



Vorlage Stadtparlament

vom 18. August 2009

Nr. 0815

Kinderkrippen

Familienergänzende Betreuung von Kindern im Vorschulalter – Etappenweise Erhöhung der Anzahl subventionierter Krippenplätze auf 300**Antrag**

Wir beantragen Ihnen, folgenden Beschluss zu fassen:

Der Erhöhung der Anzahl subventionierter Krippenplätze auf 300 wird zugestimmt und ein Betrag von CHF 2'930'000 in den Budgetentwurf 2010 aufgenommen.

1 Zusammenfassung

Die familienergänzende Kinderbetreuung hat in der heutigen Gesellschaft eine wichtige Funktion. Sie trägt zur gesellschaftlichen Integration im weitesten Sinne bei, die über jene von Migrationskindern hinaus reicht, und leistet damit einen Beitrag zur Chancengleichheit von Kindern im Vorschulalter. Des Weiteren ermöglicht sie Frauen und Männern gleichermaßen, ihren Platz in der Arbeitswelt zu behalten und sich beruflich zu entwickeln. Gleichzeitig vermindert die familienergänzende Kinderbetreuung das Armutsrisiko, welchem insbesondere alleinerziehende Elternteile ausgesetzt sind. Volkswirtschaftlich gesehen verursacht die subventionierte familienergänzende Kinderbetreuung zunächst höhere Ausgaben der öffentlichen Hand. Über die zusätzlich möglichen Einkommen generiert sie jedoch gleichzeitig höhere Steuereinnahmen, reduziert den Bedarf nach staatlichen Transferleistungen für Geringverdienende und trägt dazu bei, die bereits getätigten Bildungsinvestitionen breiter wirksam werden zu lassen. Sowohl aus gesellschaftlicher wie auch aus wirtschaftlicher Sicht befürwortet die Stadt St.Gallen daher die Unterstützung und Förderung von familienergänzenden Betreuungseinrichtungen. Obwohl keine gesetzliche Verpflichtung besteht, den Bewohnerinnen und Bewohnern familienergänzende Betreuungsangebote zur Verfü-



gung zu stellen oder für deren Finanzierung aufzukommen, gewährt die Stadt St.Gallen seit Jahrzehnten privaten Kinderkrippen finanzielle Unterstützung.

Als Antwort auf die zunehmende Nachfrage stimmte das Stadtparlament im Jahre 2003 der Subventionierung von gesamthaft 245 Kinderkrippenplätzen zu. Derzeit bestehen zwischen der Stadt St.Gallen und den Kinderkrippen Leistungsvereinbarungen für die Subventionierung von total 210 Krippenplätzen. Auf den Wartelisten der subventionierten Kinderkrippen zeigt sich seit September 2007 eine deutliche Zunahme der Familien, welche Krippenplätze nachfragen. Die Wartelistenzahlen sowie die Ergebnisse einer Umfrage bei den nicht-subventionierten Kinderkrippen lassen aktuell auf einen zusätzlichen Bedarf von 130 Krippenplätzen in der Stadt St.Gallen schliessen.

Die Erfahrungen zeigen, dass sich von der Höhe der Nachfrage nicht auf eine Volllastung der entsprechenden zusätzlichen Kapazität schliessen lässt. Aufgrund verschiedener Einflussfaktoren (wie z.B. andere Betreuungslösungen, konjunkturelle Auswirkungen usw.) ist beim Ausbau des Angebots Vorsicht geboten. Die Stadt St.Gallen wird voraussichtlich in der zweiten Hälfte des Jahres 2009 die Zahl der subventionierten Krippenplätze von 210 auf die vom Parlament bewilligten 245 erhöhen. Da die Nachfrage bedeutend höher ist, wird im Rahmen dieser Vorlage beantragt, die Zahl der subventionierten Plätze in den nächsten drei Jahren etappenweise auf 300 zu erhöhen. Die Stadt will zwischen 2010 und 2012 die Schaffung von gesamthaft 55 neuen Krippenplätzen finanziell unterstützen, sofern diese von privater Seite realisiert werden und der Bedarf vorhanden ist. In den Jahren 2010 und 2011 werden Subventionen für je 20 zusätzliche, privat zu realisierende Plätze bereitgestellt, im Jahr 2012 für weitere 15 Plätze.



2 Inhaltsverzeichnis

Antrag.....	1
1 Zusammenfassung.....	1
2 Inhaltsverzeichnis	3
3 Ausgangslage	4
4 Die Bedeutung der familienergänzenden Kinderbetreuung	4
4.1 Gesellschaftlicher Wandel	4
4.2 Öffentlicher Nutzen der familienergänzende Kinderbetreuung	5
5 Grundlagen und Grundsätze des städtischen Krippenkonzepts.....	7
5.1 Gesetzliche Grundlagen.....	7
5.1.1 Internationale Vereinbarungen	7
5.1.2 Bund.....	7
5.1.3 HarmoS-Konkordat	8
5.1.4 Kanton	8
5.1.5 Stadt St.Gallen.....	9
5.2 Definition familienergänzende Kinderbetreuung im Vorschulalter	9
6 Heutiges Angebot.....	9
6.1 Subventionierte Kinderkrippen.....	9
6.2 Versorgungsgrad	11
7 Bedarfsabklärung.....	12
7.1 Gesamtschweizerischer Bedarf	12
7.2 Bedarfsabklärung in der Stadt St.Gallen.....	12
8 Massnahmen zur Förderung des Ausbaus des Angebots	14
8.1 Anstossfinanzierung des Bundes.....	14
8.2 Massnahmen des Kantons	15
8.3 Erhöhung der Anzahl subventionierter Krippenplätze.....	15
8.3.1 Ausbau der subventionierten Krippenplätze in Etappen	15
8.3.2 Überblick über die zu erwartenden Kosten für die Stadt	16
9 Elterntarifsystem / Massnahmen zur Kosteneinsparung	18
9.1 Auftrag	18
9.2 Elterntarifsystem	18
9.3 Kostendämpfende Massnahmen im Personalbereich.....	18



3 Ausgangslage

Die Stadt St.Gallen anerkennt die Notwendigkeit eines bedarfsgerechten Angebots und leistet ihren Beitrag dazu, dass Eltern, welche eine familienergänzende Betreuung nachfragen, ein qualitativ gutes und finanziell tragbares Angebot vorfinden. Deshalb gewährt sie schon seit Jahrzehnten privaten Kinderkrippen finanzielle Unterstützung, obwohl keine gesetzlichen Grundlagen existieren, welche die Stadt verpflichten, den Bürgerinnen und Bürgern familienergänzende Betreuungsangebote zur Verfügung zu stellen oder für deren Finanzierung oder Förderung aufzukommen.

Als Antwort auf die zunehmende Nachfrage stimmte der Grosse Gemeinderat (heute: Stadtparlament) im Jahre 2003 dem etappenweisen Ausbau beziehungsweise der Subventionierung zusätzlicher Krippenplätzen zu.¹ Für die Jahre 2004 bis 2006 wurde ein zusätzlicher jährlicher Ausbau von 20 Plätzen prognostiziert. In der Folge bewilligte das Stadtparlament die Subventionierung von total 245 Kinderkrippenplätzen ab dem Jahr 2006. Die Anzahl der subventionierten Krippenplätze hat zunächst jedoch nicht im erwarteten Ausmass zugenommen. Zurzeit (Sommer 2009) bestehen zwischen der Stadt St.Gallen und den Kinderkrippen Leistungsvereinbarungen für die Subventionierung von total 210 Krippenplätzen.

Auf den Wartelisten der subventionierten Kinderkrippen zeigt sich seit September 2007 eine deutliche Zunahme der Familien, welche Krippenplätze nachfragen. Gleichzeitig planen seit Sommer 2008 verschiedene private Trägerschaften die Eröffnung oder Erweiterung von Kinderkrippenangeboten und haben sich bei der Stadt St.Gallen nach Möglichkeiten der finanziellen Unterstützung erkundigt. Dieser Nachfrageanstieg führt dazu, dass in der zweiten Jahreshälfte 2009 voraussichtlich die vom Parlament damals beschlossene Höchstzahl von 245 Krippenplätzen subventioniert wird.

4 Die Bedeutung der familienergänzenden Kinderbetreuung

4.1 Gesellschaftlicher Wandel

Die Familienstrukturen in der Schweiz haben sich in den letzten Jahrzehnten stark verändert. Zum einen nimmt die Zahl der kinderreichen Familien ab, während die Zahl der Paare ohne Kinder stetig wächst. Die Familien haben im Durchschnitt weniger Kinder als noch vor einigen Jahrzehnten. Zum anderen sind neben der sogenannten klassischen Familie (verheirate-

¹ Vorlage an den Grossen Gemeinderat „Familienergänzende Betreuung von Kindern im Vorschulalter: Ausbau des Angebotes“ vom 27.05.2003, Nr. 3430.



te Eltern plus Kind/-er) vermehrt andere Familienformen zu beobachten – wie beispielsweise Alleinerziehende, Konkubinatspaare mit Kindern und Patchworkfamilien.²

Ebenfalls sind Veränderungen bei den traditionellen Geschlechterrollen festzustellen. Das klassische Familienmodell, in dem der Vater die Rolle des Ernährers übernimmt und die Mutter für die Haus- und Familienarbeit verantwortlich ist, hat in den vergangenen zwanzig Jahren stetig an Bedeutung verloren. An seine Stelle ist in vielen Fällen ein Familienmodell mit einem vollzeitlich erwerbstätigen Vater und einer teilzeitlich erwerbstätigen Mutter getreten. Seltener ist eine vollzeitliche Erwerbstätigkeit beider Elternteile – insbesondere wenn jüngere Kinder vorhanden sind. Noch seltener ist ein egalitär familienbezogenes Modell, das durch eine Teilzeitarbeit beider Partner gekennzeichnet wird und das Problem der Doppelbelastung am ehesten zu reduzieren vermag.³

Zusammen mit der Tatsache, dass immer mehr Frauen immer besser ausgebildet sind, führt diese gesellschaftlichen Entwicklung dazu, dass sich eine Mehrheit der Frauen in der Schweiz eine bessere Vereinbarkeit von Mutterrolle und Erwerbsarbeit wünscht.⁴

4.2 Öffentlicher Nutzen der familienergänzende Kinderbetreuung

Die Frage der familienergänzenden Kinderbetreuung ist nicht nur unter dem Aspekt „Vereinbarkeit von Familien- und Erwerbsarbeit“ zu diskutieren, sondern auch unter dem der Bildung. In den letzten Jahren ist die Bedeutung der Förderung und Bildung von Kindern im Vorschulalter vermehrt ins politische Blickfeld gerückt. Bildung – auch schon im Vorschulalter – wird heute als Aufgabe gesehen, die Eltern, Staat, Wirtschaft und Gesellschaft gemeinsam fordert und verpflichtet. Es zeigt sich, dass es sinnvoller ist, früh in grundlegende Bildungsprozesse zu investieren, als später mit hohem Aufwand zu versuchen, Schulversagen auszugleichen und Bildungsversäumnisse zu kompensieren.⁵ Einrichtungen der Tagesbetreuung können bei der frühen Förderung und Bildung von Kindern eine wichtige Rolle spielen.

² Der Begriff „Patchworkfamilie“ umschreibt eine Familienform, bei der sich zwei Ein-Eltern-Familien mit einem oder mehreren Kindern zu einer neuen Familie zusammengeschlossen haben.

³ Vgl. Elisabeth Bühler, Corinna Heye, Eidgenössische Volkszählung 2000, „Fortschritte und Stagnation in der Gleichstellung der Geschlechter 1970 – 2000“, 2005, S. 47 ff.

⁴ Eidgenössische Koordinationskommission für Familienfragen EKFF, „Familien- und schulergänzende Kinderbetreuung – Eine Bestandesaufnahme der EKFF“, 2008, S. 9.

⁵ Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK), „Educare: betreuen - erziehen – bilden“, Tagungsbericht, Bern 2005, S. 14.



Im Jahre 2000 führte das Büro für Arbeits- und Sozialpolitische Studien (BASS) im Auftrag des Sozialdepartements der Stadt Zürich eine Untersuchung durch und kam zum Schluss, dass jeder in Kindertagesstätten investierte Franken der Gesellschaft das Drei- bis Vierfache zurückbringt.⁶ Der wirtschaftliche Nutzen wurde durch weitere Studien aus den Jahren 2007⁷ und 2008⁸ bestätigt. Aufgrund dessen dürfen familien- und schulergänzende Kinderbetreuungsangebote nicht nur unter dem Aspekt der Kosten betrachtet werden. Der finanzielle Aufwand ist eine Investition in die Gesellschaft.

Ferner ist zu beachten, dass es volkswirtschaftlich kurzsichtig ist, Steuergelder für die Ausbildung von Frauen aufzuwenden, wenn diese Bildungsinvestitionen nachher nicht auch zum Wohle der gesamten Volkswirtschaft nutzbar gemacht werden. Heutzutage ist eine Ausbildung nach einer mehrjährigen Familienpause oft von der Entwicklung überholt und daher ein Wiedereinstieg mit teuren und zeitaufwändigen Weiterbildungen verbunden. Damit beide Geschlechter die Möglichkeit haben, einer Erwerbstätigkeit nachzugehen, braucht es ein ausreichendes Angebot an familienergänzender Kinderbetreuung.

In ihrem Bericht vom 10. März 2009⁹ prognostiziert die Regierung des Kantons St.Gallen mit Blick auf die nächsten Jahre eine tiefgreifende Veränderung der Zusammensetzung der Bevölkerung, die sich auf alle Politikbereiche im Kanton St.Gallen auswirken wird. Die Wohnbevölkerung im Kanton St.Gallen wird infolge des Geburtenrückgangs sowie der massiv gestiegenen Lebenserwartung zunehmend überaltert. Im Bereich Arbeit und Wirtschaft besteht die Herausforderung zunächst darin, möglichst viel Arbeitskräftekapazität zu sichern, u.a. indem das inländische Erwerbspersonenpotenzial stärker ausgeschöpft wird, etwa durch eine höhere weibliche Erwerbsbeteiligung, höhere Teilzeitpensen und längere Lebensarbeitszeiten. Um das Potenzial insbesondere gut ausgebildeter Frauen auf dem Arbeitsmarkt stärker zu nutzen, ist gemäss Bericht der Kantonsregierung das Angebot der familienergänzenden Betreuungsmöglichkeiten auszubauen.

⁶ Büro für Arbeits- und Sozialpolitische Studien (BASS), „Volkswirtschaftlicher Nutzen von Kindertagesstätten – Welchen Nutzen lösen die privaten und städtischen Kindertagesstätten in der Stadt Zürich aus?“, 2000.

⁷ Büro für Arbeits- und Sozialpolitische Studien (BASS), „Volkswirtschaftlicher Nutzen von Kindertageseinrichtungen in der Region Bern“, 2007.

⁸ Bertelsmann Stiftung, „Volkswirtschaftlicher Nutzen von frühkindlicher Bildung in Deutschland – eine ökonomische Bewertung langfristiger Bildungseffekte bei Krippenkindern“, 2008.

⁹ Bericht der Regierung des Kantons St.Gallen, „Politik im Zeichen des demographischen Wandels“, März 2009.



Hinzu kommt weiterer Nutzen, der indessen schwieriger zu quantifizieren ist. Qualitativ gute Betreuungseinrichtungen erhöhen die Bildungs- und Lebenschancen der Kinder, tragen zu einer besseren gesellschaftlichen Integration bei und reduzieren somit auch die Kosten, die der Gesellschaft aus den sozialen Folgen einer ungenügenden Integration erwachsen. Aus gesellschaftspolitischer Sicht ist ein ausreichendes Angebot an familienergänzender Kinderbetreuung auch ein wichtiges Instrument, um die Chancengleichheit zu fördern. Zu den schwierig zu quantifizierenden wirtschaftlichen Vorteilen gehört auch die Attraktivitätssteigerung einer Gemeinde für gut qualifizierte Arbeitskräfte. Für Firmen auf Standortsuche spielen familienergänzende Kinderbetreuungsmöglichkeiten in einer Stadt eine bedeutende Rolle.

5 Grundlagen und Grundsätze des städtischen Krippenkonzepts

5.1 Gesetzliche Grundlagen

5.1.1 Internationale Vereinbarungen

Die Schweiz hat sich durch die Ratifizierung von internationalen Vereinbarungen – wie beispielsweise die UNO-Frauenrechtskonvention¹⁰ - dazu verpflichtet, Massnahmen zur Förderung von geeigneten Einrichtungen zu treffen, welche die Vereinbarkeit von Familie und Beruf ermöglichen und die Gleichstellung von Mann und Frau fördern.

5.1.2 Bund

Auf Bundesebene gibt es keine gesetzlichen Grundlagen, welche die öffentliche Hand verpflichten, Kinderkrippen bereit zu stellen oder zu finanzieren. Die Aufnahme von Kindern in Kinderkrippen ist aber vom Bund für bewilligungspflichtig erklärt worden. Er hat dazu die eidgenössische Pflegekinderverordnung (PAVO)¹¹ erlassen. Die Verordnung definiert Mindestanforderungen betreffend Pflegeverhältnisse und verpflichtet die Kantone, ein Aufsichts- und Bewilligungssystem einzuführen.¹²

¹⁰ Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau; abgeschlossen am 18.12.1979; von der Bundesversammlung genehmigt am 4.10.1996.

¹¹ Verordnung über die Aufnahme von Kindern zur Pflege und zur Adoption vom 19. Oktober 1977 (Pflegekinderverordnung; SR 211.222.338; abgekürzt: PAVO).

¹² Art. 13 Abs. 1 Bst. b PAVO.



5.1.3 HarmoS-Konkordat

In der kantonalen Volksabstimmung vom 30. November 2008 hat die St.Galler Bevölkerung dem Beitritt zum HarmoS-Konkordat¹³ zugestimmt, welches am 1. August 2009 für alle beigetretenen Kantone in Kraft getreten ist.¹⁴ Gemäss diesem verpflichten sich die Kantone u.a. dazu, ein bedarfsgerechtes, freiwillig zu nutzendes Angebot für die Betreuung der Schülerinnen und Schüler ausserhalb der Unterrichtszeit (Tagesstrukturen) zu realisieren (ab Eintritt in den Kindergarten und für den Zeitraum obligatorische Schule)¹⁵. Die Nutzung der Tagesstrukturen ist grundsätzlich kostenpflichtig. Das HarmoS-Konkordat gibt nicht ein „nationales Modell“ vor – vielmehr sollen unterschiedliche Angebote möglich sein, je nach Bedarf und Situation vor Ort.

In Absprache mit der Direktion Schule und Sport gilt der Grundsatz, dass für die Tagesbetreuung der Kinder vor Eintritt in die erste Primarschulklasse wegen der örtlichen Nähe der Kinderkrippen zu den Kindergärten die Kinderkrippen zuständig sind. Horte sowie „FSA+“ sind Tagesbetreuungsangebote für Kinder der Primarschule. Abweichungen von dieser Einteilung sind nur möglich, falls spezielle familiäre Situationen berücksichtigt werden müssen. Die Mittagstische dagegen stehen allen Schulkindern, also auch den Kindergartenkindern, zur Verfügung.¹⁶

5.1.4 Kanton

Nach der eidgenössischen Verordnung über die Aufnahme von Kindern zur Pflege und Adoption bedarf der Betrieb von Einrichtungen, die dazu bestimmt sind, mehrere Kinder unter zwölf Jahren regelmässig tagsüber zur Betreuung aufzunehmen, einer Bewilligung der Behörde.¹⁷ Grundlage für die Erteilung von Betriebsbewilligungen im Kanton St.Gallen ist die Verordnung über Kinder- und Jugendheime.¹⁸ Im Bewilligungsverfahren werden vom Kanton unter anderem die Betreuungsqualität und damit die Gewährleistung des Wohls und Schutzes des Kindes, die interne Aufsicht, die Anforderungen an die Wohnhygiene und des

¹³ Interkantonale Vereinbarung über die Harmonisierung der obligatorischen Schule vom 14. Juni 2007.

¹⁴ Vgl. <http://www.educa.ch/dyn/200506.asp>.

¹⁵ Art. 11 Abs. 2 HarmoS-Konkordat.

¹⁶ Vorlage Stadtparlament „Perspektiven für den Ausbau der Tagesstrukturen in der Stadt St.Gallen“, vom 19. Mai 2009, Nr. 0533.

¹⁷ Art. 13 Abs. 1 Bst. b PAVO.

¹⁸ Verordnung über Kinder- und Jugendheime vom 21.09.1999 (sGS 912.4).



Brandschutzes sowie die wirtschaftliche Grundlage der Kinderkrippe überprüft. Es kann davon ausgegangen werden, dass in einer Kinderkrippe, welche vom Kanton bewilligt wurde, eine professionelle Betreuung der Kinder gewährleistet ist. Die Stadt St.Gallen nimmt aus diesem Grund nur Subventionsgesuche von Kinderkrippen entgegen, welche über eine Betriebsbewilligung des Kantons verfügen.

Eine finanzielle Beteiligung des Kantons St.Gallen an den Betreuungsplätzen ist nicht vorgesehen.

5.1.5 Stadt St.Gallen

In der Stadt St.Gallen existieren keine gesetzlichen Grundlagen, welche die Stadt verpflichten, den Einwohnerinnen und Einwohnern für ihre Kinder im Vorschulalter familienergänzende Betreuungsangebote zur Verfügung zu stellen oder für deren Finanzierung oder Förderung aufzukommen.

5.2 Definition familienergänzende Kinderbetreuung im Vorschulalter

Die Definition der Stadt St.Gallen ist identisch mit derjenigen des Bundesgesetzes über Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung. Gemäss diesem Gesetz wird für Kindertagesstätten, Einrichtungen für die schulergänzende Betreuung sowie Strukturen für die Koordination der Betreuung in Tagesfamilien Finanzhilfe gewährt¹⁹. Der vorliegende Bericht umfasst vorwiegend Angebote in Kindertagesstätten. Die Einrichtungen der schulergänzenden Betreuung werden nur insoweit behandelt, als es Schnittstellen zwischen Kinderkrippen, Horten und Freiwilligen Schulhausangeboten (FSA, FSA+) gibt.²⁰

6 Heutiges Angebot

6.1 Subventionierte Kinderkrippen

Die Anzahl der subventionierten Krippenplätze hat in den vergangenen fünf Jahren nicht im erwarteten Ausmass zugenommen. Ende 2008 wurden in der Stadt St.Gallen von neun pri-

¹⁹ Art. 2 Bundesgesetz über Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung vom 4.10.2002, SR 861.

²⁰ Vorlage Stadtparlament „Perspektiven für den Ausbau der Tagesstrukturen in der Stadt St.Gallen“, vom 19. Mai 2009, Nr. 0533.



vaten Kinderkrippen rund 213 subventionierte Plätze angeboten. Die Zahl ist aufgrund der Zunahme von Plätzen für auswärtige Kinder, für die keine städtischen Beiträge entrichtet werden, Anfang 2009 auf 210 Plätze gesunken. Insgesamt bieten die neun Krippen, welche mit der Stadt St.Gallen eine Leistungsvereinbarung abgeschlossen haben, 234 (davon 210 subventionierte) Krippenplätze an. Rund 60 subventionierte Plätze (29 %) werden durch Säuglinge (bis 18 Monate), rund 50 (24 %) durch Kindergartenkinder belegt. Die effektive Auslastung der subventionierten Kinderkrippen bewegt sich seit 2004 zwischen 93 und 97 Prozent. Mit Abschluss einer Leistungsvereinbarung mit der Stadt St.Gallen verpflichtet sich die jeweilige Kinderkrippe u.a., sich bezüglich Entlohnung ihres Betreuungspersonals an die Empfehlungen des Verbandes Kindertagesstätten der Schweiz (KiTaS) zu halten, die von der Stadt vorgegebenen Elterntarife anzuwenden und eine Gesamtbuchhaltung nach den Bestimmungen des Schweizerischen Obligationenrechts zu führen.

Aufgrund der nunmehr steigenden Nachfrage planen verschiedene Vereinigungen die Eröffnung von neuen Kinderkrippen oder die Erweiterung bestehender Angebote und haben sich in den vergangenen Monaten nach Möglichkeiten der finanziellen Unterstützung durch die Stadt St.Gallen erkundigt. Gemäss heutigem Stand werden verschiedene Institutionen voraussichtlich in der zweiten Hälfte des Jahres 2009 entsprechende Angebote eröffnen oder ausbauen. Aufgrund dessen wird die Zahl der subventionierten Plätze von derzeit 210 noch in diesem Jahr auf die vom Stadtparlament bereits im Jahre 2006 genehmigten 245 ansteigen.

Neben den neun subventionierten Kinderkrippen bestehen zurzeit acht nicht von der Stadt subventionierte Krippen, welche insgesamt 188 Plätze zur Verfügung stellen.

Zusätzlich zu den Kinderkrippenplätzen stellt die Pflegekinder-Aktion in der Stadt St.Gallen rund 102 Plätze bei Tageseltern zur Verfügung. Im Jahr 2008 wurden 110 Kinder in Tagesfamilien betreut. Die Warteliste der Pflegekinder-Aktion ist relativ klein, weil es der Organisation erfolgreich gelingt, ihren Bestand an Tageseltern der Nachfrage anzupassen.

Zusammenfassend präsentiert sich das Angebot per Mai 2009 wie folgt:

Stadtteil	Krippen: subventionierte Plätze	Krippen: nicht- subventionierte Plätze	Tageseltern	Total
West	36	1	43	80
Centrum	143	181	17	341
Ost	31	32	42	105
Total	210	214	102	526

Tabelle 1: Gesamtangebot der familienergänzenden Betreuungsplätze für Kinder im Vorschulalter.



6.2 Versorgungsgrad

Stadtteil	im Quartier wohnhafte Säug- linge und Kleinkin- der (0 bis und mit 18 Monate)	im Quartier wohnhafte Kleinkinder (19 Monate bis und mit 4 Jahre)	im Quartier wohnhafte Kinder (5 bis und mit 6 Jahre)	Total im Quartier wohnhafte Kinder im Vorschulalter (0 bis und mit 6 Jahre)	Anzahl Be- treuungs- plätze	Versor- gungsgrad für Kinder im Vorschul- alter (0 bis und mit 6 Jahre)
West	369	561	371	1'301	80	6 %
Centrum	315	380	272	967	341	35 %
Ost	424	621	461	1'506	105	7 %
Total	1'108	1'562	1'104	3'774	526	14 %

Tabelle 2: Versorgungsgrad (=Anzahl Plätze in % der Kinder)²¹.

Aus der Tabelle wird ersichtlich, dass der Versorgungsgrad im Centrum der Stadt St.Gallen relativ hoch ist. Es steht ein Betreuungsplatz für jedes dritte Kind unter sieben Jahren zur Verfügung. Im Gegensatz dazu ist der Versorgungsgrad in den Stadtteilen West und Ost eher tief.

Im Vergleich zu grösseren Städten der Schweiz und dem Kanton Basel-Stadt liegt der durchschnittliche Versorgungsgrad in der Stadt St.Gallen mit 14 % eher tief. An der Spitze steht die Stadt Zürich, welche für Kinder zwischen 0 und 4 Jahren einen Versorgungsgrad von 48 % erreicht. Auch die Stadt Bern wies bereits im Jahr 2007 für Kleinkinder einen Versorgungsgrad von 35 % aus. In der Stadt Zug liegt er zurzeit bei 29 %, wobei Säuglinge mit 9 % separat ausgewiesen werden. Von den 9'179 Kindern zwischen 0 und 6 Jahren, die im Kanton Basel-Stadt wohnen, werden 1'490 in einem sogenannten Tagesheim oder einer Tagesfamilie betreut, was einem Versorgungsgrad von rund 16 % entspricht. Winterthur weist für Kinder zwischen 0 und 4 Jahren einen Versorgungsgrad von 12 % aus. Deutlich tiefer liegt der Versorgungsgrad mit 9 % in Schaffhausen, wo 180 Betreuungsplätze für 1'928 Kinder zur Verfügung stehen.

²¹ Kinderzahlen per 31. Mai 2009 (gemäss Auskunft des Einwohneramtes).



7 Bedarfsabklärung

7.1 Gesamtschweizerischer Bedarf

Gemäss Schweizerischer Arbeitskräfteerhebung (SAKE)²² nahmen im Jahre 2008 36 % der Paarhaushalte und 55 % der Alleinerziehenden mit Kindern unter 15 Jahren Kinderbetreuung in Anspruch. Ist das jüngste Kind unter sieben Jahre alt, sind es gar 50 % respektive 72 %. Rund ein Fünftel der Paarhaushalte mit Kindern nutzen familienergänzende Kinderbetreuung bis zu einem Tag pro Woche und knapp ein Sechstel mehr als einen Tag pro Woche. Alleinerziehende beanspruchen deutlich öfter mehrere Betreuungstage pro Woche für ihre Kinder. Am häufigsten werden die Kinder durch Verwandte wie die Grosseltern betreut, danach kommen Kinderkrippen sowie Horte und an dritter Stelle liegen Tagesmütter und Pflegefamilien. Diese Ergebnisse werden auch im Familienbericht des Bundes bestätigt.²³

Im Rahmen des Nationalen Forschungsprogramms NFP 52 wurde 2005 das Nachfragepotenzial für familienergänzende Kinderbetreuung – lediglich für den Vorschulbereich – systematisch untersucht. Aufgrund dieser Studie würden rund 47 % der Haushalte mit Kindern im Alter von null bis vier Jahren eine formelle familienergänzende Betreuungsform – wie beispielsweise in den Kindertagesstätten oder bei Tagesfamilien – wählen. Basierend auf SAK-E-Daten von 2002²⁴ kommen die Autoren zum Schluss, dass in der Schweiz rund 50'000 Betreuungsplätze für 120'000 Kinder im Vorschulalter fehlen (Annahme: aktueller Belegungsfaktor 1,5²⁵).

7.2 Bedarfsabklärung in der Stadt St.Gallen

Grundlage für die Bedarfsabklärung in der Stadt St.Gallen bilden hauptsächlich die Wartelisten der subventionierten und – soweit vorhanden – der nicht-subventionierten Kinderkrippen. Ergänzend werden die bereits erwähnten Datengrundlagen des Bundes einbezogen. Seit dem Jahre 2003 werden im Amt für Gesellschaftsfragen regelmässig die Wartelisten aller subventionierten Kinderkrippen zusammengeführt und bereinigt, d.h. es werden nur diejeni-

²² Vgl. <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/20/05/blank/key/Vereinbarkeit/05.html>.

²³ Eidgenössisches Departement des Innern, „Familienbericht 2004 – Strukturelle Anforderungen an eine bedürfnisgerechte Familienpolitik“, 2004.

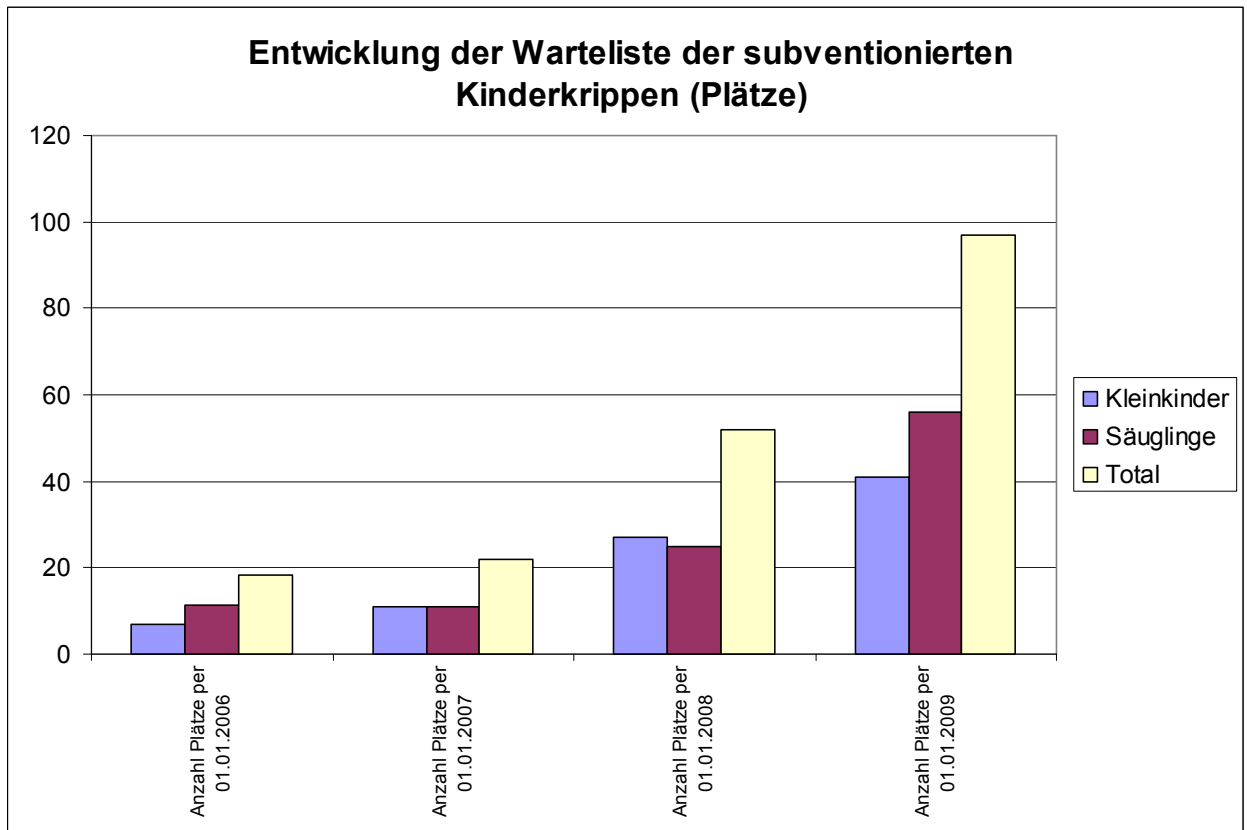
²⁴ INFRAS/Tassinari Beratungen/Mecop; „Familienergänzende Kinderbetreuung in der Schweiz: Aktuelle und zukünftige Nachfragepotenziale“, Schlussbericht, Zürich, 28.04.2005.

²⁵ Ein Belegungsfaktor von 1,5 bedeutet, dass pro Platz 1,5 Kinder betreut werden können, da diese jeweils einen Platz nur teilweise beanspruchen (ca. 3 - 4 Tage pro Woche).



gen Kinder aufgeführt, deren Eltern aktuell immer noch einen Platz nachfragen. Ferner ist die zusammengeführte Warteliste frei von Mehrfachnennungen.

Bezüglich Krippenplätze sieht die Entwicklung der Warteliste wie folgt aus:



Anfang 2006 wurden von 30 Familien (15 Familien mit Kleinkindern und 15 Familien mit Säuglingen) gesamthaft 18 Krippenplätze nachgefragt. Diese Anzahl ist im September 2006 stark gesunken. Von 13 Familien (8 Familien mit Kleinkindern und 5 Familien mit Säuglingen) wurden gesamthaft lediglich 9 Krippenplätze nachgefragt. Seither ist aber die Anzahl der nachgefragten Krippenplätze bedeutend angestiegen – von 22 Krippenplätzen im Januar 2007 auf 97 im Januar 2009. Die meisten Eltern wünschen lediglich eine Teilzeitbetreuung für ihre Kinder, so dass diese rund 97 Plätze von gesamthaft 163 Familien (89 Familien mit Kleinkindern und 74 Familien mit Säuglingen) nachgefragt werden.

Aufgrund einer Umfrage des Amtes für Gesellschaftsfragen im Mai 2009 sowie Erfahrungswerten aus dem Krippenbereich kann davon ausgegangen werden, dass bei den nicht-subventionierten Kinderkrippen rund 32 zusätzliche Krippenplätze nachgefragt werden.

Somit kann angesichts der Wartelisten der subventionierten sowie Angaben von nicht-subventionierten Kinderkrippen in der Stadt St.Gallen von einem Totalbedarf von zusätzlich rund 130 Krippenplätzen ausgegangen werden. Gemäss Auskunft des Amtes für Soziales



des Kantons St.Gallen, welches für die Bewilligung der Krippenplätze zuständig ist, werden in der zweiten Hälfte des Jahres 2009 in der Stadt St.Gallen voraussichtlich rund 60 zusätzliche Kinderbetreuungsplätze entstehen. Nach entsprechender Angebotserweiterung verbleibt in der Stadt St.Gallen ein Bedarf von weiteren 70 Krippenplätzen.

Der geschätzte Bedarf von rund 130 zusätzlichen Krippenplätzen wird auch durch die oben erwähnte NFP 52-Studie aus dem Jahre 2005²⁶ bestätigt. Gemäss Einwohneramt lebten Ende Mai 2009 in der Stadt St.Gallen total 2'670 Säuglinge und Kleinkinder (ohne Kindergartenkinder). Wendet man die Berechnungsmethode der NFP 52-Studie an, resultiert eine Nachfrage von gesamthaft rund 552 Krippenplätzen von Kindern im Vorschulalter (ohne Kindergartenkinder) in der Stadt St.Gallen. Gegenüber heute (424 Krippenplätze) bedeutet dies einen Zusatzbedarf von total 128 Krippenplätzen (subventionierte und nicht-subventionierte). Nicht berücksichtigt ist dabei der zusätzliche Bedarf für die ergänzende Betreuung von Kindergartenkindern.

8 Massnahmen zur Förderung des Ausbaus des Angebots

8.1 Anstossfinanzierung des Bundes

Seit 1. Februar 2003 ist das Bundesgesetz über Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung²⁷ in Kraft. Es handelt sich dabei um ein auf acht Jahre befristetes Impulsprogramm (bis 31. Januar 2011), das die Schaffung zusätzlicher Plätze für die Tagesbetreuung von Kindern fördern soll. Die Bundesversammlung hat am 2. Oktober 2006 für die Dauer von vier Jahren (vom 1. Februar 2007 bis 31. Januar 2011) einen Verpflichtungskredit von höchstens 120 Millionen Franken bewilligt.²⁸ Die Finanzhilfen werden während zwei Jahren gewährt und nur ausgerichtet, wenn Dritte sich ebenfalls angemessen finanziell beteiligen und die Finanzierung langfristig gesichert ist.

Die Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur des Nationalrats hat im August 2008 eine Motion zur Anschubfinanzierung eingereicht, in der die Revision des Gesetzes verlangt wird. Bis zum Erlass dieser gesetzlichen Grundlagen soll das bestehende Gesetz in Kraft bleiben. Ein definitiver Entscheid über die Revision und die Verlängerung der heutigen ge-

²⁶ INFRAS/Tassinari Beratungen/Mecop; „Familienergänzende Kinderbetreuung in der Schweiz: Aktuelle und zukünftige Nachfragepotenziale“, Schlussbericht, Zürich, 28.04.2005.

²⁷ Bundesgesetz über Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung vom 4.10.2002; SR 861.

²⁸ Bundesbeschluss über Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung vom 2.10.2006; BBl 2006 8661.



setzlichen Grundlage ist gemäss Auskunft des Bundesamtes für Sozialversicherungen spätestens im Herbst 2010 zu erwarten.

8.2 Massnahmen des Kantons

Der Kanton St.Gallen hat seine Bewilligungspraxis den aktuellen Bedürfnissen angepasst. Gemäss bisheriger Praxis hat das Amt für Soziales des Kantons St.Gallen pro Gruppe von zwölf Kindern maximal zwei Plätze für Säuglinge (Kinder im Alter von 3 bis 18 Monaten) bewilligt. Aufgrund des erhöhten Bedarfs an Säuglingsplätzen und in Anlehnung an die Erfahrungen der Stadt Zürich werden im Kanton St.Gallen per 1. Juni 2008 auch andere Betreuungsmodelle bewilligt, welche es erlauben, mehr Säuglinge aufzunehmen.²⁹ Da bei der Berechnung der Subventionen der Stadt die Säuglingsplätze mit einem Faktor 1,5 gewichtet werden, bedeutet die Zunahme der Säuglingsplätze, dass die Subventionssumme effektiv einer geringeren Anzahl Krippenplätzen zugute kommen wird.

Im Bericht „Vereinbarkeit von Beruf und Familie in der Staatsverwaltung“ hat die Regierung aufgrund einer Situationsanalyse in verschiedenen Handlungsfeldern Möglichkeiten aufgezeigt, um die Vereinbarkeit von Beruf und Familien zu fördern. Unter anderem will die Regierung die Anzahl der Krippenplätze für die Kinder der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Kantons St.Gallen erhöhen.³⁰

8.3 Erhöhung der Anzahl subventionierter Krippenplätze

8.3.1 Ausbau der subventionierten Krippenplätze in Etappen

Die oben ausgewiesene zusätzliche Nachfrage nach 130 Krippenplätzen bedeutet nicht, dass eine Erweiterung um diese Anzahl eine Vollausslastung der neuen Kapazitäten gewährleisten würde. Die Erfahrung zeigt, dass neue Angebote meist erst ab dem zweiten Betriebsjahr eine befriedigende Auslastung erreichen. Es besteht auch das Risiko, dass die plötzliche Erhöhung des Angebots eine Verschlechterung der Auslastung der bereits bestehenden Betriebe bewirkt. Auch Veränderungen in der konjunkturellen Situation können Einfluss auf die Nachfrage nach Betreuungsmöglichkeiten haben. Daher ist beim Ausbau des Angebots

²⁹ Amt für Soziales des Kantons St.Gallen, „Grundlagenpapier vom 14. Mai 2008 zur Bewilligung von Betreuungsangeboten für Säuglinge und Kleinkinder in Kindertagesstätten“.

³⁰ Bericht der Regierung „Vereinbarkeit von Beruf und Familie in der Staatsverwaltung“ vom 10. März 2009.



angemessene Vorsicht geboten, und er soll in Etappen über drei Jahre erfolgen. Konkret wird seitens der Stadt St.Gallen im 2009 die Schaffung von zusätzlichen rund 35 Krippenplätzen finanziell unterstützt, so dass das vom Stadtparlament bewilligte Dach von gesamthaft 245 subventionierten Krippenplätzen erreicht wird. Danach soll das Angebot über drei Jahre schrittweise ausgebaut werden, indem die Stadt in den nächsten drei Jahren (2010 bis 2012) die Schaffung von gesamthaft 55 neuen Krippenplätzen finanziell fördert, sofern diese von privater Seite realisiert werden und der Bedarf vorhanden ist: in den Jahren 2010 und 2011 werden jeweils zusätzliche 20 und ab dem Jahre 2012 zusätzliche 15 Krippenplätze subventioniert.

Die Stadt wird dabei von den Bundessubventionen profitieren, indem die Beiträge der Stadt für die subventionierten Plätze mit jenen des Bundes verrechnet werden. Ausserdem gelten für diese Plätze die gleichen Bedingungen wie für die Plätze der bereits bestehenden subventionierten Krippen.

8.3.2 Überblick über die zu erwartenden Kosten für die Stadt

Für die Berechnung der zukünftigen Kosten der Stadt St.Gallen werden die Erfahrungszahlen (im Bezug auf Elternbeitrag, Öffnungstage sowie kostendeckender Tagessatz) der letzten vier Jahre miteinbezogen. Die Verrechnung der Beiträge der Stadt mit den Subventionen des Bundes für neugeschaffene Plätze kann aufgrund der administrativen Abläufe erst nach dem ersten Betriebsjahr stattfinden. Für das Jahr 2010 ergibt sich eine Kostenerhöhung von rund CHF 57'000.

Zeitpunkt	Massnahme	Anzahl Plätze	Kosten (CHF) ³¹
2010	bestehende städtische Subventionen	245	2'869'636
	Verrechnung der Bundessubventionen für die im 2009 neu geschaffenen Plätze	35,5	- 177'500
	Mitfinanzierung neu zu schaffender Plätze, sofern privat verwirklicht	20	234'256
	Total Kosten 2010		2'926'392

³¹ Die Berechnungen der zukünftigen Kosten der Stadt St.Gallen basieren auf den Durchschnittszahlen der letzten vier Jahre: Finanzierungsanteil der Stadt 55 % an den Gesamtkosten der Krippen, 242 Öffnungstage pro Jahr und Krippe sowie kostendeckender Tagessatz in der Höhe von CHF 88.



2011	bestehende städtische Subventionen	265	3'103'892
	Verrechnung der Bundessubventionen für die in den Jahren 2009 und 2010 neu geschaffenen Plätze	55,5	- 277'500
	Mitfinanzierung neu zu schaffender Plätze, sofern privat verwirklicht	20	234'256
	Total Kosten 2011		3'060'648
2012	bestehende städtische Subventionen	285	3'338'148
	Verrechnung der Bundessubventionen für die im 2010 und bis 31.01.2011 neu geschaffenen Plätze (Annahme: 10 Krippenplätze werden 2011 bis am 31.1.2011 neu geschaffen und können von den Bundessubventionen profitieren)	30	- 150'000
	Mitfinanzierung neu zu schaffender Plätze, sofern privat verwirklicht	15	175'692
	Total Kosten 2012		3'363'840
2013	bestehende städtische Subventionen	300	3'513'840
	Verrechnung der Bundessubventionen für die im 2011 und bis 31.01.2012 neu geschaffenen Plätze (Annahme: 10 Krippenplätze werden 2011 bis am 31.01.2011 neu geschaffen und können von den Bundessubventionen profitieren)	10	- 50'000
	Total Kosten 2013		3'463'840
ab 2014	bestehende städtische Subventionen	300	3'513'840
	Total Kosten ab 2014		3'513'840

In den Jahren 2010 bis 2012 werden die Entwicklung des Bedarfs an familienergänzenden Betreuungsplätzen sowie die Auslastung der subventionierten Kinderkrippen beobachtet und aufgrund dessen die Kosten des Ausbaus in den Budgets 2011 und 2012 aufgenommen. Der definitive Entscheid für den hier aufgezeigten Ausbau in den Jahren 2011 und 2012 wird durch das Stadtparlament erst mit den entsprechenden Budgetberatungen gefällt. Falls sich die Nachfrage nach Krippenplätzen in den nächsten Jahren nicht überdurchschnittlich erhöht, sollte der hier aufgezeigte Ausbau im Jahr 2012 abgeschlossen sein.



9 Elterntarifsystem / Massnahmen zur Kosteneinsparung

9.1 Auftrag

Mit der Vorlage an das Stadtparlament in Bezug auf die Anpassung des kostendeckenden Tagessatzes aus dem Jahre 2008³² wurde die Direktion Soziales und Sicherheit beauftragt, das Elterntarifsystem im Kinderkrippenbereich zu analysieren und zusammen mit den subventionierten Kinderkrippen mögliche kostendämpfende Massnahmen im Personalbereich zu prüfen.

9.2 Elterntarifsystem

Ein Vergleich mit anderen Schweizer Städten und Gemeinden³³ zeigt, dass sich die Stadt St.Gallen mit dem heutigen Maximaltarif in der Höhe von CHF 96 pro Tag und Krippenplatz im mittleren Bereich bewegt. Zu beachten ist, dass mit der Höhe dieses Maximaltarifs eine sogenannte Quersubventionierung stattfindet und Eltern im oberen Tarifsegment bereits rund 9 % mehr bezahlen, als die effektiven Kosten betragen (Kostendeckender Tagessatz pro Platz: CHF 88). Der Tagesstarif für die unteren Einkommen in der Höhe von CHF 25 ist gegenüber den Vergleichsstädten bzw. -gemeinden in der Stadt St.Gallen relativ hoch. So weisen lediglich zwei der Vergleichsstädte bzw. -gemeinden einen höheren Minimaltarif auf. Mit Blick auf die finanzielle Situation der Stadt St.Gallen ist indessen von einer Veränderung des Elterntarifs im Krippenbereich – nach oben, aber auch nach unten – abzusehen.

9.3 Kostendämpfende Massnahmen im Personalbereich

Wie die Jahresrechnungen der subventionierten Kinderkrippen zeigen, beanspruchen die Kosten im Personalbereich mit 75 bis 80 % den weitaus höchsten Anteil der Betriebskosten einer Kinderkrippe. Aufgrund der Vorgaben des Kantons haben die Kinderkrippen jedoch nur wenig Handlungsspielraum, um die Entwicklung der Personalkosten zu bremsen. Das grösste Potenzial für Kosteneinsparungen liegt in der Verstärkung der Zusammenarbeit zwischen den einzelnen Kinderkrippen. Das Amt für Gesellschaftsfragen prüft derzeit zusammen mit den subventionierten Kinderkrippen mögliche Massnahmen zur Kosteneinsparung und wird

³² Vorlage Stadtparlament, „Kinderkrippen; Anpassung des kostendeckenden Tagessatzes“ vom 29. April 2008, Nr. 4314.

³³ Aarau, Bern, Basel, Freiburg, Genf, Glarus, Chur, Delémont, Luzern, Neuenburg, Sarnen, Schaffhausen, Frauenfeld, Altdorf und Zürich.



entsprechende Umsetzungsmöglichkeiten angehen. Dabei ist zu beachten, dass die Kinderkrippen eigenständige Institutionen sind und die Stadt St.Gallen daher nur beschränkt Einfluss nehmen kann.

Der Stadtpräsident:
Scheitlin

Der Stadtschreiber:
Linke

Konto: 4091.36599

☒ keine Öffentlichkeitsarbeit

☐ Medienmitteilung

☐ Medienkonferenz

Stellungnahme Dritter: ☐ Nein

☒ Ja:

kein Mitbericht (= einverstanden)

Mitbericht liegt bei
(= Ergänzungen, Vorbehalte, Ablehnung)

FSKO	RK	FA	PA	OIA	AGVR	FGF
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

