zusammenarbeit mit den Gemeinden finden. Der Beitrag der Erziehungsberechtigten beträgt durchschnittlich rund 57 Prozent der durchschnittlichen Gesamtkosten pro Betreuungsstunde. Da die Tarife der Erziehungsberechtigten nach ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit abgestuft werden, beträgt der effektive Anteil der Erziehungsberechtigten an diesen Kosten bei tiefem Einkommen weniger als 57 Prozent oder kann bei hohem Einkommen bei 100 Prozent liegen. Mit dem tiefsten minimalen Elterntarif im Kanton Graubünden (d. h. 25 Franken pro Betreuungstag) beträgt der effektive Anteil der Erziehungsberechtigten an den durchschnittlichen Gesamtkosten pro Betreuungstag beispielsweise rund 22 Prozent. Somit findet innerhalb eines Angebots ein gewisser Ausgleich zwischen den finanziellen Möglichkeiten der Erziehungsberechtigten statt (vgl. Abbildung 2).

Familienergänzende Kinderbetreuung in Graubünden – Modell Kostenaufteilung bestehendes System

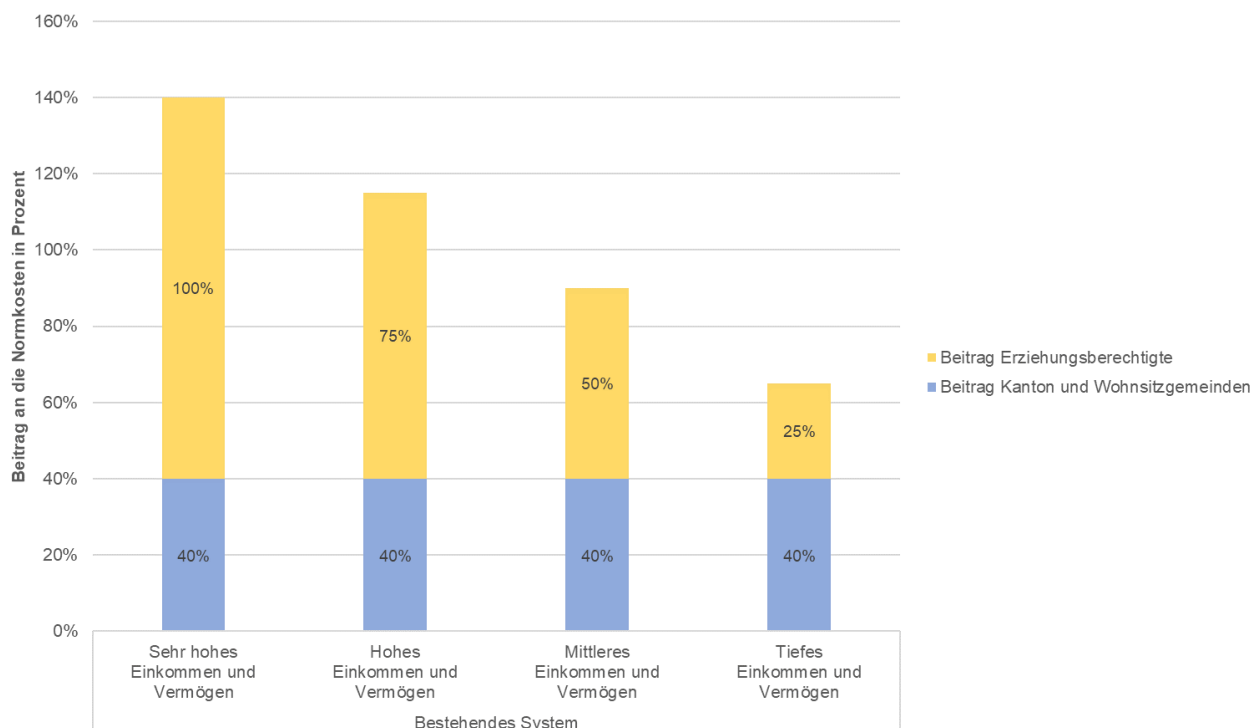


Abbildung 2: Bestehendes System der familienergänzenden Kinderbetreuung – Modell Kostenaufteilung Erziehungsberechtigte und öffentliche Hand

3.3 Nutzende und Finanzvolumen im Kanton Graubünden

Seit im Jahr 2003 das Gesetz über die Förderung der familienergänzenden Kinderbetreuung im Kanton Graubünden sowie die Finanzhilfen des Bundes für die Schaffung von Betreuungsplätzen eingeführt wurden, hat sich das Angebot der familienergänzenden Kinderbetreuung im Kanton Graubünden stark entwickelt.

Die Bilanz nach 18 Jahren Finanzhilfen des Bundes aus dem Jahr 2021 zeigt, dass der Bund 54 Gesuche aus dem Kanton Graubünden bewilligt hat. Im Zusammenhang mit diesen Gesuchen konnten im Kanton Graubünden insgesamt 725 neue Plätze im Bereich der familienergänzenden (476 Plätze) und der schulergänzenden Kinderbetreuung (249 Plätze) geschaffen werden. 49 der 54 Gesuche sind abgeschlossen. Für diese abgeschlossenen Gesuche haben die Bündner Leistungserbringenden rund 3,7 Millionen Franken an Finanzhilfe des Bundes ausbezahlt bekommen.¹⁶

Seit 2004 nimmt die Anzahl familienergänzender Kinderbetreuungsangebote in Graubünden zu. 2004 gab es neun Kindertagesstätten und fünf Tageselternvereine. Die Anzahl Tageselternvereine ist unverändert geblieben. Die Anzahl Kindertagesstätten ist bis 2020 auf 40 Angebote angestiegen. Auch die Zahl der ausgelasteten Betreuungsplätze steigt von Jahr zu Jahr. Im Jahr 2020 wurden 735 ausgelastete Betreuungsplätze abgerechnet. Gegenüber 2019 entspricht dies einer Erhöhung um 18 Plätze (plus drei Prozent).

Die Anzahl familienergänzend betreuter Kinder nimmt zu. 2004 wurden 1163 Kinder familienergänzend betreut. 2020 waren es mit 3167 familienergänzend betreuten Kinder rund 2000 Kinder mehr (vgl. Abbildung 3). Der Anteil familienergänzend betreuter Kinder an allen Kindern zwischen null und vier Jahren betrug im Jahr 2019 34 Prozent.

Familienergänzende Kinderbetreuung in Graubünden – Entwicklung Anzahl betreuter Kinder

Quelle der Daten: SOA, 2004-2012/ Jahresrechnungen Kanton Graubünden, 2013-2020

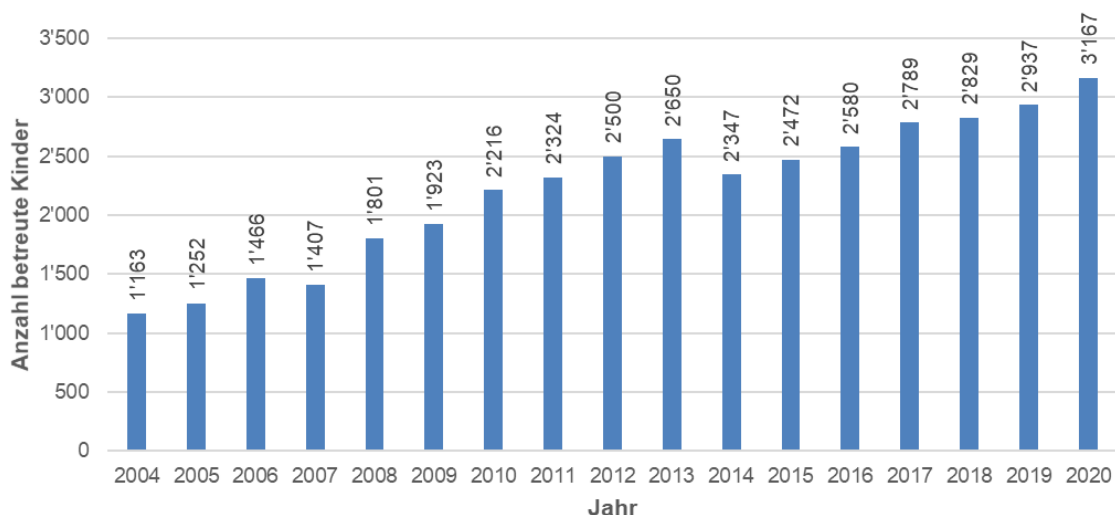


Abbildung 3: Entwicklung Anzahl familienergänzend betreuter Kinder von 2004 bis 2020 – bis 2013 inkl. schulergänzende Angebote, ab 2014 exkl. schulergänzende Angebote

¹⁶ Vgl. [Familienergänzende Kinderbetreuung \(admin.ch\)](#): Bilanz nach 18 Jahren (2021), S. 9-10

Der Ausbau der Angebote sowie der Anstieg der Anzahl familienergänzend betreuter Kinder führt zu einem generellen Anstieg der Kantons- und Gemeindebeiträge (vgl. Abbildung 4).

Familienergänzende Kinderbetreuung in Graubünden – Entwicklung Kantons- und Gemeindebeiträge

Quelle der Daten: Jahresrechnungen Kanton Graubünden, 2004-2020

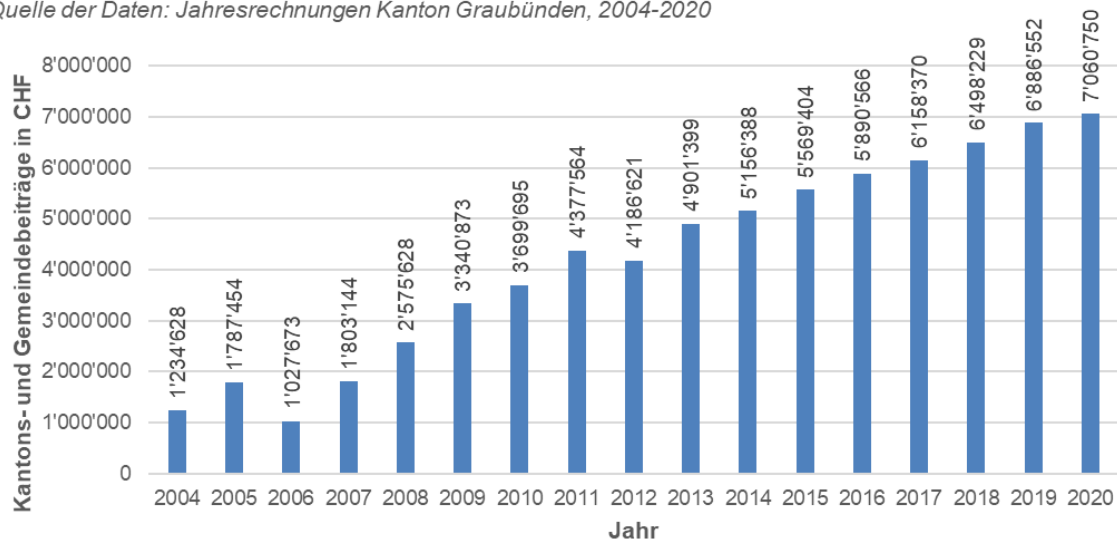


Abbildung 4: Entwicklung Kantons- und Gemeindebeiträge an die familienergänzende Kinderbetreuung von 2004 bis 2020 – bis 2013 inkl. schulergänzende Angebote, ab 2014 exkl. schulergänzende Angebote

3.4 Einordnung der Situation in Graubünden im Vergleich zu anderen Kantonen

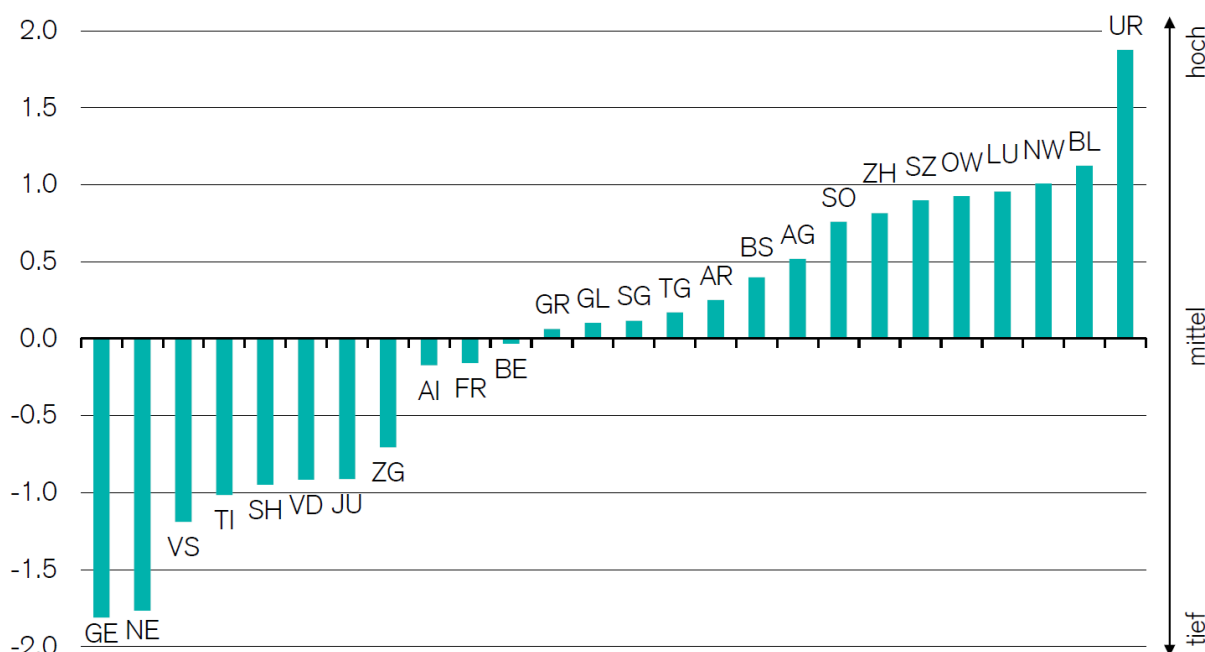
Die Ausgestaltung der Finanzierung der familienergänzenden Kinderbetreuung in den Kantonen ist aufgrund des Subsidiaritätsprinzips sehr unterschiedlich. In elf Kantonen sind die Gemeinden alleine für die Finanzierung zuständig. In zwei Kantonen liegt die Zuständigkeit für die Finanzierung alleine beim Kanton, in neun Kantonen beim Kanton zusammen mit den Gemeinden und in vier Kantonen beim Kanton zusammen mit den Gemeinden und Unternehmen. Somit beteiligen sich 15 von 26 Kantonen finanziell an der familienergänzenden Kinderbetreuung. In der Deutschschweiz beteiligen sich vor allem grössere, eher urban geprägte Kantone, wie beispielsweise Zürich, nicht an der Finanzierung, während kleinere ländliche Kantone, wie beispielsweise Glarus, die Betreuung mitfinanzieren (Ecoplan, 2020, S. 39-41). In den Kantonen St. Gallen und Schaffhausen waren bis 2020 die Gemeinden alleine für die Finanzierung der familienergänzenden Kinderbetreuung zuständig. Seit 2021 beteiligen sich neu auch diese Kantone an der Finanzierung. Zudem hat der Kanton Appenzell Ausserrhoden im Januar 2021 die Vernehmlassung für einen Gesetzesentwurf eröffnet, der eine Beteiligung des Kantons an der Finanzierung vorsieht (CS, 2021, S. 10-11).

Hinsichtlich der Finanzierung wird grundsätzlich zwischen Objekt- und Subjektfinanzierung unterschieden. Bei der Objektfinanzierung werden die Institutionen subventioniert. Bei der Subjektfinanzierung werden die Subventionen direkt an die Familien ausgerichtet. Ein Beispiel für eine Subjektfinanzierung sind die von der Stadt Luzern ausgerichteten Betreuungsgutscheine (kibesuisse Verband Kinderbetreuung Schweiz & Netzwerk Kinderbetreuung Schweiz, 2015, S. 4). Von den 15 Kantonen, die sich Stand 2020 an der Finanzierung der familienergänzenden Kinderbetreuung beteiligten, wenden die Kantone Appenzell Innerrhoden, Bern und Glarus eine Form der Subjektfinanzierung an. In den übrigen zwölf der 15 Kantone kommt eine Objektfinanzierung zu Anwendung (Ecoplan, 2020, S. 43-44).

Die Beiträge der Erziehungsberechtigten, die häufig einkommensabhängig sind, sind die wichtigste Einnahmequelle für die familienergänzenden Kinderbetreuungsangebote (Ecoplan, 2017, S. 35; Ecoplan, 2020, S. 39). Sie machen im Durchschnitt 63 Prozent der Einnahmen aus. Rund 30 Prozent der Einnahmen stammen von Gemeinden und Kantonen. Die übrigen Einnahmen setzen sich beispielsweise aus Finanzhilfen des Bundes, aus Beiträgen von Unternehmen bzw. Arbeitgebenden, Stiftungen, Sponsoren und Mitgliederbeiträgen zusammen. Bei den Einnahmen lassen sich deutliche Unterschiede nach Sprachregionen feststellen. Die Beiträge der Erziehungsberechtigten machen in der Deutschschweiz im Durchschnitt einen doppelt so hohen Anteil aus (80 Prozent) als in der Romandie (40 Prozent). In der Romandie ist der Anteil der Beiträge der öffentlichen Hand (Kantone und Gemeinden) höher (50 Prozent) als in der Deutschschweiz (16 Prozent) (Ecoplan, 2017, S. 35). Der Kanton Graubünden liegt hinsichtlich dem Anteil der Beiträge der Erziehungsberechtigten und dem Anteil der öffentlichen Hand im schweizerweiten Durchschnitt. Diese Ergebnisse bestätigt eine Studie der Credit Suisse (CS) (2021, S. 7), die zum Schluss kommt, dass die Kosten der Erziehungsberechtigten für die familienergänzende Kinderbetreuung im Vorschulbereich in den Kantonen Genf und Neuenburg generell am tiefsten sind. Der Kanton Graubünden befindet sich im Mittelfeld (vgl. Abbildung 5).

Vorschulische Kinderbetreuung tendenziell günstiger in der Westschweiz und im Tessin

Kinderbetreuungskosten (inkl. Verpflegung), nach Berücksichtigung allfälliger Subventionen, 2021; Ehepaar mit zwei Kindern im Vorschulalter, die zwei Tage pro Woche eine Kindertagesstätte besuchen; synthetischer Indikator, aggregiert über alle Gemeinden und verschiedene Einkommens-, Vermögens-, Wohn- und Pendeltypen hinweg, CH = 0



Quelle: Kindertagesstätten, Gemeinden, Kantone, Credit Suisse

Abbildung 5: Kantonaler Vergleich der Kosten der Erziehungsberechtigten für die familienergänzende Kinderbetreuung im Vorschulbereich (CS, 2021, S. 7)

In der Schweiz kostet die familienergänzende Kinderbetreuung durchschnittlich rund 110 bis 120 Franken pro Tag (Vollkosten). Die Kosten sind in der preisbereinigten Betrachtung nicht höher als im benachbarten Ausland (INFRAS & Schweizerisches Institut für Empirische Wirtschaftsforschung (SEW), Universität St. Gallen, 2015, S. 20). Im Kanton Graubünden bewegen sich die Kosten im Rahmen des schweizerischen Durchschnitts.

3.5 Stärken und Schwächen des bestehenden Systems im Kanton Graubünden

3.5.1 Stärken

Die Leistungserbringenden können Betreuungsstunden abrechnen, sofern der entsprechende Bedarf von der jeweiligen Wohnsitzgemeinde anerkannt wird. Die Gemeinden sind näher bei den Familien und können den Bedarf dadurch gut einschätzen. Zudem tragen sie rund die Hälfte der Kosten, weshalb ihr Einbezug wichtig ist.

Des Weiteren gibt es aktuell keine Unterscheidung zwischen subventionierten und nicht-subventionierten Plätzen, was die Finanzierung vereinfacht. Die Leistungserbringenden können Betreuungsstunden abrechnen, wenn sie über eine Anerkennung des Departements für Volkswirtschaft und Soziales verfügen und der entsprechende Bedarf von der jeweiligen Wohnsitzgemeinde anerkannt wurde.

Hinsichtlich der Kostenstruktur der Leistungserbringenden konnten keine regional begründeten Unterschiede festgestellt werden.

3.5.2 Schwächen

Die Leistungserbringenden müssen die Tarife der Erziehungsberechtigten nach ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit abstufen. Die Einnahmen der Leistungserbringenden von den Erziehungsberechtigten sind dadurch sehr unterschiedlich (vgl. Abbildung 6).

Familienergänzende Kinderbetreuung in Graubünden – Einnahmen der Kindertagesstätten und Tageselternvereine aus den Tarifen der Erziehungsberechtigten, Finanzdaten 2017

Quelle: Datenerhebung SOA, 2018

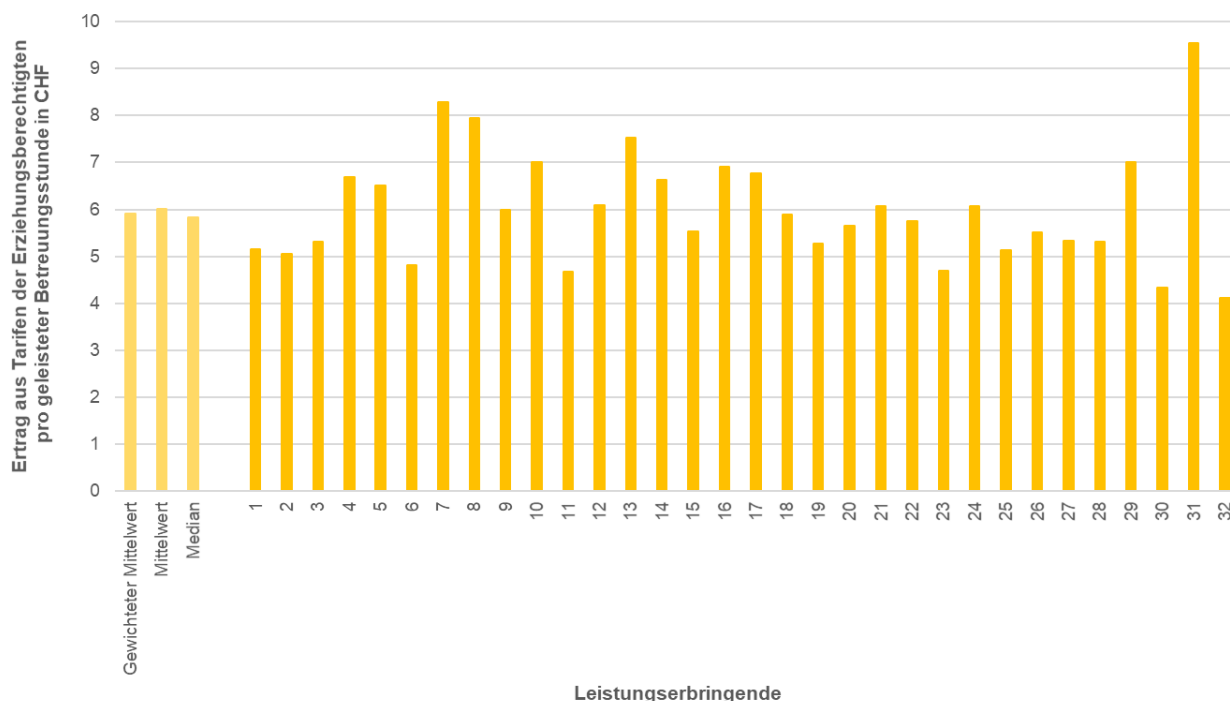


Abbildung 6: Einnahmen der Leistungserbringenden aus den Tarifen der Erziehungsberechtigten

Die öffentliche Hand bezieht die Höhe der Einnahmen der Leistungserbringenden durch die Tarife der Erziehungsberechtigten nicht in die Finanzierung mit ein. Die Gesamteinnahmen der Leistungserbringenden hängen deshalb wesentlich von der Einkommens- und Vermögensstruktur der Erziehungsberechtigten der betreuten Kinder ab. Dementsprechend müssen die Leistungserbringenden auch ihre Tarif-Reglemente ausgestalten. Wird ein Angebot primär von Familien mit tiefem oder mittlerem Einkommen und Vermögen genutzt, kann dies für die Leistungserbringenden zu finanziellen Schwierigkeiten führen und es kann sein, dass sie ihre Tarife erhöhen müssen. Umgekehrt haben Leistungserbringende, die primär von Familien mit hohem Einkommen und Vermögen genutzt werden, grösseren Handlungsspielraum und können beispielsweise ihre Tarife eher senken. Dies hat wiederum zur Folge, dass Erziehungsberechtigte mit demselben massgebenden Einkommen und Vermögen je nach Leistungserbringendem unterschiedliche Tarife bezahlen (vgl. Abbildung 7).

Familienergänzende Kinderbetreuung in Graubünden – Tagesstarife der Kindertagesstätten und Tageselternvereine bei unterschiedlichen massgebenden Einkommen, 2017

Quelle: Datenerhebung SOA, 2018/econcept

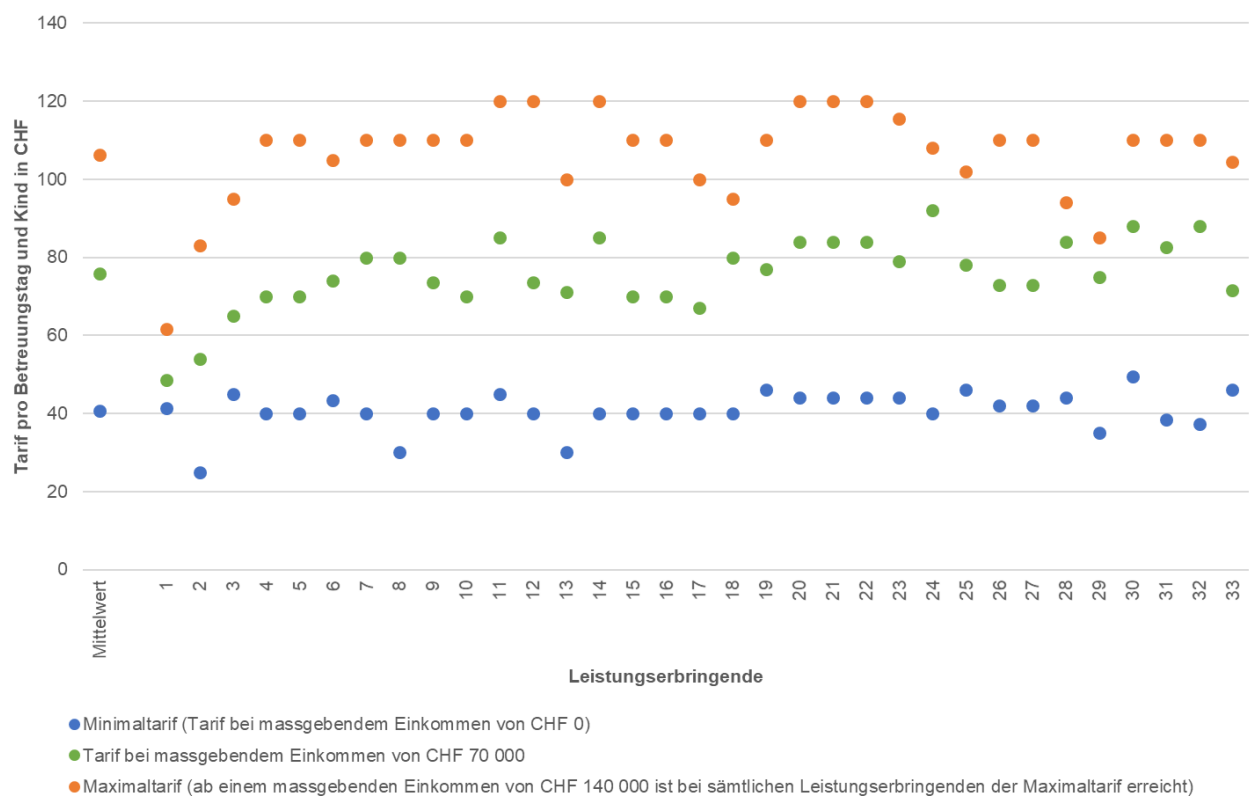


Abbildung 7: Tagesstarife der Erziehungsberechtigten bei unterschiedlichen massgebenden Einkommen

Die zentrale Schwierigkeit des aktuellen Finanzierungssystems liegt somit bei der Finanzierung aller Leistungserbringenden mittels einheitlichem Beitragssatz pro Betreuungsstunde durch den Kanton und die Gemeinden. Der staatliche Mitteleinsatz erfolgt im aktuellen System nicht zielgerichtet hinsichtlich der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Nutzenden. Der sozialpolitische Ausgleich erfolgt über die nach Einkommen und Vermögen abgestuften Tarife der Leistungserbringenden. Dadurch kommen die staatlichen Subventionen nicht in jedem Fall dort an, wo sie am meisten benötigt werden. Die Effizienz der staatlichen Finanzierung ist folglich nicht umfassend sichergestellt.

Der Kanton und die Gemeinden haben mit dem aktuellen Finanzierungsmodell, bis auf die Bedarfsplanung und den Beitragssatz, relativ geringe, vor allem aber wenig spezifische Steuermöglichkeiten. Die öffentliche Hand hat kein Instrument, das eine gezielte Finanzierung der familienergänzenden Kinderbetreuung erlaubt, wie beispielsweise die Entlastung des Mittelstands, um dem Fachkräftemangel entgegenzuwirken, die Unterstützung sozial und wirtschaftlich benachteiligter Familien, um so einen Beitrag zur Frühen Förderung zu leisten oder die Verknüpfung der Finanzierung der familienergänzenden Kinderbetreuung mit der Erwerbstätigkeit, um einen stärkeren Arbeitsanreiz zu setzen und höhere Steuereinnahmen zu erzielen.

Eine Studie der CS (2021, S. 4) zeigt, dass die minimalen Elterntarife in Graubünden heute im schweizerischen Vergleich relativ hoch sind. Aufgrund der fehlenden Steuermöglichkeiten des aktuellen Bündner Finanzierungssystems hat die öffentliche Hand keine Möglichkeit hier einzugreifen. Mit den aktuellen Steuermöglichkeiten ist auch die Abgeltung von behinderungsbedingten Mehrkosten oder die Beratung und Begleitung von Leistungserbringenden, die Kinder mit Behinderung betreuen, nicht möglich. Dies zeigt auch die aktuelle Analyse von Procap Schweiz zum Thema "Familienergänzende Betreuung für Kinder mit Behinderungen".

Eine weitere Schwierigkeit des aktuellen Systems ist die Tarifeinstufung der Erziehungsberechtigten durch die Leistungserbringenden. Dafür müssen die Leistungserbringenden die Steuerunterlagen der Erziehungsberechtigten einfordern. Alternativ müssen sie eine Lösung in Zusammenarbeit mit den Gemeinden finden. Diese Regelung führt zu einem hohen administrativen Aufwand. Zudem müssen die Erziehungsberechtigten sensible Daten, wie die Steuerdaten, gegenüber privaten Leistungserbringenden offenlegen.

Durch die aktuelle Objektfinanzierung fehlt den Erziehungsberechtigten oftmals das Bewusstsein, dass sich die Gemeinden und der Kanton an den Kosten für die familienergänzende Kinderbetreuung beteiligen und dadurch das Angebot vergünstigen.

3.6 Modellevaluation: Objekt- oder Subjektfinanzierung?

Richtet die öffentliche Hand ihre Beiträge direkt an die einzelnen Leistungserbringenden aus, handelt es sich um eine Objektfinanzierung. Werden öffentliche Beiträge personenbezogen berechnet und auch direkt an die Personen ausgerichtet, spricht man von Subjektfinanzierung. Es gibt auch Mischformen von Objekt- und Subjektfinanzierung. In der folgenden Tabelle sind die Merkmale der unterschiedlichen Finanzierungssysteme aufgeführt. Zudem werden sie danach beurteilt, ob sie eine Lösung für die vom Grossen Rat im Auftrag Hardegger benannten Mängel bieten.

- **Mangel 1:** Benachteiligung von Leistungserbringenden in wirtschaftlich schwachen Gegenden aufgrund der Abstufung der Tarife nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Erziehungsberechtigten.
- **Mangel 2:** Grosser administrativer Aufwand der Leistungserbringenden für die Erhebung der Steuerdaten der Erziehungsberechtigten. Diese werden für die Einstufung der Tarife benötigt.

Finanzierungssystem	Wirkung in Bezug auf:		
	Öffentliche Hand	Leistungserbringende	Erziehungsberechtigte
Pauschale Objektfinanzierung – ohne subjektorientierte Vorgaben für Leistungserbringende Objektfinanzierung durch die öffentliche Hand. Die öffentliche Hand macht den Leistungserbringenden keine Vorgaben bzgl. des Einbezugs der subjektiven Leistungsfähigkeit der Erziehungsberechtigten.	+ Relativ einfache administrative Abwicklung.	+ Verrechnung von kostendeckenden Tarifen möglich. Dadurch geringes finanzielles Risiko. + Relativ geringer administrativer Aufwand, da z. B. keine Erhebung von Steuerdaten. → Behebt Mangel 1 und Mangel 2	+ Keine Offenlegung von Steuerdaten an private Leistungserbringende.
	- Stark eingeschränkte Steuerungsmöglichkeiten.	- Risiko einer zu geringen Auslastung aufgrund zu hoher Tarife.	- Verrechnung von kostendeckenden Tarifen möglich. Dadurch teures Angebot und eingeschränkter Zugang für Familien mit geringeren finanziellen Möglichkeiten.

<p>Pauschale Objektfinanzierung – mit subjektorientierten Vorgaben für Leistungserbringende (bestehendes System)</p> <p>Objektfinanzierung durch die öffentliche Hand. Die öffentliche Hand macht den Leistungserbringenden Vorgaben bzgl. des Einbezugs der subjektiven Leistungsfähigkeit der Erziehungsberechtigten.</p>	<ul style="list-style-type: none"> + Relativ einfache administrative Abwicklung. - Stark eingeschränkte Steuerungsmöglichkeiten. 	<ul style="list-style-type: none"> - Tarife müssen nach der subjektiven Leistungsfähigkeit abgestuft werden. Dadurch entsteht ein finanzielles Risiko, wenn Familien mit geringeren finanziellen Möglichkeiten das Angebot nutzen. - Relativ hoher administrativer Aufwand durch die Erhebung von Steuerdaten. <p>→ Verursacht Mangel 1 und Mangel 2</p>	<ul style="list-style-type: none"> + Vergünstigung des Angebots (Tarife müssen nach der subjektiven Leistungsfähigkeit abgestuft werden). - Starke innerkantonale Variation der Preise möglich. - Offenlegung von Steuerdaten an private Leistungserbringende.
<p>Subjektorientierte Objektfinanzierung</p> <p>Mischform von personenbezogener (Subjekt-) und institutionsbezogener (Objekt-) Finanzierung. Die Beiträge werden aufgrund der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Erziehungsberechtigten (Subjekt) berechnet, aber weiterhin den Leistungserbringenden (Objekt) ausbezahlt.</p>	<ul style="list-style-type: none"> + Ausgebaute Steuerungsmöglichkeiten. - Etwas grösserer administrativer Aufwand. 	<ul style="list-style-type: none"> + Geringes finanzielles Risiko (Einbezug der subjektiven Leistungsfähigkeit durch die öffentliche Hand). + Relativ geringer administrativer Aufwand, da z. B. keine Erhebung von Steuerdaten. <p>→ Behebt Mangel 1 und Mangel 2</p>	<ul style="list-style-type: none"> + Gezielte Vergünstigung des Angebots (Einbezug der subjektiven Leistungsfähigkeit durch die öffentliche Hand). + Kantonal einheitlicher Einbezug der subjektiven Leistungsfähigkeit. - Leistungserbringende erhalten indirekt Kenntnis über die finanzielle Situation der Familien (Ausrichtung der einkommens-/ vermögensabhängigen Beiträge je Kind an die Leistungserbringenden durch die öffentliche Hand).
<p>Subjektfinanzierung (Vorschlag für das neue System)</p> <p>Die Beiträge werden aufgrund der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Erziehungsberechtigten (Subjekt) berechnet und den Erziehungsberechtigten (Subjekt) ausbezahlt.</p>	<ul style="list-style-type: none"> + Ausgebaute Steuerungsmöglichkeiten. - Etwas grösserer administrativer Aufwand. 	<ul style="list-style-type: none"> + Geringes finanzielles Risiko (Einbezug der subjektiven Leistungsfähigkeit durch die öffentliche Hand). + Relativ geringer administrativer Aufwand, da z. B. keine Erhebung von Steuerdaten. <p>→ Behebt Mangel 1 und Mangel 2</p>	<ul style="list-style-type: none"> + Gezielte Vergünstigung des Angebots (Einbezug der subjektiven Leistungsfähigkeit durch die öffentliche Hand). + Kantonal einheitlicher Einbezug der subjektiven Leistungsfähigkeit. + Keine Offenlegung von Steuerdaten an private Leistungserbringende.

Abbildung 8: Modellevaluation anhand der vom Grossen Rat benannten Mängel im Bereich der familienergänzenden Kinderbetreuung

4 Schwerpunkte des neuen Finanzierungssystems im Bereich der familienergänzenden Kinderbetreuung

4.1 Politische Ziele

Die Neuregelung der Subventionierung soll bewirken, dass die vorhandenen finanziellen Mittel der öffentlichen Hand möglichst effizient zur Erreichung folgender Ziele eingesetzt werden:

Stärkung der Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit

Der Fachkräftemangel wird in den nächsten Jahren zunehmen. Durch die Verbesserung der Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit sollen Fachkräfte in der Wirtschaft verbleiben. Dafür ist ein gut ausgebautes Angebot an familienergänzender Kinderbetreuung mit erschwinglichen Taxen¹⁷ notwendig. Dadurch können die Gemeinden und der Kanton beispielsweise den Mittelstand entlasten, um dem Fachkräftemangel entgegenzuwirken. Es wird erwartet, dass beim Mittelstand der grösste Effekt in Bezug auf eine Zunahme der Erwerbstätigkeit erzielt werden kann. Des Weiteren kann die Finanzierung der familienergänzenden Kinderbetreuung mit der Erwerbstätigkeit verknüpft werden, um einen stärkeren Arbeitsanreiz zu setzen und höhere Steuereinnahmen zu erzielen. Ein gut ausgebautes familienergänzendes Betreuungsangebot erhöht zudem die Standortattraktivität Graubündens als attraktiver Arbeits- und Wohnkanton.

Förderung der Entwicklung von Kindern

Im Rahmen der familienergänzenden Kinderbetreuung soll die Entwicklung von Kindern gefördert werden. In der frühen Kindheit wird der Grundstein für eine positive Entwicklung verschiedenster Lebenskompetenzen gelegt. Durch den chancengleichen Zugang zu qualitativ guten familienergänzenden Betreuungsangeboten können konkrete Entwicklungsschritte gefördert werden. Kinder, deren sprachliche, koordinative und kognitive Grundfertigkeiten gut entwickelt sind, haben bessere Aussichten, eine qualifizierte Ausbildung zu absolvieren und damit langfristig eine stabile wirtschaftliche Selbständigkeit zu erreichen. Fehlende Kompetenzen können häufig nur mit hohem Förderungseinsatz im Schulbereich aufgeholt werden. Diese Situation belastet die Schulen finanziell.

4.2 Subjektorientierte Finanzierung

4.2.1 Aus Sicht der öffentlichen Hand: Steuerung und Anreize

Eine subjektorientierte Finanzierung löst die bestehende Objektfinanzierung ab. Die öffentliche Hand zieht die finanzielle Situation der Erziehungsberechtigten in die Finanzierung mit ein und richtet die Leistungen grundsätzlich direkt den Erziehungsberechtigten aus. Die öffentliche Hand finanziert damit nicht mehr die Leistungserbringenden mittels Sockelbeiträgen. Der sozialpolitische Ausgleich erfolgt folglich nicht mehr durch einkommens- und vermögensabhängige Tarife der Leistungserbringenden, sondern direkt und zielgerichtet durch personenbezogene Vergünstigungen der öffentlichen Hand. Dadurch werden die Effizienz des staatlichen Mitteleinsatzes sowie Steuerungsmöglichkeiten der öffentlichen Hand verbessert.

¹⁷ Im Zusammenhang mit dem neuen Finanzierungssystem der familienergänzenden Kinderbetreuung wird in Anlehnung an Art. 9 Pflegekindergesetz (BR 219.050) der Begriff "Taxen" verwendet. Ziel ist, die Begriffe in den unterschiedlichen rechtlichen Grundlagen möglichst einheitlich zu verwenden. Somit wird nicht mehr wie im bestehenden System von "Tarifen", "Tarifen der Erziehungsberechtigten" oder "Elterntarifen" gesprochen. Der Begriff "Tarif" wird nur noch verwendet, wenn Bezug zum bestehenden Finanzierungssystem genommen wird.

Die Wohnsitzgemeinden und der Kanton vergünstigen die Kosten der Erziehungsberechtigten für die Angebote der familienergänzenden Kinderbetreuung. Wobei die Höhe der Vergünstigungen, die die Erziehungsberechtigten erhalten, von der Höhe ihres Einkommens und Vermögens abhängt. Das heisst, mit zunehmendem Einkommen und Vermögen der Erziehungsberechtigten sinken die Vergünstigungen, die sie von der öffentlichen Hand erhalten (vgl. Abbildung 9).

Familienergänzende Kinderbetreuung in Graubünden – Modell Kostenaufteilung bestehendes System und subjektorientierte Finanzierung

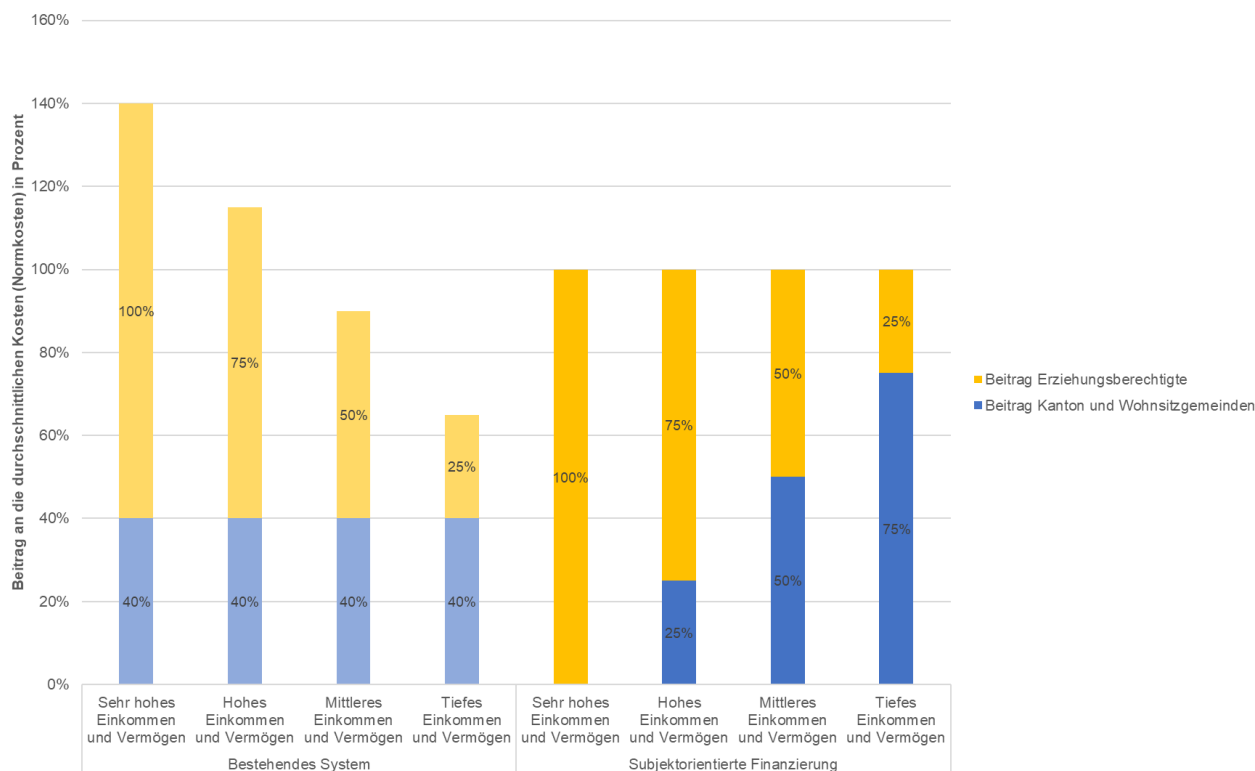


Abbildung 9: Bestehendes System und subjektorientierte Finanzierung – Modell Kostenaufteilung Erziehungsberechtigte und öffentliche Hand

Die Anzahl vergünstigter Betreuungstage orientiert sich an der Erwerbstätigkeit der Erziehungsberechtigten. Das heisst, grundsätzlich erhalten die Erziehungsberechtigten entsprechend dem Umfang ihrer Erwerbstätigkeit mehr oder weniger vergünstigte Betreuungstage. Nutzen die Erziehungsberechtigten die familienergänzende Kinderbetreuung nicht, um einer Erwerbstätigkeit nachzugehen, können in der Regel keine Vergünstigungen ausgerichtet werden. Die Ausbildungssituation, soziale Gründe und das Kindeswohl können aber berücksichtigt werden. Die Modalitäten zur Festlegung der Anzahl der für die Vergünstigungen anrechenbaren Tage in Abhängigkeit des Erwerbsumsatzes sind in Anhang 1 aufgeführt.

Die Regierung legt die Höhe der Vergünstigungen sowie das maximale Einkommen und Vermögen, bis zu welchem Vergünstigungen ausgerichtet werden, fest. Weiter regelt die Regierung die Modalitäten für die Ermittlung der Vergünstigungen. Für ihre Vorgaben orientiert sich die Regierung an den Normkosten. Das sind die durchschnittlichen Kosten der anerkannten und wirtschaftlichen Leistungserbringenden. Basis bilden die geprüften Kostenrechnungen der vorangegangenen drei Jahre. Die Regierung stuft die Normkosten nach dem Alter der Kinder ab. Für jüngere Kinder, die aufgrund ihres Alters einen höheren Betreuungsbedarf haben, gelten höhere Normkosten und

es werden somit auch höhere Vergünstigungen ausgerichtet. Ein Beispiel für die Vorgaben der Regierung in Bezug auf die Höhe der Vergünstigungen ist in Anhang 2 aufgeführt.

Innerhalb der Regeln des neuen Systems haben die Wohnsitzgemeinden die Möglichkeit, höhere Vergünstigungen auszurichten als von der Regierung des Kantons Graubünden festgelegt. Die dadurch entstehenden Kosten trägt die Wohnsitzgemeinde vollumfänglich.

Die öffentliche Hand erhält durch die Umstellung auf die subjektorientierte Finanzierung ein effizientes Steuerungsinstrument. Durch eine gezielte Gestaltung der Höhe der Vergünstigungen der öffentlichen Hand könnte beispielsweise der Mittelstand entlastet werden, um dem Fachkräftemangel entgegenzuwirken oder es könnten sozial und wirtschaftlich benachteiligte Familien unterstützt werden, um einen Beitrag zur Frühen Förderung zu leisten etc. Die Verknüpfung der Finanzierung der familienergänzenden Kinderbetreuung mit der Erwerbstätigkeit setzt neue Anreize für die Arbeitstätigkeit und verbessert die Möglichkeiten, Familien und Erwerbstätigkeit zu vereinbaren. Zudem sieht das Gesetz die Möglichkeit vor, dass die Wohnsitzgemeinden höhere Vergünstigungen ausrichten können, als von der Regierung festgelegt. Dadurch erhalten die Gemeinden zusätzliche Steuerungsmöglichkeiten und können beispielsweise ihre Standortattraktivität als Arbeits- und Wohnort fördern. Insgesamt sind die staatlichen Mittel gezielter und effizienter einsetzbar.

4.2.2 Aus Sicht der Leistungserbringenden: Keine Abhängigkeit von der wirtschaftlichen Situation der Erziehungsberechtigten

Jeder Leistungserbringende kann die Taxen für die Leistungen der familienergänzenden Kinderbetreuung je Angebot festlegen. Dabei haben sie die Möglichkeit, die Taxen ihrer Angebote in Abhängigkeit des Alters der Kinder abzustufen. Das bedeutet, dass beispielsweise für die Betreuung von Kindern zwischen drei und achtzehn Monaten eine höhere Taxe verlangt werden kann als für die Betreuung von älteren Kindern. Innerhalb dieser Alterskategorien müssen die Leistungserbringenden aber allen Erziehungsberechtigten dieselbe Taxe verrechnen.

Einzigste Einschränkung in Bezug auf die Festlegung der Taxen sind die von der Regierung festgelegten Maximaltaxen pro Betreuungstag und Kind. Ziel der Maximaltaxen ist die Vermeidung von extremen Preisentwicklungen. Bei der Festlegung der Maximaltaxen orientiert sich die Regierung an den durchschnittlichen Kosten der anerkannten und wirtschaftlichen Leistungserbringenden (Normkosten). Basis bilden die geprüften Kostenrechnungen der vorangegangenen drei Jahre.

Mit dem neuen System können die Leistungserbringenden den Erziehungsberechtigten somit grundsätzlich die kostendeckenden Taxen verrechnen. Die Leistungserbringenden erhalten je Angebot und Alterskategorie von allen Nutzenden dieselbe Taxe. Die Erziehungsberechtigten bezahlen die Taxen aus eigenen Mitteln und den Vergünstigungen der öffentlichen Hand. Die Einnahmen der Leistungserbringenden hängen nicht mehr von der wirtschaftlichen Situation der Erziehungsberechtigten ab und sind dadurch besser planbar. Innerhalb des Rahmens der von der Regierung festgelegten Maximaltaxen behalten die Leistungserbringenden zudem einen gewissen unternehmerischen Spielraum.

4.2.3 Aus Sicht der Erziehungsberechtigten: Kantonal einheitliche Basis an Vergünstigungen

Die Erziehungsberechtigten bezahlen die familienergänzende Kinderbetreuung aus eigenen Mitteln sowie mit Hilfe der zugesprochenen Vergünstigungen der öffentlichen Hand. Die Differenz zwischen der Taxe und den Vergünstigungen entspricht ihrem Kostenanteil.

Die Regierung legt einen minimalen Kostenanteil der Erziehungsberechtigten pro Betreuungstag und Kind fest. Überschreitet die Summe der Vergünstigung der öffentlichen Hand und des minimalen Kostenanteils im Einzelfall die Taxe des Leistungserbringenden, wird die Vergünstigung der öffentlichen Hand um den entsprechenden Betrag reduziert. Dies kann vorkommen, wenn die effektiven Kosten eines Leistungserbringenden unter den durchschnittlichen Kosten der anerkannten und wirtschaftlichen Leistungserbringenden (Normkosten) liegen.

Durch die kantonal einheitliche Basis an Vergünstigungen werden die Familien vonseiten der öffentlichen Hand finanziell gleichbehandelt und können durch die verbesserte Steuerung gezielt unterstützt werden. Bei gleichem Einkommen, Vermögen, Umfang der Erwerbstätigkeit etc. erhalten die Erziehungsberechtigten von Kindern mit Wohnsitz im Kanton Graubünden mindestens dieselbe Vergünstigung. Der Kostenanteil wird für alle Erziehungsberechtigten vergleichbar. Durch den minimalen Kostenanteil wird sichergestellt, dass die Betreuung in einem familienergänzenden Betreuungsangebot nicht günstiger ist als die Betreuung zu Hause, d. h. durch die Erziehungsberechtigten selbst.

Die Taxen je Angebot und Alterskategorie sind für die Erziehungsberechtigten identisch. Es ist aber nach wie vor möglich, dass Erziehungsberechtigte je nach Leistungserbringendem unterschiedliche Taxen bezahlen müssen. Dadurch behalten die Leistungserbringenden auch einen gewissen unternehmerischen Spielraum. Durch die von der Regierung festgelegten Maximaltaxen können aber extreme Preisentwicklungen vermieden werden.

4.3 Kinder mit Behinderung

Ziel ist es, Rahmenbedingungen zu schaffen, damit Kinder mit Behinderung familienergänzende Betreuungsangebote nutzen können, die allen Kindern offenstehen. Zu diesem Zweck kann der Kanton die Leistungserbringenden mit Beratung und Gewährung von finanziellen Beiträgen unterstützen. Konkret wird das Personal der Leistungserbringenden bei dieser Aufgabe unterstützt und begleitet. Diese Beratung kann durch die Verwaltung oder Fachorganisationen erbracht werden. Durch die Beratung wird bei den Leistungserbringenden Fachwissen aufgebaut. Nach der Prüfung der individuellen Situation durch die beratende Stelle kann der Kanton zudem allenfalls zusätzlich notwendige Leistungen finanzieren (z. B. in Bezug auf die Infrastruktur oder Personalressourcen). Somit orientieren sich die Beiträge am Unterstützungsbedarf des Kindes und der Kanton übernimmt höchstens die behinderungsbedingten Mehrkosten sowie die Kosten für die Beratung. Werden die Betreuungsleistungen anderweitig gedeckt, beteiligt sich der Kanton nicht.

Die Erziehungsberechtigten von Kindern mit Behinderung bezahlen die üblichen Taxen. Je nach wirtschaftlicher Situation und Erwerbstätigkeit können sie bei der Wohnsitzgemeinde ihres Kindes die üblichen Vergünstigungen beantragen.

4.4 Kostenaufteilung zwischen Wohnsitzgemeinden und dem Kanton

Das Total der Vergünstigungen wird folgendermassen aufgeschlüsselt:

Die Wohnsitzgemeinden beteiligen sich mit einem einheitlichen Beitrag pro Betreuungstag und Kind. Der einheitliche Beitrag pro Betreuungstag und Kind liegt zwischen 15 und 30 Franken. Der Kanton übernimmt die verbleibenden Vergünstigungen von 50 Prozent des Totals. Die Regierung legt die Höhe des einheitlichen Beitrags pro Betreuungstag und Kind der Wohnsitzgemeinden fest.

Für die Berechnung der Beteiligung der Wohnsitzgemeinden am Total der Vergünstigungen werden – in Anlehnung an das heutige System – sämtliche anerkannten und vereinbarten Betreuungstage von Kindern mit entsprechendem Wohnsitz einbezogen.

Die Beteiligung der Wohnsitzgemeinden ist eine Art Strukturbeitrag/Grundbeitrag für ein ausgebauter Angebot der familienergänzenden Kinderbetreuung im Kanton Graubünden. Der Verteilschlüssel des Totals der Vergünstigungen sieht einen einheitlichen Beitrag pro Betreuungstag und Kind der Wohnsitzgemeinde vor. Bei einer kostenneutralen Einführung des neuen Systems kann davon ausgegangen werden, dass die Belastung für die Gemeinden und den Kanton relativ stabil bleibt. Die öffentliche Hand trägt das finanzielle Risiko, wenn mehr Personen mit kleinem Einkommen die familienergänzende Kinderbetreuung nutzen. Dies ist aber kein neues Risiko. Bisher trugen es die Leistungserbringenden. Das neue System sorgt somit für einen sozialen und regionalen Ausgleich.

Innerhalb der Regeln des neuen Systems haben die Wohnsitzgemeinden die Möglichkeit, höhere Vergünstigungen auszurichten, als von der Regierung des Kantons Graubünden festgelegt. Die dadurch entstehenden Kosten werden nicht in das Total der Vergünstigungen einbezogen. Diese Kosten tragen vollumfänglich die Wohnsitzgemeinden und der Kanton beteiligt sich nicht daran.

4.5 Vollzug

4.5.1 Bedarfsanalyse und Angebotsplanung

Die Bedarfsanalyse und die Angebotsplanung sind Steuerungsinstrumente der Gemeinden und des Kantons und bilden die Grundlage für die Anerkennung der Leistungserbringenden und die Gewährung von Vergünstigungen. Genau wie im bestehenden System ist vorgesehen, dass die Gemeinden den Bedarf an familienergänzender Kinderbetreuung für das folgende Jahr festlegen. Somit liegt die Entscheidung, ob und in welchem Umfang die familienergänzende Kinderbetreuung unterstützt wird (d. h. Anzahl Kinder und Tage), nach wie vor bei den Gemeinden. Der Kanton unterstützt die Gemeinden bei dieser Aufgabe.

4.5.2 Antragsprozess

Die Erziehungsberechtigten suchen einen Betreuungsplatz. Von den Leistungserbringenden erhalten sie Informationen zum Betreuungsplatz sowie allgemeine Informationen zum System der Vergünstigungen, insbesondere dazu, wo sie die Vergünstigungen beantragen können. Den Antrag auf Vergünstigungen stellen die Erziehungsberechtigten bei der Wohnsitzgemeinde des Kindes. Er erfolgt via Online-Formular und Informatiksystem oder direkt bei der Gemeinde. Die Gemeinden ermitteln daraufhin Vergünstigungen. Sie klären unter anderem die Einkommens- und Vermögenssituation der Erziehungsberechtigten ab. Somit sind die Leistungserbringenden damit nicht mehr beauftragt und die Erziehungsberechtigten müssen ihre finanzielle Situation nicht mehr privaten Organisationen offenlegen. Im Rahmen der Ermittlung der Vergünstigungen können die Gemeinden auch die Einhaltung des geplanten Bedarfs sicherstellen (vgl. Kapitel 4.5.1). Die Gemeinden informieren die Erziehungsberechtigten über den Entscheid in Bezug auf die Vergünstigung mittels einer Verfügung. Zieht das Kind aus einer Gemeinde weg, ist die von dieser Gemeinde gewährte Vergünstigung ab dem Zeitpunkt des Wegzugs hinfällig.

Die Gemeinden führen die Informationen zu den Vergünstigungen im Informatiksystem nach. Dadurch erhält der Kanton die notwendigen Informationen, um die interkommunale bzw. kantonale Controlling-/Monitoring-Funktion wahrzunehmen. Der Kanton ist unter anderem für die kantonale

Angebotsplanung, die Koordination zwischen den Gemeinden, das Monitoring der Kostenentwicklung und die Vorgaben bzgl. Höhe und Modalitäten für die Ermittlung der Vergünstigungen zuständig. Der Kanton stellt somit die übergeordnete Koordination sicher.

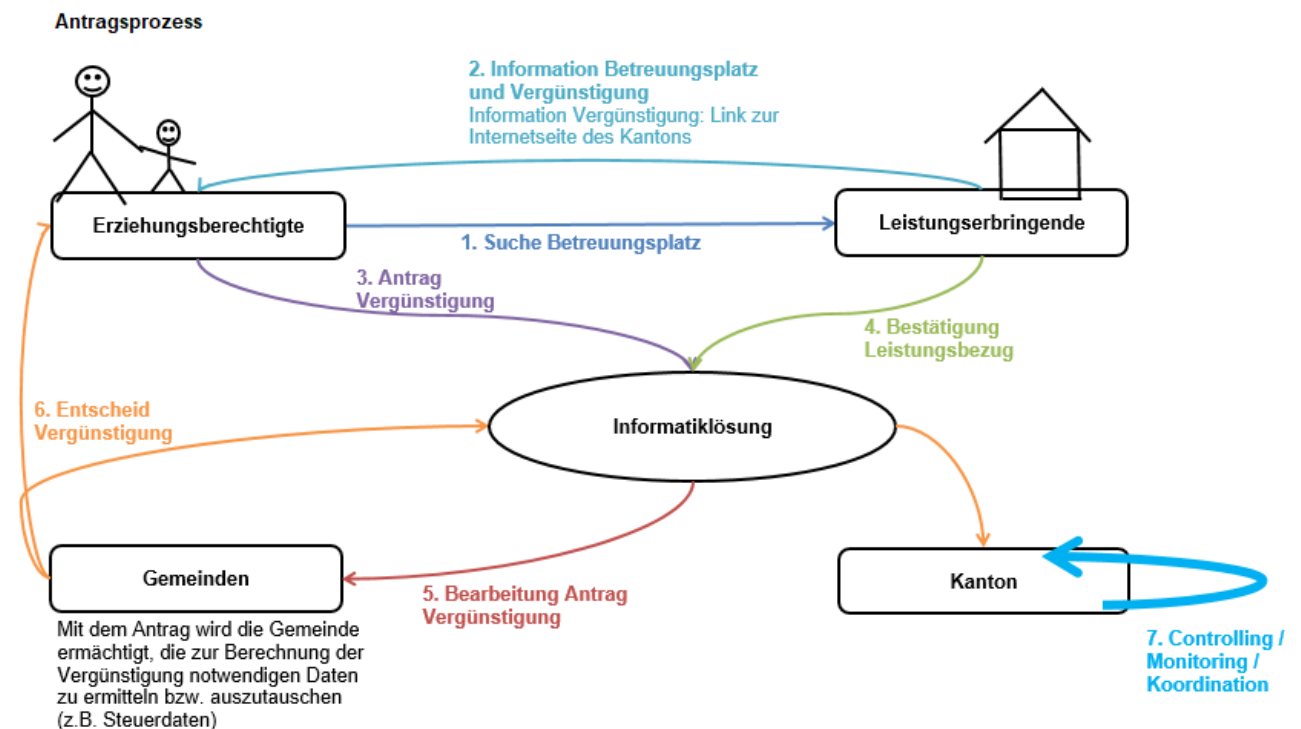


Abbildung 10: Subjektorientierte Finanzierung – Antragsprozess

4.5.3 Abrechnungsprozess

Die Wohnsitzgemeinden zahlen die Vergünstigungen in der Regel den Erziehungsberechtigten aus. Die Auszahlung erfolgt im Voraus. Die Leistungserbringenden verrechnen den Erziehungsberechtigten die Taxe. Zudem führen sie die Nutzung ihres Angebots im Informatiksystem nach. Die Wohnsitzgemeinden beziehen die effektive Nutzung in die folgenden Auszahlungen der Vergünstigungen mit ein. Für die Auszahlung der Vergünstigungen an die Erziehungsberechtigten sind Monatsabrechnungen vorgesehen.

Die Gemeinden führen die Informationen zur Auszahlung der Vergünstigungen im Informatiksystem nach. Durch die Informationen der Leistungserbringenden und der Wohnsitzgemeinden erhält der Kanton die notwendigen Informationen, um seine Controlling-/Monitoring-Funktion wahrzunehmen. Er überprüft die Finanzierung sowie die Leistungen und die Auslastung der Leistungserbringenden. Daraufhin zahlt er den Gemeinden seinen Anteil aus. Für die Auszahlung des Kantonsanteils sind Quartals- oder Jahresabrechnungen sowie Akontozahlungen vorgesehen.

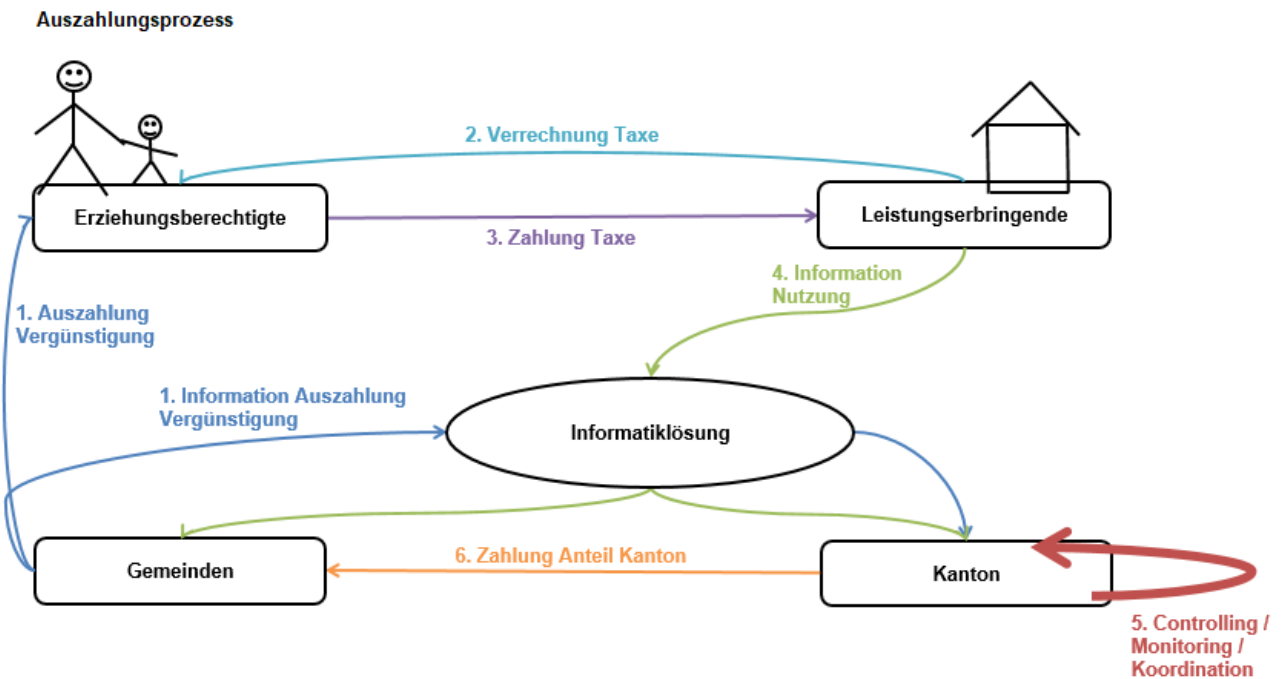


Abbildung 11: Subjektorientierte Finanzierung – Auszahlungsprozess

Die administrative Abwicklung durch die öffentliche Hand kann im Rahmen eines regulären Prozesses effizient organisiert und abgewickelt werden. Insgesamt werden die administrativen Abläufe übersichtlicher, einfacher und die relevanten Informationen bleiben bei der öffentlichen Hand. Zusammen mit der verbesserten Steuerung weiss die öffentliche Hand genauer, wer was benötigt und kann gezielter auf die Angebote respektive auch auf die Finanzierung einwirken. Zudem wird mit der vorgeschlagenen Aufgabenteilung dem Auftrag Albertin betreffend Stärkung der Gemeinden Rechnung getragen.¹⁸

5 Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

Die Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen finden sich in der separaten tabellarischen Darstellung "Gesetz und Erläuterungen".

6 Finanzielle und personelle Auswirkungen

6.1 Finanzielle Auswirkungen

Grundsätzlich können die Vergünstigungen so ausgestaltet werden, dass im Hinblick auf die Kosten der öffentlichen Hand im ersten Moment eine kostenneutrale Umsetzung möglich ist. Es muss beachtet werden, dass die familienergänzende Kinderbetreuung sowohl mit dem bestehenden Modell als auch mit der subjektorientierten Finanzierung einer dynamischen Kostenentwicklung unterliegt. Die weitere Entwicklung in Bezug auf das Mengen- und Kostenwachstum ist schwierig einzu-

¹⁸ Vgl. [Auftrag Albertin betreffend Stärkung der Gemeinden \(gr.ch\)](#)

schätzen. Macht die Kostenentwicklung im Bereich der familienergänzenden Kinderbetreuung Anpassungen notwendig, kann der Grosse Rat im Rahmen des Gesamtkredits entsprechende Massnahmen ergreifen. Alternativ können die Regierung bzw. die Wohnsitzgemeinden, falls sie höhere Vergünstigungen ausrichten, über die Vorgaben der Höhe der Vergünstigungen korrigierend eingreifen. Somit wird der notwendigen Flexibilisierung in der Gesetzgebung Rechnung getragen.

6.1.1 Gemeinden

Der einheitliche Beitrag pro Betreuungstag und Kind der Wohnsitzgemeinde führt die Systematik der Gemeindebeteiligung des bestehenden Systems weiter. Wählt man ausgehend von den aktuellen Normkosten und Beitragssätzen im bestehenden System einen einheitlichen Beitrag der Wohnsitzgemeinden von 22 Franken pro Betreuungstag und Kind, stellt der Verteilschlüssel sicher, dass die Wohnsitzgemeinden insgesamt in etwa gleich hohe Beiträge bezahlen müssen wie mit dem bestehenden System. Kommt es zu einem Mengenwachstum (d. h. mehr Kinder, mehr Betreuungstage), führt dies bei den Gemeinden zu höheren Kosten. Diese Dynamik besteht aber bereits beim bestehenden System.

Innerhalb der Regeln des neuen Systems haben die Wohnsitzgemeinden die Möglichkeit, höhere Vergünstigungen auszurichten, als von der Regierung des Kantons Graubünden festgelegt. Die dadurch entstehenden Kosten tragen vollumfänglich die Wohnsitzgemeinden.

6.1.2 Kanton

Bei einer kostenneutralen Einführung des neuen Systems kann davon ausgegangen werden, dass die Belastung für den Kanton relativ stabil bleibt. Denn mit dem Verteilschlüssel wird sichergestellt, dass die Gemeinden insgesamt in etwa gleich hohe Beiträge bezahlen müssen wie mit dem bestehenden System. Somit dürfte auch der Kantonsanteil in etwa gleichbleiben.

Die Kosten für die Schaffung der Rahmenbedingungen, damit Kinder mit Behinderung familienergänzende Betreuungsangebote nutzen können, die allen Kindern offenstehen, übernimmt der Kanton. Für den Kanton Graubünden müsste gestützt auf eine Kostenschätzung für den Kanton Luzern¹⁹ mit zusätzlichen Kosten von rund 379 500 bis 506 000 Franken pro Jahr gerechnet werden. Allfällige Einführungskosten sind darin nicht enthalten.

6.1.3 Leistungserbringende

Jeder Leistungserbringende kann die Taxen für die Leistungen der familienergänzenden Kinderbetreuung je Angebot individuell festlegen. Dabei haben sie die Möglichkeit, die Taxen je Angebot in Abhängigkeit des Alters der Kinder abzustufen. Innerhalb dieser Alterskategorien müssen die Leistungserbringenden aber von allen Erziehungsberechtigten dieselbe Taxe verlangen. Mit dem neuen System können die Leistungserbringenden den Erziehungsberechtigten grundsätzlich die kostendeckenden Taxen verrechnen. Die Leistungserbringenden erhalten je Angebot und Alterskategorie von allen Nutzenden dieselbe Taxe. Die finanzielle Situation der Leistungserbringenden ist besser planbar und sollte sich stabilisieren und verbessern, da ihre Einnahmen nicht mehr von der wirtschaftlichen Situation der Erziehungsberechtigten abhängen. Dieses finanzielle Risiko trägt neu der Kanton. Zudem behalten die Leistungserbringenden einen gewissen unternehmerischen Spiel-

¹⁹ Vgl. [20191128_KITApplus_Expertise_HSLU_finale_Version.pdf \(stiftung-kifa.ch\)](#)

raum. Einzige Einschränkung sind die von der Regierung festgelegten Maximaltaxen pro Betreuungstag und Kind. Durch die Festlegung der Maximaltaxen durch die Regierung können extreme Preisentwicklungen vermieden werden.

6.1.4 Erziehungsberechtigte

Die Anzahl vergünstigter Betreuungstage orientiert sich an der Erwerbstätigkeit der Erziehungsberechtigten. Dies war bisher nicht der Fall und Erziehungsberechtigte, die die familienergänzende Kinderbetreuung nicht oder nicht vollumfänglich dafür genutzt haben, um einer Erwerbstätigkeit nachzugehen, haben trotzdem von den nach ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit abgestuften Tarifen der Leistungserbringenden profitiert. Für diese Erziehungsberechtigten wird die familienergänzende Kinderbetreuung mit dem neuen System teurer.

Mit dem neuen System werden die finanziellen Mittel explizit für erwerbstätige Erziehungsberechtigte eingesetzt und der sozialpolitische Ausgleich erfolgt direkt über die öffentliche Hand und nicht mehr indirekt über die Tarifabstufung der Leistungserbringenden. Die öffentlichen Mittel werden gezielter und effizienter eingesetzt. Aus diesen Gründen wird davon ausgegangen, dass die familienergänzenden Kinderbetreuungskosten für diejenigen Erziehungsberechtigten, die von den Vergünstigungen profitieren, tendenziell eher leicht sinken werden.

6.2 Personelle Auswirkungen / Auswirkungen auf die Administration

Insgesamt werden die administrativen Abläufe übersichtlicher, einfacher und die relevanten Informationen bleiben bei der öffentlichen Hand. Zusammen mit der verbesserten Steuerung weiss die öffentliche Hand genauer, wer was benötigt und kann gezielter auf die Angebote respektive auch auf die Finanzierung einwirken.

6.2.1 Gemeinden

Bisher haben die Gemeinden die Leistungserbringenden teilweise bei der Tarifeinstufung der Erziehungsberechtigten und der Abklärung der Steuerdaten unterstützt. Neu sind die Gemeinden für die Ermittlung der Höhe der Vergünstigungen und deren Auszahlung zuständig. Diese Aufgaben können aber im Rahmen eines regulären Prozesses und mit Hilfe einer geeigneten kantonalen Informatiklösung effizient organisiert und abgewickelt werden. Wodurch der administrative Aufwand bei den Gemeinden abgeschwächt werden kann.

6.2.2 Kanton

Der Kanton nimmt insbesondere eine Controlling-/Monitoring-Funktion wahr. Er ist u. a. für die kantonale Angebotsplanung, die Koordination zwischen den Gemeinden, das Monitoring der Kostenentwicklung oder die Vorgaben bzgl. Höhe und Modalitäten für die Ermittlung der Vergünstigungen zuständig. Der Kanton stellt somit die übergeordnete Koordination sicher. Zudem überprüft er die Finanzierung sowie die Leistungen und die Auslastung der Leistungserbringenden. Daraufhin zahlt er den Gemeinden seinen Anteil aus. Aufgrund des steigenden Kostenvolumens im Bereich der familienergänzenden Kinderbetreuung müssen die finanziellen Prüfungen ausgeweitet werden. Zudem müssen die IT-Infrastruktur und die Monitoring-Tätigkeit verstärkt werden. Insgesamt bleibt der administrative Aufwand des Kantons in etwa gleich.

6.2.3 Leistungserbringende

Das Erfordernis einer Bewilligung für das Betreiben eines Angebots der familienergänzenden Kinderbetreuung ist bereits heute durch Bundesrecht (PAVO; SR 211.222.338) geregelt. Nach dem bestehenden Gesetz über die Förderung der familienergänzenden Kinderbetreuung im Kanton Graubünden ist die Anerkennung der Angebote Voraussetzung für die Gewährung von Beiträgen. In dieser Hinsicht ergibt sich somit keine Veränderung für die Leistungserbringenden.

Da in Zukunft die Tarifeinstufung der Erziehungsberechtigten auf Basis ihres Einkommens und Vermögens und somit die Abklärung der Steuerdaten entfällt, sinkt der administrative Aufwand der Leistungserbringenden der familienergänzenden Kinderbetreuung.

6.2.4 Erziehungsberechtigte

Mit dem neuen System müssen die Erziehungsberechtigten ihre Einkommens- und Vermögenssituation nicht mehr einem privaten Leistungserbringenden offenlegen. Der administrative Aufwand der Erziehungsberechtigten bleibt vergleichbar. Zukünftig beantragen sie Vergünstigungen bei der Wohnsitzgemeinde ihres Kindes. Dieser Antragsprozess wird mit Hilfe einer geeigneten Informatiklösung effizient organisiert und abgewickelt werden.

6.3 Technische Umsetzung

Das neue Finanzierungsmodell wird eingeführt, wenn das Informatiksystem bereit ist. Mit Hilfe der Informatiklösung sollen der Antrags- und der Abrechnungsprozess sowie die Bedarfsanalyse und Angebotsplanung abgewickelt werden. Deshalb sollen neben den Leistungserbringenden auch die Gemeinden einen Zugang zum Informatiksystem erhalten.

7 Regulierungsfolgenabschätzung

Das Erfordernis einer Bewilligung für das Betreiben eines Angebots der familienergänzenden Kinderbetreuung ist bereits heute durch Bundesrecht (PAVO; SR 211.222.338) geregelt. Nach dem bestehenden Gesetz über die Förderung der familienergänzenden Kinderbetreuung im Kanton Graubünden ist die Anerkennung der Angebote Voraussetzung für die Gewährung von Beiträgen. In dieser Hinsicht ergibt sich somit keine Veränderung für die Leistungserbringenden. Da in Zukunft die Tarifeinstufung der Erziehungsberechtigten auf Basis ihres Einkommens und Vermögens und somit die Abklärung der Steuerdaten entfällt, sinkt der administrative Aufwand der Leistungserbringenden der familienergänzenden Kinderbetreuung. Somit erfolgt keine Regulierung mit negativen Auswirkungen auf die KMU im Kanton wie zusätzliche Bürokratie oder administrative Hürden. Es kann daher auf eine Regulierungsfolgenabschätzung verzichtet werden.

8 Terminplan und Inkrafttreten

Abhängig vom Resultat der Vernehmlassung soll das Geschäft 2022 im Grossen Rat behandelt werden. Im Rahmen dieser Vorlage soll auch der Auftrag Hardegger betreffend Revision des Gesetzes über die Förderung der familienergänzenden Kinderbetreuung im Kanton Graubünden abgeschrieben werden.

Wie in Kapitel 6.3 Technische Umsetzung erwähnt, wird das neue Finanzierungsmodell eingeführt, wenn das Informatiksystem bereit ist. Abhängig davon, ob eine bestehende Lösung angeschafft werden kann oder eine neue Lösung erarbeitet werden muss, erscheint eine Inkraftsetzung per Anfang 2024 oder 2025 realistisch.

Verwendete Studien und Berichte

BAK Economics. (2020). Volkswirtschaftliches Gesamtmodell für die Analyse zur Politik der frühen Kindheit. Bericht im Auftrag der Jacobs Foundation. Abgerufen via [BAK Politik Fruehe Kindheit Mai 2020.pdf \(bak-economics.com\)](#).

Büro für Arbeits- und Sozialpolitische Studien BASS AG (BASS). (2000). Volkswirtschaftlicher Nutzen von Kindertagesstätten. Welchen Nutzen lösen die privaten und städtischen Kindertagesstätten in der Stadt Zürich aus? Bericht im Auftrag des Sozialdepartementes der Stadt Zürich. Abgerufen via <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-376550>.

BASS. (2007). Volkswirtschaftlicher Nutzen von Kindertageseinrichtungen in der Region Bern. Bericht im Auftrag des Vereins Region Bern VRB. Abgerufen via https://www.buerobass.ch/fileadmin/Files/2007/volkswirtschaftlicher_nutzen_kita_schlussbericht.pdf.

BASS. (2008). Volkswirtschaftlicher Nutzen von frühkindlicher Bildung in Deutschland. Eine ökonomische Bewertung langfristiger Bildungseffekte bei Krippenkindern. Bericht im Auftrag der Bertelsmann Stiftung. Abgerufen via https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSt/Presse/imported/downloads/xcms_bst_dms_23966_27048_2.pdf.

Credit Suisse (CS). (2021). So viel kostet ein Kitaplatz in der Schweiz. Kinderbetreuungskosten im regionalen Vergleich. Abgerufen via [Kitaplätze in Genf und Neuenburg generell am günstigsten \(credit-suisse.com\)](#).

Ecoplan. (2017). Evaluation "Anstossfinanzierung". Nachhaltigkeit der Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung. Bericht im Auftrag des Bundesamtes für Sozialversicherungen. In Bundesamt für Sozialversicherungen (Hrsg.), Beiträge zur Sozialen Sicherheit, Forschungsbericht Nr. 13/17. Abgerufen via [Evaluationen \(admin.ch\)](#).

Ecoplan. (2020). Überblick zur Situation der familienergänzenden Kinderbetreuung in den Kantonen. Bericht im Auftrag der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK). Abgerufen via [Überblick zur Situation der familienergänzenden Betreuung in den Kantonen, Qualitätsvorgaben, Finanzierungssysteme und Angebotsübersicht \(ch-sodk.s3.amazonaws.com\)](#).

INFRAS. (2019). Für eine Politik der frühen Kindheit. Eine Investition in die Zukunft. Frühkindliche Bildung, Betreuung und Erziehung / Frühe Förderung in der Schweiz. Bericht im Auftrag der Schweizerischen UNESCO-Kommission. Abgerufen via https://www.unesco.ch/wp-content/uploads/2019/02/Publikation_Für-eine-Politik-der-frühen-Kindheit-1.pdf.

INFRAS & Schweizerisches Institut für Empirische Wirtschaftsforschung (SEW), Universität St. Gallen. (2015). Analyse der Vollkosten und der Finanzierung von Krippenplätzen in Deutschland, Frankreich und Österreich im Vergleich zur Schweiz. Bericht im Auftrag des Bundesamtes für Sozialversicherungen. In Bundesamt für Sozialversicherungen (Hrsg.), Beiträge zur Sozialen Sicherheit, Forschungsbericht Nr. 3/15. Abgerufen via [3_15d_ebericht.pdf \(infras.ch\)](#).

kibesuisse Verband Kinderbetreuung Schweiz & Netzwerk Kinderbetreuung Schweiz. (2015). Kinderbetreuung in der Schweiz. Eine Übersicht. Abgerufen via [Microsoft Word - 1505011 Factsheet Kinderbetreuung CH.docx \(kibesuisse.ch\)](#).

Procap Schweiz. (2021). Familienergänzende Betreuung für Kinder mit Behinderungen. Eine Analyse der Nachfrage, des Angebots und der Finanzierungsmechanismen im Bereich familienergänzende Betreuung für Kinder mit Behinderungen in der Schweiz. Abgerufen via [20210419_Procap_Kitabericht_BF_DE.pdf](#).

Schneider, U.; Luptáčík, M. & Schmidl, B. (2006). Volkswirtschaftliche Effekte ausserhäuslicher Kinderbetreuung. In Institut für Sozialpolitik, WU Vienna University of Economics and Business, Vienna (Hrsg.), *Forschungsberichte / Institut für Sozialpolitik*, 01/2006. Abgerufen via <https://epub.wu.ac.at/id/eprint/1388>.

Sell, S. (2004). Der volkswirtschaftliche Nutzen der Kinderbetreuung. In C. Henry-Huthmacher (Hrsg.), Jedes Kind zählt. Neue Wege der frühkindlichen Bildung, Erziehung und Betreuung (S. 52-73). Abgerufen via [Jedes Kind zählt: Neue Wege der frühkindlichen Bildung, Erziehung und Betreuung \(kas.de\)](http://www.kas.de).

Simon, S. (2009). Wirtschaftliche Effekte von Kindertagesstätten. Region Werdenberg-Sarganserland. Abgerufen via https://www.ar.ch/fileadmin/user_upload/Departement_Gesundheit_Soziales/Amt_fuer_Soziales/Chancengleichheit/FamilienGleichstellung/Steuermehrtragstudie_Rheintal.pdf.

Vesper, D. (2005). Gibt es fiskalische Anreize für die Kommunen zum Ausbau der Kinderbetreuung? In Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) (Hrsg.), DIW Wochenbericht, 72:3, S. 41-48. Abgerufen via <http://hdl.handle.net/10419/151350>.

Anhang 1

Die Anzahl der für die Vergünstigungen anrechenbarer Tage in Abhängigkeit des Erwerbsspensums sollen wie folgt festgelegt werden:

Anzahl anrechenbare Tage = Anzahl genutzte Tage, jedoch maximal:

Für eine erziehungsberechtigte bzw. eine alleinerziehende Person, wobei der zweite Elternteil keine Erziehungsaufgaben übernimmt:

Anspruch auf vergünstigte Betreuungstage im Umfang des Erwerbsspensums. Aus sozialen Gründen wird zusätzlich ein Betreuungstag vergünstigt.

Beispiel: Eine alleinerziehende Person arbeitet 60 Prozent. Sie hat Anspruch auf vergünstigte Betreuungstage im Umfang von 60 Stellenprozenten plus einen Betreuungstag.

Für zwei erziehungsberechtigte Personen:

Anspruch auf vergünstigte Betreuungstage im Umfang des Erwerbsspensums, das über 100 Stellenprozente hinausgeht, plus ein halber Betreuungstag inkl. Mittagsbetreuung.

Beispiel: Die Mutter arbeitet 80 Prozent, der Vater arbeitet 60 Prozent. Dies ergibt 140 Stellenprozente. Die Eltern haben Anspruch auf vergünstigte Betreuungstage im Umfang von 40 Stellenprozenten plus einen halben Betreuungstag inkl. Mittagsbetreuung.

Abbildung 12: Subjektorientierte Finanzierung – Für die Vergünstigungen anrechenbaren Tage in Abhängigkeit des Erwerbsspensums

Anhang 2

Die Vorgaben der Regierung in Bezug auf die Höhe der Vergünstigungen könnten beispielsweise folgendermassen aussehen:

Massgebendes Einkommen der Erziehungsberechtigten in Franken pro Jahr*		Nutzung von familienergänzenden Kinderbetreuungsangeboten: Höhe der Vergünstigungen der öffentlichen Hand in Franken pro Kind und Tag		
		Alterskategorie 1: Ab 3 Monate bis 18 Monate	Alterskategorie 2: Ab 19 Monate bis 4 Jahre	Alterskategorie 3: Ab 5 Jahre bis 12 Jahre
0	32 000	120.0	80.0	30.0
32 001	36 000	118.0	79.0	29.5
36 001	40 000	116.0	78.0	29.0
40 001	44 000	114.0	77.0	28.5
44 001	48 000	112.0	76.0	28.0
48 001	52 000	110.0	75.0	27.5
52 001	56 000	108.0	74.0	27.0
56 001	60 000	106.0	73.0	26.5
60 001	64 000	104.0	72.0	26.0
64 001	68 000	102.0	71.0	25.5
68 001	72 000	100.0	70.0	25.0
72 001	76 000	96.0	69.0	24.0
76 001	80 000	92.0	66.0	23.0
80 001	84 000	88.0	63.0	22.0
84 001	88 000	84.0	60.0	21.0
88 001	92 000	80.0	57.0	20.0
92 001	100 000	76.0	54.0	19.0
100 001	108 000	72.0	48.0	18.0
108 001	116 000	64.0	42.0	16.0
116 001	124 000	56.0	36.0	14.0
124 001	132 000	48.0	30.0	12.0
132 001	140 000	32.0	20.0	8.0
140 001	148 000	16.0	10.0	4.0
148 001		0.0	0.0	0.0
<i>Normkosten in Franken pro Tag</i>		<i>150</i>	<i>100</i>	<i>50</i>

* Das massgebende Einkommen wurde folgendermassen berechnet: 100 Prozent des steuerbaren Einkommens plus zehn Prozent des steuerbaren Vermögens, dh. analog dem heutigen System.

Abbildung 13: Subjektorientierte Finanzierung – Beispiel für die Höhe der Vergünstigungen abgestuft nach Alter der Kinder sowie massgebendem Einkommen der Erziehungsberechtigten