

Vorlage Stadtparlament

Datum	22. Januar 2019
Beschluss Nr.	2566
Aktenplan	211.35.12 Freiwillige Schulhausangebote, Mittagstische

Motion der SP-Juso-PFG-Fraktion: «Mittagstisch für alle!»; Frage der Erheblicherklärung

Antrag

Wir beantragen Ihnen, folgenden Beschluss zu fassen:
Die Motion «Mittagstisch für alle!» wird **nicht erheblich** erklärt.

Die SP-Juso-PFG-Fraktion sowie acht mitunterzeichnende Mitglieder des Stadtparlaments reichten am 30. Oktober 2018 die beiliegende Motion «Mittagstisch für alle!» mit insgesamt 27 Unterschriften ein.

Der Stadtrat nimmt zur Frage der Erheblicherklärung wie folgt Stellung:

1 Ausgangslage

Die Motion «Mittagstisch für alle!» fordert den Stadtrat auf, im Reglement über die städtischen Schulen (Schulordnung) vom 29. August 2006 eine Bestimmung aufzunehmen, welche beinhaltet, dass den Eltern neu nur noch die Verpflegung in Rechnung gestellt wird, wenn ihre Kinder die städtische Mittagsbetreuungseinheit besuchen. Für den Betreuungsanteil sollen die Eltern mit anderen Worten künftig keine Gebühren mehr bezahlen. Die weiteren Betreuungseinheiten (am Vormittag vor dem Schulunterricht und am Nachmittag nach dem Schulunterricht) sind von der Motion nicht betroffen.

2 Erwägungen

2.1 Ausbau und Ausrichtung der Tagesbetreuung

Die Tagesbetreuung in der Stadt St.Gallen hat eine lange Tradition. Bereits vor über 100 Jahren wurden die ersten Horte für Schulkinder eröffnet. Diese Betreuungseinrichtungen konnten allmählich die zunehmende Nachfrage nicht mehr bewältigen. Im Jahr 1992 wurde das städtische Grundkonzept neu ausgerichtet. Als Folge davon wurden ab 1993 Mittagstische geschaffen. Im Jahr 2009 wurde das Konzept erneut angepasst. Die wesentliche Neuerung lag darin, dass die städtischen Tagesbetreuungsangebote für die Kindergarten- und Primarschulkinder familienergänzend, bedarfsgerecht und umfassend ausgestaltet wurde. Das noch heute gültige Konzept sieht vor, dass

den Familien flexibel nutzbare Betreuungsangebote offenstehen, welche die Zeit vom Morgen bis am Abend abdecken, auch während neun der 13 Schulferienwochen (FSA+). Im Postulatsbericht «Planung und Ausbau der FSA+ Angebote»¹ legte der Stadtrat in einer breiten Auslegeordnung die Raumplanung für die städtischen Tagesbetreuungen, den Handlungsbedarf, das Investitionsvolumen und die Kostenfolgen dar. Das Anliegen einer kostenlos nutzbaren Tagesbetreuung war Gegenstand der Interpellation «Keine Gebühren für Tagesbetreuung»², welche am 30. Oktober 2018 im Stadtparlament behandelt wurde.

Die Benützung der Tagesbetreuungsangebote ist kostenpflichtig. Im Postulatsbericht «Überprüfung der Gebührentarife sämtlicher städtischen Betreuungsangebote, sowohl im Vorschul- als auch im Schulalter»³ (nachfolgend Postulatsbericht Betreuung) wurden die Kosten der Tagesbetreuung von zehn Schweizer Städten verglichen. Es wurde ausgeführt, dass die Kostenbeteiligung der Eltern an der Tagesbetreuung der Stadt St.Gallen mit 27 %⁴ der ausgewiesenen Brutto-Kosten unter dem Durchschnitt von 33 % der verglichenen Städte liegt. Während der Minimaltarif für einen Betreuungstag in einer Tagesbetreuung der Stadt St.Gallen (CHF 16.70) dem Durchschnitt der anderen Städte entspricht, liegt der Maximaltarif (CHF 35) deutlich unter dem Durchschnitt (CHF 61). Der Stadtrat stellte in Aussicht, die Unterschiede bei der Mitfinanzierung durch die Eltern in den Kindertagesstätten einerseits und der städtischen Tagesbetreuung andererseits per Sommer 2019 zu reduzieren. Die Tarife der städtischen Tagesbetreuung werden angehoben, für Kindergartenkinder durchschnittlich um rund 22 % und für Primarschulkinder durchschnittlich um rund 9 %. Familien mit vergleichsweise hohem Einkommen tragen einen grösseren Anteil der Gebührenerhöhung als Familien mit vergleichsweise tiefem Einkommen. Der Minimaltarif bleibt für Primarschulkinder unverändert, für Kindergartenkinder wird er leicht (rund 4 %) angehoben. Trotz der Tarifierhöhung bleibt der Anteil der Elternbeiträge im Städtevergleich unter dem Durchschnittswert. Die Mehreinnahmen in der städtischen Tagesbetreuung in der Höhe von rund CHF 0.2 Mio. werden budgetneutral für eine stärkere Subventionierung der Kindertagesstätten eingesetzt.

2.2 Rechtliches

Der Kanton St.Gallen ist der Interkantonalen Vereinbarung über die Harmonisierung der obligatorischen Schule (sGS 211.41) beigetreten. Art. 11 Abs. 2 dieser Vereinbarung legt fest, dass ein bedarfsgerechtes Angebot für die Betreuung der Schülerinnen und Schüler ausserhalb der Unterrichtszeit besteht, dessen Nutzung fakultativ und für die Erziehungsberechtigten grundsätzlich kostenpflichtig ist. Das Volksschulgesetz (abgekürzt VSG, sGS 213.1) verpflichtet die Gemeinden, den Schülerinnen und Schülern einen bedarfsgerechten Mittagstisch anzubieten (Art. 19^{bis} Abs. 1) und dabei eine entsprechende Betreuung sicherzustellen (Art. 20 Abs. 1 lit. c VSG). Soweit es um die Kosten des Mittagstischs geht, kann von den Eltern ein Beitrag verlangt werden (Art. 19^{bis} Abs. 2

¹ Parlamentsvorlage vom 24. Januar 2017, Nr. 75 (Planung und Ausbau der FSA+ -Angebote; Postulatsbericht), vom Stadtparlament am 21. März 2017 unverändert genehmigt.

² Parlamentsvorlage vom 25. September 2018, Nr. 2149, vom Stadtparlament am 30. Oktober 2018 behandelt.

³ Die Vorlage Nr. 896 vom 26. September 2017 wurde vom Stadtparlament an der Sitzung vom 14. November 2017 als erledigt abgeschlossen.

⁴ Diese Aussage bezieht sich auf die Rechnung 2016. In der Rechnung 2017 umfassen die Elternbeiträge nur noch 25.2 % des Brutto-Aufwandes. Der Grund für die Differenz liegt unter anderem in ausgelaufenen Anschubfinanzierungen des Bundes und in unterschiedlich hohen Lohnrückerstattungen infolge Krankheit und Unfall. Die weiteren Gründe sind im Detail nicht bekannt. In den vergangenen Jahren wurde an mehreren Standorten ein umfassendes bedarfsgerechtes Angebot (FSA+) eingeführt. Das führt zu entsprechenden einmaligen Einrichtungskosten. Zudem wird vermutet, dass bei neuen Angeboten die Auslastung während einer ersten Phase nicht optimal ist und sich nach und nach verbessert.

VSG). Diese Kann-Formulierung führt zum Schluss, dass keine Verpflichtung besteht, den Eltern die vollen Kosten des Mittagstischs in Rechnung zu stellen. Rein rechtlich wäre es möglich, dass die Stadt St.Gallen von den Eltern lediglich für die Mahlzeit einen Kostenbeitrag verlangt.

2.3 Finanzielles

In der nachfolgenden Tabelle werden Folgen für die Betriebskosten bei einer allfälligen Umsetzung der Motion aufgezeigt. Diese basieren auf den Daten des Rechnungsjahres 2017.

Beträge in CHF pro Jahr	Kosten Mittagseinheit Tagesbetreuung 2017			Umsetzung Motion (ohne Mengeneffekt)			Umsetzung Motion (mit Mengeneffekt); Annahme: +20 %		
	Elternbeiträge	Tarif in CHF	Kostenanteil Stadt	Elternbeiträge	Tarif in CHF	Kostenanteil Stadt	Elternbeiträge	Tarif in CHF	Kostenanteil Stadt
Tarifstufe 1	320'000	8.20		160'000	4.50		190'000	4.50	
Tarifstufe 2	270'000	10.20		130'000	5.25		160'000	5.25	
Tarifstufe 3	720'000	13.00		330'000	6.00		390'000	6.00	
Total	1'310'000		3'890'000	650'000		4'550'000	780'000		5'460'000
Kostenanteil	25.2 %		74.8 %	12.5 %		87.5 %	12.5 %		87.5 %
Bruttoaufwand	5'200'000			5'200'000			6'240'000		
Mehrkosten				660'000			1'570'000		

Die Hochrechnung zeigt, dass die Umsetzung der Motion im Betrieb zu Mehrkosten für die Stadt in der Höhe von rund CHF 1.57 Mio. führen würde. Diese Kosten basieren auf der Annahme, dass der für die Mahlzeit in Rechnung gestellte Elternbeitrag für die Tarifstufe 3 unverändert bei CHF 6.00 belassen wird und für die Tarifstufe 2 neu CHF 5.25 und für die Tarifstufe 1 neu CHF 4.50⁵ beträgt. Weiter geht die Hochrechnung davon aus, dass die Anzahl der teilnehmenden Kinder um 20 % ansteigen wird. Dies ist ein deutlich geringerer Anstieg, als bei einer vollständigen Unentgeltlichkeit des Angebots für Eltern zu erwarten wäre. Dann wäre mit 40.1 % mehr Kindern zu rechnen (vgl. Interpellationsantwort «Keine Gebühren für Tagesbetreuung»).

2.4 Infrastruktur

In der Interpellationsantwort «Keine Gebühren für Tagesbetreuung» wurde die für den Fall einer vollständig unentgeltlichen Tagesbetreuung zu schaffende zusätzliche Betreuungsfläche auf 8'250 m² hochgerechnet, was einem Investitionsbedarf von CHF 39.4 Mio. und jährlich wiederkehrende Kosten (Abschreibung und kalkulatorischer Zins) von rund CHF 1.9 Mio. entspricht. Die Umsetzung der vorliegenden Motion würde die zusätzlich benötigte Fläche um rund die Hälfte auf gut 4'000 m² reduzieren. Dementsprechend wäre mit einem Investitionsbedarf von rund CHF 20 Mio. zu rechnen und im Betrieb mit jährlich wiederkehrenden Mehrkosten (Abschreibung und kalkulatorischer Zins) von rund CHF 1 Mio.

⁵ Angelehnt an den aktuellen Minimalbeitrag (Härtefall) der Stadt Zürich.

2.5 Beurteilung

In einer Gesamtabwägung wird die Motion aus den folgenden Gründen abgelehnt.

In der Motion werden Kinder erwähnt, welche die Zeit über Mittag alleine zu Hause oder auf der Strasse verbringen müssen. Mit dem bedarfsgerechten und flächendeckenden Ausbau des Tagesbetreuungsangebots schafft die Stadt gute Voraussetzungen, dass auch diejenigen Kinder den Mittag in einem betreuten Rahmen verbringen können, die dann nicht bei ihrer Familie sind. Trotzdem aber gibt es Kinder, welche über Mittag nicht betreut sind. Die Umsetzung der Motion würde dieses Problem aber nicht vollständig lösen. Die Reduktion der Elternbeiträge für die Mittagsbetreuung wäre keine Garantie dafür, dass sämtliche der betroffenen Kinder auch tatsächlich für die Mittagsbetreuung angemeldet werden. Selbst mit einer Unentgeltlichkeit des Angebots könnte dies nicht garantiert werden. Abhilfe schaffen würde nur ein Obligatorium, was rechtlich aber nicht zulässig wäre.

Der Ausbau der Tagesbetreuung ist bereits weit fortgeschritten. Die entsprechenden Planungen erfolgten auf der Basis des geltenden Konzepts, das eine Beteiligung der Eltern an den Betreuungskosten vorsieht. Gegen die Umsetzung der Motion spricht hauptsächlich, dass sich damit die Planungsgrundlagen während des noch laufenden Ausbaus bereits erheblich ändern würden. Dies hätte vielfältige Folgen, insbesondere für die bereitzustellende Infrastruktur. Bei Annahme der Motion müssten neue Planungen erstellt und mit entsprechenden Kostenfolgen zusätzlicher Raum geschaffen werden. Dies lehnt der Stadtrat ab. Zunächst soll der flächendeckende Ausbau der städtischen Tagesbetreuung im Sinne des geltenden Konzepts abgeschlossen werden, was gemäss Planung im Jahr 2026 der Fall sein wird. Anschliessend soll sich die voll ausgebaute städtische Tagesbetreuung gemäss dem geltenden Konzept über eine gewisse Zeit etablieren können. Der Stadtrat möchte bis dahin keine grundsätzlichen konzeptionellen Anpassungen vornehmen.

Dazu kommt, dass die aktuelle finanzielle Lage der Stadt als angespannt zu bezeichnen ist. Insbesondere in den Bereichen Schule (zunehmende Schülerzahlen, Umsetzung der Oberstufenvereinbarung mit dem Kath. Konfessionsteil), Tagesbetreuung (flächendeckender Ausbau des Angebots) und Soziales (höhere Zahl an Unterstützungsleistungen, Zunahme der Beiträge an die stationäre Langzeitpflege) zeichnen sich steigende Ausgaben ab. Auf der Einnahmeseite hat das Stadtparlament am 11. Dezember 2018 eine Reduktion des Steuerfusses beschlossen. Die derzeitige finanzielle Situation erfordert Disziplin. Viele der oben genannten Kostenentwicklungen sind nicht oder nur bedingt beeinflussbar. Umso wichtiger ist es, im beeinflussbaren Bereich derzeit Zurückhaltung zu üben. Die aus der Umsetzung der Motion resultierenden Kostenfolgen (jährlich wiederkehrend: CHF 3.5 Mio.; einmalig: CHF 39.4 Mio.) sind für die Stadt derzeit nicht tragbar.

Die mit der Motion vorgeschlagene Lösung lehnt sich an das Konzept des neu ausgerichteten Mittagstisches für die Oberstufe an. Dieses sieht vor, dass den Eltern lediglich ein Kostenbeitrag für den Bezug einer frisch vor Ort zubereiteten Mahlzeit (fakultativ, es kann auch eine Mahlzeit mitgebracht werden) in Rechnung gestellt wird. Darüber hinaus kann der Mittagstisch der Oberstufe unentgeltlich genutzt werden. Auf den ersten Blick besteht zwischen den unterschiedlichen Regelungen für Kindergarten- und Primarschulkinder einerseits und für die Jugendlichen der Oberstufe andererseits ein Spannungsverhältnis. Dieses relativiert sich aber, als sich mit der geplanten Tarifierung der städtischen Tagesbetreuung die Gebührenhöhe künftig im gesamten Betreuungsbereich an der Betreuungsintensität ausrichtet. Im Oberstufenalter nimmt die Betreuungsintensität markant ab. Jugendliche müssen eher begleitet und weniger betreut werden.

Zudem folgt der Mittagstisch der Oberstufe bewusst der bewährten Konzeption des «Bürgliclub» und diese wiederum lehnt sich an die Regelung der Offenen Jugendarbeit an, deren Angebote für die Jugendlichen ebenfalls unentgeltlich sind.

Zusammenfassend kommt der Stadtrat zum Schluss, dass die Gebühr für die Nutzung des Mittagstisches der städtischen Tagesbetreuung durch Kindergarten- und Primarschulkinder weiterhin einen Kostenanteil für das Mittagessen einerseits und die Betreuung andererseits beinhalten soll. Die Umsetzung der Motion würde in finanzpolitischer Hinsicht ein falsches Signal setzen und vor Abschluss des laufenden Ausbaus der städtischen Tagesbetreuung bereits neue Planungen und Investitionen nötig machen. Zudem könnte auch mit Umsetzung der Motion das Problem derjenigen Kinder nicht vollständig gelöst werden, die über Mittag sich selber überlassen sind. Voraussetzung dafür wäre, dass alle Kinder über Mittag obligatorisch in der Schule resp. in der Tagesbetreuung bleiben könnten, was unter der geltenden Gesetzgebung aber einen unzulässigen Eingriff in die Elternrechte darstellen würde. Der Stadtrat beantragt, die Motion nicht erheblich zu erklären.

Der Stadtpräsident:
Scheitlin

Der Stadtschreiber:
Linke

Beilage:
▪ Motion vom 30. Oktober 2018