

Vorlage Stadtparlament

Datum 3. April 2024
Beschluss Nr. 3836
Aktenplan 324.50.15 Kinderkrippen

Erhöhung Kostendeckender Tagessatz Kindertagesstätten; Genehmigung der städtischen Mehrkosten

Antrag

Wir beantragen Ihnen, folgenden Beschluss zu fassen:

Die städtischen Netto-Mehrkosten von CHF 225'000 im Jahr 2025 aufgrund der geschilderten Erhöhung des Kostendeckenden Tagessatzes (KDS) der Kindertagesstätten werden genehmigt.

1 Ausgangslage

1.1 Subventionierung der Kindertagesstätten in der Stadt St.Gallen

Die öffentliche Hand subventioniert seit Jahrzehnten Krippenplätze in der Stadt St.Gallen. Das aktuelle Subventionierungssystem wurde im Jahr 2004¹ eingeführt. In diesem Rahmen unterstützt die Stadt die Kindertagesstätten (Kitas) nach Massgabe der Anzahl effektiv belegter Plätze. Dabei handelt es sich um eine indirekte Subjektfinanzierung, die den Kitas erlaubt, Plätze, die von Familien mit Wohnsitz in der Stadt St.Gallen in Anspruch genommen werden, zu vergünstigten Tarifen anzubieten. Die Subventionierung geht von den durchschnittlichen Kosten der Kitas pro Tag und Platz aus (nachfolgend: Kostendeckender Tagessatz, abgekürzt KDS). Die Stadt bezahlt die Differenz zwischen dem Elternbeitrag und dem KDS. Die Höhe der Elternbeiträge ist im Tarifreglement für Kindertagesstätten mit städtisch subventionierten Betreuungsplätzen vom 22. Januar 2019² geregelt. Der Elternbeitrag wird ausgehend vom sogenannten «massgebenden Einkommen»³ sowie dem steuerbaren Vermögen festgelegt. Auf diese Weise erhalten die Kitas für jeden effektiv belegten Platz eine Einkommensgarantie in der Höhe des KDS. Das Stadtparlament hat dieses Subventionierungsmodell im Jahr 2003 beschlossen und letztmals im Jahr 2017 bestätigt.⁴

Mit dem Beschluss im Jahr 2017 hob das Stadtparlament auch die Kontingentierung der subventionierten Krippenplätze auf. Dies hat zu einer spürbaren Erhöhung der Nachfrage, zu einem Abbau der

¹ Vorlage [«Familienergänzende Betreuung von Kindern im Vorschulalter: Ausbau des Angebots»](#) vom 27. Mai 2003, Nr. 3430, vom Grossen Gemeinderat unverändert beschlossen am 24. Juni 2003.

² SRS 218.12.

³ S. [Berechnung massgebendes Einkommen](#).

⁴ Vorlage [«Betreuung von Kindern im Vorschulalter – Zukünftiges Subventionierungsmodell»](#) vom 26. September 2017, Nr. 897, vom Stadtparlament unverändert beschlossen am 14. November 2017.

Wartelisten und zu einem Ausbau der angebotenen Plätze durch die Trägerschaften geführt. Zwischen 2017 und Ende 2023 ist die Anzahl subventionierter Kitaplätze von 330 auf 576 gestiegen, das Subventionsvolumen erhöhte sich von knapp CHF 5 Mio. auf CHF 9,4 Mio., wobei die durchschnittliche Subventionssumme pro Kitaplatz von jährlich CHF 14'000 auf CHF 16'000 gestiegen ist.⁵ Der bedarfsgerechte Ausbau der familienergänzenden Kinderbetreuung ist damit einerseits zu einem wesentlichen Standortfaktor der Stadt St.Gallen geworden, den sowohl Wirtschaft als auch Familien nachfragen und sehr zu schätzen wissen. Gleichzeitig wurde er zu einem wesentlichen und in den vergangenen Jahren stetig gewachsenen Kostenblock im städtischen Haushalt.

Aktuell unterhält die Stadt St.Gallen Leistungsvereinbarungen mit 13 Trägerschaften, welche in gesamthaft 21 Betrieben in der Stadt St.Gallen Kitaplätze anbieten.

1.2 Regelmässige Überprüfung des Kostendeckenden Tagessatzes (KDS)

Die Stadt St.Gallen hat sich im Rahmen der Leistungsvereinbarungen gegenüber den subventionierten Kitas verpflichtet, den KDS regelmässig zu überprüfen. Die Höhe des KDS wurde im Jahr 2003 auf CHF 78 angesetzt und nach entsprechenden Überprüfungen im Jahr 2008 auf CHF 88 (Öffnungszeit 11,44 Std./Tag)⁶ und im Jahr 2012 auf CHF 96.90 bzw. CHF 112.20 für spezifische Betreuungsmodelle⁷ (Öffnungszeit 11,5 Std./Tag) erhöht⁸. Im Jahr 2019 wurden die spezifischen Betreuungsmodelle wieder aufgehoben und der KDS auf CHF 110.00 bei einer Öffnungszeit von 11,7 Std/Tag erhöht⁹.

Im August 2023 wurde der KDS von einer Arbeitsgruppe (AG KDS), zusammengesetzt aus Vertreterinnen und Vertretern der Dienststelle Gesellschaftsfragen einerseits und verschiedener Kitas andererseits, erneut überprüft. Die AG KDS befürwortete eine grundlegende Überarbeitung des KDS. Das Normkostenmodell, welches aktuell angewendet wird, schränkt die Kitas ein, so dass das heutige Subventionierungssystem von einem Teil der Mitglieder der AG KDS grundsätzlich in Frage gestellt wurde. So können beispielsweise keine marktgerechten Löhne mehr bezahlt, keine grösseren Aus- und Weiterbildungen von Mitarbeitenden übernommen oder Investitionen getätigt werden. Eine Mischfinanzierung aus Objekt- und Subjektfinanzierung wurde gewünscht. Wesentliche Änderungen am geltenden Subventionierungssystem erscheinen zum heutigen Zeitpunkt jedoch wenig sinnvoll, denn der Kanton St.Gallen revidiert aktuell das Gesetz über Beiträge für familien- und schulergänzende

⁵ Diese Kostensteigerung geht zum Teil auf die letzte Erhöhung des KDS per 2019 von CHF 96.90 auf CHF 110.00 zurück (+13,5 %). Einen Einfluss haben aber auch in der Zwischenzeit erfolgte Verlängerungen der Öffnungszeiten sowie der einkommensabhängige Subventionsanspruch der Familien, welche Kita-Plätze belegen (Details dazu siehe unten Ziff. 1.2).

⁶ Vorlage [«Kinderkrippen, Anpassung des kostendeckenden Tagessatzes»](#) vom 26. September 2017, Nr. 897, vom Stadtparlament unverändert beschlossen am 14. November 2017.

⁷ Der Kanton St.Gallen hat in der Zeit zwischen den Jahren 2008 und 2017 spezifische Modelle zur Betreuung von mehreren Säuglingen bewilligt. Diese Modelle unterscheiden sich in der Zusammensetzung der einzelnen Kindergruppen (in den Modellen Subgruppen genannt). Es sind dies das Tandem-, Trio- und Göttimodell (vgl. auch Vorlage [«Kinderkrippen, Erhöhung des kostendeckenden Tagessatzes»](#) 23. August 2011, Nr. 3489, S. 8 f., vom Stadtparlament unverändert beschlossen am 27. September 2011).

⁸ Vorlage [«Kinderkrippen, Erhöhung des kostendeckenden Tagessatzes»](#) vom 23. August 2011, Nr. 3489, vom Stadtparlament unverändert beschlossen am 27. September 2011.

⁹ Vorlage «Kinderkrippen – Anpassung des Kostendeckenden Tagessatzes» vom 19. September 2018, Nr. 2118, vom Stadtparlament unverändert beschlossen am 30. Oktober 2018.

Kinderbetreuung¹⁰, mit dem Ziel, ein einheitliches und allgemeingültiges Förder- und Finanzierungssystem für den ganzen Kanton St.Gallen zu implementieren. Die neue gesetzliche Regelung soll auf Januar 2026 in Kraft treten. Aus diesem Grund wurde von weitergehenden Anpassungen am bestehenden städtischen Subventionierungssystem Abstand genommen und die AG KDS entschied sich, beim heutigen Normkostenmodell zu bleiben und lediglich den KDS an die veränderte Kostensituation anzupassen.

2 Anpassungen an der Kalkulation des KDS

2.1 Berechnungsgrundlagen

Zur Kalkulation des KDS wurden, analog zum Vorgehen im Jahr 2018, die Jahresrechnungen der Kitas, die Lohn- und Anstellungsbedingungen des Verbands Kinderbetreuung Schweiz (kibesuisse)¹¹ sowie die kantonalen Richtlinien über die Mindeststandards für die Bewilligung von Kindertagesstätten¹² herangezogen. Bei den kantonalen Richtlinien gab es keine Änderungen, welche sich auf die Höhe des erforderlichen KDS massgebend auswirken würden. Auch die Lohn- und Anstellungsbedingungen von kibesuisse erfuhren in der Zwischenzeit nur marginale Änderungen. Die Jahresrechnungen der Kitas sind unter dem seit 2019 unveränderten KDS der letzten Jahre entstanden, welcher den Trägerschaften kaum mehr Investitionen und Ausgaben über das Allernötigste hinaus erlaubte. Entsprechend ist ihre Aussagekraft etwas limitiert, denn die meisten Trägerschaften mussten sich bezüglich Weiterentwicklung und Investitionen in die Qualität und die Profilierung als attraktive Arbeitgeberinnen stark einschränken, so dass die Abnahme der Kostendeckung durch den KDS aufgrund des haushälterischen Umgangs der Trägerschaften mit den zur Verfügung stehenden Ressourcen nicht nur an negativen Betriebsergebnissen ablesbar wird, sondern sich zusätzlich in Form aufgeschobener Investitionen und längerer Rekrutierungszeiten für Fachpersonal manifestiert.

Die bereits vorliegenden Jahresrechnungen 2023 der Kitas¹³ zeichnen folgendes Bild: Für die Kalkulation des KDS wird eine durchschnittliche Auslastung von 93 Prozent zugrunde gelegt. Bei einer Auslastung von 95 Prozent können sämtliche 13 Kitas, deren Jahresrechnungen bereits vorliegen, mit dem aktuellen KDS ihre Kosten nicht decken. Bei noch höherer Auslastung schreiben immer noch sechs von 13 Kitas Verluste.

In Zusammenarbeit mit der AG KDS wurden die im Jahr 2018 verwendeten Indikatoren für die Berechnung aktualisiert. Die Änderungen werden nachfolgend detailliert erläutert.

Lohn

Der Verband kibesuisse hat die Lohnbänder, mit denen im Jahr 2018 gerechnet wurde, in der neusten Ausgabe seiner Lohnempfehlungen von 2021 unverändert belassen. Um im heutigen Arbeitsmarkt nachfragegerechte Löhne bieten zu können, wurde die Positionierung innerhalb der Lohnbänder erhöht, was einer durchschnittlichen Anhebung um 5 Prozent entspricht.

¹⁰ [Kinderbetreuungsgesetz | sg.ch](#)

¹¹ kibesuisse, Lohn- und Anstellungsempfehlungen für Kindertagesstätten, Ausgabe 2021.

¹² Departement des Innern [«Richtlinien über die Mindeststandards für die Bewilligung von Kindertagesstätten»](#) vom 1. Januar 2018.

¹³ Per 12.03.2024 lagen die Jahresrechnungen 2023 von 13 der 21 subventionierten Betriebe vor.

Ferientage

Im Jahr 2018 wurde gemäss den Empfehlungen von kibesuisse mit 20 Ferientagen gerechnet. Inzwischen gewähren fast alle Kitas ihren Angestellten 25 Ferientage. Die Kalkulation wurde entsprechend auf 25 Ferientage angepasst.

Qualitätsförderung durch Fort- und Weiterbildung

Im bisherigen KDS waren für Fort- und Weiterbildung CHF 500 pro Vollzeitäquivalent und Jahr eingerechnet. Mit diesem Betrag können über den Betrieb hinweg jedoch lediglich die notwendigsten Bildungsmassnahmen abgedeckt werden. Wichtige Weiterbildungen wie zum Beispiel eine Führungsausbildung oder die Weiterbildung Kindheitspädagogik HF können mit diesen Ressourcen vom Betrieb nur unzureichend finanziell unterstützt werden. Um die Qualität der Kitas weiterhin gewährleisten zu können, werden der Betrag von CHF 500 auf CHF 1'000 sowie die Anzahl Tage für Fort- und Weiterbildungszwecke pro Vollzeitäquivalent von 15 auf 18 Tage erhöht.

3 Neuer KDS ab 2024

Die Anpassung des Referenzpunktes innerhalb der Lohnbänder, die Erhöhung der Anzahl Ferientage sowie die Massnahmen im Fort- und Weiterbildungsbereich ergeben einen neuen KDS von CHF 114.30. Die allgemeine Teuerung zwischen August 2018 und August 2023 beläuft sich auf 5,4 Prozent¹⁴. Damit der neue KDS für zwei bis drei Jahre kostendeckend ist, wurde ein zusätzliches Prozent eingerechnet, weshalb mit einer Teuerung von 6,4 Prozent gerechnet wird. Aus den zuvor beschriebenen Anpassungen resultiert unter Berücksichtigung einer Teuerung von 6,4 Prozent ein KDS von CHF 121.00. Dieser ermöglicht den Kitas in den nächsten Jahren eine kostendeckende Leistungserbringung unter Berücksichtigung der angestrebten Qualitätsvorgaben und des verschärften Wettbewerbs auf dem Arbeitsmarkt.

In der folgenden Tabelle sind der bisherige und der neue KDS, bezogen auf die jeweiligen Öffnungszeiten einer Kita, gegenübergestellt:

Öffnungszeit pro Tag [Std.]	KDS bisher [CHF]	KDS neu [CHF]
10.50	101.20	111.05
11.00	104.90	115.20
11.50	108.50	119.35
11.70	110.00	121.00
12.00	112.20	123.50
12.50	115.90	127.65

¹⁴ Gemessen am Landesindex der Konsumentenpreise LIK, vgl. [BFS Online-Rechner](#).

4 Auswirkung der Erhöhung des KDS auf die Subventionssumme und die Elterntarife

Der neue KDS soll per 1. Juni 2024 in Kraft treten. Nach der Genehmigung der entsprechenden Mehrkosten durch das Stadtparlament ist vorgesehen, ab Oktober 2024 auch den Elternbeitrag zu erhöhen¹⁵, um die Finanzierungsanteile von öffentlicher Hand und Familien bei steigenden Produktionskosten konstant zu halten. Die dem Arbeitsmarkt geschuldeten Anpassungen, die aufgelaufene Teuerung sowie die Massnahmen zur Erhöhung der Betreuungsqualität werden damit nicht nur von der öffentlichen Hand, sondern auch von den leistungsbeziehenden Familien anteilig mitgetragen.

Die Elterntarife sollen wie folgt erhöht werden:

	Minimum aktuell [CHF/Tag]	Minimum NEU [CHF/Tag]	Maximum aktuell [CHF/Tag]	Maximum NEU [CHF/Tag]
Säuglinge	26.80	29.50	104.80	115.30
Kleinkinder	21.70	23.90	84.90	93.40
Kindergarten	17.50	19.25	61.10	67.20

Die Mehrkosten von CHF 0.740 Mio., welche im Jahr 2024 durch die Erhöhung des KDS für die Stadt St.Gallen entstehen, können gemäss Hochrechnungen über die kantonalen Beiträge und Bundesfinanzhilfen gedeckt werden. Für das Jahr 2025 wird mit einem Mehraufwand für die Stadt von rund CHF 0.870 Mio. gerechnet. Ein Teil dieses Betrages wird 2025 durch die kumulierten Bundes- und Kantonsbeiträge gedeckt werden können. Ein Betrag von CHF 0.225 Mio. wird durch die Stadt St.Gallen ausgeglichen.

Im Folgenden sind die Kosten und Auswirkungen der beantragten Erhöhung des KDS dargestellt:

Kita-Kosten und ihre Verteilung im Jahr 2023	[in Mio. CHF]
Total Kosten Kitas 2023	16.367
Total städtische Kita-Subventionen 2023	8.701
kantonale Beiträge, die zur Vergünstigung der Elternbeiträge im Jahr 2023 in der Stadt St.Gallen eingesetzt wurden	0.700
verbleibender Elternbeitrag an die Kitakosten 2023	7.000

Auswirkungen der Erhöhung des KDS per 1. Juni 2024	[in Mio. CHF]
Total Mehraufwand durch KDS-Erhöhung für ein Jahr	1.567
Mehraufwand durch KDS-Erhöhung von Juni bis September 2024 – Übernahme durch die Stadt St.Gallen	0.522
Mehrkosten durch KDS-Erhöhung von Oktober bis Dezember 2024 davon Anteil Eltern	0.392 0.174

¹⁵ Hierzu ist eine Anpassung des Anhangs des Tarifreglements für Kindertagesstätten mit städtisch subventionierten Betreuungsplätzen vom 22. Januar 2019 (SRS 281.12) durch den Stadtrat notwendig.

davon Anteil Stadt St.Gallen	0.218
Total Mehraufwand für die Stadt St.Gallen von Juni bis Dezember 2024	0.740
im Jahr 2024 zur Verfügung stehende Bundes- und Kantonsbeiträge	1.109
verbleibende Bundes- und Kantonsbeiträge nach Abzug Mehraufwand der Stadt	0.369

Auswirkungen der Erhöhung des KDS für das Jahr 2025	[in Mio. CHF]
Total Mehraufwand durch Erhöhung KDS für das ganze Jahr 2025	1.567
davon Mehraufwand für die Eltern für das ganze Jahr 2025	0.697
davon Mehraufwand für die Stadt St.Gallen für das ganze Jahr 2025	0.870
Für das Jahr 2025 erwartete Bundes- und Kantonsbeiträge	0.276
kumulierte Bundes- und Kantonsbeiträge aus den vorherigen Jahren	0.369
Total zur Verfügung stehende Bundes- und Kantonsbeiträge im Jahr 2025	0.645
Total Mehraufwand für die Stadt St.Gallen im Jahr 2025 nach Abzug der Bundes- und Kantonsbeiträge	0.225

Die Stadtpräsidentin:
Maria Pappa

Der Stadtschreiber-Stellvertreter:
Andy Markwalder