

Vorlage Stadtparlament

Datum 26. September 2017
Beschluss Nr. 897
Aktenplan 152.15.11 Stadtparlament; Postulat

Betreuung von Kindern im Vorschulalter – Zukünftiges Subventionierungsmodell

Antrag

Wir beantragen Ihnen, folgende Beschlüsse zu fassen:

1. Die Anzahl zu subventionierende Kinderkrippenplätze in der Stadt St.Gallen wird jährlich entsprechend der Nachfrage festgelegt. Damit wird die Kontingentierung der Zahl der subventionierten Kinderkrippenplätze aufgehoben und dem effektiven Bedarf angepasst.
2. Das Postulat „Betreuungsgutscheine für Krippenplätze und Tagesfamilien“ wird als erledigt abgeschrieben.

Zusammenfassung

In der Stadt St.Gallen bestehen heute 25 Kinderkrippen, welche von verschiedenen privaten Trägerschaften geführt werden. Von diesen Krippenangeboten werden zurzeit 16 Institutionen mit städtischen Subventionen finanziell unterstützt. Im Rahmen des geltenden Subventionierungsmodells profitieren heute ausschliesslich Familien von den städtischen Vergünstigungen, die einen subventionierten Betreuungsplatz in einer Kinderkrippe mit Leistungsvereinbarung erhalten. Diese Zahl der subventionierten Plätze ist zurzeit auf 330 begrenzt. Durch die Kontingentierung der Anzahl Plätze können derzeit nicht alle Familien, die aufgrund ihrer individuellen finanziellen Situation Anspruch auf einen reduzierten Tarif hätten, auch tatsächlich von einem subventionierten Krippenplatz profitieren. Dies hat eine Ungleichbehandlung zur Folge: Familien mit identischen Einkommen werden willkürlich unterschiedlich behandelt und je nach dem bevorzugt oder benachteiligt.

Mit dem Ziel in Zukunft die relative Gleichbehandlung der Familien in der Stadt St.Gallen sicherzustellen, hat der Stadtrat im Rahmen der Beantwortung des Postulats „Betreuungsgutscheine für Krippenplätze und Tagesfamilien“ nach alternativen Modellen zur Finanzierung der Kinderbetreuung gesucht. Diese sollen die Nachteile des geltenden Finanzierungsmodus beseitigen. Im nachfolgenden Bericht vergleicht der Stadtrat das heutige Subventionierungsmodell mit einem Betreuungsgutscheinmodell. Im Rahmen des letzteren erhalten alle bezugsberechtigten Eltern¹, die einen von der Gemeinde anerkannten Betreuungsplatz gefunden haben, einen Betreuungsgutschein in Abhängigkeit von ihrem Einkommen und Vermögen. So können Eltern frei wählen, wo sie ihr Kind bzw. ihre Kinder betreuen lassen.

¹ Der Begriff „Eltern“ beinhaltet im Folgenden die Inhaber der elterlichen Sorge.

Der Vergleich der beiden Modelle zeigt, dass beide Finanzierungssysteme durch die Wahl der entsprechenden Parameter so ausgestaltet werden können, dass es möglich ist, den zentralen Grundsatz der relativen Gleichbehandlung der Familien in der Stadt St.Gallen und weitere vom Stadtrat definierten Vorgaben an ein zukünftiges Subventionierungsmodell (z.B. Stärkung der bedarfsgerechten Auswahl durch die Eltern, Wettbewerb unter den Angeboten usw.) zu erfüllen. Sowohl das Gutscheinmodell als auch das bisherige Subventionierungsmodell der Stadt St.Gallen können je nach Zielsetzungen entsprechend ausgestaltet bzw. ihre Parameter (z.B. Budgethöhe, Beitragshöhe pro Familie, geografische Abgrenzung, Voraussetzungen für die Anerkennung eines Krippenbetriebes zur Subventionierung usw.) entsprechend festgelegt werden. Den grössten Unterschied zeigt das Betreuungsgutscheinmodell gegenüber den Anpassungen des bestehenden Modells dadurch, dass die Auszahlung der Subvention beim Gutscheinmodell direkt an die Eltern geht. Ein weiterer Unterschied zeigt sich in einem deutlich höheren Administrationsaufwand für die Stadt und höheren einmaligen Investitionen. Aufgrund dieser Unterschiede sowie aufgrund der guten bestehenden Zusammenarbeit zwischen den privaten Trägerschaften und der Stadt St.Gallen will der Stadtrat die Kontingentierung der Anzahl subventionierten Plätze aufheben, das entsprechend angepasste bestehende Subventionierungsmodell beibehalten und deshalb auf ein Gutscheinmodell verzichten.

In einem weiteren Schritt erläutert der Stadtrat die Ziele und Schwerpunkte seiner Familienpolitik und führt aus, wie ein Subventionierungsmodell auszugestaltet ist, damit diese Zielsetzungen erreicht werden können. Von zentraler Bedeutung sind die sozialpolitischen Ziele „Chancengerechtigkeit“ und „Verhinderung von Familienarmut“, aber auch die volkswirtschaftlichen Ziele „Vereinbarkeit von Familie, Beruf und Ausbildung“, „Erhöhung des Steuersubstrats“ und „Standortattraktivität“. Die dargelegten Ziele und Schwerpunkte setzen den Rahmen für das neue Subventionierungsmodell. Dieses wurde ausgehend von diesen Vorgaben im Detail ausgearbeitet und wird in dieser Vorlage vorgestellt.

Der Stadtrat ist überzeugt, dass mit dem neuen „St.Galler Subventionierungsmodell“ sowohl der spezifischen Situation in der Stadt St.Gallen Rechnung getragen als auch die Nachteile des heutigen Finanzierungsmodells beseitigt werden können. Geplant ist, das neue Subventionierungsmodell per 1. Januar 2018 in der Stadt St.Gallen umzusetzen.

Inhaltsverzeichnis

1	Ausgangslage	4
1.1	Postulat „Betreuungsgutscheine für Krippenplätze und Tagesfamilien“	4
1.2	Subventionierung von Krippenplätzen in der Stadt St.Gallen.....	4
1.2.1	Heutiges Subventionierungsmodell	4
1.2.2	Gesamtangebot an Krippenplätzen in der Stadt St.Gallen	5
1.2.3	Wartelisten in der Stadt St.Gallen.....	5
1.3	Tagespflegeeltern	6
2	Modell Betreuungsgutscheine.....	7
3	Zielsetzung: Gleichbehandlung als rechtsstaatlicher Grundsatz.....	8
3.1	Gleichbehandlung der Familien bzw. der Betreuungsangebote in der Stadt St.Gallen	8
3.2	Mögliche Subventionierungsmodelle	9
4	Wahl des zukünftigen Subventionierungsmodells	10
4.1	Einleitung	10
4.2	Voraussetzungen eines zukünftigen Subventionierungsmodells	10
4.3	Ausgestaltung eines zukünftigen Subventionierungsmodells.....	11
4.3.1	Modell A – Anpassung des bestehenden Subventionierungsmodells.....	11
4.3.2	Modell B – Betreuungsgutscheine	11
4.4	Die zwei Subventionierungsmodelle im Vergleich	11
5	Konkretisierung Modell A bzw. Anpassung des bisherigen Subventionierungsmodells	14
5.1	Einführung.....	14
5.2	Sozialpolitische und volkswirtschaftliche Ziele als Entscheidungsgrundlagen	14
5.2.1	Sozialpolitische Ziele	14
5.2.2	Volkswirtschaftliche Ziele	16
5.3	Ausgestaltung des Subventionierungsmodells je nach Ziel- bzw. Schwerpunktsetzung	17
5.3.1	Welche Anspruchsgruppen sollen profitieren können?	17
5.3.2	Anforderungen an die Trägerschaften bzw. an die von der Stadt anerkannten Angebote	18
5.3.3	St.Galler Subventionierungsmodell	22
5.4	Finanzielle Auswirkungen	22
5.5	Bundessubventionen	24
6	Stellungnahme des Stadtrates zu den Fragen aus dem Postulat S. Lüthi	25

1 Ausgangslage

1.1 Postulat „Betreuungsgutscheine für Krippenplätze und Tagesfamilien“

Sonja Lüthi, Gisela Keller, Jennifer Deuel und Cécile Federer sowie 35 mitunterzeichnende Mitglieder des Stadtparlaments reichten am 27. Oktober 2015 das Postulat „Betreuungsgutscheine für Krippenplätze und Tagesfamilien“ ein. Das Stadtparlament hat das Postulat auf Antrag des Stadtrats an seiner Sitzung vom 19. Januar 2016 erheblich erklärt.

Im Postulat wird der Stadtrat gebeten, „einen Systemwechsel von subventionierten Krippenplätzen zu Betreuungsgutscheinen für ausserfamiliäre Betreuungsangebote (Kinderkrippen, Tagesfamilien etc.) zu prüfen und allenfalls zur Schaffung einer gesetzlichen Grundlage für Betreuungsgutscheine in der Stadt St.Gallen Antrag zu stellen. Ebenfalls wurden seitens der Vertreter und Vertreterinnen des Stadtparlaments verschiedene Argumente zugunsten des Betreuungsgutscheinmodells aufgeführt, zu welchen der Stadtrat ersucht wird, Stellung zu nehmen.

In den nachfolgenden Ausführungen geht der Stadtrat ausschliesslich auf die Betreuungsangebote für Kinder im Vorschulalter ein. In diesem Bericht nicht enthalten sind Betreuungsangebote für Kinder im Schulalter (Hort, FSA, FSA+). Im Gegensatz zu den Betreuungsangeboten im Vorschulbereich, welche von privaten Trägerschaften angeboten werden, werden die genannten Angebote für Kinder im Schulalter von der Stadt St.Gallen selber betrieben.

1.2 Subventionierung von Krippenplätzen in der Stadt St.Gallen

1.2.1 Heutiges Subventionierungsmodell

Die öffentliche Hand subventioniert seit Jahrzehnten Krippenplätze in der Stadt St.Gallen. Das aktuelle Subventionierungssystem wurde im Jahr 2004² eingeführt. Es wird als „Leistungsabhängige Objektfinanzierung“ oder auch als „Indirekte Subjektfinanzierung“ bezeichnet.³ So profitieren heute Familien, die einen subventionierten Betreuungsplatz in einer Kinderkrippe mit Leistungsvereinbarung erhalten haben, von durch die Stadt vergünstigten Tarifen. Der Elternbeitrag basiert auf der jeweiligen individuellen finanziellen Situation einer Familie. Für die Differenz zwischen den durchschnittlichen Vollkosten der Kinderkrippen pro Tag und Platz (kostendeckender Tagessatz) und den effektiven Elternbeiträgen kommt die Stadt St.Gallen auf. Der kostendeckende Tagessatz variiert je nach Betreuungsmodell bzw. Öffnungszeiten einer Kinderkrippe zwischen CHF 93.10 und CHF 117.70 pro Tag und Platz. Durchschnittlich betrug der kostendeckende Tagessatz im Jahr 2016 CHF 103.25 pro Tag und Platz. Aufgrund dessen unterstützt sie die Kinderkrippen nach Massgabe der effektiv belegten Plätze. Die öffentlichen Gelder fliessen so zwar zur Einrichtung, aber durch die Tarifreduktion kommen sie den Eltern direkt zugute.

Waren es zu Beginn gesamthaft 205 Plätze, welche die Stadt St.Gallen subventionierte, so wurde diese Zahl im Laufe der Zeit etappenweise auf 330 erhöht.⁴ Die Anzahl subventionierter Krippenplätze war von Beginn an begrenzt. Die subventionierten Kinderkrippenplätze werden von 16 privaten Kinderkrip-

² Vorlage an den Grossen Gemeinderat, „Familienergänzende Betreuung von Kindern im Vorschulalter: Ausbau des Angebots“, vom 27. Mai 2003, Nr. 3430.

³ INFRAS (2017): Familien- und schulergänzendes Betreuungsangebot im Kanton St.Gallen, Schlussbericht, S. 56.

⁴ Vorlage an den Grossen Gemeinderat, „Familienergänzende Betreuung von Kindern im Vorschulalter: Ausbau des Angebots“, vom 27. Mai 2003, Nr. 3430; Vorlage Stadtparlament, „Familienergänzende Betreuung von Kindern im Vorschulalter – Etappenweise Erhöhung der Anzahl subventionierter Krippenplätze auf 300“, vom 18. August 2009, Nr. 0815; Vorlage Stadtparlament, „Familienergänzende Betreuung von Kindern im Vorschulalter – Erhöhung der Anzahl subventionierter Krippenplätze auf 330“, vom 22. September 2015, Nr. 3446.

pen angeboten. Hinter diesen Betrieben stehen elf Trägerschaften. Zusätzlich zu den subventionierten bieten diese Kinderkrippen auch nicht-subventionierte Plätze an. Insgesamt umfasst das Angebot dieser Betreuungseinrichtungen 461.5 Krippenplätze.

1.2.2 Gesamtangebot an Krippenplätzen in der Stadt St.Gallen

Ausser den 16 Kinderkrippen mit von der öffentlichen Hand subventionierten Plätzen gibt es zurzeit weitere neun Kinderkrippen ohne öffentlich subventionierte Plätze. Von diesen neun Kinderkrippen werden sieben von Unternehmungen oder anderen Organisationen geführt bzw. massgeblich finanziell unterstützt, so etwa von der Universität St.Gallen, den Helvetia Versicherungen, der Sozialversicherungsanstalt SVA, der Raiffeisenbank (zwei Angebote), der Sprachheilschule sowie vom Kantonsspital. Diese Plätze dürften überwiegend von Kindern von Mitarbeitenden der entsprechenden Unternehmungen bzw. Organisationen genutzt werden, so dass der Öffentlichkeit nur wenige Plätze zur Verfügung stehen. In den nachfolgenden Ausführungen wird von den sogenannten „Firmenkrippen“ gesprochen. Hinter den Trägerschaften der zwei Kinderkrippen, welche keine finanzielle Unterstützung von der öffentlichen Hand bzw. von Unternehmungen erhalten, stehen Privatpersonen, welche die Kinderkrippen im Rahmen einer Einzelfirma bzw. einer GmbH führen. Die neun von der Stadt nicht subventionierten Kinderkrippen stellen insgesamt 265.5 gewichtete Plätze zur Verfügung. Die Nachfragen bei den verschiedenen Kinderkrippen ergaben, dass deren Elterntarife zumeist ebenfalls auf das Einkommen der Familien abstellen. Das Gesamtangebot in der Stadt St.Gallen beläuft sich demnach auf 727 Krippenplätze.⁵ Von diesen werden 330 durch städtische Subventionen verbilligt.

Geht man von einem Belegungsfaktor von 2.21 aus⁶, werden die 727 Krippenplätze aktuell von insgesamt 1'607 Kindern genutzt. Wie viele dieser Kinder in der Stadt St.Gallen wohnhaft sind, ist dem Stadtrat nicht bekannt bzw. müsste bei den Kinderkrippen erfragt werden. Per 31. August 2017 sind in der Stadt St.Gallen gesamthaft 4'831 Kinder im Alter zwischen null und sechs Jahren wohnhaft.

Nimmt man die effektive Belegung aus dem Jahr 2016 als Grundlage (96 Prozent) und geht von einem Belegungsfaktor von 2.21 aus, dann profitieren aktuell 700 Kinder von der städtischen Subventionierung.

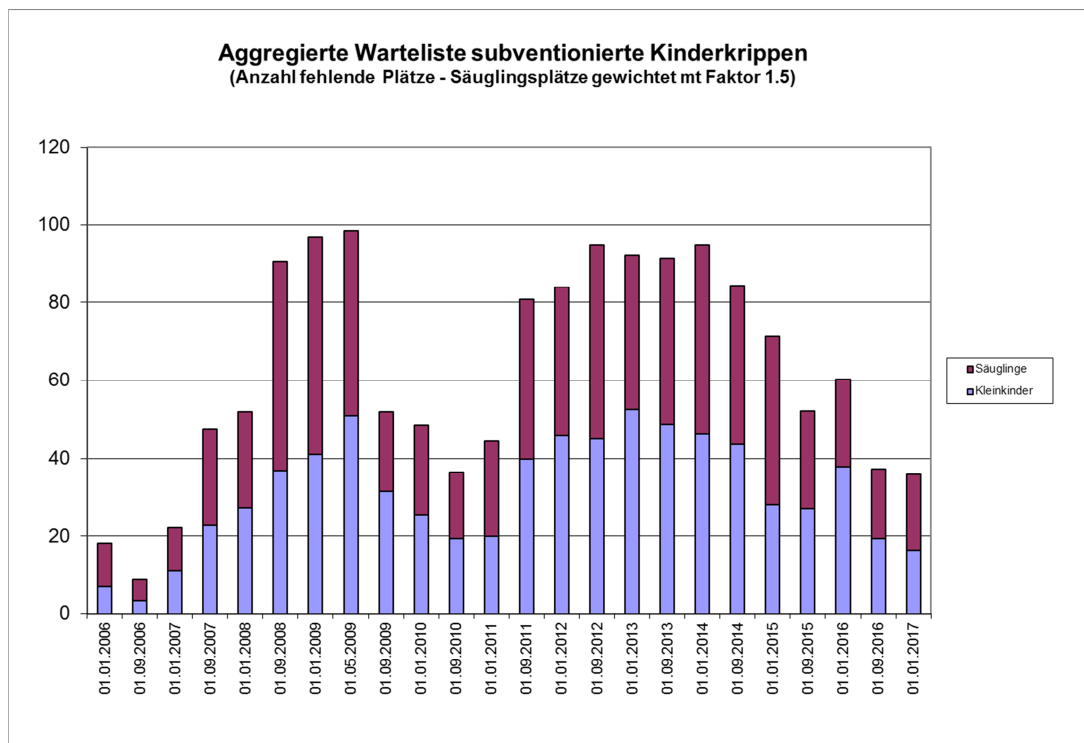
1.2.3 Wartelisten in der Stadt St.Gallen

Seit 2003 führt das Amt für Gesellschaftsfragen die von den subventionierten Kinderkrippen geführten Wartelisten zusammen und bereinigt diese. Durch die etappenweise Erhöhung der Anzahl subventionierter Plätze zwischen 2010 und 2012 konnte die Warteliste von 97 Plätzen Anfang 2009 auf 45 Anfang 2011 verkürzt werden, wobei die Nachfrage nach Säuglingsplätzen mit 1,5 gewichtet wird. Im September 2011 ist die Nachfrage jedoch sprunghaft auf 81 Plätze gestiegen. Bis 2014 schwankte der Wert zwischen 81 und 95. Anfang 2015 konnten erstmals wieder kürzere Wartelisten verzeichnet werden. Durch die Erhöhung der subventionierten Krippenplätze von 300 auf 330 im Jahr 2016 sind die Wartelisten nun wiederum kürzer geworden: Anfang September 2016 lag die Nachfrage nach zusätzlichen subventionierten Krippenplätzen bei lediglich 37, davon wurden rund 18 Plätze von Familien mit Säug-

⁵ Gemäss Vorgaben der Aufsichts- und Bewilligungsbehörde des Kantons St.Gallen, Amt für Soziales, gilt ein Kleinkind zwischen 3 und 18 Monaten als Säugling. Aufgrund der personalintensiven Betreuung wird ein Säuglingsplatz mit dem Faktor 1.5 gewichtet. In den 727 Kinderkrippenplätzen sind die „gewichteten Plätze“ enthalten, die mit dem höheren Betreuungsaufwand für Säuglinge hinterlegt sind.

⁶ Ein Belegungsfaktor von 2.21 bedeutet, dass pro Platz 2.21 Kinder betreut werden können, da diese i.d.R. einen Platz nur teilweise beanspruchen (im Durchschnitt 2.26 Tage pro Woche). Vgl. INFRAS (2017): Familien- und schulergänzendes Betreuungsangebot im Kanton St.Gallen, Schlussbericht, S. 7.

lingen nachgefragt. Im Januar 2017 wurden noch rund 36 zusätzliche subventionierte Krippenplätze nachgefragt.



1.3 Tagespflegeeltern

Zusätzlich zu den institutionellen familienergänzenden Betreuungsangeboten stellt die Pflegekinder-Aktion in der Stadt St.Gallen aktuell total 95 Betreuungsplätze bei Tagespflegeeltern zur Verfügung. Die Tagespflegeeltern bieten Familien mit Kindern jeden Alters – Säuglinge, Kleinkinder bis Kindergartenalter und Schulkinder – Betreuungslösungen zwischen einem halben und fünf Tagen pro Woche an. Ebenfalls besteht in Ausnahmefällen die Möglichkeit, dass ein Kind bei den Tagespflegeeltern übernachtet. Im 2016 wurden insgesamt 98 Kinder aus der Stadt St.Gallen von 26 Tagespflegefamilien betreut. Damit leisteten Tagespflegefamilien insgesamt 3'519.5 Betreuungstage (inkl. Übernachtungen). Verglichen mit Betreuungsangeboten in Kinderkrippen entspricht dieses Volumen rund 14.5 Plätzen.⁷

Für Eltern mit unregelmässigen Arbeitszeiten gestaltet sich die Suche nach einer familienergänzenden Betreuung für ihre Kinder besonders schwierig. Die Bedürfnisse dieser Familien können durch die Angebote der Kinderkrippen nicht gedeckt werden, daher ist das Tagespflegefamilienangebot insbesondere auch für diese Familien von Bedeutung. Gerade die Möglichkeit der Betreuung zu Randzeiten ergänzt das institutionelle Betreuungsangebot optimal und wird vermehrt genutzt.

Die Vermittlung dieser Betreuungsplätze, die Betreuung der Eltern bzw. Tagespflegefamilien und die Aus- und Weiterbildung der Tagespflegefamilien wie auch Aufgaben in den Bereichen der Administration und Abrechnung, welche in diesem Zusammenhang entstehen, werden durch die Fachstelle Kinderbetreuung der Pflegekinder-Aktion St.Gallen geleistet. Die Stadt leistet an diese Fachstelle einen jährli-

⁷ Anzahl Plätze = Anzahl Betreuungstage pro Jahr / durchschnittliche Anzahl Betreuungstage einer Kinderkrippe pro Jahr (246 Tage).

chen Pauschalbeitrag in der Höhe von CHF 130'000. Die Plätze selber bzw. die Betreuungsleistung der Tagespflegefamilien werden seitens der Stadt zurzeit nicht subventioniert.

2 Modell Betreuungsgutscheine

Im Postulat „Betreuungsgutscheine für Krippenplätze und Tagesfamilien“ wird der Stadtrat gebeten, einen Systemwechsel von subventionierten Krippenplätzen zu Betreuungsgutscheinen für ausserfamiliäre Betreuungsangebote (Kinderkrippen, Tagesfamilien etc.) zu prüfen und gegebenenfalls die gesetzliche Grundlage für ein Betreuungsgutscheinsystem in der Stadt St.Gallen zu schaffen.

In einigen Schweizer Städten bzw. Gemeinden wurden bereits Erfahrungen mit dem Gutscheinmodell gesammelt – so z.B. in Luzern und Bern wie auch in den Zuger Gemeinden Cham und Baar. Der Gemeindeverband LuzernPlus hat im Jahre 2011 als erste Organisation in der Schweiz das Basismodell „Betreuungsgutscheine“ geschaffen und während einer dreijährigen Pilotphase in der Region Luzern eingeführt. Die Stadt Luzern und andere Gemeinden in der Region haben dadurch eine Vorreiterrolle für andere Gemeinden und Kantone eingenommen. In den nachfolgenden Ausführungen wird dieses Basismodell als Grundlage für die Ausführungen eines möglichen Betreuungsgutscheinmodells herangezogen.

Im Rahmen dieses Basismodells können Eltern frei wählen, wo sie ihr Kind bzw. ihre Kinder betreuen lassen. Alle bezugsberechtigten Eltern, die einen von der Stadt bzw. der Gemeinde anerkannten Betreuungsplatz gefunden haben, erhalten einen Betreuungsgutschein. Die Eltern haben damit die freie Wahl zwischen den verschiedenen Betreuungsangeboten. Dadurch wird der Wettbewerb zwischen den Anbietenden gefördert. Diejenigen Angebote, die den Bedürfnissen der Eltern am meisten entsprechen, verzeichnen den grössten Zulauf. Andere Angebote sind einem gewissen Anpassungsdruck ausgesetzt. Längerfristig rechnen die Fachpersonen mit folgenden vier Entwicklungsschritten⁸:

- Stärkung der Einflussmöglichkeiten der Eltern: Diese wählen den Betreuungsplatz nach ihren Bedürfnissen (z.B. in Bezug auf Kosten, Öffnungszeiten, pädagogisches Konzept usw.).
- Wettbewerb zwischen sämtlichen Anbietenden: Es wird erwartet, dass die Trägerschaften auf das Nachfrageverhalten der Eltern reagieren und ihr Angebot bedarfsgerecht ausgestalten.
- Steigende Nachfrage nach Betreuungsplätzen: Die Gutscheine stimulieren die Nachfrage nach Betreuungsplätzen, was den Ausbau des Angebots positiv beeinflusst.
- Wiederherstellung der Rechtsgleichheit: Alle erziehungsberechtigten Personen mit demselben Einkommen sollen dieselbe Unterstützung für die familienergänzende Kinderbetreuung durch die öffentliche Hand erhalten.

Die Auszahlung der „Subvention“ geht i.d.R. direkt an die Eltern. Kinderkrippen und Tagespflegeeltern stellen den Eltern den vollen Preis in Rechnung.

Zu beachten ist, dass dieses Luzerner-Basismodell je nach Zielsetzungen und Rahmenbedingungen einer Stadt bzw. Gemeinde anzupassen ist bzw. entsprechende Indikatoren festgelegt werden müssen. Dies zeigt auch die in der Praxis unterschiedliche Ausgestaltung dieses Subventionierungsmodells. So

⁸ Interface (2008): Betreuungsgutscheine in der Stadt Luzern – Konzeptionelle Grundlagen, Bericht zuhanden des Luzerner Stadtrates, S. 3ff.

sind die bestehenden Betreuungsgutscheinmodelle je nach Stadt oder Gemeinde unterschiedlich ausgebaut. Veränderliche Grössen sind beispielsweise:

- Anzahl ausgegebene Gutscheine bzw. Höhe des Budgets.
- Kriterien für die Bezugsberechtigung: Alter der Kinder, Einkommens- bzw. Vermögensgrenzen, Kopplung an das Erwerbspensum einer Familie usw.
- Beitragshöhe pro Familie.
- Berücksichtigung von Geschwistern beim Tarif (Geschwisterrabatt).
- Einbezug verschiedener Betreuungsformen: Kinderkrippen, Tagespflegefamilien.
- Geografische Abgrenzung resp. Definition des Einzugsgebiets: Lediglich innerhalb der Gemeinde/Stadt oder auch für Betreuungsangebote ausserhalb.
- Einbezug von Firmenkrippen.
- Zusätzliche Qualitätsvorgaben an Kinderkrippen.

Städte und Gemeinden mit Betreuungsgutscheinen definieren beispielsweise die anerkannten Betreuungsangebote. Während in Luzern etwa Firmenkrippen und Kinderkrippen in der Agglomeration anerkannt sind, schliesst die Stadt Bern Kinderkrippen aus, die sich ausserhalb des Stadtgebiets befinden und auch Firmenkrippen, in welcher weniger als 50 Prozent der Plätze der Öffentlichkeit zur Verfügung stehen.

3 Zielsetzung: Gleichbehandlung als rechtsstaatlicher Grundsatz

3.1 Gleichbehandlung der Familien bzw. der Betreuungsangebote in der Stadt St.Gallen

Die öffentliche Hand ist gehalten, alle gleich zu behandeln, wenn eine Ungleichbehandlung sich aus sachlichen Gründen nicht rechtfertigen lässt. Für den Stadtrat ist es zentral, dass die Gleichbehandlung im Grundsatz erfüllt ist. Die Unterschiede der bestehenden Betreuungsangebote bzw. deren Finanzierung durch Dritte wie auch die Zielsetzungen des Stadtrats im Rahmen der Familienpolitik rechtfertigen jedoch eine teilweise Ungleichbehandlung der Betreuungsangebote und damit der Familien in der Stadt St.Gallen. Bei der Wahl eines zukünftigen Subventionierungsmodells bzw. dessen Ausgestaltung strebt der Stadtrat aufgrund dessen eine sogenannte relative Gleichbehandlung an. Ebenfalls soll die Ausgestaltung eines Subventionierungsmodells die vom Stadtrat unter Ziffer 5 „Konkretisierung Modell A bzw. Anpassung des bisherigen Subventionierungsmodells“ festgelegten sozialpolitischen und volkswirtschaftlichen Zielsetzungen berücksichtigen.

In den letzten Jahren haben neben der öffentlichen Hand auch grössere Unternehmungen und Organisationen in der Stadt St.Gallen in den Aufbau von Kinderkrippen investiert. Heute führen einige Unternehmen eigene Kinderkrippen oder beteiligen sich finanziell an von Dritten geführten Kinderkrippen. Diese durch Dritte subventionierten Kinderkrippen stellen insgesamt 229.5 gewichtete Plätze zur Verfügung. Der Stadtrat schätzt das Engagement dieser Unternehmen bzw. Organisationen sehr, denn er ist überzeugt, dass eine qualitativ gute Bildung, Betreuung und Erziehung im gemeinsamen Interesse der Eltern, der Stadt St.Gallen und der Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber bzw. der gesamten Wirtschaft liegt. Daher möchte der Stadtrat diese implizite Partnerschaft zwischen der öffentlichen Hand, den Eltern und der Wirtschaft auch in Zukunft beibehalten. Er hält dafür, dass auch künftig eine Aufteilung der finanziellen Unterstützung zwischen der Wirtschaft und der öffentlichen Hand sichergestellt werden soll. Die Stadt St.Gallen wird sich in einem zukünftigen Subventionierungsmodell daher insbesondere auf diejenigen Betreuungsangebote konzentrieren, die nicht von der Unterstützung privater Unternehmen

bzw. Organisationen profitieren können. So sollen auch in Zukunft prioritär jene Angebote in den Genuss von städtischen Subventionen kommen, die öffentliche Plätze für Familien in der Stadt St.Gallen anbieten und weitere Kriterien, welche aufgrund der städtischen Zielsetzungen und Rahmenbedingungen festgelegt werden (vgl. Ziffer 5.3 „Ausgestaltung des Subventionierungsmodells je nach Ziel- und Schwerpunktsetzung“), erfüllen. In den nachfolgenden Ausführungen werden diese Kinderkrippenbetriebe als „von der Stadt anerkannte Betreuungsangebote bzw. anerkannten Kinderkrippe“ bezeichnet.

Wie unter Ziffer 1.3 („Tagespflegeeltern“) bereits dargelegt, stehen für die Betreuung von Kindern im Vorschul- aber auch im Schulalter zusätzlich zu den institutionellen familienergänzenden Betreuungsangeboten Betreuungsplätze bei Tagespflegeeltern zur Verfügung. Die Stadt St.Gallen bezahlt jährlich einen Subventionsbeitrag für die Vermittlung dieser Angebote, für die Betreuung der Eltern bzw. Tagespflegefamilien, die Aus- und Weiterbildung der Tagespflegeeltern wie auch an die gesamte Administration. Die Kosten für die Eltern, welche ihre Kinder bei Tagespflegeeltern betreuen lassen, sind auch in diesem Bereich einkommensabhängig, wobei hier auf das Bruttoeinkommen der Eltern Bezug genommen wird. Durch die jährliche Subventionierung an die Vermittlung dieser Angebote können die Kosten der Familien, welche die Betreuung in Anspruch nehmen, tief gehalten werden. Dieses System hat sich nach Meinung des Stadtrates bewährt. Er verzichtet daher darauf, die Betreuungsplätze der Tagespflegefamilien in ein zukünftiges Subventionierungsmodell zu integrieren und wird an der heutigen Lösung der Subventionierung in diesem Bereich festhalten.

Mit dem Ziel der relativen Gleichbehandlung ist nun zu prüfen, welches Subventionierungsmodell diese Zielsetzung erreichen kann bzw. wie ein Subventionierungsmodell auszugestalten ist. Ist ein Systemwechsel notwendig oder kann allenfalls auch das bestehende Subventionierungsmodell diesen Grundsatz in Zukunft sicherstellen?

3.2 Mögliche Subventionierungsmodelle

Im heutigen Subventionierungssystem mit seinen 330 subventionierten Krippenplätzen steht der Zugang zu subventionierten Plätzen nicht allen Familien in der Stadt St.Gallen offen. Auch wenn die Situation bereits deutlich besser ist als noch vor zehn Jahren, können derzeit nicht alle Familien, die aufgrund ihrer finanziellen Situation Anspruch auf einen reduzierten Tarif hätten, auch tatsächlich von einem subventionierten Krippenplatz profitieren, weil die Anzahl der subventionierten Krippenplätze kontingentiert ist. Dadurch werden Familien mit identischen Einkommen heute unterschiedlich behandelt und je nach dem bevorzugt oder benachteiligt. Daher sind nach Meinung des Stadtrates alternative Modelle zur Finanzierung der Kinderbetreuung zu prüfen, welche in der Lage sind, die Nachteile des geltenden Finanzierungsmodells zu beseitigen.

Ein solches Modell könnten die Betreuungsgutscheine sein. Gemeinden und Städte, welche heute die familienergänzende Kinderbetreuung im Rahmen eines Gutscheinmodells subventionieren, scheinen der Forderung nach Gleichbehandlung gerecht zu werden. Teilweise ermöglichen es Gutscheinmodelle allen Eltern mit Wohnsitz in der entsprechenden Gemeinde bzw. Stadt, von der finanziellen Unterstützung für die Betreuung ihrer Kinder zu profitieren – unabhängig davon, wo sie ihre Kinder betreuen lassen (vgl. z.B. Luzern).

Einen anderen Weg zur Sicherstellung der Gleichbehandlung sieht der Stadtrat darin, die Kontingentierung der Anzahl subventionierter Krippenplätze aufzuheben und stattdessen Krippenplätze entsprechend der effektiven Nachfrage zu subventionieren. Dies entspricht der Etablierung eines individuellen Subventionsanspruchs, soweit die entsprechenden Voraussetzungen erfüllt sind.

Sowohl das Gutscheinmodell als auch die unbeschränkte Anzahl subventionierter Betreuungsplätze setzen voraus, dass die heute anhand einer definierten Anzahl subventionierter Plätze ermittelte Budgetlimite fallen gelassen wird. Nur so kann sichergestellt werden, dass jede Familie grundsätzlich Zugang zu einem subventionierten Betreuungsplatz hat bzw. von der städtischen Unterstützung profitieren kann. Eine Gleichbehandlung der Familien ist unter Limitierung der Anzahl subventionierter Plätze nicht möglich. Für die Budgetierung müsste künftig auf eine Nachfrageschätzung abgestellt werden und die bisherige Deckelung der Kosten wäre nicht mehr möglich.

4 Wahl des zukünftigen Subventionierungsmodells

4.1 Einleitung

Wie oben dargelegt, kann der Grundsatz der Gleichbehandlung nach Auffassung des Stadtrats sowohl mit dem bestehenden Subventionierungsmodell (mit Öffnung der Anzahl Plätze) als auch mit dem Betreuungsgutscheinmodell erfüllt werden. Bevor jedoch in einem ersten Schritt die Entscheidung für eines der beiden Subventionierungsmodelle gefällt werden kann, sind die Bedingungen und Voraussetzungen, für ein zukünftiges Modell festzulegen.

4.2 Voraussetzungen eines zukünftigen Subventionierungsmodells

Für den Stadtrat müssen folgende Voraussetzungen in Zukunft zwingend erfüllt sein:

- Relative Gleichbehandlung der Familien: Alle Erziehungsberechtigten mit Wohnsitz in der Stadt St.Gallen sollen in Abhängigkeit von ihrem Einkommen und Vermögen im gleichen Umfang von der Unterstützung der öffentlichen Hand profitieren, wenn sie für ihr Kind einen Betreuungsplatz in einem von der Stadt anerkannten Betreuungsangebot nutzen.
- Stärkung der bedarfsgerechten Auswahl der Betreuungsplätze durch die Familien: Die Eltern sollen bei der Wahl der Betreuungsinstitution ihren Bedarf besser ausdrücken können. Sie wählen im Rahmen der möglichen Betreuungsangebote einen Betreuungsplatz aus, der ihren Wünschen, z. B. bezüglich Standort, Öffnungszeiten, pädagogischen Konzepten usw., am besten entspricht.
- Verbesserung des Zugangs zu subventionierten Betreuungsplätzen: Die Eltern sollen bei der Wahl des Betreuungsangebots nicht mehr darauf angewiesen sein, dass dieses subventionierte Plätze anbietet.
- Anpassung des Angebots: Sämtliche Angebote, die im Rahmen des Subventionierungsmodells von der Stadt St.Gallen anerkannt sind, stehen fortan unter gleichen Bedingungen in einem Wettbewerb. Es ist zu erwarten, dass sie auf das Nachfrageverhalten der Eltern reagieren, indem sie ihr Angebot bedürfnisgerecht ausgestalten und ihre Qualität steigern.
- Überprüfung des administrativen Aufwands: Heute unterhält die Direktion Soziales und Sicherheit, Amt für Gesellschaftsfragen, mit jeder Kinderkrippe eine individuelle Leistungsvereinbarung. Aufgrund dieser Leistungsvereinbarungen werden die städtischen Subventionen vierteljährlich mit jeder Kinderkrippe abgerechnet. Ebenfalls werden seitens der städtischen Verwaltung die Elterntarife ermittelt und das Amt für Gesellschaftsfragen führt die Wartelisten der subventionierten Kinderkrippen zusammen. Die Rechnungsstellung an die einzelnen Familien erfolgt aber über die Kinderkrippen direkt. Es stellt sich die Frage, ob nicht einfachere bzw. weniger aufwändige Lösungen für die Subventionierung von Familien möglich sind.

4.3 Ausgestaltung eines zukünftigen Subventionierungsmodells

Aufgrund der obigen Ausführungen hat der Stadtrat zwei mögliche Subventionierungsmodelle ausgearbeitet:

4.3.1 Modell A – Anpassung des bestehenden Subventionierungsmodells

Wie bereits dargelegt ist im aktuellen Subventionierungsmodell die Anzahl subventionierter Plätze begrenzt. Um den Grundsatz der relativen Gleichbehandlung der Familien zu erfüllen, ist es notwendig, dass die Kontingentierung der Anzahl der subventionierten Plätze aufgehoben wird. Die Subventionierung muss der Nachfrage nach reduzierten Betreuungsplätzen folgen. Das Modell A beinhaltet die Aufhebung dieser Limitierung. So kann jede Familie, die einen Betreuungsplatz in einer städtisch anerkannten Einrichtung belegt und die entsprechenden Anspruchsvoraussetzungen erfüllt, von der städtischen Subventionierung profitieren. Im Rahmen dieses Finanzierungsmodells wird es den genannten Einrichtungen neu grundsätzlich ermöglicht, alle bewilligten Betreuungsplätze zu den mit der Stadt vereinbarten Bedingungen subventioniert anzubieten. Eine Angebotspflicht der entsprechenden Institutionen besteht jedoch nicht.

Die Stadt St.Gallen schliesst wie bis anhin mit den verschiedenen Trägerschaften Leistungsvereinbarungen ab und leistet ihre Subventionszahlungen jeweils direkt an diese. Die Institutionen sind an die städtischen Tarifvorgaben gebunden. Der den Eltern im Sinne einer Tarifvergünstigung ausgerichtete Betrag variiert in Abhängigkeit von deren Einkommens- und Vermögensverhältnissen. Die Höhe der jährlichen Subventionszahlungen an die Betreuungseinrichtungen entspricht wie bereits heute der Differenz zwischen den Vollkosten bzw. dem kostendeckenden Tagessatz einerseits und den von den Eltern bezahlten Betreuungsbeiträgen anderseits.

4.3.2 Modell B – Betreuungsgutscheine

Beim Modell B lehnt sich der Stadtrat grundsätzlich an das Luzerner-Basismodell, welches in der Stadt Luzern praktiziert wird, an. Gleichzeitig berücksichtigt er aber die spezifischen Rahmenbedingungen und die Ausgangslage der Stadt St.Gallen. Im Rahmen des Gutscheinmodells können Eltern frei wählen, in welcher städtisch anerkannten Einrichtung sie ihr Kind betreuen lassen. Alle bezugsberechtigten Eltern, die einen Betreuungsplatz gefunden haben und aufgrund ihrer Einkommens- und Vermögenssituation die Voraussetzungen für die Subventionierung erfüllen, erhalten einen Betreuungsgutschein. Die Auszahlung der Subvention geht direkt an die Eltern. Die Betreuungseinrichtungen sind frei in der Preisgestaltung und verrechnen den Eltern den vollen Tarif.

4.4 Die zwei Subventionierungsmodelle im Vergleich

	Modell A	Modell B
Grundlagen	Heute bestehendes Subventionierungsmodell mit folgender Änderung: Wegfall der Kontingentierung subventionierter Krippenplätze.	Basismodell „Betreuungsgutscheine“ mit spezifischen Anpassungen an die Situation der Stadt St.Gallen.
Wesentliche Merkmale / Unterschiede	Zielgruppe: alle Familien in der Stadt St.Gallen mit Anspruch auf Vergünstigung. Die Betreuungseinrichtung verrechnet den Familien den aufgrund von Ein-	Zielgruppe: alle Familien in der Stadt St.Gallen mit Anspruch auf Vergünstigung. Familien erhalten aufgrund ihres Einkommens und Vermögens Betreuungs-

	Modell A	Modell B
	kommen und Vermögen errechneten Tarif gemäss städtischen Vorgaben. Subventionszahlung entspricht einer Tarifvergünstigung in der Höhe der Differenz zwischen Vollkostensatz (kostendeckender Tagessatz) und effektivem Elternbeitrag. Die Subventionszahlung geht an die Anbieterinnen und Anbieter.	gutscheine direkt von der öffentlichen Hand. Die Betreuungseinrichtungen stellen den Familien die Vollkosten in Rechnung. Die Subventionszahlung geht an die Familien.
Gleichbehandlung der Familien	Familien, die ein Angebot in einer von der Stadt innerhalb des Subventionierungssystems anerkannten Betreuungseinrichtung nutzen, werden gleich behandelt.	Familien, die ein Angebot in einer von der Stadt innerhalb des Gutscheinsystems anerkannten Betreuungseinrichtung nutzen, werden gleich behandelt.
Stärkung bedarfsgerechte Auswahl durch die Eltern	Die Eltern wählen im Rahmen der von der Stadt anerkannten Betreuungseinrichtungen einen Betreuungsplatz nach ihren Präferenzen (Standort, Öffnungszeiten usw.).	Die Eltern wählen im Rahmen der von der Stadt anerkannten Betreuungsinstitutionen einen Betreuungsplatz nach ihren Präferenzen (Standort, Öffnungszeiten usw.).
Anpassung des Angebots	Sämtliche Anbieterinnen und Anbieter, die von der Stadt St.Gallen zur Subventionierung zugelassen sind, stehen fortan unter gleichen Bedingungen im Wettbewerb.	Sämtliche Anbieterinnen und Anbieter, die von der Stadt St.Gallen im Rahmen des Gutscheinsystems zugelassen sind, stehen fortan unter gleichen Bedingungen im Wettbewerb.
Überprüfung des administrativen Aufwands	Die Hauptaufgabe der öffentlichen Verwaltung wird wie bis anhin in der Feststellung und jährlichen Kontrolle der Elterntarife wie auch in der vierteljährlichen Abrechnung zwischen der Stadt St.Gallen und den Betreuungseinrichtungen bestehen. Die Kinderkrippen rechnen den Betreuungsaufwand wie bisher monatlich mit den Eltern ab.	Die Hauptarbeit für die öffentliche Hand wird in der Prüfung der Anträge und der administrativen Abwicklung und Auszahlung der Betreuungsgutscheine für die einzelnen Familien bestehen. Die Kinderkrippen rechnen den Betreuungsaufwand monatlich mit den Eltern ab.
Einmalige Investitionskosten	Aufgrund der weitgehenden Beibehaltung des heutigen Systems braucht es keine Pilotphase. Die Verwaltung prüft bereits heute eine Verbesserung des bisherigen Abrechnungssystems. Die heutige Excel-Lösung soll durch eine Datenbank abgelöst werden. Der Investitionsbedarf dafür kann im Moment noch nicht abgeschätzt werden.	In Anlehnung an Luzern ist für die Umsetzung des Modells B eine Projektphase einzuplanen: Einsatz einer Projektleitung, Information und Kommunikation, Begleitung und Unterstützung der Kinderkrippen, Aufbau der Administration – 120 Stellenprozent (Luzern). Projektkosten (Beratung, Informatik), EDV-Kosten.

	Modell A	Modell B
Personalressourcen	Für die rein administrativen Aufgaben stehen heute dem Amt für Gesellschaftsfragen rund 30 Stellenprozente zur Verfügung. Je nach Anzahl zusätzlicher Angebote muss ggf. mit einer Stellenerhöhung im administrativen Bereich gerechnet werden. Diese könnte ca. 10 bis 20 Stellenprozent betragen. Gleichzeitig sollte die Prozessoptimierung durch die neue EDV-Lösung ermöglichen, den administrativen Aufwand zu senken.	Mit dem Betrieb des Betreuungsgutscheinmodells mussten in Luzern zwei Teilzeitstellen (gesamthaft 110 Stellenprozente) für den Vollzug, also für die Behandlung der Anträge sowie die Einlösung der Betreuungsgutscheine, geschaffen werden. ⁹

Die vorangehende Zusammenstellung zeigt, dass beide Modelle in der Stadt St.Gallen realisierbar sind. Die vom Stadtrat definierten Voraussetzungen eines zukünftigen Subventionierungsmodells werden mehrheitlich von beiden Varianten erfüllt. Zu beachten ist, dass es nicht „das einheitliche Gutscheinmodell“ gibt. Sowohl das Gutscheinmodell als auch das bisherige Subventionierungsmodell der Stadt St.Gallen können je nach Zielsetzungen entsprechend ausgestaltet bzw. ihre Parameter (z.B. Kriterien für die Bezugsberechtigung, Beitragshöhe pro Familie, geografische Abgrenzung, Anforderungen an die Krippenbetrieb usw.) entsprechend festgelegt werden. Den grössten Unterschied zeigt das Betreuungsgutscheinmodell gegenüber den Anpassungen des bestehenden Modells dadurch, dass die Auszahlung der Subvention beim Gutscheinmodell direkt an die Eltern geht. Die Betreuungseinrichtungen stellen den Familien die Vollkosten in Rechnung. Im Gegensatz dazu profitieren im Falle der Umsetzung von Modell A die Familien von durch die Stadt vergünstigten Tarifen – die Subjektfinanzierung erfolgt indirekt. Ein weiterer Unterschied zeigt sich in einem deutlich höheren Administrationsaufwand für die Stadt und höheren einmaligen Investitionen. Beinhaltet die administrative Aufgabe heute zum grossen Teil die quartalsweise Abrechnung mit den 16 Kinderkrippenbetrieben, die Zusammenführung der verschiedenen Wartelisten und in Zusammenarbeit mit dem Steueramt die Tarifeinstufung der Familien, so müssen im Rahmen des Gutscheinmodells die Anträge der Eltern einzeln bearbeitet und die Gutscheine an die Eltern monatlich ausbezahlt werden. Diese Überprüfung der Anträge, die administrative Abwicklung und Auszahlung der Betreuungsgutscheine für die einzelnen Familien führt gegenüber heute zu einem erheblichen Mehraufwand für die Verwaltung. Bei heute 330 subventionierten Plätzen würde dies ca. 730 Familien betreffen.

Aufgrund dessen favorisiert der Stadtrat das Modell A „Anpassung des bestehenden Subventionierungsmodells“. Dieses erfüllt alle Voraussetzungen und ist mit minimalen zusätzlichen Ressourcen und unter den heutigen technischen Gegebenheiten einfach und rasch umsetzbar. Unter dem bisherigen Modell hat sich eine gute Zusammenarbeitsbeziehung zwischen der Stadt und den privaten Träger-

⁹ Stadt Luzern (2012): Bericht und Antrag an den Grossen Stadtrat von Luzern „Reglement über die familienergänzende Kinderbetreuung und die Förderangebote“, vom 8. Februar 2012, S. 17.

schaften etabliert. Darauf möchte der Stadtrat auch in Zukunft bauen. Aus diesem Grund wurde für die vertieften Abklärungen in den nachfolgenden Abschnitten ausschliesslich das Modell A weiterverfolgt.

5 Konkretisierung Modell A bzw. Anpassung des bisherigen Subventionierungsmodells

5.1 Einführung

Ist in einem ersten Schritt die Entscheidung für ein Subventionierungsmodell gefallen, geht es im zweiten Schritt um dessen Ausgestaltung. Massgebend für die spezifische Struktur des Subventionierungsmodells sind die vom Stadtrat definierten Ziele in Bezug auf die Subventionierung von Betreuungsangeboten. So gibt es innerhalb der Subventionierungssysteme Parameter, die je nach Ziel oder Schwerpunktsetzung verändert werden können bzw. angepasst werden müssen:

- Kriterien für die Bezugsberechtigung wie z.B. das Alter der Kinder, Einkommens- bzw. Vermögensgrenzen, eine eventuelle Koppelung an das Erwerbsspensum einer Familie: Diese Kriterien bestimmen den Kreis der bezugsberechtigten Familien.
- Beitragshöhe pro Familie: Sie entscheidet darüber, wie stark die Kinderbetreuungskosten das Familienbudget belasten.
- Anforderungen an die Betreuungseinrichtungen: Sie bestimmen den Kreis der Betreuungseinrichtungen, die von der Stadt St.Gallen zur Subventionierung anerkannt sind bzw. in Zukunft subventionierte Plätze anbieten können.
- Zusätzliche Qualitätsvorgaben für Betreuungsangebote: Für die Stadt ergibt sich über eine Zusammenarbeitvereinbarung mit den Betreuungseinrichtungen die Gelegenheit, ein minimales Qualitätsniveau zu definieren, das für sämtliche Anbietende verbindlich ist.

Als Entscheidungsgrundlage für die Ausgestaltung des neuen Subventionierungssystems sind nachfolgend die vom Stadtrat definierten sozialpolitischen und volkswirtschaftlichen Ziele dargelegt. Sie sind der Ausgangspunkt für die Definition der verschiedenen Parameter.

5.2 Sozialpolitische und volkswirtschaftliche Ziele als Entscheidungsgrundlagen

5.2.1 Sozialpolitische Ziele

Der Begriff Sozialpolitik¹⁰ umschreibt diejenigen Bestrebungen und Massnahmen, welche darauf angelegt sind, die Nöte und Schwierigkeiten von Einzelnen oder Gruppen zu verhüten, zu mildern oder zu beheben oder gezielt sozial benachteiligte Personengruppen zu unterstützen. In Bezug auf die Betreuung der Kinder im Vorschulalter verfolgt der Stadtrat in erster Linie folgende Ziele:

5.2.1.1 Chancengerechtigkeit für alle Kinder

Alle Kinder sollen über gute Startchancen verfügen. Sehr viele Eltern besitzen grosse Erziehungskompetenzen. Sie kommen nicht nur ihren Aufgaben und Verpflichtungen nach, sondern stellen ihren Kindern auch gute Entwicklungsmöglichkeiten zur Verfügung. Studien zeigen aber auch, dass Kinder aus sozial schwachen und risikobehafteten Familien oft doppelt benachteiligt sind: Einerseits weil die Eltern ihnen häufig nur wenig förderliche Entwicklungsbedingungen bieten, andererseits weil sie deutlich seltener als privilegierte Kinder eine familienergänzende Betreuung in Anspruch nehmen (können). Dies kann dazu führen, dass sich die Unterschiede bei den Startchancen der Kinder weiter vergrössern.

¹⁰ Vgl. Bundesamt für Sozialversicherung, http://www.bsv.admin.ch/themen/gesellschaft/00072/?lang=de#sprungmarke0_1.

Familienergänzende Strukturen für das Vorschulalter (im Sinne der Frühen Förderung) können dazu beitragen, die Startchancen der Kinder zu verbessern. Wie verschiedene Studien zeigen, haben Kinderkrippen, Tagesfamilien und Spielgruppen einen positiven Einfluss auf einen gelingenden Übertritt in die Schule – sei dies in Bezug auf die Förderung der Kinder, aber auch bezüglich Stärkung und Unterstützung der Eltern. Sie können die soziale und/oder sprachliche Integration von Kindern aus bildungsfernen oder fremdsprachigen Familien und damit die Chancengerechtigkeit und den Schulerfolg fördern. Zudem können sie die Eltern aller Kinder in ihrer Erziehungsarbeit unterstützen und stärken und dadurch zum Schutz des Kindes eine präventive Wirkung entfalten. Zur Förderung der Entwicklung dieser Kinder sowie zur besseren Integration von Kindern unterschiedlicher Herkunft ist eine hohe Qualität der Kinderbetreuung erforderlich. Die Kosten für eine qualitativ hochstehende Kinderbetreuung übersteigen jedoch die finanziellen Möglichkeiten vieler Familien. Daher ist es wichtig, dass auch sozial benachteiligte Familien durch die Subventionierung Zugang zu kostengünstigen und qualitativ guten Betreuungsangeboten haben.

5.2.1.2 Verhinderung von Familienarmut und wirtschaftliche Existenzsicherung

Familienarmut stellt eine bedeutende sozialpolitische Herausforderung dar. Die Zunahme der Lebenshaltungskosten im Vergleich zur Lohnentwicklung in den letzten Jahrzehnten führt dazu, dass ein Familienbudget, das auf lediglich einem Durchschnittseinkommen eines Elternteils basiert, nur knapp existenzsichernd ist oder das Existenzminimum gar unterschreitet. Viele Familien sind deshalb darauf angewiesen, dass beide Elternteile erwerbstätig sind.

Betreuungsangebote schaffen für diese Familien die Rahmenbedingungen für eine bessere Vereinbarkeit von Familienarbeit und Erwerbstätigkeit bzw. Ausbildung. Sie leisten einen wichtigen Beitrag zur Existenzsicherung und zur besseren sozialen Absicherung von Familien wie auch zur Bekämpfung von Familienarmut. Auch für Familien, die auf Sozialhilfe angewiesen sind – darunter eine grosse Zahl Ein-elternfamilien – sind die Betreuungsangebote von grosser Bedeutung, denn für die Sozialhilfe ist die arbeitsmarktliche Integration das Hauptziel. Diese ist nur möglich, wenn entsprechende Betreuungsangebote für die Kinder zur Verfügung stehen. Es ist daher wichtig, dass diese Familien Zugang zu bezahlbaren Angeboten in guter Qualität haben. Voraussetzung dafür ist die Vergünstigung von Betreuungsplätzen durch staatliche Subventionen. Wie die Ergebnisse aus diversen Studien darlegen, können Kindertagesstätten wie folgt zur Verbesserung der heutigen und zukünftigen finanziellen Situation von Familien beitragen:

- Die familienergänzende Kinderbetreuung ermöglicht den Eltern eine höhere Erwerbsbeteiligung und dadurch eine entsprechende Steigerung ihres Erwerbseinkommens.
- Daraus resultieren höhere Beiträge an die Sozialversicherungen (AHV/IV/EO, ALV) und Pensionskassen.
- Die höheren Einkommen der Eltern senken das Armutsrisiko von Alleinerziehenden und Familien und tragen in der Folge zur Reduktion der Sozialhilfekosten bei.

5.2.1.3 Fazit

Soll der Fokus auf der Chancengerechtigkeit bzw. der Verhinderung von Familienarmut liegen, ist sicherzustellen, dass insbesondere Kinder aus sozial benachteiligten bzw. mehrfach belasteten Familien Zugang zu diesen Betreuungsangeboten haben. Voraussetzung dafür ist einerseits ein ausreichend grosses Angebot an Betreuungsplätzen. Wesentlich für die Zielerreichung sind andererseits aber auch die Ausgestaltung der Tarife bzw. die Sicherstellung einer oberen Tariflimite sowie die Zugangskriterien zur Subventionierung. Diese sind so zu definieren, dass insbesondere sozial bzw. finanziell benachtei-

lichte Familien profitieren. Gleichzeitig ist eine hohe Qualität der Angebote sicherzustellen, um auch inhaltlich die Ziele der Frühen Förderung zu erfüllen und auf diesem Weg eine höhere Chancengerechtigkeit zu erreichen.

5.2.2 Volkswirtschaftliche Ziele

5.2.2.1 Vereinbarkeit von Beruf und Familie, verbesserter Zugang zum Arbeitsmarkt

Geht es um volkswirtschaftliche Ziele, stehen nicht nur sozial benachteiligte Familien im Fokus. Von Wirtschaft und Gesellschaft wird vielfach bemängelt, dass gut ausgebildete Eltern, insbesondere Frauen, dem Arbeitsmarkt infolge Familiengründung verloren gehen. Die Betreuungsangebote sind ein Beitrag zur Vereinbarkeit von Beruf bzw. Ausbildung und Familie und ermöglichen, dass gut ausgebildete Eltern ihr berufliches Potenzial auch nach der Familiengründung einsetzen und nutzen können.

Die volkswirtschaftliche Relevanz qualitativ guter Betreuungsmöglichkeiten für Kinder im Vorschulalter ist unbestritten. Die breite politische Unterstützung für Angebote zur familienergänzenden Kinderbetreuung reflektiert den Wunsch vieler gut ausgebildeter Frauen, im angestammten Beruf zu bleiben, ebenso wie die Nachfrage der Wirtschaft nach qualifizierten und motivierten Arbeitskräften. Bereits heute herrscht in verschiedenen Branchen demografiebedingt ein Fachkräftemangel, der sich in Zukunft noch verstärken wird. Mit der Subventionierung von Betreuungsangeboten unterstützt die Stadt St.Gallen die Erwerbsbeteiligung beider Eltern und trägt aktiv dazu bei, dass insbesondere auch gut ausgebildete Personen während der Familienphase im Erwerbsleben verbleiben können. Auch hierbei ist die Ausgestaltung der Tarife bzw. der Zugangskriterien zur Subventionierung wesentlich für die Zielerreichung. Entsprechend sollten auch Mittelstandsfamilien von vergünstigten Tarifen profitieren können.

5.2.2.2 Erhöhung der Standortattraktivität

Längst ist auch belegt, dass der Zugang zu einer bedarfsgerechten familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung ein wichtiger Standortfaktor für einen prosperierenden Wirtschaftsstandort ist. Da in vielen Familien beide Elternteile erwerbstätig sind, wird das Vorhandensein von guten Betreuungsmöglichkeiten zu einem wesentlichen Kriterium bei der Wohnortwahl. Das familien- und schulergänzende Betreuungsangebot wie auch die konkrete Ausgestaltung des Subventionierungssystems haben entscheidenden Einfluss auf die Wohn- und Arbeitsortentscheidung von Erwerbstätigen.

Doch nicht nur Familien profitieren von einem guten Betreuungsangebot, auch Firmen ziehen einen Nutzen daraus: Als Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber profitieren sie von einem gut ausgebauten Tagesbetreuungsangebot nachweislich in Form einer tieferen Fluktuation und einer höheren verfügbaren Arbeitskapazität.¹¹ Eltern, die ihr Kind in guten Händen wissen, sind am Arbeitsplatz generell motivierter und leistungsfähiger. Verschiedene Firmen in der Stadt St.Gallen sind sich dessen bewusst und bieten eigene Firmenkrippen an. Ein attraktiver Wirtschaftsstandort mit guten Rahmenbedingungen sowohl für Firmen als auch für Arbeitnehmende zieht wiederum weitere Firmen an.

5.2.2.3 Erhöhung des Steuersubstrats

Gemäss verschiedenen Studien löst das Vorhandensein von Kindertagesstätten u.a. Nutzeneffekte im Bereich der Steuereinnahmen aus. Auf den zusätzlich generierten Einkommen der Eltern sowie auf den Lohnzahlungen an das Betreuungspersonal resultieren höhere Steuereinnahmen zugunsten der Gemeinden, der Kantone und des Bundes.

¹¹ Seidel, Axel (2010): Betriebswirtschaftliche Kosten-Nutzen-Analyse familienfreundlicher Unternehmenspolitik, S. 29.

5.2.2.4 Fazit

Um die zunehmende Nachfrage der Wirtschaft nach qualifizierten und motivierten Arbeitskräften zu decken bzw. die Standortwahl sowohl von Unternehmungen wie auch die Wohnortwahl von Familien im Sinne der Stadt St.Gallen zu beeinflussen, ist ein möglichst breites Angebot an familienergänzender Betreuung notwendig. Sollen die Betreuungsplätze für alle Familien mit entsprechendem Bedarf erschwinglich sein, müssen auch Mittelstandsfamilien von der Subventionierung der Angebote profitieren können.

5.3 Ausgestaltung des Subventionierungsmodells je nach Ziel- bzw. Schwerpunktsetzung

Die vorangehenden Ausführungen machen deutlich, dass sich die sozialpolitischen und die volkswirtschaftlichen Ziele vor dem Hintergrund des sorgfältigen Umgangs mit öffentlichen Mitteln nur beschränkt miteinander vereinbaren lassen, da teilweise unterschiedliche Zielgruppen angesprochen werden. Liegt der Fokus allein auf sozial benachteiligten Familien, so wird durch die entsprechende Gestaltung des Modells zwar die Chancengerechtigkeit wie auch die Verhinderung von Familienarmut verbessert, doch die volkswirtschaftlichen Ziele werden nur teilweise erfüllt. Stehen umgekehrt die volkswirtschaftlichen Zielsetzungen im Vordergrund, liegt der Fokus beispielsweise auf der Verbesserung der Vereinbarkeit von Beruf bzw. Ausbildung und Familie, können die sozialpolitischen Zielsetzungen nur zum Teil erreicht werden. Nachfolgend werden die wichtigsten Parameter mit entsprechender Begründung festgelegt.

5.3.1 Welche Anspruchsgruppen sollen profitieren können?

5.3.1.1 Kreis der bezugsberechtigten Familien

Grundsätzlich sollen Familien mit Wohnsitz in der Stadt St.Gallen und mit Kindern im Vorschulalter ab dem vollendeten dritten Lebensmonat bis zum Schuleintritt einen von der Stadt subventionierten Betreuungsplatz in einer von der Stadt anerkannten Betreuungsinstitution beanspruchen können, sofern sie die Anspruchskriterien erfüllen. Voraussetzung ist in jedem Fall, dass die Erziehungsberechtigten über einen Betreuungsplatz für ihr Kind / ihre Kinder verfügen bzw. eine entsprechende Zusicherung von der gewählten subventionsberechtigten Einrichtung erhalten haben. Zudem sollen insbesondere Haushalte mit einem massgebenden Einkommen unter CHF 95'000 und/oder mit einem Vermögen unter CHF 100'000 (alleinstehende Erziehungsberechtigte) bzw. unter CHF 150'000 (verheiratete Erziehungsberechtigte, eingetragene Partnerschaften, im Konkubinat lebende Erziehungsberechtigte mit gemeinsamem Kind) einen subventionierten Platz erhalten.

Luzern schränkt den Umfang des Anspruchs auf Betreuungsgutscheine zusätzlich auf das Ausmass der Erwerbstätigkeit (Stellenprozente) ein, wobei Personen, die finanzielle Leistungen der Arbeitslosen- oder Invalidenversicherung beziehen oder sich in einer anerkannten Ausbildung befinden, im entsprechenden Umfang Erwerbstätigen gleichgestellt werden. Damit unterstützt Luzern Familien, in welchen beide Elternteile einer bezahlten Erwerbstätigkeit nachgehen, eine Ausbildung absolvieren oder von Arbeitslosigkeit betroffen sind und fördert explizit die Vereinbarkeit von Beruf und Familie.¹²

Der Stadtrat möchte mit der Subventionierung sowohl die Vereinbarkeit von Familie und Beruf bzw. Ausbildung aber gleichzeitig auch die dargelegten sozialpolitischen Ziele angehen. Aufgrund dessen verzichtet er auf die Einschränkung der Erwerbstätigkeit als Voraussetzung für die Nutzung eines subventionierten Krippenplatzes.

¹² Interface (2008): Betreuungsgutscheine in der Stadt Luzern, Konzeptionelle Grundlagen – Bericht zuhanden des Luzerner Stadtrats vom 30. Juni 2008, S. 9.

5.3.1.2 Höhe der Subventionierung pro Familie

Im Rahmen des heutigen Subventionierungssystems bezahlen die Familien in Abhängigkeit ihres massgebenden Einkommens und Vermögens zwischen CHF 25 und maximal CHF 101.50 pro Tag und Platz. Der maximale Tarif muss heute von Familien mit einem steuerbaren Einkommen von CHF 95'000 und mehr bezahlt werden bzw. von Familien, welche über ein Vermögen von mehr als CHF 100'000 (alleinstehende Erziehungsberechtigte) bzw. mehr als CHF 150'000 (verheiratete Erziehungsberechtigte, eingetragene Partnerschaften, im Konkubinat lebende Erziehungsberechtigte mit gemeinsamem Kind) verfügen. Der maximale Tarif entspricht den durchschnittlichen Vollkosten einer Kinderkrippe mit altersgemischten Gruppen. Je nach Öffnungszeiten der Betreuungseinrichtung variiert dieser Vollkostensatz zwischen CHF 93.10 und CHF 101.50. Das Ausmass der Tarifvergünstigung soll sich grundsätzlich in Zukunft an der Höhe der bisherigen städtischen Beiträge orientieren und damit den Besitzstand der Familien wahren, welche bereits jetzt von der städtischen Subventionierung profitieren können. Ein spezielles Augenmerk soll in Zukunft auf Plätze gelegt werden, welche einen höheren oder aber tieferen Betreuungsaufwand generieren (insbesondere Säuglinge und Kindergartenkinder). Zu prüfen ist, ob diese Plätze in Zukunft unter dem Aspekt der Kostenwahrheit im gleichen Ausmass subventioniert werden sollen, wie heute. Der Stadtrat wird diese spezifischen Fälle im Rahmen einer ganzheitlichen Tarifüberprüfung abwägen (vgl. Vorlage Stadtparlament „Überprüfung der Gebührentarife sämtlicher städtischer Betreuungsangebote, sowohl im Vorschul- als auch im Schulalter; Postulatsbericht“).

5.3.1.3 Anforderungen an das zukünftige Tarifsysteem

Bei der Ausgestaltung des Tarifsystems und der finanziellen Entlastung der Eltern ist grosse Umsicht nötig. Das heute in St.Gallen gültige Tarifsysteem ist nach Einkommen abgestuft. Gleichzeitig wird auch das Vermögen einer Familie als Bemessungsgrundlage beigezogen. Diese soziale Abstufung kann je nach dem erzielten Einkommen einer Familie zu Schwelleneffekten führen: Familien erzielen bei einer Einkommenserhöhung (z.B. durch Erhöhung des Erwerbspensums) nicht in allen Fällen eine Verbesserung des verfügbaren Einkommens, weil mit steigendem Einkommen sozialpolitisch motivierte Vergünstigungen wegfallen. Das kann heute zur Folge haben, dass sich die Wiederaufnahme der Erwerbstätigkeit oder eine Erhöhung des Erwerbspensums nicht lohnt, weil sie eine finanzielle Schlechterstellung des Haushalts zur Folge hätten. Schwelleneffekte werden auch als negative Arbeitsanreize oder systembedingte Ungerechtigkeit bezeichnet.

Die obigen Ausführungen haben den Stadtrat veranlasst, als Basis des zukünftigen Subventionierungssystems eine kontinuierliche lineare Ausgestaltung des Tarifs oder eine feinere Unterteilung der Tarifstufen zu prüfen. Das Tarifsysteem soll so ausgestaltet werden, dass sich eine Erwerbstätigkeit für alle Einkommensschichten lohnt.

Der Stadtrat wird diese Anforderungen an das zukünftige Tarifsysteem im Rahmen einer ganzheitlichen Tarifüberprüfung bzw. bei den entsprechenden Tarifanpassungen berücksichtigen (vgl. Vorlage Stadtparlament „Überprüfung der Gebührentarife sämtlicher städtischer Betreuungsangebote, sowohl im Vorschul- als auch im Schulalter; Postulatsbericht“).

5.3.2 Anforderungen an die Trägerschaften bzw. an die von der Stadt anerkannten Angebote

Heute bestehen für Kinder im Vorschulalter verschiedene Betreuungsangebote. Diese unterscheiden sich in der Art (Kinderkrippen vs. Tagespflegefamilien) wie auch in der Finanzierung bzw. der finanziellen Unterstützung der Familien. So gibt es in der Stadt St.Gallen gegenwärtig 727 Betreuungsplätze in 25 Kinderkrippen. Verschiedene Tagespflegefamilien haben im Jahr 2016 zusätzliche 14.5 Betreuungs-

plätze beigesteuert. Auf die Frage, welche Angebote in Zukunft im städtischen Subventionierungsmodell berücksichtigt werden sollen, wurde bereits kurz unter der Ziffer 3.1 „Gleichbehandlung der Familien bzw. der Betreuungsangebote in der Stadt St.Gallen“ eingegangen. In den nachfolgenden Ausführungen werden die Argumente für diese vom Stadtrat getroffene Wahl im Detail ausgeführt.

5.3.2.1 Firmenkrippen

Wie bereits dargelegt wurde, haben in den letzten Jahren neben der öffentlichen Hand auch grössere Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber in der Stadt St.Gallen in den Aufbau von Kinderkrippen investiert. So gibt es heute in der Stadt St.Gallen sieben Kinderkrippen ohne öffentlich subventionierte Plätze, welche jedoch von Unternehmen oder anderen Organisationen geführt bzw. finanziell unterstützt werden. Diese Kinderkrippen stellen insgesamt 229.5 gewichtete Plätze zur Verfügung.

Wie die Fachliteratur zeigt, zahlt sich das Engagement in der familienergänzenden Kinderbetreuung für die Unternehmen aus. Mit der Unterstützung der Kinderbetreuung signalisiert das Unternehmen, dass es die Familie als wichtigen Teil des Lebens ihrer Mitarbeitenden respektiert. Den Arbeitnehmenden dieser Firmen wird die Vereinbarung von Familie und Beruf auf diese Weise erleichtert, was zu einer Steigerung von Leistungsfähigkeit, Motivation und Loyalität gegenüber dem Unternehmen beitragen kann. Ebenfalls tragen flexible Arbeitszeitmodelle und eine bedarfsgerechte Kinderbetreuung zu einer tiefen Fluktuation bei und helfen, die Fehlzeiten von Eltern zu reduzieren. Unternehmen, die Betreuungseinrichtungen für Kinder anbieten, werden als attraktive Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber wahrgenommen, was wiederum ihre Wettbewerbsfähigkeit stärkt.¹³

Der Stadtrat schätzt das Engagement dieser Unternehmen sehr, denn er ist überzeugt, dass eine qualitativ gute Bildung, Betreuung und Erziehung im gemeinsamen Interesse der Eltern, der Stadt St.Gallen und der Arbeitgeberinnen und Arbeitnehmer bzw. der gesamten Wirtschaft liegt. Entsprechend soll das bisherige Finanzmodell beibehalten werden und künftig eine Aufteilung der finanziellen Unterstützung zwischen der Wirtschaft und der öffentlichen Hand sichergestellt bleiben. Wie bereits unter Ziffer 3.1 „Gleichbehandlung der Familien bzw. der Betreuungsangebote in der Stadt St.Gallen“ definiert wurde, wird sich die Stadt St.Gallen daher insbesondere auf diejenigen Betreuungsangebote konzentrieren, die nicht von der Unterstützung privater Unternehmen bzw. Organisationen profitieren können, und daher jene Angebote finanziell unterstützen, die öffentliche Plätze für Familien in der Stadt St.Gallen anbieten.

5.3.2.2 Tagespflegefamilien

Im Postulat „Betreuungsgutscheine für Krippenplätze und Tagesfamilien“ wird angeregt, auch die Tagesfamilien in ein zukünftiges Subventionierungssystem einzubeziehen. Wie bereits dargelegt (vgl. Ziffer 1.3 „Tagespflegeeltern“) stellt die Pflegekinder-Aktion in der Stadt St.Gallen aktuell total 98 Betreuungsplätze bei Tagespflegeeltern zur Verfügung.

Neben den Krippenplätzen in der Stadt St.Gallen leisten die Tagespflegefamilien einen wichtigen Beitrag an das Angebot der Betreuung von Kindern im Vorschul- aber auch Schulalter. Gerade auch die Möglichkeit der Betreuung zu Randzeiten ergänzt das Betreuungsangebot der Kinderkrippen.

Die Stadt St.Gallen subventioniert die Pflegekinder-Aktion mit jährlich CHF 130'000. Mit dieser jährlichen Beitragszahlung unterstützt die Stadt St.Gallen die Aufwendungen der Fachstelle Kinderbetreuung

¹³ Netzwerk Kinderbetreuung Schweiz (2013): Qualität in der Kinderbetreuung – gemeinsame Verantwortung von öffentlicher Hand und Wirtschaft, S. 18.

für die Vermittlung der Betreuungsplätze, die Betreuung der Eltern bzw. Tagespflegefamilien, die Aus- und Weiterbildung der Tagespflegefamilien sowie die administrativen Aufwendungen (inkl. Inkasso). Die Betreuungskosten selber subventioniert die Stadt St.Gallen nicht. Diese werden durch die Elternbeiträge gedeckt. Die Betreuung der Kinder wird im Rahmen eines Vertrages zwischen den Eltern und den Tagesfamilien geregelt. Die Kosten für die Betreuung sind auch in diesem einkommensabhängig, wobei hier auf das Bruttoeinkommen Bezug genommen wird. So bezahlen die Familien je nach Bruttoeinkommen zwischen CHF 31 und CHF 84 pro Tag und Platz. Wird die Betreuung länger als acht Stunden pro Tag in Anspruch genommen, bezahlen die Eltern einen Betreuungszuschlag von CHF 6.50 pro Stunde. Eine Übernachtung kostet CHF 19.50 für die Eltern. Die Tageseltern erhalten eine Entschädigung von CHF 52 pro Tag (sechs bis acht Stunden). Jede weitere Stunde wird mit einem Zuschlag von CHF 6.50 vergütet. Bei einer Übernachtung erhalten die Tagesfamilien CHF 19.50.¹⁴

Dieses Finanzierungssystem hat sich nach Meinung des Stadtrates bewährt. Durch die jährliche Subventionierung der Stadt St.Gallen an die Fachstelle Kinderbetreuung bzw. deren Aufgaben können die Kosten der Familien, welche die Betreuung in Anspruch nehmen, tief gehalten werden. So sind die heutigen Elternbeiträge für die Betreuung bei den Tagespflegefamilien mit den Tarifen der von der Stadt subventionierten Kinderkrippen vergleichbar. Wie die Jahresrechnungen der Pflegekinder-Aktion St.Gallen in den letzten Jahren gezeigt haben, sind die Betreuungskosten kostendeckend.

Der Stadtrat empfiehlt, diese Lösung auch in Zukunft beizubehalten und von einer zusätzlichen Einmischung seitens der Stadt St.Gallen abzusehen. Aufgrund dessen wird die Stadt St.Gallen auch in Zukunft mit ihren Subventionen die Fachstelle Kinderbetreuung für ihre Aufgaben im Rahmen des Tageselterndienstes unterstützen und die Betreuungskosten werden durch die Elternbeiträge gedeckt. Es wird daher davon abgesehen, das Betreuungsangebot der Tagespflegefamilien im zukünftigen Subventionsmodell einzubeziehen.

5.3.2.3 Reichweite der Angebote

Im genannten Basismodell Betreuungsgutscheine können die Familien ihre Betreuungsgutscheine bei allen Kitas der entsprechenden Gemeinde sowie der Gemeinden in der Agglomeration mit einer Betriebsbewilligung einlösen. Diese geografische Ausweitung wurde in der Stadt Luzern aufgrund der zum Zeitpunkt der Einführung des Gutscheinmodells geringen Zahl an Betreuungsplätzen gewählt. Im Gegensatz zur Situation in der Stadt Luzern vor Einführung des Gutscheinmodells gibt es in der Stadt St.Gallen nach Einschätzung des Stadtrats heute ausreichend Betreuungsplätze für Kinder im Vorschulalter, so dass die Nachfrage zurzeit weitgehend gedeckt werden kann. Dies zeigen einerseits die Entwicklung der Wartelistenzahlen (vgl. Ziffer 1.2.3 „Wartelisten in der Stadt St.Gallen“ wie auch die Gesamtauslastung der städtisch subventionierten Kinderkrippen. Diese lag in den letzten drei Jahren bei durchschnittlich 91.16 Prozent. Aufgrund dessen geht der Stadtrat davon aus, dass die Familien heute in der Stadt St.Gallen eine genügende Auswahl an Betreuungsangeboten vorfinden.

Von einem zukünftigen Subventionsmodell sollen daher wie bis anhin lediglich Angebote profitieren können, die ihren Standort in der Stadt St.Gallen haben. Eine einzige Ausnahme macht der Stadtrat bei Angeboten für Kinder mit Beeinträchtigung. Diese können aufgrund der hohen und spezifischen Betreuungsanforderungen teilweise nicht in einer regulären Kinderkrippe betreut werden, so dass spezifische Betreuungsangebote notwendig sein können. Ein solches Angebot ist die integrative Kindertagesstätte Peter Pan der Stiftung Kronbühl in Wittenbach. Sie kann betroffene Eltern entlasten und Kin-

¹⁴ Vgl. Pflegekinder-Aktion St.Gallen, http://www.pasg.ch/suche_tagesfamilie.htm.

der mit unterschiedlichen Bedürfnissen spezifisch betreuen und fördern. Je nach Entwicklung der Angebote in und um die Stadt St.Gallen sollen St.Galler Familien, die aufgrund des höheren Betreuungsbedarfs ihres Kindes diese spezifischen Angebote nutzen, ebenfalls von den Subventionen profitieren können.

5.3.2.4 Qualitätssicherung und -entwicklung

Die Öffnung des Marktes erfordert eine professionelle Qualitätssicherung durch die öffentliche Hand. Eine gute Qualität ist vor allem für die Förderung von Kindern aus sozial benachteiligten Familien zentral. Besonders wichtig ist dabei die Sicherstellung und Förderung der pädagogischen Qualität.¹⁵ Für die Kinderkrippen im Kanton St.Gallen ist der Kanton bzw. das Amt für Soziales Aufsichts- und Bewilligungsbehörde. Werden wenigstens sechs Kinder unter zwölf Jahren tagsüber regelmässig betreut, braucht es gemäss der eidgenössischen Verordnung über die Aufnahme von Pflegekindern¹⁶ und der kantonalen Verordnung über Kinder- und Jugendheime¹⁷ eine Betriebsbewilligung des Amtes für Soziales. Die beiden Verordnungen regeln die Voraussetzungen und das Verfahren zur Erteilung der Betriebsbewilligung sowie die Aufsicht. Konkret überprüft das Amt für Soziales die Bereiche Finanzierung, Interne Aufsicht, Betriebskonzept, Leitung und Personal, Räumlichkeiten und Betriebshaftpflichtversicherung. Das Betriebskonzept ist für die Trägerschaft und die Leitung der Kinderkrippe ein wichtiges Führungsinstrument. Zudem widerspiegelt es die in der Kinderkrippe gelebte Realität und bietet dem Betreuungspersonal Orientierung, indem es den Rahmen der Möglichkeiten und die Grenzen der Arbeit in einer Kindertagesstätte aufzeigt. Das Betriebskonzept beinhaltet Rahmenbedingungen (Wert- und Grundhaltungen, Leistungsangebot, Leistungsziele sowie die organisatorischen, personellen, betrieblichen und finanziellen Grundsätze), die Führungs- und Organisationsstruktur sowie auch das pädagogische Konzept. Das pädagogische Konzept wiederum hält fest, wie die Leistungen erbracht werden und macht Angaben zu folgenden Aspekten¹⁸:

- Zusammenarbeit mit Eltern
- Alltagsgestaltung
- Beobachtungs- und Dokumentationsverfahren
- Förderung und Methoden
- Übergänge (u.a. Eingewöhnung, Austritt)
- Essen
- Schlafen und Ruhen
- Körperpflege

Der Stadtrat ist der Meinung, dass aufgrund der umfassenden Aufsicht durch den Kanton St.Gallen, Amt für Soziales, die Sicherstellung einer hohen Qualität bzw. deren entsprechenden Entwicklung bereits auf kantonaler Ebene gewährleistet wird. Aufgrund dessen sind nach Auffassung des Stadtrates keine zusätzlichen Anforderungen an die von der Stadt anerkannten Betreuungseinrichtungen zu stellen.

¹⁵ INFRAS (2017): Familien- und schulergänzendes Betreuungsangebot im Kanton St.Gallen – Schlussbericht, S. 63f.

¹⁶ Verordnung über die Aufnahme von Pflegekindern (Pflegekinderverordnung, PAVO, vom 19. Oktober 1977 (Stand am 1. Januar 2013), SR 211.222.338.

¹⁷ Verordnung über Kinder- und Jugendheime (KJV) vom 21. September 1999 (Stand 1. Januar 2013), sGS 912.4.

¹⁸ Kanton St.Gallen, Amt für Soziales, Kita-Kompass, <http://www.kita-kompass.ch/website.php?id=/de/index.htm>.

5.3.3 St.Galler Subventionierungsmodell

Zusammenfassend schlägt der Stadtrat vor, das zukünftige Subventionierungssystem wie folgt zu gestalten bzw. das bisherige System entsprechend anzupassen:

- Subventionsberechtigt sind Plätze in Betreuungseinrichtungen in der Stadt St.Gallen, welche öffentliche Plätze anbieten und die Vorgaben der Stadt St.Gallen (z.B. bzgl. Anwendung der Elterntarife, Grundlagenbereitstellung für Subventionsabrechnung, Führung von Wartelisten usw.) erfüllen. Nicht zu diesem Kreis zählen sogenannte reine „Firmenkrippen“ und Tagespflegefamilien. Zwischen der Stadt St.Gallen und den Kinderkrippen mit subventionsberechtigten Plätzen werden entsprechende Leistungsvereinbarungen abgeschlossen.
- Die Stadt St.Gallen unterstützt auch künftig die von ihr für die Subventionierung anerkannten Betreuungseinrichtungen nach Massgabe der effektiv belegten Plätze. Die Beitragshöhe geht weiterhin von den durchschnittlichen Kosten der jeweiligen Kinderkrippe pro Tag und Platz (kostendeckender Tagessatz) aus. Dieser kostendeckende Tagessatz variiert je nach Öffnungszeiten der Einrichtung und wird regelmässig überprüft. Die Stadt St.Gallen bezahlt die Differenz zwischen dem kostendeckenden Tagessatz und dem Elternbeitrag.
- Im Gegensatz zum heutigen Modell ist die Anzahl subventionierter Krippenplätze nicht mehr nach oben begrenzt, sondern orientiert sich an der Nachfrage der Familien mit Betreuungsbedarf. Die Stadt St.Gallen wird auch künftig direkt mit den Krippenträgerschaften abrechnen. Die Kinderkrippen stellen den Eltern den Elternbeitrag entsprechend der Tarifeinstufung in Rechnung und erhalten von der Stadt St.Gallen eine Ausgleichszahlung für die Differenz zum kostendeckenden Tagessatz.
- Anspruchsberechtigt sind grundsätzlich alle Eltern und erziehungsberechtigten Personen mit Wohnsitz in der Stadt St.Gallen, deren Kinder im Vorschulalter (ab dem vollendeten dritten Lebensmonat bis zum Schuleintritt) einen Betreuungsplatz in einer von der Stadt anerkannten Kinderkrippe belegen, vorausgesetzt die Anspruchskriterien sind erfüllt. Gemäss heutigem Tarifsystem bedeutet dies, dass Familien mit einem massgebenden Einkommen unter CHF 95'000 und/oder mit einem Vermögen unter CHF 100'000 (alleinstehende Erziehungsberechtigte) bzw. unter CHF 150'000 (verheiratete Erziehungsberechtigte, eingetragene Partnerschaften, in Konkubinat lebende Erziehungsberechtigte mit gemeinsamem Kind) seitens der Stadt indirekt finanziell unterstützt werden. Über mögliche künftige Anpassungen am Tarifsystem werden im Postulatsbericht „Überprüfung der Gebührentarife sämtlicher städtischer Betreuungsangebote, sowohl im Vorschul- als auch im Schulalter“ Aussagen gemacht. Der Stadtrat verzichtet mit Rücksicht auf die sozialpolitischen Ziele bewusst auf die Festlegung eines minimalen Erwerbsspensums als Voraussetzung für die Anspruchsberechtigung.

5.4 Finanzielle Auswirkungen

Unter dem heutigen Subventionierungsmodell bzw. mit 330 subventionierten Krippenplätzen wendet die Stadt St.Gallen zurzeit rund CHF 5.28 Mio. auf (Budget 2017). Im Jahr 2016 beliefen sich die städtischen Ausgaben auf CHF 4.82 Mio.

Die Wahl des Subventionierungssystems und dessen Ausgestaltung hat Auswirkungen auf die Anzahl Anspruchsberechtigter und damit auf das künftige Subventionsvolumen. Ausgehend von der vorgegebenen Definition der Rahmenbedingungen wie auch der weiteren, oben beschriebenen, Parameter rechnet der Stadtrat mit einer Erhöhung des Subventionsvolumens. Für die Kalkulation des mutmasslichen Subventionsbedarfs für das Jahr 2018 wurden folgende Annahmen getroffen:

- In der Stadt St.Gallen sind aktuell insgesamt 727 Betreuungsplätze für Kinder im Vorschulalter in Kinderkrippen vorhanden. Davon werden sieben Kinderkrippen von Unternehmen und Organisatio-

nen betrieben bzw. massgeblich finanziell unterstützt. Diese „Firmenkrippen“ bieten heute gesamthaft 229.5 Krippenplätze an. Wie dargelegt, werden reine Firmenangebote im Rahmen des neuen Subventionierungssystems grundsätzlich nicht finanziell unterstützt. Für die Bevölkerung in der Stadt St.Gallen stehen aufgrund dessen 497.5 öffentliche Krippenplätze zur Verfügung.

- Von diesen gesamthaft 497.5 öffentlichen Krippenplätzen werden voraussichtlich rund 50 Betreuungsplätze – d.h. rund 10 Prozent – von Familien mit einem massgebenden Einkommen von über CHF 95'000 pro Jahr bzw. einem Vermögen von über CHF 100'000 (alleinstehende Erziehungsberechtigte) bzw. über CHF 150'000 (verheiratete Erziehungsberechtigte, eingetragene Partnerschaften, im Konkubinat lebende Erziehungsberechtigte mit gemeinsamem Kind) genutzt.¹⁹ Diese sind nicht subventionsberechtigt, d.h. von subventionsberechtigten Familien werden rund 447.5 Plätze belegt. Dabei bleibt offen, ob ein Teil dieser Plätze auch durch auswärtige Familien genutzt wird.
- Die durchschnittliche Belegung liegt bei 95 Prozent.
- Die Beitragshöhe pro Familie entspricht im Moment den heute gültigen Tarifbestimmungen.²⁰
- Der Stadtanteil beträgt durchschnittlich 60.4 Prozent des kostendeckenden Tagessatzes (Basisjahr 2016).
- Der von der Stadt St.Gallen durchschnittlich ausbezahlte kostendeckende Tagessatz liegt bei rund CHF 103.25 (Basisjahr 2016, Durchschnitt).
- Es werden 246 Öffnungstage pro Jahr zugrunde gelegt.

Ausgehend von diesen Annahmen ergibt sich für das Jahr 2018 ein zusätzlicher Subventionsbedarf von CHF 1.24 Mio. auf Total CHF 6.52 Mio., wobei eine zuverlässige Prognose aufgrund verschiedener Einflussfaktoren nicht möglich ist. Dieser Betrag wird ins Budget 2018 eingestellt.

Welche finanziellen Auswirkungen für die Stadt in Zukunft zu erwarten sind, ist schwierig zu prognostizieren. Einflussfaktoren sind sowohl die Entwicklung der Nachfrage nach Krippenplätzen, die Entwicklung des entsprechenden Angebots sowie das zu erwartende Bevölkerungswachstum. Der Stadtrat geht davon aus, dass die Anpassungen des städtischen Subventionierungsmodells bzw. der Wegfall der Kontingentierung der subventionierten Kinderkrippenplätze einen Einfluss auf die Nachfrage nach vergünstigten Betreuungsplätzen und damit voraussichtlich auch auf die Entwicklung des Angebots haben wird. Wie er in seinem Bericht aus dem Jahre 2015²¹ dargelegt hat, hat sich gezeigt, dass die Nachfrage nach Krippenplätzen, welche weder durch die öffentliche Hand noch durch Dritte finanziell unterstützt werden, eher gering ist. Fällt nun die Kontingentierung der subventionierten Plätze weg und wird eine Tarifiereduktion für die Eltern realistisch, ist mit einer Erhöhung der Nachfrage zu rechnen. Ebenfalls ist zu erwarten, dass auf diese Nachfrageerhöhung bestehende, aber allenfalls auch neue Trägerschaften reagieren werden. Gemäss Bundesamt für Statistik nahmen schweizweit im Jahr 2014 40.8 Prozent der Kinder im Alter zwischen null und drei Jahren ein sogenanntes institutionelles Betreuungsangebot in Anspruch.²² In der Stadt St.Gallen sind es 34 Prozent der Kinder zwischen null und

¹⁹ Diese Annahmen basieren auf den statistischen Daten bzgl. „Verteilung der Personen mit steuerrechtlichen Wohnsitz in der Stadt St.Gallen nach steuerbarem Einkommen und Reinvermögen 2006-2013“, vgl. <https://www.stadt.sg.ch/home/verwaltung-politik/stadt-zahlen.html>.

²⁰ http://www.stadt.sg.ch/home/schule-bildung/betreuung-aufgabenhilfe/kinderbetreuung-huetediens-te/ jcr_content/Par/downloadlist/DownloadListPar/download.ocFile/Tarifbestimmungen%202013.pdf.

²¹ Vorlage Stadtparlament, „Familienergänzende Betreuung von Kindern in der Stadt St.Gallen“, vom 31. März 2015, Nr. 2904; Beschluss des Stadtparlaments vom 19. Mai 2015.

²² Vgl. <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/familien/familienergaenzende-kinderbetreuung.html>.

sechs Jahren.²³ Wird davon ausgegangen, dass bis ins Jahr 2025 dieser Anteil durch die Angebotserweiterung auf den schweizerischen Durchschnitt steigen wird, so werden bis in etwa acht Jahren rund 890 Plätze in der Stadt St.Gallen genutzt. Werden zwei Prozent dieser Plätze auch in Zukunft von Tagespflegefamilien angeboten und rund 30 Prozent durch Firmen oder andere Organisationen finanziell unterstützt, so rechnet der Stadtrat mit gesamthaft 606 Kinderkrippenplätzen, welche mittelfristig der Öffentlichkeit zur Verfügung stehen werden. Gegenüber heute sind dies 108 Krippenplätze mehr. Unter den oben dargelegten Annahmen zur Budgetierung 2018 würde dies für die Stadt St.Gallen bis ins Jahr 2025 eine weitere Erhöhung der Subventionen um CHF 1.42 Mio. bedeuten.

Wird auch noch das Bevölkerungswachstum in den Prognosen berücksichtigt, so ist mit einer nochmaligen Erhöhung der städtischen Beiträge zu rechnen. Der Bund prognostiziert für den Kanton St.Gallen bis ins Jahr 2025 ein Bevölkerungswachstum von acht Prozent.²⁴ Unter Berücksichtigung dieses Wachstums und der gleichzeitigen Erhöhung der Nachfrage nach bzw. des Angebots von Krippenplätzen werden in der Stadt St.Gallen im Jahr 2025 etwa 963 Betreuungsplätze für kleine Kinder notwendig sein. Unter der Annahme, dass die Nachfrage gedeckt werden kann und dass der Anteil der Plätze in Firmenkrippen und bei Tagespflegefamilien dem heutigen Anteil entspricht, würden gegenüber heute gesamthaft 157 Kinderkrippenplätze mehr der Öffentlichkeit zur Verfügung stehen. Dies bedarf gegenüber dem Budget 2018 einer Erhöhung der städtischen Subventionen um voraussichtlich gesamthaft CHF 2.06 Mio.

5.5 Bundessubventionen²⁵

Der Bund wird sich als Ergänzung seines Impulsprogramms zur Schaffung zusätzlicher Plätze für die Tagesbetreuung von Kindern²⁶ finanziell am zusätzlichen Engagement von Kantonen, Gemeinden und allenfalls Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber zugunsten des Ausbaus der Betreuung von Kindern beteiligen, um so die Vereinbarkeit von Familie und Beruf weiter zu fördern. Dazu wird das bestehende Bundesgesetz über Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung ergänzt. Es sollen in den nächsten fünf Jahren CHF 100 Mio. zur Verfügung stehen. Konkret ist das Bundesgeld für zwei neue Arten von Finanzhilfen vorgesehen:

- Finanzhilfen können von Kantonen und Gemeinden beantragt werden, die künftig ihr finanzielles Engagement für die familienergänzende Kinderbetreuung erhöhen. Dies können die Kantone durch eine Erhöhung eigener Subventionen erreichen, durch die Erhöhung der Subventionen der Gemeinden oder mittels der Einführung oder Erhöhung von Beiträgen von Arbeitgebenden. Deren langfristige Finanzierung muss gewährleistet sein. Die Finanzhilfen werden degressiv ausgestaltet und auf drei Jahre begrenzt sein. Empfänger der Finanzhilfen sind ausschliesslich die Kantone.
- Finanzhilfen für Projekte zur besseren Abstimmung des familienergänzenden Betreuungsangebots auf die Bedürfnisse der Eltern. Diese können für Projekte zur besseren Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit oder Ausbildung gewährt werden. Vorgesehen ist u.a. die Förderung von Projekten für Betreuungsangebote ausserhalb der üblichen Öffnungszeiten der Betreuungseinrichtungen.

²³ Aufgrund der heute bestehenden Anzahl an Kinderkrippen- und Tagespflegeelternplätze (Total 741.5 Betreuungsplätze) und einem Belegungsfaktor von 2.21 können heute gesamthaft rund 1'640 Kinder die Betreuungsangebote nutzen – was einem Anteil von rund 34 Prozent der Kinder zwischen null und sechs Jahren entspricht.

²⁴ Vgl. Bundesamt für Statistik, „Szenarien zur Bevölkerungsentwicklung der Kantone 2015 – 2045“, Neuchâtel 2016.

²⁵ Bundesrat (2016): Botschaft zur Änderung des Bundesgesetzes über Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung vom 29. Juni 2016.

²⁶ Vgl. Bundesbesetz über Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung vom 4. Oktober 202, SR 861.

gen. Die Finanzhilfen können Kantonen, Gemeinden sowie juristischen und natürlichen Personen gewährt werden.

Aufgrund der mit den Anpassungen des Subventionierungsmodells einhergehenden Erhöhung der städtischen Subventionen bzw. Vergünstigung der Elternbeiträge wird der Stadtrat beim Kanton St.Gallen entsprechend Antrag auf eine finanzielle Beteiligung aus den oben erwähnten Bundesmitteln stellen. Wie hoch diese dereinst ausfallen wird, ist noch offen.

6 Stellungnahme des Stadtrates zu den Fragen aus dem Postulat S. Lüthi

Im Postulat „Betreuungsgutscheine für Krippenplätze und Tagesfamilien“ wird der Stadtrat gebeten, einen Systemwechsel von subventionierten Krippenplätzen zu Betreuungsgutscheinen für ausserfamiliäre Betreuungsangebote zu prüfen und Stellung zu nehmen zu den dort aufgeführten Argumenten. Der Stadtrat hat einen allfälligen Systemwechsel geprüft und ist zum Schluss gekommen, dass beide Modelle – das heutige städtische Subventionssystem und das Betreuungsgutscheinmodell – vergleichbar sind. Wichtiger als die Wahl des Modells erscheint dem Stadtrat die konkrete Ausgestaltung des gewählten Systems. Je nach Auswahl und Setzung der Parameter in den einzelnen Systemen kann auf unterschiedliche politische Ziele fokussiert werden. Nach Abwägung der Vor- und Nachteile hat sich der Stadtrat entschieden, das bestehende Subventionierungsmodell den gewandelten Anforderungen und Zielsetzungen anzupassen und entsprechend auszugestalten.

Die im Postulat angesprochenen Verbesserungen, die für einen Wechsel zum Betreuungsgutscheinsystem sprechen, sind durch Anpassungen am heutigen Subventionierungsmodell ebenfalls erreichbar:

- Wahlfreiheit: Eltern in der Stadt St.Gallen erhalten im zukünftigen Subventionierungsmodell die Möglichkeit, zwischen den Betreuungseinrichtungen in der Stadt St.Gallen, die öffentliche Plätze anbieten, frei zu wählen. Plätze in Firmenkrippen sind grösstenteils den Kindern von Mitarbeitenden vorbehalten und stehen daher den St.Galler Eltern nicht oder nur sehr beschränkt auf dem freien Markt zu Verfügung.
- Bedarfsgerechtigkeit: Durch die freie Wahl erhalten die Eltern die Möglichkeit, ihre Kinder in eine für sie gut erreichbare Kinderkrippe zu bringen, sofern diese von der Stadt anerkannt und dort freie Plätze zur Verfügung stehen.
- Bessere Vereinbarkeit: Durch den Wegfall der Kontingentierung bzw. Deckelung der Anzahl subventionierter Plätze wird der Zugang zu vergünstigten Plätzen und damit die Vereinbarkeit von Familie und Beruf bzw. Ausbildung für alle Familien in der Stadt St.Gallen verbessert. Dies hat einen positiven Effekt auf das Haushaltseinkommen und somit auf die Steuereinnahmen und Sozialhilfeausgaben der Stadt St.Gallen.
- Gleichbehandlung: Gleichzeitig wird das Ziel der relativen Gleichbehandlung der Familien in der Stadt St.Gallen sichergestellt: Unabhängig von ihrem Wohnort innerhalb der Stadt haben Eltern in Zukunft die gleichen Zugangsbedingungen zu Vergünstigungen der öffentlichen Hand. Auch werden wesentlich mehr Familien von der städtischen Subventionierung profitieren können. Bei Öffnung der Zahl der subventionierten Plätze stehen heute gesamthaft 497.5 öffentlichen Plätzen den Familien in der Stadt St.Gallen zur Verfügung. Rechnet man mit einem Belegungsfaktor von 2.21 so können rund 1'100 Familien diese Plätze nutzen.
- Qualitätssteigerung: Die Vorgaben der Aufsichts- und Bewilligungsbehörde stellen nach Meinung des Stadtrats bereits heute eine hohe Qualität der Kinderbetreuungsangebote in der Stadt St.Gallen

sicher. Klar ist aber auch, dass durch die Anpassungen am heutigen Subventionierungsmodell die Konkurrenz zwischen den Betreuungsangeboten in der Stadt St.Gallen steigt. Dass dadurch eine nochmalige Verbesserung der Qualität möglich ist, kann vermutet werden.

- Durchmischung: Die Verteilung der Elterntarife in den letzten Jahren hat gezeigt, dass die soziodemografische Durchmischung bei den heute subventionierten Betreuungsangeboten bereits sehr hoch ist. Durch die Erhöhung der Anzahl subventionierter Plätze in den Kinderkrippen ist eine zusätzliche Verbesserung der Durchmischung in den im neuen Finanzierungsmodell involvierten Betreuungsangeboten anzunehmen.
- Vergrösserung des Angebots: Inwiefern die dargestellten Anpassungen am Subventionierungssystem zu einer Vergrösserung des Angebots führen, ist zum heutigen Zeitpunkt schwierig zu beurteilen. Im Moment scheint die Nachfrage mit den bestehenden Angeboten gedeckt werden zu können. Vergrössert sich die Nachfrage in Zukunft aber weiter, so besteht durch die Anpassungen und die grössere Flexibilität in der Subventionierungspraxis sicherlich die Möglichkeit, dass auch weitere Angebote bzw. Familien von diesen Subventionen profitieren können.

Der Stadtrat ist überzeugt, dass die Stadt St.Gallen mit den dargelegten Anpassungen am heutigen Finanzierungsmodell einen grossen Schritt hin zur bedarfsgerechten Versorgung mit Angeboten der familienergänzenden Betreuung für Kinder im Vorschulalter macht.

Durch den parlamentarischen Vorstoss „Betreuungsgutscheine für Krippenplätze und Tagesfamilien“ wurde der Stadtrat angeregt, seine Subventionierungspolitik im Kinderkrippenbereich zu überdenken und die für die Stadt St.Gallen der heutigen Situation angepasste beste Lösung zur Unterstützung der Familien zu erarbeiten. Zur Erreichung seiner sozialpolitischen wie auch volkswirtschaftlichen Ziele und unter den bestehenden Rahmenbedingungen verzichtet der Stadtrat auf die Einführung eines Betreuungsgutscheinmodells wie es heute beispielsweise in Luzern umgesetzt wird. Zu diesem Entscheid mit beigetragen haben auch die unterschiedlichen Ausgangslagen der Städte St.Gallen und Luzern vor Einführung eines „neuen“ Subventionierungsmodells. So konnte in Luzern vor Einführung des Betreuungsgutscheinmodells nur ein kleiner Teil der Kinderkrippen und damit der Familien in der Stadt Luzern von den Subventionen der öffentlichen Hand profitieren. Demgemäss wurden dannzumal lediglich fünf Kindertagesstätten und die Tageselternvermittlungsstelle seitens der Stadt Luzern finanziell unterstützt. Alle anderen rund 20 Kindertagesstätten konnten keine vergünstigten öffentlichen Plätze anbieten. Dementsprechend war der Ansturm auf subventionierte Plätze in Luzern gross und die Wartelisten waren lang.²⁷ Im Gegensatz dazu kann in der Stadt St.Gallen bereits heute ein grosser Teil der Krippenplätze vergünstigt angeboten werden – sei diese Vergünstigung durch die Subventionierung der Stadt St.Gallen oder durch die finanzielle Unterstützung privater Organisationen bzw. Unternehmungen. Von den 727 Krippenplätzen werden heute gesamthaft 559.5 vergünstigt angeboten – 330 Krippenplätze werden durch die Stadt und 229.5 Plätze durch Dritte subventioniert. Ebenfalls zeigen die Wartelisten, dass mit der Erhöhung der Zahl der subventionierten Plätze die Nachfrage gesunken ist. Diese unterschiedlichen Ausgangslagen und die heute in der Stadt St.Gallen bestehende implizite Partnerschaft zwischen der öffentlichen Hand, den Eltern und der Wirtschaft zeigen dem Stadtrat, dass für das Erreichen seiner familienpolitischen Zielsetzungen die beschriebenen Anpassungen des heutigen Subventionierungsmodells zielführend und richtig sind. Die Absicht, subventionierte Krippenplätze nach Bedarf in den von der Stadt anerkannten Kinderkrippen anzubieten, kann allein mit dem Wegfall der Kontingenzierung erreicht werden und bedarf nach Meinung des Stadtrates keiner grundsätzlichen Umstellung des

²⁷ Stadt Luzern, Kinder Jugend Familie, „Pilotprojekt Betreuungsgutscheine in der Stadt Luzern – Abschlussbericht“, 31. März 2012, S. 5.

Subventionierungssysteme. Ebenfalls sind die einschlägigen Prozesse zwischen der Stadt, den Kinderkrippen und Familien seit Jahren bestens eingespielt und auch die personellen Ressourcen für die Umsetzung des heutigen und zukünftigen Subventionierungsmodells halten sich für die Verwaltung im Rahmen. Insofern kann nach Meinung des Stadtrats die Beibehaltung des heutigen Subventionierungsmodells mit dem Wegfall der Kontingentierung der Plätze als für die Stadt St.Gallen bessere Lösung beurteilt werden. Die von den Vertreterinnen und Vertretern des Stadtparlaments ausgeführten positiven Eigenschaften des Betreuungsgutscheinmodells können durch diese Erneuerungen ebenfalls zum Wohle der Familien in der Stadt St.Gallen erreicht werden.

Der Stadtpräsident:
Scheitlin

Der Stadtschreiber:
Linke

Konto: 4091.36599