

Der Regierungsrat des Kantons Thurgau an den Grossen Rat

GRG Nr.	20	MO 22	230
---------	----	-------	-----

Frauenfeld, 21. März 2023

171

Motion von Katharina Bünter-Hager, Kristiane Vietze, Denise Neuweiler, Christine Steiger Eggli, David Zimmermann, Dominik Diezi, Cornelia Hasler-Roost und Barbara Dätwyler Weber vom 4. Oktober 2021 „Finanzierung der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung“

Beantwortung

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit der Motion (8 Erst- und 67 Mitunterzeichnende) soll der Regierungsrat beauftragt werden, dem Grossen Rat eine Vorlage zu unterbreiten, mit der das Instrument der subjektorientierten Betreuungsgutscheine eingeführt wird. Der Kanton soll sich an den Kosten beteiligen, um einen Anreiz für die Gemeinden zu schaffen, das System der Betreuungsgutscheine zu übernehmen. Die Höhe der Gutscheine soll anhand des Einkommens, Vermögens und Arbeitspensums der Erziehungsberechtigten sowie der Familiengrösse bemessen werden, wobei eine Obergrenze festzulegen ist. Weiter sollen für Betreuungseinrichtungen, bei denen die Gutscheine eingesetzt werden können, verstärkte kantonale Vorgaben zur Qualitätssicherung gelten.

Auf Gesuch des Regierungsrates vom 21. Juni 2022 verlängerte das Büro des Grossen Rates mit Beschluss vom 27. Juni 2022 die Frist für die Beantwortung der Motion bis zum 31. März 2023.

1. Ausgangslage 1.1. Ebene Kanton

Die Motion bezweckt eine stärkere Beteiligung des Gemeinwesens (Kanton und Gemeinden) an der Finanzierung der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung, sodass die Kosten für die Erziehungsberechtigten verringert werden. Gegenwärtig erheben die Politischen Gemeinden den Bedarf an Betreuungsangeboten und fördern die Schaffung und den Betrieb angemessener Angebote (§ 3 f. des Gesetzes über die familienergänzende Kinderbetreuung [RB 861.1]). Eine Beteiligung des Kantons an den Kosten ist nicht vorgesehen.

Der Bericht familien- und schulergänzende Kinderbetreuung im Kanton Thurgau vom 26. November 2020 zeigte den Stand Ende 2019 / Anfang 2020 der familien- und schulergänzenden Betreuung im Kanton auf. Die Vorgabe der Politischen Gemeinden, Angebots- und Bedarfserhebungen durchzuführen, wird gemäss Bericht nicht flächendeckend umgesetzt. So führten im Bereich der familienergänzenden Betreuung 13 Politische Gemeinden regelmässig Angebotserhebungen und 24 Politische Gemeinden regelmässig Bedarfserhebungen durch. Bei der schulergänzenden Betreuung lagen die Zahlen mit sieben Angebotserhebungen und 15 Bedarfserhebungen noch etwas tiefer, wobei dort auch die Aktivitäten der Schulgemeinden zu berücksichtigen sind. Insgesamt zeigte der Bericht auf, dass die Thurgauer Familien im interkantonalen Vergleich überproportional oft Erwerbsmodelle wählen, bei denen die Frau gar nicht oder Teilzeit arbeitet, während der Mann Vollzeit erwerbstätig ist (S. 12).

1.2. Ebene Bund

Mit der parlamentarischen Initiative „Überführung der Anstossfinanzierung in eine zeitgemässe Lösung“ (21.403) schlägt die Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur des Nationalrats (WBK-N) ein neues Gesetz für die Verbesserung der Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit vor. Der Bund soll sich gemäss Vorlage mit etwa 530 Mio. Franken pro Jahr an den Kosten der Eltern für die familienergänzende Kinderbetreuung beteiligen. Er kann den Kantonen zudem auf der Grundlage von vierjährigen Programmvereinbarungen globale Finanzhilfen zur Weiterentwicklung der familienergänzenden Kinderbetreuung und für Massnahmen zur Weiterentwicklung ihrer Politik der Frühen Förderung von Kindern gewähren. Der Bund beteiligt sich maximal zur Hälfte an den Ausgaben der Kantone. Für die erste vierjährige Vertragsperiode schlägt die WBK-N einen Verpflichtungskredit in der Höhe von 160 Mio. Franken vor.

Der Regierungsrat unterstützte die Vorlage im Grundsatz, regte jedoch an, bei der Unterstützung einen massvollen Ansatz zu wählen (RRB Nr. 490 vom 30. August 2022).

Gemäss Medienmitteilung des Bundesrates vom 15. Februar 2023 lehnt er Bundesbeiträge für tiefere Kinderbetreuungskosten der Eltern grundsätzlich ab. Er will die Vereinbarkeit von Erwerbsarbeit und Familie fördern, sieht die Zuständigkeit der familienergänzenden Betreuung aber primär bei den Kantonen und Gemeinden.

Der Nationalrat hat der Vorlage am 1. März 2023 mit einer kleinen Änderung zugestimmt (Mindest-Arbeits- oder -Ausbildungspensum der Eltern). Als nächstes steht die Beratung im Ständerat an.

2. Laufende Entwicklung im Kanton Thurgau

2.1. Zielsetzung

Die Vereinbarkeit von Familie und Beruf ist wichtig und gewinnt auch im Rahmen des aktuellen Arbeitskräftemangels an zusätzlicher Bedeutung. Der Regierungsrat erachtet es nach wie vor als zentral, dass die Eltern das Familienmodell ihren Bedürfnissen entsprechend frei wählen können, auch wenn dabei zum Beispiel weiterhin die Frau hauptsächlich die Betreuungsaufgaben wahrnimmt. Um diese Entscheidungsfreiheit über-

haupt zu ermöglichen und künftig zu verstärken, strebt der Regierungsrat gleichwohl einen bedarfsgerechten Ausbau der familienergänzenden Kinderbetreuung an (Richtlinien des Regierungsrates für die Regierungstätigkeit in der Legislaturperiode 2020–2024, Kap. 5.2.3.3, S. 31). Dies entspricht der Strategie Thurgau 2040, die bei den Stossrichtungen als mögliches Umsetzungsthema für die Familienfreundlichkeit vorsieht, Kinderbetreuung in zum Thurgau passender Weise auszubauen (Ziff. 2.2). Betreffend Situation von Familien mit besonderem Förderbedarf beinhaltet das Konzept Frühe Förderung Kanton Thurgau 2020–2024¹ das Ziel, gesetzliche Grundlagen für die Frühe Förderung zu schaffen (Ziel 1a). Zudem soll die Finanzierung der Angebote im Frühbereich gesichert und so ausgestaltet sein, dass die Angebote für alle Familien zugänglich und bezahlbar sind, ohne dass bei der Qualität Abstriche gemacht werden müssen (Ziel 1b). Das Konzept für ein koordiniertes Vorgehen in der Kinder-, Jugend- und Familienpolitik des Kantons Thurgau 2023–2027² enthält als Ziele die Analyse der aktuellen Familienpolitik (Ziel 1.1) und der Familienfreundlichkeit (Ziel 1.2) mit entsprechenden Massnahmen.

2.2. Projekt gesetzliche Grundlagen Kind, Jugend und Familie

Mit RRB Nr. 132 vom 2. März 2021 wurde ein Vorprojekt zur Erarbeitung gesetzlicher Grundlagen im Bereich Kind, Jugend und Familie eingeleitet. Dem Beschluss des Regierungsrats lag die übergeordnete Zielsetzung zugrunde, allen Familien im Kanton Thurgau eine angemessene Unterstützung zu ermöglichen und Familien mit erhöhtem Unterstützungsbedarf erkennen und adäquat begleiten zu können. Aus dem Vorprojekt ging ein Folgeauftrag zur Schaffung gesetzlicher Grundlagen im Bereich Kind, Jugend und Familie (Projekt gesetzliche Grundlagen KJF) hervor (RRB Nr. 70 vom 8. Februar 2022). Dieses Projekt hat die systematische Identifikation und Begleitung von unterstützungsbedürftigen Familien und die flächendeckende Umsetzung von gewissen Angeboten – u.a. familienergänzende Betreuung – zum Ziel. Im Rahmen des Projekts ist ein zielführendes Finanzierungsmodell für die familien- und schulergänzende Betreuung zu klären. Gemäss Zeitplan soll das neue Gesetz (Totalrevision des Gesetzes über die familienergänzende Kinderbetreuung) dem Regierungsrat Ende 2023 als Vernehmlassungsvorlage unterbreitet werden.

Im Rahmen des Projekts sind auch die Zuständigkeiten und die inhaltliche Schärfung der Aufgaben der verschiedenen Körperschaften und Institutionen zu klären. Für die Stellungnahme zu einer vorgezogenen Prüfung der Zuständigkeiten im Bereich der Frühen Förderung, insbesondere zwischen den Politischen Gemeinden und den Schulgemeinden, wird auf die Beantwortung vom 21. März 2023 der Motion „Frühe Förderung, Zuständigkeit den Schulgemeinden übertragen“ vom 8. Dezember 2021 (GR 20/MO 25/252) verwiesen.

¹ <https://kjf.tg.ch/ueber-uns/konzepte-der-fachstelle-kjf.html/2990>.

² <https://kjf.tg.ch/ueber-uns/konzepte-der-fachstelle-kjf.html/2990>.

3. Subjektfinanzierung für die familien- und schulergänzende Betreuung

3.1. Begriff der Subjektfinanzierung

Bei der Subjektfinanzierung erhalten die Eltern vom Subventionsgebenden einen Beitrag an die Betreuungskosten. Die Subventionsmittel sind zweckgebunden und werden nur für effektiv bezogene Leistungen ausbezahlt. Die Kriterien für den Erhalt und die Höhe der finanziellen Unterstützung können variieren. Weit verbreitete Kriterien sind einerseits der Beschäftigungsgrad der Erziehungsberechtigten, deren Einkommen und Vermögen sowie die Familiengrösse (Ecoplan, Überblick zur Situation der familienergänzenden Betreuung in den Kantonen, Schlussbericht zu Händen der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren [SODK], Bern, 16. September 2020 [nachfolgend: Überblick Ecoplan], S. 42). Auch eine Beeinträchtigung oder eine soziale Indikation können einen Beitrag an die Betreuungskosten rechtfertigen (vgl. z.B. § 47 Abs. 1 lit. b und c des Gesetzes über die sozialen Leistungsangebote des Kantons Bern [SLG; BSG 860.2]). Betreuungsgutscheine stellen eine Form der Subjektfinanzierung dar, die insbesondere die Zweckgebundenheit der Subvention aufzeigt, da die Gutscheine einzig für Betreuungsdienstleistungen eingesetzt werden können.

Bei der Objektfinanzierung werden die Betreuungsangebote direkt durch die öffentliche Hand unterstützt. Die Objektfinanzierung bildet die vorherrschende kantonale Mitfinanzierungsform (Überblick Ecoplan, S. 4), wobei in jüngerer Zeit ein klarer Trend zur Subjektfinanzierung festzustellen ist. Ein aktuelles Beispiel bildet der Kanton Appenzell Ausserrhoden, der am 26. September 2022 das neue Gesetz zur Förderung der familienergänzenden Kinderbetreuung (Kinderbetreuungsgesetz; KibeG) verabschiedete und subjektorientierte Beiträge an die Kosten der familienergänzenden Betreuung einführt. In der Herbstsession 2022 verabschiedete der Grosse Rat des Kantons Graubünden ebenfalls eine Totalrevision des Gesetzes über die Förderung der familienergänzenden Kinderbetreuung (BR 548.300), mit dem die Subjektfinanzierung eingeführt wird.

3.2. Betreuungsgutscheine im Kanton Thurgau

Sämtliche Vorarbeiten im Rahmen des Projekts gesetzliche Grundlagen KJF haben die Stossrichtung bekräftigt, dass die Mitfinanzierung der familien- und schulergänzenden Betreuung zukünftig primär durch die Subjektfinanzierung erfolgen soll. Eine direkte Finanzierung (Objektfinanzierung) der Angebote ist allenfalls im Rahmen einer Anschubfinanzierung oder von Beiträgen an die Weiterbildung denkbar. Hauptsächlich sollen aber Beiträge direkt an die Erziehungsberechtigten ausgerichtet werden. Die Subjektfinanzierung soll dabei durch Betreuungsgutscheine erfolgen. Auf kommunaler Ebene bleibt es den Gemeinden unbenommen, zusätzliche Finanzierungsmassnahmen zu treffen.

Die im Vorstoss erwähnten Parameter für die konkrete Höhe der den Erziehungsberechtigten auszurichtenden Betreuungsgutscheine werden im Rahmen des laufenden Projekts mehrheitlich aufgenommen. Der aktuelle Diskussionsstand beinhaltet eine hälftige Teilung der Kosten für die Gutscheine zwischen Kanton und Gemeinden. Ebenso sollen allfällige Gutscheine in Abhängigkeit des Beschäftigungsgrads der Erziehungsberechtigten, der Anzahl zu betreuender Kinder und der Einkommens- und Vermögens-

verhältnisse ausgerichtet werden. Für die konkrete Ausgestaltung soll der entsprechende Vollzugaufwand berücksichtigt und verhältnismässig gehalten werden. Die Anliegen von Kindern mit besonderen Bedürfnissen oder in sozialen Notsituationen werden im Rahmen des Projekts ebenfalls berücksichtigt (insbesondere sollen sie bei ausgewiesenem Bedarf zusätzliche Gutscheine erhalten können). Gutscheine sind sodann nur für Betreuungsangebote möglich, die vom Kanton anerkannt sind, was insbesondere im Hinblick auf die Qualitätssicherung relevant ist.

Das Projekt gesetzliche Grundlagen KJF ist noch nicht abgeschlossen. So ist aktuell noch unklar, ob Betreuungsgutscheine für sämtliche Betreuungsformen (Kindertagesstätten, schulergänzende Betreuung, Tagesfamilienbetreuung) im Kanton Thurgau die beste Wahl sind. Unklar ist weiter die verwaltungsinterne Umsetzung. Betreuungsgutscheine werden voraussichtlich an viele Familien ausgerichtet werden; es handelt sich um ein umfangreiches, neues staatliches Programm. Die administrative Umsetzung inklusive der Zuständigkeiten ist daher zentral und aus Sicht des Regierungsrats zeitnah zu konkretisieren, um den Rechtssetzungsprozess entsprechend auszurichten. Unklar ist zuletzt auch, ob es, wie im Vorstoss thematisiert, sinnvoll ist, die Tarife der Angebote durch den Kanton zu regeln (Obergrenze). Dieser Eingriff könnte zu Marktverzerrungen führen und wäre aufgrund der unterschiedlichen Verhältnisse im Kanton administrativ aufwendig.

3.3. Qualitätssicherung der familien- und schulergänzenden Betreuung

Alle vom Kanton bewilligten Kindertagesstätten und schulergänzenden Betreuungsangebote haben ein Qualitätsmanagement zu installieren. Die strukturellen und inhaltlichen Rahmenbedingungen gibt § 9 der Heimaufsichtsverordnung (HAV; RB 850.71) vor. Kindertagesstätten und schulergänzende Betreuungsangebote sind zwingend durch Fachpersonen zu führen. Auch die Trägerschaft ist im Rahmen der vorgegebenen internen Aufsicht in qualitätsrelevante Themen involviert. Die Einrichtungen müssen in der Lage sein, die von ihnen angebotene Kinderbetreuung ohne zusätzliche Hilfe von kantonalen Stellen auszuüben.

Die in der Motion angesprochene zusätzliche Begleitung der Betreuungsangebote und eine Verschärfung der Qualitätsvorgaben beurteilt der Regierungsrat kritisch. Hierzu wären zusätzliche Ressourcen nötig, wobei der Zusatznutzen nicht klar ersichtlich ist. Eine Begleitung stellt zudem eine Unterstützung im operativen Bereich dar, der für die Aufsicht führende kantonale Stelle eine Rollenkonfusion mit sich bringen könnte.

3.4. Frühe Förderung

Die im Vorstoss erwähnte Finanzierung der vorschulischen Sprachförderung (§ 41b f. des Gesetzes über die Volksschule [VG; RB 411.11]) durch Gutscheine würde den Rahmen des ohnehin sehr breit angelegten Projekts gesetzliche Grundlagen KJF sprengen. Auch gelten hier andere zeitliche Rahmenbedingungen: Die vorschulische Sprachförderung soll bereits ab 1. Januar 2024 umgesetzt werden können (RRB Nr. 43 vom 24. Januar 2023), während die allfällige Einführung subjektorientierter Betreuungsgutscheine noch am Anfang des politischen Prozesses steht. Ausserdem ist unklar, ob

für die vorschulische Sprachförderung überhaupt Elternbeiträge erhoben werden dürfen (diesbezüglich läuft ein Verfahren vor Bundesgericht). Zu einem späteren Zeitpunkt kann der Einsatz von Betreuungsgutscheinen im Rahmen der vorschulischen Sprachförderung indes noch einmal geprüft werden.

4. Finanzielle Aspekte

Die Kosten von Betreuungsgutscheinen lassen sich nur schwierig abschätzen, zumal noch nicht einmal die konkrete Höhe der Gutscheine geklärt ist. Auch ist nicht gesichert, in welchem Umfang welche Angebote überhaupt benützt würden. Hierüber sind aktuell keine seriösen Prognosen möglich. Dennoch wurde im Rahmen der laufenden Projektarbeiten versucht, die den Beteiligten entstehenden Kosten einzuordnen. Die Kosten aller Angebote an Kindertagesstätten und Tagesfamilien bei Nutzung sämtlicher bewilligten Plätze (Stand Oktober 2020) würden in einer groben und pauschalisierten Hochrechnung rund 45 Mio. Franken ausmachen. Eine Hochrechnung bei der schulergänzenden Betreuung gestaltet sich schwieriger, da der Umfang des Angebotsausbaus je nach Modell stark variiert (z.B. Einbezug Sekundarstufe oder nicht). Gemäss ersten Hochrechnungen im Beitragssystem dürfte es sich um mehrere Mio. Franken Mehrkosten handeln. Aufgrund der aktuellen Entwicklungen ist bis zur Einführung von Betreuungsgutscheinen mit einem deutlichen Wachstum zu rechnen.

Bereits heute gibt es Gemeinden, die Betreuungsangebote finanziell unterstützen. Noch nicht einbezogen in diese Schätzungen sind allfällige Beiträge des Bundes. Das entsprechende Bundesgesetz (siehe oben Ziff. 1.2) wurde noch nicht beraten oder gar beschlossen.

Gar keine Schätzungen sind zu allfälligen, durch die Betreuungsgutscheine bewirkten höheren Steuereinnahmen möglich, obschon dies in der Motion als Anliegen genannt wird. Für eine solche Schätzung fehlt es derzeit an belastbaren Berechnungsgrundlagen. Ein im Auftrag der Jacobs Foundation erstellter Bericht der BAK Economics AG³ weist bei staatlicher Subvention von Kindertagesstätten langfristig ein wachsendes Bruttoinlandprodukt und damit einen volkswirtschaftlichen Nutzen aus. Eine kürzlich veröffentlichte Studie der Universität Zürich⁴ zeigt dagegen auf, dass die Subventionierung von Kindertagesstätten keinen relevanten Einfluss auf eine erhöhte Erwerbstätigkeit von Müttern hat. Diese wissenschaftlichen Untersuchungen zeigen auf, dass zu den wirtschaftlichen Auswirkungen der Einführung von Betreuungsgutscheinen derzeit keine Aussagen möglich sind.

³ BAK economics AG, Volkswirtschaftliches Gesamtmodell für die Analyse zur „Politik der frühen Kindheit“, Mai 2020:
https://www.bak-economics.com/fileadmin/user_upload/BAK_Politik_Fruehe_Kindheit_Mai_2020.pdf

⁴ Prof. Josef Zweimüller et al., Angebot an öffentlicher Kinderbetreuung und Einkommenseinbussen bei Mutterschaft, Februar 2021
<https://drive.google.com/file/d/1g3-VIhHtmJr7LNkFWZAz50HivMalFlyp/view?usp=sharing>;
vgl. auch NZZ magazin vom 18. Februar 2023, Billigere Krippen führen nicht dazu, dass Mütter im Job mehr arbeiten: <https://magazin.nzz.ch/nzz-am-sonntag/wirtschaft/muetter-arbeiten-nicht-laenger-wenn-der-staat-kitas-foerdert-ld.1726737>

5. Zusammenfassende Beurteilung

Die laufenden Arbeiten im Rahmen des Projekts gesetzliche Grundlagen KJF nehmen die Anliegen des Vorstosses in weiten Teilen (bis auf wenige Ausnahmen, z.B. weiterer Ausbau der Qualitätsvorschriften, Obergrenze des Elterntarifs) auf. Der Regierungsrat kann daher einer Erheblicherklärung der Motion zustimmen.

6. Antrag

Aus den dargelegten Gründen beantragt der Regierungsrat Ihnen, sehr geehrte Frau Präsidentin, sehr geehrte Damen und Herren, die Motion in dem Sinne als erheblich zu erklären, als dass der Regierungsrat verpflichtet wird, zuhanden des Grossen Rates die gesetzlichen Grundlagen für die Mitfinanzierung der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung mittels Subjektfinanzierung auszuarbeiten.

Die Präsidentin des Regierungsrates

Der Staatsschreiber